

## **1. MARCO CONCEPTUAL, REFERENTES Y OBJETIVOS DEL PLAN**

## CAPÍTULO 1

# MARCO CONCEPTUAL, REFERENTES Y OBJETIVOS DEL PLAN

### 1. MARCO CONCEPTUAL DEL PLAN

Un plan general debe actuar como un instrumento mediante el que se vincula, a efectos operativos, un conjunto de actuaciones sobre el territorio a un proyecto de ciudad. Para ello, debe establecer por anticipado la localización e incluso las dimensiones o forma de los elementos básicos que convengan a ese proyecto y diseñar procesos adecuados para llevarlos a cabo.

El plan tiene, por tanto, un papel principalmente instrumental en la política general del municipio, al servicio de un proyecto asumido por la Corporación, pero que no sustituye ni a una ni al otro. Es una herramienta de racionalidad social y económica, y un marco de referencia común sobre el que los agentes públicos y privados deben actuar racionalmente en la construcción de aquel proyecto.

El plan, ciertamente, tiene que establecer en desarrollo y aplicación de la ley, el estatuto de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo, pero esta regulación no constituye un fin en sí misma, sino que está igualmente al servicio del reiterado proyecto urbano.

Sin embargo, se tiende con frecuencia a considerar el plan como una mera norma limitativa de las facultades de los particulares sobre el suelo y edificación, o, en el otro extremo, como un instrumento orientado a gestionar el desarrollo de la ciudad con transformación de suelo rural en edificable; y por ello el objeto casi unánime de los intentos de modificar el plan por los particulares es cambiar las condiciones a su favor.

Semejante planteamiento resulta inequívocamente erróneo y contrario a la definición del planeamiento contenida desde hace medio siglo en la legislación urbanística y, desde 1978, en la propia Constitución, que atribuyen a la colectividad, representada por sus ayuntamientos, no sólo la capacidad de ordenar unos derechos urbanísticos, sino la de generarlos, ya que no se les considera incorporados al derecho de propiedad del suelo. De ahí la impropiedad de considerar que el plan general limita unos derechos que sin él no existirían.

La dificultad para establecer la estrategia de ordenación del plan general es la que resulta de abarcar e integrar los complejos factores que inciden en las decisiones de planeamiento, de las diferencias de respaldo político y social a di-

versos aspectos o acciones de construcción de la ciudad y de mantener, de forma sostenida, compromisos para la ejecución del plan.

Si la ley del suelo de 1956 atribuía a los planes urbanísticos extensas competencias en la ordenación del territorio, que permitían considerar con propiedad a los planes generales como instrumentos de ordenación “integral”, la legislación sucesiva promulgada en los años inmediatos –los del desarrollismo- en relación con la planificación del desarrollo, la vivienda, la producción agraria, las infraestructuras territoriales, los centros turísticos o la industria, del mismo modo que, más adelante, el gran desarrollo normativo de la protección de la naturaleza, dificultaron mantener esa concepción del planeamiento.

La reforma de la ley del suelo de 1975 abandonó, de hecho, esa pretensión que no había llegado a materializarse, con eliminación de los contenidos del plan general de determinaciones no urbanísticas, tales como las unidades mínimas de cultivo, o con el cambio de denominación de las clases de suelo, que dejaron de definirse por criterios positivos en relación con la naturaleza propia de cada porción del territorio (urbano, reserva urbana y rústico) para aludir exclusivamente a la aptitud del territorio para la urbanización (urbano, urbanizable y no urbanizable).

Esto no significaba la desconsideración en la ordenación territorial de elementos no urbanísticos, sino la asunción de la complejidad de la empresa y su fraccionamiento en diferentes ámbitos competenciales; sí es cierto que se echó en falta la definición de instrumentos y agentes capaces de coordinar adecuadamente todas esas competencias diversas, racionalizando la ordenación resultante.

En el momento presente, si bien la sectorialidad de la ordenación urbanística no se ha corregido, sí han aumentado mucho los condicionamientos extraurbanísticos del planeamiento en relación con la delimitación de las categorías de suelo que ordena, hasta tal punto que la legislación española más reciente tiende a condicionar de manera directa la clasificación como urbanizable o no urbanizable de un suelo a las exigencias de protección derivadas de normas y criterios no específicamente urbanísticos.

Por este motivo, el plan debe apoyar la ordenación urbanística que constituye su objeto en una valoración detenida y pormenorizada de las complejas condiciones que reúne el territorio. El hecho de que la ordenación territorial no pueda considerarse subsumida en la mera noción de ordenación urbanística, unido al despliegue de concretos derechos y deberes que, en relación con el aprovechamiento urbanístico de los terrenos, asigna el plan en todas y cada una de las porciones de su término municipal, obliga a un estudio y una traslación de las vinculaciones impuestas por los condicionantes ajenos a la urbanización extremadamente cuidadoso, en especial en el ámbito clasificado como suelo no urbanizable.

Aun en el sentido restringido de la ordenación urbanística, el plan no puede pretender comprender el conjunto de las políticas confluyentes en la determinación de la ordenación urbana, ni agotar con carácter exhaustivo cuantas decisiones acabarán por perfilar esta ordenación en todo el territorio. El plan debe ser selectivo en cuanto a identificar los elementos que mejor convienen a las acciones que el proyecto urbano requiera, centrándose en aquellas decisiones que revistan carácter estructural.

Las propuestas deben tener suficiente capacidad de adaptación al margen de incertidumbre que necesariamente acompaña a las decisiones de ordenación.

El plan se concibe como un instrumento que define un modelo territorial y unos elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio que están llamados a permanecer en el tiempo, pero que está abierto y resulta modificable en aspectos no sustanciales. No es, pues, en estas cuestiones no estructurales un proyecto acabado, sino el punto de partida de un proceso planificador continuo que comienza con su entrada en vigor.

En ese proceso habrán de intervenir los instrumentos de desarrollo, las figuras complementarias de nivel municipal o territorial, e incluso las modificaciones puntuales del plan, para las que se establecen diversos supuestos tipificados.

Paralelamente a lo anterior, es preciso establecer disposiciones de distinto rango normativo, de forma que parte de ellas quede a disposición de la competencia municipal a fin de adaptar estas determinaciones en la forma necesaria. Para ello, la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma proporciona el soporte adecuado para establecer ordenanzas dentro de aquella competencia.

El plan se concibe, así mismo, como instrumento que debe integrar una ciudad heterogénea y distintas escalas de intervención. Entiende la ciudad como una realidad en cambio permanente, donde las intervenciones deben adecuarse a los procesos de cambio en los que inciden.

En Zaragoza, concurren actualmente distintos procesos de transformación, como los inducidos por la nueva infraestructura ferroviaria y la incorporación a la red de alta velocidad, o por la ejecución de los cinturones arteriales. Se advierten también oportunidades de mejora por efecto de la integración de las riberas fluviales en la ciudad, del adecuado desarrollo de las nuevas áreas residenciales o la creación de áreas especializadas, etcétera.

También se verifican procesos de tendencia negativa en las áreas que integran el casco histórico o en sus primeras periferias, originadas entre comienzos del siglo XX y los años 60, con aparición de fenómenos de obsolescencia de la edificación, espacios indebidamente vacíos o que sufren un declive en su actividad y en su estructura urbana. Simultáneamente, existen también áreas

de la ciudad consolidada cuyas características son comparativamente más estables.

El plan pretende dar respuesta a estos procesos y a los problemas y oportunidades que el territorio municipal ofrece mediante distintas formas de intervención.

El punto de partida para ello está constituido por las líneas básicas de un proyecto de futuro para la ciudad, que a su vez considera un amplio elenco de condicionantes territoriales y conceptuales.

## 2. CONDICIONANTES CONCEPTUALES Y TERRITORIALES

### 2.1. EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS

El plan director de infraestructuras 1993-2007, aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 1994 y remitido en su momento a las Cortes, era un documento de carácter estratégico que, según su propio contenido, aspiraba a ser instrumento fundamental de la política territorial del Estado para elevar el potencial de desarrollo en todos los ámbitos del país, y disminuir las diferencias entre regiones y entre espacios urbanos y rurales.

Aunque su papel actual no queda establecido, pues no está expresamente asumido ni sustituido por otro, se considera una referencia conceptual necesaria acerca de la función de las infraestructuras en el desarrollo y en las ciudades y del enfoque de la política territorial desde el Estado; por otra parte sus previsiones de grandes infraestructuras para Zaragoza mantienen, en general, su validez.

El plan parte de un análisis del modelo territorial europeo y del español, y de sus tendencias de futuro. Sus objetivos generales, coincidentes con los del ámbito europeo pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- favorecer las condiciones para el incremento de la productividad en todo el territorio;
- impulsar el desarrollo equilibrado entre los distintos ámbitos;
- mejorar la calidad y el nivel de vida de la población,
- y propiciar la valorización y la gestión responsable de los recursos naturales, la conservación del patrimonio histórico y cultural, etc.

A los efectos del planeamiento urbanístico, interesa especialmente el modo en que el plan director de infraestructuras plantea actuaciones destinadas a dotar a las ciudades de planes de actuación coordinados, con el fin de impulsar su

mejora, optimizar las inversiones y estimular la inversión privada; así como propiciar el desarrollo integrado del sistema de infraestructuras de transporte.

La política de actuaciones en las ciudades del plan director de infraestructuras tiene por objetivo dotar a la red urbana española de una jerarquía más equilibrada territorialmente, con una eficacia en relación con la estructuración territorial similar a la europea.

Admitido que el crecimiento de la actividad económica ha desbordado las condiciones de oferta de las ciudades españolas, provocando congestión, tensiones de mercado de suelo y otros desajustes económicos y sociales debidos a la concentración, se trataría de mejorar el entorno productivo y las condiciones de vida, aprovechando el dinamismo y las oportunidades existentes, especialmente en las grandes ciudades o áreas metropolitanas. Con este fin, el plan directos proponía:

#### a) Desarrollo cualitativo:

Impulso al desarrollo cualitativo de las ciudades y al equilibrio territorial. Mejora de la eficacia productiva de las ciudades a partir de una oferta de entorno urbano productivo, desde una intervención decidida del poder público, participativa con las iniciativas locales y atenta a la calidad de vida y la ecología urbana.

En este objetivo deberían representar un papel importante:

- Una política de infraestructuras, en general desbordadas y sin capacidad de respuesta a las necesidades. Las infraestructuras son precisas para obtener condiciones de competencia, calidad y eficacia.

Las inversiones en infraestructura en el territorio, orientan el crecimiento de las ciudades y las ordenan, creando modelos territoriales más funcionales para organizar las actividades y los transportes, y ponen en valor suelos que a través de su utilidad para el desarrollo urbano permiten revertir las plusvalías generadas. La reordenación de carreteras, riberas de ríos, terrenos ferroviarios, etc., ofrecen la ocasión de diseñar operaciones urbanas de intervención pública sobre la ciudad, de gran importancia para su transformación, que implican actuaciones complejas de urbanismo, infraestructura y promoción de espacios y actividades.

- Unos criterios de actuación en suelo público orientados a la mejora de las ciudades y la eficacia de los servicios públicos; a rebajar los precios del suelo urbano y a luchar contra la especulación. La modernización de la ciudad, la calidad de vida urbana, la reinversión social de las

plusvalías en la ciudad y la eficacia y calidad de las actuaciones deben ser los objetivos de la política de suelo.

b) planes integrados:

Optimización de las inversiones integrando planes consistentes de forma conjunta y coordinada entre Administraciones, con la colaboración del capital privado.

Resultaría esencial la integración de las políticas sectoriales, para lograr efectos globales mediante actuaciones de conjunto sobre varios sectores (políticas urbanas de suelo, vivienda, transporte, reindustrialización y mejora del medio urbano).

c) Rescate de plusvalías mediante la actuación pública, e impulso de la inversión privada:

De las formas de actuación en el medio urbano programadas por el plan director de infraestructuras, se destacan los planes intermodales de transporte para las áreas metropolitanas, las actuaciones sectoriales de redes viarias en medio urbano y de redes arteriales ferroviarias; resultan especialmente interesantes los primeros, por su afección a Zaragoza.

Los planes intermodales de transporte tienen por fin el establecimiento de políticas conjuntas de diversas administraciones en relación con la implantación de infraestructuras, con los siguientes objetivos:

- Potenciación del transporte colectivo y disminución de la necesidad de utilización del vehículo privado en las áreas más congestionadas.
- Definición de actuaciones relativas a circunvalaciones, accesos y transporte colectivo (cercañas, modos de capacidad intermedia...)
- Infraestructuras de intercambios de modos de transporte.

El problema del transporte en las grandes ciudades se caracteriza por las demandas crecientes de movilidad, que se resuelven generalmente con el automóvil privado, lo que implica congestión, contaminación y mayores tiempos y fricciones de desplazamiento. Frente a esta situación se aprecia una falta de viario estructurante y de distribuidores de alta capacidad, así como problemas de calidad y capacidad del transporte colectivo. El papel de la Administración central es relevante y decisivo en la planificación de infraestructuras de transporte que en las grandes ciudades estructuran el modelo de movilidad metropolitana.

Todo ello lleva a una política consistente en:

- Integrar las actuaciones de infraestructuras de transporte en la estrategia de ordenación del territorio, de modo que se apoyen mutuamente.
- Formular un planteamiento global de las actuaciones del Estado en cada ciudad, para incentivar la coherencia de los programas de todas las administraciones en una estrategia común previamente definida.
- Potenciar el transporte colectivo como único modo adecuado, a largo plazo, para estructurar el funcionamiento de la ciudad en relación con la movilidad rodada.

La estrategia propuesta por el plan director de infraestructuras para la concertación en el área de Zaragoza se podía resumir en los siguientes aspectos:

1. Mejora de la inserción del área de Zaragoza en los corredores de transporte que confluyen en la ciudad (valle del Ebro, eje centro-noroeste y eje Mediterráneo-Pirineos) potenciando su función en las cadenas de transporte, estructurando adecuadamente las infraestructuras urbanas e interurbanas, y minimizando el impacto medioambiental de los flujos de tráfico sobre el medio urbano.
2. Potenciación del papel del transporte colectivo con una mejora de la calidad del servicio, apoyada en un mejor conocimiento de la demanda de movilidad en el área. Se evaluará la oportunidad de implantar nuevos modos de transporte colectivo de capacidad intermedia.
3. Evaluación de políticas globales de actuación en materia de tráfico, aparcamiento y transporte colectivo, con el objetivo de frenar los crecientes problemas de congestión del viario urbano y de mejorar la calidad medioambiental.
4. Estudio y análisis del impacto en el área de las distintas alternativas de trazado de la infraestructura del tren de alta velocidad Madrid-Barcelona. Actuaciones de renovación ó desarrollo urbanístico apoyadas en la reutilización de las instalaciones ferroviarias obsoletas.

Las actuaciones concretas propuestas por plan director de infraestructuras en el área de Zaragoza entre 1993 y el 2007 eran las siguientes:

- Red viaria: cierre del segundo y tercer cinturón de ronda; autovía llamada "Ronda sur" y cuarto cinturón. Mejora de accesos y conexiones, variantes de acceso, y ampliación de sección de la autopista A-2 Alfajín-Zaragoza.

- Red arterial ferroviaria: inserción en ella de la nueva línea de alta velocidad Madrid-Barcelona.
- Terminales de transporte: estación de autobuses; centro de mercancías.
- Modos alternativos de transporte colectivo: estudios de viabilidad de líneas de tranvía o metro ligero.

Este programa se corresponde en general con los proyectos en estudio o en ejecución que en posteriores capítulos se exponen.

Como quedó dicho al principio de este apartado, el proyecto de plan director de infraestructuras no ha sido sustituido por otro documento de similar alcance a pesar de los apreciables cambios del enfoque de la política de infraestructuras subsiguientes a la sustitución del partido gobernante en 1996. Sí se han desarrollado planes sectoriales que revisan algunos de sus planteamientos en elementos concretos de la red infraestructural, tales como el plan nacional de modernización del transporte terrestre, el plan de vías de gran capacidad o el programa de infraestructuras ferroviarias. Pero estos planes y programas no alcanzan a plantear políticas globales que, en lo que se refiere a Zaragoza, sustituyan o modifiquen en lo esencial las previsiones del plan director de infraestructuras de 1994, ni han definido nada nuevo en relación con sus propuestas sobre política de ciudades, razón por la que no queda en entredicho la pertinencia de lo expuesto en el presente capítulo.

## 2.2. LAS DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN

La ley 7/1998 de 16 de julio, de directrices generales de ordenación territorial para Aragón (BOA 29 de julio de 1998) constituye otra referencia obligada de la política territorial de nuestra comunidad, en la que debe insertarse el proyecto para Zaragoza.

El proyecto de directrices generales opta por un modelo de ordenación territorial caracterizado por un conjunto de principios y estrategias. Aquellas que afectan más directamente a Zaragoza son las siguientes:

- a) Impulso al corredor del Ebro, el territorio más dinámico y productivo de la región, que, en buena parte, equivale a lo que también se ha denominado "entorno metropolitano de Zaragoza".
- b) Potenciación de los efectos de difusión desde el corredor del Ebro al resto de la región a través de otros "ejes alternativos" (somontanos, Pirineo y sistema ibérico), apoyándose en la red de los diferentes municipios y en las comunicaciones.

- c) Promoción de los ejes viarios de comunicación con el resto de España, con las regiones francesas vecinas y las con metrópolis más próximas (Madrid, Bilbao, Burdeos, Toulouse, Barcelona y Valencia).
- d) Promoción de Zaragoza como centro del istmo pirenaico, aprovechando la geométrica circunstancia de que se sitúa en el geocentro del hexágono formado por las seis ciudades citadas en el punto anterior, todo ello con el fin de hacer de ella un punto neurálgico dentro de una futura región pirenaica transnacional.

Ello exigirá propiciar la mejora de la estructura de la ciudad, de su diseño y de su dotación de equipamientos, alentando la prestación de servicios propios de la calidad y rango de una ciudad con semejantes características. El logro de esa proyección transnacional de Zaragoza exigirá poner en marcha un proyecto decidido mediante la actuación conjunta de las administraciones estatal, regional y local.

- e) Elaboración de una directriz parcial de ordenación territorial en el entorno de Zaragoza que regule su expansión, la correcta ordenación de usos del suelo y la racionalización de la gestión de los servicios.

Como acciones concretas relacionadas con la ciudad de Zaragoza y con su entorno, se proponen:

- Corredores de alta capacidad que unan Levante con Burdeos y Toulouse a través de las tres capitales aragonesas.
- El AVE, comunicación interregional e internacional, complementado con sistemas de transporte regional que sirvan de colectores y distribuidores a todo el territorio.
- Creación de un centro logístico internacional en Zaragoza.
- Establecimiento de servicios ferroviarios de cercanías en el entorno de la capital.
- Estación intermodal de la avenida de Navarra.
- Infraestructuras y redes de telecomunicación y acceso a la información.
- Procesos de innovación y desarrollo tecnológico relacionados con la universidad.
- Preservación y utilización del patrimonio cultural, entendido también como recurso formativo y atractivo turístico.

- Definición de políticas de suelo, que necesariamente deben afectar a la capital, para propiciar su adecuada gestión, orientada a la recuperación de la ciudad consolidada.

### 2.3. LAS DIRECTRICES PARCIALES METROPOLITANAS

El Gobierno de Aragón redactó en 1995 un proyecto de directrices parciales para el área metropolitana de Zaragoza, adelantándose así a cumplir lo que prescribirían las directrices generales de ordenación territorial. De dicho proyecto pueden resumirse los siguientes contenidos básicos:

#### a) Conceptualización del “área metropolitana de Zaragoza”:

El entorno inmediato de la capital, unido funcional e incluso físicamente con ella, no constituye todavía una verdadera área metropolitana -conjunto integrado de residencia y mercado de trabajo, en términos económicos- tal cual está definida en otras grandes capitales. En los diversos escritos, las expresiones “área metropolitana”, “comarca metropolitana”, “entorno metropolitano”, “región metropolitana”, etc., se toman como equivalentes y hacen referencia al sistema territorial y no a formas de administración. Las citadas directrices constituyen una referencia en la escala territorial próxima de la capital.

#### b) Necesidad del enfoque metropolitano:

Hay que partir del hecho, que reflejan los análisis incluidos en el proyecto, de que una parte muy importante de la actividad industrial, del empleo y la inversión industrial se sitúan en el entorno metropolitano de la capital, mientras que la ciudad de Zaragoza conserva el papel de centro de servicios, de comercio y de residencia. Esta diferenciación funcional del espacio crea unas relaciones que motivan desplazamientos cotidianos entre residencia y trabajo, y una dependencia de toda el área con respecto a la capital para ciertas funciones.

Conforme al proyecto de directrices parciales, la ordenación a escala supramunicipal debe obedecer a los siguientes objetivos:

- Racionalizar la implantación, gestión y utilización de las infraestructuras: sistema de transporte colectivo radial e intermodal; trazado de corredores energéticos; agua y vertidos; jerarquización, ordenación y terminación de la red de comunicaciones, etc.
- Ordenar las relaciones intermunicipales para la implantación y utilización de infraestructuras de escala superior al municipio. Debe tenerse en cuenta que las más importantes áreas estratégicas (aeropuerto, zona logística, universidad, estación de trenes, cinturones arteriales, parques metropolitanos del Ebro, etc.) se sitúan en el municipio de Zaragoza.

- Racionalizar los usos del suelo y el “rompecabezas” que se forma en los corredores viarios, en cuyo entorno, por efecto de la colindancia de distintos términos municipales, se implantan usos y tipologías que no se sujetan a una coherencia de conjunto. No sólo deberán evitarse los conflictos, sino que habrá de favorecerse que se complementen o refuercen mutuamente los usos y funciones previstos en los distintos municipios.

- Ordenar las relaciones intermunicipales con criterios de equidad socioterritorial. Esta razón implica la búsqueda de una calidad más homogénea en la dotación de servicios e infraestructuras, así como un modelo de financiación de la ordenación territorial que reconozca a Zaragoza su relevancia por número de habitantes, concentración de renta y actividad.

#### c) Modelos propuestos por las directrices:

Las directrices plantean un modelo territorial o de utilización del territorio, un modelo de intervención y un modelo de decisión, con instrumentos para ello.

El modelo territorial tiene por objetivos:

- Consecución de una comarca metropolitana madura y eficiente. Eficacia del sistema de transporte, del espacio productivo, calidad residencial y calidad de las dotaciones de cultura y recreo.
- Delimitación de una ciudad acabada y contenida en su expansión, que evite el crecimiento en mancha de aceite.
- Establecimiento de “centralidades” en la periferia.
- Establecimiento de un sistema de transporte colectivo que combine las modalidades más adecuadas en cada tramo.
- Previsión de reservas de suelo para actividades estratégicas.
- Orientación de las distintas piezas en que se articula el territorio hacia una especialización funcional.
- Realización de todas las acciones anteriores en equilibrio y compatibilidad con el medio.
- Racionalización de los procesos administrativos.

Estos objetivos se expondrán más detenidamente cuando se trate el modelo territorial definido por los planes de Zaragoza.

El modelo de intervención propuesto por el proyecto de directrices se basa en los siguientes principios:

- . La intervención requeriría más que una mera coordinación entre municipios. La construcción del "proyecto metropolitano" debe tener un nivel de decisión propio, superior al del plan municipal, que resulte adecuado para el nivel de estructura general de la metrópoli.
- . Intervención por medio de actuaciones selectivas.
- . El modelo de intervención debe quedar abierto a formas innovadoras con respecto al uso del suelo, sin imposición de determinaciones rígidas.
- . Las intervenciones deben basarse en la concertación interadministrativa.
- . Así mismo, deben desarrollarse mediante "proyectos directores" complejos, con base sectorial que impulsen objetivos múltiples. El territorio debe construirse con operaciones de este tipo, y no solamente mediante la regulación de la utilización del suelo.

En el momento presente, la Diputación General de Aragón ha encargado una actualización del proyecto de directrices parciales del entorno metropolitano de Zaragoza para coordinarlo con la revisión del plan general.

### 3. EL PROYECTO DE CIUDAD

En 1994, se creó en Zaragoza la Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia (EBRÓPOLIS) con el objetivo primordial de diseñar las estrategias de futuro para la capital de Aragón y su entorno con el horizonte del año 2010, mediante la cooperación de los sectores público y privado. La Asociación fué fundada por las trece instituciones más representativas de la ciudad -comprendiendo los gobiernos regional, provincial y local, y los principales agentes económicos y sociales-, con fines de promoción e investigación y sin ánimo de lucro, y está declarada de utilidad pública.

La incorporación de la planificación estratégica a las ciudades españolas se ha llevado a cabo en la última década, por lo que no se cuenta todavía con una gran experiencia acerca de su integración con la planificación urbanística. Sin embargo, cada vez es más frecuente que los planes de ordenación urbana contengan componentes de desarrollo estratégico e incorporen técnicas y análisis propios de los planes estratégicos.

La convivencia de unos y otros muestra que, los planes estratégicos y los planes urbanísticos son dos elementos diferenciados pero con necesidades co-

munes, y que resulta deseable que ambos estén coordinados ya que sus características son complementarias. Ambos presentan, en efecto, similitudes que conviene destacar:

- Las dos son planificaciones de un amplio horizonte temporal.
- Parten de forma explícita de un modelo de ciudad.
- Conceden gran importancia a los temas de desarrollo económico, calidad ambiental, y equilibrio social y territorial.
- Los estudios de diagnóstico y pronóstico adquieren gran relevancia.
- Parten de la consideración de que los proyectos contemplados llevan a una acción inmediata que condiciona el futuro.
- Facilitan que la ciudad gane perspectiva y visión de futuro.
- Redefinen el rol de la ciudad y sus relaciones con el entorno próximo.
- Son procesos que rechazan la improvisación y son exhaustivos en el análisis y evolución de las propuestas.

Como resultado de los trabajos emprendidos por EBRÓPOLIS, en 1996 se presentó públicamente el diagnóstico de la ciudad, y, en una segunda fase, un plan estratégico que fue aprobado por unanimidad en julio de 1998 por la Asamblea general de aquella. El proyecto para la ciudad delineado en el plan estratégico, referencia necesaria para el plan general, se caracteriza por los rasgos expuestos en este apartado.

En primer lugar se llegó a un consenso acerca del objetivo general o misión del proyecto de ciudad, entendida ésta en términos reales y no exclusivamente en la delimitación administrativa municipal; en consecuencia, se abordó el objetivo general de un modo conjunto en Zaragoza y en los veinticuatro municipios del área de influencia en torno a sus accesos por carretera. A su vez este objetivo general se desglosó en tres líneas estratégicas ligadas a los tres elementos básicos que integra el plan (territorio, actividad y personas), cada una con diferentes objetivos:

Línea estratégica 1: "Zaragoza, ciudad logística y metrópoli regional".

Objetivo 1: Modelo logístico nacional e internacional con infraestructuras y equipamientos acordes en ese nivel a su función distribuidora.

Objetivo 2: Enfoque avanzado de las infraestructuras.



Objetivo 3: Zaragoza, integrada en su territorio.

Objetivo 4: Integración de la naturaleza en la ciudad y su área de influencia.

Línea estratégica 2: “Potenciación del atractivo de Zaragoza como entorno empresarial idóneo, con criterios de innovación, “calidad total” y de “sostenibilidad” medioambiental”.

Objetivo 5: Potenciación del atractivo de la ciudad de Zaragoza.

Objetivo 6: Extender a todos los zaragozanos la práctica de la formación.

Objetivo 7: Adecuar el sistema educativo a las necesidades del desarrollo.

Objetivo 8: Mejorar la calidad del aire.

Objetivo 9: Potenciar el desarrollo de las tecnologías limpias y adoptar sistemas de gestión de residuos que sean operativos.

Objetivo 10: Mejorar la calidad del agua, reducir su uso inadecuado e impulsar su estudio.

Línea estratégica 3: “Zaragoza, ciudad creativa en el arte y la comunicación”

Objetivo 11: Desarrollo de la identidad urbana.

Objetivo 12: Reducción de la desigualdad social y corrección de la exclusión.

Objetivo 13: Potenciación de la participación ciudadana.

Objetivo 14: Potenciación de la proyección exterior de la ciudad y su entorno.

Aspectos relevantes que diseña el plan estratégico y se han tenido en cuenta en la redacción del plan general, son los siguientes:

### 3.1. ZARAGOZA, METRÓPOLI REGIONAL

La idea de “integración” aplicada a la ciudad –entendida como función integradora y como objetivo a lograr- desempeña un papel primordial en el proyecto diseñado por el plan estratégico, donde reaparece bajo numerosos aspectos:

- a) Integración en la escala nacional e internacional, a través de comunicaciones rápidas:
  - . apertura al exterior, mediante una nueva accesibilidad, a territorios hasta ahora lejanos en tiempo y en oportunidades de relación, y participe de las nuevas opciones que dicha apertura pueda generar;
  - . como centro logístico formando parte de una red internacional de flujo de mercancías con funciones propias;
  - . como acceso a las comunicaciones internacionales.
- b) Integrada en su territorio regional y metropolitano:
  - . como lugar central que difunda en la propia ciudad y en su entorno los efectos beneficiosos que puedan atraer las nuevas funciones;
  - . como metrópoli regional de equipamientos y servicios, mediante la integración y complementariedad de las redes urbana e interurbana y el intercambio de modos de transporte;
  - . como cabecera de un área metropolitana que integra un conjunto de barrios y municipios, manteniendo su identidad diferenciada y sus potenciales respectivos, haciéndolos participar en las funciones urbanas, las condiciones de vida y el nivel de servicios como componentes de un sistema global y no como partes separadas o periféricas.
- c) Integrada en las características naturales de su territorio, mediante:
  - . la adopción un modelo territorial de escala metropolitana, consensuado, “sostenible” y estable respecto de las coyunturas políticas;
  - . la incorporación efectiva a la ciudad de la naturaleza, los espacios naturales, la huerta y los ríos (entendimiento del Ebro como parque central, red de grandes espacios abiertos, sistema de corredores verdes...);
  - . la aplicación de criterios de calidad ambiental al aire, al agua y a la adopción de tecnologías limpias.
- d) Integradora en cuanto a reconocer la heterogeneidad de la ciudad y la necesidad de armonizar y compatibilizar esas diferencias; y respecto a la forma de enfocar la intervención sobre la ciudad, integrando propuestas sectoriales.

Integradora de sus símbolos, de sus propias tradiciones y de su entorno agrícola en una metrópoli contemporánea.

- e) Completa y más homogénea en sus infraestructuras urbanas, equipamientos y calidad del medio.

### 3.2. CALIDAD Y SUSTENTABILIDAD

El enfoque cualitativo está constantemente presente en el plan estratégico, en referencia a aspectos diversos, como la propia ciudad en tanto que medio físico, o sus estructuras sociales y productivas.

Zaragoza es una de las capitales españolas que tuvo un crecimiento cuantitativo más intenso en los años 60, con los efectos sobradamente conocidos sobre el resto de la región. Algunas carencias provocadas por ese proceso de rápido crecimiento –sobre todo en relación con la urbanización y con la ordenación física- aún no se han superado, y las consecuencias se reflejan claramente en el aspecto disgregado de la ciudad existente, y, en los barrios formados o transformados en ese momento, también en forma de saturación y baja calidad arquitectónica y urbanística.

En la etapa actual, se exige un desarrollo de suficiente calidad urbana, que atienda especialmente a lo que se ha dado en llamar “sostenibilidad” –es decir, no hipotecar el uso y disfrute de la ciudad y de su entorno por las siguientes generaciones- y reduzca los efectos desfavorables que ese desarrollo puede producir sobre el medio natural y urbano; sin que ello suponga renunciar al desarrollo cuando sea necesario.

### 3.3. PRINCIPALES LÍNEAS DEL PROYECTO QUE CONCIERNEN AL PLAN GENERAL

Las líneas del proyecto urbano para Zaragoza que hacen referencia a aspectos materiales, tales como las infraestructuras territoriales o urbanas, espacios equipados, espacios naturales o calidad del medio, quedan reflejadas con claridad en los objetivos del plan estratégico relativos a dichos aspectos, que pueden extractarse en la forma siguiente:

- a) Creación de infraestructuras y espacios equipados:
- . infraestructuras de transporte y logística;
  - . creación de una zona de actividades logísticas y plataforma logística;
  - . equipamientos y espacios especializados que aprovechen las especificidades de zonas de la significación y la categoría espacial de centro histórico, el tramo urbano del Ebro, los equipamientos culturales, etc.;

- . mejora de la oferta de recreo de la ciudad;
  - . impulso de actividades y espacios culturales, tales como museos, bibliotecas o equipamientos deportivos;
  - . adecuación de suelo para alojamientos, valorando las necesidades residenciales de jóvenes, personas solas, familias pobres, ancianos, etc.;
  - . suelo para acoger nuevas actividades;
  - . mejora del transporte colectivo, con estudio de nuevas modalidades, como el llamado metro ligero;
  - . infraestructuras que enlacen diversos centros de intercambio, producción, tecnología y servicios;
  - . terminación y homogeneización de las infraestructuras convencionales.
- b) Se propone un enfoque avanzado de la implantación y el uso de las infraestructuras que coadyuve a las transformaciones urbanas deseadas.
- c) Integración de Zaragoza en su territorio, mediante:
- . un modelo de desarrollo estable, generalmente aceptado y ajeno a la coyuntura política;
  - . integración en el medio natural;
  - . integración en el modelo de la huerta;
  - . integración de la naturaleza en la ciudad y su área de influencia.
- d) Mejora de la calidad del medio ambiente:
- . valorización de la capacidad del Ebro para convertirse en un parque central de la ciudad, prolongado en sus afluentes;
  - . habilitación de una red de grandes espacios abiertos y de un sistema de corredores verdes;
  - . mejora de la calidad del aire y del medio, con utilización de tecnologías no contaminantes y adecuada gestión de los residuos;
  - . reducción de la dependencia con respecto a los combustibles fósiles;

- reducción de las emisiones derivadas de las actuaciones urbanísticas y arquitectónicas, especialmente en relación con el tráfico urbano;
- promoción de actuaciones que supongan ahorro del agua en infraestructuras;
- promoción de actuaciones preventivas y de investigación.

#### 4. OBJETIVOS DEL PLAN GENERAL

Consecuentemente con todo lo dicho, se formulan los siguientes objetivos genéricos del plan general:

4.1. Objetivos dirigidos a mejorar la integración y el rango de Zaragoza en la red europea de ciudades, y su apertura a los flujos exteriores de actividad:

- a) Conseguir que la ciudad disponga de un nivel de calidad ambiental y espacial, de equipamiento y de infraestructuras no inferior al de otras metrópolis europeas de talla y rango equivalentes.
- b) Prever y equipar espacios destinados a:
  - infraestructuras de transporte de mercancías, y, en concreto, un centro logístico capaz de incorporarse con funciones propias a la red internacional de flujo de mercancías;
  - estaciones de pasajeros que faciliten el intercambio de los distintos modos de transporte con cobertura local, regional, nacional e internacional;
  - actividades productivas especializadas de alto valor añadido.

4.2 Objetivos tendentes a hacer de Zaragoza una capital que integre su territorio regional y metropolitano, como difusora de efectos beneficiosos, centro de equipamientos y servicios, y cabecera de un área metropolitana concebida como un sistema global:

- a) adecuar la estructura y dotaciones de Zaragoza a las funciones de capital regional y metrópoli suprarregional que ya desempeña en algunos aspectos, superando el déficit de infraestructuras y estableciendo las bases para un ámbito funcional más amplio;
- b) prever y equipar espacios para dotaciones culturales, turísticas, de formación e investigación, y para actividades especializadas;

- c) prever áreas de relación en la periferia que puedan alojar en el futuro nuevos elementos de centralidad, negocios o terciario;
- d) establecer un sistema de transporte colectivo de alcance metropolitano, integrado con el transporte interurbano y local, con centros de transferencia e intercambio.

4.3. Objetivos relativos a la integración de Zaragoza en las características naturales de su territorio:

- a) establecer un modelo territorial basado en dichas características naturales, que pueda servir como marco a la futura ordenación metropolitana y sea compatible con ella, que sea producto de general consenso, "sostenible" y estable con respecto a alternancias de gobierno.
- b) Incorporar a la ciudad de forma efectiva los espacios naturales, la huerta y los ríos; potenciar el funcionamiento del Ebro como parque central, así como la creación de una red de grandes espacios abiertos y de un sistema de corredores verdes.

4.4. Objetivos tendentes a mejorar la calidad urbana de la ciudad existente, mediante la aplicación de medidas específicamente urbanísticas:

- a) Propiciar la inversión en las tendencias al deterioro de extensas zonas del centro antiguo y de los barrios que conforman las primeras periferias, mediante políticas de reequipamiento, dotación de servicios y mantenimiento de las viviendas, que aúnen la preservación de su identidad con la mejora de su calidad.
- b) Mantener la vitalidad de aquellas zonas de la ciudad consolidada donde no se hayan constatado procesos de declive, mejorando sus espacios públicos y sus dotaciones en lo que sea preciso, evitando el desequipamiento y proporcionando las nuevas extensiones urbanas a las necesidades reales de la ciudad, de manera que no se aliente el abandono o la infrutilización de las viviendas situadas en los barrios existentes.
- c) Evitar la "terciarización" de zonas de la ciudad existente tradicionalmente residenciales o mixtas, de manera que en todas sus zonas se garantice el mantenimiento de un equilibrio de actividades que evite situaciones de infrutilización horaria o semanal, dificultades para el mantenimiento de las viviendas, encarecimiento excesivo de la superficie construida o desplazamientos descompensados de la población, entre otros efectos desfavorables.

- d) Propiciar la mejor integración de todos los barrios y distritos que componen la ciudad, preservando su diversidad funcional y heterogeneidad morfotipológica.
- e) Conseguir el mejor equilibrio y la mayor homogeneidad en la calidad del tejido existente, mediante una mejor accesibilidad a las áreas generales de servicios y dotaciones.
- f) Completar los espacios vacantes internos de la ciudad consolidada, dándoles prioridad en función de su potencial efecto favorable en la recualificación urbana.

#### 4.5. Objetivos concernientes a la calidad del medio y a la intervención mediante propuestas sectoriales integradas en la planificación urbanística:

- a) Difundir las actividades de equipamiento, servicios, comercio u oficinas hacia otros puntos del tejido dentro urbano, mediante la creación de nuevos polos entremezclados con la residencia y piezas interiores con capacidad de acoger nuevos usos.
- b) Impulsar el uso del transporte urbano y la coordinación de modos diferentes de transporte, especialmente como medio de acceso al centro, de homogeneización de la ciudad y de difusión de las funciones centrales.

Resolver la accesibilidad a los distritos periféricos, entre sí y con respecto a las áreas generales de servicios de la ciudad.

Mejorar mediante transporte colectivo las condiciones de accesibilidad al tejido urbano, y especialmente al centro histórico.

- d) Reorganizar los corredores urbanos de las carreteras de acceso y los barrios exteriores a ellos en sus relaciones y organización interna, tanto con la ciudad como con el resto del área metropolitana.
- e) Realizar las infraestructuras básicas pendientes y, en general, de las necesarias para permitir el desarrollo de nuevos suelos que sea necesario. Establecer consorcios y otras formas de gestión supralocal para la implantación y gestión de los servicios de escala metropolitana.
- f) Desarrollar una activa política de protección y recuperación del patrimonio cultural, artístico, natural y agrario, haciendo que los edificios históricos, los ríos o la huerta de Zaragoza, que ha constituido su nodo identitario a lo largo de los siglos, sigan siéndolo en el futuro.

- g) Establecer unas condiciones de ordenación y protección del suelo no urbanizable que adecuen las posibilidades de implantación de edificaciones y usos del suelo a las características pormenorizadas de los terrenos que ostenten esta clasificación.

#### 4.6. Objetivos concernientes al acceso a la vivienda:

- a) Intervenir en el mercado de suelo, con atención a la necesidad de control de los precios, y determinar prioridades en los desarrollos urbanos que sean acordes con la concepción establecida por el plan para el desarrollo de la ciudad. Para ello, se considera prioritaria la adecuada gestión de los patrimonios de suelo de las administraciones públicas.
- b) Conseguir la conveniente variedad del parque de viviendas disponible, valorando con esta finalidad tanto las que existan en los barrios centrales de la ciudad como aquellas que pudieran emplazarse sobre suelos cuya nueva urbanización prevea el plan, y evaluando la conveniencia de las diversas modalidades morfológicas y tipológicas no sólo en función de las características de las viviendas, entendidas aisladamente, y de su facilidad de comercialización en un mercado inmobiliario demostradamente voluble, sino, ante todo, según su capacidad de asociación a formas urbanas susceptibles de soportar una vida social abierta, heterogénea y compleja.
- c) Aun cuando en los barrios y con el fin de rellenar vacíos urbanos pudieran contemplarse operaciones de urbanización de pequeña magnitud, establecer condiciones para la ordenación de los suelos urbanizables que garanticen que la escala va a ser suficiente para conseguir entidades urbanas completas que integren todos los elementos necesarios para propiciar la formación de barrios de función compleja, evitando la delimitación de sectores en función de las propiedades existentes y la formación de pequeñas urbanizaciones residenciales inconexas.