

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 921-940

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.22>

CC BY-NC-ND



Urbanismo y planificación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón: cuatro décadas de leyes y planes para un sistema urbano dual

Pablo DE-LA-CAL-NICOLÁS ⁽¹⁾
Ignacio PEMÁN-GAVÍN ⁽²⁾

⁽¹⁾ Profesor Contratado Doctor. Universidad de Zaragoza

⁽²⁾ Doctor en Derecho. Técnico Urbanista. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Resumen: En las cuatro últimas décadas, la Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado una legislación territorial y urbanística propia, muy condicionada por las características de un sistema urbano poblacional claramente desequilibrado. Por una parte, territorios muy extensos, despoblados, con 545 municipios (de un total de 731) de menos de 500 habitantes y muchos núcleos, con tendencia a perder población. Frente a esta situación, en la que el planeamiento urbanístico no es una prioridad ni una necesidad real, nos encontramos con 172 municipios medianos, más equilibrados, en zonas dinámicas por su actividad industrial o turística, y con un conjunto de 11 pequeñas ciudades de más de 10 000 habitantes y 2 medianas ciudades (las capitales provinciales Huesca y Teruel), que muestran una trayectoria urbanística solvente, con una ‘cultura de plan urbanístico’ ya asentada. Pero por encima de todo, destaca la condición de Zaragoza capital, quinta ciudad de España, y su espacio metropolitano, atractor consolidado de la población aragonesa. La considerable magnitud de los desarrollos urbanísticos y de las operaciones estratégicas e infraestructurales en esta ciudad se explica en buena parte por la participación activa de la administración estatal en la trayectoria de los tres planes generales del periodo analizado en el artículo (1968, 1986 y 2001).

Palabras clave: Aragón; Pequeños municipios; Plan territorial; Plan General de Ordenación Urbana; Estructura urbana del territorio.

Recibido: 10.09.2024; Revisado: 07.01.2025

(1) Correo electrónico: pdelacal@unizar.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4098-6380>

(2) Correo electrónico: ignaciopeman@futurnet.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7572-6338>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Local and Regional Planning in the Autonomous Community of Aragon: four decades of laws and plans for a dual urban system

Abstract: Over the last four decades, the Autonomous Community of Aragon has developed its own regional and urban planning legislation, which is highly conditioned by the characteristics of a clearly unbalanced urban population system. On the one hand, there are very large, unpopulated territories, with 545 municipalities (out of 731) with less than 500 inhabitants and many towns with a tendency to lose population. In contrast to this situation, in which urban planning is neither a priority nor a real need, we find more balanced medium-sized municipalities in dynamic areas due to their industrial or tourist activity, and a group of 11 small cities with more than 10 000 inhabitants and 2 medium-sized cities (the provincial capitals of Huesca and Teruel), which show a solvent urban planning trajectory, with an established 'urban planning culture'. But above all, Zaragoza's status as the capital, Spain's fifth largest city, and its metropolitan area, a consolidated attractor of the Aragonese population, stand out. In this city, the considerable magnitude of urban developments and strategic and infrastructural operations can be explained in large part by the active participation of the state administration in the three town plans of the period analyzed in the article (1968, 1986 and 2001).

Keywords: Aragón; Small municipalities; Regional plan; Master plan; Urban structure of the territory.

1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto revisar la evolución de la normativa urbanística y de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón en las últimas décadas, así como la evolución del planeamiento urbanístico en las diferentes escalas de los municipios. Se pretende destacar las luces y sombras que ha tenido la disciplina urbanística, que presenta resultados muy dispares, en función de las diferencias existentes en el sistema urbano-poblacional de Aragón.

En concreto, se trata de determinar por un lado en qué medida la normativa territorial y los instrumentos concretos han conseguido dar respuesta a las necesidades del territorio aragonés, necesitado de una vertebración urbana capaz de corregir los desequilibrios territoriales existentes entre los distintos espacios funcionales de la Comunidad.

Y, por otra parte, en relación con la planificación urbanística, el artículo analiza en qué medida las distintas leyes urbanísticas y los instrumentos que de ellas han derivado, han dado respuesta a las necesidades y los impulsos de los distintos municipios, analizados en función de tres grupos bien diferenciados (pequeños municipios, ciudades medias, y ciudad de Zaragoza).

En el segundo apartado, el artículo analiza las características del sistema urbano poblacional de Aragón. En los apartados 3 y 4, se examina en primer lugar la evolución del marco normativo de la planificación territorial y a continuación

la evolución de la legislación urbanística. Los siguientes dos apartados (5 y 6) revisan el urbanismo en los pequeños municipios y el urbanismo en las ciudades medias y pequeñas. El apartado 7 describe de manera más extensa el planeamiento urbanístico en la ciudad de Zaragoza. El artículo concluye el análisis con unas consideraciones finales.

2. Un sistema urbano-poblacional muy desequilibrado y con debilidades estructurales

El urbanismo y la ordenación territorial en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón han tratado de atender a las necesidades y especificidades del sistema urbano-territorial de Aragón, entre las que cabe destacar cuatro características diferenciales respecto de otros territorios de España.

- a) **Una macrocefalia que no cesa, en la escala regional y metropolitana.** Zaragoza, capital de la Comunidad Autónoma y quinta ciudad de España, tiene en la actualidad 681 430 habitantes, el 51,16% de la población de Aragón. Situada en una posición central en la Comunidad Autónoma, es nodo estratégico de los ejes de comunicaciones del noreste de la península ibérica. En su entorno próximo, se ha formado un espacio metropolitano articulado en un sistema radial de corredores de especialización industrial en las décadas 1960-1980,

seguido de desarrollos residenciales, comerciales y de ocio, conjuntamente con implantaciones de carácter logístico en las dos últimas décadas. La macrocefalia de Zaragoza en la dimensión autonómica se manifiesta también en la escala metropolitana, ya que en el municipio de Zaragoza reside un 88% de la población de la Comarca Central y los municipios del espacio metropolitano de Zaragoza tienen una población reducida, y tan solo dos ellos, Utebo y Cuarte de Huerva, superan los 10 000 habitantes censados.

- b) Un débil sistema de ciudades medias.** Las otras dos capitales provinciales, Huesca con 53 377 habitantes, y Teruel con 35 898 habitantes, funcionan conjuntamente con un sistema de 11 ciudades pequeñas, que superan el umbral de 10 000 habitantes, que han articulado históricamente el territorio o han tenido un importante desarrollo industrial en el siglo XX: Jaca, Barbastro, Monzón y Fraga en la provincia de Huesca; Calatayud, Ejea de los Caballeros, Tarazona y Caspe en la provincia de Zaragoza; y Alcañiz en la provincia de Teruel. Se trata del segundo nivel en el sistema urbano que, a pesar de su relativamente adecuada distribución territorial, presenta un importante déficit en tamaño en comparación con el nivel de la capital regional, ya que representan tan solo el 19,40% de la población aragonesa. (FIG. 1).
- c) Un territorio extenso y poco poblado, con tendencia continuada a seguir perdiendo población, y atomizado en municipios de menos 500 habitantes.** La Comunidad Autónoma de Aragón ocupa una superficie de 47 720,93 km², que representa el 9,43% del territorio de España y su población (1 331 938 habitantes) representa tan solo el 2,72% de la población española. Cuenta con grandes extensiones de espacios sujetos a protecciones ambientales¹ y queda conformado en buena medida por los 545 municipios de menos 500 habitantes (un 75% del total de los 731 municipios que tiene Aragón) en los que reside tan solo el 8,48% de la población aragonesa, y por los 172 municipios cuya población queda comprendida en la franja entre 500 y 10 000

¹ La Red Natura 2000 está formada por las Zonas de Especial (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). Actualmente, la Red Natura 2000 en Aragón está constituida por 201 espacios, lo que supone 13 612 km² y el 28 % de su territorio.

habitantes censados, que concentran el 23,52% del censo total. (FIG. 5).

- d) Un territorio con tensiones urbanísticas muy localizadas.** La presencia de lo artificial y lo urbano es muy reducida², y los conflictos derivados del crecimiento urbano o del turismo están muy localizados. Además de las dinámicas metropolitanas en Zaragoza, debemos referirnos a los espacios afectados por las dinámicas del turismo de nieve, con un mercado muy elevado de vivienda de segunda residencia: el valle del río Aragón (Jaca y las estaciones de esquí de Candanchú y Astún), el valle de Tena (con las estaciones de Panticosa y Formigal), el valle de Benasque (con la estación de Cerler), y, en menor medida, los pueblos turolenses vinculados a las estaciones de esquí de Gúdar y Javalambre.

A pesar de las importantes transformaciones experimentadas y de la mejora innegable en la calidad urbana de las ciudades y pueblos aragoneses, estos cuatro aspectos mencionados persisten sin corregirse. En el periodo 1970-2020 la población de Aragón ha crecido un 15,51%, pero prácticamente este crecimiento ha sido absorbido por la ciudad de Zaragoza y su entorno, que ha crecido un 45,85%. La provincia de Huesca ha mantenido su población, pero la de Teruel ha perdido un 22,78% de la población que tenía en 1970.

En resumen, el territorio aragonés presenta sustanciales diferencias urbanísticas: un espacio metropolitano y unos ámbitos turísticos sujetos a importantes transformaciones económicas, físicas y estructurales; unas ciudades medias dinámicas que mantienen sus constantes vitales; y, en las mismas coordenadas temporales, muchos núcleos despoblados en territorios vacíos, incapaces de suscitar economías que puedan reconducir la situación actual.

3. Marco normativo de la planificación territorial

Los problemas derivados del desequilibrio del sistema urbano en Aragón han sido puestos de manifiesto de manera reiterada por distintos autores (BIELZA DE ORY, 2010; PEMÁN, 2010), siendo numerosos los intentos para reequilibrar el territorio a través de distintas figuras de gestión

² Las superficies artificiales representan tan solo el 1,01% del total, mientras que la media en España es del 2,48% del territorio.

		Población 1970-2021			Viviendas 2011		
Término municipal	Provincia	2021 (1)	1970 (2)	Incremento %	Principales	No Principales	% NP
Zaragoza	Z	681 430	467 223	45,85%	277 588	49 344	15,09%
Huesca	H	53 377	32 119	66,19%	20 786	7498	26,51%
Teruel	T	35 898	22 100	62,43%	13 218	5781	30,43%
Calatayud	Z	19 869	17 133	15,97%	8317	3296	28,38%
Utebo	Z	18 809	4121	356,42%	6778	1140	14,40%
Monzón	H	17 431	14 670	18,82%	6573	2039	23,68%
Barbastro	H	17 168	12 959	32,48%	7050	2017	22,25%
Ejea de los Caballeros	Z	17 062	14 777	15,46%	6362	2788	30,47%
Alcañiz	T	16 006	10 851	47,51%	6457	2424	27,29%
Fraga	H	15 119	10 134	49,19%	5279	993	15,83%
Cuarte de Huerva	Z	13 754	744	1748,66%	4079	1372	25,17%
Jaca	H	13 351	10 051	32,83%	5295	10 780	67,06%
Tarazona	Z	10 498	11 486	-8,60%	4395	2388	35,21%
Caspe	Z	10 168	9162	10,98%	3525	1664	32,07%
Conjunto T.M. > 10 000 hab.		939 940	637 530	47,43%	375 702	93 524	19,93%
% sobre Total Aragón		70,57%	55,29%		69,72%	39,06%	
Conjunto Provincia de Huesca		223 995	221 761	1,01%	89 174	66 791	42,82%
Conjunto Provincia de Zaragoza		973 684	757 433	28,55%	393 589	116 628	22,86%
Conjunto Provincia de Teruel		134 259	173 861	-22,78%	56 108	56 026	49,96%
Conjunto ARAGÓN		1331 938	1153 055	15,51%	538 871	239 445	30,76%

Leyenda: (1) _ Censo de población 2021 INE-IAEST(2) _ Censo de población 1970 INE-IAEST Fuente: IAEST Instituto Aragonés de Estadística. Consulta: Agosto 2024

FIG. 1 / Datos de población y viviendas en las ciudades de más de 10 000 habitantes y en el conjunto de Aragón

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Instituto Aragonés de Estadística, IAEST (Consulta: agosto 2024)

comarcal o regional. En la reciente ordenación del territorio pueden diferenciarse dos etapas: la primera, marcada por un impulso a partir de la Ley de 1992 -Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio-, y la segunda, a partir de la aprobación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, justificada tanto en la necesidad de adecuarla a los criterios y metodología de la Estrategia Territorial Europea como en la voluntad de intensificar y abundar en los

instrumentos entre ordenación del territorio y urbanismo denominados inicialmente Proyectos Supramunicipales, y hoy Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (GARCÍA-ÁLVAREZ, 2011; RUIZ-VARONA, 2014). (FIG. 2).

De esta manera, la ordenación del territorio tuvo una primera etapa de especial intensidad y convencimiento y una segunda que resultó de escasa relevancia en parte por su excesiva

legislación	figura territorial	instrumento/Ley	municipio	año y actividad económica estratégica
Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial	Directrices Generales de Ordenación Territorial	Conjunto de Aragón	
		Plan de Ordenación de los Equipamientos Comerciales en Gran Superficie de la Comunidad Autónoma de Aragón	Conjunto de Aragón	
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial	TR de la Ley de Comarcalización de Aragón (Decreto legislativo 1/2006) y TR de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón (Decreto legislativo 2/2006, de 267 de diciembre)	Conjunto de Aragón	
		Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés	Comarcas de Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y Ribagorza	
		Decreto 205/2008, de 21 de octubre, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña	Comarca del Matarraña	
		Plataforma Logística de Zaragoza (PLA-ZA)	Zaragoza	2001, Logística
	Proyectos Supramunicipales	Parque Tecnológico de Reciclado López-Soriano (PTR)	Zaragoza	2002, Reciclado
		Central Térmica de ciclo combinado a gas en Castelnou (Teruel)	Castelnou (Teruel)	2002, Energía
		Ciudad del Motor de Aragón (Alcañiz)	Alcañiz (Teruel)	2003, Deporte
		Plataforma Logística-Industrial de Teruel (PLATEA)	Teruel	2004, Logística
		Plataforma Logística-Industrial y Centro de Transportes de Fraga	Fraga (Huesca)	2005, Logística
		Plataforma Logística-Industrial de Huesca (PLHUS)	Huesca	2006, Logística
		Aeródromo-aeropuerto de Teruel	Teruel	2008, Logística
		Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA)	Conjunto de Aragón	
Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón	Directrices Especiales de Ordenación Territorial	Decreto 165/2017, Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Depoblación	Conjunto de Aragón	
		Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Camino de Santiago - Camino Francés a su paso por Aragón	Núcleos del Camino de Santiago (Huesca, Zaragoza)	
		Mapas de Paisaje	Comarcas	
		Proyectos de Interés General de Aragón (P.I.G.A.s)	Ampliación de la Estación de Esquí de Cerler	Cerler (Huesca)
		Ampliación de la Estación de Esquí de Valdelinares (Teruel)	Valdelinares (Teruel)	2011, Deporte de la nieve
Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón		Implantación de una Plataforma Agroalimentaria en Épila	Épila (Zaragoza)	2019, Logística-Alimentación
		Implantación de centros de datos en la Comunidad Autónoma de Aragón a propuesta de Amazon Data Services Spain	El Burgo de Ebro, Villanueva de Gállego y Huesca	2020, Logística
		Implantación de un polígono de industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego	Villanueva de Gállego (Zaragoza)	2021, Logística
		Nuevas actividades productivas, logísticas y de servicios en dos parcelas de propiedad pública, sitas en el polígono industrial de Malpica-Santa Isabel	Zaragoza	2023, Logística
		Implantación de un polígono de industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego	Villanueva de Gállego (Zaragoza)	2021, Logística
Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón		Nuevas actividades productivas, logísticas y de servicios en dos parcelas de propiedad pública, sitas en el polígono industrial de Malpica-Santa Isabel	Zaragoza	2023, Logística

FIG. 2 / Legislación territorial en Aragón: Leyes y figuras de ordenación territorial

Fuente: Elaboración propia

ambición, y en parte por la falta de concreción inversora de sus previsiones. La ordenación del territorio en Aragón ha dejado el protagonismo a la planificación sectorial –Planes de Ordenación de Espacios Protegidos y Programas de Desarrollo Rural- y a los Proyectos de Interés General de Aragón, que se han manifestado como la vía de intervención en el territorio desde una dimensión y alcance regional.

La primera Ley 11/1992 de Ordenación del Territorio, que se inspiró en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en la Conferencia CEMAT de 1983, partió de una concepción similar al conjunto de normas que aparecieron en la misma época en el resto de Comunidades Autónomas. La idea de una visión supralocal del territorio que permitiera coordinar las diferentes políticas sectoriales bajo una idea del equilibrio territorial, y su materialización a través de unos instrumentos de carácter territorial denominados Directrices, constituyeron la base de la ley aragonesa, al igual que en el conjunto de normas autonómicas que aparecieron en aquella época. Así mismo, esta Ley anuncia lo que se consolidará con el tiempo como el instrumento de intervención a través de Proyectos de Interés General de Aragón.

Bajo la vigencia de esta Ley se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (DGOT), por Ley 7/1998, de 16 de julio, que contiene un adecuado diagnóstico de las fortalezas y debilidades del territorio aragonés y de su específico sistema de población pero carece de una incidencia concreta en las políticas territoriales y sectoriales y, por tanto, ineficaz como instrumento para equilibrar y dinamizar el territorio aragonés en gran parte por la excesiva ambición de objetivos y ausencia de una planificación vinculada a programas económicos públicos. (Fig. 3).

Durante este periodo, el pirineo aragonés fue objeto de atención territorial en cuanto espacio tensionado por el impulso dado a las estaciones de esquí, Candanchú y Astún en el valle del Aragón; Panticosa y Formigal en el valle de Tena; y Cerler en el valle de Benasque. La actividad inmobiliaria de segunda residencia fue muy intensa en los núcleos de estos valles y las revisiones de los documentos de planeamiento municipal contemplaban propuestas claramente expansionistas y desajustadas que la planificación territorial pretendía controlar.

A este objetivo responden la elaboración de las Directrices Parciales para cada una de las cuatro comarcas del pirineo aragonés (Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y Ribagorza) y la redacción de un Plan Especial para la protección del Pirineo, trabajos que finalmente se plasmaron

en las vigentes Directrices Parciales del Pirineo Aragonés -Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón-.

Dentro de este mismo impulso se redactaron Directrices Parciales de otros ámbitos comarcales y las del Espacio Metropolitano de Zaragoza (DOT-EMZ), si bien únicamente se aprobaron las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña, aprobadas por Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón.

En todo caso, el contenido de las Directrices Parciales dista mucho de cumplir con su finalidad propia de ordenar el territorio, por los mismos motivos que las Directrices Generales al carecer de planes de acción concretos vinculados a los presupuestos de la Comunidad Autónoma. En realidad, dichas Directrices regulan en su mayor parte determinaciones específicamente urbanísticas, como usos, tipologías edificatorias, densidades, alturas o régimen del otorgamiento de licencias, etc., y por tanto con un contenido más propio de unas Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento urbanístico (en este caso, de ámbito comarcal).

La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) marcó una segunda etapa en la ordenación territorial aragonesa justificada por el proceso de comarcalización del territorio aragonés, y en la necesidad de adaptar la legislación aragonesa a la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), y a la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007) -artículos 2 y 3-.

En la estela de la Estrategia Territorial Europea, la LOTA exige tanto a la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón –EOTA- como a las distintas Directrices que incluyan unos indicadores e índices para evaluar la evolución de la estructura territorial respecto al modelo propuesto -en el caso de la EOTA- y de la zona, actividad o elemento objeto de éstas -en el caso de las Directrices- (art. 18.3.c y 22.3.c), y un “sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa” (art. 28.f. LOTA).

No obstante, a pesar de este cambio de paradigma para lograr una ordenación del territorio eficaz, la EOTA no consiguió alcanzar este objetivo. A pesar de las previsiones legales sobre la necesaria conexión entre planificación territorial y programas, el sistema de indicadores, y evaluación de resultados, tampoco la segunda generación de directrices de ordenación territorial ha creado instrumentos eficaces para dirigir el territorio y corregir su secular desequilibrio por

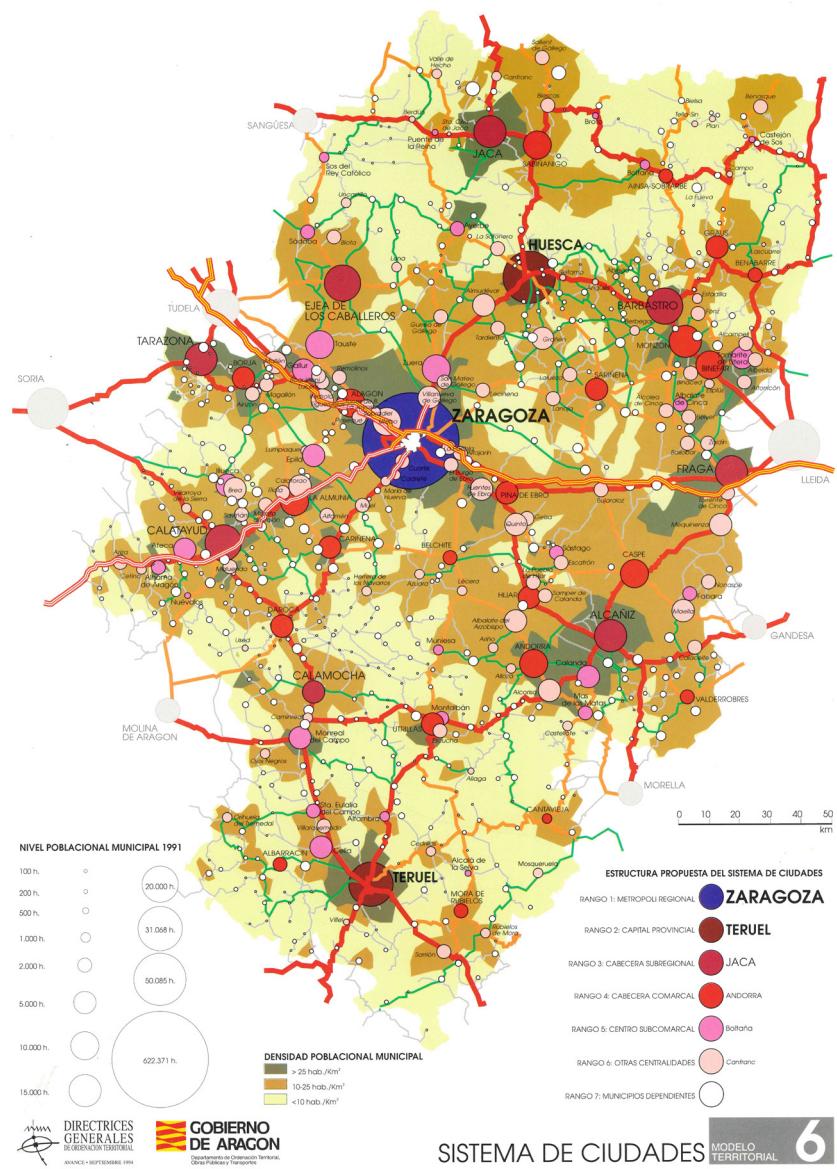


FIG. 3 / Mapa de Sistema de ciudades en las DGOT de Aragón

Fuente: Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón. Documento de Avance, 1994

similares defectos de exceso de ambición y ausencia de concreción de inversiones y evaluación de resultados.

Este escenario pone de manifiesto las enormes dificultades para adoptar una planificación integral del territorio, en unos términos que no son diferentes a los de otras Comunidades Autónomas y territorios. A esta situación ha

contribuido la competitividad entre localidades y municipios vecinos y su correlativa y agónica lucha por la supervivencia del espacio aragonés, que no ha permitido la implementación de una verdadera ordenación territorial que responda a una visión complementaria de sus territorios y que permita la armonización y jerarquización de proyectos.

Entre las aportaciones más relevantes pueden considerarse la creación del Instituto Geográfico de Aragón y del Sistema Cartográfico de Aragón, y la elaboración de los Mapas de Paisaje previstos en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, que han permitido profundizar en una mejora del conocimiento del territorio aragonés, y contar con un instrumento útil que debería tener mayor proyección y desarrollo.

La ausencia de una eficaz gestión de la ordenación territorial se ha visto sustituida por la intervención en el territorio por parte de la Comunidad Autónoma a través de los grandes proyectos de incidencia territorial, en un primer momento denominados Proyectos Supramunicipales y posteriormente Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (CLIMENT-LÓPEZ, 2024).

Desde los denominados Proyectos Supramunicipales hasta los más ambiciosos Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, estos instrumentos han permitido la implantación de actividades de gran escala desde la Comunidad Autónoma, desarrollando potencialidades del territorio de diferentes actividades económicas tales como circuitos de carreras de motor, estaciones de esquí, o actividades logísticas o aeroportuarias, ubicados en ámbitos y ejes en los que cabe inferir una intencionalidad territorial a fin de diversificar polos de centralidad y equilibrar el territorio aunque en ninguno de los casos responden a las previsiones concretas de los instrumentos sucesivos de ordenación territorial sino a las concretas oportunidades coyunturales económicas o empresariales.

Así, como puede apreciarse en la FIG. 2, en la etapa 1999-2009, los iniciales Proyectos Supramunicipales abarcaron proyectos como la ciudad del motor en Alcañiz (Teruel) y los proyectos de actividad logística en las ciudades de Huesca (PHLUS) y Teruel (PLATEA) además de Zaragoza (PLA-ZA), de manera que de las potencialidades que ofrece la localización del territorio aragonés se beneficiaron tanto Zaragoza como las otras dos capitales de provincia Huesca y Teruel, articulando así el eje norte-sur de la Comunidad. Estos centros logísticos fueron complementados con otra plataforma logística en Fraga (Huesca) potenciando el eje Este de la región que ha sido respaldado por otro centro logístico recientemente en Tamarite de Litera (Huesca), en el mismo límite territorial con Cataluña en un ámbito que tradicionalmente había sido objeto de escasa atención territorial.

A este mismo criterio de desarrollo territorial responden dos proyectos en la provincia de Teruel: el proyecto de aeropuerto de Teruel para la creación de un centro de reparación de aviones, que con el tiempo se ha consolidado como un potente centro dinamizador económico, y la Central térmica de 800 MW de ciclo combinado de gas natural en Castelnou (Teruel), en un entorno de declive territorial de esta provincia.

A partir de la aprobación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, estas intervenciones se potencian a través de un mayor contenido y alcance con los denominados Planes y Proyectos de Interés General de Aragón potenciando los centros de actividad turística del esquí tanto en Huesca (Cerler) como en Teruel (Valdelinares) y, como se ha indicado, un nuevo centro logístico ha sido objeto de aprobación en Tamarite de Litera en el este de la provincia de Huesca.

Como actividades implantadas por esta vía con relevancia en el entorno territorial y urbanístico, cabe citar las actividades de alimentación y tecnología como es el caso de la Plataforma Agroalimentaria en el entorno de Zaragoza, Épila (Zaragoza), la implantación de tres centros de datos en dos municipios del entorno de Zaragoza y en la ciudad de Huesca, promovidos por Amazon Data Services Spain, S.L. que responden a un criterio de oportunidad económica y no tanto de equilibrio territorial.

En definitiva, la intervención de la Comunidad Autónoma a través de estos instrumentos de naturaleza mixta entre la ordenación del territorio y urbanismo, con contenidos que abarcan desde la ordenación a la edificación, han canalizado en muchos casos proyectos públicos y particulares con efectos territoriales de muy distinto alcance y en todo caso se han manifestado como una potente y eficaz técnica de implantación en el territorio, pero en casi todos los casos al margen de las estrategias previstas en el planeamiento urbanístico del municipio afectado.

4. Marco normativo de la legislación urbanística en Aragón

En la legislación urbanística, en términos similares a la ordenación del territorio, cabe distinguir distintas fases cuyos hitos responden al marco legislativo vigente en cada una de ellas. En gran parte dichas etapas son comunes a otras Comunidades Autónomas, en especial como consecuencia de la Sentencia del Tribunal

legislación	instrumentos	planes urbanísticos destacables	año de aprobación
Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	Planes Generales	Plan General de Ordenación Urbana de Teruel (T)	1985, Ap. Ini. revisión 2024
TR de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio)		Plan General de Ordenación Urbana de Utebo (Z)	1990
Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.		Plan General de Ordenación Urbana de Jaca (H)	1996
Decreto /2002, de 19 de febrero, Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo		Plan General de Ordenación Urbana de Calatayud (Z)	1998
		Plan General de Ordenación Urbana de Barbastro (H)	2000
		Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros (Z)	2000
		Plan General de Ordenación Urbana de Cuarte (Z)	2000
		Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza (Z)	2001, TR 2008
		Plan General de Ordenación Urbana de Huesca (H)	2003
		Plan General de Ordenación Urbana de Monzón (H)	2006
Régimen urbanístico de pequeños municipios			
Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales			
Ley 3/2009, de 17 de Junio, de Urbanismo de Aragón			
Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón	Planes Generales	Plan General de Ordenación Urbana de Alcañiz (T)	2011
Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el TR de la Ley de Urbanismo de Aragón		Plan General de Ordenación Urbana de Caspe (Z)	2015
		Plan General de Ordenación Urbana de Tarazona (Z)	2021
	Planes Parciales Módulos de reserva		
	Directriz Especial de Urbanismo		
	Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)		

FIG. 4 / Legislación urbanística y planes generales más relevantes en Aragón

Fuente: Elaboración propia

Constitucional 61/1997 de 25 de marzo que llevó la necesidad por parte de las Comunidades Autónomas de desarrollar un marco legislativo completo del régimen urbanístico.

En efecto, la Sentencia citada marcó el hito fundamental entre una primera fase o etapa en la que Aragón no dispuso de una Ley propia en

materia de urbanismo, una segunda etapa a partir de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, sustituida posteriormente en lo que podría considerarse una tercera etapa por la Ley 3/2009, de 17 de junio, y la cuarta y última por la modificación sustancial de esta última en el año 2013 -Ley 4/2013, de 23 de mayo-. (Fig. 4).

En todo caso, más allá de algunas aportaciones concretas de cada bloque normativo al sistema legal del planeamiento urbanístico o los resultados realmente obtenidos de tales reformas, el conjunto de la legislación urbanística en Aragón ha mantenido el sistema de planeamiento con unos contenidos y funciones similares a la tradición urbanística española y sus aportaciones se han concretado en la necesidad de adaptar el régimen urbanístico al sistema de poblamiento caracterizado por pequeños municipios sin escala ni capacidad para contar con planeamiento urbanístico.

Por ello, desde el inicio del urbanismo aragonés, la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma ha realizado sucesivas aportaciones que tuvieron por objetivo esencial, en una primera fase, dotar de un régimen urbanístico de carácter subsidiario a los pequeños municipios sin planeamiento y posteriormente adecuar el contenido material y documental del planeamiento general a la escala de pequeños municipios y flexibilizar el régimen urbanístico en el suelo no urbanizable, en las denominadas 'Zonas de borde' de los núcleos urbanos de pequeños municipios.

En efecto, Aragón no dispuso en una primera fase de un cuerpo legislativo completo del régimen urbanístico, ni siquiera de forma parcial en la estela de otras Comunidades Autónomas que regularon aspectos concretos del urbanismo tales como la disciplina urbanística o el suelo no urbanizable.

Dicha ausencia fue sustituida por unas Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales de Huesca, Zaragoza y Teruel³, que aunque en algunos aspectos carecieron del rango normativo necesario para sus ambiciosos objetivos, su calidad en muchos de sus aspectos explica que a pesar de contar la Comunidad Autónoma hoy día con una legislación que regula la totalidad del régimen urbanístico y los correspondientes desarrollos reglamentarios, dichas Normas Subsidiarias se encuentren todavía vigentes y resulten de utilidad práctica o, incluso, que hayan alimentado los contenidos de las leyes posteriores.

³ Se redactan al amparo del artículo 70 del Real Decreto 1.346/1.976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Reguladora del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y con arreglo al artículo 90 y preceptos concordantes del Reglamento de Planeamiento. Las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial tuvieron los siguientes acuerdos de aprobación: Provincia de Zaragoza_Acordo de la Diputación General de Aragón de 19 de febrero de 1991; Provincia de Huesca_Acordo de la Diputación General de Aragón de 16 de abril de 1991; Provincia de Teruel_Resolución del Consejero de Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 20 de mayo de 1991.

La Ley 5/1999, de 25 marzo, urbanística de Aragón, aprobada a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recogió el sistema legal de planeamiento asentado en la cultura urbanística española, con un texto normativo claro y escueto limitado a la regulación de un marco jurídico de los instrumentos urbanísticos y el régimen del suelo, pero con expresa exclusión de cualquier pretensión de sustituir al ejecutivo o al planeador. El reglamento de desarrollo de la Ley⁴ reguló con precisión los documentos y procedimientos de los diferentes instrumentos de planeamiento y entre sus aportaciones se encuentra una actualización de las reservas dotaionales del planeamiento de desarrollo (DE LA CAL & PEMÁN, 1998).

Desde el punto de vista del sistema de planeamiento, las aportaciones iniciales más relevantes respondieron a los dos problemas básicos del planeamiento en Aragón: en un extremo, la regulación de intervenciones a gran escala mediante proyectos supramunicipales y, en el otro extremo, las necesidades del planeamiento de los pequeños municipios adecuando el contenido del plan general a la figura de un 'plan general simplificado'.

La posterior Ley 3/2009, de 17 de junio, suprimió la regulación de los planes y proyectos de alcance supralocal que asumió la legislación en materia de ordenación territorial al considerar el legislador que dichos proyectos constituyan una manifestación de la política de ordenación del territorio e introdujo cambios con el objeto de profundizar y agilizar la gestión urbanística pero sin incidencia relevante en el sistema de planeamiento (CALVO, 2012). La crisis inmobiliaria del año 2008 y su corta vigencia temporal –al ser objeto de una modificación sustancial en el año 2013- no permite valorar sus efectos reales.

En este período cabe resaltar la aportación – por su utilidad- a la práctica del planeamiento que ha supuesto la aprobación del Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, que mediante la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA) ha permitido homogeneizar la cartografía y la nomenclatura del planeamiento dotando a la elaboración y tramitación del planeamiento de una mayor claridad, seguridad y agilidad.

⁴ Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

FIGURAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL VIGENTE EN LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE ARAGÓN								
PROVINCIA DE HUESCA	nº municipios		nº habitantes (2021)		SP	PDSU	NNSS	PGOU
Menos de 500 hab.	144	71,29%	30 113	13,44%	36	44	6	58
Entre 500 y 2000 hab.	45	22,28%	40 614	18,13%	1	6	3	35
Entre 2001 y 10 000 hab.	8	3,96%	36 822	16,44%	0	0	0	8
Entre 10 001 y 20 000 hab.	4	1,98%	63 069	28,16%	0	0	0	4
Más de 20 000 hab.	1	0,50%	53 377	23,83%	0	0	0	1
	202		223 995		37	50	9	106
PROVINCIA DE TERUEL	nº municipios		nº habitantes		SP	PDSU	NNSS	PGOU
Menos de 500 hab.	196	83,05%	27 552	20,52%	47	81	5	63
Entre 500 y 2000 hab.	30	12,71%	25 410	18,93%	0	2	7	21
Entre 2001 y 10 000 hab.	8	3,39%	29 393	21,89%	0	0	0	8
Entre 10 001 y 20 000 hab.	1	0,42%	16 006	11,92%	0	0	0	1
Más de 20 000 hab.	1	0,42%	35 898	26,74%	0	0	0	1
	236	100,00%	134 259	100,00%	47	83	12	94
PROVINCIA DE ZARAGOZA	nº municipios		nº habitantes		SP	PDSU	NNSS	PGOU
Menos de 500 hab.	205	69,97%	55 372	5,69%	82	68	8	47
Entre 500 y 2000 hab.	54	18,43%	52 513	5,39%	1	4	8	41
Entre 2001 y 10 000 hab.	27	9,22%	94 209	9,68%	1	0	3	23
Entre 10 001 y 20 000 hab.	6	2,05%	90 160	9,26%	0	0	0	6
Más de 20 000 hab.	1	0,34%	681 430	69,98%	0	0	0	1
	293	100,00%	973 684	100,00%	84	72	19	118
Total ARAGÓN	731		1331 938		168	205	40	318
					22,98%	28,04%	5,47%	43,50%

Leyenda: SP_Sin Planeamiento PDSU_Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano NNSS_Normas Subsidiarias municipales PGOU_Plan General de Ordenación Urbana

FIG. 5 / Situación del planeamiento urbanístico municipal en Aragón

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST) y del Sistema de Información Urbanística de Aragón (SIUA)

Por último, de la Ley 4/2013, de 23 de mayo de Modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón y posterior texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón -Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio- cabe resaltar la recuperación de las 'Delimitaciones de suelo urbano' como alternativa a los 'planes generales simplificados' en pequeños municipios, con el objetivo de reducir la complejidad

de la documentación y tramitación en municipios de esta escala, si bien dada la exigencia documental de estas Delimitaciones no han conseguido la pretendida simplificación instrumental.

Al igual que en las etapas anteriores, las aportaciones de mayor utilidad para el planeamiento tuvieron lugar en el desarrollo reglamentario

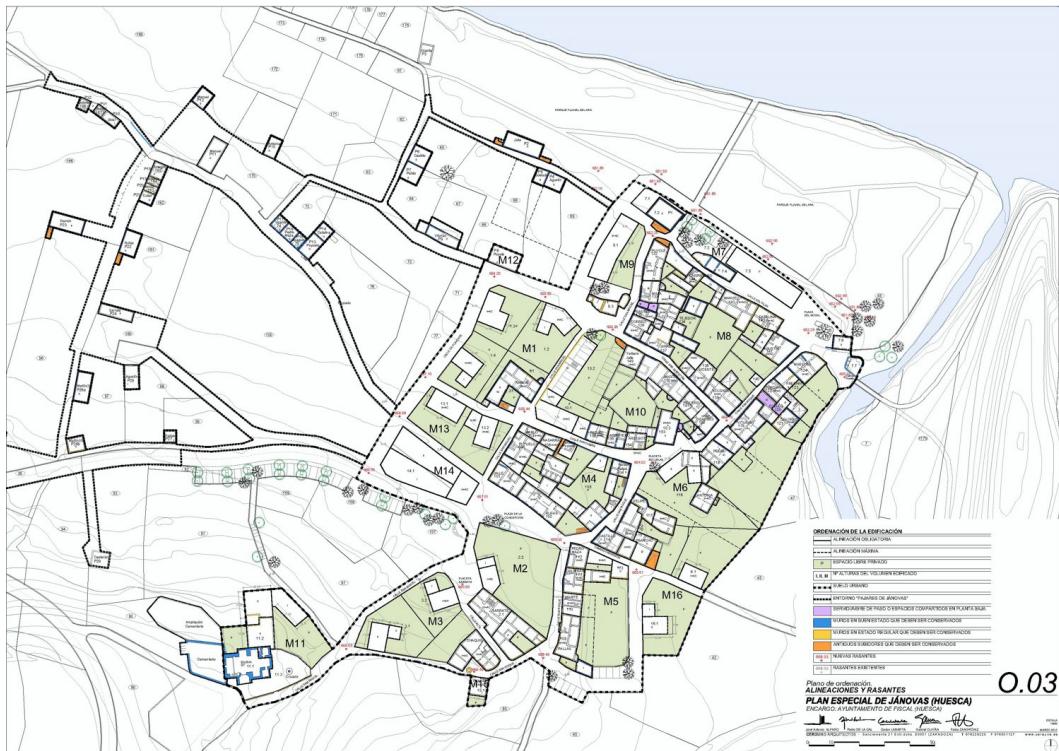


FIG. 6 / Plano de Alineaciones y rasantes. Plan Especial de recuperación del núcleo de Jánovas (Fiscal, Huesca)

Fuente: Archivo CERQUINO ARQUITECTOS SCP

como fue la actualización de la Norma Técnica de Planeamiento -Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón-, y la regulación de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que actualiza la normativa estatal e incorpora figuras como el agente rehabilitador acorde con los nuevos desafíos del urbanismo -Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón-.

En definitiva, la legislación urbanística en Aragón no ha planteado una alternativa al sistema de planeamiento asentado en la tradición urbanística española, ni ha generado por sí sola un determinado tipo de plan general o de desarrollo. Los planes generales han estado determinados por las coyunturas socioeconómicas generales y por las dinámicas existentes en el municipio. Y, por otra parte, tampoco ha logrado dotar de una mayor agilidad a los procedimientos de aprobación. Lejos de ello, la excesiva modificación de la legislación aragonesa ha constituido un obstáculo añadido dado que los planes en tramitación han tenido que ser adaptados a las sucesivas leyes y normas reglamentarias, lo que ha ralentizado el plazo

entre el inicio de su redacción y su aprobación definitiva.

5. Urbanismo de pequeños municipios

En un contexto de atomización municipal, en los que el 75% de los municipios tienen menos de 500 habitantes, la mayoría de los municipios no contaba con planeamiento urbanístico en los años 80. Como se ha comentado en el apartado anterior, para cubrir esta situación se elaboraron Normas Subsidiarias y Complementarias Municipales de ámbito provincial, aprobadas en 1991. Su nivel y ámbito de aplicación debería ir reduciéndose progresivamente, a medida que los distintos términos municipales fueran aprobando instrumentos de planeamiento propios.

Y a pesar del ininterrumpido trabajo llevado a cabo por los municipios y por el Gobierno de Aragón, en la actualidad casi el 25% de los municipios aragoneses no cuenta con un documento de planeamiento urbanístico. Y casi el

30% de los municipios únicamente cuenta con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, una figura que, en sentido estricto, no tiene naturaleza de plan urbanístico. Por otra parte, la mayor parte de los municipios con una población superior a 500 habitantes sí cuentan con un Plan General, muchos de ellos resultado de meras adaptaciones de anteriores Normas Subsidiarias Municipales, heredando de esta manera ámbitos y sectores muchas veces sobredimensionados y de difícil gestión. En estos municipios, de muy escasa o casi nula capacidad de gestión urbanística, los planes deben constituir un instrumento de sencilla aplicación, y evitar instrumentos de gestión urbanística que dificultan más que encauzan las iniciativas en la escala de los municipios más pequeños. (FIG. 5).

A la situación de una escasa dinámica económica y poblacional se suma el hecho, en muchos casos, de que gran parte de los pequeños núcleos de Aragón poseen un elevado interés patrimonial. De hecho, Aragón cuenta con más de 50 conjuntos históricos declarados que gozan de la máxima protección legal para garantizar la conservación de sus valores y su integridad. Podemos destacar el caso de la ciudad de Albarracín (T), que fue la primera ciudad de Aragón en ser declarada conjunto monumental⁵. La delimitación de este Conjunto Histórico y de su entorno se aprobó en 1997, y ese mismo año se aprobó el Plan Especial (Independiente) de otro conjunto interesante, el de la villa de Alquézar (H)⁶. Como otros muchos, estos dos municipios han encontrado en el turismo cultural y turismo activo un recurso para su revitalización. En ellos, el planeamiento de desarrollo, atento a las técnicas constructivas y materiales locales, y a los elementos a proteger, ha resultado también una interesante herramienta de re-cualificación urbana.

A la aludida situación de escasa cobertura del planeamiento urbanístico municipal, se le debe añadir la existencia de un número muy importante de localidades, ya que Aragón cuenta en sus 731 municipios con un total de 1748 núcleos de población, más de la mitad de ellos en la provincia de Huesca. Algunos municipios muy extensos del pirineo, como Jaca, Sabiñánigo o Fiscal, por ejemplo, cuentan con una treintena de núcleos. En estos municipios que cuentan

con plan general y capacidad inversora, estos pequeños núcleos conforman un modelo alternativo al del núcleo principal del municipio, y se dotan de documentación urbanística específica, con catálogos de protección y ordenanzas específicas, atentas a sus consideraciones arquitectónicas y urbanas, con zonas de protección paisajística especial, etc.

Por último, existe un grupo de núcleos en circunstancias muy especiales: los núcleos deshabitados. Existe un número muy elevado, especialmente en la provincia de Huesca, resultado en muchos casos de las políticas hidráulicas llevadas a cabo en los años 60 del siglo XX. Sin una estrategia o directriz aprobada de carácter general para todos ellos, se han rehabilitado con éxito un número considerable con interesantes iniciativas⁷, en las que ha sido vital la redacción de figuras intermedias, generalmente un Plan Especial de recuperación del núcleo (MARÍN, 2018). (FIG. 6).

6. Urbanismo de ciudades medias y pequeñas

El conjunto de ciudades medias y pequeñas de Aragón se presenta débil e insuficiente como escalón intermedio entre los pequeños municipios y la gran capital. Huesca capital apenas supera los 50 000 habitantes, y exceptuando Teruel, con 35 377 habitantes, el resto de ciudades son núcleos de pequeña entidad en el sistema español de ciudades medias y pequeñas, con población comprendida entre 10 000 y 20 000 habitantes. Pero en el territorio aragonés cumplen un papel trascendental como organizadoras de los servicios supracomarcales: hospitalares y centros de salud, institutos, residencias de mayores, escuelas oficiales, conservatorios de música, estaciones de autobuses, etc.

En general, todas las ciudades pertenecientes a este nivel cuentan con una relativa 'cultura de plan urbanístico', y con una estructura administrativa y técnica suficiente para impulsar y desarrollar planes de ordenación e instrumentos de gestión urbanística. Como ciudades históricas han contado, ya desde las primeras décadas del siglo XX, con planes de reforma y extensión o con interesantes operaciones urbanas, y cuentan con planeamiento municipal aprobado en la

⁵ Dicha declaración se llevó a cabo mediante el Decreto 1234/1961, de 22 de junio, del Ministerio de Educación Nacional (BOE, 20 de julio de 1961).

⁶ Real Decreto 795/1982, de 28 de febrero, por el que se declara conjunto histórico artístico la villa de Alquézar (BOE, 22 de abril de 1982).

⁷ En la provincia de Huesca podemos destacar las realizaciones llevadas a cabo por Sindicatos de trabajadores en Búbal, Morillo de Tou, y Ligüerre de Cinca; por entidades de tiempo libre en Griébal, o por iniciativas de los antiguos pobladores en Lanuza o Jánovas.

primera etapa de la democracia, en la década de los años 80. Generalmente, estos planes generales fueron revisados a finales de los años 90 como adaptación-revisión impulsada con la entrada en vigor de la Ley 5/1999, Urbanística.

Calatayud, Ejea de los Caballeros, Jaca, Monzón, Barbastro, Fraga, Calamocha, Alcañiz y Caspe son ciudades dinámicas, que mantienen una diversidad productiva importante, cada una de ellas con su personalidad diferenciada, y han experimentado crecimiento poblacional en las últimas décadas. Son ciudades con planes generales bien trazados, con una buena dotación de servicios públicos y espacios urbanos de calidad, y con desarrollos residenciales proporcionados, que han experimentado un crecimiento por la demanda de los territorios de su influencia comercial. El caso de Jaca, como ciudad turística que cuenta con un 67,06% de vivienda de segunda residencia es una excepción en este campo, ya que es ciudad turística de mayor alcance territorial.

La pérdida de la vida comercial y del atractivo como espacio residencial en los cascos históricos, muchos de ellos de traza medieval, es un tema común a estas ciudades. Especialmente preocupante es el caso de cascos históricos desplazados respecto de los nuevos centros y en condición de ladera (como Tarazona, Monzón o Calatayud, por ejemplo), y menos en el caso de Jaca, en el que el casco tiene una posición central en una llanura, y mantiene un elevado tono comercial. En la mayoría de estas ciudades se ha redactado un Plan Especial en los cascos que han tratado de corregir la tendencia hacia su vaciamiento. Los planes generales se han reforzado en los últimos años con otros planes sectoriales, como por ejemplo Planes de Movilidad Urbana Sostenible, Planes de Acción de la Agenda Urbana 2030 (Calatayud) o Planes Estratégicos de Desarrollo Local (como Barbastro 2030).

La condición de capital provincial es patente en Huesca y en Teruel, con sedes de las instituciones provinciales o delegaciones de ministerios o servicios. Son ciudades con un importantísimo polo histórico y cultural, que queda patente en sus cascos históricos. En el caso de Huesca, el plan general, aprobado en 2003, ha tenido un desarrollo fructífero y de calidad urbanística muy notable, con 7 Planes Especiales de Protección y Reforma Interior que abarcan, entre otras zonas, todo el Centro Histórico, y 4 Planes Especiales de Reforma Interior. Y se ha desarrollado suelo urbanizable previsto para el primer cuatrienio (plan parcial de los Sectores 1 y 2 del Polígono 25). La ordenación de las

ribерas del río Isuela o la peatonalización del Casco Histórico llevada a cabo en la pasada década han resultado exitosas, junto con otras operaciones recientes, como la reforma del paseo de Ramón y Cajal.

El caso de la ciudad de Teruel resulta una excepción en este conjunto de ciudades medias, ya que es la única que no ha conseguido, a pesar de reiterados y sucesivos intentos, revisar su plan general de la década de los 80. A pesar de ello, la ciudad ha acometido proyectos de envergadura, en el ámbito de la recualificación del casco histórico acometida con Fondos europeos y con importantes proyectos, como la remodelación del paseo del Óvalo y de la plaza del Torico, en los grandes proyectos (Dinópolis), o en la construcción de infraestructuras o equipamientos estructurantes (como la avenida de conexión de barrios o el Hospital). En julio de 2024 se ha aprobado inicialmente un documento de Adaptación-revisión, redactado por un equipo municipal dirigido por el arquitecto Javier Badesa (BADESA-MAESTRO & al., 2022).

7. Urbanismo de Zaragoza: tres planes generales 1968, 1986 y 2001

La declaración de Zaragoza como Polo de Desarrollo Industrial en 1964 catalizó el crecimiento cuantitativo poblacional y la transformación urbanística de la ciudad, ya que muchas industrias situadas en la primera corona de la ciudad tuvieron la necesidad, o encontraron entonces la oportunidad, de deslocalizarse, y emplazarse en los nuevos polígonos industriales (Cogullada, Malpica, etc.). El Plan General redactado por Emilio Larrodera y aprobado en 1968 confirma la apuesta por un desarrollo sin precedentes, con una estructura viaria y ferroviaria que capacita a los ejes de desarrollo metropolitano para un desarrollo industrial, y se rechaza ya de manera firme aquel modelo contenido y concéntrico que proponía el Plan General de 1959, redactado por José Yarza. En los años de vigencia del plan general de 1968, Zaragoza pasa de tener 303 975 habitantes en 1960 a tener 571 855 en 1980 (RAMOS, 2009).

De este momento, la operación más trascendental para la ciudad de Zaragoza, es el salto a la 'margen izquierda del Ebro', un territorio que hasta entonces, por las afecciones de la dinámica del río y por su condición de espacio agrícola de primer orden, nunca había sido visto como espacio de crecimiento de la ciudad. Para resolver el problema de la llegada masiva de población trabajadora a la ciudad, en 1971 se

impulsa la Actuación Urbanística Urgente (conocida como ACTUR) de Zaragoza, que afectó a una superficie de más de 674 hectáreas con una capacidad de 30 000 viviendas, y correspondía con siete polígonos del Plan General.⁸

Se redactan al mismo tiempo un buen número de planes parciales que ordenan distintos sectores previstos, promovidos desde una visión estatal y ajustada a los contenidos de la Ley de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Es el caso del polígono de La Romareda y del polígono Universidad, y también de los planes de iniciativa privada, como la unidad residencial 'Parque Hispanidad' o el sector de 'Parque Miraflores'. Y, al mismo tiempo, un buen número de actuaciones residenciales, principalmente de vivienda unifamiliar, superan el tradicional ámbito de la ciudad y alcanza una extensión que salta a los municipios limítrofes (SANCHO MARTÍ, 1986).

En este escenario de crecimiento desbordado, en el que se abrió la puerta a un número muy importante de "Actuaciones aisladas" (operaciones especialmente habilitadas por el planeamiento para acoger iniciativas particulares con parámetros y planteamientos alejadas de una visión conjunta armonizadora), se llega a una etapa, los años 80, en la que se están poniendo en marcha lo que ha dado en llamarse los "planes de la democracia". Paradójicamente, aunque también es entonces cuando entra en crisis la confianza en el plan general como instrumento garante de un desarrollo coherente e integrador, este papel le corresponde en Zaragoza al Plan General de 1986⁹.

Aunque el crecimiento urbano en los primeros años de este plan estuvo localizado en su mayor parte en las áreas nuevas desarrolladas mediante planes parciales anteriores, sí podemos hablar de una renovada forma de hacer planes e intervenir en la ciudad. Se va a intervenir desde el entendimiento del tejido urbano en la escala

de barrio. Seguramente, fue determinante para ello el trabajo "Zaragoza: barrio a barrio", liderado por la arquitecta Elvira Adiego y realizado con un nutrido equipo de profesionales urbanistas como parte fundamental del trabajo informativo llevado a cabo en la revisión (ADIEGO & al., 1980).

Los trabajos de remodelación de zonas interiores van a ser importantes. Cabe citar la 'Operación Cuarteles', que desarrolla ámbitos estratégicos en posiciones centrales, como el Cuartel Hernán Cortés o los cuarteles de Sementales, junto al parque Bruil, o en ámbitos algo más exteriores, en Miralbueno. O también los planes llevados a cabo en zonas de transformación de zonas industriales, como por ejemplo en la margen izquierda, con actuaciones de tamaño mediano, como el plan parcial Parque Oriente (1990, 1281 viv.), el plan parcial del Sector 51-1/ Paseo de Longares (1993, 1195 viv.) o el plan parcial del sector Azucarera (2000, 1117 viv.). El Casco Histórico también es objeto de una importante intervención, mediante el Plan Integral para la recuperación del Casco Histórico de Zaragoza que mantuvo su vigencia durante dos cuatrienios concluyendo el año 2004 (BETRÁN, 2009).

A mediados de los años 90 se inicia la revisión del Plan General de 1986. En España se están llevando a cabo importantes proyectos de transformación urbana, y en Zaragoza se encuentra esta oportunidad para debatir sobre cuestiones de alcance estratégico, sobre el modelo de ordenación general. La puesta en marcha de la línea ferroviaria de Alta Velocidad Madrid-Barcelona, con la posibilidad, a su paso por Zaragoza, del soterramiento del trazado y el desmantelamiento de los talleres de clasificación de mercancías en Delicias, presenta una clara oportunidad para la recualificación de extensas zonas del contacto entre el centro, Delicias y Almozara. Se traslada la Estación del Portillo al emplazamiento actual de Delicias, y se desmantela el trazado de la línea ferroviaria que dará lugar al corredor verde Oliver-Valdefierro, que posibilitará posteriormente la formulación de la idea del 'Anillo Verde de Zaragoza' (AA.VV, 1993).

En este proceso de revisión del Plan General se cuestionan y modifican los trazados del Tercer y del Cuarto Cinturón, y se genera un consenso ciudadano, técnico y político sobre la conveniencia estratégica de apostar por la creación del parque lineal de las riberas del Ebro. Estos proyectos estratégicos, o 'proyectos de proyectos' van a integrarse en el modelo de ciudad contenido en la revisión del Plan General,

⁸ El polígono del ACTUR se desarrolló en el tiempo a través de varios planes parciales: en 1970 la primera propuesta del plan parcial de los polígonos 46 y 47; en 1971, la segunda propuesta de este plan parcial. Las áreas 15, 16, 17, 18 y 19 fueron ordenadas por un plan parcial de 1977. En 1981-82 se reordenaron los volúmenes de la espina central, y unos años más tarde se redactaron Estudios de detalle, como el del Área 7, en 1985.

⁹ Los trabajos de revisión del Plan General de 1968 se iniciaron en 1979, bajo la dirección del arquitecto municipal Manuel Ramos Martos. El 17 de mayo de 1984 se aprobó inicialmente la adaptación-revisión de aquel P.G.M.O., y la aprobación definitiva del Plan se produjo en 1986 (B.O.E: nº 122, 22 de mayo de 1986 y B.O.A. nº 50, 28 de mayo de 1986). En 1987 se llevó a cabo el cumplimiento de prescripciones de carácter normativo, y de carácter formal y de la documentación gráfica.

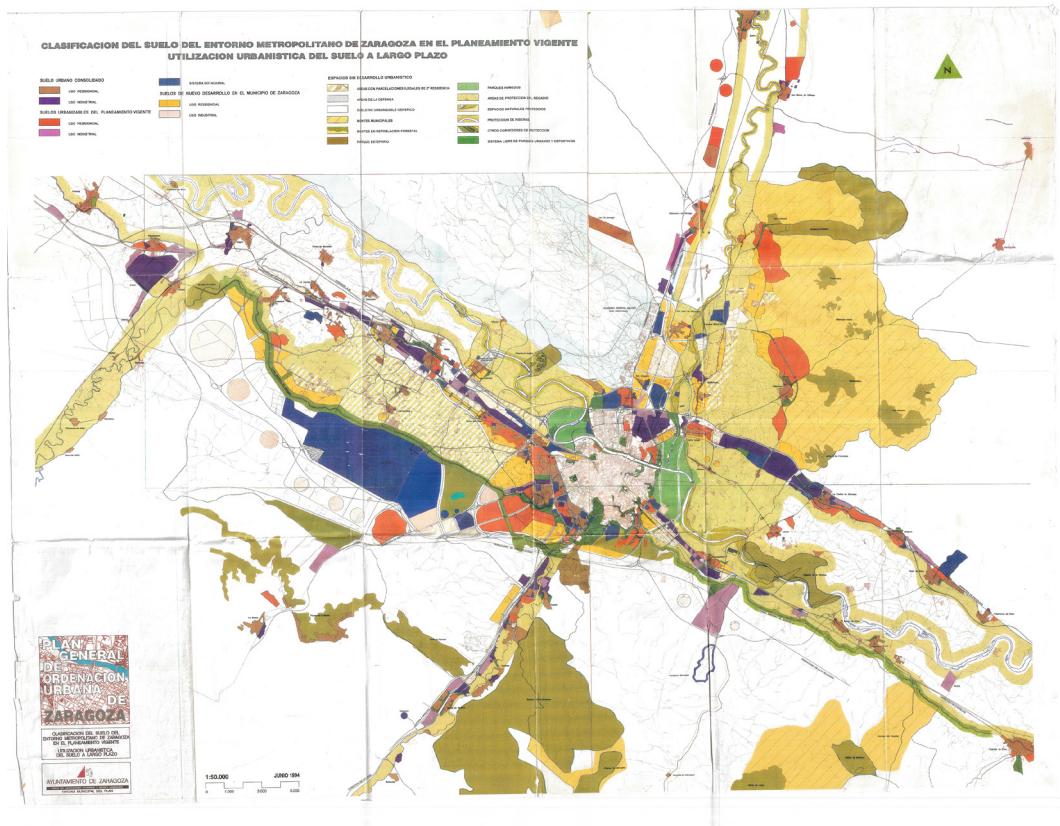


FIG. 7 / Clasificación del suelo del entorno metropolitano de Zaragoza en el planeamiento vigente. Utilización urbanística del suelo a largo plazo

Fuente: Oficina municipal del Plan. Ayuntamiento de Zaragoza. Junio, 1994

que se aprueba en 2001¹⁰. El desarrollo definitivo de estos proyectos se llevará a cabo en el marco de la organización de la Exposición Internacional ExpoZaragoza2008, y del fuerte impulso inversor de las actuaciones contempladas en el Plan de Acompañamiento de este evento internacional. (FIG. 7 y FIG. 8).

Con la aprobación del Plan General de 2001 se relanza el desarrollo urbanístico de una extensa orla que se ha dispuesto al sur del Canal Imperial de Aragón, que ya se había iniciado

con desarrollos previstos en el PGOU 1986, como la urbanización Montecanal (138 ha, 2637 viv.) y Rosales del Canal (2001, 35 ha, 2330 viv.). Al sur de estos dos sectores se aprueba en 2003 el plan parcial para el sector 89/4 Valdespartera (243 ha, 9687 viv.), promovido mediante un convenio con el Ministerio de Defensa, propietario de estos terrenos. Y en 2004 se aprueba el sector 89/3 Arcosur, de excepcionales dimensiones (435 ha, 21 148 viv.). Junto a estos dos sectores residenciales, al oeste del Cuarto Cinturón se desarrolla como Proyecto Supramunicipal la Plataforma Logística de Zaragoza "PLA-ZA" (2001, 1311 ha). Y al este, en el espacio comprendido entre el Tercer y el Cuarto Cinturón, se desarrolla el sector 88/1 Parque Venecia (2005, 96 ha, 4103 viv.) y el sector del exitoso centro comercial Puerto Venecia.

Con todos estos desarrollos, la orla sur ha transformado en estas dos últimas décadas

¹⁰ El plan general de ordenación urbana vigente en Zaragoza se aprobó definitivamente el 13 de junio de 2001 (BOA nº 71 de 13/06/2001), con texto refundido aprobado el 6 de junio de 2008 (BOA 30/6/2008). Fue redactado de oficio por los Servicios Técnicos del Área de Urbanismo, con un equipo dirigido por los arquitectos municipales Manuel Pérez Corzán, como coordinador general, junto con los también arquitectos municipales Carmelo Bosque Palacín y Ramón Betrán Abadía.

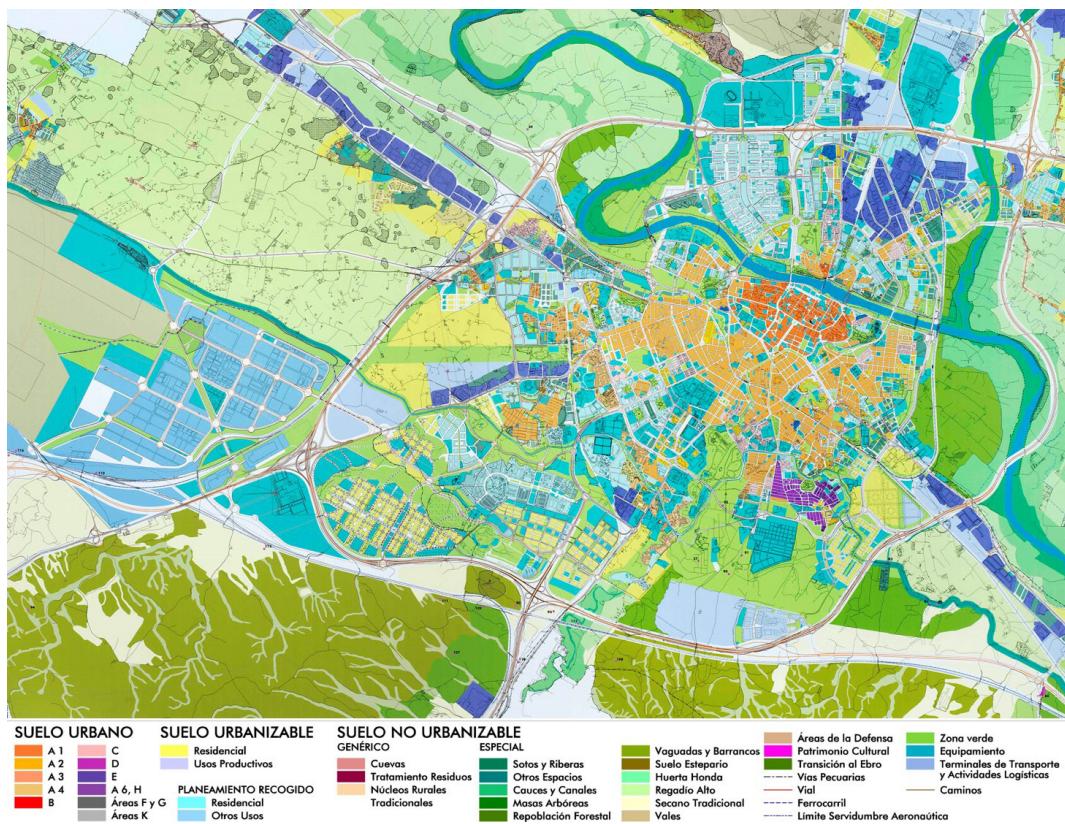


FIG. 8 / Estructura urbanística de la zona central del término municipal de Zaragoza en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) 2001

Fuente: Texto Refundido 2008 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Zaragoza

una franja de unos 13 kilómetros al sur del Canal Imperial, urbanizando unas 950 hectáreas de suelo residencial, con capacidad para unas 40 000 viviendas, y más de 1300 hectáreas para usos logísticos en la Plataforma Logística de Zaragoza.

En el conjunto de la ciudad, se ha transformado urbanísticamente una dimensión solo comparable al momento de la urbanización del ACTUR. En las dos décadas anteriores a la irrupción de la crisis de 2008, el área urbana de Zaragoza conoce unos crecimientos urbanísticos, residenciales y demográficos elevados, tanto en la periferia metropolitana, pero sobre todo en la ciudad central: "mientras la población del conjunto del área urbana ha crecido el 19%, los nuevos suelos artificiales se incrementan el 71%" (DE MIGUEL, 2014). Aun así, sus previsiones de crecimiento no están ni mucho menos agotadas, pues tiene capacidad para 64 000 licencias más y hay que tener

en cuenta que como dato medio se conceden unas 1800 al año.

Actualmente, el Plan General de 2001 cuenta con más de 200 modificaciones puntuales aprobadas. Pero si es necesario dar un impulso estratégico a la ciudad, e integrar cuestiones que han quedado paralizadas, como por ejemplo la vertebración este-oeste, las actuaciones de regeneración de los barrios de la primera corona cuyos planes de barrio alcanzaron tan solo el nivel de Avance, o la sempiterna cuestión de la vertebración metropolitana.

8. Consideraciones finales

El sistema urbano-poblacional de Aragón, desequilibrado y desajustado, ha dificultado la búsqueda de soluciones integradas, y las técnicas de ordenación del territorio y urbanísticas

desarrolladas no han respondido a un sistema coordinado de planificación supralocal y planeamiento urbanístico. La ausencia de programas económicos en los instrumentos de ordenación del territorio explica la falta de una incidencia efectiva en el territorio y en los propios contenidos de los planes urbanísticos. En sustitución de una ordenación territorial ineficaz, la Comunidad Autónoma ha intervenido en el territorio a través de los denominados Proyectos de Interés General de Aragón, con importantes efectos económicos, pero sin lograr una ordenación integrada en la ordenación urbanística de los municipios afectados.

El caso de Zaragoza y su entorno constituye un buen ejemplo de la ausencia de esta integración. La situación de Zaragoza, su población y extensa superficie territorial, en comparación con la pequeña escala de los municipios de su entorno, ha sido un argumento reiteradamente utilizado para no afrontar una planificación integrada del espacio metropolitano. Al mismo tiempo, la magnitud de los desarrollos urbanísticos y de las operaciones urbanas acometidas en la ciudad, muchas veces con participación del Estado, ha reforzado el papel de la capital regional, como elemento atractor y dinamizador del conjunto de la región.

El marco normativo urbanístico aragonés ha estado caracterizado por su continuidad en el sistema legal del planeamiento, y las aportaciones concretas se encuentran en las previsiones de planes adecuados a pequeños municipios, y en especial en la recuperación de las Delimitaciones de Suelo Urbano. El desarrollo y ejecución de los planes ha dependido más de las dinámicas locales que de las determinaciones concretas contenidas en los mismos.

Así, en relación con el recorrido experimentalizado en las figuras de planeamiento urbanístico municipal, cabe diferenciar dos situaciones. Por un lado, en las ciudades medias y en las capitales de provincia, los planes generales en los años 80 y 90 constituyeron el eje fundamental de las políticas urbanas. Sin embargo, en las dos últimas décadas, el planeamiento ha perdido ese rol por la complejidad del propio sistema de aprobación y tramitación. La rigidez de las figuras de planeamiento pone de manifiesto la dificultad para adaptarse a los nuevos retos urbanos, como por ejemplo los relacionados con la movilidad sostenible, con los cambios en las actividades comerciales, con la infraestructura verde o con necesaria adaptación al cambio climático, etc. Sin dejar de ser esenciales para la gestión y el funcionamiento urbanístico, lo sectorial gana la partida en los aspectos estratégicos.

Por otro lado, en relación con los pequeños municipios con escasa o nula dinámica de crecimiento, puede afirmarse que los planes generales han puesto de manifiesto un desajuste entre sus propias previsiones y las necesidades concretas en materia edificatoria o de pequeñas intervenciones en la gestión urbanística.

Con excepción del sistema de las ciudades medias y pequeñas, que mantiene una alta capacidad de planificación y de gestión urbanística, en los pequeños municipios (en gran parte con población inferior o 'muy inferior' a 500 habitantes) el Plan General (o la Delimitación del Suelo Urbano, en muchos casos) no constituye una demanda local y responde en gran medida a un interés de la Comunidad Autónoma.

Por último, la complejidad documental y procedimental de los planes ha conllevado la dificultad creciente para impulsar la redacción y aprobar revisiones del planeamiento general, por lo que el panorama más reciente se caracteriza por la profusión en la redacción de modificaciones aisladas del planeamiento. Es una tendencia del urbanismo aragonés, que participa de la situación general española de perdida de la función histórica de la planificación urbanística como eje de las políticas urbanas.

9. Bibliografía

- ADIEGO, E. & al. (1980): *Zaragoza Barrio a Barrio. Libro 1. San José-Las Fuentes. Libro 2: La Almozara-Delicias. Libro 3. Casco Viejo-Ensanches-Casablanca. Libro 4. Arrabal, Oliver, Valdefierro, Torrero. Barrios rurales*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza y Federación de Asociaciones de Vecinos de Zaragoza.
- AA.VV., (1993): *Zaragoza mira al futuro. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana. Documento de criterios, objetivos y soluciones generales*. Ed. Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.
- BADESA-MAESTRO, J. & al. (2022): Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Teruel: ¿a la tercera va la vencida?, Madrid: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, ISSN (E) 2659-3254, ISSN (P) 1133-4762, Vol. LIV, nº 211, pp. 221-254.
- BETRÁN ABADÍA, R. (2009): La evolución de Zaragoza de 1986 a 2008: reforma y expansión, en Marco Fraile, R., Buil Guallar, C. (eds.), *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y Urbanismo*, Zaragoza, Delegación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, pp. 287-339.
- BIELZA DE ORY, V. (2010): La ordenación del territorio en Aragón enfoques e instrumentos, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, ISSN-e 2340-0129, ISSN 0210-5462, Vol. 47, N° 2, 2010 (Ejemplar dedicado a: El estado de la Ordenación del Territorio en España), pp. 347-377.

- CALVO MIRANDA, J.L. (2012): Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 39-40, Zaragoza, pp. 293-315.
- CLIMENT-LÓPEZ, E. A. (2024): Posibilidades y límites de la ordenación territorial mediante instrumentos especiales: el caso de Aragón, Madrid: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, ISSN (E) 2659-3254, ISSN (P) 1133-4762, Vol. LVI, nº 219, pp. 49-70.
- DE LA CAL, P. & PEMÁN, I. (1998): Estándares dotacionales: Una reflexión en torno al planeamiento de desarrollo en Aragón, Madrid: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, ISSN-e 2659-3254, ISSN 1133-4762, págs. 665-685.
- DE MIGUEL, R. (2014): Metamorfosis urbana de Zaragoza, *Biblio 3W, revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XIX, nº 1.083, 25 de julio de 2014.
- GARCÍA-ALVÁREZ, G. (2011): El planeamiento urbanístico supramunicipal en Aragón: de las Normas Subsidiarias provinciales a la Directriz de Urbanismo, *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 38.
- MARÍN GAVÍN, S. (2018): Pueblos recuperados en el Alto Aragón. Huesca: Diputación Provincial de Huesca.
- PEMÁN I. (2010): Ordenación del territorio (Capítulo 60): José Bermejo Vera (Dir.), Fernando López Ramón (Dir.); Tratado de Derecho Público Aragonés: Cizur Menor (Navarra): *Civitas*, 2010 ISBN: 978-84-470-3473-4, pp. 1707-1742.
- RAMOS, M. (2009): La evolución de Zaragoza de 1960 a 1986: del milagro español a la democracia, en Marco Fraile, R., Buil Guallar, C. (eds.), *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y Urbanismo*, Zaragoza, Delegación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, pp. 249-285.
- RUÍZ-VARONA, A. (2014): Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, España, *Bitácora24* (2) 2014, pp. 31-41.
- SANCHO MARTÍ, J. (1986): *El espacio periurbano de Zaragoza*. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Zaragoza.
- de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 225, de 20/11/2015.
- Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 216, de 9 de septiembre de 1998, páginas 30514 a 30553. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/1998/07/16/7>
- Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 149, de 30/12/2006, páginas 17220 a 17237. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2006-90038>
- Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 149, de 30 de diciembre de 2006, páginas 17238 a 17244. BOA-d-2006-90251. <https://www.boa.aragon.es/eli/es-ar/dlg/2006/12/27/2/dof/spa/html>
- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* . núm. 243 de 12/12/2014, páginas 39050 a 39375. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=826167423232>
- Decreto 165/2017, Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. *Boletín Oficial de Aragón* nº 214 de 8/11/2017, páginas 30445 a 30703. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=987281220505>
- Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. *Boletín Oficial del Estado* núm. 95, de 21 de abril de 1999, páginas 14765 a 14801. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/1999/03/25/5>
- Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. *Boletín Oficial de Aragón* . núm. 28 de 06/03/2002, páginas 2318 a 2353. <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=406283380202&type=pdf>
- Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 15 de julio de 2009, páginas 59123 a 59282. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/17/3>
- Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 15 de julio de 2009, páginas 59123 a 59282. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/17/3>
- Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 140, de 18 de julio de 2014, páginas 22949 a 23070. <https://www.boe.es/ccaa/boa/2014/140/d22949-23070.pdf>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 25 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 99, de 25 de abril de 1999, páginas 3 a 126. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872

10. Referencias normativas y jurisprudencia

- Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio. *Boletín Oficial del Estado* núm. 16, de 19 de enero de 1993, páginas 1232 a 1246. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-1260>
- Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 15 de julio de 2009, páginas 59283 a 59310. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/22/4>
- Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 281, de 20 de noviembre de 2014, páginas 94806 a 94828. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2014/10/23/8>
- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio

11. Listado de Acrónimos/Siglas

ACTUR	Actuación Urbanística Urgente	NOTEPA	Norma Técnica de Planeamiento de Aragón
DGOT	Directrices Generales de Ordenación Territorial	PLA-ZA	Plataforma Logística de Zaragoza
DOT-EMZ	Directriz de Ordenación Territorial-Espacio Metropolitano de Zaragoza	PHLUS	Plataforma Logística de Huesca
EOTA	Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón	PLATEA	Plataforma Logística de Teruel
IAEST	Instituto Aragonés de Estadística	PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
LOTA	Ley de Ordenación del Territorio de Aragón	SIUA	Sistema de Información Urbanística de Aragón
		ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves