PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

ZARAGOZA

MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO

77

Zaragoza
AYUNTAMIENTO

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado con carácter INICIAL, por acuerdo plenario de fecha - 1 ABR. 2011
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad

CONDICIONES GENERALES DE LAS DOTACIONES DE ESTACIONAMIENTO

2.4.2 NN.UU.

IMPLANTACIÓN DE EDIFICIOS DE ESTACIONAMIENTO

2.4.12 NN.UU.

CONDICIONES GENERALES DE COMPATIBILIDAD SEGÚN LA SITUACIÓN EN LOS EDIFICIOS

2.6.6 NN.UU.

USOS COMPATIBLES EN LOS EQUIPAMIENTOS

8.2.10 NN.UU.

Zaragoza
AYUNTAMIENTO

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario de fecha 30 SET. 2011
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad

EJEMPLAR PARA LA APROBACIÓN INICIAL

MARZO DE 2011

Expte. 290.177/2011

MODIFICACIÓN 77 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, a perfeccionar sus determinaciones haciéndolas más eficaces y evitando interpretaciones ambiguas o contradictorias, o a recoger nuevos criterios de la Corporación.

Durante los diez años en los que ha estado vigente la última revisión del plan general, se han observado algunos elementos de la regulación de los usos en planta de sótano y de la dotación de estacionamientos no vinculados a los usos dominantes de los edificios que se entiende conveniente reelaborar, a fin de hacer más clara la redacción de las normas y perfeccionar su sentido dentro de los criterios generales del plan.

Con ese fin, se propone en esta modificación aislada número 77 del plan general la modificación de los artículos 2.4.2, 2.4.12, 2.6.6 y 8.2.10 de las normas urbanísticas.

OBJETO, NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN

La modificación aislada 77 del plan general tiene dos objetivos básicos:

1.º Perfeccionar la normativa relacionada con la ejecución de estacionamientos de uso público en áreas con especiales carencias de plazas en el interior de los edificios, que se detallan en el anejo II de las normas del plan general (artículos 2.4.2, 2.4.12 y 8.2.10 de las normas).

2.º Aclarar las condiciones de implantación de estacionamientos en los elementos del sistema de equipamientos y servicios de titularidad pública (artículo 2.4.2 de las normas).

3.º Perfeccionar la normativa referente a la posición, en uno u otro nivel, de los usos susceptibles de autorización en plantas bajo rasante de edificios de uso unitario (artículo 2.6.6 de las normas).

EJECUCIÓN EN LAS PARCELAS DE EQUIPAMIENTO DE ESTACIONAMIENTOS DESTINADOS A COMPENSAR LA CARENCIA DE PLAZAS EN SU ENTORNO

A propósito del primero de estos dos objetivos, ya se indicaba en la memoria expositiva del plan general que las dotaciones de ascensores y estacionamientos eran las carencias materiales más importantes del parque de viviendas dominante en varios barrios de la ciudad, donde vive casi la mitad de los zaragozanos. En la revisión de 2001 y en las modificaciones aisladas 5 y 54, se contuvo una normativa sobre dotación de ascensores en edificios que hubieran agotado los límites de edificabilidad u ocupación que ha permitido que cientos de edificios de vivienda colectiva de los años 50, 60 ó 70 recuperen su valor de uso al proveerse de esta instalación.

Pero si, con el debido marco normativo, puede y debe resolverse la dotación de ascensores, cuando materialmente es factible, dentro de cada comunidad de propietarios, la falta de plazas propias de estacionamiento no puede subsanarse generalmente más que con creación de nuevos estacionamientos públicos en lugares distintos, aunque próximos, de las viviendas y locales que generan su necesidad, ya que los inmuebles donde éstos se incluyen suelen carecer de espacios adecuados para acogerlas, tales como sótanos, plantas bajas sin uso o patios interiores situados en cota de calle.

Tanto la viabilidad económica de las actuaciones como la comodidad de los usuarios aconsejan una dotación repartida de estacionamientos para vehículos de residentes y visitantes con capacidad moderada, antes que grandes estacionamientos concentrados en unos pocos puntos. Como solución ideal, podría trazarse una malla de 300 a 500 metros de paso, deformada según la estructura urbana de cada barrio y su dotación actual de plazas en inmuebles privados.

La revisión de 2001 previó ya que en determinadas zonas con especiales carencias de plazas en el interior de los edificios, enumeradas en el anejo II de las normas, se considerara como uso compatible en las parcelas calificadas con uso residencial la implantación de edificios dedicados al uso exclusivo de estacionamiento. Para ello, el artículo 2.4.12 de las normas estableció unas determinadas condiciones, relacionadas con la integración arquitectónica y urbanística de esos edificios, y dictó un procedimiento específico canalizado a través de un estudio de detalle. Se estipulaba que las plazas que incluyeran se alquilaran o vendieran a vecinos del entorno inmediato o, excepcionalmente, se destinaran a estacionamiento en régimen rotatorio de vehículos que acudieran a la zona desde el exterior, lo que reduciría las necesidades de aparcamiento en la vía pública.

El hecho de que en los diez años transcurridos desde la revisión no se haya promovido ni uno solo de estos edificios de estacionamiento demuestra que, cuando se trata de actuaciones de promoción privada, prevalece el principio de que los usos más rentables desplazan a los que lo son menos. Por esa causa, y por necesario que sea desde el punto de vista social, el uso de estacionamiento difícilmente desplazará al uso residencial.

A la vista de ello, quedan dos alternativas que no son excluyentes. Una es la construcción de edificios de estacionamiento por la propia administración, pre-

via expropiación u obtención sistemática de parcelas previamente calificadas como equipamiento público, dentro del grupo de los servicios públicos urbanos. Cabría preguntarse si este tipo de campañas de adquisición de suelo, onerosas y forzosamente restringidas, sobre todo en períodos como el actual, no podrían enfocarse antes hacia otros destinos no menos adecuados y carentes de alternativa, como la construcción de equipamientos públicos que cubrieran las carencias actuales de los barrios o de viviendas protegidas, preferentemente en alquiler.

La otra alternativa es aprovechar los suelos de los sistemas viario, de zonas verdes o de equipamiento para construir en el subsuelo estacionamientos públicos que no consuman superficie edificable ni incidan desfavorablemente en el destino principal de esos sistemas o en la escena urbana.

La construcción de estacionamientos bajo zonas verdes públicas ha sido ya ensayada por el Ayuntamiento de Zaragoza, con mayor o menor éxito. Aquí, como en otras ciudades, se ha venido aceptando ese uso bajo rasante, aun no previéndolo expresamente el planeamiento, siempre que se mantenga la titularidad pública del suelo y que no se dificulte su normal utilización en superficie de acuerdo con la calificación establecida por el plan. Se entiende aquí que el uso de estacionamiento de uso público o para residentes de entornos más amplios, que de otro modo estacionarían en la calle, responde a un justificado interés público y que su resolución no obstaculiza la plena realización de los usos previstos por el planeamiento en los terrenos afectados. Con todo, es innegable que los estacionamientos bajo zonas verdes tienen consecuencias siempre problemáticas sobre la capacidad de éstas para soportar arbolado y a veces provocan elevaciones de rasante que acaban por deteriorar mucho su calidad y su relación con el espacio urbano circundante.

Sería posible también construir estacionamientos de uso público bajo avenidas y calles de cierta anchura, si bien en este caso los problemas derivarían de la compatibilidad con las redes enterradas de infraestructuras y de las necesidades de acceso mediante rampas y escaleras, que pueden tener difícil ubicación en viales que no sean muy anchos.

Esos problemas serían en principio mucho menores bajo parcelas del sistema de equipamientos y servicios, al menos si los estacionamientos se proyectaran coordinadamente con la edificación sobre rasante. Así como el viario y los espacios libres públicos no han de contar, por su naturaleza, con edificaciones sobre la rasante del terreno, o en caso de haberlas afectan a superficies mínimas, los equipamientos, también por su naturaleza, han de estar construidos. Es evidente que la construcción bajo la rasante condiciona la edificación superior, y en algunos casos también el aprovechamiento de los espacios libres, que, a diferencia de las zonas verdes, pueden tener una variada gama de exigencias. De todos modos, en el caso general y con la debida coordinación, el impacto que causan los estacionamientos en el uso en superficie puede ser menor que en las zonas verdes y el viario, e incluso en determinados tipos de dotación, sobre todo escolar y deportiva, pueden ejecutarse bajo espacios no construidos y tampoco provistos de arbolado de porte.

Se da además la circunstancia de que en los equipamientos de titularidad privada la construcción de estacionamientos de uso público bajo rasante puede resultar un aliciente para la propiedad y reduce las necesidades de inversión pública, tan importantes por causa de los graves déficits de los barrios consolidados como difíciles en tiempos de obligadas restricciones financieras.

La revitalización de esos barrios y, en particular, la progresiva ampliación de las plazas de estacionamiento disponibles, no podrá quedar en una mejora cuantitativa de la dotación. Se considera necesario que la construcción de nuevos estacionamientos se acompañe con la supresión de plazas en la vía pública, de modo que se mejore la escena urbana, con posibilidad de conversión en residenciales de una parte de las calles, y se favorezca la viabilidad económica de los nuevos estacionamientos enterrados.

La exigible conexión entre ambas formas de actuación –creación de nuevos estacionamientos de uso público y acondicionamiento del espacio viario en función de las necesidades de los peatones- requiere que aquéllos no se implanten de forma que menoscaben las posibilidades de reducción del tráfico en las calles. Los estacionamientos de uso público deberán ser inmediatos a calles de distribución, a 50 Km/h, que permitan un acceso suficientemente fluido, evitándose el acceso por calles peatonales o residenciales existentes o previsibles.

Para atender a todos estos propósitos, se propone la modificación del artículo 2.4.2 de las normas del plan general, añadiendo un nuevo apartado 5º donde se contemple expresamente la ejecución en parcelas del sistema de equipamientos y servicios, de titularidad pública o privada, de más plazas de las necesarias para el funcionamiento de la propia dotación, a fin de suplir necesidades derivadas de la falta de plazas en los edificios del entorno o la necesidad de reducirlas en la vía pública.

Se parte de la idea de que si una carencia de plazas de estacionamiento en una zona no es buena, tampoco es deseable un exceso o una localización tal que, por excesiva concentración o por localización en calles inadecuadas, provoque la saturación del viario por el tráfico rodado o una carga de éste que deteriore el medio ambiente. Por eso, además de fijar normas fijas como la limitación de esta posibilidad a las áreas con carencias de plazas de estacionamiento detalladas en el anejo II de las normas, la prohibición de estacionamientos ajenos a la dotación propia del equipamiento cuando haya de accederse por calles peatonales, residenciales o de anchura inferior a 5 metros, o el condicionamiento de los accesos por calles de la malla básica, se preserva la capacidad discrecional del Ayuntamiento para autorizar la implantación, con apoyo en los informes del servicio competente requeridos por el artículo 2.4.7,2º, de las normas, así como para determinar la capacidad del estacionamiento no vinculado y la distribución de sus plazas entre las alquilables a usuarios ajenos al uso del equipamiento y las de rotación.

La autorización que, con los fines previstos, podrá otorgar el Ayuntamiento para permitir la construcción de estacionamientos de uso público bajo parcelas de equipamiento privado no será viable si conlleva la venta de plazas de estacionamiento, con el fin de evitar distorsiones en el régimen de propiedad de la

parcela de equipamiento. Este régimen proporciona a todos los copropietarios un derecho a decidir sobre cualquier actuación que quisiera llevarse a cabo en la parcela, lo que podría dificultar el adecuado mantenimiento, la gestión, la mejora o la reforma del equipamiento, y a la larga imponer dificultades en la gestión de éste que llegaran a comprometer la vinculación del suelo al uso que el planeamiento le ha dado.

Con el mismo fin de preservar la compatibilidad del estacionamiento con el uso de equipamiento pretendido por el planeamiento, se requiere un conjunto de condiciones, en la letra (d) del nuevo apartado 5, tendentes a garantizar que la construcción no disminuye la edificabilidad necesaria para el equipamiento ni interfiere en su construcción.

* * *

La elaboración de este nuevo apartado 5º del artículo 2.4.2 ha sugerido la mejora del actual 2.4.12, sobre implantación de edificios de estacionamiento en parcelas con calificación residencial situadas en áreas con carencias pronunciadas y generalizadas de plazas de estacionamiento, de modo que también en este caso, y con el mismo propósito que en el nuevo 2.4.2,5, se prohiba la implantación cuando implique el acceso por calles peatonales, residenciales o de anchura inferior a 5 metros, y se condicione al criterio municipal, conforme al procedimiento establecido por el artículo 2.4.5,2º de las normas, el acceso por calles pertenecientes a la malla básica.

CONDICIONES DE IMPLANTACIÓN DE ESTACIONAMIENTOS EN LOS EQUIPAMIENTOS DE TITULARIDAD PÚBLICA

Por otra parte, al artículo 2.4.2 se le ha añadido otro nuevo apartado 4º, relativo al caso específico de los estacionamientos en las parcelas de equipamiento público. No se trata aquí –como en el apartado 5º- del destino de la dotación excedentaria con respecto al número obligado de plazas que pudiera autorizarse, sino de la dotación adecuada para satisfacer las necesidades del personal empleado en el propio equipamiento y de sus usuarios externos.

A diferencia de los edificios privados, se trata ahora de servicios de naturaleza pública, para los que un estacionamiento también público no ha de implicar una detracción de las plazas propias sino una mera cuestión de gestión de su utilización.

En la mayoría de los edificios de equipamiento es impensable que dentro del recinto pueda acogerse indiscriminada y gratuitamente a cuantos trabajadores y, sobre todo, usuarios, pretendan acceder con su vehículo particular. No sólo será preciso un control de esta función y su restricción dentro de unos límites, sino que, en general, el cobro de unas determinadas tarifas contribuirá a una menor utilización del automóvil privado y establecerá un criterio razonable para seleccionar a los usuarios que puedan gozar de ese privilegio frente a los que, por la limitación inevitable del número de plazas, hayan de aparcar en la calle.

Por razones obvias de estructura de las administraciones públicas, parece poco probable que el propio personal adscrito al servicio de que se trate pueda ges-

tionar un estacionamiento que exija la casi siempre inevitable selección de usuarios, además de labores de organización, control y vigilancia. Como otros servicios análogos incluidos en edificios de equipamiento (cafeterías, restaurantes, estancos, quioscos, librerías, tiendas, etc.), la fórmula de la concesión a un tercero para que gestione el estacionamiento, a cambio -como es natural- de unas determinadas compensaciones económicas, es por ello una alternativa adecuada. El concesionario se encargaría de organizar el acceso a las plazas mediante cuotas de abono periódico, que darían derecho al estacionamiento durante un mes, un trimestre o un año, por ejemplo, por rotación o por otro sistema que se considerara adecuado.

Esto no ha de significar un menoscabo de la dotación de estacionamiento, sino, como se ha dicho, una forma de ejercer la obligada selección de los usuarios que puedan aparcar en el interior del propio edificio.

Tampoco ha de entenderse como una contradicción con la naturaleza pública del equipamiento, por lo mismo que no se atribuye ese efecto a los estacionamientos de uso público sujetos a formas de explotación similares situados bajo las zonas verdes y espacios libres públicos.

DISTRIBUCIÓN DE USOS EN LAS PLANTAS DE SÓTANO DE LOS EDIFICIOS DE EQUIPAMIENTO Y PRODUCTIVOS DE USO UNITARIO

El tercer objetivo de esta modificación del plan general se refiere a la distribución de los usos en las plantas bajo rasante de determinados edificios que no se ajustan al tipo dominante que se tuvo preferentemente en cuenta en la redacción del capítulo II de las normas del plan general.

En aplicación de las normas de 2001 y de sus precedentes de 1986, que en este aspecto eran prácticamente idénticas, se han observado ciertas disfunciones debidas a la redacción del primer apartado del artículo 2.6.6, dedicado a las condiciones generales de compatibilidad de usos en las plantas de sótano. El tipo de limitaciones que se impone sobrepasa los límites de una regulación de la adecuada superposición de usos, en estricto sentido, para ser garantía de que la distribución de éstos no se utiliza para materializar de hecho una superficie construida más lucrativa que la que en situación normal y con las normas generales establecidas por el plan corresponde a cada solar. Si no hubiera normas de este tipo, podría ocurrir que un edificio de viviendas añadiera en plantas de sótano usos comerciales o recreativos que, sin consumir edificabilidad, añadieran una importante superficie comercializable que distorsionara el equilibrio de usos en el propio edificio y en su entorno.

Hay casos, como los edificios de equipamiento o los productivos de uso exclusivo y unitario, donde, considerando la redacción del apartado 1.ºa, del artículo 2.2.19, relativo al cómputo de edificabilidad en plantas sobre rasante de edificios de uso productivo exclusivo o con importante proporción de usos productivos –novedad de la revisión de 2001-, esas prescripciones del artículo 2.6.6 pierden interés a los efectos señalados e implican, por el contrario, una rigidez innecesaria para el proyecto.

En edificios productivos de uso unitario, donde, además de los criterios citados en cuanto al cómputo de la edificabilidad, no va a haber una división de la propiedad o del uso por la que los sótanos puedan cobrar un sentido económico independiente del resto, no tiene mucho sentido obligar a que el almacenaje –por ejemplo- se sitúe en primer sótano y el estacionamiento en segundo. Y aún es más evidente el problema planteado en edificios de equipamiento, donde además de ello se les prohibiría, de aplicarse la norma genérica y a modo de ejemplo, que tuvieran bajó rasante locales sujetos a la normativa sobre espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos con capacidad superior a cien personas, cuando es un hecho que muchas veces esos locales (por ejemplo, en salas de espectáculos, de concierto, salones de actos...) tienen una óptima localización en esas plantas bajo la rasante.

Por esos motivos, se propone eximir de estas normas de distribución interna dentro de las plantas bajo rasante a los edificios de equipamiento y de uso productivo unitario, en los que se entiende suficiente que se satisfagan las normas generales, urbanísticas o sectoriales, que regulan la superficie edificable, la habitabilidad, la accesibilidad, la seguridad, la evacuación y demás aspectos concurrentes.

CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN GENERAL

Esta modificación del plan general se reduce a la modificación de cuatro artículos de las normas urbanísticas del plan general vigente de acuerdo con los criterios expresados en el apartado que anteceden:

a) Artículo 2.4.2, que se refiere a las condiciones generales de las dotaciones de estacionamiento; se añaden dos nuevos apartados, 4º y 5º, sobre condiciones de implantación de estacionamientos en equipamientos públicos y sobre ampliación de plazas en equipamientos públicos o privados, respectivamente.

b) Artículo 2.4.12, sobre edificios de estacionamiento en áreas con pronunciadas carencias; se añade al apartado primero un párrafo que prohibe el acceso a estos edificios desde calles inadecuadas para la implantación de estacionamientos de uso público.

c) Artículo 2.6.6, sobre condiciones generales de compatibilidad de usos según su situación en los edificios; se añade al apartado primero un párrafo que contempla la distribución bajo rasante en edificios de equipamiento o productivos de uso unitario.

d) Artículo 8.2.10, sobre usos compatibles en los suelos del sistema de equipamientos y servicios; se aclara, en consonancia con el nuevo apartado 5º del artículo 2.4.2, que en los edificios del sistema de equipamientos y servicios podrá autorizarse la ampliación de plazas de estacionamiento con objeto de suplir la ausencia de plazas suficientes en el entorno.

Además de esta memoria, forma parte del documento de modificación del plan general la reproducción de los apartados de las normas urbanísticas que se modifican y la nueva redacción que se propone.

EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

Las modificaciones normativas que se proponen tendrán efectos puntuales concentrados en determinadas parcelas del sistema de equipamientos y servicios, de titularidad pública y privada, y en edificios productivos destinados a un uso unitario. La modificación del artículo 2.6.6 de las normas que se propone afectará sólo a la distribución interna de los usos dentro de las plantas bajo rasante de esos edificios, sin ninguna afección sobre el exterior de éstos.

Las únicas innovaciones susceptibles de producir efectos sobre el territorio serán las relativas a las dotaciones de estacionamiento en los edificios de equipamiento, y en particular aquellas que se refieren a las plazas excedentes de la dotación mínima que el Ayuntamiento pueda autorizar. Hay que tener en cuenta que esos excesos ya son admitidos por el plan con carácter general en parcelas lucrativas, que son la mayoría de las que componen la trama urbana, y que aun en las de equipamiento la modificación viene a aclarar de modo definitivo una posibilidad que hasta ahora podía entenderse implícita a las normas de la revisión, del mismo modo que se podían promover estacionamientos de uso público, tampoco expresamente previstos por el planeamiento, bajo zonas verdes y espacios libres públicos.

Más que abrir una nueva posibilidad, la modificación 77 viene a concretar y poner límites a lo que de otro modo sería una decisión basada en criterios ambiguos y dispares, determinando que los estacionamientos de uso público bajo parcelas de equipamiento sólo son autorizables en las áreas con especiales carencias de estacionamientos en el interior de los edificios que se enumeran en el anejo II de las normas, y prohibiendo la autorización de aquellos estacionamientos que hubieran de tener acceso por calles inadecuadas para soportar más tráfico rodado que el estrictamente necesario.

Así acotada la norma, sus efectos sobre el territorio no pueden ser sino favorables, ya que contribuirá a revalorizar el parque edificado, especialmente residencial, de barrios enteros carentes de una dotación suficiente, y también a despejar la vía pública de coches estacionados de residentes y visitantes, posibilitando la mejora de la escena urbana y la ampliación de los espacios libres a disposición de los viandantes.

Por su alcance, la modificación no implica variaciones sensibles en el orden general de la ciudad y del territorio con respecto a la situación actual, ya que sólo se trata de un perfeccionamiento normativo. Tampoco implica nueva necesidad de suelos destinados a zonas verdes o equipamientos, dado que no implica mayores densidades residenciales ni aprovechamientos lucrativos.

Zaragoza, a 7 de marzo de 2011

El arquitecto jefe del Servicio Técnico
de Planeamiento y Rehabilitación,

Ramón Betrán Abadía.

Zaragoza AYUNTAMIENTO
GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado con carácter INICIAL, por acuerdo plenario de fecha – 1 ABR. 2011
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO
Fdo.: Luis Jiménez Abad

Zaragoza AYUNTAMIENTO
GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario de fecha 30 SET. 2011
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO
Fdo.: Luis Jiménez Abad