

5. MODELO DE TRANSFORMACIÓN

CAPÍTULO 5

MODELO DE TRANSFORMACIÓN

1. LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES

Las transformaciones en el período de vigencia del plan general de 1986 han consistido principalmente en:

- Desarrollo de los planes especiales de reforma interior (PERI) previstos en el plan en los vacíos significativos del tejido. Estos planes se han desarrollado en una proporción muy alta del total; los no desarrollados (salvo algún caso del centro histórico) coinciden en su posición en los bordes de la ciudad y en la falta de conexión con ella y de accesos, salvo por el interior de los barrios en cuyos límites se sitúan.
- Apertura de varias calles de la malla básica, -algunas ya proyectadas en 1943- que afectaban con expropiaciones al tejido edificado y estaban paralizadas. En este aspecto, el ciclo histórico de actuaciones urbanísticas quirúrgicas puede considerarse finalizado, al menos en operaciones de gran tamaño.
- Un proceso de cambio de uso de terrenos industriales. En unos casos, previstos por el plan (las zonas E), en otros a través de modificaciones puntuales que recalifican los terrenos, los casos más significativos y de más extensión están en la ribera norte del Ebro.
- Un catálogo de actuaciones singulares desde la Administración que incluye infraestructuras -como puentes o renovación de redes del subsuelo-, actuaciones en espacios públicos -a las que se atribuía capacidad de dinamizar los tejidos contiguos-, actuaciones en nuevos parques (Delicias, Hueva, Oliver) y grandes equipamientos urbanos: teatro Principal, pabellón Príncipe Felipe, pabellón Alberto Maestro, Auditorio, etc.

2. LA MEJORA DE LA CIUDAD

Una mayor calidad del medio urbano supone un beneficio de los ciudadanos y un factor de atracción de nuevas actividades e inversiones. El diagnóstico del plan estratégico considera una ventaja relativa de Zaragoza sus características de ciudad media, sin congestión, con un centro accesible, que permite el desplazamiento a pie desde una parte importante del conjunto, con barrios diversos y relativamente multifuncionales, aceptable nivel de servicios, etc. Es pre-

ciso desarrollar estas ventajas, teniendo en cuenta las consideraciones siguientes:

La ciudad ha tenido un proceso de crecimiento de aluvión, inicialmente basado en numerosas actuaciones inconexas de poco tamaño, apoyadas en las vías e infraestructuras preexistentes, a las que luego se agregaron planes parciales de mayor tamaño y nuevos tipos de edificación aislada.

El resultado es un mosaico en el que hay apreciables diferencias de calidad de la edificación, de dotación de equipamientos y zonas verdes, de cantidad y calidad del espacio público, de urbanización o de disponibilidad de servicios, con zonas, incluso, de difícil comunicación y con persistencia de barreras físicas.

Más problemática todavía que la carencia de dotaciones es la inadecuación del viario y del parcelario para soportar las necesidades y la escala de las actividades y la promoción residencial actuales. En los barrios de formación más antigua, normalmente debidos a promociones no planificadas (zonas centrales de Delicias, Torrero, Oliver, Valdefierro), las parcelas son pequeñas, destinándose en origen a viviendas familiares autoconstruidas que ahora se están sustituyendo por promociones de pequeños apartamentos que tienden a congestionar el viario y los equipamientos, empeorando en cierto modo las características ambientales de estas áreas. La edificación sólo con dificultad puede agrupar parcelas mayores adecuadas para la vivienda colectiva, e incluso en ocasiones, las parcelas pueden ser reducidas para la vivienda individual.

En los barrios más recientes, debidos a formas profesionales de promoción (Las Fuentes, barrio de Salamanca en Delicias...), proliferan los edificios de gran tamaño en propiedad horizontal, cuyo mantenimiento -y, con él, el de los barrios, es difícil una vez puestos en el mercado por efecto de las rigideces de la propiedad horizontal y, en ocasiones, de la mediocre calidad de partida y la insuficiencia de los recursos económicos de sus propietarios.

En todos los casos se da también una densidad residencial muy elevada (compatible en ocasiones con una mayor penuria demográfica por efecto de las viviendas vacías, lo que aumenta el deterioro ambiental). Las causas radican en el aprovechamiento extremo del suelo con que estos barrios nacieron (con parcelación para viviendas de la mayor parte y espacios libres escasos) y, después de la guerra, en la densificación producida por la aplicación directa de las normas de ordenación de manzana contenidas en las ordenanzas municipales de 1939:

DENSIDAD EN LOS DISTRITOS INTERIORES DE ZARAGOZA (VIVIENDAS POR HECTÁREA)

Distritos	Total viviendas familiares	Superficie bruta (hectáreas)	Viviendas / hectárea bruta
1. Casco Antiguo	20.915	200'24	104
2. Centro	26.847	187'71	143
3. Delicias	44.707	293'14	153
4. Ensanche	24.398	716'98	34
5. San José	29.133	399'26	73
6. Las Fuentes	19.478	139'76	139
7. La Almozara	11.447	298'1	38
8. Olver-Valdefierro	8.509	661'56	13
9. Torrero-La Paz	13.759	125'09	110

Fuente: Zaragoza barrio a barrio para los datos de superficie. Censo de población y vivienda de 1991 para el número de viviendas.

El barrio de Delicias, muy heterogéneo, presenta índices de densidad que hacen de él el más congestionado de Zaragoza

DELICIAS: DENSIDAD (HABITANTES POR HECTÁREA).

Área	1979	1991	1996
19	193	320	300
20	694	515	635
21	619	488	482
22	429	424	394
23	65	229	256
24	185	128	185
25	714	487	407
40	105	230	252
42	575	541	538
Delicias	350	355	364
Zaragoza		207	196

Si en lugar de habitantes por hectárea se considera el número de viviendas, resulta que el índice aumenta de 104 en 1977 a 161 en 1991. Mientras el número de habitantes en el barrio se mantenía más o menos estable desde 1979 hasta 1991 (incremento de 1.448 habitantes: un 1'41%), el número de viviendas subió en 12.620 (un 39'32%): por cada nuevo habitante del barrio se construyeron en el ámbito casi 9 viviendas:

EVOLUCIÓN DE LA DENSIDAD EDIFICADA ENTRE 1977 Y 1991.

Área	Viviendas			Densidad bruta		
	1977	1979	1991	1977	1979	1991
19	1.199	1.532	3.663	40	52	123
20	5.462	6.284	7.549	203	233	280
21	6.034	6.611	6.802	191	209	215
22	5.479	5.712	8.034	105	110	154
23	1.068	1.194	2.625	34	38	84
24	1.199	1.395	1.811	56	66	85
25	4.267	4.501	4.229 (?)	214	226	212
40	1.711	2108	5.837	27	33	91
42	2.534	2.756	4.161	154	168	253
Global	28.953	32.093	44.713	99	109	153

Las Fuentes presenta valores análogamente elevados: una densidad media de unos 353 habitantes por hectárea bruta, que se eleva a unos 450 habitantes por hectárea residencial neta, con puntas, en algunas zonas, por encima de los 1.000 habitantes por hectárea. En el interior de Las Fuentes y en las márgenes de Miguel Servet hay manzanas que se sitúan entre las más densas de Zaragoza, con densidades netas que superan los 1.500 y los 2.000 habitantes por hectárea.

La calidad de la edificación es también muy heterogénea, con zonas en las que las carencias son muy importantes. Ausencia de calefacción, de ascensor, de estacionamiento propio y de un tamaño adecuado de la vivienda son los problemas más repetidos y acuciantes en los barrios más vulnerables de la ciudad (antiguos o de origen obrero), siendo los tres últimos de los cuatro citados de muy difícil solución: piénsese que en barrios como las Fuentes, Delicias o San José, porcentajes del 75 o el 85 por ciento de las viviendas carecen del estacionamiento, y no es menor la proporción de viviendas en edificios de cuatro o más plantas que no cuentan con ascensor.

Esta última circunstancia es especialmente penosa por el hecho de afectar más a barrios más vulnerables y población más envejecida, que puede llegar a ser "prisionera en su vivienda". Por ejemplo, en Delicias, el censo de vivienda de 1991 reveló los siguientes datos sobre dotación de ascensores:

VIVIENDAS EN EDIFICIOS DE CUATRO PLANTAS O MÁS SIN ASCENSOR

Área	total	con ascensor	sin ascensor	% sin ascensor
Sin datos	792	517	275	34'7%
19	3.481	3.175	306	8'8%
20	6.951	4.610	2.341	33'7%
21	6.158	2.132	4.022	65'3%
22	7.352	4.628	2.724	37'1%
23	2.565	2.255	309	12'0%
24	1.435	546	889	62'0%
25	4.152	2.264	1.888	45'5%
40	5.249	4.566	682	13'0%
42	3.707	2.300	1.407	38'0%
total con datos	41.842	26.993	14.843	

Y en Las Fuentes:

Nº de plantas	Tiene ascensor	No tiene ascensor
01		100,0%
02		100,0%
03		100,0%
04	0,49%	90,5%
05	3,21%	91,2%
06	41,63%	58,4%
07	74,63%	25,4%
08	95,00%	5,0%
09	100,00%	
10	100,00%	
11	100,00%	
12	100,00%	

El poco valor arquitectónico e histórico dificulta la actuación en los barrios, poco valorada por sus habitantes y los del resto de la ciudad; en un mercado con una componente hedonista cada vez mayor, muchos habitantes de los barrios

tienden a valorar poco sus viviendas, prefiriendo otras opciones, esencialmente la alternativa del adosado periurbano "de primera mano". Fuera del centro histórico, por añadidura, están ausentes fetiches como el turismo o el comercio especializado, susceptibles de utilizarse para la atracción de determinadas inversiones.

Renovar la ciudad y aprovechar sus privilegios exige hacer más homogéneas las condiciones de calidad de la urbanización, del espacio público y la edificación; de accesibilidad, de equipamiento, etc. En suma, requiere actuar, por un lado, sobre la estructura interna de la ciudad -viario, transportes, dotaciones...- y, por otro, sobre el parque de edificios, renovando unos y rehabilitando otros; se hace necesario, en especial, promover operaciones de rehabilitación urbana de las áreas más desfavorecidas.

Piénsese que, en Zaragoza, la mitad de la población vive en barrios obreros formados en el siglo XX, y, en especial, en su segunda mitad:

DISTRITOS	total censo 1991	porcentaje del total	total padrón 1996
1. Casco antiguo	41.025	6,90%	38.907
2. Centro	63.721	10,72%	60.489
3. Delicias	112.173	18,87%	111.915
4. Ensanche	60.692	10,21%	59.234
5. San José	72.488	12,20%	69.216
6. Las Fuentes	49.390	8,31%	48.485
7. La Almozara	29.284	4,93%	26.591
8. Olver-Valdefierro	23.425	3,94%	25.038
9. Torrero-La Paz	34.616	5,82%	34.665
10. Margen izquierda	81.376	13,69%	96.669
11. Barrios rurales norte	15.209	2,56%	17.986
12. Barrios rurales sur	10.995	1,85%	12.479
	594.394	100,00%	601.674

La rehabilitación de la edificación no ha alcanzado en España ni en Zaragoza cifras de actividad comparables con las de nuestro entorno europeo. Consecuentemente, el parque de viviendas español presenta unas características peculiares que pueden emparentarse con un peso excesivo del sector de la construcción y de las transacciones inmobiliarias, y que dan lugar al deterioro de la edificación histórica: en Alemania, un 33% de las viviendas existentes en 1991 estaban construidas antes de 1945, porcentaje que subía al 43% en Francia, al 45% en Portugal y al 50% en Bélgica y Gran Bretaña; en España, ese índice era del 20%; en las ciudades mayores de 500.000 habitantes, sólo el 7% de los edificios residenciales son anteriores al siglo XX, lo que les da en su conjunto un aspecto desarrollista y vulgar: en 1950, en España había casi 3'5 millones de edificios residenciales anteriores a 1900, que han ido desapareciendo, de forma más o menos constante en el tiempo, hasta no ser en 1991 más que 913.992, a pesar del acentuado crecimiento simultáneo del parque de viviendas. En el otro extremo, el 44% de las viviendas españolas eran en esa fecha posteriores a 1971, mientras que esa presencia era sólo del 26% en Francia, del 22% en Italia, el 18% en Alemania o el 15% en Gran Bretaña.

La escasa actividad rehabilitadora tiene una causa importante en la mala calidad del parque residencial existente y el peso desmedido del mercado de la propiedad. Como parte de su política económica, muy acentuada en el caso español, el estado ha favorecido históricamente el acceso a la propiedad frente al alquiler –como apoyo a la industria de la construcción y a la banca- con una política de vivienda y fiscal que subsidiaba la compra (lo que viene a ser lo mismo que la venta) y marginaba el arrendamiento, al que, paradójicamente, se ven reducidas las familias con menor capacidad de gasto. Desde la posguerra, se han dedicado importantes recursos financieros y legislativos a favor del mantenimiento de altas tasas de actividad en la construcción; en el subsector de la vivienda, se movilizaron tres órdenes de medidas: la primera, la destrucción de la alternativa de la vivienda en alquiler por las leyes de arrendamientos urbanos 1946, 1955 y 1964. La segunda, la creación de un marco legal suficiente para la vivienda en régimen de propiedad horizontal que impulsara la adquisición masiva de viviendas (la exposición de motivos de la ley de 1960 reconocía como objetivo inducir a amplias capas de población a la inversión de capital a través del único medio susceptible de conseguirlo). Y la tercera, el diseño de una peculiar política de vivienda que persiguió menos la habilitación de viviendas asequibles para los necesitados, que la estimulación de la promoción privada para producir las más baratas, absorbiendo el estado la diferencia entre el beneficio requerido por aquella y lo que los destinatarios podían pagar; nunca se recordará lo suficiente el papel representado por el insólito y prolífico decreto ley de 25 de noviembre de 1944, sobre viviendas bonificables, que movilizaba una serie de subvenciones indirectas para la subvención de la construcción de viviendas que los promotores podían vender libremente, incluyéndose en ellas las llamadas por el reglamento de 1948 de primera categoría, de verdadero lujo.

Aunque en toda Europa tiende hoy a dominar la vivienda en propiedad sobre la arrendada, España, donde el 88% de las ayudas públicas a la vivienda se dedica a facilitar la compra, sigue siendo un caso único; el porcentaje de ayuda a la compra de vivienda es del 24% en Francia, del 18'3% en Gran Bretaña o del 10'80 % en Holanda; sólo en Suecia se rebasa el 50%, con un porcentaje del 62%, todavía 26 puntos por debajo del español.

Como consecuencia de todos los elementos citados, puede resumirse como perfil dominante en Zaragoza el de una vivienda construida entre los años 50 y 80, con baño, agua y electricidad, y en algunos casos calefacción y teléfono. Según el censo de población y viviendas de 1991, la ciudad de Zaragoza contaba con 241.857 viviendas, con una superficie media en torno a los 79 m²; la superficie media en Delicias era inferior, aproximadamente, en 5 metros cuadrados; en Las Fuentes, la superficie media por vivienda era de 66'47 m² útiles.

Como se adelantó más arriba, el problema del pequeño tamaño de las viviendas en el casco histórico y en los barrios obreros se ha agravado en los últimos años. La ausencia de limitaciones de densidad en el suelo urbano consolidado con tipos de vivienda colectiva facilita la construcción de alojamientos de tamaño mínimo, adecuados para satisfacer una demanda poco solvente, en situación transitoria (jóvenes) o para convertirse en despachos, oficinas y apartamentos individuales en zonas en las que el alto precio unitario haría invendibles viviendas mayores.

En el decenio 1991-2000, el precio absoluto de la vivienda zaragozana se ha elevado con una progresión relativamente moderada –un 57'76% en 10 años–, correspondiente al máximo admitido por el crecimiento de la capacidad financiera de los compradores. Pero, a la vez, el tamaño descendió significativamente –como media en la ciudad, 27 m² construidos por vivienda–, de manera que el precio unitario creció realmente un 87'72%. Si se desmenuzan por barrios los datos del período comprendido entre abril de 1999 y abril del 2000, se ve que la vivienda promovida es especialmente pequeña en las zonas centrales de la ciudad –Casco antiguo (70'19 m² construidos), Centro (71'69 m²) o Delicias (96'48 m²t), manteniéndose una media global más tranquilizadora por efecto de las promociones en zonas de urbanización reciente que aún están sujetas a limitaciones de densidad establecidas por el planeamiento de segundo grado, donde el tamaño de la vivienda se ha mantenido constante (Universidad, Almozara, ACTUR); aun así, esta media –103'22 m² construidos– corresponde a una vivienda de 80 a 85 m² útiles con sólo dos dormitorios.

El avance para la revisión del plan de 1993 evaluó suelo clasificado, incluyendo solares, suelo urbano no consolidado y urbanizable, capaz para no menos de 34.221 nuevas viviendas. Sumadas a las existentes en 1991 (sin secundarias), supondría un parque de 262.844 viviendas: 21.436 más de las necesarias para alcanzar el techo de 784.483 habitantes. Pues bien, esas 262.844 viviendas son menos de las principales realmente existentes en el 2000, ya que

numerosos solares de la ciudad consolidada estaban ocupados por edificios con menor capacidad residencial que la posibilitada por las normas del plan en el suelo urbano consolidado, ya por consumir menor edificabilidad, ya por admitir la sustitución de viviendas de una o dos plantas -Delicias, Valdefierro, Torrero, Oliver...- por edificios colectivos de apartamentos.

De aquí procede una mayor congestión urbana: presión sobre los servicios y sobre el viario (coches aparcados, zonas verdes, equipamiento, asoleo...), empeoramiento de la situación original de los barrios, y desaparición de algunas características morfológicas de barrios obreros como Delicias, Oliver o Valdefierro que en origen mitigaban las carencias urbanísticas y arquitectónicas y hacían estos barrios más agradables. Finalmente, las viviendas renovadas de este modo constituyen un producto muy perecedero, al que se añade la rigidez de su futura renovación, al venderse en propiedad horizontal.

El cuadro de los barrios interiores se completa con una abundancia de viviendas vacías. España es hoy el país europeo con el parque de viviendas más abundante (148 por cada cien hogares) y uno en los que más viviendas se siguen construyendo cada año (entre 1981 y 1991 el parque de viviendas se incrementó en un 12'9%), a pesar de tener la segunda menor tasa de natalidad del mundo. Como lógica consecuencia, es también el país de la Unión Europea con mayor número de viviendas vacías: 57 por cada cien habitantes, frente a ratios de 45 en Portugal, 37 en Francia, 31 en Irlanda, 21 en Dinamarca, 17 en Reino Unido o 15 en Bélgica.

El censo de viviendas de 1991 reveló que, de las 60 áreas de referencia que componen el continuo central zaragozano, 35 perdieron población entre 1979 y 1991; entre 1979 y 1991 decrecieron las áreas centrales, con mayor intensidad cuanto más antiguas eran; el descenso fue muy patente en el Casco antiguo (-24'50%), el Ensanche (-21'40%) y el distrito Centro (-14%); si se comparan los datos de 1991 con el padrón del 2000, estas zonas vuelven a perder población (-5'79% en Casco antiguo; 8'04% en Centro; -1'87% en Ensanche). En 1991 ya había iniciado su declive demográfico la corona de ensanches de los años 50-70 (-11% de pérdida entre 1979 y 1991 en Torrero-La Paz, -6'50% en Delicias, -3'90% en Oliver-Valdefierro, -3'40% en San José y -3'24% en Las Fuentes); estos barrios también han seguido perdiendo población en el último decenio (entre 1991 y 2000, -3'70% en Delicias; -7'22% en San José; -5'91% en Las Fuentes), con excepción de aquellos que mantenían una presencia apreciable de viviendas unifamiliares que ahora se están sustituyendo por colectivas, como Oliver-Valdefierro y Torrero. Frente a este decrecimiento de las zonas ya urbanizadas antes de 1986, en general han ganado población las coronas exteriores más recientes (entre 1979 y 1991, 110% en ACTUR, Universidad y Miraflores, 55% en La Almozara...), si bien casos como La Almozara, de urbanización muy reciente, demuestran lo acelerado de los procesos de obso-

lescencia inducida, ya que en el 2000 ha perdido 2.152 de los 29.284 habitantes que tenía en 1991 (-7'35%).

El padrón de Zaragoza revela en mayo del 2000 un porcentaje medio de viviendas vacías en toda la ciudad del 15'4% (43.841 de 283.607), superado en Casco antiguo (25'1), Centro (17'20%), Ensanche (16'70) y Delicias (16'00%). Como se ve, el centro se ha estabilizado, probablemente por haber alcanzado antes su deterioro crítico (lo que propicia ya un cierto tipo de reforma) y porque está dando cobijo a inmigrantes; sigue declinando el distrito Centro y se agrava de manera notable el declive demográfico en los distritos Delicias y Ensanche.

Finalmente, un mercado urbano en propiedad arroja el efecto perverso de la rigidez y la consiguiente dificultad de permanencia continua de la edificación. Al emanciparse, la juventud debe abandonar la casa, porque sus padres la ocupan; en segunda instancia –cuando mueran los padres-, los pisos quedarán desocupados o deberán venderse o alquilarse, a menor precio. Más aún, los jóvenes no sólo se van de la casa, se van del barrio, lo que añade desequilibrio demográfico, desarraigo y falta de cohesión social. En la ciudad producida va quedando un parque creciente de viviendas desocupadas que, a su vez, alimentan el ambiente de decaimiento y aceleran el proceso.

La mejora urbana no sólo es imprescindible por razones objetivas –equiparación de las condiciones materiales de vida de los residentes en los barrios a los de las zonas más recientes-, sino también subjetivas. El deterioro implica desapego, que se suma a la escasa valoración social de la vivienda usada y la rehabilitada: los patrones imperantes (no poco ayudados por la política fiscal o la de ayudas a la vivienda) hacen que la mayoría de las personas o familias que experimentan la necesidad de una vivienda prefieran la vivienda nueva, aun en el caso de jóvenes sin acceso a ese mercado.

Los datos demográficos indican que no hay crecimiento de la población, por lo que las nuevas necesidades de vivienda vienen de familias ya constituidas, que desean una vivienda mejor que la que tienen, como confirman las encuestas; mientras que las capas jóvenes, que no tienen vivienda propia y la precisarían para emanciparse, tienen poco acceso al mercado.

Así, quienes compran una vivienda nueva mejor dejan libre otra peor (al menos, valorada como tal); el desarrollo urbano desocupa viviendas, que, en condiciones deficientes de la edificación y del entorno urbano, pasan a un tramo inferior del mercado, o se dedican a oficinas, etc., y contribuyen a aumentar el declive del área en que se sitúan. Hasta hace poco, se argüía la disminución del hogar como justificante indiscutible de la necesidad de nuevas viviendas, dando por hecho que la España de final del siglo XX (en la que la precarización social alargaba la edad de emancipación de los jóvenes y disminuía las tasas de natalidad aceleradamente) tendería de manera natural a alcanzar los valores estadísticos característicos de las familias escandinavas en el período de

auge del estado del bienestar. Hoy parece claro que esto no es así; el número de miembros por hogar se ha estabilizado y de nuevo tiende a subir, al tiempo que la población se ha estancado y amenaza ya, con fundamento cierto, con disminuir en los próximos años, porque la natalidad española no alcanza siquiera las tasas de reemplazo.

Lo que ocurre, más bien, es que las tendencias lógicas del complejo mercado inmobiliario, si no se acometen decididas políticas correctoras, llevan a la continua sustitución de la ciudad “usada” por otra nueva, con una lógica del despilfarro análoga a las de otras mercancías, máxime si intervienen, como es el caso, potentes mecanismos hedónicos y de ostentación social. La diferencia entre la ciudad y otras mercancías es que los residuos no son de fácil eliminación y producen graves efectos sociales.

En conclusión, la transformación cualitativa de la ciudad y la rehabilitación, recuperación y mejora del tejido existente es indispensable para que los nuevos desarrollos y el desplazamiento de funciones a la periferia no aumenten las diferencias entre distintos sectores de ciudad y el declive de unos frente al auge de otros: es básica para la utilización racional del parque de edificación, a través de la rehabilitación de los edificios, y como se dijo al principio, un factor esencial de calidad para los ciudadanos y de atracción de actividad.

Se hace perentorio adoptar medidas que posibiliten el mantenimiento en uso de los barrios de la ciudad ya producida, manteniendo y rehabilitando sus viviendas y acometiendo, a la vez, operaciones de reequipamiento y mejora urbana. Ante el insuficiente interés del sector privado por actuaciones en estas áreas, la Administración está obligada a promover medidas tendentes a fomentar el “reciclado” de estos barrios, haciendo que el parque residencial que va quedando obsoleto sea recuperado y devuelto al mercado, con el objetivo prioritario de mantener en los barrios a los descendientes de sus ocupantes tradicionales y atraer hacia ellos nuevas familias jóvenes que dinamicen el tejido social.

Con estos objetivos, el plan general contiene diversas medidas que se tratarán en capítulos subsiguientes; entre otras, pueden subrayarse las siguientes:

- Limitación de los suelos urbanizables delimitados, de modo que la Corporación pueda modular en el futuro la ampliación del suelo urbanizado conforme a las necesidades reales de la ciudad, evitando que una afluencia masiva de nuevos suelos pueda afectar al equilibrio de los barrios consolidados.
- Habilitación de planes de mejora en desarrollo del plan general y planes integrales: en aplicación de los planes integrales que tramite el Ayuntamiento de Zaragoza, así como dentro de las áreas con déficits pronunciados de espacios libres o equipamientos que se detallan en

un anejo de las normas, se prevé el desarrollo del plan general mediante planes especiales de iniciativa municipal que contemplen operaciones de reordenación destinadas a implantar o ampliar los sistemas viarios y la dotación de espacios libres públicos y equipamientos pertenecientes al sistema local, siempre que el plan especial no suponga incrementos del aprovechamiento urbanístico en el conjunto del ámbito ordenado y que no implique la necesidad de delimitar unidades de ejecución para la realización de procesos integrales de renovación o de reforma interior.

Los planes de recuperación son imprescindibles para mejorar el viario y los espacios verdes, para propiciar mejoras tipológicas y para actuar sobre el parcelario con dos órdenes de motivaciones:

- Promociones pequeñas acomodadas a estructuras catastrales poco adecuadas a la escala de la promoción actual (p.ej. San Pablo).
 - Reacomodado parcelario que subsane situaciones de partida muy trituradas, inadecuadas para soportar viviendas de un tamaño suficiente (p.ej. Oliver).
- Facilitación de la implantación de ascensores: para la adecuación de los edificios existentes a las normas sobre accesibilidad y protección contra incendios, así como para la instalación de recintos de ascensores en los patios o espacios libres privados cuando concurren manifiestas carencias de accesibilidad a las plantas alzadas, se prevé la posibilidad de autorizar obras justificadamente necesarias, aunque con ellas se rebase puntualmente el fondo máximo, se disminuya la distancia entre edificios o se sobrepasen la superficie edificable o la ocupación determinadas por las normas específicas de la zona en que se sitúen. En el caso de que se afecte a patios de luces, se establecen unas dimensiones mínimas absolutas, que aún podrían reducirse si existe unanimidad de los afectados; en última instancia, se entiende que la importancia de la instalación del ascensor puede ser equiparable a las más importantes dotaciones del edificio y que, en caso de incompatibilidad con el mantenimiento de condiciones como las de tamaño mínimo de patios o luces rectas mínimas, corresponderá a los vecinos decidir sobre cuál es su necesidad más imperiosa.

A diferencia de otras regulaciones (p.ej., Madrid), se ha preferido establecer las limitaciones para estas obras sólo en función de las condiciones higiénico-sanitarias, sin señalar límites ampliados de edificabilidad o de ocupación, dado que se trata de resolver un problema técnico muy concreto (un ascensor tiene medidas normalizadas) y no de extender un derecho edificable.

- Posibilidad de edificios de estacionamiento: en las áreas con carencias pronunciadas y generalizadas de plazas de estacionamiento en los edificios, se considera uso compatible en las parcelas calificadas con uso residencial la implantación de edificios para el uso exclusivo de estacionamiento, que se dirigirán a compensar las carencias de plazas en el área en que se encuentren, y sólo excepcionalmente, a modalidades de estacionamiento rotatorio. La implantación de estos edificios requerirá la aprobación de estudios de detalle de iniciativa pública, en los que se ordenará el volumen edificable de acuerdo con los requerimientos propios del uso y con los que imponga la edificación consolidada en su entorno, se resolverá el acceso desde la vía pública y se incluirán diseños suficientemente expresivos del aspecto exterior de los edificios, en los que se cuidará especialmente la integración en el paisaje urbano y la mitigación del impacto sobre la vía pública y los espacios interiores de la manzana, evitándose la visibilidad exterior de los automóviles.
- Limitaciones directas o indirectas al número de viviendas por metro cuadrado edificado, a fin de evitar una presión incontrolada sobre los servicios y las dotaciones, o sobre el viario, agravada por las carencias de estacionamientos en las viviendas, así como la especialización de los barrios consolidados en apartamentos de pequeña superficie, con las consecuencias que se han explicado en cuanto a su composición social y la precariedad de su edificación. Para ello, se han aplicado medidas como la regulación de la implantación de viviendas familiares y colectivas en la zona A-1.3 (p.ej. Torrero); normas de vivienda mínima y de vivienda exterior, plazas mínimas de estacionamiento, condiciones de ventilación e iluminación, densidades en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado...
- Reducción de las posibilidades de incremento ocasional de los aprovechamientos que suponen incremento de la edificabilidad real sobre la prevista por el plan o disminución de la relación entre altura y anchura de la calle (en casco histórico, eliminación de la posibilidad de aumento de una planta mediante estudio de detalle, o reducción del fondo mínimo a 7'50 metros; en el resto de las zonas de manzana cerrada, nueva regulación del fondo mínimo).

3. ACCIONES DE TRANSFORMACIÓN

El proceso de transformación seguido hasta ahora adolece de ausencia de estrategia global, de coordinación y de unidad de propósito, así como de falta de utilización de todos los recursos posibles; sin embargo, se constatan en la ciudad oportunidades para realizar las necesarias transformaciones cualitativas.

El modelo de transformación que propone el plan general se basa en utilizar esas oportunidades mediante actuaciones de distintos tipos.

Las actuaciones posibles para llevar a la práctica la transformación de la ciudad conforme a las determinaciones del plan se clasifican en la forma que a continuación se expone. En estas actuaciones cabe distinguir entre operaciones que han de ejecutarse de forma coordinada con otras, y actuaciones inmersas en otros procesos, que forman parte del conjunto de las fases en que se produce el fenómeno de que se trate:

a) Operaciones de infraestructura:

Tienen por objeto la implantación de infraestructuras básicas y de primer nivel de soporte del desarrollo del territorio y urbanístico, con lo que proporcionan oportunidades de transformación urbanística.

En este apartado se sitúan las grandes infraestructuras de transporte: accesos ferroviarios, cinturones arteriales y, en otro orden, la infraestructura básica hidráulica: abastecimiento al área de Zaragoza, grandes colectores, etc.

b) Operaciones urbanas estratégicas:

Son operaciones básicas de impulso para el futuro de la ciudad. En este apartado se incluyen la plataforma logística y las operaciones del Portillo, la avenida de Navarra y la ribera urbana del Ebro, y la revitalización del centro histórico.

c) Operaciones estructurantes:

Actuaciones sectoriales o integradas de varios sectores con incidencia decisiva en la estructura de la ciudad o de sus distritos por sus efectos en el entorno.

d) Operaciones de recualificación y regeneración:

Actuaciones urbanísticas y sectoriales coordinadas que aportan calidad urbana a un ámbito, mejoran sus condiciones de espacio, urbanización o equipamiento, sustituyen tejidos obsoletos, rellenan espacios vacíos, etc.

Las operaciones de estos dos apartados se relacionan más adelante para los distintos distritos de la ciudad.

e) Operaciones sectoriales de transporte, infraestructura secundaria, equipamiento, etc.:

- . Acciones del plan de transporte.
- . Plan de infraestructuras hidráulicas.

- . Plan de renovación de infraestructuras.
- . Plan de supresión o traslado de líneas eléctricas aéreas.
- . Planes sectoriales de equipamiento cultural de enseñanza y deportivo.

f) Operaciones de protección y desarrollo el medio natural:

- . Planes especiales del tramo natural del Ebro y del Gállego.
- . Inventarios de edificación dispersa, edificios singulares, asentamientos tradicionales, etc., en la huerta.
- . Análisis e inventarios de redes de riego, caminos rurales y actividades en suelo no urbanizable; cartografía y catastro de parcelas edificadas.
- . Ordenanzas específicas de edificación y uso de núcleos; planes especiales de servicios, y regulación de actividades compatibles.
- . Normas para evaluación de impactos de actividades en suelo no urbanizable.

g) Procesos de desarrollo urbano:

Conjunto de actuaciones, no programadas por la administración, de desarrollo de nuevos suelos urbanizables o de reforma interior, según un orden de prioridades para desarrollos de suelos urbanos no consolidados y urbanizables.

h) Procesos de sustitución tipológica de edificios en suelos consolidados.

4. OPERACIONES ESTRATÉGICAS

Son operaciones con capacidad de transformar la actual estructura de la ciudad; oportunidades basadas en realizaciones a corto y medio plazo, con proyectos en curso y en los que las áreas territoriales implicadas y sus características tienen un alto grado de determinación. De este carácter se proponen:

- . La nueva estación intermodal y los suelos ferroviarios de la avenida de Navarra, basada en la llegada de la línea de alta velocidad a Zaragoza y consiguiente la reordenación ferroviaria.
- . Área del Portillo y su entorno, basada en la desaparición de la actual estación.
- . Las riberas del Ebro.
- . El plan integral del centro histórico.

- . La plataforma logística, operación que se remite a un proyecto de la Diputación General de Aragón a través de los convenios que se establezcan al respecto.

La ordenación correspondiente a estos ámbitos se expone en los capítulos posteriores correspondientes.

5. REESTRUCTURACIÓN Y RECUALIFICACIÓN DE LA PERIFERIA: FACTORES DE OPORTUNIDAD

Referida principalmente a la periferia inmediata o bordes del núcleo central de la ciudad, los factores de oportunidad que en el plan se propone utilizar son:

a) Los bordes de la ronda de la Hispanidad, como elemento de estructuración de la periferia inmediata y de articulación con las áreas de nuevo crecimiento.

En varios puntos del recorrido de la ronda hay bordes urbanos sin resolver a los que la nueva vía da especial relevancia.

Las nuevas calificaciones de suelos vacantes entre el cinturón y los tejidos existentes deben completarse y servir para reforzar con usos de servicios los accesos de conexión de la ronda con los barrios, y para obtener a cargo de los suelos vacantes los espacios libres de acompañamiento del cinturón.

La ronda reforzará la tendencia de cambio del uso industrial en la avenida de Cataluña, en la que se pretende recuperar -en toda su longitud- el carácter de avenida urbana que históricamente tuvo en el tramos inmediatos al centro histórico.

El pinar de Torrero, considerado como un área más de borde del cinturón, aunque de grandes dimensiones, presenta huecos sin plantar de propiedad privada. Se mantiene el área como parte del sistema general de espacios libres, compatible con una accesibilidad limitada de vehículos y con usos públicos y privados de recreo, ocio y deporte situados en la malla principal, en la que se integrarían los ya existentes (Parque de Atracciones, velódromo, etc.)

La ordenación, para la que será útil la figura del plan especial, habrá de coordinarse con la intervención sobre la masa forestal y el equipamiento general, introducción de otras especies, etc.

b) Nueva ordenación de suelos industriales y áreas vacantes susceptibles de renovación: la transformación de suelos de actual calificación industrial se orienta en dos sentidos, la compatibilidad del uso industrial con otros usos y la transformación a residencial.

La ampliación de la gama de usos en las zonas industriales ya se ha tratado al exponer el enfoque propuesto para los nuevos suelos productivos y se detalla en la regulación del plan. En las zonas industriales de los corredores de las carreteras de Madrid y Logroño, el plan prevé ampliaciones de la gama de usos, asociadas a su transformación en vías de carácter urbano.

La renovación de usos industriales como forma de transformación interna de la ciudad está representada principalmente por áreas de la ribera del Ebro, en los bordes de la avenida de Cataluña, convertida en avenida urbana. Para ello el plan dispone planes de reforma interior en los bordes y suelo urbanizable residencial. A las áreas citadas se añaden las afectadas por la transformación del corredor ferroviario en Oliver y Valdefierro.

En la ciudad hay otras áreas industriales con actividades no compatibles inmediatas a la residencia, que han quedado en localizaciones inadecuadas e incoherentes con las pautas que sigue la industria en el entorno metropolitano, por lo que su cambio a otros usos es una cuestión de oportunidad. En la ordenación propuesta se cuenta con la futura transformación de estos espacios, (zona E) sin que ello suponga que queden fuera de ordenación ni se obligue a la transformación a plazo cierto. A ellas se añadirán en el futuro los eventuales cambios de uso que se propongan en parcelas industriales significativas, que habrían de abordarse mediante convenios.

c) Actuaciones convenidas en terrenos de la Administración: otras oportunidades de transformación se basan en la actuación en suelos de la Administración pública mediante convenios, **suscritos con anterioridad y recogidos por el plan general.**

d) La recuperación de los tramos urbanos de los ríos como factores de transformación. El desarrollo correspondiente requiere:

- Un plan director de actuaciones para el río Huerva en el que se incorporen los aspectos de calidad y salubridad del agua.
- Un plan especial de actuaciones en el Canal, con objetivos detallados y jerarquizados, un catálogo de proyectos urbanísticos, sectoriales y de obras de urbanización y equipamiento coordinados y un plan de inversiones sostenidas.

Estos objetivos incluyen la renovación y construcción de nuevas fachadas urbanas al Canal en Valdefierro y San José, su utilización como espacio de relación entre barrios (área de las esclusas de Casablanca, alrededores del puente de América, Plaza de las Terrazas, etc.), un corredor verde de articulación de barrios (por lo que el plan general incorpora las previsiones oportunas al respecto en la ordenación urbanística), y las determinaciones oportunas de cara a la protección de su patrimonio histórico-artístico.

6. EL PLAN ESPECIAL DEL CANAL

La Corporación municipal acordó, en 1994, a instancia de organizaciones vecinales y ecologistas, la redacción de un plan especial del tramo urbano del Canal comprendido entre la carretera de Madrid y la almenara de San Antonio. Este plan complementaría, dentro del recorrido urbano, la directriz parcial de ordenación territorial redactada por la Diputación General de Aragón para el conjunto del Canal en Aragón, teniendo asimismo en cuenta los planes de la Confederación Hidrográfica del Ebro en cuanto a su condición de infraestructura hidráulica y la *incoación de expediente de declaración de conjunto histórico* por la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Diputación General de Aragón.

El plan establece las bases para redactar un plan especial para el tramo urbano del Canal Imperial y determina la ordenación urbanística de los bordes correspondientes a su paso por Valdefierro, y por el tramo comprendido entre la plaza de las Terrazas y el cabezo Cortado, así como un nuevo trazado para la vía-parque al sur de Valdefierro.

Para la actuación sobre el Canal Imperial se incorporan al plan las siguientes bases, con objetivos, criterios y propuestas de actuación.

a) Objetivos

- Recuperar el recorrido del Canal y su entorno como un elemento de la naturaleza en la ciudad, compatible con sus funciones hidráulicas, que permita, incluso, volver a facilitar su navegabilidad.
- Sacar partido de sus valores paisajísticos y ambientales -a diferencia de los demás ríos, un agua "domesticada" que permite el contacto inmediato con paseos y edificios- para crear a su paso por los barrios un entorno urbano de calidad.
- Hacer del Canal un eje vertebrador y organizador de espacios verdes y equipamientos capaces de atraer personas de los barrios contiguos y ser compartidos por ellos.
- Proteger su patrimonio histórico-artístico en las condiciones establecidas en la resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Diputación General de Aragón, de 20 de septiembre de 2000 (BOA de 2 de octubre de 2000), por la que se incoó expediente de declaración como bien de interés cultural.
- Recuperar la posibilidad de libre tránsito del canal en todo su recorrido, incluido el tramo colindante con las instalaciones del Ministerio de Defensa (base aérea).

Con todo ello, el Canal pasaría a ser un elemento que aporta organización y dotaciones a la periferia de la ciudad, y, en suma, un elemento periférico de centralidad.

b) Criterios de actuación.

1. Actuaciones en el cauce:

Deben partir de conocer con aproximación suficiente las condiciones de diseño derivadas de la función hidráulica del Canal, de riego y abastecimiento. Concretamente el actual cauce de tierra plantea problemas de rendimiento, mantenimiento y estabilidad de márgenes.

Para ello es precisa la colaboración y actuación concertada con los órganos rectores del Canal para definir aspectos como:

- Previsiones de caudal necesario aguas abajo de Zaragoza.
- Diseño del cauce y soluciones para su revestimiento, sin que se acomentan eventuales obras destinadas a mejoras la eficacia hidráulica que puedan afectar desfavorablemente la vegetación, el equilibrio biológico y los valores paisajísticos del cauce.
- Estimación de las consecuencias previsibles de todo ello en relación con la situación actual por cambio de dimensiones, efectos en el arbolado de margen, etc.; la valoración de este arbolado y su conservación por zonas consecuente con el resultado, debería considerarse como condicionante del diseño.

2. Actuaciones en el corredor:

Definición para el conjunto del recorrido de elementos lineales comunes, como son:

- Secciones tipo del cauce.
- Secciones o bandas de protección patrimonial.
- Necesidades de acceso para conservación y servicio.
- Situación del arbolado más próximo al cauce.
- Sistemas de riego y plantaciones de margen.
- Itinerarios longitudinales pedestres y ciclistas.

Definición del papel del corredor en la malla viaria de la ciudad o itinerarios de transporte público, en orden a restringir el tráfico rodado.

Se trata de establecer, para todo el corredor y en relación con el tráfico urbano, restringido a vías locales y transporte público, las funciones de los distintos tramos, tanto en itinerarios longitudinales como en transversales, estableciendo las características de los puentes no realizados.

En relación con los puentes y sus gálibos de paso, se plantea recuperar la navegación, dentro de un plan de etapas e inversiones para eliminar los obstáculos existentes. Se fija como gálibo de referencia, hasta la redacción de los instrumentos de desarrollo, el mínimo de 2,24 metros recogido en la directrices parciales.

c) Propuestas de actuación para los distintos tramos

1. De la ronda Norte a la carretera de Madrid:

El corredor se incluye como parte de la malla verde urbana de la “Orla Oeste” de crecimiento de la ciudad.

En el tramo inmediatamente anterior, y en suelo de protección del aeropuerto se sugiere un uso recreativo que sirva de apoyo a un transporte fluvial desde Casablanca (“parque temático sobre el medio rural aragonés y la huerta...”).

2. De la carretera de Madrid a la prolongación de Gómez Laguna:

El plan general plantea un nuevo trazado de la vía parque y nuevos accesos desde ésta a Valdefierro. Eliminación de tráfico por la margen salvo accesos a fincas o servicio del Canal.

Tratamiento como parque de la margen derecha.

Corredor verde entre el Canal y el centro comercial en el borde Oeste de Valdefierro.

Nuevo parque en antiguo campamento de turismo de Casablanca.

Corredor verde de conexión Canal-parque de Valdefierro.

Paseo del Canal en Valdefierro con nueva fachada de edificación a él.

Corredor verde de conexión entre el Canal y el Ebro, siguiendo la plataforma del actual ferrocarril a extinguir. Conecta los barrios entre sí y con parques y dotaciones: centro deportivo Valdefierro, Ciudad Pignatelli, parque de Oliver, etc.

Ampliación del C.D.M. Valdefierro.

3. De la avenida de Gómez Laguna a Casablanca:

Urbanización y acondicionamiento de márgenes, con acceso restringido a servicio del Canal en la margen izquierda a partir de la plaza de la Ermita, y limitado a acceso a fincas a la derecha.

Reordenación del suelo existente junto a las esclusas de Casablanca, para obtener terrenos con destino a parque, equipamientos de Barrio, actividades culturales relacionadas con el Canal (museo y biblioteca) y un embarcadero o puerto recreativo.

4. De Casablanca al Ojo del Canal:

Urbanización de ambas márgenes con un vial en forma de bucle, sin continuidad rodada aguas abajo, que permita la conexión con el camino de Cuarte y acceso al Pinar, y limitando su función al acceso a las fincas.

Recuperación de las obras de fábrica de la almenara de Nuestra Señora del Pilar, acondicionando el mirador del Ojo del Canal y creando accesos adecuados al parque lineal del río Huerva y zona de Pinares.

5. Del Ojo del Canal al Paseo de Renovales.

Acondicionamiento de márgenes para uso peatonal, con acceso rodado en la margen izquierda únicamente para servicio del cauce y acceso al colegio del Pilar, proponiendo una solución alternativa con acceso directo desde la ronda Hispanidad.

Dotación de áreas equipadas en el pinar.

6. Del paseo de Renovales al puente de América:

Tratamiento de la vía Pignatelli como paseo del Canal, con restricción del tráfico rodado en el mismo.

7. Del puente de América a la plaza del Muñoz Grandes:

Proyecto unitario del tramo con los siguientes criterios:

Reducción del espacio de circulación, y recuperación de espacio peatonal y libre consecuente al efecto de la ronda de la Hispanidad en el tráfico por el paseo del Canal entre Renovales y avenida de San José.

Ordenación de accesos y espacio alrededor del puente de América.

Recuperación del vértice de la espina verde del parque de Pignatelli frente a San Antonio.

Paseo entre Cuellar y San José con espacios de estancia kioscos, etc, que recuperen el papel de los tradicionales de Cuellar y puente de América.

Ordenación como plaza de remate del paseo del Canal en San José del espacio comprendido entre la plaza de Muñoz Grandes, Honorio García Condoy y Sancho Ramírez, posibilitando el establecimiento de un embarcadero.

8. De la avenida de San José al Cabezo Cortado:

Nuevo paseo del Canal en el borde de San José.

La solución propuesta se basa en tratar la vía actual de la margen izquierda como recorrido peatonal y de servicio al cauce, situando un paseo arbolado a continuación -con un ligero declive transversal- y llevar la calzada, imprescindible de circulación y acceso a la edificación por esta margen al borde de la franja de protección de 50 metros del eje del actual plan. Esta solución se incorpora en las propuestas urbanísticas del plan para los suelos de la margen.

El contacto con la línea de edificación se resuelve en unos casos a nivel (Santa Gema), otras como talud plantado (calle de Vulcano, Larache) y en una pequeña porción con muro de contención.

Ordenación urbanística de la edificación y las fachadas de la margen izquierda, mediante planes especiales de reforma interior, cuyas condiciones se dan en el plan general.

Nuevo parque y mirador del Cabezo Cortado.

Corredor verde de conexión con Tenor Flea y Parque de la Granja.

9. Cabezo Cortado - Ronda de la Hispanidad:

Urbanización de la margen izquierda como vía de acceso, situando íntegramente el corredor verde en la margen derecha, reordenando las parcelas verdes y de equipamiento del barrio de La Paz. Tratamiento de los desmontes existentes.

Proyecto específico de parques y tratamiento de márgenes en el entorno del acueducto sobre el barranco de la Muerte, respetando y valorando la obra histórica realizada por Ramón Pignatelli en el Canal Imperial.

7. OPERACIONES DE RECUALIFICACIÓN EN LOS DISTRITOS URBANOS

Mediante la aplicación de distintos tipos de actuaciones, la estrategia de transformación urbana del plan se refleja en el adjunto catálogo, que debe entenderse abierto a aquellas otras acciones sectoriales o urbanísticas que concurren a los fines pretendidos.

Distritos centrales (1 y 2):

Por su carácter central, estos distritos participan de operaciones estratégicas como las incluidas en el plan integral del casco histórico, la operación del Portillo y su entorno, las actuaciones en la ribera del Ebro o el plan especial de equipamientos de carácter cultural. Otras actuaciones de recualificación son:

- a) Un proyecto para completar el parque lineal del Huerva.
- b) Remodelación del paseo de Echegaray y Caballero. Anteproyecto y consecuente programación de una calzada deprimida bajo una plataforma peatonal que lleve la plaza del Pilar hasta el río.
- c) Anteproyectos para la plataforma de tranvía (línea 33).

Distritos de Delicias (3) y La Almozara (7):

Las acciones impulsoras son también en este caso las de carácter estructural correspondientes a la implantación de la nueva estación de Delicias y la operación del Portillo.

Como otras acciones de recualificación se plantean:

- a) Convenio en terrenos restantes del antiguo hospital psiquiátrico.
- b) Parques entre ronda del Rabal y la Almozara.
- c) Actuaciones en la ribera de la Almozara según las propuestas del plan director de la Ribera del Ebro para este tramo: prolongación de la avenida de Puerta de Sancho hasta el Ebro, pasarela peatonal, etc.
- d) Mejoras de urbanización de la avenida de Madrid como eje comercial; anteproyecto de coordinación para implantación de plataforma de tranvía (adecuación de secciones, servicios en subsuelo, etc).
- e) Remodelación de la avenida de Navarra como avenida urbana, conforme a la reorganización de tráfico del distrito derivada de las acciones concurrentes.
- f) Remodelación de la avenida de la Hispanidad.

Distrito 8 (Oliver-Valdefierro):

1. Operación estructurante del corredor ferroviario: la desaparición del actual trazado de la línea férrea de Caminreal da pie a una operación de nuevos accesos y reestructuración de la malla viaria de los barrios de Oliver y Valdefierro, con la nueva vía y la dorsal entre la carretera del aeropuerto y Valdefierro como ejes en el sentido norte-sur.

- a) Nueva glorieta de acceso a Oliver y Valdefierro. Remodelación de la carretera de Madrid como avenida urbana.
 - b) Vía este-oeste entre la vía de la Hispanidad y el cuartel de San Lamberto.
 - c) Accesos desde la prolongación de Gómez Laguna al corredor.
 - d) Ordenación longitudinal de corredor verde, ciclistas y transporte colectivo.
2. Operaciones de reforma interior en el tejido: corredor del ferrocarril, bordes del parque y del núcleo primitivo del barrio; otras acciones previstas en el plan Integral del barrio de Oliver.

3. Otras acciones de recualificación en Valdefierro:

- a) Transformación del camping en parque con equipamiento.
- b) Paseo de ribera del Canal (calle del Centauro hasta Gómez Laguna).
- c) Planes especiales de reforma interior y de remodelación de accesos desde la carretera de Madrid y en los bordes del Canal y otros bordes del núcleo originario del barrio.
- d) Conexiones transversales con la Ciudad Pignatelli y salida a la avenida de la Hispanidad.

DISTRITOS CORRESPONDIENTES AL TRAZADO DE LA RONDA DE LA HISPANIDAD:

En los distritos de Ensanche (4), Torrero-La Paz (9), San José (5), Las Fuentes (6), y parte del 10 (barrio de La Jota) la principal acción motriz es la construcción de la ronda de la Hispanidad, acción estructurante de carácter sectorial que se busca integrar con un conjunto de acciones de recualificación para impulsar la transformación urbanística de su entorno.

Las operaciones según los distritos son:

Distrito 4 (Ensanche):

1. Operación estructurante de la vía parque y corredor verde del canal.

Esta operación concierne también al distrito 8 (Oliver- Valdefierro). Su carácter estructurante se deriva de las funciones de la vía y del parque como conexión y articulación de los barrios exteriores a la ronda de la Hispanidad entre sí y con dicha ronda como vía de relación con la ciudad.

Análogamente el parque lineal estructura barrios como corredor que, según los puntos, tiene carácter de espacio urbano equipado compartido por los barrios a

los que sirve de articulación -caso del tramo entre Montecanal, Valdefierro y el centro del Santo Ángel- o bien se trata como un espacio de naturaleza:

- a) plan especial del parque lineal del Canal entre Casablanca y la carretera de Madrid.
- b) Proyecto de la vía parque y sus conexiones laterales.

2. Como actuaciones de recualificación:

- a) Nuevo acceso al parque de Primo de Rivera desde Isabel la Católica, y ampliación del parque integrando la nueva avenida.
- b) Tratamiento de riberas del Huerva en las calles de Manuel Lasala y Soria; nueva plaza-puente sobre el río.
- c) Tratamiento de riberas de canal con reducción de tráfico rodado en la margen izquierda.
- d) Actuaciones en las esclusas de Casablanca; parque y área de equipamiento cultural.
- e) Gestión de suelos de la franja verde del Canal como sistemas generales.
- f) Calle de acceso al Canal desde el Seminario.

Distritos 9 (Torrero-La Paz) y 5 (San José):

- a) Plan especial de ordenación de los pinares.
- b) Plaza en la glorieta frente al Cementerio.
- c) Transformación del último tramo de la avenida de América.
- d) Remodelación de Fray Julián Garcés y de la avenida de América como ejes urbanos del barrio.
- e) Convenio para la cárcel de Torrero.
- f) Obras de margen del Canal hasta Mariano Renovales.
- g) Actuaciones en el Canal en el linde de los distritos 5 y 9:
 - Proyectos del corredor verde y vía de margen izquierda del Canal entre el puente de América y la ronda de la Hispanidad.

- Proyectos de parques del cabezo Cortado y entorno del acueducto de la ronda Hispanidad.

Como actuaciones específicas del distrito 5:

1. Operación de ordenación del borde oriental de San José. Se plantea como operación estructurante complementaria de la ejecución de la ronda de la Hispanidad para ordenar el borde este de la ciudad, articulando los barrios de San José y las Fuentes. Está integrada por actuaciones multisectoriales como:

- a) Cubrimiento de las líneas férreas de Tenor Fleeta hasta 500 metros después de pasada la ronda, dimensión que a corto plazo se considera un mínimo exigible, aunque a plazo más largo serían deseables soluciones que posibilitaran el cubrimiento hasta el cuarto cinturón, previsiblemente mediante un tratamiento en media ladera.
- b) Accesos desde Tenor Fleeta al barrio de San José y al corredor del Canal.
- c) Reservas para el intercambiador de Miraflores, de transporte urbano y ferrocarril.
- d) Planes especiales de reforma interior para la reordenación del final de Miguel Servet (nuevo equipamiento y viviendas en patrimonio municipal de suelo).
- e) Urbanización del entorno del pabellón Príncipe Felipe.
- f) Desarrollo de la ordenación del sector 16.
- g) Según el ritmo de progreso de la zona, desarrollo de planeamiento parcial de usos productivos junto al ferial.
- h) Remodelación de los ejes urbanos de relación con el centro (avenida de San José y Miguel Servet).

La operación de reordenación del final de Miguel Servet se realizará en coordinación con el distrito 6.

Distrito 6 (Las Fuentes):

1. Operación de recualificación de la fachada oriental del barrio de Las Fuentes.

- a) Ejecución de los accesos desde la ronda de la Hispanidad al barrio y a la ribera.
- b) Parque lineal de borde entre Torre Ramona y la ribera.

- c) plan especial de remate de la fachada del barrio.
- d) Remodelación del eje correspondiente a la calle del Compromiso de Caspe.

Distrito 10 (Margen izquierda):

1. Operación estructurante de cierre del ACTUR por el norte y accesos a nuevas áreas de servicios. Consiste en la ejecución del vial norte del ACTUR y las infraestructuras precisas para la futura puesta en servicio de nuevos suelos de la Universidad, junto con espacios libres y suelos de uso deportivo entre la carretera de Huesca y la ribera. La operación es complementaria del arco formado por el ACTUR, la estación intermodal y el ensanche para integrar en la estructura de la ciudad el futuro polo regional de servicios vinculado a la Universidad.

Su ejecución podría desarrollarse por la Diputación General de Aragón.

2. Operaciones de recualificación: se plantean tres focos de actuación al norte, este y oeste del distrito.

- Al este del distrito: ribera del Ebro, fachada este de La Jota y renovación de la avenida de Cataluña:
 - a) Planes especiales de reforma interior para la renovación de las áreas de ribera.
 - b) Parque lineal de borde del segundo cinturón y resto del parque de Oriente.
 - c) Plan especial de desarrollo de la nueva fachada y parque lineal de borde del cinturón.
 - d) Plan especial de protección de las riberas del Gállego.
 - e) Vía de conexión entre el tercero y cuarto cinturón (avenida de la Jota-enlace de Santa Isabel). La actuación en la avenida de Cataluña se apoya en esta acción sectorial necesaria para derivar el tráfico que actualmente soporta dicha avenida y permitir su transformación en una avenida netamente urbana.
 - f) Remodelación de la avenida de Cataluña.
 - g) Planes especiales de reforma interior y plan parcial de renovación de suelos en la avenida.

h) Ejecución de paseos laterales en la ronda de la Hispanidad entre las avenidas de La Jota y de Cataluña.

i) Renovación de suelos de borde del Gállego en Santa Isabel.

- Al oeste del distrito, tratamiento de los espacios libres de de la margen norte entre el puente de la Almozara y el meandro de Ranillas.
- Al norte del distrito, se completa la promoción de viviendas en patrimonio público de suelo y la renovación de los bordes de la avenida de la Academia General Militar como conexión del corredor del Gállego con la ciudad.

8. PLANES SECTORIALES

Una parte de las transformaciones de la ciudad existente se remite a planes de carácter sectorial o multisectorial de distintos tipos, como son:

a) Ordenación del comercio e impulso a la función comercial del centro:

Desde el punto de vista de la ordenación urbana, la actividad comercial interesa como elemento dinamizador de ciertas áreas o sectores de la ciudad ya consolidada. El comercio es un ingrediente básico del modelo de ciudad europea compleja y multifuncional, que se asocia a un uso intenso de la calle y del espacio público por los ciudadanos como lugar de ocio y relación.

No obstante, es obligado reconocer que el estado actual en que se encuentra el sector de la distribución comercial produce tensiones urbanas inevitables. Las presiones de la ordenación general de la economía, de las nuevas formas de distribución y venta, y de las inequívocas y poderosas tendencias a la concentración comercial que se vienen verificando desde los años 70, en la medida en que produzcan destrucción del pequeño comercio y pujanza de locales de mayor escala y con menor estabilidad en su localización, desvinculados de los sectores mercantiles locales, tendrán importantes efectos sobre la trama y la vitalidad urbana, y sobre la propia tipología de la edificación.

En enero de 1995, la cuota de mercado de los centros comerciales en España era del 11 por ciento, frente a un 60 por ciento en Estados Unidos; mientras en España, en esa fecha, se había alcanzado una cuota de 90 metros cuadrados de centro comercial por cada 1.000 habitantes, en Francia y en Gran Bretaña la cuota era de 250 y en Estados Unidos de 1.700 metros por mil habitantes. En 1998, se estimaba que el 50% del gasto familiar español en productos de gran consumo se concentraba en alguno de los cinco mayores grupos distribuidores: PRYCA-Continente, Eroski, Alcampo, Hipercom y Mercadona; sólo los tres primeros de estos grupos acaparan el 40% de la superficie de venta y de la facturación del sector de alimentación en España (El País, 26 de septiembre de 1999).

Simétricamente, durante ese período el comercio minorista sufrió un grave deterioro: entre 1980 y 1988 desaparecieron 75.538 establecimientos comerciales en España, lo que suponía un 13% del total, con especial incidencia en la alimentación general (un 34% de establecimientos menos en 1988 que en 1980), bebidas (77%), pan y pastelería (63%), lácteos y huevos (41%), frutas y verduras (31%), fotografía y ópticas (40%) y muebles (23%) (Múgica 1993). Entre 1988 y 1995, en España desaparecieron otros 33.000 locales comerciales sólo en el sector de la alimentación, lo que supuso que al final del período hubiera un 30% de establecimientos menos que los existentes al comienzo, y que el número de establecimientos comerciales en España en 1995 fuera un 54% menor que en 1980 (López de Lucio y Parrilla 1998).

En el último cuarto del siglo XX se asistió a una importante reducción de los locales comerciales difusamente distribuidos a lo largo de todo el espacio ciudadano y volcados hacia la calle a través de puertas abiertas y escaparates, en beneficio de unas pocas implantaciones periurbanas de gran tamaño, que interiorizan el espacio comercial y se cierran con respecto al exterior, aspirando también a la absorción de otras funciones urbanas básicas, sobre todo ligadas al ocio; la evidente ventaja que, en cuanto a comodidad, presentan para el usuario, especialmente si procede de la periferia urbana (dominante en la distribución demográfica de las grandes ciudades) y siempre que esté motorizado, hace de ellos elementos en peligrosa competencia con el espacio urbano.

El retroceso del pequeño comercio produce la caída de los precios de los locales comerciales en los barrios urbanos y la tendencia al vaciado de las plantas bajas, haciendo perder a las calles afectadas atractivo y apacibilidad. Al final, el deterioro de la función comercial dispersa (fundamentalmente, de la que sirve al consumo cotidiano y se adapta a la distribución residencial) produce vaciamiento de la calle, y desvitalización y deterioro de la vida urbana.

Al final, el deterioro de la función comercial dispersa (fundamentalmente, de la que sirve al consumo cotidiano y debe adaptarse a la distribución residencial) produce vaciamiento de la calle, y desvitalización y deterioro de la vida urbana. Existe, pues, un conflicto evidente entre empresas comerciales de características muy distintas, y, al final, entre tendencias espontáneas de la distribución comercial y conveniencia urbana, lo que exige lograr un punto de equilibrio entre la regulación urbanística y la libertad de iniciativa privada.

Como resultado de todo ello, el plan asume los siguientes criterios para su aplicación mediante planes sectoriales:

- Disuadir la aparición de nuevos centros comerciales y grandes superficies en el exterior de la ciudad, y por tanto mantener la actual dispersión de la actividad comercial entremezclada con la residencia, con tendencia a mayores concentraciones en el centro tradicional -que se

expande hacia el ensanche-, el área Delicias-avenida de Navarra y el eje del ACTUR.

- El planeamiento de desarrollo y los respectivos proyectos de las operaciones urbanísticas propuestas deben fomentar la interconexión de estos polos de actividad entre si. Las operaciones con las que puede incidirse en esta estrategia son la remodelación del Portillo y la Avenida de Navarra, los nuevos puentes sobre el Ebro y la ordenación de la ribera del Ebro con la mejora de todo tipo de comunicaciones, nuevos polos de actividad terciaria complementarios, etc.
- Podrá desarrollarse el plan, igualmente, por ordenanzas urbanísticas reguladoras de la actividad comercial adecuadas a su grado de diversidad y especialización, con el fin de dar a las normas de usos relacionadas con ella un contenido que no se limitara a establecer limitaciones, fundamentalmente, por causa de compatibilidad, sino que discriminara unos emplazamientos urbanos de otros (valorando diversas situaciones urbanas, aun con identidad de supuestos en relación con los edificios) y estableciera, por ejemplo, superficies mínimas de venta para establecimientos de nueva creación en el término municipal, de acuerdo con las características especiales del municipio, de sus distintos barrios o de los sectores comerciales de que se trate. Esta regulación se contendrá en las ordenanzas de uso y edificación y requerirá justificación en la memoria del plan. (En general, puede considerarse pertinente el establecimiento de superficies mínimas para el establecimiento de nuevos comercios, tanto para conseguir una mejor atención al cliente como por favorecer la estabilidad del comercio minorista, cuya debilidad en España suele atribuirse a su atomización, a la poca entidad de muchos establecimientos y a las escasas barreras de entrada. No es casualidad que en el sector de la alimentación, el que más se vulnerable se ha demostrado en los últimos años ante la penetración de grandes superficies, la encuesta de comercio interior de 1988 detectara que el tamaño medio de los 180.750 locales existentes en España apenas sobrepasaba los 34 m², con unas ventas de unos 10 millones de pesetas anuales y una dedicación dominante propia de empresa familiar.)

Se entiende que no resulta conveniente incluir en el plan general este tipo de ordenanzas, por la necesidad de someter su contenido a una actualización permanente, dado el dinamismo de las estructuras comerciales, y por la conveniencia de desarrollarlo por sectores diferenciados del suelo urbano, para lo que sería idóneo que formaran parte de los planes sectoriales a los que se refiere el párrafo siguiente.

A escala de distritos urbanos concretos el plan puede complementarse con planes sectoriales para recuperar la función comercial en zonas de declive o

para impulsar el desarrollo de polos comerciales de barrio con medidas de “urbanismo comercial”: islas peatonales, medidas de accesibilidad y transporte, etc. La formación de estos planes, a los que hace referencia en la normativa del plan general, requerirá la colaboración de la Administración con las organizaciones de vecinos y de comerciantes.

(Debe tenerse en cuenta que el planeamiento urbanístico no tiene por finalidad la ordenación de las actividades, sino la del espacio preparado para cobijarlas según su compatibilidad con las condiciones materiales de la ordenación: de ahí que se determinen, por zonas, actividades principales, compatibles y prohibidas, sin que sea en general posible imponer la implantación de actividades económicas que siguen la lógica del libre mercado. Por tanto, la ordenación de actividades que pueda contener un plan de urbanismo será siempre indirecta e insuficiente en sí misma.)

En otras ciudades, se ha experimentado la formulación, como documentos autónomos complementarios del planeamiento urbanístico, de planes de usos comerciales, bien a escala de barrio o de zona comercial, o bien con propuestas de estructura comercial a escala urbana que luego pueda servir de marco que dé la necesaria coherencia a los planes de desarrollo de zonas comerciales que los desarrollen.

Estos planes resultan adecuados para potenciar determinados ejes comerciales en detrimento de otros, o para señalar directrices tendentes a aproximar la actividad comercial cotidiana a la residencia en el mayor grado posible. En general, en un plan de usos se debe buscar agrupar la función comercial a través de los centros focales y ejes característicos de la trama urbana, que general recorridos comerciales continuos y atractivos para la estancia y el tráfico peatonal; pero cuidando, como señaló López de Lucio (1996), de no caer en la tentación simplista de acumular toda la dotación comercial de extensas zonas residenciales en uno o dos emplazamientos; este autor llamó la atención sobre la necesidad de realizar “un análisis en profundidad de las relaciones del nuevo espacio comercial con las zonas residenciales, intentando redefinir las unidades comerciales mínimas eficaces, su localización y relaciones con la trama urbana”. Tan poco deseable como la excesiva concentración, será una dispersión desorganizada e improvisada de cada implantación, que debilita el conjunto.

Después de la aprobación por la Comunidad Autónoma del plan general de equipamiento comercial del año 2001, la revisión del plan general ha incorporado sus previsiones y modalidades de ordenación de las actividades comerciales al contenido de sus normas urbanísticas, en un intento de armonizar ambos instrumentos y de dar a estas últimas una mayor eficacia. Así, se ha incorporado la referencia a los planes locales y los planes sectoriales de ordenación comercial, poniéndolos en relación con los planes especiales a los que se refería la revisión hasta ese momento.

b) Ordenación del transporte:

El plan general incorpora las acciones derivadas de las bases del plan estratégico de transporte aprobado por la Corporación que deberán regir en los desarrollos de planeamiento derivado del plan general y en los diversos proyectos sectoriales.

c) Plan de renovación de infraestructuras:

Su objeto es establecer la programación necesaria para la renovación de infraestructuras hidráulicas como complemento de las actuaciones generales de nueva implantación a las que se refiere el capítulo 10.

d) Plan de espacios verdes:

Deberá establecer los criterios de uso, diseño y estructuración interna de los corredores propuestos en el capítulo 3, apartado IV y programar las actuaciones.

e) Plan de áreas dotacionales:

Se redactará paralelamente al plan general, en forma concertada con el Gobierno de Aragón un plan de las áreas con incidencia en la articulación del territorio, de ámbito supramunicipal que afecten a Zaragoza o compartidas por barrios exteriores.