

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

# ZARAGOZA

MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO

# 86

NÚCLEOS DE POBLACIÓN EN SUELO URBANO NO CONSOLIDADO (DETERMINACIONES DEL PLANEAMIENTO ESPECIAL)

6.2.12 NN.UU.

SISTEMA GENERAL NO URBANIZABLE DE MEJORA DEL MEDIO RURAL

8.2.21 NN.UU.

Zaragoza  
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO  
El presente PROYECTO ha sido aprobado  
con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario  
de fecha 21 DIC. 2012  
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad

EJEMPLAR PARA LA APROBACIÓN DEFINITIVA

NOVIEMBRE DE 2012

Ex. 654.108/2012

# MODIFICACIÓN 86 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.

El capítulo 6.2 de las normas urbanísticas del plan de 2001 reguló las condiciones de regularización de determinadas parcelaciones residenciales ilegales que se entendieron muy consolidadas y susceptibles de reencauzarse hacia la legalidad siempre que concurrieran las debidas garantías para el interés público. Para ello se delimitaban unas zonas K de suelo urbano no consolidado donde se exigía la redacción de un plan especial al que se le requerían determinadas condiciones, y entre ellas la calificación de un 10% de la superficie del ámbito como *espacios libres públicos o comunitarios de uso público* (artículo 6.2.12,c); por otro lado, la letra (a) del mismo artículo permitía que la superficie del ámbito delimitado por el propio plan general fuera ampliada en el plan especial con *suelos exteriores destinados exclusivamente a soportar espacios libres y equipamientos públicos, de cesión gratuita y obligatoria, que no estarán al servicio exclusivo de los núcleos de población ordenados*.

Por tanto, se establecía una dotación mínima de espacios libres evaluada en el 10%, pero no se exigía que esa dotación fuera necesariamente de zonas verdes y espacios libres públicos, permitiéndose que, en atención a las peculiaridades obvias del problema urbanístico planteado, fueran también privados de uso público; no se trataba, pues, de un requerimiento taxativo de calificación de nuevas zonas verdes similar al que opera en suelos urbanizables y urbanos no consolidados convencionales. Por otra parte, se permitía que esos suelos se situaran fuera de la zona K delimitada por el plan general, siempre que –ahora sí– se cedieran gratuitamente al municipio- y que sirvieran al conjunto de la población municipal y no sólo a los parcelistas del ámbito, en atención, ante todo, a una cuestión de compensación de la agresión territorial consumada.

De los cuatro planes especiales de zonas K cuya tramitación se inició al amparo de esos preceptos, dos (K65/2 -Conde Fuentes/La Sagrada- y K82/2 -El Regao/Los Guarales-) fueron aprobados sin problemas relacionados con la dota-

ción de espacios libres públicos o cumunitarios. En otros dos (K59 –Fuente la Junquera- y K65/3 –Joaquín Costa-) los propietarios fueron incapaces de delimitar esos espacios libres en el interior de los núcleos –ambos de poca superficie-, en sus inmediaciones o en algún lugar donde tuvieran una función interesante para el municipio en relación con sus sistema de zonas verdes urbanas. Las circunstancias objetivas concurrentes llevaron al Ayuntamiento a concluir que, efectivamente, debía buscarse una solución que al mismo tiempo fuera viable y satisficiera tanto el interés público como la normativa vigente.

Los propietarios de esos ámbitos propusieron calificar como nuevas zonas verdes suelos exteriores al Cuarto Cinturón y en todo caso aislados en medio del suelo no urbanizable. Admitido que no había otra posición viable, surgían algunos problemas reales que no podían obviarse. Por una parte, si el suelo quedaba aislado en esas condiciones, no podía tener interés para los habitantes del municipio salvo que tuviera una dimensión que el pequeño tamaño de las parcelaciones no permitía en principio, de modo que el espíritu de la norma no se satisfacía. En segundo lugar, desligado de un ámbito de suelo urbano concreto, no tenía sentido calificarlo como sistema local de zonas verdes, quedando sólo la opción del sistema general. Pero, por un lado, no parecía correcto calificar así una pequeña porción de suelo desconectado con la ciudad, y, por otro, surgía el problema de la clasificación de ese sistema general. Si el suelo se calificaba como zona verde, al menos en las categorías hasta ahora contempladas por el plan general para los sistemas generales (urbanos y urbanizables), automática y artificialmente su valor se elevaba por encima de su precio actual, al atribuírsele los efectos de la nueva calificación urbanística. Eso llevaba a una limitación de su superficie hasta dimensiones que lo hacían inútil.

Por ese motivo, se consideró acorde con la normativa vigente y adecuado a los intereses públicos concurrentes que, si la zona verde se ubicaba fuera del ámbito de las parcelaciones regularizadas y no estaba inmediata a otros núcleos residenciales regulares o ampliaba zonas verdes existentes, se evitara la calificación como zona verde, eligiéndose en su lugar una superficie de valor económico equivalente (y obviamente mayor extensión) que el plan vigente calificara como suelo no urbanizable especial dentro de categorías que donde el Ayuntamiento, por razones medioambientales, tuviera interés en incorporar a su patrimonio. Hay que hacer notar que el artículo 6.2.12,a, que permite situar la dotación de espacios libres y equipamientos públicos en suelos exteriores al ámbito calificado como K no requiere que los primeros se califiquen como parte del sistema de zonas verdes, sino que sean de cesión gratuita y obligatoria, y que se dediquen al servicio general de la ciudad y compensen las agresiones territoriales producidas por las actuaciones ilegales.

Como precedente, puede apuntarse que, ya en la revisión del actual plan general aprobada en 2001, los elementos de la red viaria exteriores al Cuarto Cinturón (incluida incluso esta infraestructura) y a los barrios rurales fueron calificados como suelo no urbanizable especial de protección del sistema de comunicaciones e infraestructuras y no como sistema general viario.

El Ayuntamiento entendió que los montes públicos, las zonas forestales o los espacios naturales de interés de propiedad pública tenían, en el lugar en que la dotación debía situarse, ese carácter de espacios libres al servicio de la pobla-

ción que la norma requería, e incluso que, en el medio rural, fuera del Cuarto Cinturón, estas calificaciones (piénsese en el galacho de Juslibol, en los montes, bosques, etc.) eran más adecuadas que la de zona verde, que corresponde a un tipo de uso del suelo de naturaleza propiamente urbana.

La creación de un sistema de zonas verdes como el que se está formando en Zaragoza desde 2001 sólo tiene verdadero sentido si el subsistema de los parques urbanos adquiere continuidad y sirve para unir el tejido residencial con los espacios de interés situados fuera de la ciudad, acercados así al ciudadano pero inalterados en su condición de espacios naturales: el tratamiento que estas áreas han de recibir debe proceder de las técnicas medioambientales y no de las urbanísticas.

Se entendió también que, si la calificación de los terrenos a incorporar al patrimonio municipal de suelo era la adecuada ya en el planeamiento vigente, no era inexcusable delimitar en el plan especial de regularización de la zona K la concreta superficie de suelo a añadir al ámbito como cesión de espacio libre público, bastando con establecer en el documento (memoria, estudio económico, documento de compromisos) el compromiso de entregar ese suelo al Ayuntamiento en el momento de la gestión.

Pero el Consejo de Urbanismo de Aragón, como se ha dicho, juzgó que este procedimiento no se atenía a la letra de las normas urbanísticas del plan general, por lo que informó desfavorablemente los expedientes de los planes especiales de zona K afectados.

Al tratarse de planes especiales, el informe autonómico no es vinculante y el Ayuntamiento podría aprobarlos aun siendo éste desfavorable. No obstante, se considera oportuno precisar la normativa del plan general de modo que no haya dudas sobre la legalidad de unos procedimientos que se consideran acordes con el interés público y el espíritu del plan general de Zaragoza (y que, hay que insistir, no se cree que sean incompatibles con su letra).

Por otra parte, se ve en esta modificación una ocasión para perfeccionar la normativa general del suelo no urbanizable, de modo que se instaure la posibilidad de incorporar al patrimonio público terrenos que puedan servir a la mejora y recuperación del medio rural y natural. Es evidente que en muchas ocasiones conviene o incluso es precisa la adquisición por el Ayuntamiento de los suelos que el plan general califica como urbanizables especiales de protección del medio natural en modalidades tales como la repoblación forestal o los espacios naturales de interés. En otros casos, como los suelos que haya que destinar a nuevos trazados de vías pecuarias cuando los actuales se vean afectados por el planeamiento urbanístico, o los caminos rurales que hayan de completar la red pública actual, esa adquisición es obligada. Y a veces puede ser adecuado también formar un patrimonio público de suelos de huerta –por ejemplo- donde poder situar actividades relacionadas con la protección, recuperación, mejora y aprovechamiento del medio rural.

Por todo ello, se aprovecha para definir un nuevo sistema general no urbanizable de mejora de medio rural cuyos suelos puedan adscribirse al desarrollo de sectores de suelo urbanizable u urbano no consolidado, con los coeficientes de

homogeneización que proceda, para su obtención gratuita por la administración, o puedan al menos ser expropiados en ejecución del planeamiento.

Con los fines señalados hasta ahora, se propone en esta modificación aislada número 86 del plan general la modificación del artículo 6.2.12 de las normas urbanísticas, y la adición de un nuevo artículo 8.2.21.

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

La modificación aislada 86 del plan general tiene dos objetivos básicos:

- 1.º Perfeccionar la normativa relacionada con el suelo no urbanizable, creando un sistema general de protección del medio rural cuyos procedimientos de delimitación, fines y características se regula (nuevo artículo 8.2.21 de las normas).
- 2.º Adecuar las condiciones de los planes especiales de regularización de los núcleos de población en situación irregular (modificación del artículo 6.2.12 de las normas).

#### **SISTEMA GENERAL NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL**

A propósito del primero de estos dos objetivos, ya se ha adelantado la conveniencia de poder calificar en el planeamiento como sistemas generales suelos enclavados en las siguientes zonas del suelo no urbanizable del término municipal, con distintos fines:

- a) En las categorías de *sotos, galachos y riberas fluviales (SR)*, *masas arbóreas y terrenos forestales naturales (MA)*, *montes y suelos de repoblación forestal (RF)* y *otros espacios naturales de interés (NI)* del suelo no urbanizable especial de protección del ecosistema natural, con objeto de facilitar la obtención por el Ayuntamiento u otras administraciones de los suelos que hayan de incorporarse al patrimonio público en atención a la conservación y mejora del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje.
- b) En las zonas del suelo no urbanizable especial de protección del ecosistema productivo agrario denominadas *huerta honda (HH)*, *regadío alto tradicional (R)*, y *de transición al tramo urbano del Ebro (TE)*, suelos de huerta suburbana donde convenga albergar actividades públicas tendentes a regenerar el espacio agrario y fomentar su disfrute por los ciudadanos, acogiendo siempre actividades que serían autorizables como usos de interés público en suelo no urbanizable.
- c) En suelos que, de acuerdo con los planes especiales específicos previstos por las normas del plan general, convenga incorporar a la red de caminos públicos rurales para mejorarla, ampliarla o reordenarla.

Los suelos así calificados podrán calificarse en distintos procedimientos:

1. Por el propio plan general y sus modificaciones.
2. Por planes especiales localizados en el suelo no urbanizable especial y destinados a la protección del medio ambiente, la naturaleza y el paisaje, tales como los de mejora del medio físico rural, de ordenación de la red de caminos rurales (actual artículo 6.1.5,2), de protección de los espacios naturales, etc.
3. Por planes parciales o especiales cuando su ejecución exija la modificación del trazado de caminos rurales o vías pecuarias, con afección en su lugar de suelos no urbanizables que por esa causa deban pasar al dominio municipal o autonómico. En el caso de las vías pecuarias, se requerirá la conformidad de la Comunidad Autónoma.

En los casos en que la calificación no esté contenida en el propio plan general, sino en planes especiales referidos específicamente al suelo no urbanizable, no podrá afectar más que a suelos incluidos por el plan general en las categorías citadas más arriba, y la única alteración que supondrá la calificación como sistema general será la incorporación al correspondiente patrimonio público con los fines que le sean propios. Por esta razón, seguirá vinculado por las condiciones de protección del medio natural o rural que lo vincularan antes de su calificación como sistema general.

En el caso de los planes especiales de mejora del medio físico rural, solamente podrán preverse en estos suelos usos incluidos entre los que la legislación urbanística y el propio plan general consideran susceptibles de desarrollarse en el suelo no urbanizable, si bien las condiciones de superficie edificable, posición y otras similares podrán concretarse en el propio plan especial, con la debida justificación.

Para la incorporación de los suelos del sistema general no urbanizable al patrimonio público podrá recurrirse a los procedimientos convencionales regulados en la legislación urbanística, entre los que estará la adscripción a unidades de ejecución con aprovechamiento urbanístico, mediante los pertinentes coeficientes de ponderación de su valor.

El nuevo artículo 8.2.21 que se prevé incorporar a las normas regula el tipo de usos a que se podrá dedicar el sistema general de suelo no urbanizable, siempre acordes con la clase de suelo a que corresponde. Hay que advertir que no se trata de implantar actividades urbanas en medio del campo, sino de posibilitar actividades de recuperación, mejora, protección y aprovechamiento del medio rural que se asocian al dominio público del suelo.

Se ha entendido que, fuera del ámbito propiamente urbano, este tipo de implantaciones encuentran buena acogida, independientemente de su escala, en suelos calificados como sistema general, ya que, en primer lugar, esos elementos cobran sentido en la medida en que no pertenecen aislados sino que se integran en un sistema accesible desde la ciudad. En segundo lugar, tienden a conformar un sistema de actividad vinculada al medio rural que rodea la ciudad que se dirige a ésta en su conjunto o a las grandes porciones de ella según su ubicación (se podría hablar de áreas de suelo rural *naturalmente* vinculadas

a los barrios del norte de la ciudad, del este, del oeste o del sur, pero no de tal o cual sector). En tercer lugar, si se trata de ámbitos que haya que incorporar al dominio público, el planeamiento sólo puede atribuirles la calificación de sistema general o la de dotaciones locales, y esta última, además de que implica un fraccionamiento conceptual, no es pertinente más que cuando las dotaciones dan servicio directo e inmediato a sectores concretos de la ciudad. Por último, la legislación vigente no prevé la adscripción a suelos urbanizables o urbanos no consolidados de suelos exteriores que no estén calificados como sistemas generales o dotaciones públicas en suelo urbano, lo que obligaría siempre a expropiar los suelos no urbanizables cuando quisieran incorporarse al dominio público con los fines expuestos.

Se fija también como límite para la superficie edificada en los elementos del sistema general urbanizable de  $0'25 \text{ m}^2/\text{m}^2$ , que coincide con el que establece con carácter general el artículo 8.2.13,3, de las actuales normas para los elementos del sistema general no urbanizable de equipamientos y servicios.

Para terminar este apartado, se considera conveniente justificar la posibilidad de delimitación de suelos de sistema general de esta naturaleza mediante planes especiales de mejora del medio rural y semejantes. El artículo 61.4 de la ley 3/2009 atribuye a los planes especiales el desarrollo y la ampliación de las determinaciones del plan general, cuya ordenación pormenorizada pueden modificar salvo expresa prohibición contenida en éste. El artículo 11.1 del reglamento de planeamiento de mayo de 2002 contempla la formulación de planes especiales de desarrollo del plan general «*para atender cualesquiera finalidades o necesidades*» derivadas de éste. Dentro de este amplio marco de competencia, la legislación urbanística vigente atribuye a los planes especiales la capacidad para contener todas aquellas determinaciones que corresponden a su finalidad específica, excluidas aquellas que correspondan sólo a los planes generales, concretadas en el diseño de la estructura general y orgánica del municipio y la clasificación de suelo (artículos 61.3 de la ley 3/2009 y 105.2 del reglamento de 2002).

El artículo 11 de la ley 3/2009 define la clasificación como la división del suelo en las tres clases de urbano, urbanizable y no urbanizable, con sus seis categorías secundarias (respectivamente, consolidado y no consolidado, delimitado y no delimitado, especial y genérico), considerándose incluido en esas tres clases el suelo destinado a los sistemas generales. El artículo 191.2 de la ley establece que «*los sistemas generales comprenden las infraestructuras y equipamientos urbanísticos al servicio de toda o gran parte de la población del municipio o de incidencia o interés supralocal o autonómico previstos por el plan general u otros instrumentos de ordenación territorial*».

Se da así prevalencia a las tres clases a que también han de referirse estos sistemas sobre su propia calificación como tales, de modo que, en rigor, puede considerarse que en la determinación de un sistema general no urbanizable corresponde estrictamente al plan general la asignación de la clase de suelo no urbanizable, pero puede ser relegada a un plan especial, bajo determinadas condiciones, la atribución a parte del suelo no urbanizable de la condición de sistema general, que constituye un acto de calificación y no de clasificación –y así en efecto lo considera el artículo 191, 1 y 5, de la ley. Esas condiciones son

las que garantizan que la calificación de parte de un suelo como sistema general no altere la estructura general y orgánica del territorio.

Estamos, pues, en un caso contemplado en el artículo 64.1,a, de la ley 3/2009, que atribuye a los planes especiales de desarrollo del plan general la capacidad para desarrollar los sistemas generales, finalidad en este supuesto inseparable de la de protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje de la letra (b) del mismo artículo. El artículo 113.2 del reglamento de 2002 considera función de los planes especiales de desarrollo de los sistemas generales de comunicación, equipamiento comunitario y espacios libres públicos *«coadyuvar a la implantación coordinada de los elementos del modelo estructural adoptado por el plan general»*; según el artículo 113.3,b, estos planes especiales incluirán entre sus determinaciones *«la justificación que lleva a la utilización de la figura del plan especial, la relación entre el objeto del plan especial y el del plan general respecto del sistema de equipamiento sobre el que aquél se proyecte, la descripción concreta y específica del equipamiento y su incidencia respecto del entorno territorial y las medidas técnicas y económicas que garanticen su efectiva implantación y desarrollo coordinado, en el contexto del modelo estructural del plan general.»*

La calificación del sistema general de mejora del medio rural, en los términos propuestos, no afectaría a la ordenación estructural del municipio, límite que impone el artículo 40 de la ley de urbanismo 3/2009 al mandato contenido en el plan general para la delimitación de los sistemas generales por otros instrumentos de rango inferior. Si el artículo 33 de la anterior ley 5/1999 remitía a ese plan la determinación de lo que entonces se llamaba *estructura general y orgánica*, con inclusión de los sistemas generales de comunicación, equipamiento comunitario y, *«en especial»*, de espacios libres públicos, la nueva ley establece que el plan general, *«como mínimo»*, delimitará, en tanto que partes de la ordenación estructural y con la calificación de sistemas generales, los *«espacios libres públicos»* y las *«infraestructuras y equipamientos que, por su carácter supramunicipal o destino específico (...) integren (...) la estructura (...) de todo o parte del término municipal»*. Esta supresión del monopolio del plan general para la calificación de todos los sistemas generales viene confirmada, por ejemplo, por la capacidad para ordenarlos conferida a los proyectos de interés general, ausente en los viejos proyectos supramunicipales, o por la remisión de esa posibilidad a los planes parciales sobre suelo urbanizable no delimitado, ya que el artículo 40 de la ley urbanismo, reproduciendo la redacción dada al artículo 33 de la ley de 1999 por el artículo 2,13 de la ley 1/2008, de adaptación a la ley estatal 8/2007, establece que el plan general contendrá *«los criterios de disposición de sistemas generales en caso de que se procediese a la delimitación»* (el citado artículo 2,13 de la ley 1/2008 añadía a *delimitación «posterior»*), advirtiendo expresamente que esos criterios *«podrán referirse a aspectos tales como la magnitud, usos, dotaciones, equipamientos, sistemas generales que deben ejecutarse y conexiones con los mismos»*.

El sistema general no urbanizable de mejora del medio rural no implica ni en su futura concreción ni en su propia definición normativa una alteración de la ordenación estructural del municipio, ya que, más que alterar lo ya previsto por el plan general, se limita a perfeccionar su ordenación, reforzando la protección del suelo no urbanizable especial de determinadas categorías del ecosistema

natural y agrario, en que se sitúa con el único fin de invertir su tendencia hacia un progresivo deterioro o de reforzar su disfrute por la colectividad mediante la incorporación de algunas de sus partes al dominio público y, en su caso, la utilización para determinadas actividades vinculadas a su condición natural.

#### REQUISITOS DE LOS PLANES ESPECIALES DE REGULARIZACIÓN EN ZONA K

El segundo objeto de esta modificación del plan general se refiere expresamente a los planes especiales de regulación de núcleos de población irregulares formados en suelo no urbanizable y clasificados por el plan general de 2001 como suelo urbano no consolidado dentro de la zona K.

Como se vio en el apartado introductorio de este documento, durante la tramitación de los cuatro planes especiales previstos por el plan general de 2001 se ha comprobado la dificultad de dotar a estos núcleos de zonas verdes situadas en su interior, ya que, encontrándose éste parcelado y de no darse circunstancias que por lo menos en esos casos no se han verificado, podía provocarse una rotura de la disposición unánime de los propietarios para la regularización que impediría consumarla.

En las dos parcelaciones de mayor tamaño (K65/2 –Conde Fuentes, La Sagrada y El Cañón- y K82/2 (Guarales y El Regao), se optó por la alternativa, contemplada en el artículo 6.2.12 de las normas del plan, de ampliar el ámbito de éste para ubicar la zona verde en sus proximidades, pero fuera de la delimitación original. En el área K65/2 se propició así la creación de una zona verde urbana para el barrio de Garrapinillos, muy cercano a la parcelación, y en la K82/2, formada por cinco núcleos próximos pero separados por suelos de regadío y por tanto independientes, se optó por agrupar las zonas verdes en una sola concebida como una porción de suelo urbano más, próxima al resto y dedicada sólo a este fin. Ambas soluciones pueden considerarse muy satisfactorias. Hay que tener presente que el conjunto de la K65/2 tenía un ámbito de 326.063'72 m<sup>2</sup>, lo que suponía una zona verde mínima de 32.606'37 m<sup>2</sup>, y la K82/2 medía 469.489'74 m<sup>2</sup>, con una zona verde mínima de 46.948'97 m<sup>2</sup> que el plan especial elevó hasta 60.000 m<sup>2</sup>.

En las dos parcelaciones menores no fue viable una solución semejante, uniéndose la imposibilidad de emplazar la zona verde dentro de los núcleos, ya que todas sus parcelas estaban edificadas en mayor o menor magnitud, con la dificultad para conseguir con ese destino suelos próximos susceptibles de integrarse en la trama urbana. Lo reducido de las parcelaciones (28 parcelas y 65.954'26 m<sup>2</sup> brutos la K65/3, y 19 parcelas y 27.232'37 m<sup>2</sup> brutos la K59) era causa, en efecto, de que las consiguientes zonas verdes, consideradas como suelo urbano, fueran de un tamaño demasiado reducido para tener sentido si no estaban ya de hecho incluidas en suelos urbanos (6.595'43 m<sup>2</sup> la de la K65/3 y 2.723'24 m<sup>2</sup> la de la K/59), puesto que aisladas en medio del campo no hubieran sido utilizadas en la práctica por nadie o apenas nadie.

Por eso se entendió, como ya se dijo, que sería más adecuado desplazar la obligación a la obtención de una superficie de suelo no urbanizable de valor equivalente, elegida a propuesta de los servicios competentes en materia de medio ambiente y que pudiera incorporarse al patrimonio municipal y al uso

ciudadano como monte público, suelo de reforestación, etc. Así se lograba dar a la cesión un sentido verdaderamente acorde con el interés público y al mismo tiempo aumentar su extensión, acomodando la carga al valor real de la clase de suelo en que se produce y no aumentando éste por el artificioso mecanismo jurídico de calificarlo antes de la obtención como suelo urbano en su modalidad de zona verde pública.

También para no distorsionar los valores del suelo encareciendo artificialmente una porción del no urbanizable por el mero hecho de su vínculo con la regularización de una zona K, como también se dijo, no sólo se consideró posible, sino sobre todo conveniente, posponer la adquisición al momento de la gestión, puesto que, al no haber cambio de calificación, el plan especial no debía tener más objeto que establecer la carga de los propietarios, que en el momento de la gestión deberían entregar al Ayuntamiento el suelo que éste eligiera para incorporarlo al patrimonio municipal, siempre buscándose que no se produjeran contaminaciones manifiestamente injustas con la renta urbana.

Ahora se quiere recoger expresamente esa condición en las normas del plan general, admitiendo la doble opción de **adscribir en el proyecto de reparcelación** suelo exterior **calificado como zona verde o espacio libre público (ya sea dotación local o sistema general, incluso en suelo no urbanizable)**, o sustituir la carga de cesión material por una compensación económica de valor equivalente que el Ayuntamiento deberá destinar a la adquisición de terrenos calificados como suelo no urbanizable especial, en zonas de montes, repoblación u otras categorías que proceda incorporar al dominio municipal para abrirlas al uso público, **o a mejorar la urbanización de zonas verdes y espacios libres públicos de titularidad municipal próximos a la zona K.**

**Como es natural, aunque no se ha considerado necesario indicarlo expresamente en las normas, cabe combinar la obtención y la urbanización de un espacio libre, siempre que el importe total de la carga equivalga al valor del suelo correspondiente a la reserva mínima en el interior de la zona K y el coste de su urbanización como zona verde convencional.**

Por supuesto, en el caso de desplazarse la cesión de espacio libre público al exterior del ámbito de la parcelación regularizada, no cabría la opción, admitida por el artículo 6.2.12,b) y c), para los viarios y espacios libres de uso público interiores a las zonas K, de mantener el dominio privado, ya que entonces se perdería la razón de ser de la sustitución y tampoco tendría sentido que un suelo en esa posición perteneciera a los propietarios del núcleo cuya regularización motivó su adscripción al uso público o siguiera perteneciendo al anterior propietario.

Se limitan estas posibilidades a núcleos calificados como zona K donde la reserva de cesión de zona verde afecte a menos de 10.000 m<sup>2</sup> de suelo; en caso contrario, deberá satisfacerse efectivamente en el interior del núcleo o en las inmediaciones del ámbito del plan especial o del núcleo urbano del barrio rural al que pertenezca.

Finalmente, y ya como adecuación puramente formal, se aprovecha la modificación del artículo 6.2.12 de las normas del plan general para suprimir la refe-

rencia que contiene en sus letras b) y c) al artículo 47 la derogada ley urbanística de Aragón 5/1999. Se advierte expresamente que el Ayuntamiento podrá reservarse en este caso la potestad de reclamar la incorporación de la reserva al dominio público, verificándose entonces que la urbanización está en las condiciones adecuadas.

#### CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN GENERAL

Esta modificación del plan general se reduce a la modificación de un artículo de las normas urbanísticas del plan general vigente y la adición de otro nuevo, de acuerdo con los criterios expresados en el apartado que anteceden:

- a) Artículo 6.2.12, que se refiere a las determinaciones que han de contener los planes especiales de regulación en la zona K del suelo urbano no consolidado.
- b) Artículo 8.2.21, donde se regula la nueva categoría del sistema general no urbanizable de mejora del medio rural.

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

La modificación normativa que se propone podrá tener efectos provechosos sobre la ordenación y, sobre todo, la gestión, del suelo no urbanizable especial del término municipal de Zaragoza. El documento de la revisión del plan general que se aprobó en el año 2001 se atenía ya a una concepción positiva de la intervención urbanística en este suelo, que en el plan general de 1986 sólo había estado en germen y en sus precedentes no había figurado en absoluto. Por ese motivo, se rechazó una calificación elemental del suelo en genérico y especial, aun dividiendo éste en unas cuantas zonas representativas, para proponer un complejo sistema de calificación que, a partir de 32 categorías sustantivas y adjetivas, cómo entonces se llamaron (29 de especial protección y tres genéricas), permitía una gran variedad de combinaciones mediante las que la regulación de cada porción se atuviera a todos los condicionantes que concurrían en ella, y ya se relacionaran con sus características naturales, su capacidad productiva, su posición con respecto a la ciudad y las infraestructuras territoriales, sus valores culturales, los riesgos geotécnicos, potencial paisajístico, etc. Se trataba, pues, de ordenar ese suelo, no sólo con la intención negativa de librarlo de la urbanización (como sugería la denominación de *no urbanizable* que le dio la Ley del Suelo de 1975), sino según sus cualidades positivas y en función de los usos propios del medio natural y rural que pudieran ser adecuados a sus distintas zonas.

Por otra parte, desde la aprobación del plan parcial del sector SUZ89/4 (Valdespartera), entre cuya documentación ya se incluía un plano orientativo para la definición de un futuro sistema de zonas verdes y espacios libres públicos de escala urbana, uniendo las definidas por el plan general a través de elementos como el corredor Oliver-Valdefierro, obtenido por el Ayuntamiento después de la aprobación de la revisión, y proponiendo otras nuevas zonas verdes en ám-

bitos pendientes de desarrollo urbanístico, ha sido una intención del Ayuntamiento avanzar hacia la formación de ese sistema como elemento fundamental de la estructura territorial. En años posteriores se han aprobado varios planes de desarrollo acordes con esa idea (SUZ89/4, SUZ89/3, SUZ56/5, F57/8, G44/2, G19/1...), se ha creado el parque Luis Buñuel, se han acondicionado como parques las riberas del Ebro, se ha formado el llamado Anillo Verde, etc.

Pero el sistema de espacios verdes no debe conformarse con unir los barrios entre sí y con el centro, o permitir dar vueltas alrededor de la ciudad. Desde que en el último tercio del siglo XIX se plantearon los primeros sistemas de parques en Boston y otras ciudades americanas, de donde a comienzos del XX pasaron a Alemania y Gran Bretaña, su último y más importante sentido ha sido permitir la comunicación del suelo urbanizado con los espacios naturales exteriores a la ciudad. Patrick Abercrombie, redactor unos años después de los planes para el County of London (1943) y el Greater London (1944), consideró en 1933 que la aportación más importante del urbanismo norteamericano del XIX eran los sistemas de parques, que vinculaban la vivienda urbana con los espacios naturales y rústicos: *«Puede casi decirse que los trazados urbanísticos americanos en esta fase comienzan con el sistema de parques y que algunos de sus primeros urbanistas se inician como proyectistas de ellos. Implica, pues, la aportación el relacionar el espacio libre con el número de habitantes, así como la coordinación de todos estos elementos en un sistema; la conexión con el campo por vías-parque radiales, y, finalmente, la conservación de reservas de terrenos rústicos con cualidades ajustadas al típico sistema americano. La idea fue también desarrollada regionalmente, como ocurre en Boston, donde la Metropolitan Park Comisión extendió su proyecto sobre 38 ciudades vecinas y puertos, e incluyó 15.000 acres de parque y 25 millas de vías-parque. Este fue uno de los primeros ejemplos de urbanización regional sobre bases bien sentadas.»*

Más allá de la ciudad, el incipiente sistema de zonas verdes del área de Zaragoza cuenta ya con reservas naturales como los galachos de Juslibol, cuyo plan especial fue aprobado el 29 de octubre de 2004, y de la Alfranca (Pastriz). Por otro lado, hay que contar con actuaciones de mejora del medio natural como las adquisiciones y repoblaciones de monte desarrolladas desde años atrás por los servicios municipales de medio ambiente, que en los veinticinco años comprendidos entre 1986 y 2011, han repoblado con ayuda de escolares 130 hectáreas de bosque, llegando hasta las 3.500. Pero en la actualidad no puede hablarse, en absoluto, de un sistema que incluya tanto el suelo urbano como el rústico. Para ello sería preciso ampliar el patrimonio público de suelos no urbanizables y, sobre todo, establecer una red de comunicaciones verdaderamente abiertas al uso ciudadano, que una la ciudad con esos enclaves, los barrios rurales, etc.; esto deberá conseguirse mediante la adecuación y sistematización de la red de vías pecuarias y caminos rurales, contemplada por la legislación específica y el plan general de 2001 y actualmente en ciernes.

En cualquier caso, la consolidación del sistema de parques y su expansión sobre el suelo no urbanizable requerirá mecanismos de gestión que propicien la obtención de suelo por el Ayuntamiento y regulen su ordenación, y eso es lo que se pretende, al menos como primer paso, con esta modificación del plan general.

Por ello, se entiende que las consecuencias de la modificación propuesta sobre el territorio no pueden ser sino favorables, ya que contribuirá a revalorizar el suelo no urbanizable y a permitir una mayor eficacia en su protección y, sobre todo, en su aprovechamiento para usos que compatibilicen el respeto a su naturaleza con el disfrute ciudadano, ya que se entiende que el estado de abandono y degradación a que ha ido llegando al menos a lo largo del último medio siglo requiere, para ser superado, medidas de fomento positivo.

Este fomento no sólo se ha entendido como una mejora de su accesibilidad y atractivo, habilitando algunas porciones para el recreo ciudadano, sino también, y en particular en las áreas de huerta, como una explotación acorde con el valor agrológico del suelo y con la realidad actual tanto social como productiva.

A través de la regulación del sistema general no urbanizable de mejora del medio rural, la modificación 86 intenta potenciar también el valor de uso de los suelos más productivos del entorno agrario, víctimas durante mucho tiempo de expectativas urbanísticas que impusieron la razón de su valor de cambio y amenazaron su supervivencia, deteriorándola en muchas áreas de forma grave. Para ello se apuntan unas líneas de intervención que podrán perfeccionarse en futuros planes especiales de protección del medio físico rural. Estos planes dispondrán así de un mecanismo eficaz para la recuperación y mejora de la red de caminos y de acequias, y, si se considera oportuno, para la implantación dispersa y adecuadamente conectada con la red de caminos de actividades públicas, en cuya explotación caben diversas modalidades de colaboración particular, que pudieran servir como catalizadores de la puesta en cultivo privada prevista en la mayor parte del suelo: huertos familiares, cultivos experimentales, granjas escuela, viveros, instalaciones de tratamiento, envasado y comercialización de productos agrarios, etc. Los caminos y los espacios inmediatos que se considerara necesario podrán soportar además la actividad recreativa de los ciudadanos: paseo, juegos, prácticas deportivas al aire libre...

Por lo demás, la modificación no implica aumentos de aprovechamiento lucrativo o de número de viviendas.

Zaragoza, a 28 de noviembre de 2012

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 DEFINITIVO, por acuerdo plenario  
de fecha 21 DIC. 2012  
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Edo.: Luis Jiménez Abad