

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ESPACIO METROPOLITANO EN ZARAGOZA *

Joaquín Herrero Lorente
Pedro Corvinos Baseca

RESUMEN

Analizadas brevemente las características socioeconómicas y territoriales de Zaragoza y su espacio metropolitano, así como las propuestas organizativas más recientes, se intenta realizar una aportación para definir un modelo de organización, de escala metropolitana, para las grandes ciudades, basado en la concertación inter-administrativa y en la planificación territorial estratégica.

Palabras clave: ordenación del territorio, planificación metropolitana, Zaragoza, concertación inter-administrativa, estrategia territorial.

ABSTRACT

Regional Planning and metropolitan area on Zaragoza. After briefly analyzing the socioeconomical and regional features of Zaragoza and its metropolitan area, as well as the most recent organizational proposals, our aim is to contribute in order to define an framework for large cities on a metropolitan scale. This model would be based on inter-administrative coordination and strategic regional planning

Key words: Regional Planning, Zaragoza, inter-administrative coordination, regional strategic.

* El artículo es un resumen de un estudio sobre la organización del espacio metropolitano de Zaragoza, financiado con una ayuda para jóvenes investigadores del MOPTMA y dirigido por el Dr. Agustín de Asís Roig, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III y Director del Instituto Universitario "Pascual Madoz" del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. A todos nuestro más sincero agradecimiento.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es aportar algunas ideas para el proceso de concepción y diseño de un modelo de organización (orgánico-procedimental) para la ordenación territorial del espacio metropolitano de Zaragoza, a partir del análisis de las características socioeconómicas, administrativas y territoriales de ese ámbito.

Aunque la problemática de las grandes ciudades convierte cada caso en un fenómeno singular, cuyo tratamiento es necesario adecuar a la ciudad, se pretende avanzar hacia un modelo de organización que pudiese contribuir en la búsqueda de soluciones organizativas, marco o modelo, para la implementación de la Política de Ciudades en España.

Se ha intentado realizar una reflexión teórica, a partir de las contribuciones más recientes de los expertos en organización de ciudades y planificación territorial, para que sirviese de marco en el que asentar las bases de un modelo de organización. La propuesta es la opción por una metodología para avanzar hacia un modelo —todavía incipiente— de organización para Zaragoza, creemos que extensible a otras ciudades en su filosofía y estructura, que entiende la ordenación del territorio como un proceso continuado de concertación desde una planificación dinámica realizada estratégicamente. El resultado es, sobre todo, un material para la discusión en la búsqueda de un modelo organizativo.

II. ZARAGOZA Y LAS RIBERAS, DE ESPACIO PERIURBANO A ÁREA METROPOLITANA

En el caso de Zaragoza y su entorno nos encontramos ante un modelo metropolitano «simple»¹ que ha expulsado del casco de la ciudad hacia los términos municipales vecinos, por razones variadas y complejas, los asentamientos industriales. Por la extensión del fenómeno urbanístico y territorial, la intensidad de las interrelaciones —viajes, comercio, servicios, interacciones empresariales, relaciones sociales, infraestructuras— y la complejidad administrativa —para determinados aspectos altamente ineficaz—, el espacio periurbano de Zaragoza ha experimentado un proceso de crecimiento, sujeto a los impulsos de la ciudad, hasta alcanzar claramente rasgos de fenómeno metropolitano.

El minucioso y extenso estudio realizado por J. SANCHO en su tesis doctoral, publicada en 1989, concienzudo análisis geográfico del espacio próximo a la ciudad, aporta numerosos datos y revela la existencia de procesos y usos urbanos en el espacio plurifuncional que rodea a la ciudad de Zaragoza y que se ha desarrollado precisamente por el papel inductor de ésta. Este trabajo de investigación ofrece una interpretación del espacio periurbano al que considera «el gran reto del urbanismo moderno»². En el mismo se ofrecen algunas propuestas: la necesidad de adoptar fórmulas de planificación supramunicipal, así como de realizar inversiones para infraestructuras viarias que garanticen la conexión entre el periurbano y la ciudad, atención del ciclo hidráulico, consideración ecológica de la huerta, gestión de espacios naturales, abordar las urbanizaciones ilegales o diseñar una política para el suelo no

1 En palabras de Damián Quero en la "Mesa redonda sobre la Revisión de PGOU de Zaragoza y el espacio metropolitano", Colegio de Arquitectos de Zaragoza, 14 de enero de 1994.

2 Citando a GARCÍA-BELLIDO, J. (1984): Modos alternativos de producción y consumo de espacio rural. *Jornadas sobre urbanismo y suelo rústico*. Murcia (inédito).

urbanizable más allá del carácter residual, a modo de intuición de la formación de la periferia actual.

En la actualidad se constata el funcionamiento de un extenso espacio —con diversos términos municipales— como una unidad de residencia, trabajo, comercio y servicios —esto es precisamente lo que define un sistema metropolitano—, en el que la residencia se concentra en Zaragoza y los polígonos industriales se asientan fuera de la ciudad, en otros municipios, apoyándose especialmente en las carreteras de acceso. Modelo que ha sido refrendado entre otros por el informe: análisis de las relaciones socio-económico territoriales de los municipios de la Ribera del Ebro. Realizado para la Comunidad Autónoma de Aragón por ECAS, sus conclusiones revelan un modelo territorial con una tendencia creciente de localizar los puestos de trabajo —las zonas de actividad— en la periferia —corredores industriales— y mantener las residencias mayoritariamente en la ciudad.

En este sentido cabe señalar que en el espacio metropolitano de Zaragoza, el 89,9% de los habitantes de la comarca se concentran en el término municipal de Zaragoza, de manera que la expansión residencial, tanto de viviendas populares en ciudades dormitorio como de unifamiliares en modelo suburbano, es todavía muy reducida y además se ha producido en buena medida siempre dentro del término de la capital. Aunque, por otra parte, en la actualidad es constatable un cambio de tendencia en las nuevas pautas residenciales de baja densidad, aparecidas con cierto retraso respecto a otras ciudades españolas, pero con una demanda cada vez más pujante de unifamiliares. Este fenómeno se puede observar incluso por la creciente, especialmente desde hace tres años, publicidad en la prensa local de estas viviendas.

Es decir que, a diferencia de otras áreas metropolitanas españolas —Madrid y Barcelona especialmente—, el fenómeno de expansión residencial fuera del núcleo central no ha sido muy acusado, aunque en los últimos 10 años ha crecido más la periferia —municipios próximos industrializados y barrios rurales— que la ciudad. Esta característica provoca **un espacio metropolitano singular** cuyas causas habría que buscarlas en el peso determinante de la ciudad y sus servicios en la comarca, en los mecanismos de expansión urbanística seguidos en ella y en el hecho de que el resto de la región sea un vacío demográfico y urbano lo que incrementa la atracción de la ciudad sobre los emigrantes rurales.

Parece evidente que la movilidad, en los valles que hemos definido como espacio metropolitano de Zaragoza, tiene condición metropolitana —o periurbano muy extenso y dinámico—; basta consultar los índices de tráfico de las autovías para observar que los viajes mayoritariamente no son interurbanos, sino con una componente dominante metropolitana. O basta comprobar como el objetivo del MOPTMA y otras administraciones en sus inversiones recientes en infraestructura de transporte, especialmente carreteras, no es sólo afrontar los problemas de tráfico interurbano, sino que tienen importantes actuaciones previstas para facilitar la movilidad con carácter metropolitano en los corredores industriales y en la periferia de la ciudad.

Además de la movilidad, es evidente que, en la zona periurbana de la ciudad integrada por los núcleos de población más próximos —aproximadamente un radio máximo de 30 kms— algunos de los cuales constituyen municipios con personalidad jurídica propia y otros son barrios incorporados al Ayuntamiento de Zaragoza, se plantean problemas específicos de ordenación urbanística y gestión mancomunada de servicios públicos.

La necesidad de adoptar medidas territoriales, económicas, urbanísticas y administrati-

vas para conseguir un espacio metropolitano eficaz económica y territorialmente se revela cada vez más inaplazable.

Existe la percepción del problema territorial y urbanístico provocado por un crecimiento industrial en la periferia sin planificación. Los medios de comunicación abordan el tema con frecuencia y las administraciones reconocen la necesidad de buscar soluciones. Sin embargo, no hay una línea clara para definir y posteriormente abordar la problemática de un espacio metropolitano, surgido hace pocos años, pero en el que se da una competencia entre los distintos usos de suelos muy acusada, así como un proceso de rivalidad municipal para atraer industrias y recalificar suelo —en muchas ocasiones sobre regadío con fuerte potencial agrario— posteriormente, sin atender, en muchas ocasiones, a criterios de racionalidad.

Algunas de las causas de estas disfunciones las encontramos precisamente en la ausencia de una política de ordenación del territorio para la escala metropolitana, en la localización del suelo industrial sin tener en cuenta al ferrocarril; es decir, desconexiones entre las políticas verticales, inexistencia de una política horizontal que favorezca las relaciones intermunicipales para la ordenación y gestión urbanística y carencia de mecanismos que interrelacionen políticas verticales y horizontales.

La estrategia local y regional debería, reconociendo el fenómeno urbanístico de periferia que se extiende por los corredores de Zaragoza, tratar de articular el sistema metropolitano. Por ejemplo, conseguir que un buen número de hectáreas, repartidas en varios puntos del sistema metropolitano de acuerdo con un proyecto estructurante para la periferia, cuyas condiciones son óptimas para recibir actividades, disfrutasen de una accesibilidad adecuada y de una infraestructura urbanística y de servicios competitivos con otras zonas españolas y europeas. Quebrando, de esta manera, la tendencia fácil y disfuncional de localizar los centros de actividad sólo en los márgenes de las vías de circulación.

Lo eficaz, económica y territorialmente, sería que los municipios uniesen y coordinasen sus esfuerzos, a través del sistema de instrumentos y órganos que se apunta en el apartado IV, para crear áreas de actividad comunes en los corredores, realizando inversiones con un planteamiento sinérgico que extendiesen la accesibilidad más allá de las parcelas limitantes con las carreteras nacionales.

Es decir buscar un beneficio conjunto de la ciudad y los pueblos, incrementando la capacidad competitiva nacional del espacio metropolitano (VEGARA, A. 1993: 249):

«La ordenación del **suelo industrial** es un aspecto muy decisivo del modelo territorial de escala regional, por ello, *no parece lógico organizarlo desde una óptica municipal, ni desde el 'collage' resultante desde la yuxtaposición de iniciativas locales, sino a través de la identificación de lugares estratégicos en relación con las infraestructuras regionales básicas, los lugares de residencia y otros elementos estructurantes del territorio*» (la cursiva es nuestra).

III. MODELOS DE ORGANIZACIÓN PROPUESTOS

Intentaremos describir, brevísimamente, las propuestas de organización que las distintas administraciones han formulado u otras propuestas procedentes de estudios sobre la zona, comprobando su grado de adecuación a la realidad metropolitana. Partimos de una hipótesis:

se carece de una estructura organizativa que permita, articulando las actuaciones de las distintas administraciones, una ordenación racional de este territorio.

Avance del Plan General de Zaragoza

En el Documento-Avance para la Revisión del PGOU de Zaragoza de noviembre de 1993 se hace especial hincapié en el reconocimiento de la realidad metropolitana, si bien peculiar, de la que forman parte la propia ciudad, sus barrios rurales y los municipios situados en su área de influencia. Es significativo que este documento dedique unos apartados a analizar las características y disfunciones de este espacio metropolitano (Avance P.G.O.U. Zaragoza, 1993:1.9):

«El Plan General debe contemplar a Zaragoza en la integridad de su término municipal y establecer las relaciones idóneas con los municipios de su ámbito metropolitano. Este *el primero de los Planes Generales de Zaragoza que concibe la ciudad más allá de los límites de su Casco Urbano actual y de sus estrictas perspectivas de crecimiento*. Los 1.058 km² del término municipal de Zaragoza..., en el que se asientan 18 barrios rurales, que deben mantenerse con los valores de su peculiar tipología, y las peculiares relaciones que se establecen con la corona de municipios que configuran su ámbito de influencia, deben contemplarse como un todo armónico, interrelacionado, equilibrado en la prestación y recepción de servicios, en la generación de actividad económica, en el tratamiento del entorno y en la planificación, utilización y mantenimiento de las grandes infraestructuras comunes. Ello debe verse potenciado por la colaboración entre las diferentes administraciones con competencia sobre el territorio, y por el hecho de que buena parte de la superficie de nuestro término municipal y de su entorno sea de titularidad pública». (la cursiva es nuestra).

En cuanto a la posible organización de este espacio, el Documento-Avance se limita a reflexionar brevemente sobre la cuestión apuntando algunas posibles soluciones. Frente a las propuestas existentes de crear una entidad local metropolitana como instrumento fundamental para organizar este espacio, se sugieren otras vías alternativas de colaboración institucional, mediante fórmulas de asociación, consorcios, etc. que permitirían igualmente solucionar los problemas metropolitanos. (Avance PGOU Zaragoza, 1993:3.7.f).

Mancomunidades

Algunos de los municipios que forman parte de este espacio metropolitano han decidido, de forma voluntaria y al amparo de lo establecido en el art. 44 de la LBRL, asociarse constituyendo Mancomunidades para la gestión de servicios comunes. Si bien el objetivo de las mismas responde, no tanto a un interés por organizar, si quiera de forma parcial, este espacio metropolitano, cuanto a una política territorial general llevada a cabo por la Comunidad Autónoma y que pretende, a través de esta técnica de cooperación intermunicipal, dar solución a los graves problemas de gestión de servicios y ejecución de obras que tienen planteados los pequeños municipios de Aragón.

Área Metropolitana

En las propuestas para una política de organización territorial, elaboradas por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, se reconoce la existencia de un fenómeno metropolitano en este ámbito así como la necesidad de definir algún sistema para organizarlo. A este fin, la Dirección General de Administración Local propuso la constitución de una entidad local metropolitana —**Área Metropolitana**— que tendría como fines la coordinación urbanística y la gestión en común de determinados servicios.

Como desarrollo de esta iniciativa, el Pleno de la Cortes de Aragón, con ocasión del debate de la comunicación presentada por la DGA sobre propuestas para una política de organización territorial, aprueba, en sesión plenaria de 22 de noviembre de 1991, una resolución en la que se dice: «...que el establecimiento de una nueva organización territorial en Aragón debe atender a la importancia del fenómeno producido por las interrelaciones específicas de la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno más inmediato, debiendo tener su reconocimiento en una norma legal». Además se establece el plazo de un año para presentar ante las Cortes de Aragón el proyecto de ley del Área Metropolitana, si bien se precisa que en todo caso el proyecto se presentará con posterioridad al proyecto que regule la comarcalización.

Recientemente, con fecha 4 de noviembre, se ha promulgado la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón, y no nos consta que se haya remitido al parlamento autonómico el proyecto de ley del Área Metropolitana. Si merece la pena destacar que la Disposición Adicional Tercera de la Ley mencionada hace referencia a esta entidad supramunicipal, al señalar que, en caso de que por ley de Cortes de Aragón se cree, podrán corresponderle respecto de su ámbito territorial, las mismas competencias atribuidas a la comarca.

La reciente Ley autonómica 11/1992, de 24 de noviembre, sobre Ordenación del Territorio, que por cierto no contiene ninguna referencia expresa al fenómeno metropolitano y a su posible organización, ha venido a regular sistemáticamente una serie de instrumentos de ordenación territorial que deberán ser tenidos en cuenta al proponer un posible modelo de organización para este ámbito.

Por otro lado, también desde la Comunidad Autónoma, concretamente desde el Departamento de Ordenación del Territorio, se formuló en el período 1991-93, una propuesta de organización, denominada **Programa Especial para el Área Metropolitana de Zaragoza**³, diferente a la auspiciada por la Dirección General de Administración Local que, como se ha visto, consistía en la creación de un Área metropolitana.

Se caracterizaba esta propuesta por establecer un proceso gradual en la organización de este espacio. En un primer momento, se pretendía organizar de forma independiente cada uno de los cuatro ejes de desarrollo de este área urbana, dando un tratamiento conjunto a los problemas comunes que tienen planteados los municipios de cada uno de los ejes. Para ello se encargó la elaboración de unos avances de directrices por ejes, que de seguir adelante hubiesen adoptado la fórmula de directrices parciales de ordenación territorial, instrumento regulado en la Ley 11/1992.

Un vez desarrollados los cuatro ejes, en un momento posterior, se hubiera abordado el

3 FERNÁNDEZ DE ALARCÓN, R., 1993.

estudio de la ciudad de Zaragoza que era considerada como un quinto eje y su organización, sin embargo, en la propuesta no se precisaba un modelo específico de organización.

En aquél momento consideramos insuficiente el modelo de organización que propuso el Departamento de Ordenación del Territorio por cuanto parecía desconocer el carácter unitario del fenómeno metropolitano, al no definir una política de ordenación territorial para el conjunto ni un sistema de organización.

En mayo de 1994 el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la DGA convoca —B.O.A, de 2 de mayo— la «Contratación de asistencia técnica para la elaboración del **Proyecto de Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Urbánística** en el entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza, Programa de gestión y actuación territoriales». De acuerdo con el Pliego de Prescripciones técnicas, el objetivo de este trabajo es «la definición de un Modelo Territorial de ciudad-metropoli asentada sobre una especialización cualificada en aquellas potencialidades de carácter específico, que le permitan competir dentro del sistema de ciudades europeas, asumiendo un papel protagonista con una identidad propia y clara... La fórmula escogida para la presentación del trabajo es la establecida por la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón como Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Programas Específicos de Gestión y Actuación Territoriales, elaborando y dando respuesta a todas y cada una de las determinaciones establecidas en dicha ley».

De la lectura de este Pliego de Prescripciones técnicas se deduce que el punto de partida de análisis son los datos de los trabajos para los «Corredores» elaborados en la propuesta anterior de este departamento. Necesariamente, la interpretación que del ámbito territorial realizan estos informes, concebidos bajo la perspectiva de búsqueda de soluciones restringidas a cada ribera, ha de ser limitada por la posición de partida: no considerar la ciudad y el territorio como un mismo sistema que requiere de actuaciones conjuntas. Y si bien es cierto que el ámbito territorial de la nueva propuesta incluye Zaragoza ciudad, la metodología de análisis de los primeros informes no lo hacía.

Desde nuestro punto de vista esta nueva propuesta, aunque implica un avance en el entendimiento de la problemática metropolitana por la Administración autonómica —lo que representa un hecho positivo—, presenta las siguientes carencias:

1º No se resuelve, ni política ni jurídicamente, la necesaria integración de las distintas escalas de planificación (estatal, autonómica, metropolitana y local) y la conexión de las diversas políticas sectoriales, planificación vertical, en un ámbito concreto. Olvidando la cultura de la concertación inter-administrativa, desde una filosofía de poderes y competencias compartidos, como método de planificación.

2º Enmarca la planificación del ámbito metropolitano en la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 1992 que no contiene referencias al espacio metropolitano de Zaragoza.

3º No se utilizan conceptualmente —sí como terminología— los principios de la planificación territorial estratégica. Se olvida el ajuste de los contenidos de planificación a la escala metropolitana.

El Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 27 de enero de 1995 publica la Comunicación de la Diputación General de Aragón en la que manifiesta sus **criterios sobre la organización del entorno metropolitano** de la ciudad de Zaragoza. En esta comunicación se apuesta por la creación de un Área Metropolitana, bajo la fórmula del artículo 43 de la

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Los campos de actuación —en funciones y competencias estrictamente supramunicipales— de la entidad metropolitana serían: «construcción y gestión de infraestructuras generales de abastecimiento y saneamiento de agua, tratamiento de residuos sólidos urbanos, coordinación del transporte público, coordinación del planeamiento y de la normativa urbanística municipal y gestión de los parques públicos metropolitanos».

Planificación Estratégica

Con escasa diferencia en el tiempo respecto a la propuesta del Proyecto de Directriz Parcial, en el mes de mayo de 1994, se constituyó la **Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza** y su Área de Influencia, en la que participan D.G.A., Ayuntamiento de Zaragoza, D.P.Z., Cámara de Comercio, Universidad y agentes sociales. Su objetivo es «desarrollar y dirigir un Plan Estratégico Económico y Social para Zaragoza y su Área de Influencia». A pesar del contenido del plan, más económico que territorial, cabe señalar la descoordinación de instituciones que abordan problemas concomitantes por diversas vías insuficientemente comunicadas. Por otra parte téngase en cuenta que el Plan Estratégico de Aragón finalizó su confección en 1992.

Política estatal de ciudades

La organización de las grandes áreas urbanas excede el interés local y autonómico, afectando al estatal. Desde la Administración del Estado se consideran las ciudades como centros estratégicos para el desarrollo del país. Por esta razón se ha visto la necesidad de elaborar, como sucede en otros países próximos, una política estatal de ciudades que tendría como objetivos: potenciar el desarrollo de las ciudades para hacerlas más eficaces y competitivas, incrementado su calidad de vida; optimizar las inversiones de las diversas administraciones con una estrategia sinérgica; rescatar las plusvalías generadas por la acción urbanizadora e impulsar la iniciativa privada; alcanzar una administración concertada del territorio mediante una estructura de concertación adecuada y estable. (ZARAGOZA, J.A. 1992:12).

Zaragoza y su espacio metropolitano forman parte de esa red de ciudades que son objeto de una especial atención por parte de la Administración Estatal a través del Plan Director de Infraestructuras.

En esta situación el reto que se plantea, como reiteradamente se ha dicho, es el de articular las actuaciones de las administración estatal con las de las administraciones autonómica y local concurrentes en este espacio metropolitano. Sólo podrá lograrse una ordenación racional y eficiente de este territorio si se es capaz de diseñar una estructura organizativa que posibilite la coordinación interadministrativa. Esto es precisamente lo que se establece en uno de los objetivos básicos de la política de ciudades (ZARAGOZA, J.A. 1992:12-3):

«Administración concertada del territorio ante el hecho real de que el territorio metropolitano es un soporte único en el que se superponen competencias concurrentes de los tres niveles de la Administración. Es preciso pues, instrumentar una estructura de concertación adecuada y estable que permita al Estado conocer las aspiraciones, propuestas y planes de las CC.AA. y munici-

pios sobre las ciudades e integrarlas con los planes de la Administración Central con el objetivo de optimizar los resultados a partir de criterios globales e indiscriminatorios» (la cursiva es nuestra).

A modo de conclusión

En primer lugar, es necesario afirmar que el problema territorial definido a lo largo de este artículo es reconocido por las distintas instancias territoriales afectadas por el fenómeno metropolitano: Ayuntamiento de Zaragoza, en el Documento Avance para la Revisión del PGOU; D.G.A., en la propuesta de un Programa Especial para el Área Metropolitana de Zaragoza y la Administración Estatal, en sus publicaciones sobre la Política de Ciudades.

En segundo lugar, a pesar de que existe y se reconoce esta realidad, los deficientes sistemas de colaboración, tanto horizontales como verticales, entre las administraciones impiden el tratamiento unitario de los problemas y oportunidades planteadas en este ámbito metropolitano, con las disfunciones que de ello se derivan.

Por último, de lo expuesto resulta la necesidad de definir un modelo organizativo capaz de articular las actuaciones de las instancias concurrentes en este ámbito espacial, garantizando la unidad de acción. Sólo de esta forma, aunando esfuerzos financieros, integrando las políticas sectoriales que inciden sobre este territorio, coordinando los instrumentos de planificación y programación, creando órganos específicos para la gestión de servicios comunes, se conseguirá una ordenación racional de este espacio metropolitano y por ende incrementar su competitividad en el sistema urbano nacional y europeo.

IV) HACIA UN MODELO ORGANIZATIVO PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ZARAGOZA Y SU ESPACIO METROPOLITANO⁴

Existe coincidencia entre las administraciones acerca de la necesidad de definir un sistema de organización para el espacio metropolitano que nos ocupa. Las discrepancias surgen al definir el modelo como puede concluirse del apartado anterior.

Nuestra intención en este trabajo es avanzar en la definición de un modelo organizativo adecuado a las características peculiares de este espacio metropolitano que tenga en cuenta las exigencias constitucionales y las transformaciones que se vienen produciendo en las grandes áreas urbanas.

IV.a) El modelo complejo de ordenación territorial

En la actualidad, después de numerosas vicisitudes, ensayos y una trayectoria que en España a diferencia de otros países europeos es corta y pobre, la ordenación del territorio comienza a entenderse como un proceso de actuación y gobierno del territorio; perdiendo el carácter de planificación finalista-omnicomprensiva que implicaba la imposibilidad real de

⁴ Intentamos desarrollar y concretar en este apartado, por medio de ejemplos, organigramas y opciones territoriales, un modelo de organización todavía embrionario. Una primera versión esquemática, con sus líneas básicas, se presentó en el II Congreso de Ordenación del Territorio en Aragón, Zaragoza, 1995.

construir los escenarios ideados. Por múltiples causas, entre ellas la propia esencia de los planes, los ciclos económicos, las coyunturas y la propia evolución acelerada de un sistema de producción marcado por el papel preponderante de la tecnología y la innovación, las propuestas de ordenación para espacios de escala regional no llegaban a convertirse en hechos reales, dado, por otra parte, el tiempo que precisaban para su concepción. La experiencia ha demostrado que la ordenación del territorio no es posible llevarla a cabo exclusivamente desde planes finalistas porque, junto a las razones apuntadas, éstos afectaban o debían planificar casi todas las acciones de la Administración sobre el territorio, lo que no puede pasar de un carácter documental.

Entre muchos estudiosos y técnicos se ha abierto paso una concepción de la ordenación territorial entendida como proceso de gestión continuada, como marco de concertación entre las administraciones, especialmente necesario en un estado democrático, descentralizado, con competencias compartidas en distintos niveles políticos y administrativos. Una ordenación del territorio basada en un sistema complejo para la concertación de las actuaciones de las administraciones y de los instrumentos de planificación, que está fundamentada en una concepción compartida de las competencias de poder (PAREJO, L. 1985b:237):

«Este [el Estado de las Autonomías] demanda una evolución hacia el entendimiento de *la técnica de planificación como procedimiento de coordinación de actuaciones y compatibilización, en soluciones de síntesis, de ámbito competenciales*. Ha de irse, pues, hacia *el Plan en términos* no tanto de ley (material) expresiva acabadamente de las soluciones de ordenación, sino más bien de ley (*material [debe entenderse formal] procesal, reguladora de los mecanismos que posibilitan un resultado final coherente no obstante la división del trabajo y la distribución territorial del poder*)» (la cursiva es nuestra).

Desde estas bases es lógica la quiebra de los planes finalistas y la aparición de planes estratégicos que, urgidos todavía más por la brevedad de los horizontes temporales económicos, desean seleccionar algunas actuaciones estructurantes, apostar por unos pocos objetivos esenciales con capacidad dinamizadora para un determinado territorio, de manera que se conviertan en los motores del proceso territorial que se desea impulsar.

Diseñar y poner en marcha un modelo de organización para una gran ciudad requiere, necesariamente, un pacto político de las fuerzas que gobiernan o están en la oposición en las diversas instituciones con competencias o actuaciones territoriales, de manera que se garantice la estabilidad y permanencia del proyecto. Un pacto que constituya el primer eslabón de la «nueva cultura territorial»⁵, para no sólo eliminar posibles trabas de carácter político sino incluso comprometer a los partidos en una tarea común de liderazgo y en la necesidad del pacto por la ciudad. En el caso de Zaragoza este acuerdo se hace necesario por el tradicional recelo entre la ciudad y los pueblos, una división política que, existiendo incluso internamente en los partidos, es urgente superar.

Por otro lado sería necesario la profundización en el análisis de los fenómenos territoriales de este ámbito hasta alcanzar una interpretación clara de los mismos —incluso para las personas que no son técnicos de ordenación territorial—, de modo que se pudiese de

5 VEGARA GÓMEZ, A., 1993, p. 250.

manifiesto, con la anuencia de los responsables políticos y de los municipios, la bondad de un proyecto conjunto y que se acordasen los contenidos de la autonomía municipal en una estrategia territorial superior.

IV.b) Un modelo de ordenación territorial para Zaragoza: El Plan Territorial Metropolitano

Por lo tanto, en el sentido de lo expuesto, el modelo que proponemos para Zaragoza quiere ser un modelo basado en la concertación entre las administraciones y con los particulares, en la ordenación como proceso sujeto a interacción administrativa, en la planificación estratégica, en la escala metropolitana y en la integración de la planificación de diferentes escalas. Un modelo que posea, además, una filosofía para la ciudad y el territorio sobre la que levantar el edificio de un plan entendido como proceso.

Es decir se propone como modelo de organización (orgánico-procedimental) para el espacio metropolitano de Zaragoza un **Plan Territorial Metropolitano**, superador de los modelos de planes finalistas, concebido como un proceso dinámico y continuado de gestión y planificación territorial, marco de la concertación inter-administrativa a través de un sistema de órganos, instrumentos e interacciones con sus respectivas competencias, que integre la actuación de los diferentes niveles de poder sobre el mismo territorio con las correspondientes planificaciones de distinta escala.

Plan ajustado a la *escala metropolitana* porque es en ella donde se dan los procesos territoriales y urbanísticos más dinámicos y rápidos —la nueva dimensión de los fenómenos urbanos para la que no se posee instrumentos ni métodos que afronten su planificación, por las características de los mismos, pero que es uno de los retos mayores a los que se enfrenta la Política de Ciudades en España— y en la que debe ser posible integrar la planificación nacional —P.D.I.—, la autonómica y la local —PGOU—.

Plan construido, desde la filosofía de la *planificación estratégica*, no globalizadora, que ha de seleccionar algunas actuaciones «estrella», llenas de sentido común, desde la realidad de un diagnóstico riguroso y concienzudo sobre el espacio metropolitano de Zaragoza.

Plan que para satisfacer las necesidades de concertación y programación tiene *dos cuerpos estructurales interrelacionados*:

— Las **Estrategias Territoriales** (figura nº 1) es la parte responsable de diagnosticar el sistema metropolitano, fijar los objetivos y programar las actuaciones. Las Estrategias Territoriales deberán *diseñarse a través de un proceso de participación de las diferentes administraciones, agentes sociales y particulares*, de manera que cada una de sus fases cuente con la intervención de los técnicos y responsables de D.G.A. y Ayuntamientos del espacio metropolitano —se entiende una presencia importante del Ayuntamiento de Zaragoza— y de representantes de los particulares. En las fases de detección de oportunidades y definición y selección de objetivos estratégicos se requiere además la intervención de los agentes sociales, Universidad, entidades privadas, etc.; de manera que se fijen objetivos consensuados, sentidos ampliamente y con capacidad de arrastre en la sociedad civil. En la fase de programación se debe contar con la participación de los tres niveles administrativos, de manera que el Estado, fundamentalmente a través del MOPTMA, impulsor y gestor de las intervenciones sobre las infraestructuras del sistema urbano, debe participar en la programación de objetivos y actuaciones. A las empresas y particulares se les pide su participación también en la fase de actuaciones, para alcanzar un modelo de concertación público-privada.

La participación y el consenso en el proceso de elaboración garantizarán la implicación de administraciones y privados en la implementación.

Las Estrategias Territoriales deben poseer un carácter dinámico, de manera que se trate de un mecanismo de planificación estratégica continuado, especialmente en las fases de detección de oportunidades y problemas, selección de objetivos estratégicos, programación de actuaciones e implementación. Sería necesario que cada tres años como máximo o siempre que la situación lo aconseje, se reconsideren nuevos objetivos y actuaciones estratégicas, independientemente de que se lleven a buen puerto las iniciadas.

Cada una de las fases, en su resultado final, se someterá a la consideración de la Cortes de Aragón y de los Plenos de los Ayuntamientos.

Las actuaciones fijadas por las Estrategias Territoriales se llevarán a cabo mediante los procedimientos y órganos del Sistema Concertado de Actuación.

— El **Sistema Concertado de Actuación** (figura nº 2 y 3 —estas figuras no agotan todos los temas o áreas competenciales, solamente se ofrecen a modo de ejemplo, por lo que precisan completarse mediante todos aquellos campos con necesidad de tratamiento metropolitano—) es el conjunto de mecanismos, órganos y procedimientos que convierten la planificación en un proceso de gestión continuada. El Sistema establece una interacción entre la planificación del territorio nacional, la autonómica, la metropolitana y la planificación urbanística realizada por los Ayuntamientos, y los instrumentos por ellas implementados. El Sistema Concertado de Actuación es una filosofía, un procedimiento, un estilo de trabajo, pero no es, en ningún caso, un documento único a aprobar como normativa. Su éxito dependerá de que las distintas administraciones asuman la nueva cultura del territorio que el Sistema quiere instrumentalizar.

Por un lado está fundamentado en instrumentos de coordinación voluntaria:

— Los *Contrato-Programa* destinados, sobre todo a la ejecución de grandes infraestructuras y equipamientos, y por otro lado los Consorcios destinados a la gestión de servicios públicos de dimensión metropolitana: ciclo hidráulico, tratamiento de residuos, transportes; ambos caracterizados por su flexibilidad y por su capacidad de integrar distintas administraciones e incluso particulares.

— *Instrumentos de escala metropolitana* para la gestión del suelo y la vivienda en ese ámbito: Patrimonio metropolitano de suelo, integrado por el suelo de los distintos municipios y por el suelo de la CA; Consorcio para la gestión de ese Patrimonio; y Programa concertado de vivienda.

— *Procedimientos de decisión conjunta*: Programa de infraestructuras hidráulicas metropolitanas, Programa de grandes equipamientos, Programa de infraestructura de comunicaciones metropolitanas y Programa intermodal de transporte para los que se podrían utilizar los instrumentos de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón: Programas específicos de actuación y Procedimientos de gestión coordinada.

Por otro lado forman parte de este Sistema los instrumentos de coordinación forzosa:

— *Directrices de ordenación urbanística*, tienen por finalidad lograr la coordinación urbanística dentro de este ámbito, a este fin podrán establecer criterios y determinaciones vinculantes para los PGOU en cuanto al resultado. Persiguen igualmente crear una política urbanística metropolitana y un marco estructural para la organización de la periferia.

— *Instrumentos de protección del Medio Ambiente*, previstos en la normativa estatal y en su caso en la normativa autonómica, que también contienen determinaciones vinculantes para los PGOU.

Las Estrategias Territoriales y el Sistema Concertado de Actuación se apoyan en el **Proyecto de ciudad** (figura nº 1). Antes de diseñar un plan de ordenación o un programa urbanístico, en nuestro caso el Plan Territorial Metropolitano parece adecuado establecer qué perseguimos, para qué se va a construir ese plan, a dónde se pretende llegar, para no sumarse a la moda de la planificación «terminológica», habitualmente estéril para las ciudades. Es decir hay que fijar una filosofía territorial o de ciudad que actúe de almacén teórico, de elemento de cohesión social y política entorno a una idea de ciudad, que constituya una apuesta en buena medida ilusionante para los ciudadanos, las empresas y administración, a modo de mapa de navegación para saber hacia dónde queremos conducir nuestra ciudad y para qué. Una filosofía a la que nosotros llamamos Proyecto de Ciudad, impulsada por el Gobierno autónomo, debe ser aprobada por las Cortes de Aragón y por el Pleno de los Ayuntamientos.

Este Proyecto de Ciudad que recogería las ideas-fuerza, los valores sociales, territoriales y urbanísticos, las estrategias socioeconómicas de partida y un cierto diseño del horizonte como punto de referencia del modelo territorial y urbano, como meta, con el mayor grado de consenso social y político posible, hacia la que se quiere avanzar. Esta filosofía —proyecto de ciudad— es la inspiradora, el soporte y el hilo conductor —la intrahistoria, incluso— del Plan Territorial Metropolitano, y el «corpus» teórico e ideológico, bajo cuyos principios y valores se elaboran las Estrategias Territoriales y se pone en marcha el Sistema Concertado de Actuación. La filosofía del proyecto de ciudad es, durante el proceso de elaboración del Plan, la referencia obligatoria, el marco de reflexión y consenso, como un sistema de valores e ideas-fuerza que se perfecciona, moderniza y recicla a la luz de los diagnósticos sobre la realidad del ámbito y de las dinámicas socioeconómicas y territoriales que le afectan.

Una filosofía territorial para Zaragoza

La oportunidad de Zaragoza en el sistema urbano nacional y europeo radica en constituir una gran ciudad —espacio residencial del casco urbano de Zaragoza, con una aceptable calidad urbana, aunque precise con cierta urgencia de actuaciones que mejoren amplias zonas: es preciso seguir trabajando el «urbanismo urbano» de los 80, que en Zaragoza ha proporcionado unos frutos pobres— junto a una enorme superficie vacía —los glaciares, en buena medida algunos acampos: Guallar, Orús, García, Monte de Pinseque, fuera de las actuales carreteras congestionadas, en zona de secano y alejados de los límites del casco urbano donde se produciría la extensión de la ciudad por contigüedad pero no una construcción del sistema metropolitano—, apta para recibir usos urbanísticos, bien comunicada, a nivel nacional, aunque se requiera su urbanización e infraestructuras de acceso.

El potencial de la ciudad está en buena medida en entender —y por lo tanto saber utilizar— que es el binomio territorio-ciudad, a través de construir un mismo proyecto de ciudad —«la auténtica ciudad es la región»⁶— el que ofrece a Zaragoza una capacidad y dimensión nueva y transcendental para su futuro. La ciudad junto a su periferia, en un mismo proyecto de ciudad, es mucho más fuerte, competitiva, diversa y rica que el territorio y la ciudad viviendo de espaldas.

Territorio y ciudad conforman una unidad social, económica, de relaciones territoriales,

6 SMETS, M., 1992, p. 59.

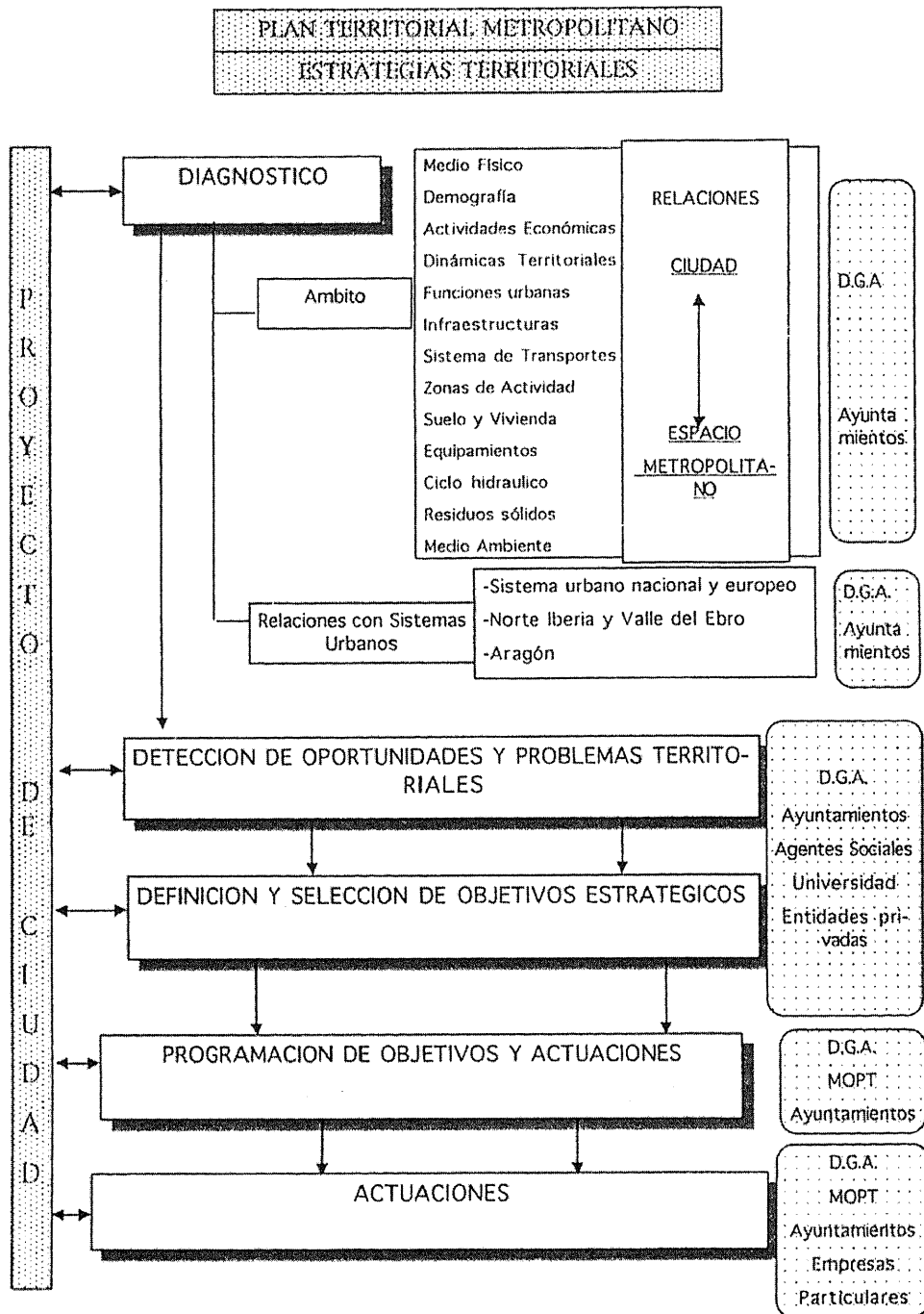


Figura 1

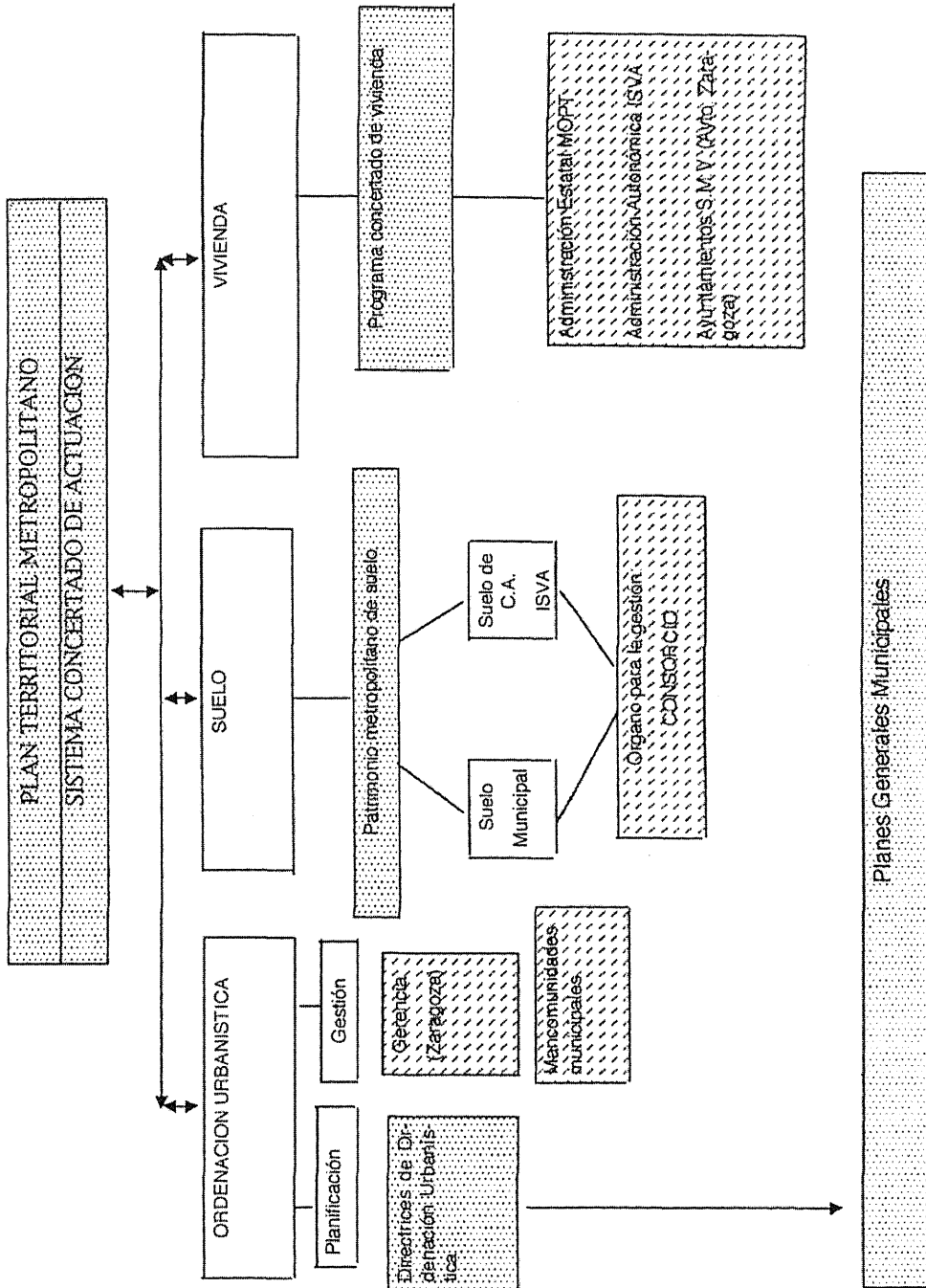


Figura 2

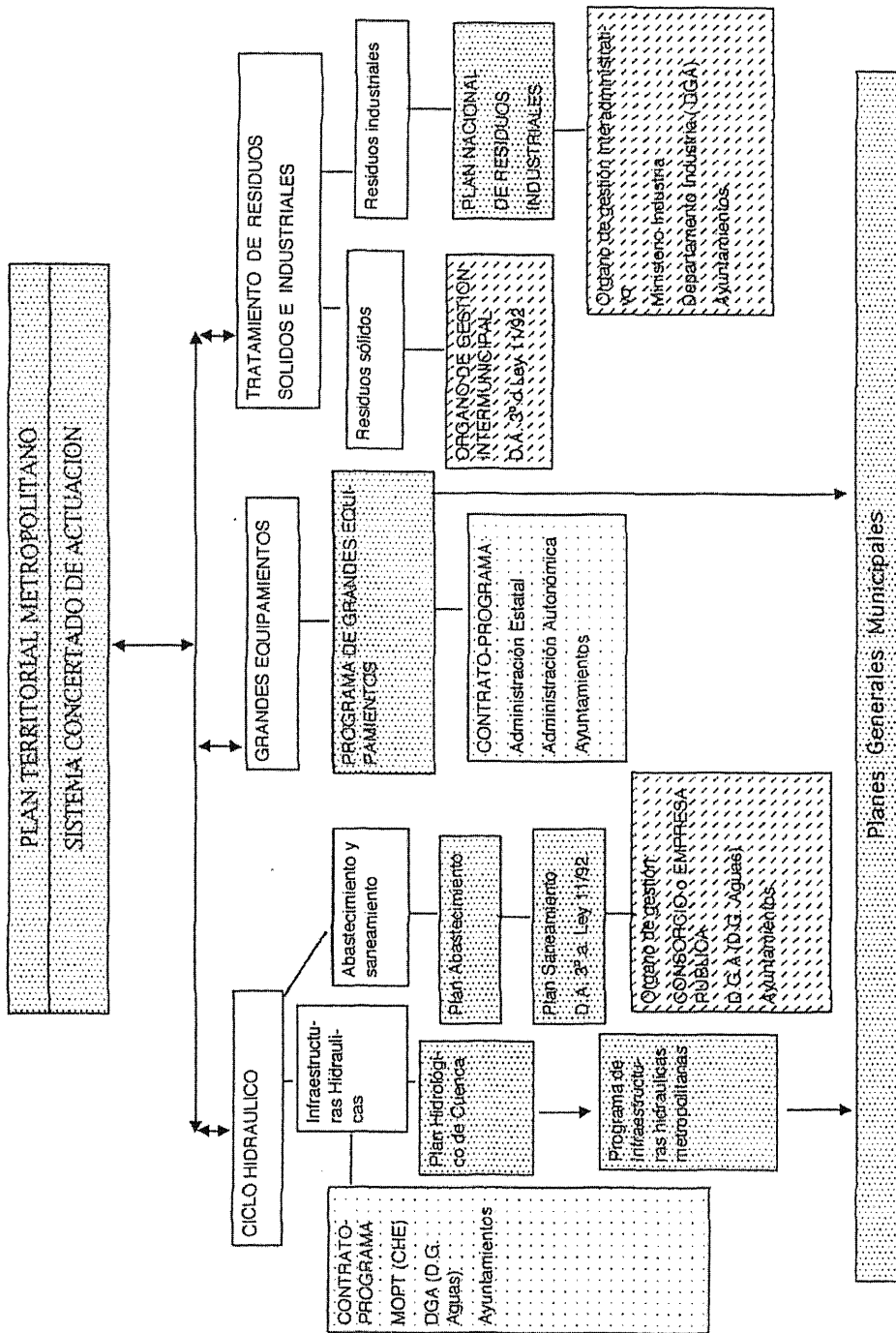


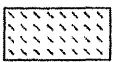
Figura 3

Leyenda

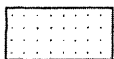
Leyenda: Plan Territorial Metropolitano. Sistema Concertado de Actuación.



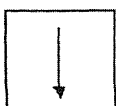
Instrumentos funcionales: planes y programas



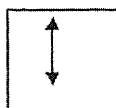
Instrumentos orgánicos: mancomunidades, consorcios, gerencia, etc.



Contratos y convenios interadministrativos



Dependencia jerárquica en las relaciones entre instrumentos funcionales



Interacciones

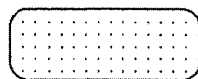
Leyenda: Plan Territorial Metropolitano. Estrategias Territoriales.



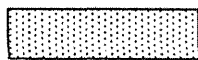
Fases del Plan Territorial. Estrategias Territoriales



Contenidos de las fases



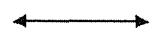
Instituciones y agentes que han de intervenir en cada fase



Filosofía del Plan Territorial. Estrategias Territoriales



Relaciones jerárquicas



Interacciones

etc. Saber articular y diseñar un marco territorial para construir una periferia urbana más allá de los límites del propio casco urbano y de los municipales, precisamente en los momentos en que las dinámicas territoriales generan nuevas centralidades en la periferia, supone entender el papel de Zaragoza en el sistema urbano y aprovechar uno de sus mejores recursos: el suelo con accesibilidad.

Aprovechar la estructura territorial existente: la huerta, los núcleos de población rurales, los glaciés, los barrios y las periferias sociales para crear un sistema metropolitano que utilice los elementos estructurantes del territorio respetando muchas de sus funciones, en un mismo proyecto de ciudad: Zaragoza metropolitana. Proyecto que debería, en nuestra opinión hacer suyos los siguientes valores:

* Consideración global de la ciudad y la periferia —se entiende los corredores— para fijar un proyecto de ciudad conjunto, que, además de fijar un horizonte referencia para la ciudad-territorio, supere la «competencia vecinal», establezca inversiones sinérgicas y estrategias complementarias.

* Diseño de una estructura territorial para la periferia de Zaragoza que utilice como punto de partida los núcleos urbanos y rurales existentes, el sistema ferroviario y viario, los usos agrícolas, el sistema fluvial, que fije las líneas maestras de un sistema metropolitano que, aprovechando la pujanza de la periferia, debe crecer desde, no contra, el paisaje —estructura— agrario.

* Integración de los valores medio ambientales dentro y fuera de los cascos urbanos, como filosofía primordial para hacer ciudad en el espacio metropolitano y en la recualificación del medio urbano.

* Investigar fórmulas y metodologías para ofrecer alternativas de «urbanismo metropolitano» a los crecimientos periféricos, con especial consideración a los valores paisajísticos.

* Otorgar el carácter de oportunidad territorial a los «glaciés», incorporándolos, selectivamente, a la dinámica metropolitana como zonas de actividad y en ocasiones de residencia.

* Abordar sistemas de utilización racionalizadora —almacenamiento, consumo diferenciado, depuración y reutilización— del recurso agua, en tanto que problema limitante para la ciudad y el territorio, investigando modelos ecológicos para todo el ciclo hidráulico y para la puesta en uso de las nuevas áreas de crecimiento metropolitanos.

* Definir un conjunto de proyectos estratégicos que hagan de Zaragoza una ciudad-rótula en el sistema urbano español, constituyendo un punto de conexión para los centros metropolitanos del cuadrante NE peninsular y para sus ejes de desarrollo:

— Centro intermodal de transporte interurbano integrado (accesibilidad, estructura y funcionalidad urbanos) en la ciudad y en su sistema metropolitano.

— Áreas de actividad logística en puntos neurálgicos del sistema metropolitano.

— Espacios de actividades terciarias y terciario-industrial con elevada accesibilidad y escala metropolitana.

* Definición de un sistema de espacios naturales metropolitano integrado en la estructura territorial, con diferenciación en sus niveles de protección y un proceso concertado de mantenimiento y mejora.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (1993): *Zaragoza mira al futuro. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana. Documento de criterios, objetivos y soluciones generales*. DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y POLÍTICA TERRITORIAL, 1991: *Propuestas para una política de organización territorial de Aragón*, DGA, Zaragoza.
- FERNÁNDEZ DE ALARCÓN, R. (1993): «La gestión territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón» en *Ciudad y Territorio*, nº 95-96.
- PAREJO ALFONSO, L. (1985a): «La ordenación del territorio; un reto para el Estado de las autonomías», *Rev. de Estudios de la Vida Local*, nº 226.
- (1985b): «La organización administrativa de la ordenación del territorio», *RDU*, nº 105.
- SALANOVA ALCALDE, R. (1989): *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, DGA, Zaragoza.
- SANCHO MARTÍ, J. (1989): *El espacio periurbano de Zaragoza*, col. Cuadernos de Zaragoza, nº 59, Ayuntamiento de Zaragoza, Servicio de Acción Cultural, 2 vols.
- SMETS, M. (1992): «La periferia un crecimiento desestructurado hacia una nueva centralidad», *UR*, nº 9-10.
- VEGARA GÓMEZ, A. (1993): «Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 95-96.
- ZARAGOZA, J.A. (1992): «Introducción», *Estudios Territoriales* nº 39.