

**ILMO. SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Pl. del Pilar, 18
50003 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la necesidad de mejorar las condiciones del suelo residencial

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 26/03/03 tuvo entrada en esta Institución una queja denunciando problemas por ruido en una urbanización.

SEGUNDO.- En la misma el interesado relata que en agosto de 2002 le entregaron una vivienda que adquirió en la urbanización Torreblanca, en Garrapinillos (entre la autovía de Logroño, N-232, a su paso por Casetas y la variante de esta población; figura en el P.G.O.U. de Zaragoza como Área 62) y que tiene, al igual que el resto de residentes, enormes problemas de ruidos motivados por la cercanía de esta carretera. Añade que su casa se encuentra a 9 metros de la autovía, y aunque en el proyecto constaba la colocación de un cortarruidos, no se han instalado a pesar de las gestiones realizadas por los vecinos ante el promotor e instituciones públicas.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando el expediente al Asesor D. Jesús Olite para su tramitación.

Dado que la carretera que produce las molestias a estos ciudadanos es de titularidad estatal, y por tanto la supervisión de los órganos encargados de su gestión no corresponde al Justicia de Aragón, con fecha 08/04/03 se trasladó la queja al Defensor del Pueblo, que la admitió a trámite y ha continuado la instrucción del expediente inicial.

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que se trata de un problema de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico, en que el Ayuntamiento de Zaragoza es el órgano competente para la aprobación de proyectos de urbanización y concesión de licencias de obras en su término municipal, se resolvió continuar la tramitación del expediente en la parte que afecta a esta materia. A tal

fin, se envió con fecha 30/04/03 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información acerca de si en el proyecto de urbanización de la zona que se menciona estaba prevista la instalación de medidas para proteger a las viviendas contra el ruido procedente de la vecina carretera nacional 232, y cuales fueron los criterios para autorizar el proyecto de urbanización en los términos en que se encuentra actualmente, dado que existen algunas viviendas en la zona de servidumbre y otras muchas en la zona de afección de la carretera.

CUARTO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 27/05/03, y en ella se hace constar la legalidad de las actuaciones realizadas, que son las siguientes:

- Aprobación del proyecto de urbanización del Área 62, en el barrio de Garrapinillos "Urbanización Torreblanca" por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 26/05/94.
- Toma de razón por parte de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza en sesión de 28/07/94.
- Autorización de accesos desde la autovía de Logroño, así como los cruces de servicio bajo la autovía y vía de acceso a la misma y afección a la variante de Casetas, por la Demarcación de Carreteras del Estado en fecha 17/02/94, que establece determinados condicionantes para la ejecución de la obra.

Señala asimismo que en dicho proyecto de urbanización no estaba prevista ni proyectada la instalación de barreras de protección contra el ruido de las edificaciones incluidas en la urbanización. Asimismo, informa que en la fecha de expedición de su informe, 16/05/03, se había solicitado por parte del promotor la recepción provisional de las obras de urbanización, expediente que está pendiente de informes técnicos municipales y de subsanar algunas deficiencias técnicas observadas en informes previos y comunicadas en su momento al promotor.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre las posibilidades de actuación anteriores a la Ley del Ruido.

La Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón establece en su Directriz 91 que las políticas del suelo propiciarán una adecuada gestión del mismo, utilizando todos los instrumentos que permite la normativa urbanística, con objeto de lograr una planificación urbana de calidad.

La política de suelo de un municipio se concreta en el Plan General de Ordenación Urbana, instrumento que, de acuerdo con lo establecido en los artículos

32 y siguientes de la *Ley 5/1999, Urbanística de Aragón*, clasifica el suelo con sus categorías y calificación urbanística y asigna y pondera los usos, intensidades y tipologías edificatorias de las diferentes zonas. Desarrollando los correspondientes preceptos legales, el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Urbanística señala en su artículo 41 que *“El Plan General adoptará un modelo respecto de la ciudad y el territorio, que habrá de establecer los elementos determinantes de la estructura general y orgánica de los mismos, incluyendo objetivos, directrices y estrategias de desarrollo y, en particular, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea y la intensidad de los mismos. ... c) Las necesidades de protección y mejora de la salud y la calidad de vida y, en consecuencia, las limitaciones y prohibiciones que resulten procedentes”*.

Así, el planificador, a la hora de hacer una clasificación del suelo, no debe atender únicamente a la ubicación de los terrenos en relación con el núcleo urbano o con determinadas infraestructuras, sino que debe evaluar los eventuales problemas que traerá la urbanización de un suelo y su posterior edificación y ocupación por los futuros residentes, tanto los derivados propiamente de la creación de nuevos núcleos (vías de comunicación, acceso razonable a los servicios urbanos, etc.), como los que aparezcan derivados de usos preexistentes que no revestían especial problemática porque las viviendas estaban a una distancia suficiente para no percibir molestias, pero que pueden generar una repercusión negativa si se sitúa cerca de ellos una zona residencial. Así, aunque no revistan las características que, según la dicción del artículo 19.b de la Ley Urbanística, determinan su consideración como *“inadecuados para el desarrollo urbano”*, hay que evaluar los inconvenientes de una urbanización inmediata, anticiparse a los problemas que esta actuación generará en el futuro, intentar resolverlos satisfactoriamente antes de que se produzcan y, en su caso, establecer unos usos acordes con la situación de los predios a ordenar y contando con las servidumbres que les afectan.

En el caso que nos ocupa, la urbanización Torreblanca, suelo calificado como residencial en su Plan Parcial, esta encajada en una zona industrial y rodeada de carreteras de gran tránsito rodado (carretera nacional 232 y variante de Casetas, ambas autovías, y acceso actualmente en construcción a la autopista A-68) que dificulta el acceso de sus vecinos a servicios y equipamientos básicos que no se encuentran en el núcleo de población formado; este inconveniente se da en mayor medida para las viviendas más próximas a la variante de carretera, donde el nivel del ruido producido por el tránsito rodado resulta superior a los límites comúnmente aceptados para el suelo residencial y que permiten disfrutar de una adecuada calidad de vida. En estos emplazamientos dotados de buena comunicación viaria y alejados de poblaciones, que pueden resultar idóneos para el establecimiento de zonas industriales o comerciales, los residentes están

expuestos a molestias derivadas de actividades que se venían desarrollando con anterioridad y que resultan de difícil corrección.

Segunda.- Sobre el adecuado cumplimiento de la normativa de carreteras.

El informe que la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón emitió en relación con el Plan Parcial, y en concreto en cuanto a las vías de acceso desde la N-232 y cruces para saneamiento y abastecimiento de la Urbanización Torreblanca, de fecha 17/02/94, tiene carácter favorable, estableciendo en su condición particular 4.2ª que *“El desarrollo del proyecto de urbanización respetará las limitaciones impuestas por la variante de Casetas, en cuanto a línea de edificación y cerramientos fuera de la zona de servidumbre reflejados en el plano 3.1.1 de acuerdo a las prescripciones anteriores de esta Demarcación y la Legislación vigente”*

Siendo esta carretera de titularidad estatal, la legislación aplicable viene contenida en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que establece en sus artículos 21 a 26 varias limitaciones para la mejor garantía del uso y defensa de las carreteras; son las siguientes:

- Zona de dominio público, que ocupará en autopistas, autovías y vías rápidas una franja de terreno de ocho metros de anchura a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma desde la arista exterior de la explanación; solo podrán realizarse allí obras o instalaciones previa autorización del Ministerio de Fomento y para la prestación de un servicio público de interés general.
- Zona de servidumbre, consistente en dos franjas de terreno delimitadas interiormente por la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 25 metros en las vías señaladas en el párrafo anterior. En esta zona no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización del Ministerio.
- Zona de afección, que estará constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 100 metros en autopistas, autovías y vías rápidas. Aquí se permite la realización de obras previa autorización del Ministerio.
- Línea límite de edificación, desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra; en autopistas, autovías y vías rápidas se

sitúa a 50 metros de la arista exterior de la calzada más próxima, entendiéndose por tal el borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos. Esta es la norma general, pero en las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, la línea límite de edificación se situará a 100 metros medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada en toda la longitud de la variante.

Estos preceptos reguladores del uso, explotación y defensa de la carretera se orientan directamente, tanto a potenciar y mejorar los servicios, principales y complementarios, exigidos por los usuarios, como a la protección y conservación del propio patrimonio viario. Por ello, en el informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón, recibido por conducto de la Delegación del Gobierno, se indica que *“Los informes que el Ministerio de Fomento realiza sobre los Planes Generales de Ordenación se refieren a las afecciones a la Red de Carreteras del Estado existente o en fase de planeamiento, en relación a las zonas de dominio público, servidumbre y línea de edificación, no entrando en asuntos urbanísticos ni en las consecuencias que de ellos se pueden derivar a terceros, limitándose únicamente como ya se ha dicho a las afecciones a la carretera y al cumplimiento de la normativa y en especial a la Norma 3.1 IC “Trazado” y a la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras”*.

Dado la rectitud y buena visibilidad del trazado en este punto, la proximidad de las viviendas más cercanas a la carretera no perjudica, en principio, la seguridad del tráfico; no obstante, se observa claramente sobre el plano actual que no se han respetado las distancias anteriormente señaladas, puesto que hay un buen número de parcelas de la urbanización afectadas por la línea de 100 metros establecida para las variantes o carreteras de circunvalación, e incluso dentro de la propia delimitación de la zona de servidumbre se han levantado nuevas construcciones conforme al planeamiento.

Parece razonable que los criterios establecidos en la Ley de Carreteras, que priman la protección del ámbito de atribuciones que la Ley encomienda al Ministerio gestor de estas infraestructuras, sean también atendidos por la Administración competente en materia de planificación urbanística a la hora de ordenar el suelo residencial, evitando así los perjuicios derivados de una excesiva cercanía de las viviendas a la carretera.

Pero, sin perjuicio de que estos criterios sirvan de guía para futuras actuaciones, se trata de resolver el problema actualmente existente, y para ello la medida mas adecuada es la colocación de pantallas antirruído. A tal fin, sería conveniente que el Ayuntamiento promoviese una actuación en tal sentido, bien exigiéndosela al promotor si esta solución se contempló en los proyectos constructivos (parece que exista alguna obligación a ello, pues según el informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón, *“En fecha 7 de octubre de*

2002 se emitió por parte del Servicio de Conservación y Explotación de esta Demarcación, resolución autorizando a VIII Milla S.L. para la construcción de pantallas antirruído para la Urbanización Torreblanca, teniendo un plazo de vigencia de 6 meses, por lo que como se puede deducir la autorización ya está caducada y no se ha iniciado ninguna actuación por parte del solicitante”) o procediendo a su colocación por sí mismo o en colaboración con el Ministerio de Fomento, titular de la vía. Esta apelación a la participación de la Administración estatal para resolver el problema deriva de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley del Ruido, que regula las servidumbres acústicas de infraestructuras estatales señalando que “1. La actuación de la Administración General del Estado en la delimitación de las zonas de servidumbre acústica atribuidas a su competencia, y en la determinación de las limitaciones aplicables en las mismas, estará orientada, de acuerdo con los criterios que reglamentariamente se establezcan, a compatibilizar, en lo posible, las actividades consolidadas en tales zonas de servidumbre con las propias de las infraestructuras y equipamientos que las justifiquen, informándose tal actuación por los niveles de calidad acústica correspondientes a las zonas afectadas”. Para la aplicación de esta disposición se entenderá que una edificación tiene carácter preexistente cuando la licencia de obras que la ampare sea anterior a la aprobación de la correspondiente servidumbre acústica.

Tercera.- La incidencia de la nueva Ley del Ruido sobre supuestos de esta naturaleza

La reciente *Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido*, considera el ruido ambiental como producto de múltiples emisiones que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica poco recomendables desde el punto de vista sanitario, del bienestar y de la productividad, haciendo suya la definición contenida en la Directiva sobre Ruido Ambiental que lo configura como «el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación».

En orden al cumplimiento de los objetivos enunciados en su artículo 1 de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente, la Ley establece determinados instrumentos como son las áreas acústicas, los índices acústicos o los mapas de ruidos, que servirán de base, entre otras utilidades, a la planificación territorial y al planeamiento urbanístico para garantizar los expresados objetivos, destacando la importancia de la acción preventiva para evitar ulteriores problemas. Por ello, el artículo 17 dispone que la

planificación y el ejercicio de competencias estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio, la planificación general territorial o el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta Ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquéllas, y el artículo 20 prohíbe la concesión de nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas.

Si en el futuro se presentan casos similares al que nos ocupa, en que concurren infraestructuras de competencia de la Administración General del Estado, procederá la aplicación de la previsión contenida en la disposición transitoria tercera, y hasta tanto no se aprueben el mapa acústico o las servidumbres acústicas procedentes de las mismas se entenderá por zona de servidumbre acústica el territorio incluido en el entorno de la infraestructura delimitado por los puntos del territorio, o curva isófona, en los que se midan los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las áreas acústicas correspondientes, siendo estos criterios determinantes a la hora de planificar y conceder las licencias de edificación.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza las siguientes SUGERENCIAS:

Primera.- Que, en ejercicio de la potestad de planeamiento que la Ley le confiere, estudie los inconvenientes que puede generar la calificación del suelo como urbano de uso residencial antes de que ese suelo se ocupe por viviendas y haya personas que resulten perjudicadas por ello.

Segunda.- Que, en orden a resolver el problema concreto denunciado en la queja, promueva la instalación de pantallas que reduzcan las molestias por ruido que a los vecinos de la urbanización Torreblanca les produce el paso de vehículos por la cercana variante de Casetas.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

2 de Diciembre de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE