

Expte.

DI-1147/2010-10

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza
Zaragoza

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 7-07-2010 se presentó queja de carácter individual.

SEGUNDO.- En la queja presentada se exponía :

“Antecedentes.

1. El Ayuntamiento, en sesión plenaria de 30 de noviembre de 2007 acuerda la redacción del Plan Director de la Bicicleta.

El Plan Director de la Bicicleta debe entenderse como perteneciente a una política integral de movilidad sostenible, en la que se tendrán en cuenta todos los modos de transporte y un reparto adecuado de los espacios viarios.

Dicha política tiene por finalidad promover soluciones a los problemas de movilidad y se orienta en mantener y, en lo posible, incrementar la participación del transporte público colectivo y el individual no contaminante.

Para implantar la bicicleta como medio de transporte y generalizar su uso, se hace necesario desarrollar un conjunto de medidas de fomento y concienciación que, paralelamente a la ejecución de las infraestructuras, integren a la bicicleta entre los modos habituales de transporte de la ciudad.

Por Decreto de la Consejera del Área de Servicios Públicos, de 17 de septiembre de 2008, se aprueba el expediente de contratación y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación para la "Redacción del Plan Director de la Bicicleta de Zaragoza"; siendo adjudicado el trabajo a la empresa IDOM ZARAGOZA, S.A. por Decreto de dicha consejería de fecha 31 de diciembre de 2008.

IDOM ZARAGOZA, S.A. presenta el borrador del Plan Director de la Bicicleta con fecha 31 de julio de 2009, tras lo cual se entrega para su revisión a los miembros del Observatorio de la Bicicleta y a las distintas áreas municipales implicadas.

La Oficina de la Bicicleta, tras analizar el borrador y las aportaciones recibidas, lleva a cabo las correcciones oportunas y presenta la propuesta definitiva

del Plan Director de la Bicicleta a los miembros del Observatorio, aprobándose el mismo por unanimidad el 19 de mayo de 2010. El 20 de mayo de 2010, se aprueba el documento definitivo mediante Decreto de la Consejera de Servicios Públicos, Carmen Dueso

2. En dicho Plan figura como imprescindible para su periodo inicial de desarrollo el carril-bici correspondiente al Tranvía en su fase 1 tal como se señala en la página 235 que se adjunta (Documento 1). El Plan no determina la ubicación de la vía ciclista y la remite al proyecto de urbanización de manera genérica

3. El Proyecto de Urbanización del Tranvía, actualmente en construcción, no contemplaba esta circunstancia pero actualmente la ha asumido sin tramitación administrativa alguna, sin que conste acuerdo explícito, incorporándola como una modificación no sustancial. El carril se construye sobre el Sistema General de Espacios Libres, Zona Verde, que el Plan General de Ordenación Urbana tiene catalogados con los números 17.05, 18.09, 32.05, 26.04, 27.16 y 31.10. (Documentos 2, 3, 4 y 5). Al no haber acuerdo alguno municipal que apruebe la modificación introducida, la noticia se ha conocido a través de la prensa y singularmente por el Boletín de Junio elaborado por el Distrito Centro de la Ciudad. (Documento 6)

4 Continuando con el Plan Director puede observarse en su página 11, (Documento 7) como considera a la red ciclable " dentro de una estrategia global de planificación del transporte y gestión de la movilidad", es decir que la introducción del carril bici en las obras del tranvía supone construir parte del Plan Director, documento que no tiene validez ejecutiva.

Consideraciones.

1. Lo más significativo de la actuación municipal es que se ha revisado sobre la marcha, a través de un proyecto de urbanización, el Sistema General de Zonas Verdes definido en el Plan General de Ordenación Urbana. El Reglamento de desarrollo de la LUA 5/1999 aprobado por el Decreto 52/2002, detalla en su artículos 111, 112 y 113 cómo debería haberse hecho mediante un Plan Especial.

2. Alternativamente a lo anterior, atendiendo a que lo que ahora se hace es una pequeña parte de un Plan más ambicioso, podría recurrirse al artículo 78 de la Ley 3/2009 que detalla el procedimiento de modificación de los planes, que en este caso por tratarse del Plan General de Zaragoza, requeriría la intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón.

2. Por lo que respecta a lo que puede hacer un proyecto de urbanización hay que recurrir al artículo 161, donde una vez más se insiste en la prioridades del planeamiento frente a la ejecución para cualquier modificación que vaya a hacerse.

3. A todas las anteriores referencias técnicas hay que añadir aspectos que podríamos llamar humanos que se pierden con la modificación introducida. Basta para ello pensar en la función que cumplen los paseos centrales zaragozanos como

la Gran Vía, Sagasta o Constitución. Reciben el nombre de paseos siguiendo la antigua tradición de pasear pero actualmente son las únicas estancias del centro de la Ciudad en las que se puede simplemente estar.

Los niños corren, los ancianos llegan, se sientan y miran, los bancos se ocupan y los árboles acogen en un ambiente de paz y sosiego, oasis en el trasiego urbano. Todo esto corre el peligro de perderse, la aplicación singular del Plan de Movilidad nos invade, nos reduce un bien escaso e introduce un elemento distorsionador, fuente de conflictos, cuya dimensión será incontrolable.

Conclusión y queja

Con estos Planteamientos, la construcción del carril bici de la Gran Vía y Fernando el Católico debe pararse y plantear oficialmente las modificaciones que se desean, sometiéndose a la legislación vigente y a la aprobación de las diferentes Administraciones que determina la Ley hasta tanto el problema se analice en los plazos oficiales y se dilucide con transparencia y legalidad dando opción, incluso, a otras alternativas de trazado.

No estoy en contra de los carriles bici pero entiendo que en este caso el procedimiento no ha sido el adecuado con una alteración flagrante de la normativa urbanística y de los anteriores documentos aprobados por el Ayuntamiento, hurtando a los zaragozanos la oportunidad de participar en la construcción de su Ciudad en un momento social en el que continuamente se nos hace referencia a que arrimemos el hombro para salir de la profunda crisis en la que estamos. Por una parte se nos pide un gran esfuerzo y por otra parte se nos ignora. Este es el motivo de la queja. Hay que volver a la legalidad.”

TERCERO.- Asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguiente actuaciones de instrucción :

1.- Con fecha 21-07-2010 (R.S. nº 7.180, de 21-07-2010) se solicitó información al AYUNTAMIENTO de ZARAGOZA sobre la cuestión objeto del expediente, y en particular :

1.- Informe de los Servicios municipales competentes y que han actuado en el asunto a que se refiere la queja presentada (Proyecto de Urbanización del Tranvía y Plan Director de la Bicicleta), especialmente en relación con las actuaciones realizadas y su incidencia en el Sistema general de Zonas Verdes, mediante un mero Proyecto de Urbanización, en lugar de a través del procedimiento legalmente previsto de Planeamiento Especial, así como en relación con la participación pública, y la intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón.

2.- Mediante escrito de 10-09-2010 (R.S. nº 8575, de 14-09-2010) se hizo recordatorio de nuestra petición de información al Ayuntamiento de Zaragoza. Y por segunda vez, con fecha 14-10-2010 (R.S. nº 9515, de 15-10-2010).

3.- En una primera respuesta municipal, recibimos, con fecha 24-11-2010, un informe del Servicio de Movilidad Urbana, fechado en 3-11-2010, que nos ponía de manifiesto :

“De acuerdo con las prescripciones establecidas por el Ayuntamiento de Zaragoza en la adjudicación del contrato para la "selección del socio privado que participará con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la Sociedad de Economía Mixta que gestionará en régimen de servicio público, el transporte urbano ferroviario, línea 1 del tranvía de Zaragoza (Parque Goya-Valdespartera) (Construcción, explotación y mantenimiento)" se están desarrollando las medidas necesarias en todo el recorrido del tranvía para garantizar la continuidad ciclista.”

Y también recibimos copia de escrito que el Servicio de Régimen Jurídico y Actuaciones Administrativas, en tramitación de nuestra petición de información, había cursado al Departamento de Planificación y Diseño de la movilidad urbana, con fecha 15-10-2010.

4.- Del Informe recibido del Servicio de Movilidad Urbana se dio traslado al presentador de la queja, mediante nuestra comunicación de fecha 9-12-2010 (R.S. nº 11.421).

Y con misma fecha 9-12-2010 (R.S. nº 11.420) se solicitó ampliación de información al Ayuntamiento de Zaragoza, *“... cumplimentando tal y como se requería en nuestra inicial petición de información, informe de los servicios municipales, y en especial por sus servicios jurídicos, en cuanto a la incidencia del proyecto de urbanización del tranvía en el sistema general de zonas verdes, afectando a éstas, en lugar de tramitar planeamiento especial, y en cuanto a la participación pública habida en el procedimiento, y a la intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón”.*

5.- La precedente petición de ampliación de información fue objeto de recordatorio con fecha 14-01-2011 (R.S. nº 396, de 19-01-2011).

6.- En fecha 17-02-2011 recibimos Informe emitido por la Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano, fechado en 4-02-2011, y en el se ponía de manifiesto lo siguiente :

“Ampliación de la información remitida en relación con la incidencia del proyecto de urbanización del tranvía sobre los sistemas generales de zonas verdes establecidos en el PGOUZ.

A la vista del documento del proyecto hay que hacer constar que se trata de un instrumento para la ejecución directa de sistemas generales de comunicaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 144.2 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Estando definidos estos sistemas en el propio PGOUZ no precisa de planeamiento especial para su desarrollo.

Son únicamente dos los sistemas generales de espacios libres o zonas

verdes afectados por la traza del tranvía. Uno es el correspondiente al paseo central del eje Gran Vía-Fernando el Católico, junto con la plaza de San Francisco, en el tramo 3 del proyecto, y el otro la zona verde situada al Este de la Avenida del Séptimo Arte en Valdespartera, en el tramo 4.

En el primer caso, el trazado del tranvía es sensiblemente paralelo al del paseo central del eje Gran Vía-Fernando el Católico, calificado como zona verde, sin que invada la misma, salvo en las tres incidencias que se comentan a continuación:

1ª. - Cruce del paseo de la Gran Vía, a la altura de calle Royo, para proceder al cambio de sentido por la otra vía en dirección a Valdespartera. Es una solución provisional, como final y principio de línea, en tanto se prolongue su trazado, según lo previsto para la segunda fase de ejecución del proyecto. Afecta a una superficie de zona verde de 149,28 m².

2ª.- En el tramo entre la calle Doctor Cerrada y la Avda. Goya se producen tres ligeras afecciones a la zona verde del paseo central y de la glorieta frente a la calle Marcial, para adaptar la vía al radio de curvatura adecuado y para conectar la calzada de circulación rodada de la calle Ruiz Anglada con la citada calle Marcial mediante un trazado recto. Estas afecciones suponen un total de 57,37 m² a la zona verde central. Pero frente a ello hay que hacer constar que se suprime la conexión de tráfico rodado prevista en el PGOU entre las calles Ruiz Anglada y Doctor Cerrada, por lo cual se incrementa la zona verde del paseo central y también se prolonga la longitud del mismo entre la calle Marcial y la Avda. Goya. El aumento de superficie de zona verde nueva es de 740,29 m². Por lo cual, si deducimos los 57,37 m² que pasan a viario, el incremento neto de zona verde en este tramo es de 682,92 m².

3ª.- En la plaza de San Francisco, el trazado de las vías en el proyecto aprobado bordeaba la zona verde situada en el centro de la plaza. En lo realmente ejecutado atraviesa dicha zona verde, produciéndose una adaptación que se puede efectuar de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 144. 2 de la Ley Urbanística de Aragón de forma que la zona verde central tiene la misma anchura entre las vías que en los dos tramos limítrofes del paseo Fernando el Católico. Por el exterior, a ambos lados de las vías, quedan dos franjas de zona verde que las separan de las calzadas para vehículos a lo largo de la plaza. La longitud de la zona verde central y de dichas franjas se incrementa respecto a la ordenación existente en el PGOU, reduciéndose la amplitud del viario transversal de los extremos de la plaza, mejorando de esta forma la continuidad peatonal del paseo central. También sufren una variación las zonas verdes laterales de la plaza, que se amplían en su parte central y quedan ligeramente afectadas en tres de sus extremos, por adaptación de las calzadas a la nueva forma resultante de la parte central. El aumento total de nueva zona verde en el ámbito de la plaza es de 1.268,34 m², mientras que la disminución total por el nuevo trazado de las vías del tranvía y de las nuevas afecciones por las calzadas para vehículos es de 524,58 m². Es decir que el incremento neto de superficie del sistema general de zona verde en la plaza es de 743,76 m². Esta adecuación es favorable a la continuidad del sistema de zona verde lineal respecto al de comunicaciones rodadas, por lo cual se considera que no es precisa una modificación o desarrollo del planeamiento por esta adaptación.

En el sistema general de zona verde situado al Este de la Avda. del Séptimo Arte en Valdespartera, las vías del tranvía lo atraviesan transversalmente para

conectar los vecindarios ubicados a los dos lados de dicha avenida, una por la calle de los Pájaros y la otra por la calle de la Ventana Indiscreta. La afección total derivada de la ocupación efectuada por las vías del tranvía en dichas calles sobre el sistema general de zonas verdes es de 474 m².

De lo señalado en los puntos anteriores de este informe se desprende que, en el conjunto de los dos sistemas generales afectados se ha producido un incremento neto del sistema general de zonas verdes de 803,40 m² sobre las previstas en el PGOUZ. Teniendo en cuenta la magnitud del Proyecto del Tranvía, y a la vista de lo descrito donde se constata que no ha habido disminución de la zona verde total de sistema general, sino que se ha incrementado, el proyecto aprobado desarrolla el PGOUZ y las variaciones resultantes del proyecto ejecutado se considera que no constituyen modificación del planeamiento sino que son adaptaciones del proyecto de urbanización, que pueden llevarse a cabo sin que precisen la tramitación de planeamiento especial.

En cuanto a la participación pública habida en el procedimiento ha tenido varios periodos en los que han estado a información pública los diversos documentos elaborados. En concreto se sometieron a ella el estudio de viabilidad de alternativas, posteriormente el anteproyecto de la línea, y después el propio proyecto de referencia, dos veces dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental, y la memoria técnica del mismo cuando se aprobó en Pleno el modelo de gestión mediante sociedad mixta.

En cuanto a la intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón hay que hacer constar que en el procedimiento para la tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización, establecido en el artículo 144.4 de la citada Ley Urbanística de Aragón, no se contempla intervención alguna en ellos del Consejo de Urbanismo de Aragón.

En cuanto a otras cuestiones se remite a lo que haya informado, o informe, la Dirección de Planificación de la Movilidad.”

7.- Del precedente Informe recibido se dio traslado al presentador de la queja, mediante nuestra comunicación de fecha 24-02-2011 (R.S. nº 1.951, de 25-02-2011).

Y con misma fecha (R.S. nº 1.950) se solicitó una segunda ampliación de información al Ayuntamiento de Zaragoza, para que nos indicara :

1.- Sobre Plano de situación anterior del Sistema General de Zonas Verdes definido por el Plan General, y afectado por el trazado del Proyecto de Urbanización del Tranvía, y Plano de obras ejecutadas, los recortes de espacio de zona verdes habidos y los incrementos que, según el precedente informe remitido, nos dicen haberse producido en la suma total de superficie calificada como zona verde, como resultado final de la actuación.

Y completando dicha información gráfica, se nos indique, el número de árboles que han sido talados como consecuencia de las citadas obras, así como los arbustos preexistentes y superficie ajardinada que ha sido suprimida. Y si, en el incremento de zonas verdes que se nos dice están computando o no el espacio entre vías del tranvía, en un sentido y otro, y los espacios dedicados a salidas de

emergencia de vehículos.

8.- Tras entrevista mantenida con el presentador de la queja, y atendiendo a su más específica preocupación, se hizo una petición de ampliación complementaria de información, mediante escrito de fecha 3-03-2011 (R.S. nº 2270, de 4-03-2011) :

* Informe de los Servicios técnicos y jurídicos municipales de Planeamiento, a la vista del Plan general vigente, del Plan Director de la Bicicleta, y del Proyecto de urbanización de las obras del Tranvía, respecto a las razones en que se fundamenta o justifica la no tramitación de una modificación del planeamiento, con la consiguiente información pública e intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón, cuando lo que se está haciendo, de hecho, en base a un mero proyecto de urbanización, para la construcción del Tranvía, es introducir un sistema viario (el carril bici) en el sistema general de zonas verdes, con lo que ello supone de reducción de éste, en perjuicio de los ciudadanos, que han de verse afectados en su posible uso por la preferencia que, a efectos circulatorios, supone el emplazamiento del viario para bicicletas en lo que, en el Plan general aparece como sistema general de zonas verdes.

9.- En fecha 14-04-2011 recibimos sendos Informes emitidos, por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística, de 28-03-2011, y por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, de fecha 30-03-2011.

En el primero de ellos se hacía constar :

“Se emite este informe a consecuencia de la solicitud de ampliación de información planteada por la institución El Justicia de Aragón en relación con la incidencia del proyecto de urbanización del tranvía y plan director de la bicicleta en el sistema general de zonas verdes

En concreto, se solicita por esta entidad informe de los servicios jurídicos municipales de planeamiento, a la vista del plan general vigente, respecto a las razones en que se fundamenta la no tramitación de una modificación del planeamiento, con la consiguiente información pública e intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón, cuando en base a un proyecto de urbanización se introduce un sistema viario (carril bici) en el sistema general de zonas verdes, con lo que ello supone de reducción de éste en perjuicio de los ciudadanos que han de verse afectados en su posible uso por la preferencia que a efectos circulatorios supone el emplazamiento del viario para bicicletas en lo que en el plan general aparece como sistema general de zonas verdes.

En relación con esta solicitud, se informa lo que sigue.

El artículo 8.2.7 de las normas urbanísticas del PGOU de Zaragoza dispone que el sistema de zonas verdes y espacios libres comprende los terrenos de dominio y uso público destinados a la plantación de arbolado y jardinería, con inclusión en su caso de actividades de ocio o recreativas compatibles con su

naturaleza. Comprende también los terrenos de dominio público equipados para la práctica de deportes, predominantemente en instalaciones al aire libre, sin perjuicio de que puedan coexistir con instalaciones deportivas cubiertas en los términos expresados en este artículo.

Por lo expuesto, a juicio de quien informa y desde el punto vista de la calificación urbanística, la introducción de un carril bici en una zona verde no requiere la tramitación de una modificación del planeamiento para alterar la zonificación de los terrenos, ya que se trata de un espacio destinado a la práctica de una actividad recreativa o deportiva al aire libre, que puede encuadrarse dentro de los usos admisibles en el sistema de zonas verdes por el PGOU de Zaragoza.

No obstante, sí que debe tenerse en cuenta pero en el plano de la ejecución de obras y no en el de la calificación, que la introducción del carril bici supone una afección en el uso peatonal que debe tenerse en cuenta y resolverse de forma adecuada. No obstante, esta cuestión excede de las competencias de este Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística.

CONCLUSIÓN

Es todo lo que procede informar por este Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística dentro de sus competencias y en relación con la solicitud de información remitida por la entidad El Justicia de Aragón. El presente informe se somete expresamente a cualquier otro mejor fundado en Derecho.”

Y en el emitido por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, en respuesta a nuestra tercera petición de ampliación de información, se señalaba :

“Este informe se redacta como consecuencia de una petición de ampliación de información hecha ante el Ayuntamiento por el Justicia de Aragón, en la que se solicita «informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales de planeamiento, a la vista del plan general vigente, del plan director de la bicicleta y del proyecto de urbanización de las obras del tranvía, respecto a las razones en que se fundamenta o justifica la no tramitación de una modificación del planeamiento, con la consiguiente información pública e intervención del Consejo de Urbanismo de Aragón, cuando lo que se está haciendo de hecho, en base a un mero proyecto de urbanización, para la construcción del tranvía, es introducir un sistema viario (el carril bici) en el sistema general de zonas verdes, con lo que ello supone de reducción de éste, en perjuicio de los ciudadanos, que han de verse afectados en su posible uso por la preferencia que, a efectos circulatorios, supone el emplazamiento del viario para bicicletas en lo que en el plan general aparece como sistema general de zonas verdes».

En primer lugar, debe indicarse que el sistema general afectado por el proyecto a que se refiere el Justicia no es «de zonas verdes», sino «de zonas verdes y espacios libres públicos », lo que para responder a la cuestión planteada es muy importante. Ese sistema no sólo se compone de parques, plazas o jardines, sino también de paseos peatonales, que el artículo 82 del reglamento de planeamiento de 2002, por ejemplo, define como terrenos de superficie no inferior a 500 m² con anchura mínima de 10 metros y longitud igual o mayor que 50.

El sistema general de zonas verdes y espacios libres públicos que recorre la

Gran Vía y el paseo de Fernando el Católico pertenece, precisamente, a esa categoría de los paseos, de modo que incluye una función circulatoria incluso dominante, aunque sea a pie, y no sólo una función de estancia o juego. Llegados aquí, se trata de saber si a esa función circulatoria a pie se le puede añadir, sin desvirtuar la naturaleza del paseo, la circulación en bicicleta.

Este uso de senda ciclista es, al menos de hecho, habitual en zonas verdes y espacios libres públicos de ésta y otras ciudades, e incluso la normativa de circulación más reciente, tanto local como nacional, considera que, en ciertas condiciones que garanticen la seguridad de los viandantes, las bicicletas pueden circular por aceras de determinada anchura.

No hay que ignorar, por otra parte, que aun en las zonas verdes propiamente dichas, el artículo 8.2.7,1º, de las normas del plan general de Zaragoza permite instalaciones destinadas a prácticas deportivas al aire libre, entre las que puede considerarse incluido el ciclismo, siempre, por supuesto, que no afecte al normal disfrute del resto de la zona verde.

Puede suponerse que éstas fueron las razones por las que el servicio competente para la urbanización de los dos paseos citados consideró innecesaria una modificación del plan general, si bien, precisamente por no haberse tramitado un instrumento de planeamiento, el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación no tuvo ocasión de valorar esa necesidad antes de ahora.

No se valora aquí, por exceder de la competencia y capacidad del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, si en el caso de que los carriles para bicicletas discurren por el sistema de zonas verdes y espacios libres públicos, sus usuarios podrán gozar de la preferencia sobre los viandantes o, por el contrario, su circulación habrá de sufrir restricciones superiores a las que tendría si se produjera a través de calzadas específicas situadas en el sistema viario, en atención al pleno disfrute y la seguridad en los espacios libres.

También podría plantearse, de nuevo sin que implicaciones con el planeamiento urbanístico, si, en el caso en que se haya optado por deslindar del espacio libre una banda para las bicicletas, con la ventaja para los viandantes de verse libres de posibles riesgos provocados por su circulación en el resto del área -a cambio de limitaciones en el uso de dicha banda-, sería exigible el máximo rigor en el cumplimiento real de esa separación, de forma que los posibles inconvenientes provocados por el trazado del carril se compensaran con el exclusivo disfrute peatonal de la parte no afectada del paseo y de las aceras laterales.”

10.- En fecha 25-05-2011 recibimos nuevo Informe, de la Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano, fechado en 4-05-2011, complementando el anterior informe de dicha Dirección, de fecha 4-02-2011, y en respuesta a nuestra segunda petición de ampliación de información; en dicho nuevo Informe se nos decía :

“Como ya se decía en dicho informe, son únicamente dos los sistemas generales afectados por la traza del tranvía. Uno es el correspondiente al eje Gran Vía-Fernando el Católico (junto con la plaza de San Francisco), Isabel la Católica y Vía Ibérica hasta la confluencia con la Prolongación de Gómez Laguna. El segundo sistema general lo constituye el acceso a la ciudad desde el sur, por la Avenida del

Séptimo Arte, junto con la zona verde situada al Este de dicha Avenida.

Se adjuntan las hojas nº 40, 49, 48 y 55 de los planos de Clasificación del Suelo, a escala 1/10.000 del Texto Refundido de 2007 del PGOU, aprobado por el COTA el 6 de junio de 2008, donde figuran la totalidad de los sistemas por donde discurre el trazado de esta primera fase del tranvía. Igualmente se adjuntan las hojas K-15, J-15, J-16, J-17, 1-17 e 1-18 de los planos de Calificación y Regulación del Suelo, a escala 1:4.000 del mismo Texto Refundido, vigente en el momento de la aprobación del Proyecto de Urbanización del Tranvía. En estos últimos aparece diferenciado el sistema general de zonas verdes respecto al de comunicaciones.

Como se puede apreciar en ellos, el paseo central en el eje de la Gran Vía-primer tramo de Fernando el Católico-Plaza San Francisco y segundo tramo de Fernando el Católico tienen la calificación de sistema general de zona verde, salvo en los cruces para circulación rodada de las calles señalados en ellos, que junto con las trazas del tranvía, las dos calzadas y las dos aceras laterales tienen la calificación de sistema general de comunicaciones. En el tramo de Isabel la Católica-rotonda con el Tercer Cinturón-Vía Ibérica-confluencia con la Prolongación de Gómez Laguna, tanto las trazas del tranvía, como las calzadas, como la mediana, como las aceras y los espacios de isletas o rotondas, tienen todos ellos la calificación de sistema general de comunicaciones en su totalidad. En el segundo sistema general atravesado por las trazas del tranvía, tiene la calificación de sistema general de comunicaciones la Avenida del Séptimo Arte, con sus calzadas, mediana, aceras, carril bici y dos franjas de espacios libres, una a cada lado de la avenida, mientras que adyacente a la franja éste de dichos espacios se halla otra franja que tiene la calificación de sistema general de zona verde.

Se adjuntan 4 planos detallados, a escala 1:500, de los cuatro tramos donde los sistemas generales de zonas verdes descritos en el apartado anterior se ven atravesados por las trazas del tranvía, o afectados por recortes de ajustes viarios que los disminuyen, que se corresponden con lo manifestado en el informe anterior. Estas afecciones se grafían en color rojo. En dos de ellos, los que corresponden al tramo de Gran Vía entre Doctor Cerrada y el cruce de la Avenida de Goya y al de la plaza de San Francisco, se grafían en color amarillo los espacios que en el PGOU eran sistema general de comunicaciones y con el proyecto del tranvía se han ejecutado como sistema general de zonas verdes. Se quedan en color verde los espacios que eran sistema general de zonas verdes y siguen como zonas verdes. En los 4 planos se han señalado las respectivas superficies y en base a ellas se han obtenido las que figuran en el anterior informe. Por un lado se hace constar la superficie de zona verde que había en el PGOU y por otro las afecciones por los recortes citados y los espacios que se han incrementado. Para calcular la actual, a la que había en el PGOU se le ha restado la superficie de los espacios marcados en rojo y al resultado se le ha sumado la superficie de los espacios marcados en amarillo.

Repasando los datos del anterior informe se ha comprobado que hay un error de 12 m² en la medición de las trazas del tranvía en el sistema general de zona verde situado al Este de la Avda. del Séptimo Arte en Valdespartera. Donde se decía que la afección total derivada de la ocupación efectuada por las vías en las calles de Los Pájaros y La Ventana indiscreta sobre el sistema general de zonas verdes era de 474 m²., en realidad es de 486 m².

Por lo cual el incremento neto del sistema general de zonas verdes es de 791,40 m2 sobre las previstas en el PGOUZ, en lugar de los 803,40 m2 que figuran en el anterior informe, que en modo alguno puede suponer un cambio en las conclusiones del anterior.

En lo que se refiere al número de árboles que han sido talados como consecuencia de las obras, así como de los arbustos preexistentes y superficie ajardinada que ha sido suprimida, esta Dirección de Servicios carece de los datos específicos al respecto, al no ser cuestiones de su competencia.

Sí se puede manifestar en cambio, que en el incremento de zonas verdes expresado en el anterior informe, y corregido en este, no se ha computado metro cuadrado alguno de los espacios situados en las vías del tranvía, aunque estén 2/3 plantados de césped, ni de los espacios dedicados a salidas de emergencia de vehículos, como se deduce de los planos de detalle aportados.”

II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

Primera.- A esta Institución se plantean tres cuestiones distintas. La primera es si el Ayuntamiento de Zaragoza, basándose en la existencia de un Plan General, en el que se hace mención, aunque de forma muy genérica al tranvía, pero no a su trazado concreto en los tramos de Fernando El Católico y Gran Vía, y también en la existencia de un Plan Director de la bicicleta, que consideraba prioritario para su desarrollo, entre otros, la implantación de carril bici en la fase I del Tranvía, puede realizar, mediante un Proyecto de Urbanización, la construcción del tranvía y el carril bici adjunto, pese a que por afectar de forma muy importante al sistema general viario, y al de espacios libres y zonas verdes, pudiera haber sido mas adecuado o bien la modificación del Plan General o bien la formulación de un plan especial, con la preceptiva intervención de la Administración autonómica (Consejo de Urbanismo de Aragón) en el procedimiento de aprobación.

Si nos atenemos a la legislación urbanística aragonesa, Ley 5/1999, y la actualmente vigente Ley 3/2009, que vino a sustituir a aquélla, en ambas, está prevista la posibilidad de formular “Planes especiales”, bien independientes, o en desarrollo de Directrices de Ordenación territorial y del Plan General. Y al referirse a los Planes Especiales independientes se señala que podrán formularse para las siguientes finalidades :

“a) Establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones y telecomunicaciones, al equipamiento comunitario,, siempre que éstas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.

b) Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación.” (así se recoge tanto en art. 55 de la Ley 5/1999, como en el art. 62 de la actualmente vigente Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón).

Precisa nuestro ordenamiento (antes en el art. 54.2 y 3 de la Ley 5/1999; y ahora en art. 61. 2 y 3 de la vigente Ley 3/2009) :

“2. Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo de las correspondientes Directrices o Plan General y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en la memoria, planos, catálogos, ordenanzas, plan de etapas y evaluación de costes.

3. En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir al Plan General en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer.”

Y al regular los Proyectos de Urbanización, el art. 97.1 de la anterior Ley 5/1999, los definía como *“proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica el Plan general en el suelo urbano y los Planes Parciales y Especiales”*; el art. 144.1 de la vigente Ley 3/2009 los define como *“proyectos de obras que tienen por finalidad hacer posible la ejecución material del planeamiento que legitime la acción urbanizadora en cada clase de suelo”*.

Y en redacción que es muy similar, para el punto 2 de ambos artículos, se decía en la Ley 5/1999 que :

“Los Proyectos de Urbanización incluirán todas las obras necesarias para la ejecución del planeamiento en una unidad de ejecución o para la ejecución directa de los sistemas generales. No podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación, y deberán detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto. Tampoco podrán modificar las previsiones del planeamiento que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras.”

Y se dice en la vigente Ley 3/2009 :

“Los Proyectos de Urbanización incluirán todas las obras necesarias para la ejecución del planeamiento en una o varias unidades de ejecución o para la ejecución directa de los sistemas generales. Deberán detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto y en ningún caso podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación. Tampoco podrán modificar las previsiones del planeamiento que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras.”

Los procedimientos de tramitación y aprobación de ambos instrumentos son, por otra parte, notablemente diferentes.

La tramitación y aprobación de los Planes Especiales independientes, según la Ley 5/1999 (art. 55. 2) se remitían al procedimiento previsto para los Planes Generales (arts. 41 a 43 de aquella Ley); y lo mismo se establece en la vigente Ley 3/2009, en art. 62.2, que remite a los arts. 48 a 50, en los que se regula el procedimiento de aprobación de los Planes Generales, y en ambos está prevista la

intervención del órgano autonómico, a efectos de aprobación definitiva (antes del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, y ahora del Consejo de Urbanismo de Aragón).

En cambio, la aprobación de los Proyectos de Urbanización se remitía al procedimiento previsto para los Estudios de Detalle (art. 97.4, que se remitía al art. 61, de la Ley 5/1999); y en la vigente Ley 3/2009, se regula específicamente en art. 144.4. En la Ley 5/1999, la competencia para su aprobación inicial se atribuía al Alcalde, y la definitiva al Pleno del Ayuntamiento, y en la vigente Ley 3/2009 se atribuyen, una y otra, al Alcalde.

No es una cuestión teórica tiene su importancia práctica. El plazo de información pública, en el procedimiento aplicable conforme a la Ley 5/1999, era de un mes como mínimo para los Planes Especiales, y de treinta días hábiles como mínimo para los Proyectos de Urbanización. Y en la vigente Ley 3/2009, el plazo de información pública para los Proyectos de Urbanización se ha reducido a 20 días, y en cambio se ha ampliado a dos meses el plazo de información pública de los Planes Generales, aplicable también a los Planes Especiales independientes.

Los informes de los servicios municipales que nos han sido remitidos consideran que, estando definido el sistema general de comunicaciones en el propio PGOU, no es preciso Planeamiento especial para su desarrollo, y que el art. 144.2 de la Ley 3/2009 legitima la ejecución directa del Proyecto de urbanización del tranvía, y que tampoco es preciso planeamiento especial para la introducción del carril bici en el sistema general de espacios libres y zonas verdes, puesto que el uso ciclista es admisible en dicho sistema como actividad de ocio, recreativa o deportiva al aire libre.

A juicio de esta Institución, entendemos que un Proyecto de Urbanización, en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico, es fundamentalmente un instrumento de ejecución de un plan previo y aunque debemos reconocer que no es obligatoria la aprobación de Planes Especiales, y que el Planeamiento General puede ser desarrollado directamente por Proyectos de Urbanización, si el Plan General contiene las determinaciones precisas para ello, no nos parece que en lo relativo al trazado del tranvía y a las afecciones que el mismo ha producido, de hecho, en el sistema general de espacios libres y zonas verdes, el vigente Plan General de Zaragoza contuviera las determinaciones precisas para una ejecución directa por medio de Proyecto de Urbanización, y en este sentido consideramos, coincidiendo con el presentador de la queja, que hubiera sido más adecuado optar por la formulación y tramitación de un Plan Especial.

Esta postura está implícitamente reconocida en el informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación cuando evidencia no haber podido valorar la necesidad de una modificación del Plan, al no haberse tramitado un instrumento de planeamiento, y haberse considerado, por otros servicios

municipales actuantes, que era suficiente un mero Proyecto de Urbanización.

Sobre la insuficiencia de las determinaciones contenidas en el Plan General en orden al trazado tranviario, baste recordar que el Acuerdo de aprobación definitiva de la Revisión del Plan, adoptado por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, en fecha 13-06-2001, recomendaba :

“8. La realización de un estudio para la implantación de un Metro Ligero o tranvía urbano, y la incorporación al Plan General de un esquema de trazado, de acuerdo con los criterios contemplados en el denominado "Plan Global de Transporte Colectivo" al que se hace referencia en la Memoria Expositiva.

Y en dicha Memoria expositiva se decía :

“2. FERROCARRIL DE CERCANÍAS Y TRANSPORTE COLECTIVO GUIADO

Todos los documentos de referencia territorial del plan –plan director de infraestructuras, directrices generales, directrices metropolitanas, plan estratégico– hacen referencia a la necesidad a medio plazo de contar con un sistema de transporte de cercanías, ferrocarril o “metro ligero”, como medio de articulación del área metropolitana. En la participación pública se han producido varias sugerencias de colectivos sobre la previsión de transportes por tranvía o “metro ligero”.

La necesidad de afrontar cambios tecnológicos en el sistema de transporte público obedece a tres tipos de razones:

- la tendencia a superar la capacidad del sistema de autobuses articulados en algunas líneas;*
- la necesidad de reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera, y*
- la función de organizar y articular nuevos territorios de la periferia con la ciudad.*

A estos efectos, conviene distinguir, por un lado, la posible introducción de tranvías urbanos en líneas interiores de la aglomeración central que registran gran demanda y con las que pueden cumplirse los dos primeros fines antedichos de mayor capacidad, calidad y limpieza. Así se plantea en las bases del plan de transporte de octubre de 1998.

Por otro lado se encuentra la implantación de líneas cuyo fin principal es vertebrar nuevos territorios, en los que la demanda está todavía latente y la inversión se orienta a la función estructurante y organizadora. Este sería el caso de líneas radiales entre el centro, la Feria de Muestras y la zona de actividades logísticas del aeropuerto, o de las carreteras de Logroño y Huesca, como líneas independientes que intercambien con las líneas de transporte de la ciudad central sin perjuicio de que, en el momento que la demanda lo requiera puedan convertirse en líneas diametrales continuas.

La viabilidad económica (capacidad de asumir el coste público del servicio) es problemática para el transporte de cercanías, mientras que el transporte urbano cuenta ya actualmente con un sistema eficaz de autobuses.

Por todos estos motivos, la propuesta del plan general en orden a la

implantación de los sistemas de transporte colectivo se diseña de acuerdo con los siguientes criterios generales:

1. Actuaciones para “vertebrar” el territorio:

a) Introducir reservas de suelo para estaciones secundarias en varios puntos de los accesos ferroviarios de ancho convencional que permitan su utilización por líneas regionales y de cercanías. Entre ellas, se mantienen reservas de espacios en la Feria de Muestras, el aeropuerto, Miralbueno, Portillo, avenida de Goya, Tenor Fleta, Miraflores, Las Fuentes y avenida de Cataluña, con intercambio a transporte urbano.

Se ha planteado la utilización de la red ferroviaria para un transporte urbano del tipo de un metro ligero, para conectar áreas urbanas e industriales exteriores. Esta opción presenta problemas derivados de la necesidad de compartir la explotación con la de los transportes ferroviarios, y de compatibilizar los sistemas propios del metro ligero de señalización, seguridad, control, e incluso de ancho de vía, con los utilizados por RENFE.

b) Prever un corredor de comunicación entre el aeropuerto y sus zonas de actividad, y la estación intermodal como soporte de nuevas actividades y estructuración del desarrollo urbano a lo largo de la línea.

En el proyecto de directrices metropolitanas hay una propuesta de “tren lanzadera” que utiliza en parte la vía de Caminreal y pasa por Oliver, Valdefierro y la carretera de Valencia.

En desarrollo de esta opción se está realizando, por encargo del Departamento de Ordenación del Territorio de la Diputación General de Aragón, un estudio de trazado para un metro ligero entre la estación intermodal, el aeropuerto y otras áreas, que contempla varias hipótesis de recorridos y de utilización de distintas unidades.

2. En relación con la futura implantación de nuevos modos de transporte urbano, identificar los posibles espacios críticos que requieran reservas de suelo y subsuelo, haciendo posible el desarrollo de este tipo de soluciones, remitiendo el estudio de las posibilidades de implantación de líneas internas a un plan global de transporte. En esta línea, el Ayuntamiento de Zaragoza, en colaboración con TUZSA, ha realizado en febrero del 2001 un estudio preliminar de viabilidad de un metro ligero para la implantación de dos corredores, norte-sur y este-oeste, con propuesta de cuatro posibles líneas de transporte colectivo.

Esta propuesta deberá desarrollarse en coordinación con la redacción de un plan de transporte colectivo de la ciudad, instrumento idóneo para evaluar las necesidades globales de transporte y la coordinación entre sus distintos modos.”

A la vista de dichas referencias, consideramos que, siendo cierto que el Plan General, y el Acuerdo aprobatorio del Consejo de Ordenación del Territorio, contemplaban la posible reimplantación de líneas de transporte mediante tranvía, o metro ligero, el grado de determinaciones contenidas al respecto en el Plan no nos parece lo mas adecuado utilizar el sistema de ejecución directa de un proyecto de urbanización.

En una actuación tan importante para la ciudad, en la que hay tantas personas y cosas afectadas, no solo durante al ejecución de la obra sino muchas de ellas con carácter irreversible, hubiera sido deseable la formulación y tramitación de un instrumento de planeamiento especial, con un estudio mas detallado y pormenorizado, ponderando otras soluciones, sometiéndolo a información pública en plazos razonables, buscando el mayor consenso y tratando de evitar el rechazo de los mas afectados. Lo que se ha ganado en celeridad se ha perdido en que el estudio sea más detallado y con mas participación ciudadana y posibilidades de consenso.

Segunda.- La segunda cuestión que se plantea es si las obras del tranvía y el carril bici afectan a la zona verde reduciendo su espacio y degradan la superficie.

La propia información remitida por el Servicio de Planificación y Diseño Urbano, de fecha 4-02-2011, reconoce que la obra ejecutada en Plaza de San Francisco no se ha ajustado a lo proyectado, y se invoca lo previsto en art. 144.2 de la Ley 3/2009, para considerarlo una *“adaptación exigida por la ejecución material de las obras”*.

Aunque se nos justifica numéricamente por parte de los servicios técnicos del Ayuntamiento que la superficie verde actual es mayor que la anterior (suponemos que a los efectos previstos en apartado 3 del art. 79 de la Ley 3/2009) en 791'40 m², lo ponemos en tela de juicio por varias razones. Siquiera sea a efectos anecdóticos, no nos parece que pueda calificarse de zona verde, aunque así lo considera el Ayuntamiento, una zona de la plaza de San Francisco que está ocupada por una estación de servicio de combustibles.

Y tanto el citado informe del Servicio técnico de Planeamiento y rehabilitación, como el del Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística, vienen a reconocer que la introducción del carril bici supone una afección al uso peatonal, que debería tenerse en cuenta y resolverse.

Por otra parte el Ayuntamiento ha considerado que el carril bici es zona verde, aunque en realidad forma parte del sistema viario. Porque no debemos olvidar que la implantación de carril bici sobre lo que era sistema general de espacios libres y zonas verdes, otorga, en principio, y a salvo de una regulación expresa para dichas zonas, una preferencia circulatoria a los ciclistas, con la única excepción de los pasos de cebrá para peatones señalizados sobre dicho carril, sobre el derecho preferente que venían teniendo los ciudadanos viandantes sobre esos espacios, que se pueden ver conculcados, sin haber tenido oportunidad alguna de expresarse en un procedimiento administrativo al efecto.

Y todo lo anterior se afirma, sin que ello suponga poner en discusión las

múltiples ventajas que la bicicleta tiene como sistema de transporte público. Está bien que se favorezca este sistema de transporte o de ocio pero haciéndolo compatible con el respeto a los derechos de los peatones y a la legalidad vigente. Con lo que no se está de acuerdo no es con la bicicleta es con la forma utilizada.

Y respecto a la calidad medioambiental de la obra resultante nos parece discutible, ya que no se puede medir con criterios objetivos. Aunque no se nos ha facilitado el número de árboles afectados, durante el proceso de ejecución de las obras, justamente por discurrir su trazado al lado mismo de los elementos arbustivos que daban su auténtico carácter de zona verde al Paseo Fernando El Católico, a la Plaza de San Francisco y a la Gran Vía, hemos podido constatar la importancia del daño causado en la cantidad y calidad de dichos elementos.

A nuestro juicio es menor que la anterior, porque se han destruido muchos árboles, más de cuarenta, porque en muchos de ellos se han hecho podas abusivas que ponen en peligro su supervivencia, porque se han eliminado unos arbustos de valor apreciable sustituyéndolos por unas hierbas o plantas de indudable menor valor. Porque la mayoría de los árboles nuevos no han arraigado. Los que había, además de su valor ornamental, han cumplido una función de física separación de los sistemas generales viario, por una parte, y de espacios libres y zonas verdes, por otra, y, hasta cierto punto, de pantalla visual y acústica.

Tercera.- No podemos dejar de reconocer, sin embargo, que estamos ante obras ya ejecutadas y puestas en servicio, por lo que poco más queda que reparar, en lo que sea posible, los daños que, a juicio de esta Institución, se han producido en la calidad de las zonas verdes afectadas, instando a la Administración municipal a la reposición del arbolado dañado y de los setos que daban carácter de tal zona verde al tramo afectado de Paseo Fernando El Católico y a la Gran Vía. También sería conveniente que se delimitara mejor las preferencias entre peatones y bicicletas.

III.- RESOLUCION

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito:

Con carácter general, esta Institución considera procedente, a la vista de lo sucedido en el caso que ha dado lugar a la queja presentada, **hacer una sugerencia al Ayuntamiento** en orden a que, en futuras actuaciones urbanísticas, como la referida, que suponen afecciones de importante repercusión sobre amplias zonas de la ciudad, y que afectan a una numerosos ciudadanos, se aborden o mediante un instrumento de modificación del planeamiento general o de planeamiento especial de desarrollo, previo a los Proyectos de Urbanización, con el fin de facilitar una más amplia participación ciudadana; un estudio más detallado en

el que puedan examinarse las diversas alternativas, opciones, afecciones, y costes de todo orden que las mismas puedan suponer, tratando de buscar un amplio grado de consenso y la evitación de daños a los mas afectados. Que no se anteponga la celeridad a la seguridad, participación y búsqueda del consenso.

Sugerimos que se proceda a la modificación aislada del Plan para recoger la realidad de las nuevas dimensiones superficiales del sistema general de zonas verdes y espacios libres, así como del sistema viario ciclable superpuesto sobre aquél, y resultante de la obra ejecutada,

Sugerimos, igualmente, que se proceda a la reposición del arbolado dañado y de los setos que daban carácter de tal zona verde al tramo afectado de Paseo Fernando El Católico y a la Gran Vía,

También sugerimos al Ayuntamiento la conveniencia de regular mejor la utilización y preferencias de usos que deban regir en los ámbitos a los que se ha hecho referencia, y en los que se ha superpuesto un sistema viario (el carril bici) sobre un sistema general de espacios libres y zonas verdes.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, y, en este último caso, las razones en que funde su negativa.

20 de julio de 2010

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE