

54 MODIFICACIÓN MEMORIA JUSTIFICATIVA

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.

Una de las novedades introducidas por ese instrumento fue la posibilidad de adecuar los edificios residenciales existentes a la normativa de accesibilidad vigente sin que la construcción de nuevos ascensores quedara restringida por las limitaciones que establecen las normas urbanísticas para la superficie edificable, la ocupación o la separación de los edificios con respecto a los linderos y otras construcciones.

Esa norma se entendió imprescindible para mejorar las condiciones de vida de un gran número de familias que vivía en edificios construidos en la época del fuerte crecimiento demográfico de la ciudad por causa de su industrialización durante el tercer cuarto del siglo XX y que, a pesar de su altura, carecían de ascensor; con el paso de los años, esa carencia había llegado a suponer un gravísimo problema para las familias que ocupaban los pisos altos, no sólo por resultar cada vez menos conforme con los criterios de calidad de la edificación que con el tiempo se irían imponiendo, consecuencia de los cuales sería la dotación generalizada de esa instalación, sino porque el lógico envejecimiento de los propietarios de esas viviendas había llegado a hacer de muchos de ellas verdaderos «prisioneros domiciliarios», incapaces de salir de su casa y volver a ella aun con ayuda de otras personas. Por otra parte, el deterioro de la habitabilidad en esos inmuebles residenciales, a veces de respetable tamaño y siempre o casi siempre en régimen de propiedad horizontal –con los consiguientes obstáculos para la adopción de acuerdos tendentes a la conservación y la mejora de las instalaciones comunes, en los que no se entrará ahora– ha de implicar, sin duda, el deterioro de los barrios en que se sitúan, en general barrios

obreros nacidos en los años 50 a 70, donde vive actualmente la mitad de los habitantes de Zaragoza.

En el censo de población y vivienda realizado este año –el último hasta ahora– se constató que sólo el 24'6% de las viviendas de Zaragoza gozaban de una accesibilidad adecuada; como es natural, los mejores resultados se obtenían en las zonas de urbanización más reciente, como ACTUR/Margen izquierda (accesibilidad adecuada en el 37'5% de las viviendas) y Universidad (33'2%). En cambio, ese parámetro era mucho más deficiente en barrios como Torrero/La Paz (13'6%), Casco histórico (14'4%), Almozara (17%), Oliver-Valdefierro (19'4%), Delicias (20'9%), Las Fuentes (21'9%) o San José (22'1%).

Un análisis más detenido de estas cifras mostraba que, al margen de los porcentajes globales, referidos simplemente a accesibilidad adecuada o deficiente, se valoraba la gravedad de esas deficiencias, las situaciones más graves se daban, claro está, ahí donde las alturas de los edificios residenciales eran mayores. Por poner un ejemplo generalizable a otros barrios obreros, en Delicias el 35'47% de las viviendas situadas en edificios de cuatro o más plantas carecía de ascensor en el año 1991:

VIVIENDAS EN EDIFICIOS DE CUATRO PLANTAS O MÁS SIN ASCENSOR (BARRIO DE DELICIAS)

ÁREA	TOTAL	CON ASCENSOR	SIN ASCENSOR	% SIN ASCENSOR
Sin datos	792	517	275	34'7%
19	3.481	3.175	306	8'8%
20	6.951	4.610	2.341	33'7%
21	6.158	2.132	4.022	65'3%
22	7.352	4.628	2.724	37'1%
23	2.565	2.255	309	12'0%
24	1.435	546	889	62'0%
25	4.152	2.264	1.888	45'5%
40	5.249	4.566	682	13'0%
42	3.707	2.300	1.407	38'0%
TOTAL CON DATOS	41.842	26.993	14.843	

En Las Fuentes las cifras eran parecidas:

Nº DE PLANTAS	TIENE ASCENSOR	NO TIENE ASCENSOR
01		100,0%
02		100,0%
03		100,0%
04	0,49%	90,5%
05	3,21%	91,2%
06	41,63%	58,4%
07	74,63%	25,4%
08	95,00%	5,0%
09	100,00%	
10	100,00%	
11	100,00%	

12	100,00%	
----	---------	--

Consciente de este grave problema, la revisión del plan general permitió que en edificios que hubieran agotado las limitaciones de edificabilidad y ocupación, pudieran superarse los máximos generales, reduciéndose incluso las dimensiones mínimas de patios de luces, bajo determinadas condiciones, cuando se tratara de instalar ascensores. Para ello, además de otras disposiciones concordantes, el apartado 3º del artículo 2.2.14 de las normas, sobre definición de condiciones de volumen, en el estado que se les dio en su aprobación definitiva y el texto refundido de diciembre de 2002, quedó como sigue:

Para la adecuación de los edificios existentes antes de la entrada en vigor de este plan a las normas vigentes en materia de accesibilidad y de protección contra incendios, así como para la instalación de recintos de ascensores en los patios o espacios libres privados cuando concurren manifiestas carencias de accesibilidad a las plantas alzadas, el Ayuntamiento, en el trámite de otorgamiento de licencia, podrá autorizar la realización de las obras que resulten justificadamente necesarias, aunque con ellas se rebase puntualmente el fondo máximo, se disminuya la distancia entre edificios o se sobrepasen la superficie edificable o la ocupación determinadas por las normas específicas de la zona en que se sitúen.

La solicitud de licencia para su ejecución deberá acompañarse con la acreditación de la conformidad de los propietarios del inmueble o inmuebles afectados en el quorum exigido para este tipo de obras por la legislación vigente en materia de propiedad horizontal. En el caso de que la instalación disminuya las luces rectas o las distancias mínimas establecidas por las normas con respecto a edificios ajenos, se requerirá también la conformidad de los propietarios de éstos.

Complementariamente, el apartado 2º del artículo 2.3.12 de las normas, sobre condiciones de los patios de luces, determinaba lo siguiente:

No obstante, en patios de edificios existentes podrá autorizarse la instalación de recintos de ascensores, aunque de ello resulte la reducción de las superficies requeridas por las normas hasta una superficie mínima del 75 por ciento de la señalada con carácter general, o de las luces rectas de las piezas habitables recayentes hasta un mínimo de 2'00 metros, de acuerdo con lo expresado en el artículo 2.3.10, siempre que se justifique en el proyecto la necesidad de recurrir a esta localización para satisfacer unas adecuadas condiciones de accesibilidad.

En los casos en que se demuestre que la instalación de ascensor exige inevitablemente sobrepasar los límites expresados en el párrafo anterior, bien por disminuir la superficie mínima del patio en más de un 25 por ciento, o bien por reducir las luces rectas a menos de 2'00 metros, el Ayuntamiento podrá autorizar la instalación siempre que el recinto del ascensor se construya con materiales permeables a la luz y al aire, tales como lamas de vidrio o mallazos metálicos, y que, además del quorum exigido para este tipo de obras por la legislación vigente en materia de propiedad horizontal, se acredite la conformidad expresa de los titulares de todas las viviendas y locales que recaigan al patio (si se trata de un supuesto de reducción de su superficie) o cuyas luces se vean disminuidas por debajo de esas magnitudes (si se reducen las luces rectas).

El 27 de febrero de 2004, el Ayuntamiento Pleno aprobó un criterio interpretativo (427.484/2004), según el que «los elementos que pueden producir el menoscabo de la superficie del patio no son, en sentido estricto, [sólo los] constitutivos de la caja del ascensor, sino aquellas obras que se acrediten como necesarias para su Implantación más adecuada, conforme a criterios de accesibili-

dad y racionalidad constructiva.» Dicho criterio se basaba en un informe del arquitecto Jefe del Servicio de Planeamiento y Rehabilitación de 19 febrero de 2004, cuyo contenido se reproduce como justificación del nuevo apartado 5º:

Como en todos los casos, la interpretación del artículo ha de basarse, ante todo, en su intención y en la racionalidad de su aplicación [...] La intención del apartado 2º del artículo 2.3.12 no es otra que mejorar la accesibilidad de las plantas de vivienda de edificios existentes que carecen de ascensor, sustituyendo las limitaciones generales sobre los patios de luces en edificios existentes de vivienda donde no quepa otra opción por una regulación menos restrictiva que posibilite la instalación garantizando la preservación de unos mínimos de luces y vistas [...] La implantación de un ascensor no es siempre algo tan elemental como adosar su caja a la obra existente, y muchas veces requiere la alteración de elementos de ésta. Ascensor y escalera, como a nadie puede escapar, constituyen elementos funcionalmente inseparables, cuyo diseño debe responder a un criterio coherente. Cuando se proyectaron los inmuebles a los que se refiere el apartado 2º del artículo 2.3.12, la escalera se trazó, como es natural, sin considerar las implicaciones de la futura instalación de un ascensor.

Cuando se instale este ascensor, en muchas ocasiones puede hacerse necesario o conveniente modificar el trazado de la escalera, en aras a alcanzar las mejores condiciones de accesibilidad.

En estos casos, una aplicación racional de la norma sería entender que el conjunto de los elementos que deban invadir el patio existente con motivo de la instalación del ascensor (el texto literal de la norma es «*en patios de edificios existentes podrá autorizarse la instalación de ascensores, aunque de ello resulte la reducción...*»; y, más adelante: «*En los casos en que se demuestre que la instalación de ascensor exige...*»), trátase de su caja exclusivamente (si puede mantenerse la escalera en su lugar o desplazarse sin afectar a la norma general de patios), o del conjunto de caja y escalera (si ésta debe desplazarse para lograr las mejores condiciones de accesibilidad), ha de satisfacer las condiciones mínimas de luces rectas y superficie de patios expresadas en el artículo 2.3.12 de las normas, al igual que acompañarse de la conformidad de los vecinos afectados en los términos establecidos.

Sería en cambio una interpretación contradictoria con el objetivo de la norma obligar a que la implantación del ascensor no procurara las mejores condiciones de accesibilidad por no permitir que la escalera se reformara en consonancia con las necesidades de la nueva instalación (por ejemplo, forzando a situar el desembarque del ascensor en mitad de un tramo de escaleras y no en el rellano de las viviendas), aun manteniéndose las condiciones que permite en última instancia para el patio resultante el apartado objeto de interpretación, o incluso impedir la instalación del ascensor.

Por tanto, se propone que el criterio de interpretación del apartado 2º del artículo 2.3.12 entienda que los elementos que pueden producir el menoscabo de la superficie del patio no son, en sentido estricto, los constitutivos de la caja del ascensor, sino aquellas obras que se acrediten como necesarias para su implantación más adecuada, conforme a criterios de accesibilidad y racionalidad constructiva.

Todavía el 30 de julio de 2004 (BOA de 27 de agosto) y a instancia del Gerente de Urbanismo, se aprobó la modificación aislada número 5 del plan general (570778/2004), donde se suprimieron de la norma urbanística algunos requisitos relacionados con la legislación civil y con las dimensiones mínimas que en cualquier caso debían mantener los patios de luces. Tras esta modificación, el apartado 2º del artículo 2.3.12 de las normas quedó en la forma que hoy tiene (texto refundido de 2007):

No obstante, en patios de edificios existentes podrá autorizarse la instalación de recintos de ascensores, aunque de ello resulte la reducción de las superficies

actuales, o de las luces rectas de las piezas habitables recayentes hasta un mínimo de 2'00 metros, siempre que se justifique en el proyecto la necesidad de recurrir a esta localización para satisfacer unas adecuadas condiciones de accesibilidad.

En los casos en que se demuestre que la instalación de ascensor exige inevitablemente sobrepasar los límites expresados en el párrafo anterior, por reducir las luces rectas a menos de 2'00 metros, el Ayuntamiento podrá autorizar la instalación siempre que el recinto del ascensor se construya con materiales permeables a la luz y al aire, tales como lamas de vidrio o mallazos metálicos.

Como se ve, se suprimió en esta modificación 5 el requisito del consentimiento expreso de todos los titulares de los locales y las viviendas cuyas luces resultaran menoscabadas por la reducción del patio, por entenderse que esa cuestión no es urbanística sino de derecho civil. De esta forma, el propietario que se en adelante se considere perjudicado habrá de reclamar ante los tribunales, pero ello no impedirá la concesión de la licencia de instalación del ascensor, siempre que se cumplan las condiciones propiamente urbanísticas.

Finalmente, el Ayuntamiento Pleno acordó en julio de 2005 asumir un criterio interpretativo de la norma básica de la edificación NBE-CPI/96, sobre condiciones de protección contra incendios, que el Ministerio de Vivienda había emitido en relación con la exigencia de una anchura mínima de un metro para las escaleras de edificios de vivienda:

La anchura mínima de las escaleras será igual o mayor a 1,00 metro, sin que a los efectos de su aplicación los pasamanos reduzcan la anchura libre. No obstante, a efectos de permitir la instalación de un ascensor en la caja de escalera, cabe la reducción de hasta un 10% de la anchura mínima que establece la Norma (1m), siempre que se cumplan una serie de condiciones (dimensiones, normativa eliminación de barreras, medidas compensatorias y condiciones de seguridad).

Consecuencia de la norma de 2001, su modificación en 2004 y los criterios interpretativos adoptados fue una notable actividad de implantación de ascensores en edificios antiguos. Si en el año 2003 el Ayuntamiento dio licencias para la instalación de 78 ascensores en edificios con más de 30 años de antigüedad, en 2004 se autorizaron 143 y, en 2005, 161, la mayoría de ellos en Las Fuentes (42), Centro (33) y Delicias (30).

NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN

Por tanto, puede decirse que desde el año 2001, la posibilidad de instalar ascensores en edificios residenciales que hubieran agotado su edificabilidad ha tenido una buena acogida y efectos sin duda favorables sobre la edificación residencial funcionalmente más precaria de los barrios de Zaragoza. Sin embargo, sobre todo en conjuntos de viviendas baratas de alguna antigüedad y con ordenación abierta, ha tropezado con la falta de patios de luces o espacios libres pertenecientes a la comunidad de propietarios donde fuera posible la instalación del ascensor. Esa dificultad se ha hecho notar especialmente con motivo de los estudios y proyectos emprendidos por la sociedad municipal Zaragoza Vivienda para la adecuación funcional de varios conjuntos de vivienda sindical, empresarial y social del período franquista, en varios de cuyos bloques era imposible la implantación de nuevos ascensores sin ocupación de la vía pública.

No cabe duda de que cuando un ascensor no puede implantarse más que sobre suelos del dominio público se produce un conflicto de intereses en el que a priori no puede considerarse que ninguno de los dos que concurren haya de imponerse con carácter general. Por una parte, es evidente la conveniencia de preservar la integridad del dominio público, formado en este caso por calles y espacios libres que se han obtenido y ejecutado porque se entendía que eran necesarias para el adecuado funcionamiento de la ciudad. Por otra parte, habrá casos en que sin esa posibilidad edificios de vivienda colectiva completos quedarán privados de una accesibilidad mínimamente adecuada, objetivo que el plan general se había propuesto para evitar que sectores de población normalmente muy vulnerables se vean condenados a situaciones penosas que la normativa vigente considera inadmisibles, y también para preservar en lo posible el valor del patrimonio edificado existente.

Ese conflicto de intereses habrá de resolverse caso por caso, permitiendo que se imponga aquel que en cada supuesto resulte más relevante, pero limitando al máximo la incidencia negativa sobre el que haya de ceder.

En el estado actual de cosas, la ocupación de la vía pública sólo sería posible si el Ayuntamiento, a la vista del proyecto de instalación del nuevo ascensor, decidiera acometer una modificación puntual del plan general que altere las alineaciones de forma que la parte afectada de las calles o espacios libres públicos limítrofes con los bloques pase a tener calificación residencial.

Ese procedimiento tiene dos claros inconvenientes. En primer lugar, tropieza con una tramitación lenta, a veces excesiva para el problema de que se trata y para los plazos que ha de manejar una comunidad de propietarios. En segundo lugar, somete a la calle a una serie de recortes que implican un menoscabo permanente, que no tendrá fácil recuperación si algún día la necesidad que lo ha provocado desaparece.

Siguiendo el ejemplo de otras ciudades donde se ha presentado el mismo problema, se ve como una alternativa adecuada la regulación de la ocupación de la vía pública con ascensores mediante la autorización de una ocupación privativa de aquella a cambio de un canon periódico, que no impide el objetivo material de la actuación, pero preserva a largo plazo la integridad de la vía pública.

Con todo, y a diferencia por ejemplo de Madrid, no se ha querido reducir el trámite urbanístico a la presentación de un proyecto de edificación que el Ayuntamiento haya de resolver en un acto de otorgamiento o denegación de licencia. Siendo la licencia un acto reglado, donde no cabe sino aplicar la norma vigente sin interposición de valoraciones discrecionales, se ha entendido más procedente la tramitación previa de un instrumento donde esos criterios puedan tener una cabida adecuada. Incluso reglamentaciones como la citada de Madrid, que se remiten directamente a la licencia, requieren de los informes técnicos previos a ésta valoraciones que rozan los límites de la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados; así el artículo 5 de la instrucción del Ayuntamiento de Madrid sobre criterios, condiciones y procedimiento para la instalación de ascensores en fachada en edificios de carácter residencial (resolución de 10 de noviembre de 2008 de la Coordinadora General de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid; BOAM de 2 de diciembre), determina que «sólo podrá autorizarse

la implantación de torres de ascensores ocupando zonas verdes o vías públicas colindantes con edificios existentes adosados a las fachadas de estos últimos, cuando en la solicitud de licencia se razone y justifique fehacientemente que, por las características concretas del edificio en el que se pretende implantar, constituye la única solución técnicamente viable para subsanar la carencia de ascensor en el mismo, y que no se produce un deterioro notable en la calidad del espacio público afectado, así como de las redes de infraestructuras y servicios urbanos que, en su caso, discurren por el mismo./ La solución adoptada deberá estar formalmente integrada con la fachada de la torre de ascensor, los materiales empleados, y a la resolución de los problemas de accesibilidad del edificio [...]»

Todas esas valoraciones cualitativas y la gran cantidad de informes que más adelante se piden para resolver el expediente de licencia encontrarían sin duda mejor cauce en la formulación de un estudio de detalle que incluya toda la documentación necesaria para acreditar los extremos pertinentes, lo que, por otra parte, evitará a la comunidad de propietarios embarcarse en la redacción de un proyecto de edificación pendiente aún de tan sustanciales valoraciones antes de poder ser validado.

Por otra parte, la redacción de las propuestas de la sociedad Zaragoza Vivienda ha permitido comprobar que el tratamiento dado por el plan general de ordenación vigente a las zonas C1, conjuntos urbanos contemporáneos donde se prevé el mantenimiento de la estructura existente, es insuficiente en algunos aspectos. Como se verá en el apartado que sigue, se propone también una modificación o, mejor dicho, una ampliación de las posibilidades que permite esa regulación, de forma que sea más fácil la resolución de determinadas cuestiones que no encontrarían cauce suficiente en la mera redacción de proyectos de edificación o de obras ordinarias de urbanización.

CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN GENERAL

Esta modificación del plan general se reduce a la modificación de dos artículos de las normas urbanísticas del plan general vigente de acuerdo con los criterios expresados en los apartados que anteceden: el 2.2.14, que se refiere con carácter general a en caso de instalación de nuevos ascensores, y el 4.3.20, relativo a los criterios de conservación de la edificación en la zona C, grado 1º. Esto es así porque se ha entendido que los problemas manifestados en esta última por la sociedad municipal Zaragoza Vivienda no son privativos de ella, sino que pueden extenderse a toda la ciudad consolidada o, al menos, a las zonas edificadas antes de los años 70 u 80. Ello no obsta para que, como se advirtió en el apartado anterior, en la zona C1 sea conveniente precisar o ampliar algunas cuestiones relativas a su ordenación.

Por lo que se refiere a la instalación de ascensores, se completa, por un lado, la previsión de ejecución fuera de cómputo de parámetros genéricos limitativos del aprovechamiento –edificabilidad, ocupación, distancias- en los patios de luces y espacios libres privados, regulada en el apartado 3º del artículo 2.2.14, con un nuevo apartado 4º del mismo artículo que admite la colocación de ascensores, en términos similares, sobre la vía pública.

Para ello, se requiere la aprobación de un estudio de detalle, instrumento de planeamiento susceptible de valoración discrecional a diferencia de la licencia urbanística, que es un trámite reglado, e idóneo para resolver el problema planteado por la finalidad específica que le reconocen los artículos 125 a 128 del reglamento de planeamiento de la ley urbanística –la ordenación de volúmenes, la corrección puntual de alineaciones y rasantes, y el establecimiento de condiciones estéticas y de composición de la edificación.

En ese trámite, los interesados habrán de acreditar que la adecuación del edificio a la normativa de accesibilidad exige la ocupación de la vía pública, sin que sea objetivamente posible otra solución que esa, y que la propuesta que se realiza es la menos gravosa para el dominio público de todas las posibles. Complementariamente y sin perjuicio de las pertinentes comprobaciones municipales, el estudio de detalle deberá acreditar que el espacio público afectado mantendría su funcionalidad una vez ejecutada la propuesta, de forma que ni el tráfico rodado ni el peatonal se vieran coartados ni se empeoraran las condiciones de la vía pública en relación con la normativa sobre barreras arquitectónicas o el paso de vehículos de emergencia.

El nuevo apartado 4º regula el contenido que ha de tener el estudio de detalle que habilite la instalación de ascensores fuera de las parcelas residenciales, que deberá incluir documentación suficiente relativa al estado actual y a la propuesta en relación con el espacio público afectado, con los servicios y redes que en él pudieran existir, con la configuración arquitectónica del edificio y con la de su entorno. En relación con esta última cuestión, se establece la potestad del Ayuntamiento para fijar criterios unitarios de composición cuando el edificio para el que se pida licencia forme parte de un conjunto arquitectónico o urbanístico de escala mayor, donde prevalezca una unidad arquitectónica. Para ello, se recurre al mismo procedimiento establecido ya en el artículo 2.5.2,6, de las normas del plan vigente para las reformas de fachada, que permite exigir que las soluciones arquitectónicas autorizadas en un primer proyecto se repitan en los demás que se promuevan en el ámbito homogéneo al que pertenezca:

Cuando se realicen obras que afecten al aspecto exterior, incluida la mera pintura de las fachadas, de inmuebles que en ese momento correspondan a comunidades de propietarios independientes, pero que en origen formaran parte de edificaciones de mayor tamaño o de conjuntos y barrios proyectados con criterios uniformes, y aun en el caso de que no sean objeto de ninguna protección específica, el Ayuntamiento podrá exigir, motivándolo, la adecuación de los tratamientos que se apliquen a criterios dirigidos a preservar o recuperar la homogeneidad con los inmuebles de su entorno.

Se admite sólo la tramitación de estos estudios de detalle y, por tanto, la instalación de ascensores sobre la vía pública sin modificación de plan general, en zonas de suelo urbano consolidado con edificación abierta (A2, A3, C1 y D), entendido que en las de edificación en manzana cerrada, con fachadas alineadas a la calle y calles, generalmente, más encajonadas, la invasión de las aceras y la rotura de las líneas de fachada sería mucho más conflictiva.

El estudio de detalle no dará lugar a una modificación de alineaciones que amplíe el suelo lucrativo privado a costa del sistema viario, sino a una ocupación a canon de la vía pública, que mantendrá su calificación. La concesión se extinguirá al cabo de 75 años o, antes de esa fecha, cuando desapareciera la nece-

sidad que la motiva por demolerse el edificio de viviendas o por someterse a una reforma cuya entidad permita exigir a la propiedad una redistribución que devuelva todos los elementos de comunicación vertical al interior de la parcela. Se aplicará el mismo régimen cuando el suelo exterior afectado esté total o parcialmente calificado como espacio libre público.

Por otra parte, se añade en ese mismo artículo 2.2.14 un apartado 5º que, para mayor seguridad jurídica, recoge el contenido del criterio interpretativo del artículo 2.3.12 de las normas del plan general aprobado el 27 de febrero del 2004, que ya se reprodujo en un apartado anterior de esta memoria.

En el artículo 4.3.20, se añade un apartado 3º relativo al perfeccionamiento de la ordenación pormenorizada de los conjuntos urbanos caracterizados calificados como C1 que se contiene en el plan general mediante la formulación, optativa, de un plan especial de reforma interior referido a cada ámbito completo. Cuando se redactó la última revisión del plan general de Zaragoza había extremos todavía desconocidos sobre los que hoy van teniéndose más datos. Uno de ellos es la titularidad de los espacios libres de estos conjuntos, que a veces están urbanizados como calles y a veces como jardines o áreas libres, y que en ocasiones se cierran al uso público, mientras en otras no están aparentemente separados del viario de dominio público que rodea esos conjuntos.

La razón de esta imprecisión es la peculiar y heterogénea forma en que estos grupos se ejecutaron. A veces de iniciativa pública y otras semipública, se trató en general de promociones realizadas sobre una sola propiedad, donde la entidad que los impulsó construyó las viviendas y urbanizó el resto con mayor o menor precariedad. Con el tiempo, los vecinos accedieron a la propiedad de sus pisos, en régimen de propiedad horizontal, y además desaparecieron los organismos que habían gestionado las promociones, añadiéndose a todo ello que las competencias en materia de vivienda pasaron del Estado a las comunidades autónomas. Fruto de tan complejos procesos, que por añadidura fueron muchas veces precipitados, acelerándose las ventas para liquidar los patrimonios de las entidades promotoras o traspasar las competencias, fue una marcada confusión en la propiedad final de los espacios libres. A veces, pasaron a formar parte de los elementos comunes de propiedad indivisa asociados a la privativa de los pisos, con el mismo estatuto que las cajas de escalera o los zaguanes; otras, fueron inscritos como fincas separadas, cuya propiedad quedó en manos de los propios vecinos o de las comunidades autónomas.

Aparte de los problemas financieros y de iniciativa que ha de suponer para la adecuación de su urbanización, necesaria prácticamente en todos los casos, esa confusión generará siempre graves conflictos de uso y mantenimiento de esos espacios, de los que en Zaragoza hay ya experiencia sobrada –Severino Aznar, en Delicias; José Antonio Girón, en Las Fuentes. La falta de compromiso o de posibilidades económicas por parte de los residentes, unida al lógico desentendimiento de la administración, ya que son de propiedad particular, provocará a la larga el deterioro de esos lugares. Por añadidura, habrá casos en que no pocos bloques quedarán completamente aislados de la vía pública por espacios privados, y éstos, por fin, terminarán por no ser sentidos como propios ni por unos ni por otros.

Salta así a la vista que la recuperación de estos conjuntos no puede quedarse en la realización de unas obras que acomoden los bloques residenciales a los estándares actuales de calidad, o incluso que mejoren materialmente los espacios libres. Será imprescindible un estudio serio del régimen de propiedad y una acotación precisa de aquellas porciones del espacio libre que han de constituir espacios de propiedad y disfrute de los vecinos de los bloques, a título privativo o comunitario, y aquellos que deban integrarse a todos los efectos en el espacio público de la ciudad, como calles y plazas de pleno derecho.

El plan especial también podrá resolver la dotación de ascensores en los bloques de viviendas, recurriendo cuando sea necesario a la fórmula de ocupación de la vía pública regulada en el nuevo apartado 4º del artículo 2.2.14. Podrá considerar la dotación de estacionamientos para los residentes, en superficie, en las plantas bajas o bajo rasante, y tendrá la oportunidad de concretar las características de los edificios, y en particular sus condiciones de ornato, construcción y ahorro energético.

Más novedosa es la posibilidad que se brinda a estos planes especiales de elevar ligeramente la superficie edificada en los ámbitos afectados, destinada, eso sí, sólo a aumentar la superficie de aquellas viviendas cuyo tamaño sea manifiestamente insuficiente, o que hayan de reducirse para construir nuevos ascensores. El límite que se fija para este incremento, vinculado más a la habitabilidad de las viviendas existentes que al aprovechamiento urbanístico del suelo, es el que resulte de elevar la superficie de todas las viviendas cuya superficie útil, una vez reformadas, no alcance los 45 m², hasta este límite, ello siempre que el incremento total no supere el 10% de la superficie edificada computable legalmente autorizada que hubiera en el ámbito en el momento de la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana (13 de junio de 2001). Como es natural a la vista de la finalidad de la norma, estos aumentos de edificabilidad no podrán amparar aumentos del número de viviendas en el conjunto.

Aparte de estos incrementos de superficie edificada, tendentes a la acomodación de las viviendas a mínimos funcionales, el nuevo apartado 3º del artículo 4.3.20 admite expresamente los aumentos de techo edificado que pudieran derivar de la aplicación del artículo 2.5.4 de las normas del plan general, sobre modificaciones de fachadas, modificado mediante la modificación aislada número 44 del plan general, recientemente aprobada. Naturalmente, estos cerramientos no podrán autorizarse en edificios que, además de estar incluidos en conjuntos protegidos como tales por el plan general, en tanto que calificados como zona C1, estuvieran catalogados a título individual, conforme al apartado 1º del artículo 2.5.4.

Ambos tipos de incremento de superficie edificable, cuya ubicación y características físicas habrán de quedar expresadas en el plan especial, estarán condicionados al informe favorable del órgano competente en materia de protección de patrimonio.

De acuerdo con el criterio general expresado en el artículo 2.5.4, los incrementos de edificabilidad sobre la otorgada al solar por el planeamiento por causa del cierre de terrazas deberán acompañarse, como por la obtención por los in-

teresados de la habilitación necesaria para la materialización del exceso por el procedimiento previsto en el artículo 1.2.5,3, de las normas del plan general. No se exige esa compensación cuando se trate de acomodar las viviendas a la superficie útil mínima de 45 m², por entenderse que en este caso se trata de proporcionarles las mínimas condiciones de habitabilidad que resultan exigibles; esto implica que, cuando mediante un cierre de terraza se consiguiera este último objetivo, tampoco sería necesario el abono correspondiente en la parte destinada a lograr los 45 m².

EFFECTOS DE LA MODIFICACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

Las modificaciones normativas que se proponen tendrán efectos puntuales concentrados en determinados bloques residenciales donde hoy en día se producen graves carencias de accesibilidad, o en conjuntos de vivienda con manifiesta necesidad de adecuación funcional y constructiva. Por su alcance, no implicará variaciones sensibles en el orden general de la ciudad y del territorio con respecto a la situación actual, ya que no se trata más que de un perfeccionamiento normativo.

En última instancia, todas las novedades amparadas por la modificación de los artículos 2.2.14 y 4.3.20 requieren la formulación posterior de una figura específica de planeamiento, ya se trate de un estudio de detalle, en el primer caso, o de un plan especial de reforma interior, en el segundo.

En ningún caso se ampara la ampliación del número de viviendas existente, y aun en los supuestos en que puede recrecerse la superficie edificada de las viviendas actuales, ese incremento se reduce a la consecución de una superficie mínima que no ha de asociarse siquiera a un aumento del número de residentes en su interior. Por estos motivos, la modificación propuesta no producirá ninguna nueva necesidad referida a las zonas verdes y equipamientos de los sistemas locales o general, ni alterará el equilibrio territorial.

En todo caso, el nuevo apartado 3º del artículo 4.3.20 es susceptible de propiciar una mejora en la calidad de la escena urbana y en el funcionamiento y la calidad constructiva de los conjuntos contemporáneos a los que afecta.

Zaragoza, a 10 de febrero de 2009

El arquitecto jefe del Servicio Técnico
de Planeamiento y Rehabilitación,

Ramón Betrán Abadía.