

2. EL MODELO TERRITORIAL.

CAPÍTULO 2

EL MODELO TERRITORIAL

1. MARCO CONCEPTUAL: EL MEDIO NATURAL EN EL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

El medio natural es el soporte primario de la organización territorial. En el caso de Zaragoza, el marco físico es especialmente relevante, porque el sistema metropolitano de asentamientos está muy concentrado dentro de un territorio de gran superficie con cuyo medio natural mantiene profundas implicaciones.

El papel del medio natural es esencial en la estructuración del sistema metropolitano, no sólo en atención a los requisitos de preservación del propio equilibrio ecológico del medio, sino también como factor que ha de determinar la estructura de la ocupación urbana y aportar una calidad específica al mismo desarrollo.

En particular, la huerta es el espacio predominante alrededor de la mayor parte de los núcleos de población incluidos en el término municipal y parte inseparable de la identidad y cultura de la ciudad. La relación con el medio puede determinar el modelo de organización territorial a través de:

- a) su peso como factor de contraste de la aridez de un desarrollo urbano ajeno a él, y
- b) el papel estructurante y determinante del desarrollo que pueden desempeñar los sistemas naturales.

Zaragoza, una población densa rodeada por un abundante y valioso medio rural, debería aprovechar la posibilidad de integración de la huerta, de los ríos y de los espacios naturales de su entorno con el sistema urbano, a fin de propiciar un equilibrio o simbiosis con las actividades desarrolladas en la ciudad. Ello requiere, por un lado, preservarla y, por otro, potenciar los elementos capaces de configurar la estructura deseada para el conjunto.

En la actualidad, las relaciones tradicionales entre ciudad y campo han experimentado una profunda transformación, al tiempo que la economía europea ha relegado la producción primaria a elemento casi marginal, la economía urbana y suburbana ha absorbido el protagonismo productivo, la población, por su ubicación espacial y sus modos de vida, se ha urbanizado masivamente y, finalmente, la agricultura y, últimamente, también la industria, se están desplazando hacia formas de explotación intensiva en el Tercer Mundo, mientras los países centrales del sistema se consagran a tareas de dirección, financiación, distri-

bución y servicio. Todo ello redundará en una acelerada tendencia a la degradación de la huerta y de los suelos agrícolas tradicionales, asimilados a yermos a la espera de futuros usos periurbanos con mayor o menor fundamento, y en receptores propicios para actividades molestas, nocivas, insalubres, peligrosas y, en general, incapaces de tener cabida en la ciudad.

De esta situación deriva una fuerte presión sobre los planes e instrumentos de ordenación territorial para la extensión de la urbanización al territorio en su conjunto o a la mayor parte de él, hasta tal punto que en los últimos años han proliferado iniciativas que han pretendido la declaración generalizada de la posibilidad de urbanizar todos aquellos suelos que no posean reconocidos y singulares valores naturales.

Semejantes planteamientos sacrifican a un hipotético descenso de los precios de la vivienda nueva, por sobresaturación del mercado (efecto que siempre se ha afirmado desde un sector de la teoría pero nunca se ha demostrado con algún ejemplo práctico) la racionalidad de la ordenación urbana y la protección del medio no urbanizado.

Desde el primer punto de vista, una sobreclasificación de suelos y una elevada espontaneidad en su desarrollo produciría un espacio urbano desperdigado e incoherente, de dificultosa gestión y mantenimiento, con equipamientos y servicios dispuestos al margen de una racionalidad general, y problemática capacidad como soporte social adecuado. Desde el segundo punto de vista, el medio rural y natural se vería salpicado por actividades urbanas aleatorias que producirían su degradación e inutilización definitiva. En última instancia, resultaría temerario suponer que el estado de retroceso de la producción primaria y secundaria en determinados países haya de ser eterno, haciendo ya innecesario el mantenimiento de los recursos territoriales –entre los que el propio territorio es el más importante–.

2. DESARROLLO URBANO “SOSTENIBLE”

En los últimos años, ha proliferado abundantemente en la literatura urbanística y económica el criterio llamado de “desarrollo sostenible”. Con independencia de su posible recurrencia, el sentido del término resulta adecuado y valioso para expresar la necesidad de ordenar el crecimiento de las ciudades bajo la premisa de la prevención de problemas medioambientales, atacando sus raíces estructurales. Si bien ese criterio de racionalidad no puede someterse a mediciones precisas, es oportuno establecer las bases para su aplicación al plan general.

Hasta ahora, las investigaciones en este campo se traducen en principios o tendencias de actuación cuyo seguimiento no constituye una obligación jurídica, pero que en aspectos como los transportes, las calidades del aire y del

agua o el ahorro energético, van inspirando de forma progresiva las directivas de la Unión Europea.

La actividad económica y la población tienden a concentrarse, con tendencia al alza, en las grandes ciudades que conforman los nodos de la red de flujos de capital que se ha dado en llamar “economía globalizada”. Esas concentraciones, por razones diversas, producen expansión física del suelo urbanizado sobre el territorio. Los siguientes párrafos del documento de la Unión Europea conocido como “de Noordwijk”, “Esquema de desarrollo del espacio comunitario”¹, describen el estado de cosas subsiguiente:

“Los europeos necesitan más espacio. El consumo de suelo por habitante aumenta: cuantos menos habitantes hay por vivienda, más viviendas hay; cuanta más movilidad, más infraestructuras; cuanta más riqueza, más propiedad. En la periferia de las ciudades, el suelo es menos caro, la residencia más agradable y las zonas residenciales, como las otras ciudades, son más accesibles por carretera. Ciudades y pueblos continúan, pues, desarrollándose, a menudo de manera bastante anárquica. Esta extensión aumenta los costos de las infraestructuras urbanas, la circulación en la ciudad, el consumo de energía y degrada la calidad del paisaje rural y del medio ambiente. Va totalmente en contra del modelo de ciudad sostenible.

“La mayoría de las regiones urbanas en Europa se enfrentan a este problema de la extensión de las ciudades. Si se han de encontrar soluciones estructurales para tratar los problemas ecológicos fundamentales, no cabe descuidar esta cuestión.

“En varios lugares de la Unión Europea, particularmente donde el suelo es relativamente escaso, se han tomado medidas de planificación tales como ‘la ciudad compacta’, la recualificación de espacios urbanizados de antiguo y operaciones de viviendas nuevas en los centros urbanos orientadas a objetivos específicos (...)”

Este texto ilustra la relación que existe entre el modelo de desarrollo urbano utilizado en la planificación y la prevención de futuros problemas ecológicos. La forma de ocupación del territorio y la distribución de densidad de los asentamientos, condicionan el modelo de transporte e intervienen en las condiciones de equilibrio con el medio y de “sostenibilidad” del crecimiento.

¹ Schema de Developpement de l’Espace Communautaire (SDEC); Primer proyecto oficial presentado a la reunión de Ministros de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros en Noordwijk en junio de 1997

3. MODELOS TEÓRICOS DE OCUPACIÓN-DENSIDAD-CENTRALIDAD

La forma en que la ciudad vaya a el territorio, el patrón de distribución sobre él de la densidad residencial y de los elementos de atracción (emplazamiento de servicios, equipamientos, concentraciones de comercio o puestos de trabajo), deberá verse directamente afectado por las deseadas condiciones de calidad del medio y de racionalidad de la estructura y el crecimiento urbano.

Los estudios teóricos modelísticos toman como referencia modelos simples que, combinados en distintos grados, aspiran a explicar la realidad, reduciendo su grado de complejidad para facilitar su comprensión; se tratan aquí sucintamente para facilitar la exposición de esta memoria:

3.1. CONCENTRACIÓN

Los modelos concentrados corresponden a las siguientes características urbanas:

Densidad de población elevada, que, en última instancia, recurre al desarrollo en altura. La proximidad entre habitantes y actividades proporciona ventajas de aumento de las relaciones sociales y tiene efectos sobre el tipo de vida, reflejados, sobre todo, en un mayor conocimiento mutuo y un roce social continuo y heterogéneo que enriquece la vida social y evita el fácil desarrollo de ideologías basadas en el rechazo de los desconocidos: finalmente, la noción de lo otro favorece la formación idónea de la noción de identidad individual y ciudadana.

Proximidad a los servicios. De ello deriva un menor coste de los transportes en tiempo y en gasto económico, la viabilidad de la implantación de servicios de transporte colectivo, y la posibilidad de servicios colectivos centralizados en las viviendas (calefacción, garaje, antenas, seguridad, etc.) De este aspecto y del anterior procede la posibilidad de entremezclamiento de viviendas y actividades complementarias (equipamientos, oficinas, comercio, servicios), facilitando los desplazamientos a pie, la relación social y el uso intensivo y permanente del suelo urbano.

Inconvenientes del modelo concentrado: se ha supuesto que este modelo puede producir altos precios del suelo, argumento carente de sentido en la medida en que ese aumento se debe al aumento de su utilidad, manteniéndose una equivalente –en realidad, inferior- repercusión sobre las actividades que soporta.

En estadios anteriores del proceso urbano, el modelo, al resaltar la singularidad de los emplazamientos centrales, implicaba presión sobre la edificación histórica localizada en el centro; en el momento actual de la evolución de las

ciudades europeas, el modelo radiocéntrico con cúspide central no mantiene su vigencia, por lo que tampoco este inconveniente merece consideración.

Se ha hablado también de una posible conflictividad social inherente al modelo, según un razonamiento que olvida que el urbanismo en sí no es causa de estos fenómenos y que, en todo caso, su papel catalizador procede del estímulo de la segregación social, en modelos dispersos, antes que del propiciamiento del entremezclamiento, que, como estudiaron Arendt o, más recientemente, Sennet, favorece el conocimiento y la relación desprejuiciada entre los ciudadanos.

Un inconveniente más plausible es la dificultad de localizar áreas libres o equipamientos de gran superficie en áreas centrales densas, si bien resulta subsanable mediante operaciones de reforma, puntual o sistemática, que aprovechen la mayor extensión de la ciudad actual y, por tanto, la menor presión demográfica, para readecuar el volumen edificado consolidado a menores densidades de población, con obtención de suelo vacante para equipamiento y espacios libres.

La aglomeración central de Zaragoza responde al modelo concentrado, y permite comprobar en la práctica las ventajas antes expuestas. El diagnóstico del plan estratégico valora favorablemente el modo de vida de Zaragoza propio de una ciudad "tradicional", relacionado en gran parte con su modelo histórico concentrado que, sin embargo, no alcanza dimensiones congestivas. Zaragoza se considera una ciudad "habitable", y se constata la preferencia de los vecinos por el barrio en que viven. Gran parte del tejido reúne condiciones de centralidad accesible, complejidad de funciones, ambientes y barrios que permiten un alto grado de animación y relación social en el entorno cotidiano.

Estas características permiten evolucionar hacia una mejora de la habitabilidad y de las condiciones de vida, manteniendo las ventajas del tipo de ciudad pero con un modelo residencial menos denso, contando con los barrios y municipios del entorno debidamente dotados y estructurados, y con nuevos desarrollos periféricos.

3.2. DESCENTRALIZACIÓN-DISPERSIÓN

El modelo teórico disperso con baja densidad o desurbanización no es globalmente aplicable a una ciudad que parte de un modelo histórico concentrado, pero puede serlo a los desarrollos en la periferia de las ciudades.

Se ha dicho que permite vivir en contacto con la naturaleza, así como que la libertad de diseño de edificaciones de baja densidad permitiría soluciones con mejor comportamiento bioclimático y de captación de energía solar. No obstante, supone mayor consumo de terreno natural (alejando y deteriorando el medio natural, consumido en grandes extensiones), de agua para riegos de

jardines, mayor costo energético, al ser mayor la exposición de las viviendas, menores posibilidades de racionalización de los servicios, mayores necesidades de transporte motorizado privado y dificultad para implantar redes eficaces de transporte colectivo, además de dificultar la vida de relación, por la disminución de los desplazamientos a pie, y el aumento extremo de la diferenciación funcional y social del espacio. El texto citado del documento de Noordwijk consideró el desarrollo extensivo contrario al modelo de ciudad “sostenible”.

En Zaragoza, esta forma de ocupación tiende a producirse a través de las parcelaciones irregulares y los usos periurbanos en la huerta, sin que falten propuestas para urbanizaciones de vivienda unifamiliar extensiva.

En orden a un desarrollo extensivo, el territorio de Zaragoza no cuenta con una malla de infraestructuras uniformemente repartida en el espacio, sino con una distribución muy concentrada en la que las infraestructuras existentes han estado condicionadas por las características del propio territorio y por la forma histórica de desarrollo a lo largo de cinco ejes o corredores radiales.

3.3. DESCENTRALIZACIÓN CONCENTRADA

Este modelo se caracteriza por la existencia de un núcleo central y núcleos secundarios, separados de éste, de desarrollo limitado y con sus propios subcentros, conectados con el centro principal mediante un sistema de transporte. La densidad se concentra alrededor de los nodos principales de la red de comunicaciones.

En este modelo, juegan un papel esencial los vacíos o espacios no ocupados por edificación, en los que el espacio natural o los parques deben formar un sistema complementario del de asentamientos en forma de mallas o corredores verdes que sirvan de soporte a actividades de recreo y permitan el contacto de la ciudad con la naturaleza.

En Zaragoza, los barrios exteriores y los municipios metropolitanos proporcionan una red de núcleos que, debidamente reforzados, pueden servir de base a un desarrollo descentralizado, concentrado alrededor de ellos, algunos con funciones de centros secundarios, exteriores a la aglomeración central.

3.4. MODELO DE EQUILIBRIO CON EL MEDIO NATURAL

Más que un modelo en sí, se trata del desideratum de todo modelo racional de ocupación del territorio, perfectamente compatible con el modelo concentrado y con el descentralizado concentrado.

La ocupación y sus características se adecuan a las características naturales y los recursos del territorio en que se localizan.

El suelo se utiliza conforme a sus aptitudes naturales, y los espacios naturales como los ríos o los bosques se preservan, pudiendo actuar, con las necesarias interconexiones, como ejes o elementos que estructuran el modelo y proporcionan amplios espacios verdes y de recreo.

El territorio de Zaragoza tiene unas características naturales y geomorfológicas muy marcadas, donde destacan los cursos de agua, con los biosistemas asociados a ellos, y formaciones vegetales tan contrapuestas como la estepa y la huerta. Estas características son muy propicias para la aplicación de un modelo de ciudad integrada en la naturaleza.

Las características geomorfológicas, geotécnicas y topográficas del territorio de Zaragoza son muy diversas; han sido descritas en numerosos trabajos científicos y se resumen en la memoria informativa. En áreas concretas existen además riesgos naturales, representados principalmente por riesgos hidrológicos por avenidas fluviales o desagüe de vaguadas y barrancos, y por riesgos geotécnicos derivados de hundimientos o subsidencias por disolución de sustratos de yeso.

Por su destacado papel en el territorio, los espacios naturales precisan una exposición más extensa, a la que se dedica el siguiente capítulo.

4. LOS SISTEMAS NATURALES EN LA ESTRUCTURA DEL TERRITORIO DE ZARAGOZA

4.1. LOS CURSOS DE LOS RÍOS

Las oportunidades que ofrecen los ríos para estructurar el espacio metropolitano de Zaragoza son unánimemente reconocidas en los documentos de planificación o diagnóstico.

Los ríos de la ciudad de Zaragoza, que deberían ser la espina dorsal del sistema de espacios libres, no cumplen este papel actualmente. En las previsiones del planeamiento aparecen zonas verdes de disposición lineal, y se están iniciando políticas de actuación sobre las riberas, pero se hace necesario plantear y aplicar de forma decidida criterios globales para la estructuración del espacio libre de la ciudad, que tiene un gran peso en las condiciones de calidad ambiental que pueden disfrutar los ciudadanos.

Los cursos fluviales permiten adoptar esquemas lineales de disposición del espacio libre, más o menos ramificados, de forma que se obtenga una trama verde continua que recorra el interior de las áreas urbanas y las conecte con la naturaleza exterior, menos condicionada por el medio urbano.

La disposición lineal permite un mejor desarrollo de la vida animal y vegetal, proporciona un mayor contacto entre el tejido edificado y el espacio verde, fa-

vorece el uso ciudadano y proporciona una escena urbana de más calidad, además de permitir su utilización como itinerario para desplazamientos peatonales o en bicicleta.

Los cauces de los ríos forman el tronco o elemento principal de las respectivas mallas verdes. Ello supone aprovechar todas sus potencias, como son la mayor amplitud de espacio, su situación céntrica en el tejido, la proximidad de equipamientos de nivel urbano o de distrito, los valores paisajísticos y de uso del agua y, especialmente, la capacidad de atraer la utilización ciudadana con una diversidad de usos, actuando así como elementos de centralidad.

Las ramas o elementos secundarios de la malla estarían formados por corredores de acompañamiento de los cinturones arteriales y reservas de suelo que, en los nuevos desarrollos urbanos, se ajustarían a los fondos de las vaguadas principales de evacuación de las aguas pluviales, para prevenir un adecuado drenaje de las cuencas, facilitar un riego natural y servir de corredor de paso de los colectores principales.

Además de los elementos en trama, la ciudad debe contar con espacios extensos, con capacidad para acoger gran número de personas en días festivos y la máxima variedad de actividades recreativas al aire libre, al tiempo que influyen en las condiciones del microclima local por el tamaño de su masa vegetal.

4.2. ENCLAVES NATURALES DE INTERÉS

Frecuentemente asociados a los cursos de agua, su papel como sistemas naturales puede ser compatible con funciones de recreo y culturales como dotaciones metropolitanas, combinadas con otras dotaciones de ocio o servicios y debidamente relacionadas con ellas.

4.3. LA HUERTA DE ZARAGOZA

Actualmente la agricultura local está en retroceso, como resultado de la política agraria de la Unión Europea, pérdida de competencia en las condiciones actuales del mercado internacional, cambio de escala de la industria agroalimentaria y de la distribución, competencia de la renta urbana, sustitución generacional, etc. A la situación del entorno agrícola de Zaragoza es aplicable el diagnóstico general² de la mutación del papel y la función de las zonas rurales en la Unión Europea: la aplicación de la Política Agraria Comunitaria (PAC) está llevando finalmente a la gestión meramente sectorial, obligando la insuficiencia territorial de estas políticas y la carencia de recursos para una conservación museística de todo el territorio a confiar en las posibilidades de tratamiento de los problemas de las áreas rurales y de los territorios no urbanizados

² Ver nota 1

en general desde enfoques multisectoriales integrados en las políticas generales de ordenación del territorio, con consideración clara, por activa y por pasiva, de su relación con la vida urbana.

Este enfoque integrado tiene especial importancia en los entornos agrícolas de grandes ciudades.

El caso de la huerta de Zaragoza es un ejemplo singular. Históricamente, el regadío ha sustentado y a la vez condicionado los sistemas de asentamientos de población y de comunicaciones; actuando, en las terrazas fluviales más bajas, expuestas a inundaciones periódicas como franja de protección de los cauces. La huerta forma parte de la identidad y la cultura de la ciudad, y tradicionalmente se ha producido una profunda imbricación de las economías agrícola y urbana: la comarca de Zaragoza tiene un destacado papel en el producto agrario aragonés; Zaragoza sirve de lonja, centro de distribución y consumo, de administración del agua y de la tierra, de financiación, mercado de maquinaria, fertilizantes, tecnología e investigación; mantiene un intercambio de funciones de residencia, permite ser agricultor o ganadero a tiempo parcial y residir en una gran capital, o descansar en el campo.

La huerta es, además, un recurso medioambiental característico, de gran valor como medio húmedo en un entorno de clima árido y escasas precipitaciones. Potenciar las relaciones, reforzar el intercambio de funciones y la imbricación de la economía, es un recurso importante en el futuro de la ciudad.

Pero en la relación actual con la huerta hay elementos degradantes. En áreas próximas a la ciudad se producen fenómenos de lo que la teoría urbanística reciente conoce como "barbecho social" o abandono del cultivo (o de otras funciones: industrias, cuarteles, puestos...) en expectativa de usos urbanos más lucrativos; la invasión con usos periurbanos, incluso por efecto de situaciones de indisciplina -acopios, chatarrerías, extracciones de áridos, naves, parcelaciones irregulares...-, transforma el paisaje, fragmenta el territorio, contamina el suelo y el freático, y, en suma, actúa contra ella.

Por todo ello, como criterio general debe evitarse la extensión de la ciudad por el regadío, especialmente sobre sus terrazas más bajas, sin que ello impida el desarrollo de los núcleos urbanos tradicionales ya existentes en este suelo, o los desarrollos necesarios para completar la aglomeración central.

5. EL MODELO TERRITORIAL EN LOS PLANES GENERALES DE ZARAGOZA

Los planes de Zaragoza han partido de un modelo histórico de concentración, con estructura radio-concéntrica, basada en un sistema de comunicaciones y transporte colectivo de trazado pronunciadamente tentacular, que presenta sus

máximas intensidades de tráfico a lo largo de los radios; sigue un modelo de ocupación del espacio por crecimiento radial, con cortes o discontinuidades del tejido que también son radiales - los ríos, las penetraciones ferroviarias y de carreteras, las cuñas industriales del Arrabal y la carretera de Castellón, la cuña verde del parque, etc.-, adoptando el continuo urbano forma de lóbulos o pétalos en torno al centro.

La industria también tiene una localización radial y periférica, prolongándose de forma tentacular hacia la comarca inmediata siguiendo los cauces de los ríos.

El centro geométrico de la estructura está ocupado por el centro histórico, que es también centro representativo y de actividad de servicios y negocios, no sólo de la ciudad sino de su territorio. Esta concentración de funciones en el centro está potenciada por la estructura radial en la que el centro tiene la mayor accesibilidad.

5.1. EL PLAN GENERAL DE 1968

El plan general de 1968 planteó modificar este modelo, limitando el crecimiento de la aglomeración central -mediante la clasificación del suelo- y dotándola de una estructura polinuclear de centralidad en lugar de un centro único; y propuso que los crecimientos fuera del conglomerado central se basaran en los barrios rurales y, sobre todo, en el desarrollo de una nueva ciudad, a imitación del fallido y difundido París-2, apoyada en el Gállego, en el cuadrante formado por la carretera de Huesca y la autopista A-2 hacia Barcelona, al nordeste del término.

Este modelo teórico planteaba grandes demandas de infraestructura, una ciudad con dos centros, el tradicional y uno nuevo para la nueva ciudad, y la dificultad de superar el Ebro como frontera física y psicológica de la ciudad. Todo ello contribuyó probablemente a que esta parte de la ordenación no fuera aprobada.

Durante la vigencia de este plan se consolidó el modelo tradicional radiocéntrico, principalmente por sustitución de la edificación existente en el núcleo central con edificación nueva de mayor densidad y con la aprobación de la nueva cuña de la ACTUR en la estructura radial. Asimismo se establecieron, mediante el planeamiento de desarrollo, las bases de localización y calificación de suelo -en forma de centros cívicos u otros servicios- para una posterior desconcentración; pero los cinturones de ronda continuaron pendientes.

5.2. EL PLAN GENERAL DE 1986

En líneas generales, el plan de 1986 mantuvo el modelo del plan de 1968, con exclusión de los nuevos desarrollos del cuadrante nordeste, e introdujo correc-

ciones en la estructura para acomodarla al desarrollo previsible y conseguir un funcionamiento eficaz³.

Para ello, se añadieron a las previsiones de ocupación de suelo las necesarias para nuevas infraestructuras de soporte, desarrollo residencial y de servicios, planteándose varias líneas de intervención cuyos efectos más destacados se exponen seguidamente:

- a) Completar el sistema viario radial con los cinturones de ronda. Durante la vigencia del plan de 1986 se ha cerrado el segundo cinturón, están adjudicadas las obras del tercero y redactado el proyecto para el tramo sur del cuarto, lo que supondrá a corto plazo completar y adecuar a las necesidades del presente un modelo viario iniciado en 1943, si bien hasta ese momento no se producirán los efectos consiguientes⁴.
- b) Sustituir el esquema de centro único por otro polinuclear capaz de asumir funciones terciarias y territoriales de forma descentralizada. La realización de estas previsiones se inició con el apoyo de grandes superficies comerciales y la creación de nuevos equipamientos en las áreas en que se preveía la formación de subcentros: norte (ACTUR), sudoeste (Delicias) y sudeste (Las Fuentes).
- c) Las medidas dirigidas a contener las densidades en áreas de renovación de la edificación, las condiciones de actuación en el centro histórico y los nuevos desarrollos residenciales, unidos a cambios en el marco socioeconómico han contribuido a que, sin aumentos significativos de población, se produzcan cambios notables de ocupación del territorio y distribución interna de la residencia.

En síntesis, si bien las densidades más altas se mantienen en la corona inmediata al centro histórico -esto es, en Delicias, Gran Vía, Miraflores, San José, Las Fuentes- los sectores más jóvenes y dinámicos se sitúan en torno a la ronda de la Hispanidad. Los suelos para nuevos desarrollos aprobados desde 1968, situados precisamente en el entorno de esta ronda, superan en superficie a la suma de todos los anteriormente existentes.

³ Criterios de planeamiento para la adaptación-revisión del plan general de ordenación de Zaragoza. Ayuntamiento de Zaragoza, 1981.

⁴ Para todo este apartado, ver memoria informativa: "Actividad urbanística durante la vigencia del plan, 1986-1994"

- d) Las modificaciones en la estructura, y especialmente en las condiciones de la oferta del transporte público, junto con la puesta en servicio del segundo cinturón y de los puentes de La Unión y La Almozara han producido cambios en la movilidad, una apreciable redistribución de tráfico en el centro y la reducción de movimientos de acceso al centro histórico en automóvil privado, como también se ha expuesto en la memoria informativa.

Como conclusión, las actuaciones dirigidas a completar y corregir el modelo histórico propuestas por anteriores planes están aún en curso o iniciando su fase de ejecución, caso de los cinturones tercero y cuarto.

Los cambios operados ratifican la necesidad de profundizar en las líneas de ampliar y mejorar la oferta de transporte colectivo y el transporte intermodal, disuadir el uso del vehículo privado en el centro, y mejorar la calidad urbana de la periferia, favoreciendo una mayor integridad de funciones locales que mitigue su dependencia con respecto al centro para actividades cotidianas complementarias de la residencia. Todas estas líneas han quedado incorporadas en los objetivos del plan ya expuestos.

6. EL MODELO TERRITORIAL EN EL PROYECTO DE DIRECTRICES METROPOLITANAS

En el proyecto de directrices metropolitanas se identifica un modelo de organización y desarrollo metropolitano caracterizado como una corona de tejido semiurbano extendida alrededor de Zaragoza en forma de “mancha de aceite” sobre los municipios contiguos; en el momento actual, esta corona tiene ya una dimensión significativa y presenta características específicas.

En su mayor parte responde a localizaciones industriales en la periferia, que invaden núcleos de población originariamente agrarios; los puestos industriales localizados duplican a veces los habitantes residentes, obligando a desplazamientos diarios de trabajo sin asentar población nueva, debido a la carencia de equipamientos, a la creciente diferenciación funcional del espacio, a la mayor movilidad de la población y a la tendencia del empleo industrial a alejarse de las condiciones de estabilidad que propiciarían la asociación inmediata entre trabajo y residencia. Finalmente, el modelo de expansión “espontánea”, más que en mancha de aceite, es tentacular, con congestión de usos periurbanos en las márgenes de los ejes viales y vacíos en el resto del territorio.

Estos tejidos suburbanos se han originado por localización espontánea de actividades, se han desarrollado por contigüidad o, a lo sumo, con apoyo en planes urbanístico concebidos a escalas municipales, y tienden a producir en el futuro unas “piezas urbanas” de difícil asimilación y tratamiento, en las que se

consolide su provisionalidad inicial, impidiéndose el desarrollo eficiente del conjunto.

Más allá de esas formaciones suburbanas, existen núcleos con la suficiente masa de habitantes y con una población equilibrada de industria y servicios, que tradicionalmente han sido cabeceras de sus pequeños ámbitos comarcales, y que pueden asumir ciertas funciones territoriales.

Estos núcleos, apoyados por una buena accesibilidad dentro de la comarca, han servido hasta ahora como bases para el establecimiento de una planificación racionalizada en el reparto territorial de servicios a la población (servicios sociales de base, mapa de recursos sanitarios, concentraciones escolares, etc.) Aunque los ámbitos de unos y otros servicios difieren en su intensidad y extensión por deberse a planificaciones sectoriales independientes, la mayoría coinciden en cuanto a su núcleo de cabecera.

El proyecto de directrices metropolitanas propone corregir el modelo consolidado de hecho cuyas líneas generales se acaban de exponer, con el fin de perfeccionarlo. plantea para el área metropolitana de Zaragoza una “estrategia de intervención” basada en el modelo actual que permita alcanzar un modelo territorial deseado o “estructura-meta”.

Constata el proyecto que la superposición de las funciones antes citadas en las poblaciones mejor situadas está produciendo un incipiente reparto de centralidades en el área, descongestionando el núcleo central al orientar ciertos elementos del consumo social hacia la periferia.

Esa función, que ya vienen ejerciendo unos pocos núcleos, se considera una oportunidad que debe potenciarse pero también corregirse, sustituyéndose un modelo en el que cada uno de ellos acapara todas las actividades centrales por otro en el que algunas de éstas se compartan con otros núcleos de menor rango.

El modelo territorial voluntaristamente propuesto en las directrices metropolitanas se basa en un “proceso integrado de programación” que reorienta toda la orla que rodea al núcleo central de Zaragoza hacia los “núcleos polarizadores externos”, a fin de lograr su estabilidad o su crecimiento, al mismo tiempo que se distribuirían las centralidades, acercando los equipamientos y los servicios a la población.

Los objetivos de las directrices metropolitanas en relación con el modelo territorial no constituyen propuestas en un sentido estricto, ni tienen carácter instrumental, sino que conforman un marco de intenciones acerca de las metas que se propone alcanzar. De forma genérica, pretenden conseguir una comarca metropolitana madura y eficiente, en sus sistemas de transporte, espacio

productivo, calidad residencial, calidad de las dotaciones de cultura y ocio, etc. Más específicamente, entre otros objetivos destacan los siguientes:

- Conseguir una ciudad central bien acabada y autocontenida en su expansión en el territorio. Se trata de frenar los grandes crecimientos expansivos y, como objetivo primero, recualificar la relación del centro con las primeras piezas estructurantes de la periferia, con una especial atención a los aspectos de terminación de los bordes urbanos.
- Reforzar determinadas centralidades periféricas como piezas equilibradoras del territorio, que eviten un modelo muy disperso de ocupación del suelo y un crecimiento en mancha de aceite. Indudablemente, ello exige la existencia de centralidades en la periferia fuertes y bien dotadas, en especial en equipamientos.

El segundo punto se refiere a centralidades exteriores a la capital; el primero se concreta, en las propuestas de las directrices, en la forma siguiente:

- Los suelos de desarrollo urbano de la aglomeración central de Zaragoza se sitúan en el interior del cuarto cinturón.
- Dentro del término de Zaragoza, en los puntos de encuentro de los corredores viarios con la aglomeración central, el modelo de la directriz reduce al mínimo los desarrollos: tramo de la venta del Olivar en la carretera de Logroño, de Montañana, San Gregorio y San Juan de Mozarrifar en la de Huesca, etc.
- Los barrios exteriores tienen un papel como base de un desarrollo residencial disperso en el territorio que mantenga un equilibrio con el medio.

7. EL MODELO TERRITORIAL PROPUESTO

Como conclusiones de todo lo expuesto en los apartados anteriores, cabe destacar las siguientes:

- a) Las actuaciones dirigidas a completar y corregir el modelo histórico que habían propuesto anteriores planes generales están aún en curso o iniciando su fase de ejecución, como ocurre con los cinturones tercero y cuarto. La única opción posible es continuar y profundizar en las modificaciones iniciadas con ayuda de las oportunidades o tendencias favorables.
- b) Las intervenciones deben dirigirse a orientar el modelo hacia un mayor equilibrio territorial -equilibrio de las funciones en el espacio y con el medio- y, en definitiva, hacia una mayor "sustentabilidad".

c) Los modelos dispersos, en sí poco "sostenibles", son especialmente inadecuados en el caso concreto de Zaragoza por diversas razones:

- Se trata de un territorio muy extenso, con condiciones de aptitud física muy variables, que en su mayor parte no ofrece núcleos urbanos capaces de soportar elementos de centralidad dispersa; incluso los que existen actualmente tienen una estructura débil para ello.
- La situación de partida de los asentamientos y de los servicios es muy concentrada. Sólo las ocupaciones irregulares en áreas localizadas (carretera de Logroño-Canal Imperial) tienden a ocupaciones extensivas, pero sin apenas infraestructura y utilizando los servicios del centro.
- La implantación, el mantenimiento y la explotación de las infraestructuras, aun costeadas por los particulares, conlleva costes públicos considerables. Esta cuestión se tratará con más detalle en los apartados dedicados al suelo urbanizable.

d) Existen oportunidades para una descentralización, representadas, en la escala metropolitana, por municipios exteriores que ya vienen desempeñando esa función, y en la capital por algunos barrios exteriores y por los nuevos desarrollos periféricos que puedan ligarse a la ejecución de los cinturones arteriales.

e) Los espacios naturales suponen las oportunidades ya expuestas para estructurar el territorio y mejorar la integración entre la ciudad y la naturaleza, la calidad del medio y la "sostenibilidad".

Por todos estos motivos, el plan asume como modelo tendencial al que orientar las actuaciones sobre el modelo territorial existente una combinación de modelos simples basada en el actual modelo concentrado como punto de partida, manteniendo sus ventajas de modo de vida, transporte colectivo, complejidad o vida de relación, entre otras, y hacerlo evolucionar con arreglo a las siguientes líneas:

- a) Completarlo mediante la ejecución de los cinturones de ronda, ligados a nuevos desarrollos, residenciales y productivos, a operaciones de recualificación de los bordes de la ciudad actual y a nuevos elementos de centralidad situados en la periferia, así como las áreas especializadas de actividad incluidas en los objetivos del plan.
- b) Orientarlo hacia una forma descentralizada, mediante las nuevas áreas productivas, las centralidades secundarias a que se ha hecho

referencia, con apoyo en los barrios rurales, y mediante la conexión de subcentros y barrios con infraestructuras y transporte.

- c) Conseguir la mayor integración con la naturaleza, utilizando el suelo conforme a sus aptitudes e incorporando de forma efectiva a la ciudad, con funciones propias, la huerta y los espacios fluviales.
- d) Equilibrar las tendencias centrífugas y la atracción de los desarrollos periféricos con un fuerte impulso cualitativo de la ciudad tradicional y con el mantenimiento de funciones metropolitanas directivas, culturales, comerciales y representativas en el centro tradicional, ampliamente accesible desde toda el área de influencia por un sistema intermodal de transporte.