

Todo ello es poco compatible con políticas expansionistas y de crecimiento de las periferias urbanas, por lo que se da prioridad a "completar la ciudad existente", articular sus fragmentos, reequiparla, etc. y lleva a un dimensionamiento contenido del suelo Urbanizable Programado.

- b) Durante la vigencia del Plan la ciudad ha experimentado importantes transformaciones, se ha desarrollado una sostenida actividad urbanística pública y privada y se han asumido los sistemas legales de ejecución como instrumentos habituales de gestión; ello ha servido también para poner de relieve desajustes o insuficiencias del planeamiento.
- c) La entrada en vigor del Plan fue seguida de un período de fuerte reactivación económica que determinó una inmediata puesta en el mercado de los suelos previstos, la elevación de precios, la subsiguiente "escasez" de suelo programado, y finalmente distintas propuestas de modificaciones de Plan y recalificaciones de suelo.
- d) Los cambios económicos y del mercado son el reflejo de otros más profundos que obedecen a un escenario socioeconómico muy diferente del existente cuando se redactó el actual Plan, caracterizado por cambios en el sistema productivo, europeización de la economía, desaparición de las fronteras y competencia entre ciudades y territorios para atraer inversión, etc.
- e) En este contexto socioeconómico cobran especial protagonismo las ciudades y aglomeraciones urbanas medianas y grandes por su capacidad de generar desarrollo cooperando entre sí a través de una eficaz organización territorial; el territorio y las grandes infraestructuras capaces de estructurarlo cobran singular importancia precisamente en un panorama urbano que acusa déficit de infraestructuras y falta de visión territorial.

Por ello surgen instrumentos legales y de proyecto para definir a escalas del Estado, las Comunidades Autónomas y las Áreas metropolitanas nuevos escenarios de política territorial en los que integrar la acción urbanística: el Plan Director de Infraestructuras, las Directrices de Ordenación Territorial regionales, comarcales y parciales, etc. A la vez se introducen métodos de planificación estratégica, superando el marco urbanístico-administrativo, para establecer "proyectos de Ciudad" con los que concurrir en el concierto de ciudades, basados en sus potencialidades y rasgos específicos y en una voluntad común de los agentes sociales,.

- f) Las dificultades existentes en nuestro país, después de dos reformas de la legislación del suelo, para regularizar los mercados de suelo y productos inmobiliarios y agilizar el proceso de su producción, han llevado a un proceso de reflexión crítica que se traduce en el planeamiento a través de distintas innovaciones de método y normativas en la Legislación de Suelo de las Comunidades Autónomas,

La propia Administración del Estado ha iniciado medidas liberalizadoras del suelo y una reforma legislativa que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre los recursos presentados a la Ley de 1992, deja toda la materia urbanística a las Comunidades Autónomas y se centra en la reforma del régimen de la propiedad del suelo. Aun desde la lógica diversidad de posturas, es innegable que parte de las causas estructurales de los problemas del suelo y el urbanismo residen en el sistema de planeamiento, por lo que el enfoque conceptual de los Planes cobra especial importancia en este momento.

- g) El Plan General de Zaragoza de 1986 asume su horizonte temporal limitado y establece en el artículo 1.1.3 de sus Normas Urbanísticas la procedencia de su revisión a partir de los ocho años de su entrada en vigor, sin necesidad de que concurren circunstancias concretas; por otra parte su revisión resulta obligada ante cambios de contexto como los señalados, y su necesidad se ha reconocido por todos los grupos políticos municipales.

1. EL CONTEXTO DE LA REVISIÓN DEL PLAN.

- a) El actual Plan General de 1986 participa de varias "características generacionales" de los planes de los 80, fruto de las circunstancias en que se redactaron, y entre ellas:

La idea del Plan como reflejo democrático de la ciudad deseada por los ciudadanos, de la voluntad de intervenir en el proceso urbano para resolver las carencias acumuladas en la etapa anterior y cambiar las tendencias, etc. predomina sobre la visión estructural del territorio.

La valoración de "lo urbano" como marco físico lleva a una valoración de la forma urbana y al intento de controlarla desde el Plan.

Se dedica especial atención a los Cascos Históricos, afectados por políticas que incentivaban la sustitución de sus edificios.