

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 211, primavera 2022

Págs. 221-254

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.13>

CC BY-NC-ND



Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Teruel: ¿a la tercera va la vencida?

Javier BADESA-MAESTRO ⁽¹⁾
Salvador GARCÍA-PANADERO ⁽²⁾
Inés FERNÁNDEZ-ABAD ⁽³⁾
Francisco ESCUSA-ANDRÉS ⁽⁴⁾
Rosa SOLER-BERNUZ ⁽⁵⁾

(1) Arquitecto–director

(2) Arquitecto

(3) Arquitecta

(4) Ingeniero C.C.P.

(5) Asesora jurídica

(1)(2)(3)(4)(5) Oficina Municipal Plan General de Ordenación Urbana de Teruel

Resumen: El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Teruel, aprobado definitivamente en el año 1985, va a tener una vigencia no inferior a cuarenta años. Tras dos procesos fallidos de revisión, se está llevando a cabo un tercero. Abandonados planteamientos expansivos, la revisión del PGOU incorpora decididamente el principio de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico, al que nos obligan tanto la ley estatal como la autonómica. Como resultado, se plantea un modelo de ciudad densa, compacta y continua —opuesta a la ciudad con baja densidad, difusa y fragmentada—, en la que jugarán un papel fundamental la recuperación de la ciudad existente y la corrección de la tradicional polarización en la distribución de los equipamientos, situados en los extremos norte y sur. No podemos dejar de considerar nuevas realidades, unas materializadas y otras en el horizonte, como las plataformas logísticas y aeroportuaria, la autovía A-40 y el bypass ferroviario; tampoco la irrupción del COVID-19.

Palabras Clave: Planeamiento urbanístico; Avance de Plan General de Ordenación Urbana; Sostenibilidad; Teruel

Correo electrónico: javier.badesa@teruel.es

Correo electrónico: salvador.garcia@teruel.es

Correo electrónico: ines.fernandez@teruel.es

Correo electrónico: francisco.escusa@teruel.es

Correo electrónico: rosa.soler@teruel.es

Review of the General Urban Development Plan of Teruel: third Time Lucky?

Abstract: The General Urban Development Plan (GUDP) in force in the municipality of Teruel, approved in 1985, will be valid for no less than forty years. After two failed review processes, a third is underway. No longer considering expansive approaches, the revision of the GUDP decidedly incorporates the principle of sustainability in urban planning, as mandated by both state and regional law. As a result, a dense, compact and continuous city model is proposed —as opposed to the city with low density, diffuse and fragmented—, in which the recovery of the existing city and the correction of the traditional polarization in the city's distribution of equipment (located in the North and South ends) will play a fundamental role. New realities must be considered, some already materialized and others on the horizon, such as the logistics and airport platforms, the A-40 highway and the railway bypass; as well as the emergence of COVID-19.

Key Words: Urban planning; Preview of the General Urban Development Plan; Sustainability; Teruel

1. Antecedentes

La ciudad de Teruel se localiza en una posición central del término municipal, estratégicamente situada aprovechando las condiciones que ofrece el espolón recayente a la confluencia de los ríos Alfambra, Guadalaviar y Turia. Las ventajosas condiciones defensivas que propiciaron su origen no comportaron inconvenientes de carácter urbanístico hasta el primer tercio del s. XX. El lento pero sostenido crecimiento posterior se ha visto limitado por las severas restricciones impuestas por la geomorfología de su entorno, así como por el modo en que el acelerado crecimiento de su trama urbana ha venido ocupando, en las últimas décadas, el escaso terreno disponible.

Por razones obvias, el peso demográfico de la población residente en la ciudad de Teruel resulta abrumador en el conjunto de los asentamientos urbanos existentes —además de la ciudad de Teruel el municipio cuenta con diez barrios rurales—, si bien debe reseñarse que se ha venido reduciendo su protagonismo a lo largo del s. XXI como consecuencia del incremento de la población residente en algunos de los barrios rurales (pasando del 4,7% al 6,6%) y, en menor medida, en asentamientos diseminados (pasando del 0,2% al 2%).

La compleja estructura urbana presenta importantes disfunciones estructurales y desequilibrios entre las diferentes áreas, como resultado de profundos movimientos migratorios internos protagonizados, en esencia, por el desplazamiento de la población autóctona hacia los nuevos barrios de la ciudad con mejores infraestructuras, equipamientos y accesibilidad,

abandonando los barrios tradicionales que han sido ocupados progresivamente por la creciente población inmigrante extranjera.

El origen medieval de la ciudad se reconoce inequívocamente en la actual trama urbana del casco histórico de Teruel, que se corresponde

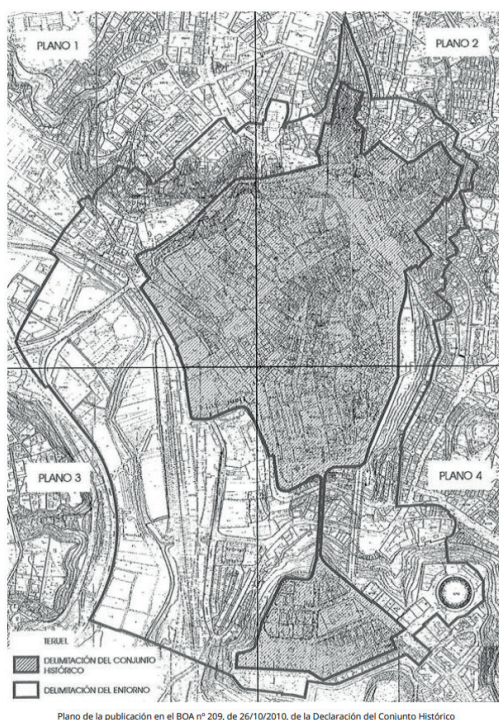


FIG.1/ **Plano de declaración del BIC Conjunto Histórico.**

Fuente: expediente de declaración del BIC

fundamentalmente con la villa de repoblación fundada por Alfonso II en octubre de 1171 y cuya ocupación se extiende hasta nuestros días.

El 19 de octubre de 2010 —tras un largo proceso iniciado 32 años antes— el Conjunto Histórico de Teruel fue declarado Bien de Interés Cultural (BIC CH). Dicho conjunto comprende además del recinto histórico de origen medieval, parte los barrios históricos extramuros (el Arrabal, el Calvario y el Carrel), la calle San Francisco, el conocido como Primer Ensanche —configurado a partir de 1930— y el viaducto que lo une al centro histórico y que permitió la expansión de la ciudad hacia el sur a partir de su construcción en 1929.

La declaración del BIC CH impone al Ayuntamiento la obligación de redactar un Plan Especial o instrumento que cumpla las exigencias establecidas por la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés. Dicho instrumento nunca se redactó, por lo que en el ámbito son de aplicación las determinaciones establecidas en la propia declaración del BIC CH, las correspondientes a las ocho zonas de ordenación urbana en las que el PGOU de 1985 dividió el Conjunto Histórico y las establecidas como ordenación pormenorizada por remisión del PGOU al PERI del Centro Histórico aprobado en 1988.

El Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) fue aprobado definitivamente en el año 1985, lo que justifica sobradamente su adaptación-revisión. Ha tenido dos intentos fallidos de revisión adjudicados en los años 2001 y 2007 respectivamente; el primero no pasó de la fase de Avance y el segundo llegó a aprobarse inicialmente.

Abandonada la fórmula convencional del contrato de asistencia técnica —contrato de servicios según la legislación vigente—, se optó por una fórmula bastante novedosa para una Administración Pública de mediano tamaño, que no cuenta con medios propios dedicados a la redacción de planeamiento.

Por Decreto de Alcaldía-Presidencia se resolvió la creación de un órgano administrativo *ex novo*, Oficina Municipal para la adaptación-revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Teruel, integrado por empleados y empleadas públicos. Su trabajo se complementa con el realizado por contratistas redactores de documentos específicos, con clara identidad, relativos a la evaluación ambiental, la protección del patrimonio cultural, el estudio de ruido, etc.

2. Justificación de la adaptación-revisión

A lo largo de su muy dilatada vigencia, el PGOU ha sido objeto de casi doscientas modificaciones aisladas, amén de numerosos planes de desarrollo, instrumentos de ordenación —según la normativa urbanística aragonesa los estudios de detalle son instrumentos de ordenación, al igual que los planes, pero no lo son de planeamiento—, criterios interpretativos, etc. Se hace necesaria una labor de integración de todo instrumento de ordenación aprobado definitivamente, cuyas determinaciones sean acordes con la ordenación prevista.

El vigente PGOU se aprobó por Decreto 9/1985, de 24 de febrero, de la Diputación General de Aragón en un marco urbanístico preconstitucional, con arreglo al texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (en adelante TRLRSOU 76) y sus Reglamentos de desarrollo. En los años posteriores, la CA de Aragón aprobó dos leyes de urbanismo, y una importante modificación de la última, previamente al vigente texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio (en adelante TRLUA). Asimismo, fundamentalmente, son de aplicación el 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, y la Norma Técnica de Planeamiento aprobada por Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón (en adelante NOTEPA).

Lo dicho hasta aquí refleja sucintamente los cambios respecto de la normativa específicamente urbanística. Señalar, asimismo, los importantes cambios operados en la normativa de carácter ambiental a nivel europeo, nacional y autonómico, que tienen gran incidencia en la tramitación y justificación de la revisión del planeamiento urbanístico.

El supuesto de alteración del PGOU por revisión es un concepto jurídico indeterminado en el TRLUA. La superación de las premisas que justificaron el modelo vigente, y el cambio radical de paradigma operado en la legislación estatal, incorporado a la legislación autonómica, respecto del “modelo de evolución urbana y ocupación del territorio”, justifican sobradamente la revisión del PGOU vigente. Según la

memoria justificativa del PGOU vigente, con subrayados nuestros:

“El “techo” del Plan, considerando la utilización del suelo no programado, en el entorno a la ciudad, es de 59.338 habitantes, que unidos a los de los núcleos rurales del propio Término, 6.954 habitantes, da una CAPACIDAD TOTAL del mismo de 66.292 habitantes, sobrepasados los cuales, ya no sería válido el planeamiento propuesto. Pero como no parece aconsejable llegar al límite, el momento de alcanzar en la ciudad los 55.000 habitantes, o de superar los 60.000 a nivel de Término, habría que ir necesariamente a una revisión.

...

Ello nos lleva a concluir que no es lógico establecer un límite temporal a este Plan, en función del ya comentado desbordamiento (imprevisible) por encima de las previsiones. Por tanto, no hay en este caso límite temporal aplicable a las previsiones, aunque si se han acotado los niveles, alcanzables en cada una de las 2 etapas cuatrienales (página 62 (Bis) de esta Memoria).

Es más importante y realista establecer el límite inferior, dadas las características del caso Teruel.

Si la tasa de incremento anual (que ahora es del 1.846% anual) disminuyera, ello llevaría a un proceso acelerado de abandono del centro y los barrios, que, en el presente Plan, se propone como señal de alarma para proceder a una REVISION que se replantee la política asumible frente al problema. En efecto en las páginas 59 a 62 (Bis) donde se establecen las hipótesis de crecimiento de la población, según las políticas de empleo adoptadas y las acciones voluntaristas encaminadas a hacerlas posibles, tenemos un máximo previsible de 41.165 habitantes en el año 93. Mientras la evolución suceda dentro de estos límites o aumente, el Plan Servirá como marco de la misma.”

El planificador ya anticipó su juicio, en el sentido de que la necesidad de revisión del PGOU de Teruel sería más por defecto de crecimiento que por exceso. Lamentablemente, la realidad ha confirmado con creces la previsión más pesimista. La población al tiempo de la aprobación del PGOU vigente era de 29.582 hab.; la población de Teruel en 2020, treinta y cinco años después, es de 36.240 hab. según datos del INE. —muy lejos de la capacidad

del suelo residencial calificado por el PGOU (66.292 hab.)—.

3. De aquellos polvos estos lodos

El primer planeamiento general del municipio de Teruel se aprueba el 22 de junio de 1965, en un momento en el que dominaban las tesis desarrollistas. Planteaba el objetivo de un Teruel industrial, con 55.886 hab. en 1975. Según la memoria justificativa del PGOU vigente:

“La realidad de la evolución de Teruel está muy por debajo de las previsiones del Plan de 1.965. Consecuencia inmediata es un exceso de suelo calificado ...”

La memoria justificativa continuaba criticando la alteración del esquema radiocéntrico previsto por el PGOU de 1965 debido a actuaciones sectoriales descoordinadas, como la variante de la carretera N-234 al sur, apoyada en la vega del Turia, la nueva Ciudad Escolar al norte, y el polígono residencial “La Fuenfresca” al sur. Como resultado, se consolidaba un sistema polarizado hacia los extremos de la ciudad que favorecerá la degradación tanto del centro histórico como de los barrios tradicionales.

Los criterios de ordenación recogidos en la memoria justificativa del PGOU vigente eran los siguientes:

- Respecto del conjunto del término municipal:

“Suelos urbanos lo más amplios posible, en los que mejorar la calidad de vida.”

- Respecto de la ciudad de Teruel:

“Explicitar su estructura lineal ya iniciada, dándole coherencia y equilibrando usos, planteando una mayor diversificación en los industriales, sobre todo.”

- Respecto de la calificación de suelo residencial, a pesar de la crítica al PGOU anterior:

“... se programa suelo (en base a lo anteriormente expuesto) para 58.079 habitantes, quedando todavía una capacidad no programada que sumada a la anterior da un TECHO a tener en cuenta a la hora de planter la revisión, de 66.292 habitantes.”

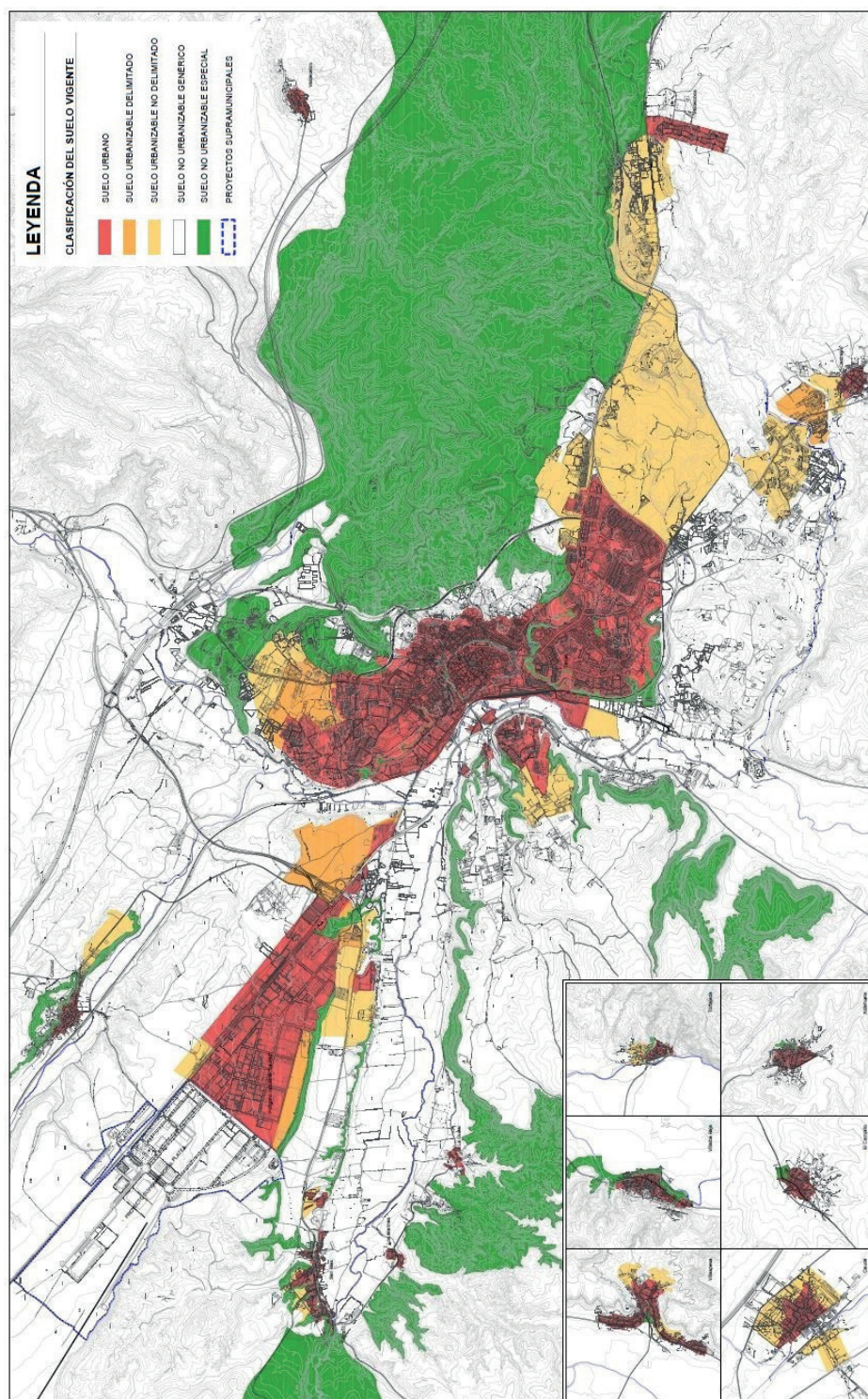


FIG.2/ **Plano de clasificación de suelo vigente.**

Fuente: Avance PGOU

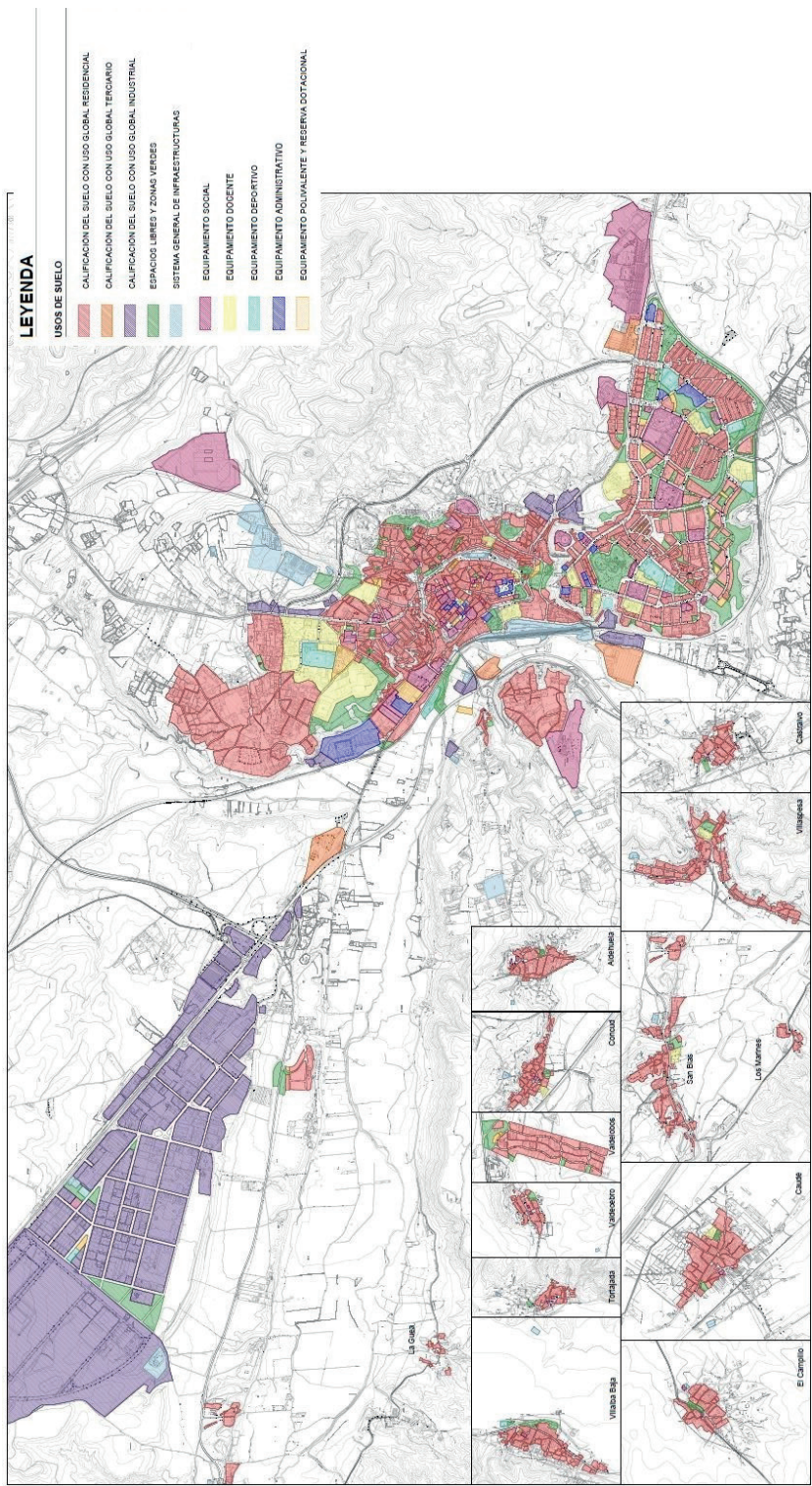


FIG. 3/ Plano de calificación de suelo vigente.

Fuente: Avance PGOU

4. Análisis crítico del PGOU vigente

4.1. Evaluación desfasada de la evolución poblacional

Como ya hemos señalado, a pesar de la crítica al anterior PGOU “*por una importante desviación respecto a la realidad*”—recordar que su previsión era de 55.886 hab.—, en un alarde de cinismo el PGOU vigente calificó suelo residencial para 66.292 hab. (aproximadamente un 20% de incremento de capacidad poblacional).

4.2. Gran ineficiencia en el consumo de suelo: modelo de ciudad de baja densidad, baja compacidad, fragmentación

El PGOU vigente apostó por la ciudad de baja densidad (hab./superficie urbana) y baja compacidad (superficie ocupada por la edificación/superficie urbana)—particularmente, en las áreas clasificadas como suelo urbano en El Pinar de La Muela y Las Viñas—, además de discontinua o fragmentada —ya que la mayor parte de los sectores de suelo urbanizable se situaban alejados de la ciudad de Teruel: Celadas, San Blas, Valdelobos, Castralvo, La Garita y Aguanaces; a los que se sumaban todos aquellos sectores de suelo urbanizable vinculados a los barrios rurales—.

Para ilustrar el resultado de este modelo tan insostenible, vamos a ver la evolución en el tiempo de la ocupación del suelo a partir de los datos del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España (SIOSE) <http://www.siose.es/web/guest/inicio>

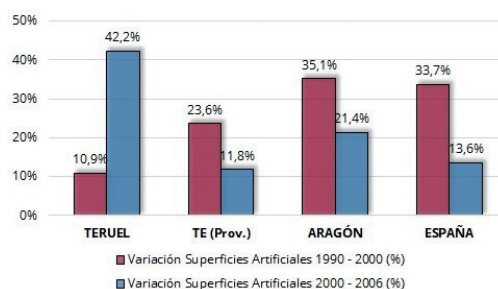


FIG. 4/ Sellado artificial del suelo.

Fuente: Sistema de Información Urbana (SIU)

Adicionalmente, la información proporcionada por el Sistema de Información Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante SIU), permite caracterizar los tipos de coberturas de los suelos artificiales detectados. Si ceñimos el análisis a las coberturas adscritas a los desarrollos residenciales, obtendremos una fotografía bastante fiel de la desviación del modelo de crecimiento de la ciudad de Teruel respecto del modelo de ciudad compacta. La cobertura que se corresponde con la ciudad compacta es la denominada “*Urbano Mixto*” que a su vez se desdobra en: ▪ *Urbano Mixto - Casco* y *Urbano Mixto - Ensanche*

Por el contrario, las coberturas que se corresponden con la ciudad dispersa son: *Urbano Mixto - Discontinuo* y *Urbano Mixto - Diseminados*

Los valores del término municipal de Teruel —suma de las coberturas *Urbano Mixto - Casco* y *Urbano Mixto - Ensanche*— se asemejan a los valores obtenidos en el conjunto del país, con magnitudes distorsionadas por los crecimientos turísticos de segunda residencia de la costa española. Sin embargo, difieren notablemente de los correspondientes al conjunto de la CA de Aragón, mucho más alineados con el modelo de ciudad compacta.

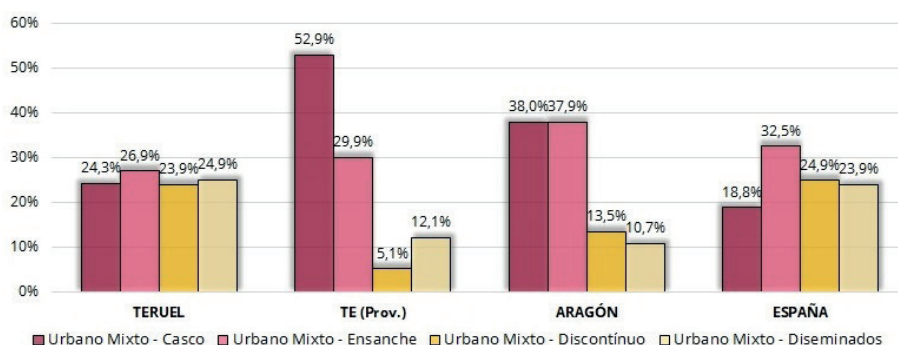


FIG. 5/ Coberturas urbanas 2014.

Fuente: SIOSE

Por último, mostramos la evolución temporal de la superficie ocupada por la edificación:



FIG. 6/ Evolución histórica de la ciudad de Teruel.

Fuente: DAMIÁN SANZ, M.A.

4.3. Abuso en la clasificación de suelo urbano

El PGOU vigente clasificó gran parte del suelo urbano aplicando el criterio de “consolidación por la edificación” del art. 78 del TRLRSOU 76, según el cual constituirán el suelo urbano:

“a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.

b) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.”

Sin embargo, según comentarios de GARCÍA MÁRQUEZ M¹, miembro del equipo redactor del PGOU vigente, con subrayado nuestro:

“4.3.2.10. Las Viñas

..., con viviendas unifamiliares aisladas (en muchos casos de construcción clandestina), asentadas sobre y entre parcelas de viña y que dada su diseminación ocupan un área muy extensa y poco consolidada (FIG. 8).

4.3.2.11. El Pinar de La Muela.

Situado al otro lado de la Vega, en el cerro de La Muela (FIG. 7). Presenta características similares a las del área de Las Viñas.”



FIG. 7/ **El Pinar de La Muela, suelo urbano “consolidado por la edificación”.**

Fuente: GARCÍA MÁRQUEZ, M.



FIG. 8/ **Las Viñas, suelo urbano “consolidado por la edificación”.**

Fuente: GARCÍA MÁRQUEZ, M.



FIG. 9A Y FIG. 9B/ **Urbanización en suelo urbano El Pinar de La Muela.**

Fuente: Oficina PGOU

¹ García Márquez M. Geografía Urbana de Teruel. Ed.

Instituto de Estudios Turolenses 1983

4.4. Falta de gestión sistemática

Las obras de urbanización se han venido realizando mediante actuaciones puntuales, para el servicio exclusivo de las viviendas que las justifican. En ocasiones, sin la disponibilidad civil de los terrenos que permitiera el cumplimiento de las mínimas condiciones técnicas exigibles. Esta práctica habitual ha supuesto que el Ayuntamiento no ha recibido las instalaciones que deben cederse, ni los suelos que ocupan, ni los suelos con destino dotacional público (fundamentalmente integrantes del sistema local de infraestructura viaria). El resultado dista mucho de una urbanización coherente, que hubiera requerido de actuaciones sistemáticas (integradas) y no de esporádicas actuaciones asistemáticas (aisladas).

4.5. Déficit de ordenación pormenorizada: abuso del régimen transitorio

Según la memoria justificativa del PGOU vigente, la falta de ordenación pormenorizada de buena parte del suelo clasificado como urbano fue consecuencia directa de las condiciones del contrato suscrito, puesto que la Corporación Municipal optó porque esta no se abordase desde el PGOU, por su mayor coste económico. Concretamente, de las 500,18 ha de suelo clasificado como urbano en Teruel ciudad, el PGOU 85 dejó pendiente de ordenación pormenorizada 229,71 ha (45,9% del total del suelo clasificado como urbano). Consciente el redactor de las dificultades que podía suponer, estableció el siguiente régimen transitorio con subrayados nuestros:

“EJERCICIO DE LA FACULTAD DE EDIFICAR

I.1.b. Podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar, considerándose como tales aquellos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministro de energía eléctrica, siempre que la vía a la que den frente tenga pavimentada la calzada y, en su caso, encintado de aceras; así mismo se exigirá que se hayan señalado alineaciones y rasantes, bien por venir señaladas en el Plan General o por haberse aprobado el correspondiente Estudio de Detalle.

...

I.1.d. El régimen anteriormente expuesto será de aplicación igualmente a aquellas áreas de suelo urbano pendientes de PERI, según previsión del Plan General, siempre que el terreno se sitúe en una manzana consolidada en su totalidad por la edificación, aplicándose las alineaciones y

rasantes recogidas en el Plan General, que se remiten a las existentes de hecho.

I.1.e. Del mismo modo, resulta de aplicación el régimen de las normas I.1.a. y I.1.b., para aquellos terrenos que se hallen en áreas pendientes de PERI y en manzanas consolidadas por la edificación al menos, en sus dos terceras partes, siendo de aplicación las alineaciones y rasantes recogidas en el Plan General que se remite a las existentes de hecho, debidamente completadas, mediante un Estudio de Detalle de acuerdo con las previsiones del artículo 65. a., del Reglamento de Planeamiento.”

La remisión de la ordenación pormenorizada a Planes Especiales de Reforma Interior (en adelante PERI), algunos de los cuales ni siquiera se han aprobado a día de hoy, ha extendido en el tiempo la aplicación del régimen transitorio. La ordenación urbanística —que no planeamiento urbanístico en aplicación del TRLUA como ya hemos visto—, se ha llevado a cabo mediante la aprobación indiscriminada de Estudios de Detalle, con las siguientes consecuencias:

- Dejación palmaria de la potestad pública de planeamiento, como resultado de una ordenación puntual, a escala de parcela, sin ninguna visión de conjunto que prevea la calificación de las dotaciones públicas (infraestructura viaria, espacios libres-zonas verdes, y equipamientos), ni la delimitación de ámbitos de actuación sistemática que permitieran la cesión gratuita de los mismos.
- Déficit significativo de suelo dotacional, derivado de la previsión de su obtención por expropiación.
- Déficit en la calidad de la urbanización, tanto del viario como de los espacios libres-zonas verdes, que en una actuación sistemática se habrían cedido al municipio debidamente urbanizados en ejecución del oportuno proyecto de urbanización.

4.6. Elevado número de normas zonales

Otra de las negativas consecuencias de la remisión de la ordenación pormenorizada del suelo urbano a PERI, en general correspondientes a ámbitos muy pequeños —véase que son un total de 33—, es la proliferación de normas zonales sin justificación. Es frecuente que las normas zonales de PERI colindantes difieran solamente en la denominación.

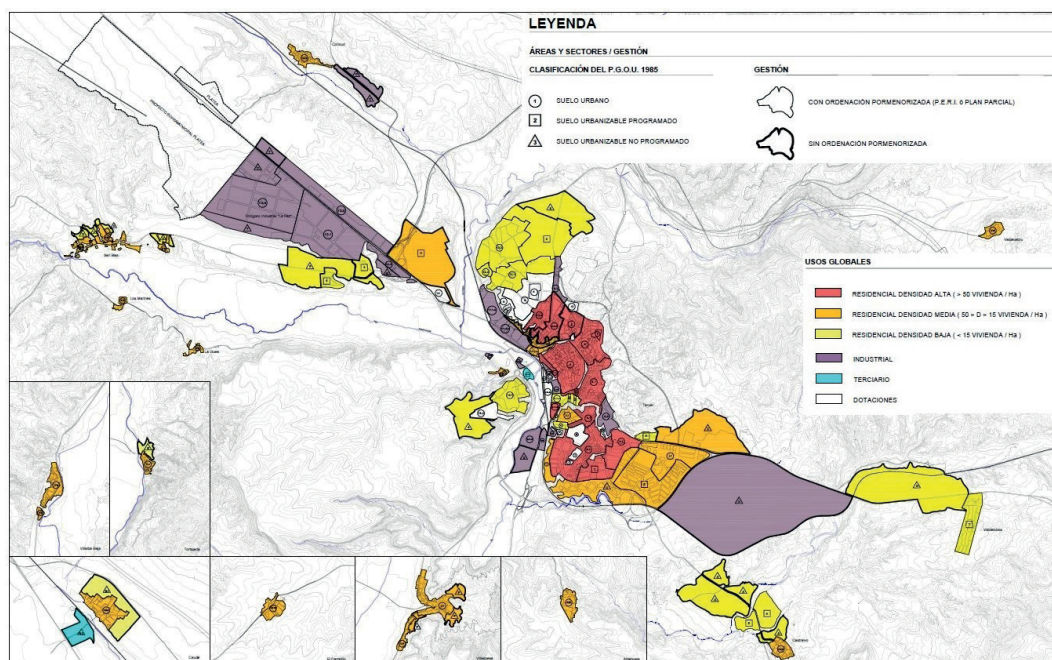


FIG. 10/ Ordenación pormenorizada remitida a PERI o PP (delimitación líneas gruesas).

Fuente: Oficina PGOU



FIG. 11A Y 11B/ Áreas 8.2 Frente a Ciudad Escolar y 11. 1.a. Ctra. de Zaragoza

Fuente: Oficina PGOU

4.7. Incoherente regulación de usos

En relación con lo anterior, debe ponerse en evidencia la incoherente compatibilidad de usos que ha dado como resultado áreas desordenadas; a modo de ejemplo:

- Área 8.2 Frente a Ciudad Escolar: Uso característico industrial, compatible con el uso residencial (máximo 1 viv. /500m²).
- Área 11. 1.a. Ctra. de Zaragoza: Usos pormenorizados residencial e industrial (compatible con vivienda), y servicios.

5. Desarrollo del PGOU vigente

Como hemos expuesto, el PGOU vigente solamente ordenó pormenorizadamente en torno al 50% del total del suelo urbano. Incluso, a día de hoy, siguen sin ordenación pormenorizada un total de 27,01 ha (aproximadamente el 12% del total de suelo urbano no ordenado inicialmente). Se han desarrollado totalmente (ordenación pormenorizada + proyecto de urbanización + ejecución de la urbanización) 5 sectores de suelo urbanizable delimitado (SUZ-D), con una superficie de 70,64 ha, que suponen solamente el 39,6% del total, y 2 sectores de suelo urbanizable no delimitado (SUZ-ND), con una superficie de 26,81 ha, que suponen solamente el 9% del total del SUZ-ND. Como vemos, a pesar del largo periodo de vigencia del PGOU, el desarrollo del suelo urbanizable —delimitado y no delimitado— ha sido muy escaso (globalmente, representa aproximadamente el 20% del total de suelo clasificado como urbanizable).

6. Objetivos de la revisión del PGOU

Las premisas con las que se aborda la revisión del PGOU son fundamentalmente:

- La obsolescencia de las previsiones del propio Plan, que califica suelo residencial muy por encima del justificado en las previsiones demográficas (66.292 hab.).
- El cambio de paradigma derivado de la legislación estatal, incorporado a la legislación autonómica, que se resume en el principio de “desarrollo sostenible”.
- Los cambios en las normativas urbanística, ambiental y sectorial.

El punto de partida para la evaluación de las necesidades no puede ser otro que el estudio de la demografía y de los indicadores socioeconómicos a lo largo de un periodo lo suficientemente representativo. Por otra parte, tomamos en consideración a la luz del marco legislativo vigente la evolución histórica de la ciudad y de su entorno, la experiencia acumulada en la aplicación del PGOU, el reconocimiento de los valores naturales y paisajísticos, los riesgos naturales y tecnológicos, y las características de las infraestructuras existentes y programadas. Todo ello en un contexto macroeconómico incierto que obliga, por mandato del legislador estatal, a ponderar las decisiones adoptadas para asegurar la sostenibilidad económica del modelo territorial propuesto.

El Avance de la adaptación-revisión del PGOU (en adelante Avance PGOU) es la ciudad densa, compacta y continua; incorporando la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y corrigiendo la polarización de los grandes equipamientos.

Agrupamos los objetivos del Avance PGOU en los siguientes bloques temáticos:



FIG. 12A, 12B Y 12C/ Desarrollo del suelo urbanizable (previsto y ejecutado) en el PGOU vigente.

Fuente: Oficina PGOU

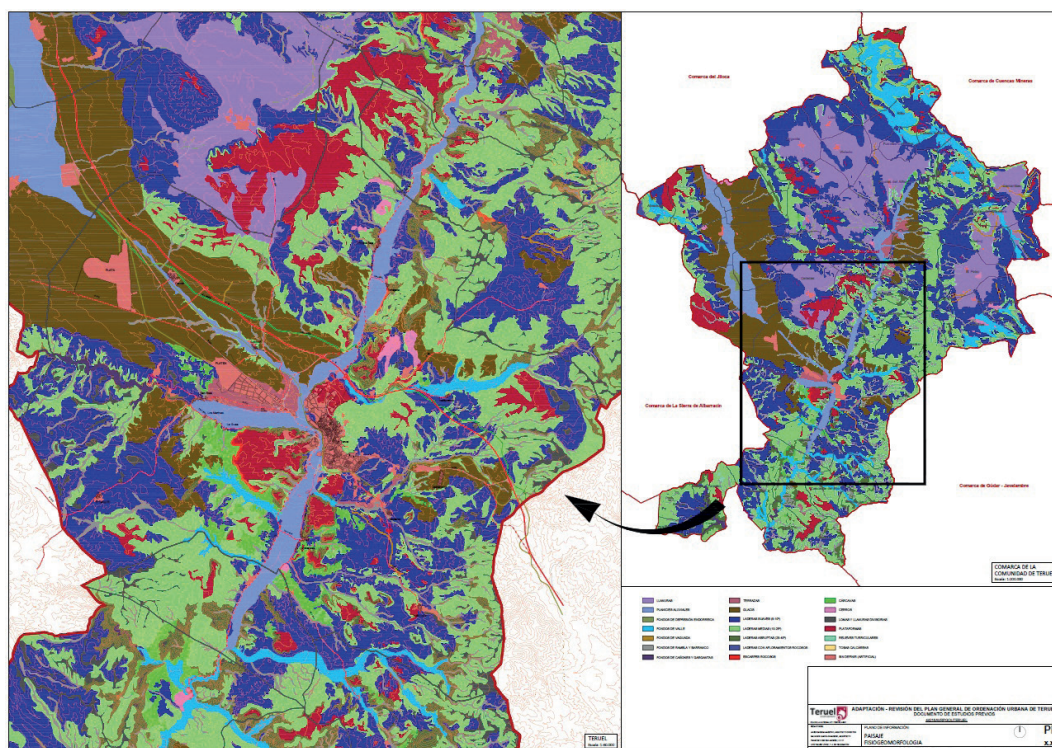


FIG. 13: Fisiogeomorfología.

Fuente: Mapa de Paisaje de la Comarca "Comunidad de Teruel"

6.1. Patrimonio natural y paisaje

- Incorporación de los corredores ecológicos: Infraestructura Verde. (FIG. 13)
- Mejora paisajística de los accesos a la ciudad, y de sus bordes y espacios periurbanos
- Salvaguarda de los hitos topográficos del municipio.
- Impulso a la regularización de las viviendas ilegales en suelo no urbanizable.

6.2. Patrimonio cultural

- Incorporación de las determinaciones exigibles a un plan especial de protección del BIC Conjunto Histórico de Teruel.
- Protección del "paisaje urbano histórico": unidades de paisaje a escalas lejana, intermedia y menor.
- Impulso a la aplicación de la ordenanza municipal sobre el Informe de Evaluación de los Edificios.



FIG. 14A/ Degradación del paisaje urbano histórico (escalas cercana e intermedia).

Fuente: Oficina PGOU



FIG. 14B/ **Degradación del paisaje urbano histórico (escalas cercana e intermedia).**

Fuente: Oficina PGOU

6.3. Población y residencia

- Consolidación la ciudad de Teruel como núcleo articulador de la provincia.
- Adecuación de la calificación de suelo residencial a las proyecciones demográficas y del parque residencial.
- Consumo racional de suelo: incremento de la densidad e incremento de la compacidad. (tipologías adecuadas), recalificaciones con uso residencial de usos industriales obsoletos enclavados en zonas residenciales.
- Regeneración y renovación frente a la vulnerabilidad urbana: Programa de Rehabilitación.
- Reversión de los procesos de gentrificación y turistificación del centro histórico
- Ordenación específica en núcleos rurales.

6.4. Suelo para usos productivos

- Adecuación de la calificación de suelo industrial/terciario a las proyecciones de los usos industrial/terciario.

6.5. Dotaciones urbanísticas

6.5.1. Infraestructuras

- Garantizar la suficiencia del recurso hídrico tras el desarrollo de todos suelos propuestos como urbanizables y urbanos no consolidados, además de los proyectos supramunicipales.

- Garantizar la capacidad de las infraestructuras básicas que dan servicio a la ciudad y los barrios rurales, y calificar suelo para las que pudieran resultar insuficientes.

6.5.2. Zonas verdes

- Excluir del cómputo del sistema general de zonas verdes aquellos suelos desconectados del núcleo urbano o cuya pendiente no permita su uso y disfrute por parte de los ciudadanos.
- Calificar como sistema general de zonas verdes las áreas más próximas a la ciudad consolidada, ubicadas en la vega del Turia y en el parque de Las Arcillas.
- Reordenar la distribución del sistema general de zonas verdes en el conjunto de la ciudad, intentando un reparto más homogéneo entre los distintos barrios. Esto permitirá mejorar su utilización por parte de la ciudadanía, y reducirá los desplazamientos.

6.5.3. Equipamientos

- Distribuir los equipamientos de forma homogénea entre los diferentes barrios de la ciudad, de forma que se favorezca su utilización, minimizando los desplazamientos.

6.5.4. Movilidad

- Mallar la red, conectando el eje central, la Ronda de barrios Manuel Pertegaz, el eje oeste y la N-234 entre sí. Implica la mejora de las características geométricas y la prioridad en las intersecciones con otras vías.
- Mejorar de las conexiones entre barrios y con el nuevo hospital del Planizar.
- Crear itinerarios peatonales de largo recorrido que conecten los barrios entre sí y con el centro histórico, apoyados en los ascensores existentes y en otros propuestos.
- Proseguir con la extensión de la red de carril bici. Prever su utilización no solo por bicicletas sino también por los nuevos modos de transporte eléctricos.
- Peatonalizar totalmente el centro histórico
- Incorporar a la red de itinerarios peatonales/carril bici, la comunicación con los barrios rurales.

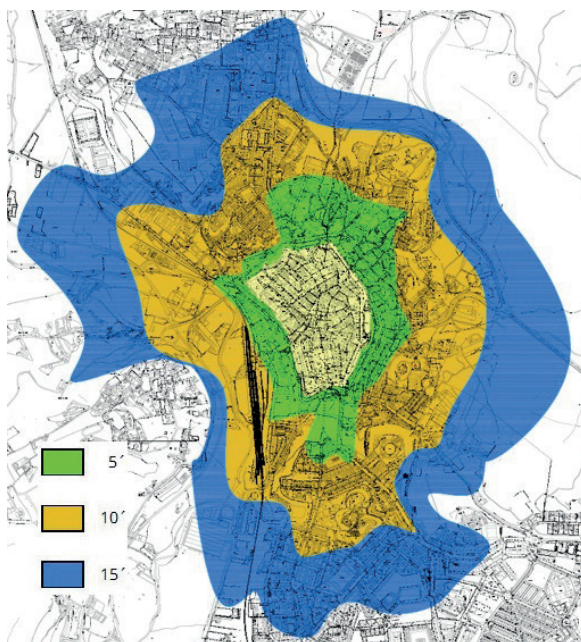


FIG. 15/ Isócronas peatonales desde el centro histórico.

Fuente: Oficina PGOU

- Proponer medidas encaminadas a la resolución de los problemas de aparcamiento detectados, tanto en el centro histórico, como en otros barrios de la ciudad próximos al centro histórico, que presumiblemente se agravarán con la peatonalización de éste.

7. Referentes normativos

No tiene ningún sentido detallar la muy prolija normativa que resulta de aplicación a la revisión del PGOU. Sí lo tiene en cambio, referirnos a los principios rectores, a niveles urbanístico y de ordenación del territorio, que han inspirado el modelo territorial propuesto.

7.1. Urbanismo

Según el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU 2015):

“Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.”

Según el 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:

“Artículo 39. Modelos de evolución urbana y ocupación del territorio.

1. El plan general de ordenación urbana deberá concretar el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio incorporando las determinaciones de ordenación estructural establecidas en el artículo siguiente, ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, conforme a los siguientes criterios:

a) Deberá adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. (...)”

7.2. Ordenación del Territorio

La Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobada por Decreto 202/2014 de 2 de diciembre (en adelante EOTA), es un instrumento de planificación territorial cuyo objetivo es establecer pautas de actuación —estrategias y normas— “para los agentes territoriales, que promuevan el desarrollo territorial de la C.A. de Aragón de forma equilibrada y sostenible”. El documento *Modelo territorial* contiene la propuesta de objetivos específicos que dan concreción a los objetivos generales enunciados en la memoria, así como las estrategias y normas propuestas para la consecución de aquellos. Las determinaciones, con subrayados nuestros, son de dos clases:

- “Las estrategias (E) para alcanzar el modelo propuesto son determinaciones orientativas, vinculantes en cuanto a sus fines y concretadas por las administraciones públicas a las que corresponda su aplicación, de modo que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Estrategia.
- Las normas (N) son reglas de aplicación directa o que inciden en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su competencia.”

Interesa destacar la singularidad del sistema de asentamientos del término municipal de Teruel, que incluye la capital provincial y diez barrios rurales con grandes diferencias demográficas, socioeconómicas, dotacionales, etc. Es por ello, que resulta particularmente oportuna la aplicación del Objetivo 18.1 *Estructura del sistema de asentamientos* y la Norma 18.1.N1 que lo desarrolla, con la finalidad de asignar a cada asentamiento la función más adecuada para contribuir a un desarrollo territorial equilibrado. Hemos considerado la caracterización de los asentamientos más actualizada, recogida en la Orden VMV/397/2019, de 1 de abril, por la que se publica la actualización de la Estructura del Sistema de Asentamientos de Aragón “en función del Nomenclátor de habitantes de 2018 y otras variables socioeconómicas”; de resultas de la misma solo dos de los barrios rurales —San Blas y Villaspesa— presentan cierto dinamismo “dependientes, en fase de transición hacia la autosuficiencia” y el resto se caracterizan como “dependientes” o incluso “dependientes de problemática viabilidad”.

8. Estimación de necesidades: calificación de suelo

8.1. Uso industrial/terciario

Hemos determinado la ratio actual de suelo con calificación industrial/terciario, a razón de 825,98

GRUPO	RANGO
CENTRALIDADES	I. Capital de Aragón
	II. Capitales provinciales
	III. Cabeceras supracomarciales
	IV. Capitales comarciales administrativas
	V. Otras centralidades
ASENTAMIENTOS AUTOSUFICIENTES	VI. Autosuficientes A
	VII. Autosuficientes B
	VIII. En transición a la autosuficiencia
ASENTAMIENTOS DEPENDIENTES	IX. Dependientes
ASENTAMIENTOS DESHABITADOS	X. De problemática viabilidad
ASENTAMIENTOS AISLADOS	XI. Asentamientos deshabitados
	XII. Asentamientos aislados

FIG. 16/ Clasificación de los asentamientos de población de Aragón.

Fuente: EOTA

m², por trabajador. De mantenerse esta estructura productiva en el horizonte del PGOU, el incremento de población trabajadora vinculada al sector industrial y energía sería de 5.972 viv. x 1,58 hab./viv. x 10,8% trabajadores, igual 1.019 nuevos empleos en el sector industrial y energía que requerirían 841.674 m² con calificación industrial/terciario.

El Avance PGOU califica 735.231 m² de suelo industrial/terciario, a los que deben añadirse los suelos disponibles en las plataformas PLATEA² y PLATA³: 1.727.383 m² y 331.923 m² respectivamente. El total de suelo vacante con calificación industrial/terciario es de 2.794.537 m², que cubre muy holgadamente las necesidades evaluadas.

8.2. Uso residencial

Vemos en primer lugar, la proyección basada en la tasa de crecimiento anual acumulativo "tcaa" que se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$tcaa = \sqrt[n]{\frac{P^{t+n}}{P^t}} - 1$$

tcaa tasa de crecimiento anual acumulativo
 P^{t+n} población al final del periodo evaluado
 P^t población al inicio del periodo evaluado
 n número de años evaluados

Hemos tomado como referencia los años 1998 y 2019, obteniendo una tcaa de 0,008924381.

Para calcular la población en el horizonte temporal establecido, se aplica la fórmula:

$$P^{t+n} = P^t (1 + tcaa)^n$$

Obteniendo una población a 20 años vista (ejercicio 2039) de 42.869 hab.

Alternativamente, planteamos la proyección basada en los escenarios tendenciales de las series anuales del periodo 2006-2019 para integrar dos ciclos claramente diferenciados. El crecimiento demográfico explosivo inducido por la inmigración extranjera durante el ciclo económico expansivo de comienzos del s. XXI, y la regresión demográfica sufrida como consecuencia de la crisis económica que provocó el retorno de esta población a sus países de origen por la falta de expectativas laborales. Este panorama tan incierto sobre la evolución en los próximos años ha recomendado evaluar tres hipótesis o escenarios:

- Escenario tendencial

A partir de la media aritmética del total de los valores de variación anual en el periodo histórico tomado como referencia (incluyendo cada valor con su signo, positivo o negativo, resulta una variación anual de + 0,47%).

- Escenario expansivo

A partir de la media aritmética considerando, exclusivamente, los valores de variación anual positiva en el periodo histórico tomado como referencia, resulta una variación anual de + 1,03%.

- Escenario recesivo

A partir de la media aritmética considerando, exclusivamente, los valores de variación anual negativa en el periodo histórico tomado como referencia, resulta una variación anual de -0,44%.

En estos tres escenarios, la proyección de la población del término municipal de Teruel sería la siguiente:

Escenario	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Expansivo	35.890	36.258	36.631	37.007	37.387	37.770	38.158	38.550	38.946	39.345	39.749	40.157	40.570	40.986
Tendencial	35.890	36.059	36.228	36.399	36.570	36.742	36.915	37.088	37.263	37.438	37.614	37.791	37.969	38.147
Recesivo	35.890	35.733	35.576	35.421	35.265	35.111	34.957	34.804	34.652	34.500	34.349	34.199	34.049	33.900

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Elaboración propia

PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN DE TERUEL (Periodo 2033 - 2046)

Escenario	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046
Expansivo	41.407	41.832	42.261	42.695	43.133	43.576	44.023	44.475	44.932	45.393	45.859	46.330	46.806	47.286
Tendencial	38.327	38.507	38.688	38.870	39.053	39.236	39.421	39.606	39.792	39.980	40.168	40.357	40.546	40.737
Recesivo	33.751	33.603	33.456	33.310	33.164	33.019	32.874	32.730	32.587	32.444	32.302	32.161	32.020	31.880

Fig. 17/ Proyección estimada de la evolución de la población de Teruel.

Fuente: Oficina PGOU

² PLATEA Plataforma Logística de Teruel

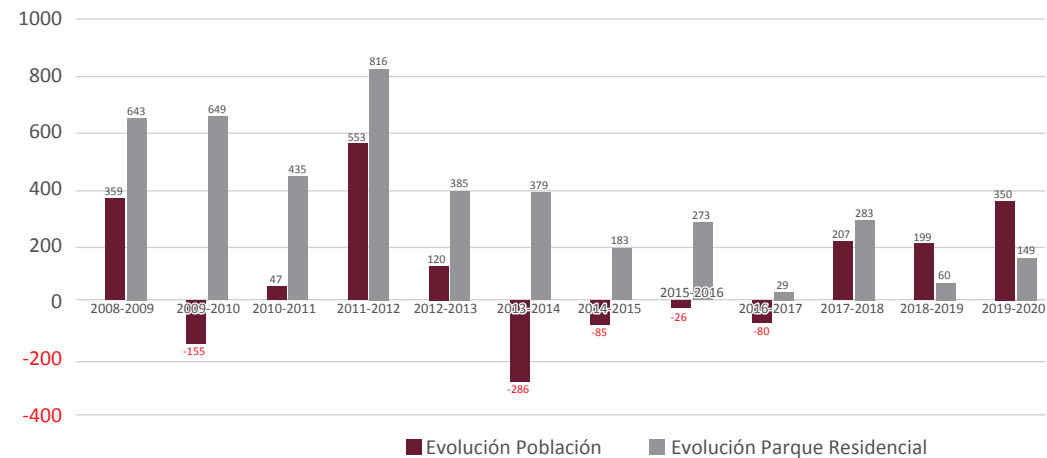


FIG. 18/ Evolución interanual población vs parque residencial.

Fuente: Oficina PGOU

Visto lo sucedido en los años posteriores a la crisis económica, el freno de la población inmigrante extranjera, y las proyecciones demográficas del INE, el equipo redactor apuesta por considerar el “escenario tendencial” como el escenario más verosímil, resultando una población estimada en 2040, de 39.606 hab. No obstante, esta previsión se puede ver afectada por las coyunturas socioeconómicas que sucedan a lo largo de estos veinte años.

8.3. Proyección de viviendas

Pese al estancamiento demográfico experimentado en el periodo evaluado, el parque residencial no ha cesado de crecer, pasando de 17.122 viv. en 2009 a 20.614 viv. en el 2019, lo que representa un incremento de 3.492 viv. cuando en el mismo periodo la población se ha incrementado en 494 hab., razón por la que estas proyecciones responden a dinámicas claramente diferenciadas, y así deben ser ponderadas en las propuestas del Avance PGOU como veremos más adelante al establecer la ratio habs./viv.

Al igual que en las proyecciones de población, se han valorado 3 escenarios, tomando como referencia la clasificación contenida en la *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad*⁴:

- Normalizado o tendencial

“Considerado como el escenario deseable, supone que la edificación se ejecuta a un ritmo adecuado a la demanda. Como media de los municipios españoles, la demanda de vivienda nueva se ha venido situando históricamente, entre la 8-10 viviendas/1.000 habitantes/año.”

- Expansivo u optimista

“El ritmo de producción inmobiliaria resulta ser igual o superior al doble del correspondiente escenario normalizado”

- Recesivo o pesimista

“El ritmo de producción inmobiliaria resulta ser igual o menor a la mitad del correspondiente escenario normalizado, esto es, inferior a 4 viviendas/1.000 habitantes/año.”

Las proyecciones no tienen una fiabilidad absoluta y, lo que es más importante, el mercado de suelo no es un mercado perfecto; por ello, a la demanda obtenida de la proyección en el escenario tendencial se le aplica un coeficiente de ponderación. Con los planteamientos expansivos de hace años este coeficiente llegaba a ser 6, es decir, se ofertaba seis veces la cantidad estimada. Actualmente, a partir de la incorporación de criterios de sostenibilidad, este factor se ha reducido progresivamente (situándose comúnmente en una horquilla entre 2 y 3). Es lo que se denomina “factor de esponjamiento” o “factor de corrección de rigidez de oferta”. En nuestro caso, el coeficiente es de 1,34.

³ PLATA Plataforma Aeroportuaria de Teruel

⁴ Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad publicada por la Secretaría de Estado de

Vivienda y Actuaciones Urbanas, del extinto MINISTERIO DE FOMENTO (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) 2011

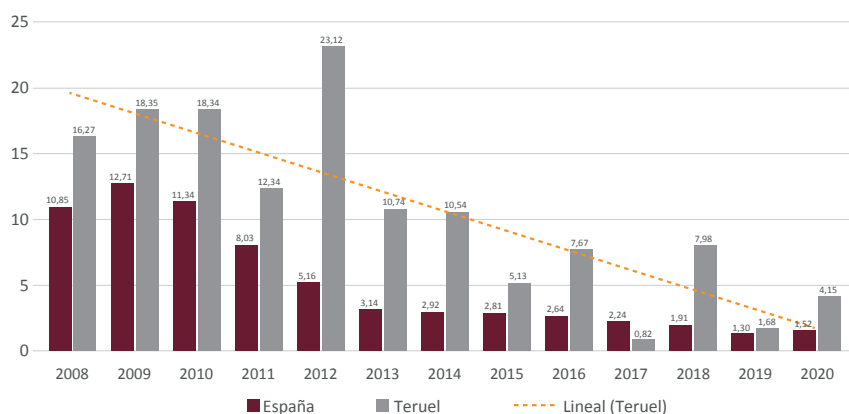


FIG. 19/ Evolución núm. de viviendas/año por 1000 habitantes, España vs Teruel

Fuente: Oficina PGOU

De una forma similar a la descrita para la proyección de la población, el Avance PGOU proyecta la demanda de vivienda en el horizonte del PGOU, en tres escenarios:

- Escenario tendencial

A partir de la media aritmética del total de los valores de variación anual en el periodo histórico tomado como referencia, incluyendo cada valor con su signo, positivo o negativo, resulta una variación anual de + 0,983%. Ello supondría un incremento total de 4.454 viv. (223 viv. /año). El valor obtenido supone una ratio de 6,19 viv. /1.000 hab./año, que se corresponde con los valores que la Guía del Ministerio atribuye a un escenario entre normalizado y regresivo.

Obviamente, el nuevo PGOU no puede ignorar la tendencia bajista de la estructura familiar, que a buen seguro recogerá el futuro Censo INE 2021. En este sentido, y extrapolando los datos registrados en 2019 (35.890 hab.) a las proyecciones estimadas (+3.716 hab.), la población de Teruel en el horizonte del Plan (2040) sería de 39.606 hab., resultando una ratio de 1,5799 hab./viv.

- Escenario expansivo

A partir de la media aritmética considerando, exclusivamente, los valores de variación anual positiva en el periodo histórico tomado como referencia, resulta una variación anual de +1,741%. Ello supondría un incremento total de 8.496 viv. (391 viv./año), que no resulta verosímil fuera de las extraordinarias circunstancias que propiciaron el mayor crecimiento inmobiliario de la historia en España, y resultaría contrario al principio de sostenibilidad del PGOU (ambiental, económica y social).

- Escenario recesivo

Se ha estimado un escenario de estancamiento, sin variación anual, considerando una hipotética pérdida de población, en el que se cubrirían las necesidades residenciales con el parque inmobiliario existente (20.614 viv.), y las actuaciones de rehabilitación. Este planteamiento no resultaría realista si lo contrastamos con el comportamiento de la demanda de vivienda.

En estos tres escenarios, la proyección de la demanda de vivienda en el término municipal de Teruel sería la siguiente:

Escenario	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Expansivo	20.614	20.956	21.303	21.656	22.015	22.379	22.750	23.127	23.510	23.900	24.296	24.698	25.108	25.524
Tendencial	20.614	20.807	21.002	21.198	21.397	21.597	21.799	22.003	22.209	22.417	22.627	22.838	23.052	23.268
Recesivo	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Elaboración propia

PROYECCIÓN DE DEMANDA DE VIVIENDAS DE TERUEL (Periodo 2033 - 2046)														
Escenario	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046
Expansivo	25.947	26.377	26.814	27.258	27.710	28.169	28.635	29.110	29.592	30.083	30.581	31.088	31.603	32.126
Tendencial	23.486	23.705	23.927	24.151	24.377	24.605	24.836	25.068	25.303	25.539	25.778	26.020	26.263	26.509
Recesivo	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614	20.614

FIG. 20/ Proyección de la demanda estimada de viviendas en Teruel.

Fuente: Oficina PGOU

8.4. Reflexión sobre la aplicación de la ratio habitantes por vivienda

Establecidas las proyecciones de población y de vivienda en el horizonte de veinte años (al que nos obliga la Ley de Urbanismo vigente, como horizonte de gestión, en defecto de otra previsión), el PGOU atribuye usos al suelo con la técnica de la calificación, ya sea como uso global o como uso pormenorizado. A la vista de las necesidades de vivienda previamente evaluadas, el PGOU debe calificar suelo residencial con una razonable holgura —aplicando, como ya se ha dicho, un “factor de esponjamiento” o “factor de corrección de la rigidez de la oferta”—.

Como sabemos, las reservas dotacionales vinculadas a nuevos desarrollos urbanísticos de uso característico residencial—espacios libres y zonas verdes, y equipamientos—, gravitan sobre el número de viviendas. El número máximo de estas se obtiene de la densidad máxima previamente establecida o, en su defecto, de la “unidad de reserva” aplicada a la edificabilidad máxima de uso residencial. Otras justificaciones como las relativas a la movilidad, la suficiencia del recurso hídrico, las redes de distribución y saneamiento, la depuración, etc., pivotan sobre el número de habitantes. Llegados a este punto, surge una cuestión que nos parece merecedora de reflexión. ¿Cómo calculamos la ratio de habitantes por vivienda?

Una primera opción, consiste en aplicar la ratio obtenida de la Encuesta Continua de Hogares del INE que evalúa el “*tamaño medio de los hogares*”. Según los datos del INE 2019, para el conjunto del Estado, el valor es 2,50 hab. por viv. (este dato se aporta con periodicidad anual a escala estatal). Se trata de “*una investigación que ofrece información anual sobre las*

características demográficas básicas de la población, de los hogares que componen y de las viviendas que habitan. La información se ofrece desagregada por CC.AA. y provincia.” A partir de aquí surgen las primeras cuestiones:

- Solo se consideran las viviendas de primera residencia, excluyendo las viviendas de segunda residencia y las viviendas vacías.
- La información no desciende a escala municipal.

Por su parte, el Instituto Aragonés de Estadística (IAEST), con la misma metodología, sí ofrece datos desagregados. Los últimos publicados (extraídos del Censo INE 2011) son los siguientes:

- Aragón: 2,47 hab./viv.
- Provincia Huesca: 2,50 hab./viv.
- Provincia Teruel: 2,51 hab./viv.
- Provincia Zaragoza: 2,46 hab./viv.
- Municipio Huesca: 2,46 hab./viv.
- Municipio Teruel: 2,62 hab./viv.
- Municipio Zaragoza: 2,42 hab./viv.

La segunda opción, es calcular la ratio a partir de datos ciertos y más actualizados, como sería el cociente entre la población del Censo del INE y el número de viviendas según la Dirección General de Catastro. Véase que, según la serie histórica reflejada en el cuadro que se acompaña, la ratio de ocupación en el municipio de Teruel no hace sino bajar: de 2,1502 en 2007, a 1,7410 en 2019 (descenso del 19%).

Finalmente, la ratio de ocupación en el horizonte del PGOU sería el resultado de dividir de nuevo la población y el número total de viviendas (resultantes ambos de las proyecciones en el año 2040): 39.606 hab./25.068 viv. igual a 1,58 hab./viv.

ÁMBITO GEOGRÁFICO		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ESPAÑA (Total Nacional)	(S)	2.1929	2.1862	2.1535	2.1142	2.0863	2.0673	2.0482	2.0206	2.0029	1.9895	1.9813	1.9802	1.9879	1.9997
			-0,30 %	-1,50 %	-1,82 %	-1,32 %	-0,91 %	-0,93 %	-1,35 %	-0,88 %	-0,67 %	-0,41 %	-0,06 %	0,39 %	0,60 %
ARAGÓN (CC.AA.)	(S)	1.8351	1.8397	1.8104	1.7706	1.7403	1.7277	1.7228	1.6807	1.6579	1.6446	1.6389	1.6312	1.6401	1.6491
			0,25 %	-1,59 %	-2,20 %	-1,71 %	-0,73 %	-0,28 %	-2,45 %	-1,36 %	-0,80 %	-0,35 %	-0,48 %	0,55 %	0,55 %
TERUEL (Provincia)	(S)	1.3983	1.3956	1.3640	1.3172	1.2855	1.2583	1.2320	1.2044	1.1841	1.1639	1.1481	1.1271	1.1158	1.1143
			-0,19 %	-2,26 %	-3,44 %	-2,41 %	-2,11 %	-2,09 %	-2,24 %	-1,69 %	-1,70 %	-1,36 %	-1,83 %	-1,00 %	-0,13 %
TERUEL (Comarca)	(S)	1.8635	1.8541	1.7970	1.7265	1.6862	1.6460	1.6175	1.5779	1.5561	1.5265	1.5141	1.4931	1.4936	1.4946
			-0,51 %	-3,08 %	-3,93 %	-2,33 %	-2,38 %	-1,74 %	-2,45 %	-1,38 %	-1,90 %	-0,82 %	-1,38 %	0,03 %	0,06 %
TERUEL (Resto Comarca)	(S)	1.3410	1.3474	1.2958	1.2427	1.2069	1.1773	1.1492	1.1242	1.0981	1.0592	1.0379	1.0041	0.9977	0.9876
			0,48 %	-3,83 %	-4,10 %	-2,88 %	-2,46 %	-2,39 %	-2,17 %	-2,33 %	-3,54 %	-2,01 %	-3,26 %	-0,64 %	-1,01 %
TERUEL (Municipio)	(S)	2.1502	2.1262	2.0673	1.9831	1.9383	1.8842	1.8530	1.8030	1.7823	1.7569	1.7505	1.7365	1.7410	1.7454
			-1,12 %	-2,77 %	-4,07 %	-2,26 %	-2,79 %	-1,66 %	-2,70 %	-1,15 %	-1,42 %	-0,37 %	-0,80 %	0,26 %	0,25 %
ALCAÑIZ (TE)	(S)	2.1493	2.1068	2.0632	1.9200	1.8983	1.8766	1.8618	1.8050	1.7922	1.7700	1.7565	1.7244	1.7236	1.7229
			-1,98 %	-2,07 %	-6,94 %	-1,13 %	-1,14 %	-0,79 %	-3,05 %	-0,71 %	-1,24 %	-0,76 %	-1,83 %	-0,05 %	-0,04 %
HUESCA (Municipio)	(S)	2.0118	2.0061	1.9602	1.9235	1.9056	1.8957	1.8817	1.8506	1.8294	1.8312	1.8247	1.8297	1.8508	1.8709
			-0,28 %	-2,29 %	-1,87 %	-0,93 %	-0,52 %	-0,74 %	-1,65 %	-1,14 %	0,10 %	-0,36 %	0,27 %	1,16 %	1,09 %
CALATAYUD (Municipio)	(S)	2.1248	2.0938	2.0174	1.9533	1.8233	1.7861	1.7456	1.7136	1.6371	1.6712	1.6672	1.6450	1.6452	1.6563
			-1,46 %	-3,65 %	-3,18 %	-6,65 %	-2,04 %	-2,27 %	-1,83 %	-4,47 %	2,08 %	-0,24 %	-1,33 %	0,01 %	0,67 %

FIG. 21/ Análisis comparado de la ratio “núm. de habitantes/vivienda”.

Fuente: Oficina PGOU

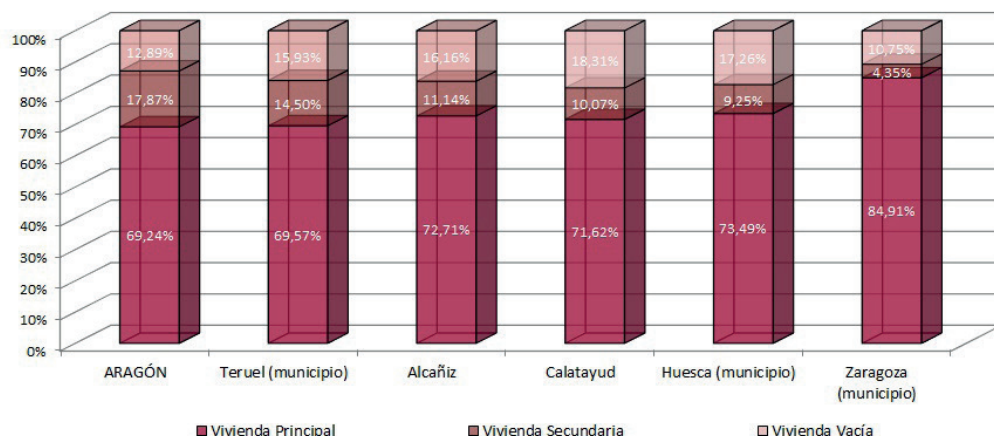


FIG. 22/ **Análisis comparado de la clase de vivienda (censo INE 2011).**

Fuente: Oficina PGOU

La importante desviación entre ambas ratios se debe a que no todas las viviendas son hogares. El porcentaje de viviendas principales en Teruel (69,57%) es menor que el de ciudades homologables como Alcañiz (72,71%), Calatayud (71,62%), o Huesca (73,49%), y está muy por debajo del de Zaragoza capital (84,91%).

El patrón de ocupación de las viviendas tiene una componente socioeconómica. Si bien no es deseable, por insostenible, una baja ratio de ocupación por vivienda, también es cierto que las políticas dirigidas a su corrección al alza trascienden el ámbito del planeamiento urbanístico. La desconsideración de esta realidad puede distorsionar las previsiones del PGOU e hipotecarlo (por insuficiencia, por ejemplo, del recurso hídrico).

El Avance del PGOU incorpora los datos obtenidos en este segundo análisis por considerar que se ajustan más al previsible patrón de ocupación. No obstante, como hemos señalado, se trata de una cuestión controvertida, considerando que de sus determinaciones se derivará el dimensionado del conjunto de dotaciones.

9. Propuestas generales

El modelo territorial o modelo de evolución urbana y ocupación del territorio del Avance PGOU responde al principio de desarrollo sostenible. En este sentido, persigue un menor sellado de

suelo (sostenibilidad ambiental), la mayor eficiencia económica (sostenibilidad económica), y la recuperación de la ciudad existente (sostenibilidad social).

9.1. Modelo territorial

9.1.1. Densidad, compacidad, continuidad

En los sectores de suelo urbanizable se plantean densidades medias o altas —en general no inferiores a 50 viv./ha—, sin superar el límite de 75 viv./ha que impone el TRLUA en suelo urbanizable. En el suelo urbano no consolidado —con densidades del orden de 10 viv./ha heredadas de la ordenación anterior—, en función del grado de consolidación por la edificación se plantea elevarlas, por manzanas completas, cambiando la tipología unifamiliar aislada por la unifamiliar pareada, o incluso la unifamiliar en hilera.

Se establecerán las tipologías adecuadas para conseguir que de la ratio entre el espacio ocupado por la edificación y el espacio urbano —compacidad—, resulte la necesaria “tensión” en el espacio público.

Se desclasifican⁵ todos los “sectores satélites” —alejados de la ciudad de Teruel—, y todos los sectores colindantes a los barrios rurales —injustificados en función del papel en el sistema de asentamientos que les atribuye la EOTA. El suelo urbanizable clasificado se sitúa colindante

⁵ El Avance del PGOU reduce un 20,78% la superficie de suelo clasificada como SU y SUZ respecto al PGOU vigente.

a la ciudad existente, conformando un crecimiento de tipo cortical o radioconcéntrico, asumiendo los límites que imponen al sur, este y oeste las infraestructuras (fundamentalmente viaria y ferroviaria), la topografía (barrancos que perimetran la ciudad), o las protecciones del paisaje (fundamentalmente las vegas de los ríos Guadalquivir, Alfambra y Turia).

9.1.2. Recuperación de la ciudad existente

Según concreta el TRLUA en el art. 39, el Plan:

c) Precisar acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes de forma que se garantice un adecuado desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos.”

El Avance delimita un total de 11 áreas de regeneración y renovación urbana (ARRU), correspondiéndose con aquellos conjuntos urbanos en los que se evidencian carencias serias en términos de eficiencia energética y accesibilidad, así como, en muchos de los casos, un importante grado de degradación edilicia y paisajística, unido a signos evidentes de vulnerabilidad urbana. El número de viviendas afectadas está en torno a las 2.000 unidades, con una superficie total de suelo que ronda las 16 ha.

Además de apostar por la rehabilitación y renovación urbanas, el Avance PGOU incorpora el concepto de “paisaje urbano histórico”⁶, que trasciende la noción de “conjunto” o “centro histórico” para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico. Así, además de los rasgos geomorfológicos, se incluyen los usos y valores

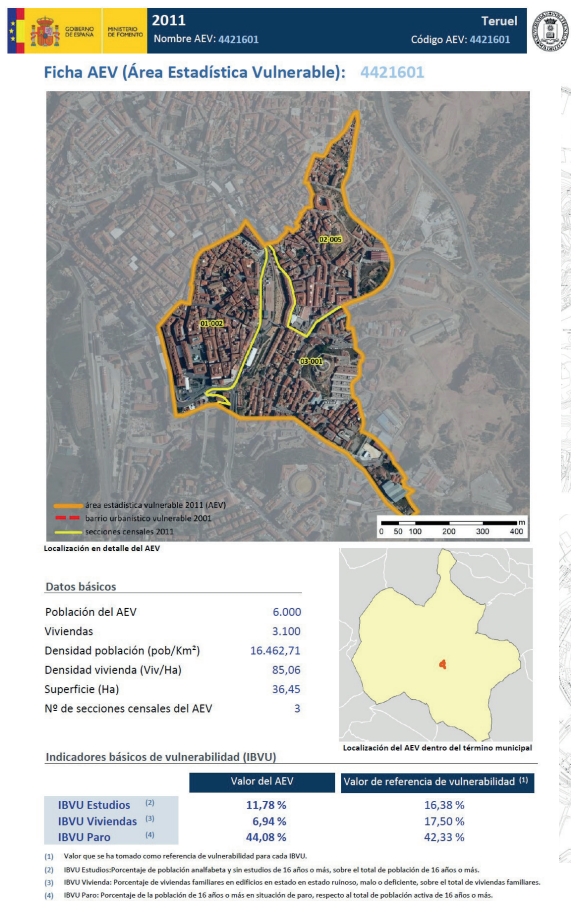


FIG. 23A, 23B Y 23C/ Áreas de rehabilitación urbana delimitadas. Áreas de renovación urbana delimitadas.

Fuente: Avance PGOU

⁶ UNESCO *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico*, 10 de noviembre de 2011

sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad, todo ello en aras de preservar la calidad del medio en el que viven las personas, mejorando la utilización productiva y sostenible de los espacios urbanos.

Adicionalmente, el nuevo PGOU incorporará un análisis paisajístico, más allá de los límites del BIC CH y de su entorno, identificando “unidades de paisaje” con tres rangos de escala:

- Lejana (skyline o línea del horizonte)
- Intermedia (envolvente cercana que delimita un ámbito).
- Menor (a nivel de usuario: texturas, pavimentos, acabados, mobiliario, etc.). Estos elementos pueden afectar a las percepciones a escalas intermedia y lejana.

9.1.3. Parcelaciones/edificaciones ilegales

Las edificaciones ilegales en suelo no urbanizable, en la mayoría de los casos sin parcelación ilegal, son un fenómeno muy extendido en el término municipal de Teruel. Las edificaciones se plantean, generalmente, en suelos de alto valor ecológico, sin ordenación alguna, y sin resolver adecuadamente la dotación de los necesarios servicios de abastecimiento, saneamiento, suministro de energía eléctrica, recogida de residuos, etc. Este fenómeno de ocupación del territorio al margen del planeamiento, produce un importante impacto en el modelo territorial agravado por la ineficiencia de herramientas fijadas por el legislador para su regularización, como veremos más adelante.

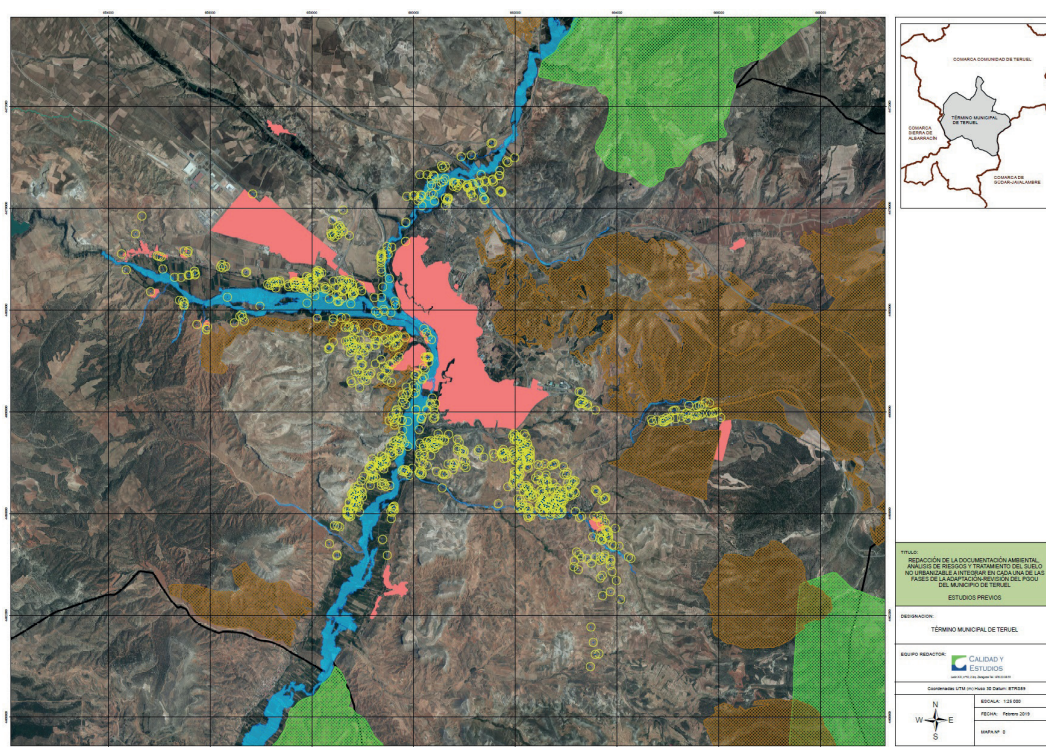


FIG. 24/ Edificaciones residenciales ilegales en suelo no urbanizable.

Fuente: Calidad y Estudios S.L.

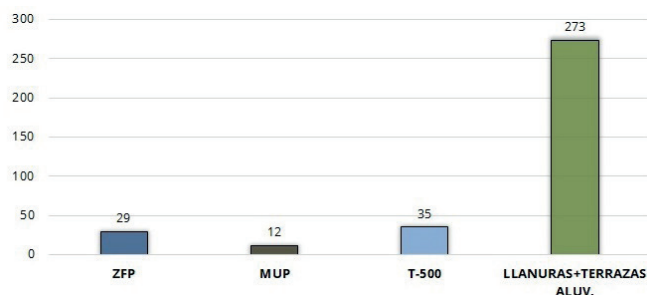


FIG. 25/ **Afecciones sectoriales sobre parcelaciones ilegales (ZFP zona de flujo preferente, MUP Monte de Unidad Pública, T-500 inundabilidad).**

Fuente: Calidad y Estudios S.L.

A partir de lo establecido en el TRLUA, y de las consultas con la Subdirección de Urbanismo de Teruel, las premisas para abordar la regularización de las viviendas ilegales en suelo no urbanizable son las siguientes:

- No se toma en consideración la fecha de construcción de la edificación.
- Según el TRLUA —art. 249— este procedimiento se limita a “*núcleos de población formados ilegalmente sobre suelo no urbanizable de planes generales anteriores ... siempre que no hayan de ser objeto de especial protección conforme a las disposiciones de esta ley*”.
- En aplicación del espíritu de la ley, con objeto de reducir la “agresión territorial”, la delimitación de los distintos ámbitos se ciñe lo más posible a las parcelas edificadas, sin perjuicio de que deban incluirse algunas parcelas vacantes para asegurar la funcionalidad del ámbito.
- En todo caso, la delimitación de los ámbitos susceptibles de regularización queda sujeta a los preceptivos informes sectoriales (carreteras, ferrocarril, aguas, etc.), emitidos por las Administraciones Públicas competentes, con carácter preceptivo y vinculante, previamente a la aprobación inicial del PGOU.
- No se considerarán como “núcleos de población” sino como “núcleos rurales tradicionales”, aquellas agrupaciones de edificaciones de uso fundamentalmente residencial que pudieran encajar en el supuesto del art. 35.1c) del TRLUA (edificios rurales tradicionalmente asociados a explotaciones agrarias o al medio rural).
- En aplicación del art. 249 del TRLUA, el PGOU clasificará el suelo sobre el que se asienten los núcleos de población como suelo

urbanizable o como suelo urbano no consolidado “*atendida su situación de hecho*”. Esta clasificación podrá decaer, previa tramitación del oportuno expediente, si transcurridos tres años desde la aprobación definitiva del PGOU los particulares no hubieran presentado el correspondiente Plan de desarrollo, quedando el suelo clasificado definitivamente como suelo no urbanizable genérico.

En aplicación del TRLUA, la gran mayoría de las actuaciones de parcelación-edificación en suelo no urbanizable han prescrito por la superación del plazo de reacción que tiene la Administración Pública para la restauración de la legalidad urbanística. En tal caso, a las edificaciones les resulta de aplicación un régimen similar al de fuera de ordenación. Según el art. 269 *Obras terminadas*:

“4. El mero transcurso del plazo a que se refiere el apartado primero no conllevará la legalización de las obras realizadas y, en consecuencia, no podrán llevarse a cabo, en tanto persista la trasgresión del ordenamiento urbanístico, obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido, pero sí las pequeñas reparaciones exigidas por razones de seguridad e higiene.”

Ello supone que el legislador asume el fracaso en la aplicación de la actividad administrativa de protección de la legalidad. Por otra parte, según el TRLSRU 2015 art. 28. *Declaración de obra nueva*:

“4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

...”

El legislador aragonés opta por abordar la regularización de estas viviendas, exclusivamente, a

través del procedimiento reglado de transformación de suelo, clasificándolo como suelo urbano no consolidado o como suelo urbanizable. Según el art. 249 *Clasificación del suelo*:

“Los planes generales de ordenación urbana podrán clasificar como suelo urbanizable o, en su caso, suelo urbano no consolidado aquellos terrenos que soporten núcleos de población formados ilegalmente sobre suelo no urbanizable de planes generales anteriores, atendida su situación de hecho y las características del territorio al que afecten, siempre que no hayan de ser objeto de especial protección conforme a las disposiciones de esta ley.”

Las exigencias técnicas de la urbanización y las cesiones de suelo a la Administración — tanto dotacional como para situar el porcentaje del aprovechamiento medio que le corresponde — no es muy diferente al establecido para los desarrollos reglados. Por consiguiente, el propietario de una vivienda ilegal en suelo no urbanizable, respecto de la que haya prescrito la actuación de restauración de la legalidad urbanística, tiene pocos incentivos para afrontar su regularización.

Vemos cómo afrontan el problema otras leyes autonómicas, por ejemplo, la CA de Valencia. El Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que lo trata en los arts. 228 a 231.

Esta reciente modificación legislativa permite que los propietarios de viviendas en suelo no urbanizable, construidas antes del 20 de agosto de 2014, puedan legalizarlas mediante un procedimiento denominado “minimización de impacto ambiental”. Cabe que se trate de un núcleo de viviendas (3 o más viviendas por hectárea) en cuyo caso se tramitaría la legalización mediante un Plan Especial de Minimización de Impactos, que se aprobará por la Consellería competente en materia de Ordenación del territorio, o que se trate de una vivienda aislada, en cuyo caso correspondería al Pleno del Ayuntamiento dictar la declaración de la situación individualizada de minimización de impacto territorial. En todo caso, y aquí radica la novedad, el suelo mantiene su clasificación como no urbanizable.

Respecto de los “núcleos de viviendas” señala el art. 228 *Actuaciones de minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en el suelo no urbanizable*:

“1. El plan general estructural, o cualquier instrumento de planeamiento con capacidad de establecer la ordenación estructural, podrán delimitar como zona urbanística en el suelo no urbanizable los núcleos de viviendas consolidados que deben minimizar su impacto territorial, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación.”

No defendemos que esta sea la vía preferente de regularización de las viviendas ilegales en suelo no urbanizable puesto que, evidentemente, supone un agravio comparativo para los propietarios de suelos transformados legalmente. No obstante, sí creemos que puede ser una vía alternativa de regularización para aquellos supuestos en los que quede acreditada la inviabilidad técnica y/o económica de la regularización a través de la reclasificación de suelo. Citando a HERVÁS MÁS J.⁷

“... los “asentamientos urbanos identificados” situados en suelo no urbanizable que puedan ser clasificados como urbanos o urbanizables, deben ser desarrollados mediante las correspondientes actuaciones de transformación.”

En consecuencia, aquellas agrupaciones de viviendas que por su accesibilidad o lejanía no puedan integrarse en la estructura urbana deberán permanecer en la clasificación de suelo no urbanizable y ser desarrolladas mediante el procedimiento de Minimización de Impactos Territoriales.”

9.2. Determinaciones estructurales

A continuación, se describen los principales sistemas generales, así como las operaciones de carácter estructural y estratégico propuestas en el Avance del nuevo PGOU.

9.2.1. Sistemas generales

Viario:

- Se plantea un nuevo acceso oeste al hospital nuevo, que lo conectará a la zona norte de la ciudad y que entronca mediante una rotonda en la ronda de barrios.

⁷ HERVÁS MÁS, J. El régimen jurídico de la regularización de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable según la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la Ley de

Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana publicado en Regeneració Urbana i Habitatge el 29 de mayo de 2019.

- Nuevo vial entre las rotondas del Carrajete y la de salida de San Julián a la ronda de barrios.

Red ciclista:

- Los viales calificados como sistema general incorporarán un carril bici, y en aquellas vías con esta calificación que ya estén ejecutadas se estudiará su implantación.
- Adicionalmente, se han diseñado una serie de itinerarios que comunicarán la ciudad con los barrios rurales, el polígono industrial y la vía verde de Ojos Negros, tanto de manera ciclable como peatonal, que tendrán la consideración de sistema general infraestructura viaria-red ciclista.

Aparcamientos:

- Se propone un aparcamiento subterráneo en la ronda Dámaso Torán, que dispondrá de plazas para propietarios/abonados y plazas en rotación, de modo que sirva como aparcamiento de referencia para los vehículos que accedan al centro histórico desde el norte.

Ascensores:

- Se recoge la localización del ascensor que está en fase de proyecto y que salvará el desnivel entre el barrio del Carmen y la plaza del Seminario.
- Se propone la localización de dos nuevos ascensores —unidos a los dos que ya se encuentran en servicio en San Julián y el Óvalo—:
 - Conectando el Centro Histórico con el barrio de San León.
 - Conectando el barrio de San Julián con el Ensanche.

Espacios libres y zonas verdes:

- Al margen de la reordenación del Sistema General de zonas verdes del planeamiento vigente, se propone la inclusión de dos nuevos parques:
 - Parque de La Vega: situado a lo largo del río, incorporando nuevos usos y espacios a un recorrido fluvial con gran demanda social.
 - Parque de Las Arcillas: se delimitan los suelos más próximos a la ciudad y con

poca pendiente, preservando los restos extractivos de mayor interés como recordatorio de una actividad seña de identidad de la ciudad.

- Además, el Avance propone la redacción de dos planes especiales de regeneración, tanto para el entorno de las Arcillas como para el ecosistema fluvial de los ríos Alfambra, Guadalaviar y Turia.

Equipamientos:

- Docentes: se prevé la calificación del suelo para un nuevo CEIP que dé servicio a los nuevos sectores residenciales propuestos, y para la ampliación del CEIP Fuenfresca. Además, se cederá el terreno del antiguo CEIP Anejas para la ampliación de la Universidad.
- Sociales: se prevé la calificación como sistema general socio-cultural de los terrenos para una posible ampliación de las instalaciones de Dinópolis.
- Sanitarios: el Avance del PGOU recoge como sistema general los terrenos destinados al nuevo hospital situado al noreste de la ciudad y que en la actualidad se encuentra en construcción. Además, se prevé la ampliación del cementerio municipal.
- Deportivos: el Avance prevé la creación de una ciudad deportiva en Los Planos, aumentando la oferta deportiva ya existente, y con la posibilidad de reubicar en esos terrenos el campo de fútbol Pinilla.

9.2.2. Áreas estratégicas de reserva

El Avance propone la reserva de suelo para las siguientes Áreas Estratégicas de Reserva en suelo no urbanizable genérico:

- Ampliación de la Plataforma Logístico Industrial de Teruel (PLATEA)
- Ampliación del aeródromo/aeropuerto de Teruel (PLATA)
- Puerto seco, vinculado a PLATEA y PLATA
- Parque fotovoltaico municipal
- Futuro cementerio municipal, a situar entre el polígono Los Hostales y Concud.

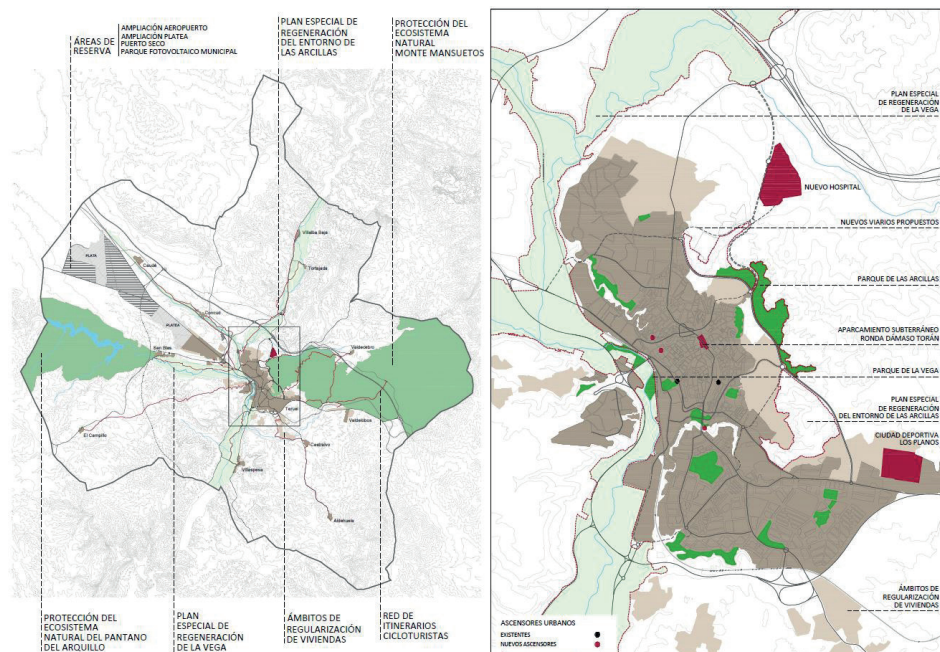


FIG. 26/ Síntesis del modelo territorial, incluido en el tríptico que se elaboró para la exposición pública del Avance

Fuente: Tríptico Exposición Pública del Avance

10. Modelo territorial: alternativas

La legislación de aplicación al planeamiento urbanístico ha oscilado entre el desarrollismo, que no veía límites a la ocupación del territorio, y la reciente incorporación de la sostenibilidad, que identifica el suelo como un recurso más, e impone un consumo racional del mismo.

El Avance PGOU ha incorporado cuatro alternativas que describimos a continuación:

10.1. Alternativa o

Recoge el modelo territorial del PGOU vigente. (Fig. 27)

10.2. Alternativa 1

Recoge el modelo territorial del PGOU 2009, que llegó a aprobarse inicialmente. No debemos olvidar que al tiempo de la contratación de este Plan ya había entrado en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante LS 2007), sustituida poco después por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el

texto refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS 2008).

La manifiesta disconformidad de este planteamiento con los postulados vigentes al tiempo de su aprobación, motivaron que fuera objeto de crítica en los informes solicitados.

Según el informe del órgano ambiental, a la memoria ambiental del PGOU:

“Las previsiones, así formuladas en la delimitación de suelo urbanizable residencial, se consideran injustificadas y excesivas respecto al crecimiento poblacional previsto”, “Respecto al suelo terciario se aprecia que las propuestas de planeamiento adoptadas duplican la previsión optimista realizada, sin que se justifique en ningún caso dicho incremento”, etc., etc.

Según el informe elaborado por el Servicio de estrategias territoriales de la Dirección General de Ordenación del Territorio, respecto de la sostenibilidad del PGOU:

“La cantidad de vivienda planificada no se extrae de ningún estudio que defina la oferta necesaria para garantizar la necesidad de vivienda habitual y para satisfacer un mercado razonable de segunda vivienda”, “Por otro lado, se debe justificar adecuadamente una superficie de suelos terciarios de dimensiones tan importantes como los incorporados.”

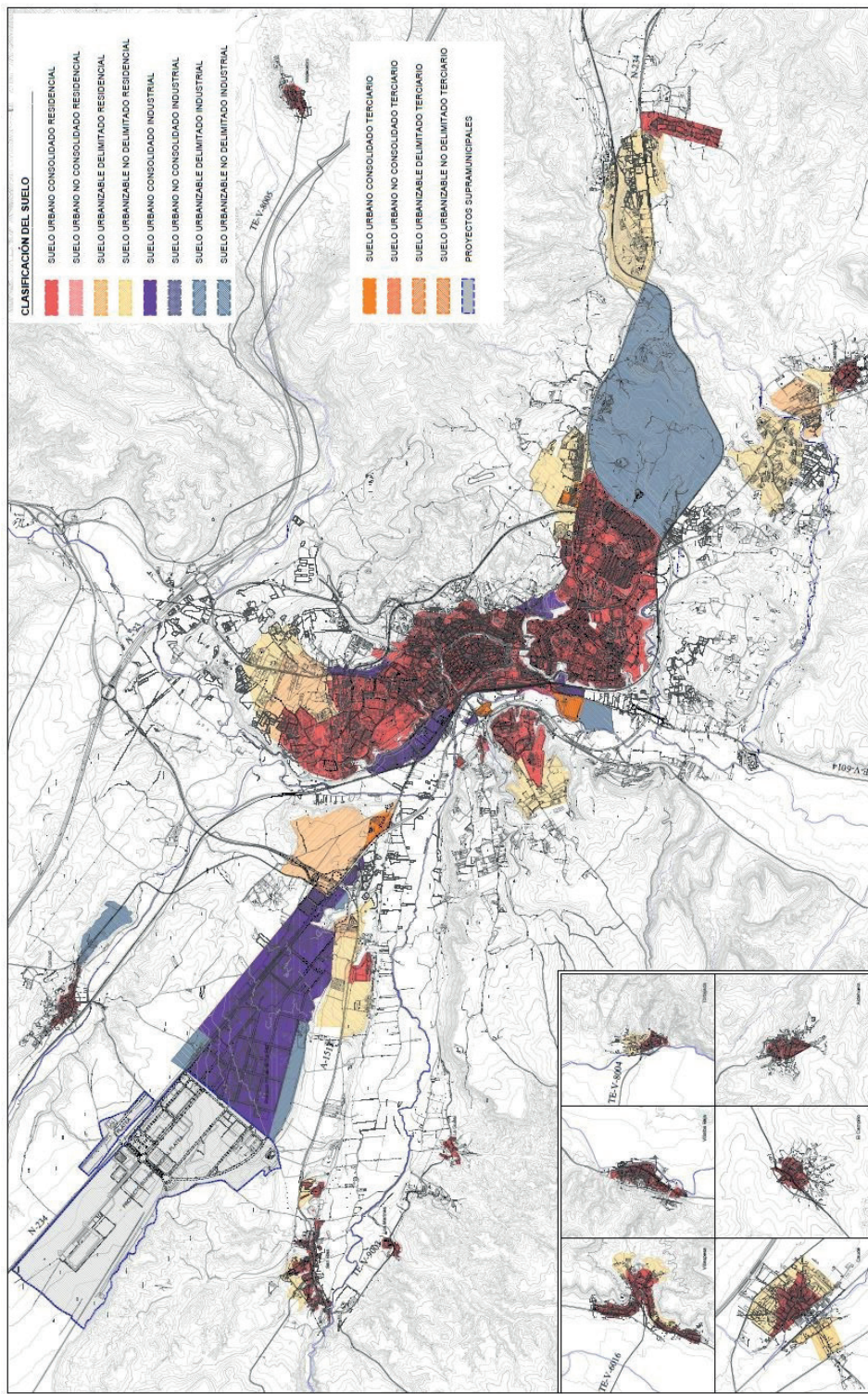
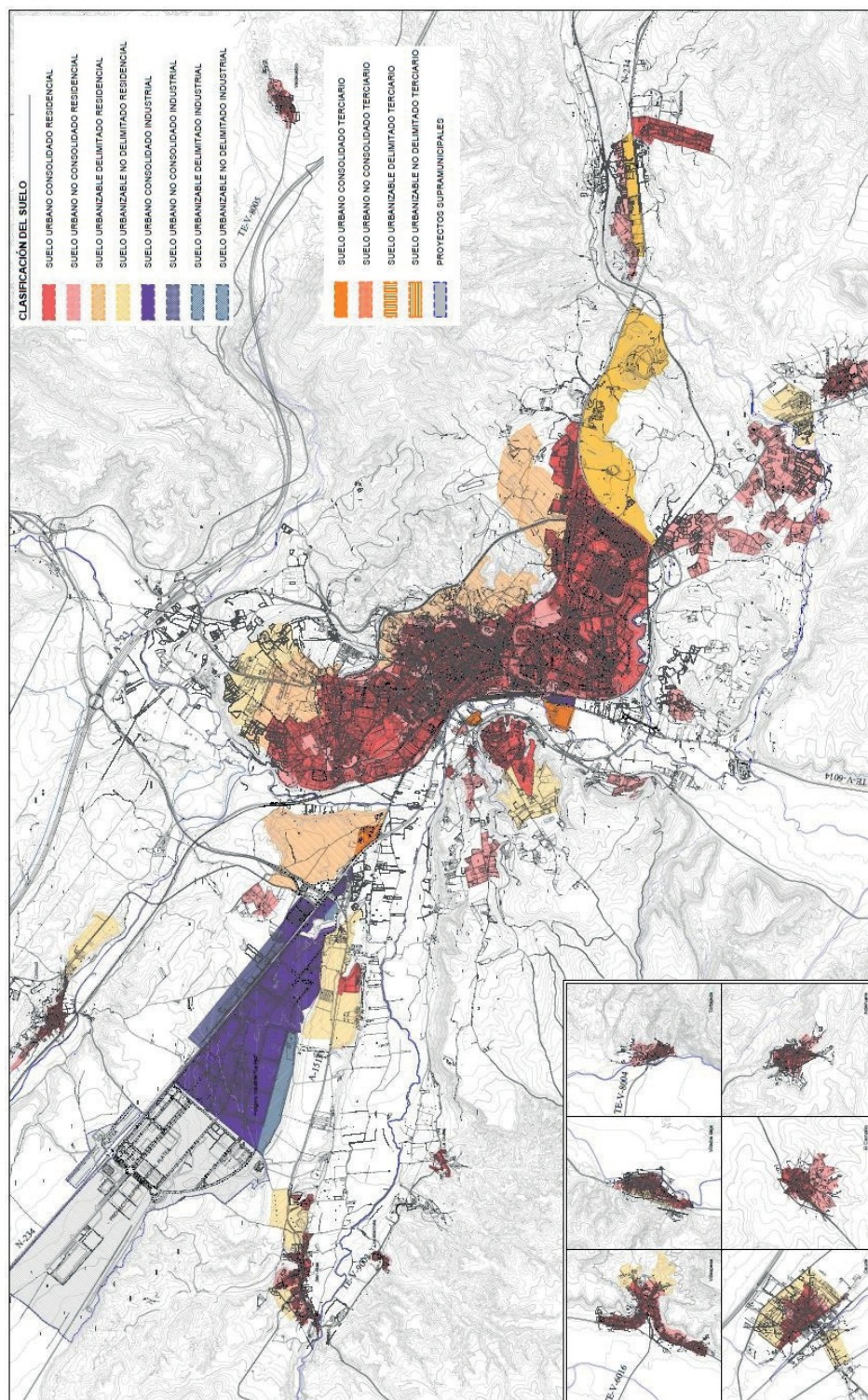


FIG. 27/ **Alternativa o**

Fuente: Avance PGOU

FIG. 28/ **Alternativa 1**

Fuente: Avance PGOU

10.3. Alternativas 2 y 3

Los informes negativos a la alternativa 1, cuyos argumentos resultan plenamente vigentes, se han tenido en cuenta para plantear las alternativas 2 y 3. La alternativa 2 plasma un modelo cuyo crecimiento resulta racionalmente justificado, en continuidad con la ciudad existente, y que pone el énfasis en la recuperación de los edificios y tejidos urbanos obsoletos. No obstante, la alternativa 3, finalmente elegida, introduce ligeras modificaciones a la misma ajustando a la baja el consumo de suelo.

El pleno convencimiento de que las alternativas evaluadas deben acreditar la mayor sostenibilidad, hace que las diferencias entre las alternativas 2 y 3 sean mínimas. Esto ha sido objeto de crítica, porque parece que el Avance PGOU no ha barajado alternativas. Decir en nuestro descargo, que se alinea de forma tan convencida con la sostenibilidad que no ha introducido en las alternativas planteamientos mínimamente expansivos.

Las líneas maestras que orientan el modelo territorial del Avance PGOU son las siguientes:

- Crecimiento residencial en continuidad con la “ciudad construida”, ocupando los suelos vacantes entre los barrios tradicionales (El Carrel, El Arrabal y San Julián), y la ronda perimetral Manuel Pertegaz, al otro lado de la cual se extiende el suelo no urbanizable en razón de sus valores paisajísticos.
- El desarrollo de este suelo supone importantes movimientos de tierras y la deslocalización de las actividades disconformes (industrias, almacenes de construcción, pequeños talleres, etc.). La remodelación topográfica ha sido valorada positivamente por el consultor ambiental en el Documento Inicial Estratégico Ambiental incorporado al Avance PGOU — al afectar a suelos alterados desde antiguo

por la tradicional actividad de extracción de arcilla—.

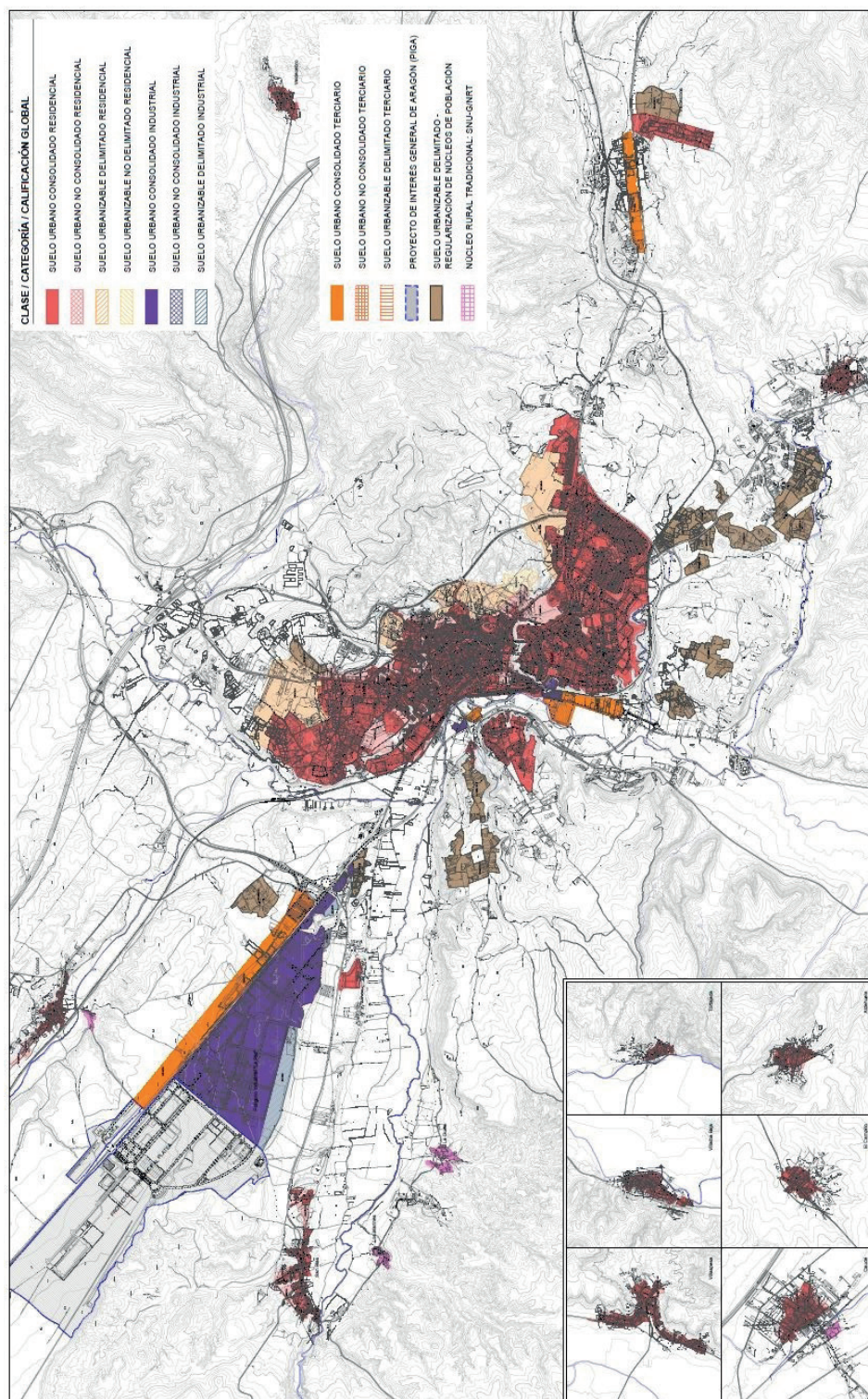
- Incremento de la densidad y de la edificabilidad de los suelos ya incorporados al proceso de transformación urbanística, con objeto de afianzar la sostenibilidad del planeamiento.
- Fomento de la compacidad y de la densidad en los suelos urbanos, a partir de la elección de tipologías adecuadas y del incremento de la edificabilidad.
- Impulso a las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en las áreas degradadas de los barrios tradicionales (El Carmen y las Cuevas del Siete, El Arrabal, San Julián, etc.), de forma que el PGOU se convierta en el soporte técnico básico para a las sucesivas convocatorias de los Planes de Vivienda. A la hora de priorizar los ámbitos de regeneración o renovación urbanas, se ha tenido en cuenta el concepto de “vulnerabilidad urbana”, y más concretamente el de “vulnerabilidad residencial” establecido por el MINISTERIO DE FOMENTO en el Catálogo de Barrios Vulnerables.
- Ajustes en el régimen de usos —compatibilidad y complementariedad—, puesto que la flexibilidad actual ha producido ámbitos que no se reconocen como tejidos urbanos debido a la mezcolanza de usos y consecuentemente de tipologías edificatorias.
- Atención especial a la puesta en valor del patrimonio cultural de la ciudad y su entorno, incluyendo las determinaciones propias del Plan Especial de Protección Cultural del BIC Conjunto Histórico en la normativa urbanística.

El modelo territorial propuesto en la alternativa 3, participa de los criterios y objetivos generales considerados en la alternativa 2, incorporando ligeras modificaciones en ámbitos muy localizados.



FIG. 29A Y 29B/ **Vistas parciales de un tejido urbano carente de identidad por la mezcla aleatoria de viviendas y naves contenedor.**

Fuente: Oficina PGOU

FIG. 30/ **Alternativa 3**

Fuente: Avance PGOU

11. Análisis comparativo de alternativas

Una vez definidas las alternativas que se han bajado, se recopilan las principales magnitudes de cada una de ellas para poder contrastarlas de un modo rápido y sencillo. De su lectura se deduce que el modelo territorial seleccionado adecua sus

magnitudes a las necesidades justificadas en las proyecciones demográficas y residenciales definidas en la Memoria Descriptiva, minorando de forma significativa el sellado de suelo previsto en el PGOU vigente (alternativa 0) y en el fallido PGOU 2009 (alternativa 1), e incrementando de forma notable el porcentaje de suelo no urbanizable especial SNU-E.

	ALTERNATIVA "0" PGOU 1985		ALTERNATIVA "1" PGOU 2009 (Fallido)		ALTERNATIVA "2" Avance PGOU 2020 (a)		ALTERNATIVA "3" Avance PGOU 2020 (b)	
OCUPACIÓN DEL SUELO								
SUELO URBANO								
SU-C	5.001.810 m²	1,14%	8.231.598 m²	1,87%	6.665.714 m²	1,51%	6.666.830 m²	1,51%
SU-NC	826.090 m²	0,19%	970.612 m²	0,22%	958.594 m²	0,22%	903.068 m²	0,21%
TOTAL SUELO URBANO	5.827.900 m²	1,32%	9.202.210 m²	2,09%	7.624.308 m²	1,73%	7.569.898 m²	1,72%
SUELO URBANIZABLE								
SUZ-D	1.826.470 m²	0,41%	1.101.873 m²	0,25%	1.422.227 m²	0,32%	1.327.415 m²	0,30%
SUZ-D/RNP	0 m²	0,00%	0 m²	0,00%	1.322.400 m²	0,30%	1.322.400 m²	0,30%
SUZ-ND	5.313.080 m²	1,21%	3.146.991 m²	0,71%	447.196 m²	0,10%	53.144 m²	0,01%
TOTAL SUELO URBANIZABLE	7.139.550 m²	1,62%	4.248.864 m²	0,96%	3.191.824 m²	0,72%	2.702.959 m²	0,61%
SUELO NO URBANIZABLE								
SNU-G	358.950.040 m²	81,50%	273.820.216 m²	62,17%	241.217.097 m²	54,77%	241.760.371 m²	54,89%
SNU-G/EP (Protección del eco-sistema productivo agrario)					116.443.709 m²	26,44%	117.615.505 m²	26,71%
SNU-G/PA (Protección del paisaje)					40.469.068 m²	9,19%	40.469.068 m²	9,19%
SNU-G/EN (Protección del eco-sistema natural)					71.962.080 m²	16,34%	71.962.080 m²	16,34%
SNU-G/PC (Protección del patrimonio cultural) (*)					0 m²	0,00%	0 m²	0,00%
SNU-G/RIN (Riesgo Inundación)					2.585.389 m²	0,59%	2.585.389 m²	0,59%
SNU-G/AER (Áreas Estratégicas de Reserva)					8.132.719 m²	1,85%	8.132.719 m²	1,85%
SNU-G/NRT (Núcleos Rurales Tradicionales)					192.490 m²	0,04%	90.286 m²	0,02%
SNU-G/AE (Actividades extractivas)					1.431.642 m²	0,33%	905.324 m²	0,21%
PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN PIGAS	0 m²	0,00%	2.545.510 m²	0,58%	6.180.063 m²	1,40%	6.180.063 m²	1,40%
Plataforma Logística de Teruel PLATEA			2.545.510 m²	0,58%	2.545.510 m²	0,58%	2.545.510 m²	0,58%
Aeropuerto de Teruel PLATA					3.634.553 m²	0,83%	3.634.553 m²	0,83%
SNU-E (**)	68.492.510 m²	15,55%	150.593.200 m²	34,19%	188.376.772 m²	42,77%	188.376.772 m²	42,77%
SNU-E/EN (Protección del eco-sistema natural)					113.589.744 m²	25,79%	113.589.744 m²	25,79%
SNU-E/PC (Protección del patrimonio cultural) (*)					0 m²	0,00%	0 m²	0,00%
SNU-E/R (Protección de riesgos)					137.568.887 m²	31,24%	137.568.887 m²	31,24%
SNU-E/SE (Protecciones sectoriales y complementarias)					11.040.112 m²	2,51%	11.040.112 m²	2,51%
TOTAL SUELO NO URBANIZABLE	427.442.550 m²	97,06%	426.958.926 m²	96,95%	429.593.869 m²	97,54%	430.137.143 m²	97,67%
TOTAL TÉRMINO MUNICIPAL	440.410.000 m²	100,00%	440.410.000 m²	100,00%	440.410.000 m²	100,00%	440.410.000 m²	100,00%
SNU-E/PC y SNU-G/PC (Protección Patrimonio Cultural) (*)								
En la fase del Avance, la protección del patrimonio cultural propuesto se ha limitado a identificar con un centroide georreferenciado el elemento a proteger, pero no se ha superficializado el entorno de protección asociado								
SNU-E (**)								
La superficie asignada a cada subcategoría, no contempla los solapes de las coberturas delimitadas, de forma que la superficie atribuida al SNU-E en su conjunto, es la envolvente de todas las coberturas delimitadas								

FIG. 31/ Cuadro comparativo de las alternativas evaluadas

Fuente: Avance PGOU

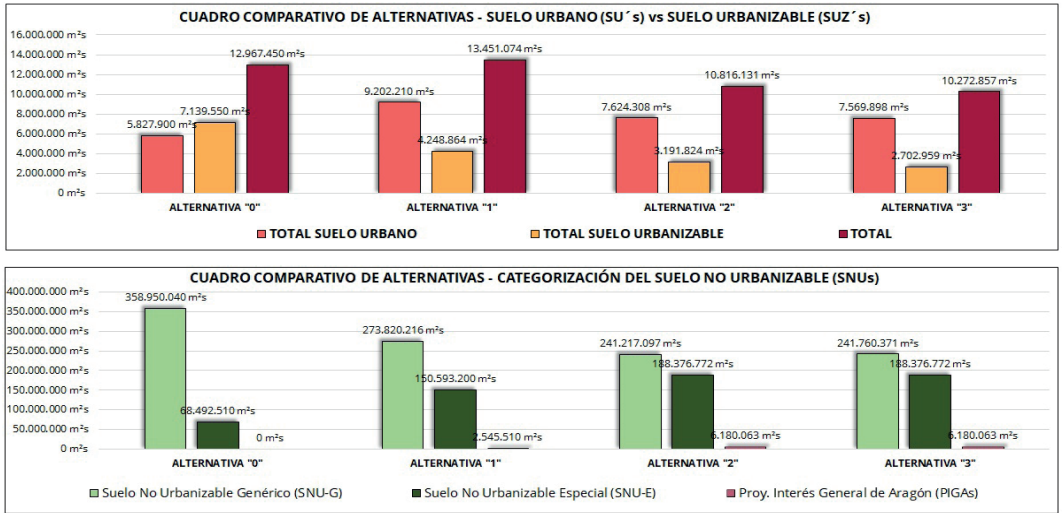


FIG. 32/ Cuadro comparativo de las alternativas evaluadas, según clases de suelo.

Fuente: Avance PGOU

12. Tramitación: proceso participativo

El desarrollo de la fase de Avance PGOU culminó con el acuerdo de su publicación en sesión plenaria de 27 de noviembre de 2020. Posteriormente, dentro del trámite de evaluación ambiental, ha sido informado favorablemente por el Consejo Provincial de Urbanismo de Teruel a instancia del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Desde que se inició la adaptación-revisión del PGOU, se estableció la prioridad de favorecer su conocimiento y participación. Con este propósito, sin perjuicio de la exposición pública y proceso participativo impuestos por la normativa en las sucesivas fases: Avance PGOU, aprobación inicial, y aprobación provisional —en el caso de cambios sustanciales respecto del documento aprobado inicialmente—, destacan las siguientes acciones complementarias:

- Creación de una Comisión Municipal de seguimiento.
- Creación de una web específica <https://PGOUteruel.es/>, que facilita la consulta de los documentos correspondientes a cada fase de la tramitación.
- Incorporación de una fase de “Estudios previos al Avance PGOU”, no exigida legalmente, en la que se recopilaban los datos previos para la toma de decisiones, se enunciaron los principios orientadores del nuevo PGOU, y se esbozaron las propuestas.
- Celebración de sesiones informativas con representantes de colectivos particularmente vinculados, agrupados por afinidad de intereses: alcaldes pedáneos, Colegios profesionales y agentes cualificados (promotores-constructores, Cámara de Comercio, etc.), y asociaciones ciudadanas. Tras la fase de “Estudios previos al Avance PGOU” se abrió un plazo para la presentación de aportaciones. Estas sesiones informativas se irán incorporando a cada una de las fases de tramitación del documento.
- Particularmente, respecto de la incorporación de la perspectiva de género, en la fase de “Estudios previos al Avance PGOU” se han celebrado sesiones informativas y una encuesta ciudadana. Sin perjuicio de la continuación de esta participación específica a lo largo del proceso.

13. A modo de conclusión

La revisión del planeamiento se ha convertido en una auténtica carrera de obstáculos, cuya superación crece en dificultad de la mano de la nunca cerrada lista de informes sectoriales, abordados con un enfoque cada vez más expansivo (produciendo frecuentes solapes). Como consecuencia, cada vez resulta menos adecuada la fórmula tradicional de adjudicación de la redacción íntegra de la revisión de un PGOU. Resulta habitual que el contratista acabe “tirando la toalla”, ante la incertidumbre de llevar a buen fin una prestación tan expuesta a contratiempos por su complejísima tramitación.

Reivindicamos la fórmula adoptada para la revisión del PGOU de Teruel. El encargo a una Oficina municipal —sin perjuicio de los necesarios contratos de servicios para partes concretas del documento— nos parece que dota a la tarea del necesario sosiego, sin las urgencias derivadas de las vicisitudes a las que se expone la actividad mercantil de un contratista.

Además de la exigencia de incorporar al planeamiento urbanístico de la ciudad de Teruel principios de reciente acuñación, como la sostenibilidad o la recuperación de la ciudad existente, resulta inaplazable la necesidad de corrección del acusado desequilibrio producido por la desigual distribución de los grandes equipamientos —Ciudad Universitaria, centros docentes de enseñanzas medias, e instalaciones deportivas, al norte; Palacio de Congresos y otras instalaciones deportivas, al sur—. Por el contrario, el centro histórico y los barrios tradicionales situados en continuidad, quedan bastante alejados de los mismos. Esta situación, que ya puso en evidencia la memoria justificativa del PGOU vigente, nunca se ha abordado con un mínimo de credibilidad. Ha llegado la hora de hacer de la necesidad virtud: el crecimiento de la ciudad en continuidad con los barrios tradicionales, con una densidad suficiente y unas tipologías adecuadas, conseguiría cerrar el círculo virtuoso.

En el periodo de vigencia del PGOU, y al margen del mismo, hay elementos de gran repercusión sobre el modelo territorial que debemos considerar. Unos materializados —como las plataformas PLATEA y PLATA—, otros cuya ejecución dependerá de que se complete con éxito su compleja tramitación —autovía A-40 y bypass ferroviario—. El Avance PGOU, consciente de su importancia, incorpora una reserva de suelo en la zona de

suelo no urbanizable en la que confluyen las plataformas PLATEA y PLATA, y los futuros bypass ferroviario y autovía A-40. En previsión de que finalmente se ejecute el bypass ferroviario y, ante la posibilidad de que la estación de Teruel no fuera pasante como ahora sino terminal o en fondo de saco, el Avance PGOU anticipa la oportunidad que supondría para incorporar la vega del Turia a la ciudad, una vez eliminado el trazado ferroviario actual.

Queda un largo camino por recorrer para la consecución de un objetivo, largamente aplazado, que condicionará la actividad de Teruel en las próximas décadas. El apoyo unánime que recibió el acuerdo plenario de exposición del Avance, y el interés suscitado en el conjunto de la población, nos animan. ¡A la tercera va la vencida!

14. Bibliografía

- DAMIÁN SANZ, M.A. (2013): *Evolución histórica de la compacidad en la ciudad de Teruel*. Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza (EINA). Taller "Proyectos de Paisaje" (curso 2012-2013).
- GARCÍA MÁRQUEZ, M. (1983): *Geografía Urbana de Teruel*, Teruel, Instituto de Estudios Turolenses.
- HERVÁS MÁS, J. (2020): El régimen jurídico de la regularización de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable según la Ley 1/2019 de 5 de febrero de modificación de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, *Revista de urbanismo y edificación*, nº 44: 91-117.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad*, Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, 2011.
- UNESCO (2011): *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico*, 10 de noviembre de 2011.