

3. LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DURANTE LA VIGENCIA DEL ACTUAL PLAN (1986-1994).

3.1. Ejecución del sistema arterial.

Las previsiones al respecto contenidas en el Programa de Actuación del Plan se recogieron en parte en un Convenio entre el (entonces) MOPTMA y el Ayuntamiento suscrito en Enero de 1989 para el desarrollo de obras de la Red Arterial de la Ciudad, al que se añadieron nuevas obras. El conjunto de las obras resultantes de ambos, el Convenio y el Programa del Plan se refleja en el cuadro adjunto, junto con el estado de ejecución de aquellas.

PRIMER CUATRIENIO otras Administraciones	Ejecución	Obra	Admón.
1 Desdoblamiento N-330 Zaragoza-Cadrete	si	MOPTMA	MOPTMA
2 Desdoblamiento N-123 Zaragoza-Villanueva	si	MOPTMA	MOPTMA
3 Mejora N-323 Zaragoza-El Burgo		Ver obra 18 del Convenio con el MOPTMA	
4 Mejora C-129 hasta Villamayor	si	DGA	DGA
5 Conexión Cª Logroño-Estación Intercambio Modal	si	MOPTMA	MOPTMA
6 Supresión paso a nivel San Juan de Mozarrifar		Ver obra 20 del Convenio con el MOPTMA	
7 Enlace de acceso a la Feria de Muestras	si	MOPTMA	MOPTMA

SEGUNDO CUATRIENIO otras Administraciones	Ejecución	Obra	Admón.
8 Mejora Z-330 Cª Madrid-Aeropuerto	si	MOPTMA	MOPTMA
9 Mejora Z-300 Cª Logroño-Aeropuerto	no	MOPTMA	MOPTMA
10 Acondicionamiento Cª Santa Isabel-San Mateo	si	DGA	DGA
11 Variante de Casetas		Ver obra 15 del Convenio con el MOPTMA	
12 Ampliación de calzada de la Vía de la Hispanidad		Ver obra 5 del Convenio con el MOPTMA	
13 Completar enlace Ronda Norte-Cª de Logroño	si	MOPTMA	MOPTMA

PRIMER CUATRIENIO Ayuntamiento	Ejecución	Obra	Administración
14 Ultimo tramo Avda. de las Torres	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
15 Puente de las Fuentes-Avda. de Cataluña	si	MOPTMA	Ayuntamiento
16 Marqués de la Cadena-Valle de Broto		Ver obra 2 del Convenio con el MOPTMA	
17 Transformación del Puente de la Almozara	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
18 Prolong. Echegaray y Caballero y Puente sobre el Huerva		Ver obra 14 del Convenio con el MOPTMA	
19 Remodelación Pº de la Mina, Asalto, Alonso V, Monreal	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
20 Vía Universitas	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
21 Prolongación Duquesa de Villahermosa	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
22 Violante de Hungría	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
23 Remodelación del Pº de Renovales	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
24 Prolongación Avda. Cesáreo Alierta-Tercer Cinturón		Ver obra 21 del Convenio con el MOPTMA	
25 Prolongación Avda. Gómez Laguna 1ª fase		Ver obra 22 del Convenio con el MOPTMA	
26 Intersección en Avda. Clavé sobre cubrimiento del FC.	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento

SEGUNDO CUATRIENIO Ayuntamiento	Ejecución	Obra	Admón.
27 Vía de la margen izquierda del Ebro	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
28 Desdoblamiento del Puente del Pilar	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
29 Avda. del Puente del Pilar		Ver obra 1 del Convenio con el MOPTMA	
30 Prolongación Avda. Gómez Laguna 2ª fase		Ver obra 22 del Convenio con el MOPTMA	

31 Conexión Bº Valdefierro-Cª Madrid		Ver obra 12 del Convenio con el MOPTMA	
32 Conexión Cª Madrid-Cª del Aeropuerto		Ver obra 13 del Convenio con el MOPTMA	
33 Conexión prolongación Avda. Gómez Laguna-Cª Valencia		Ver obra 22 del Convenio con el MOPTMA	
34 Calles Vicente Berdusán y Escoriaza y Fabro	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
35 Calle Capitán Pina	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
36 Tercer Cinturón (1ª fase) Pº Isabel la Católica-Cª Castellón		Ver obra 3 del Convenio con el MOPTMA	
37 Remodelación de la Vía de la Hispanidad		Ver obra 5 del Convenio con el MOPTMA	
38 Conexión Avda. Alcalde Caballero-Ronda Norte		Ver obra 4 del Convenio con el MOPTMA	
39 Prolongación Avda. del Tenor Fleta		Ver obra 11 del Convenio con el MOPTMA	
40 Último tramo de la calle Rodrigo Rebolledo		Ver obra 4 del Convenio con el MOPTMA	
41 Unión calles Miguel Servet-Jorge Cocci	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
42 Vía paralela a la Avda. de San José	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
43 Prolongación Avda. San José-Pº del Canal y Pte. del Canal	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
44 Remodelación Pº del Canal, Pte. América-Avda. San José	no	Ayto./DGA	Ayuntamiento

CONVENIO con el MOPTMA	Ejecución	Obra	Admón.
1 Tramo Puente del Pilar-Avda. Cataluña	si	(50%) MOP/Ayto.	Ayuntamiento
Segundo Cinturón:			
2 Conexión Avda. Cataluña-Autovía de los Pirineos	si	MOPTMA	Ayuntamiento
Tercer Cinturón:			
3 Prolongación Vía Hispanidad entre N-330/N-232	no	MOPTMA	Ayuntamiento
4 Prolongación Vía Hispanidad entre N-232/A-2	no	MOPTMA	Ayuntamiento
5 Adecuación Vía Hispanidad entre N-232/N-330	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
6 Conexión Vía Hispanidad y Ronda Norte	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Cuarto Cinturón:			
7 Ronda Sur 1ª fase tramo N-2/N-330	no	MOPTMA	MOPTMA
8 Ronda Sur 2ª fase tramo N-330/N232	no	MOPTMA	MOPTMA
9 Ronda Sur 3ª fase tramo N-232/A-2	no	MOPTMA	MOPTMA
10 Adecuación conexión Ronda Norte, Aeropuerto y A-68	si	MOPTMA	MOPTMA
Conexiones interiores:			
11 Prolongación Avda. Tenor Fleta-Tercer Cinturón	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
12 Conexión Cª Madrid-Nueva penetración Cª Valencia	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
13 Conexión Cª Madrid-Cª Aeropuerto	no	Ayuntamiento	Ayuntamiento
14 Vía margen derecha Ebro-Puente las Fuentes-3º Cinturón	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Accesos:			
15 Variante de Casetas	si	MOPTMA	MOPTMA
16 Adecuación Cª Logroño(N-232)-Zaragoza-Casetas	no	MOPTMA	MOPTMA
17 Acceso Cª Valencia(N-332)-Vía Hispanidad (2ª fase)	no	MOPTMA	MOPTMA
18 Desdoblamiento Cª Castellón (N-232)	no	MOPTMA	MOPTMA
19 Ramal de acceso N-232/Bº Monzalbarba	si	(50%) MOP/Ayto.	Ayuntamiento

CONVENIO con el MOPTMA	Ejecución	Obra	Admón.	
20 Acceso Cª Huesca(N-330) a San Juan, Montañana, etc.	no	MOPTMA	MOPTMA	
21 Acceso Cª Castellón (N-232) a Avda. Cesáreo Alierta	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento	(7)
22 Conexión Cª Valencia con Vía Hispanidad	si	Ayuntamiento	Ayuntamiento	

- (1) Excepto tramo de Montañana
- (2) Pendiente de desdoblamiento parcial
- (3) Abierta en parte del trazado
- (4) "Ronda del Rabal"
- (5) Ejecutadas 2 de 3 conexiones
- (6) "Vía verde del Canal"
- (7) Intersección provisional con Cª Castellón

De las obras pendientes destacan los Cinturones y otras vías arteriales, como la "Ronda del Rabal", la "vía parque del Canal" y la nueva vía entre la Carretera del Aeropuerto y Valdeferro, que conectan barrios de los bordes urbanos.

Los cinturones son obras de gran volumen y ocupación de suelo que han requerido declaración de impacto ambiental; el escenario de financiación y ejecución de las obras públicas es hoy muy distinto al existente en el momento del Convenio.

Lo mismo sucede con otras obras municipales pendientes, como la prolongación de Tenor Fleta, la Vía paralela a la Avda. de san José, la vía de ribera de la margen izquierda del Ebro, o la Ronda del Rabal. Todas tiene en común dificultades fuera de lo común: cubrimiento de la vía férrea Portillo-Miraflores en la prolongación de Tenor Fleta; afecciones a edificios habitados en la calle paralela a San José, puentes y afecciones costosas en la "Ronda del Rabal", etc.

El examen de este apartado suscita las siguientes consideraciones:

- a) Durante el actual Plan de 1986 concluye la etapa, iniciada hace más de cincuenta años (1943) de las aperturas de vías principales en el interior del tejido mediante expropiación y demolición. Vicente Berdusán, Capitán Pina, final de Violante de Hungría, Duquesa de Villahermosa, Tenor Fleta, Prolongación de cesáreo Alierta, y otras aperturas menores; Pablo Gargallo, Antonio Leyva, aperturas en el Casco, etc. Este tipo de intervenciones traumáticas heredadas de planeamientos anteriores no ejecutados puede suponerse que ha finalizado.
- b) En el sistema arterial se ha cerrado el segundo cinturón, y se han construido nuevos puentes esenciales en el sistema, pero siguen pendientes otros como los cinturones tercero y cuarto, y vías básicas de acceso a la ciudad (autovía de Huesca, eje N-S) y de relación entre distritos.
- c) Varias de estas obras tienen una fuerte incidencia en la ordenación urbanística de su entorno. Sacar partido de estos elementos arteriales para la transformación de la ciudad es básico como estrategia urbana y para rentabilizar la inversión del Estado. Por otra parte existe el reto para el Ayuntamiento de la obtención del suelo necesario.

3.2. Infraestructuras de transporte.

En el Plan se preveía la construcción de una estación de autobuses en el Portillo, la construcción de dos terminales de autobús urbano, y la constitución de un sistema de gestión para la financiación de aparcamientos.

Con los nuevos accesos ferroviarios a Zaragoza, la idea de una estación de autobuses anexa a la ferroviaria ha cambiado hacia Centro intermodal de transporte de Viajeros, del que existe un anteproyecto, redactado mediante un convenio entre el Ministerio, la DGA, el Ayuntamiento y RENFE.

El Programa del Plan proponía iniciar un sistema de gestión del estacionamiento, referido a la creación de áreas de estacionamiento controlado y a la implantación de elementos de control horario y de pago coordinados con los estacionamientos subterráneos, etc. Se ha llevado a cabo una política de estacionamientos subterráneos, con plazas para residentes y otras de rotación horaria, ejecutados mediante concesión, que incluye los estacionamientos del Pilar, Juzgados y Cesar Augusto, Plaza de S. Francisco, etc. y la implantación de áreas de estacionamiento horario controlado y sujeto a tarifa en zonas de la vía pública.

La infraestructura ferroviaria es objeto desde 1991 de nuevos planteamientos ya citados que incluyen los accesos de Alta Velocidad y el Centro de Viajeros del Portillo; se ha ejecutado el Centro de Intercambio Modal (de contenedores) de la Carretera de Logroño.

3.3. Infraestructuras hidráulicas.

Se han ejecutado las siguientes obras: ampliación de la Estación clarificadora de Casablanca, tubería de compensación de presiones del Arrabal, automatización de las instalaciones de potabilización y control volumétrico de los caudales, ampliación de los depósitos de Valdespartera y conducción por gravedad desde los mismos, colectores de la Almozara, de la Carretera de Madrid, de la Vía de la Hispanidad, de la margen izquierda del Ebro, de San Juan de la Peña, de la zona ferroviaria del Arrabal y las estaciones depuradoras de la Almozara y La Cartuja.

El programa del Plan incluía también obras como la tubería de suministro al polígono 4 del Polo de Desarrollo, depósito de agua en los Pinares de Venecia y suministro a Torrero y La Paz, recuperación de agua en la estación potabilizadora de Casablanca, conducciones secundarias de la Carretera de Logroño, abastecimiento de agua a nuevos polígonos en la carretera de Huesca y ampliación de la elevación al depósito de Los Leones, tubería del segundo cinturón y vía de ribera de la margen izquierda del Ebro, abastecimiento de agua a la Carretera de Madrid, estaciones depuradoras de Casetas y Malpica, colector exterior de los barrios de Torrero y La Paz, colectores de Avenida de Cataluña, de la Carretera de Huesca y de la Carretera de Madrid, colectores secundarios en la Carretera de Logroño y saneamiento del río Huerva.

Se planteaba también una renovación de redes de abastecimiento y saneamiento sin especificar.

El Plan incorporó a la programación las previsiones, acuerdos e hipótesis de financiación entonces existentes con la Administración del Estado; las actuaciones incluidas tenían distinto grado de definición, y la colaboración económica supramunicipal no estaba garantizada. Las condiciones de financiación han sido radicalmente distintas, ya que se suponía hasta un 50% de la inversión de aportación del Estado; al transferir las competencias de obras hidráulicas a la DGA, ésta ha mantenido los compromisos de financiación para aquellas obras en estaban contraídos, pero no se ha llegado a otros nuevos. Por otra parte, con la experiencia de explotación y funcionamiento de las redes, el concepto actual respecto de algunas de las obras reseñadas y su necesidad ha cambiado.

Los datos que anteceden reflejan la magnitud de los déficit de infraestructura que tenía la ciudad a la entrada en vigor del Plan y los aún pendientes. Las arterias realizadas se refieren a áreas de la ciudad existente, no a nuevos desarrollos posibles, y no se extienden a la periferia. El volumen de obra ratifica la importancia de este sector en la inversión pública.

3.4. Infraestructura secundaria.

Como mero indicador del volumen de las obras destinadas a reducir o eliminar déficit de infraestructura local existentes, y sin identificar actuaciones, frente a una previsión inicial del Programa del Plan de inversión municipal -excluido el suelo- en materia de infraestructuras y parques de 14.260 millones, la cantidad invertida en forma agregada por estos conceptos, sólo en los años 1987 a 1990, ambos incluidos, es de 40.602 millones de pesetas, distribuidas en 352 adjudicaciones de obras. Aunque las cantidades del Programa del Plan se refieren a pesetas de 1984, y las de inversión real a pesetas corrientes; las diferencias corresponden a mayor número de obras, actuaciones de mayor amplitud, con inclusión de obras complementarias (instalaciones semafóricas y de señalización, etc.) y renovaciones de redes de abastecimiento y saneamiento.

Es de reseñar la renovación prácticamente completa de la distribución de gas y aire metanado en toda la ciudad, con inversiones conjuntas municipales y de la Compañía suministradora.

La política sectorial de infraestructuras secundarias ha tenido un papel destacado en la transformación reciente de la ciudad.

3.5. El tráfico y el transporte urbano.

Una visión rápida de su situación arroja el resultado siguiente:

Aunque en la Ciudad el problema de la congestión de tráfico se concentra en algunos puntos concretos (cruce del Ebro, Portillo, plaza de Paraíso, Juan Pablo Bonet) la tendencia general observada en los últimos años es hacia una progresiva pérdida de calidad de funcionamiento; en algunos puntos la demanda de movilidad y estacionamiento ha superado las posibilidades de la red viaria, ha crecido la infracción de las normas de circulación y el número de accidentes de tráfico tiene tendencia a aumentar.

- a) Por lo que respecta al tráfico en vehículo privado, la motorización es creciente, y la existencia de "puntas" que no son absorbidas por la red viaria, y la tendencia a concentrarse el tráfico en el centro predicen un desequilibrio entre oferta y demanda que puede atenuarse con la construcción de cinturones de ronda en la periferia, pero que no es posible ni deseable corregir mediante modificaciones de la capacidad física del viario de la ciudad existente, por lo que solo puede serlo mediante cambios significativos en la tendencia del uso del automóvil privado.
- b) Por lo que respecta al transporte público la situación es mejor, Zaragoza cuenta con un servicio más denso, mejor dotado de vehículos y más barato que el de otras ciudades comparables; el coste para el Ayuntamiento del transporte colectivo es inferior a la de otras ciudades similares y el nivel de calidad de vehículos y frecuencias más alto, y hay una tendencia a mejorar cada año la capacidad, frecuencia y recorridos de la red.

El transporte público ha sido en el período reciente el protagonista de la política de movilidad. La controvertida reducción del 25% de las tarifas contribuyó a popularizar el uso del autobús, que, si bien no ha producido una disminución espectacular en el uso del vehículo privado, en cambio ha contribuido a consolidar una cultura del transporte público que Zaragoza tuvo de siempre. Así en el período 1983-1989, época del convenio con TUZSA antes de la bajada de tarifas, el número de usuarios creció a un ritmo de un 1% anual, mientras que entre 1990 y 1991 creció un 18%, alcanzándose cifras de 100 millones de viajeros/año que no se alcanzaban desde 1963 en que el tranvía era prácticamente el único medio de transporte. Lo significativo de la cifra resalta considerando que Madrid transporta 498 millones, Barcelona 173, Valencia 105 y Sevilla 79.

Sin embargo, para seguir captando viajeros y reducir la circulación en automóvil es también necesario mejorar la regularidad, evitar las situaciones de aglomeración en los

autobuses, etc., y ello exige nuevos programas y nuevas actitudes que remiten a las grandes líneas que informan la gestión del tráfico en ciudades de la Comunidad Europea del rango de Zaragoza:

- c) En materia de estacionamientos se ha avanzado en cuanto a la implantación del estacionamiento controlado con parquímetros en algunas áreas de la vía pública y a los construidos en el subsuelo por el sistema de concesiones, con destino en parte a residentes y en parte a rotación, en un total de ocho emplazamientos. Esta línea debe continuarse con estacionamientos para residentes en las áreas centrales y residenciales infradotadas y una actuación sistemática de estacionamientos de disuasión -aunque algunos de los que actualmente se encuentran en curso podrían cumplir esas funciones-.
- d) La actuación de renovación de infraestructuras y espacios públicos en el casco histórico ha producido resultados apreciables en la disuasión del uso del automóvil, a través de peatonalizaciones, limitaciones de acceso, vías reservadas al transporte público, etc. de forma que accede al mismo un 30% menos de vehículos.
- e) La utilización de tecnología informática en la gestión del tráfico cuenta con el Centro de Control de Tráfico, construido en años anteriores en el que se controlan 24 intersecciones actualmente; recientemente no se ha experimentado un avance suficiente, debiendo progresarse en esta línea.

3.6. La evolución de la movilidad urbana.

Las variaciones de movilidad y la comparación de intensidades medias diarias de circulación de vehículos entre 1986 y 1992 presenta las siguientes características:

- a) Un crecimiento visible de la movilidad medida en desplazamientos por habitante y día, que pasa de 1,9 a 2,4 aproximadamente. Aún así se considera a esta movilidad relativamente baja para una ciudad como Zaragoza, lo que se atribuye al peso de la tercera edad reflejado por los datos de estructura demográfica. El crecimiento de la movilidad se atribuye a la fase de expansión económica, a la mejora de las comunicaciones y a la incorporación de nuevos hábitos sociales; son precisamente los aumentos significativos que en el futuro se produzcan del nivel de renta los que podrían llevar a una situación de congestión imposible de resolver, si la mayor renta induce una mayor utilización del vehículo privado en los desplazamientos urbanos.
- b) Un desarrollo significativo del uso del transporte público que pasa de 74 millones de viajeros/año en 1976 a 102 millones de viajeros/año en 1992 como consecuencia de la potenciación de este medio de transporte, mediante las mejoras en los vehículos, líneas, frecuencias, paradas, etc., y especialmente con la política municipal de subvenciones, que permite una reducción de tarifas. Este incremento del uso del autobús permite compensar las cifras del incremento de la movilidad, mantener el índice de desplazamientos a pie en torno al 55%, y superar, por primera vez en los últimos 20 años el índice de movilidad en autobuses por encima del correspondiente al vehículo privado (según estimaciones del momento actual 24% frente al 21% aproximadamente).
- c) Una apreciable redistribución de la circulación en el caso urbano, motivada por:

Las limitaciones de acceso al centro histórico, como las existentes en el puente de Santiago, puente de Piedra, Cesar Augusto, D. Jaime I y las derivadas de peatonalizaciones.

La apertura de los puentes de La Almozara y de Las Fuentes que amplían las posibilidades de desplazamientos en circunvalación sin pasar por el centro.

La apertura de viales de conexión entre sectores urbanos (Violante de Hungría, Duquesa de Villahermosa, Vía Universitat, prolongación de San José, prolongación de Echegaray y Caballero, etc.).

Esta redistribución se acusa claramente por la reducción ya citada entorno al 30% de la circulación en el centro histórico a causa de la limitación de la accesibilidad en dirección Sur-Norte; reducción que se aprecia menos por la masificación habitual de estacionamiento en el área central, pero que se está poniendo de manifiesto recientemente por el efecto de los parquímetros. Ello proporciona indicaciones valiosas sobre la posibilidad de conseguir un espacio público en el área central más habitable y menos invadido por vehículos, estacionados o en movimiento, como demandan los Zaragozanos a través de las encuestas.

Efecto de esta redistribución es también la saturación de los puentes sobre el Ebro correspondientes a los extremos del casco al desplazarse allí el tráfico de paso del área central, evidenciando la necesidad de contar con una circunvalación más externa, la Ronda de la Hispanidad, para tráficos puramente urbanos, y los nuevos puentes más alejados del centro. Se constata igualmente mayor concentración de tráfico en las vías de circunvalación.

La comparación de cifras de intensidad media diaria reflejan estos datos en la forma siguiente:

Disminución de intensidad en la avenida de los Pirineos y el puente de Santiago, la avenida de Cataluña, el paseo de Echegaray, el paseo de la Independencia y Cesar Augusto, por las limitaciones de acceso al centro.

Las intensidades en los puentes de La Almozara y Las Fuentes son de 48.000 y 42.000 vehículos/día.

Experimenta un crecimiento fuerte la intensidad en el cinturón formado por el paseo de María Agustín, paseo de Pamplona, paseo de La Constitución y Asalto, crece igualmente el cinturón interior formado por las venidas de Tenor Fleta, Goya, Clavé, etc.

Las vías radiales mantienen crecimientos moderados o estabilizados.

La disuasión de acceder al centro en automóvil y de estacionar masivamente en la vía pública y la utilización preferente del transporte público sobre el automóvil privado, no solo son posibles si no que puede decirse que se ha iniciado una evolución en tal sentido.

3.7. Equipamiento de ámbito general.

Equipamiento deportivo.

La contradicción propia de los Programas de Actuación "clásicos" que abordan aspectos de la planificación sectorial de los servicios -fuera de su control- desde el planeamiento urbanístico, se atenúa en el caso del equipamiento deportivo porque el Ayuntamiento es uno de los principales agentes inversores.

De las instalaciones de ámbito general programadas en el Plan se ha realizado el Polideportivo Príncipe Felipe, cambiando su ubicación a la Carretera del Bajo Aragón como elemento dinamizador; parte del Centro de La Bombarda, ampliaciones en el velódromo, y el Centro Alberto Maestro; no se ha ejecutado una piscina olímpica cubierta. Ha de anotarse que en el Plan se utilizaba la hipótesis de que las instalaciones contaban en mayor o menor medida, según su destino, con colaboración económica de la Administración Central (CSD), que en algunos casos se ha cumplido, pero no la autonómica o provincial.

Se han realizado otros centros deportivos no previstos en el Programa, como el pabellón polideportivo Torrero, los C.D.M. del Barrio Oliver, Casetas y San Juan de Mozarrifar, campos de fútbol y otras actuaciones en barrios.

Equipamiento cultural.

Gran parte de las actuaciones encuentran su sentido urbanístico en la recuperación de edificios históricos o de interés: transformación del antiguo Matadero (Centro Salvador Allende),

casa de Montemuzo, casa de Fortea, el antiguo Gobierno Militar, casa de los Morlanes, el Cuartel de San Agustín, (iniciadas obras y excavaciones y construido el Albergue), Cuartel de Palafox y el torreón de la calle Alonso V. Como actuaciones de nueva planta, la Biblioteca Central en el Cuartel de Hernán Cortés, y un centro cultural en el ACTUR.

Por otra parte, se han ejecutado otras obras no incluidas en el Programa, como las de rehabilitación del Teatro Principal, la Lonja, el Museo de La Seo, el Auditorio y la Sala de usos múltiples, el Centro Cultural Tío Jorge y la remodelación del Teatro del Mercado.

Otros equipamientos.

En el campo de la Administración autonómica destacan los institutos de investigación y desarrollo de empresas del Actur; en el de los equipamientos comerciales el aspecto más destacable es la multiplicación de grandes superficies, especialmente las polivalentes -hipermercados- en Actur, Avda. de Navarra, y carretera de Madrid.

3.8. Parques.

Se han ejecutado los parques de La Granja, La Paz y Miraflores, ampliación de Torre Ramona (salvo la parte destinada a campos de fútbol), Aljafería, Oliver, Valdefierro, Delicias y La Bombarda y se han efectuado plantaciones -ampliando los suelos disponibles- en ambas márgenes del Ebro. Sin que tengan la consideración de parques urbanos se han hecho actuaciones de repoblación y estabilización de cauce (Gállego) y parciales de riberas de ríos. Especialmente destacada es la actuación de protección y recuperación del Galacho de Juslibol.

Respecto de las previsiones del Plan quedan pendientes suelos de la ribera del Ebro en el Actur, antes de titularidad del SEPES, transferidas luego a la DGA y cuya incorporación efectiva al dominio y uso públicos como espacios plantados no acaba de formalizarse; la ribera del Gállego en Santa Isabel y parte de las riberas del Huerva, propiedad municipal, así como la zona Sur de Valdefierro, junto al Canal.

El parque lineal del Huerva y las riberas del Ebro fueron objeto de un concurso nacional; no obstante, no hay un concepto establecido de la intervención. Es significativo que las realizaciones pendientes se refieran mayoritariamente a riberas de los ríos o el Canal.

3.9. Espacios libres locales.

El programa de espacios libres locales del Plan se apoyaba en su mayor parte en suelos procedentes de la ejecución de los planes de desarrollo, existentes e incorporados al Plan o derivados de éste. Se estima, como indicador global que la obtención de suelo se ha cumplido en un 82% aproximadamente para el planeamiento anterior, y alrededor del 30% en cuanto a los PERIs en el suelo urbano. Esta última cifra se explica por los desfases temporales entre la aprobación de estos planes y su ejecución efectiva.

En cuanto al suelo efectivamente plantado o acondicionado, representa el 69% aproximadamente del programado -parques del Sistema General aparte- y procede casi íntegramente de la ejecución de planes incorporados, como los del ACTUR, área 13, Universidad, Puerta de Sancho, etc. Estas zonas verdes se refieren a la ciudad existente; en los nuevos suelos urbanizables programados, a través de la ejecución de los respectivos planes parciales se producen otras áreas no incluidas en el análisis.

Por otra parte, existen otras acciones no expresamente previstas que suponen incremento de superficie, y transformación cualitativa de espacios libres, como son las conocidas operaciones de remodelación de plazas y otros espacios públicos, de carácter multisectorial, ya que incluyen renovación de infraestructuras, tratamiento de edificios, acondicionamiento de espacios libres e incluso usos en el subsuelo.

3.10. Ejecución de los sistemas generales.

- a) De los suelos destinados por el Plan al sistema general de espacios libres, con una superficie de 460,24 Ha está obtenido por la Administración el 78,9% equivalente a 363,08 Ha que suponen más de 6 m² por habitante actual. Su obtención por la Administración no supone que sean dominio y uso públicos, ya que existen suelos del sistema de la DGA sin transferir al Ayuntamiento para su destino a parques.

El Programa del Plan partió de utilizar suelos previamente obtenidos o en curso como el parque del Barrio Oliver, La Granja, ampliación de Torre Ramona, riberas del Actur, (del SEPES, luego de la DGA), ribera del Gállego en Santa Isabel, parque de Miraflores, parque de la Aljafería, riberas del Huerva, parque de Delicias, gravera de La Paz, Canódromo y cuartel de San José, etc. Aunque su ejecución distaba de estar resuelta, esta situación de partida -consecuencia del esfuerzo por reequipar la Ciudad- ha permitido alcanzar el grado de obtención de suelo actual.

Los suelos no obtenidos corresponden en su mayor parte a situaciones en las riberas de los ríos y del Canal.

Menor proporción presenta la ejecución de la plantación: está acondicionado el 59% del suelo obtenido, equivalente al 46,6% del suelo destinado por el Plan al sistema de parques, lo que baja el estándar a 3,6 m² por habitante actual.

- b) Del sistema general de espacios libres-deportivos está obtenido el 97,8 % del suelo clasificado por el Plan, y efectivamente acondicionado un 63,7% del mismo. Está obtenido el suelo de todo el equipamiento docente de nivel superior, universitario, y también del sanitario de centros Hospitalarios, ocupados al 56% aprox. procedentes del Actur. Los sistemas de Servicios de la Administración tienen obtenido suelo en un 90%.
- c) La obtención de sistemas generales por el mecanismo legal del aprovechamiento medio da los siguientes resultados: los sectores de suelo urbanizable programado con exceso de aprovechamiento suponen una superficie de 298,84 Ha de suelo, y tienen una asignación de sistemas generales de 119,29 Ha, lo que supone un 39% de la superficie calificada.

3.11. La construcción de viviendas.

Las licencias de viviendas desde la vigencia del Plan hasta 1993 se distribuyen, según datos estimados, de la forma siguiente:

Situación	Licencias		Oferta del Plan	
Planeamiento anterior	17.959	54,42%	52.870	58,66%
Renovación, zonas E	316	0,96%		
Áreas de intervención	3.396	10,29%	9.035	10,02%
S. Urbanizable Programado	966	2,93%	9.489	10,53%
Casco Histórico	1.200	3,64%	1.700	1,89%
Sustitución	9.163	27,77%	17.043	18,91%
Total	33.000	100,00%	90.137	100,00%

Tras la aprobación del Plan, sin haberse desarrollado nuevos Planes Parciales y de reforma interior, las principales reservas de suelo para la edificación están en el planeamiento anterior recogido y en el suelo urbano consolidado, solares y sustituciones puntuales de edificios; de forma que el papel efectivamente desempeñado por el planeamiento anterior concuerda con la oferta prevista por el Plan; pero se observa que lo mismo sucede con los

PERIs de las "áreas de intervención", lo que significa que éstos se han desarrollado a buen ritmo. En cambio los Planes Parciales del SUP de nueva creación del Plan llevan un ritmo más lento, su participación no llega al 3% de las licencias. En el casco histórico la estimación es más incierta porque hay una mayor proporción de superficie autorizada no residencial, pero destaca su aportación de suelo respecto a lo inicialmente supuesto.

Se ha hecho un análisis con los datos disponibles de las licencias de obras en el quinquenio 1988-1992, utilizando como indicador los m² construidos de cada autorización. La superficie construida se refiere a vivienda y a locales, garajes o usos anexos y compatibles incluidos en cada expediente, con un promedio alrededor de 150 m² por vivienda.

- a) La superficie total construida en el quinquenio es 3.387.500 m² con una media anual de 677.500 m²; el crecimiento interanual es de un 12% entre 1988 y 1989, seguido de un descenso del 28% entre 1989 y 1990; en los años siguientes vuelve a haber crecimiento del 2,8% y el 10,14% respectivamente.

- b) La distribución de la superficie construida por sectores urbanos es como sigue:

- En primer lugar las áreas de nueva urbanización, Actur, Universidad, Almozara, La Jota, etc., con un 42% de la superficie construida total.
- Le sigue la Orla Sureste de la Ciudad, Las Fuentes, San José, Torrero y La Paz, con un 12,80%, en el que destacan las aportaciones de la parte Norte de Las Fuentes y Torrero, con alrededor de un 4% del total de la Ciudad cada uno.
- En tercer lugar la franja Suroeste: Oliver, Valdefierro y Casablanca con 7,60%.
- En cuarto lugar el Centro Histórico, que será objeto de comentario aparte con un 7,19%.
- En quinto lugar la orla intermedia que sigue al centro, y Delicias, con un 5,77%.
- En sexto lugar la ribera Norte hasta la Avenida de los Pirineos, excluido el Actur, que representa un 5,17%.
- Siguen en orden decreciente la orla inmediata a la Ciudad histórica (Hernán Cortes, avenida de Valencia) y el Ensanche.
- Los barrios exteriores representan en conjunto un 9,48%, por lo que se situarían en tercer lugar en el ranking anterior de los sectores urbanos del continuo central.

- c) En la distribución por áreas de referencia del total de m² construidos, una vez descontados los sectores nuevos como Actur, Universidad, La Jota sur, Almozara, etc., aparecen por encima de la media el Casco Romano, San Pablo, Oliver, Casablanca (que representan las áreas correspondientes, no sólo los núcleos de los respectivos barrios) y parte de Delicias.

En proporción a su superficie de suelo, las áreas más intensamente edificadas, aparte de Miraflores, Actur y Universidad que son sectores nuevos aparecen en puestos avanzados el Coso bajo, Las Delicias, Las Fuentes y San Pablo. En el extremo contrario los menos edificados en proporción a su superficie son Oliver, la avenida de Navarra y varias áreas del Ensanche.

- Se ratifica que, al menos con las pautas de actuación pública y privada seguidas hasta ahora, el papel de los planes parciales en la provisión de suelo para el desarrollo urbano es a medio y largo plazo; los Planes en los que se construyen casi la mitad de las viviendas de éste período son de los años 70. Este desfase afecta tanto a planes parciales de gestión pública y mixta (ACTUR) como a los de gestión privada (Miraflores, Universidad, etc.). Los

planes parciales parecen destinados a edificarse con el Plan General siguiente, arrastrando a veces determinaciones rígidas que no pueden preverse con quince o más años de antelación.

- Las "áreas de intervención" basadas en operaciones de reforma interior de pequeña dimensión han mostrado tener mucha menor inercia que los planes parciales para poner suelo en circulación con relativa agilidad, salvo en zonas deprimidas o cuando las situaciones de hecho son complejas, por existir actividades, bienes ajenos al suelo, etc. Como contrapartida, su tamaño, que facilita la gestión, no permite obtener cesiones significativas en muchos casos, y reduce el efecto transformador de su entorno.
- La sustitución puntual de edificios sigue teniendo un peso destacado en la edificación; la continuación del proceso puede colmatar distritos que ya tienen densidades altas, por renovación de edificios de la parcelación originaria del barrio que aún existen.
- La disponibilidad de suelo concentrado en zonas del Sur del Ensanche y Actur, está llevando la dinámica de desarrollo a dichas zonas, lo que arrastra equipamientos, servicios, y terciario cuando se alcanza la "masa" suficiente. Es el caso del Actur, que se ha consolidado como distrito residencial de la margen izquierda, cuya población y reservas de suelo han facilitado la sustitución del "centro cívico" por un complejo de terciario con aspiraciones de nuevo polo de centralidad.
- Destaca el papel de los barrios exteriores, que con solamente el 4% de la población atraen el 9,5 % de la superficie construida, lo que en gran parte se debe a la localización en ellos de vivienda en hilera; esta relativa "especialización" de algunos barrios supone expectativas de precios de suelo que están dificultando la promoción de viviendas económicas en ellos.

3.12. Vivienda de promoción municipal.

La programación del Plan, en lo que concierne a la Sociedad Municipal de la Vivienda (SMV), comprendía 581 VPP y 500 VPO en el primer cuatrienio, y 1000 VPP y 150 VPO en el segundo. Se prevenían acciones de rehabilitación en régimen de promoción pública al amparo y con financiación de un Convenio suscrito el 24 de Octubre de 1983 entre el Ayuntamiento y el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) en el marco legal del Real Decreto 2329/83; también se contemplaba un fondo de ayudas puntuales para viviendas del Centro Histórico y la creación de ayudas a la rehabilitación, a través de una ordenanza y un fondo al efecto.

El cumplimiento de este programa ha tenido dos incidencias significativas; el convenio de rehabilitación mencionado no se llevó a efecto, y el IPPV desapareció como tal, transfiriéndose sus competencias a la Comunidad Autónoma, que las asumió mediante el Instituto Aragonés del Suelo y la Vivienda (ISVA). Simultáneamente se registró una caída de la VPO por imposibilidad de cumplir los módulos con los costes de suelo y ejecución.

El programa de la SMV ha devenido en la promoción de alrededor de 1000 viviendas, acogidas o libres, con destino a alquiler, y se han implantado los fondos de ayuda a la rehabilitación, que ha gestionado la SMV mediante la correspondiente Ordenanza Municipal.

La construcción de viviendas en alquiler no autofinancia las actuaciones de la citada sociedad, por lo que el Ayuntamiento le ha transferido patrimonio, para su financiación y para la promoción de viviendas por la propia Sociedad. La información detallada se encuentra en las Memorias de la Sociedad Municipal.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha enajenado por otra parte suelo municipal mediante concursos a Cooperativas y agentes sociales para la construcción de viviendas de protección oficial a los precios de repercusión legalmente establecidos, por un total de 87.000 metros cuadrados aproximadamente.

3.13. La Rehabilitación.

Los datos obtenidos son agregados de rehabilitación de edificios con locales e incluso naves industriales, por lo que han de interpretarse de forma estimativa y considerando las áreas de localización.

En el mismo quinquenio 1988-1992, el total de m² rehabilitados es de 273.168, con una media de 54.633 m²/año, y un crecimiento interanual con la siguiente pauta: entre 1988 y 1989 hay un crecimiento del 157%, para decrecer en años sucesivos un 23%, un 21% y un 76% hasta quedar la superficie anual en la tercera parte de la correspondiente al año inicial. Esta evolución, que invita a un análisis más detallado, guarda paralelismo con las licencias industriales y sugiere un carácter coyuntural y concentrado de la demanda en torno a los años 89 y 90, momento que coincide con las mayores alzas del precio de la vivienda. La caída de la rehabilitación sería en parte consecuencia del desplazamiento de la producción hacia la obra nueva a raíz de la elevación de precios experimentada por ésta.

Los datos por áreas de referencia muestran que las mayores superficies rehabilitadas se sitúan en el eje del Centro Histórico (Casco Romano y lados del Paseo de la Independencia) Hernán Cortés, Ensanche y también Ruiseñores, coincidiendo con las áreas de edad alta y "nidos vacíos" fuera del Centro Histórico; es lógico que la rehabilitación se concentre en los tejidos más antiguos por lo que las cifras no son significativas para el resto de las áreas de la Ciudad, más recientes. La rehabilitación se concentra en áreas de construcción anterior a los años 60 y nivel socioeconómico medio y alto. Existe probablemente una "rehabilitación encubierta" realizada individualmente en cada vivienda como obras menores o sin intervención municipal consistentes en mejoras de habitabilidad o reformas y que no queda reflejada en los datos utilizados.

3.14. La actividad urbanística en el Centro Histórico.

Se efectúa un somero análisis de lo que ha representado en términos de actividad urbanística el Centro Histórico en la Ciudad, utilizando datos de la evolución demográfica cruzados con los de actividad de la construcción. Los datos disponibles se refieren a la demografía entre 1979 y 1991, y los de actividad edificatoria al quinquenio 1988 - 1992, ambos inclusive. El ámbito de comparación es el conjunto de las áreas 1 a 6 de referencia del Plan, que corresponden a los siguientes ámbitos: 1, Casco Romano; 2, San Pablo; 3, María Agustín-Pignatelli; 4, Independencia - Salameiro; 5, Independencia - Santa Engracia; 6, Coso bajo.

El resultado de esta comparación respecto del conjunto de la Ciudad es el siguiente:

- a) El Casco continúa perdiendo población, más fuertemente en las áreas Casco Romano y Coso bajo, si bien en comparación con la Ciudad no ocupan los primeros puestos, lo que se debe a que el proceso se inició aquí antes. El área Independencia-Salameiro se encuentra prácticamente estabilizada, las incorporaciones y las pérdidas se compensan.
- b) Continúa el envejecimiento general, aunque desacelerado respecto al resto de la Ciudad. Las edades medias más altas de ésta se sitúan en el Casco Romano, en Independencia-Santa Engracia y en María Agustín-Pignatelli; en cambio, en San Pablo y el Coso bajo son más bajas, la población es relativamente más joven. Los porcentajes de reducción de jóvenes y aumento de mayores no son los más fuertes de la Ciudad, el proceso viene de tiempo atrás.
- c) La actividad inmobiliaria y de la construcción en el conjunto del Casco es relevante. La media de la superficie construida en los 5 últimos años es el 72% de la media de la Ciudad, y la media de superficie construida por hectárea de sector es mayor en el Casco que en el conjunto de la Ciudad. El Casco ha supuesto en este quinquenio un 7,2% aproximadamente de la superficie construida, lo que equivale a algo menos de 1/3 de lo construido en el Actur y más de 2/3 de lo construido en Universidad; la actividad resulta significativa.

Los sectores del Casco Romano, San Pablo y Coso bajo son los de más construcción por hectárea de sector; en rehabilitación la media es más del triple de la de la Ciudad, lo que es lógico por su mayor antigüedad. El valor más alto es el del Casco Romano.

La comparación entre las áreas refleja la diversidad de situaciones internas al propio Casco Histórico:

- d) El Casco Romano es el más envejecido, el de menor juventud, mayor envejecimiento, y mayor ritmo de éste; sin embargo es el más activo en obra nueva y en rehabilitación frente al total del Casco, con cifras igualmente significativas respecto de la Ciudad. Ello es atribuible a la existencia de numerosos puntos de sustitución de edificios o tejido que se sustentan en una terciarización más o menos encubierta, por lo que el envejecimiento no comporta pérdida de actividad urbanística.
- e) Las áreas de San Pablo y Coso bajo son las menos envejecidas relativamente; el Coso bajo ha reducido su edad media, es decir ha perdido población, pero en los estratos de más edad.

Parte de esta juventud relativa es explicable por la localización de población de pocos recursos, con mayor porcentaje de jóvenes, en los tejidos más deteriorados. Otra componente del menor envejecimiento procedería de la actividad constructiva; entre San Pablo y el Coso bajo representan el 45% de toda la obra nueva en el Casco en el último quinquenio. En cambio en rehabilitación representan un 17%, menos de 1/3 del conjunto de aquí; salvo el área del Pignatelli, que es la más inactiva por todos los conceptos, donde menos se rehabilita es en las áreas de San Pablo y Coso bajo.

Estos datos contribuyen a situar el perfil de estos tejidos reflejando el efecto de las "bolsas" de marginalidad que se constatan en ellos y la escasa calidad de tejido de soporte existente, apto para la sustitución, que es claramente activa en los puntos favorables, pero no para una rehabilitación apreciable.

- f) En ambos lados del paseo de la Independencia, la situación presenta un contraste, pues el lado de Santa Engracia ha perdido un 25% de población en el período considerado, mientras que el lado opuesto está prácticamente estabilizado; el primero ocupa el segundo puesto de la Ciudad en edad media, y el lado Salamero el lugar decimocuarto; Santa Engracia le gana en 4 puntos porcentuales en mayores de 64 años, y queda por detrás en 1 punto en menores de 15 años.

Estas diferencias demográficas en ambos lados del Paseo no se traducen en diferencias de actividad, en la que se sitúan en segundo lugar del Casco tras la Ciudad romana: el 13,55% de obra nueva y el 17,4% de la rehabilitación. El perfil que se deduce de todo ello es de mayor dinamismo en Salamero-San Ildefonso que en el Ensanche de Santa Engracia, que, a igualdad de actividad significa mayor componente terciario que en el lado opuesto, y que la población presumiblemente tiene mayor arraigo y permanencia en los edificios residenciales del primer Ensanche.

- g) El área 3, caracterizada por la presencia del edificio Pignatelli y de un núcleo de edificios de la Administración del Estado es distinta a las demás, ocupa una posición intermedia en los indicadores demográficos y tiene una relativa estabilidad, pero resulta significativo que es con diferencia la más inactiva en construcción y rehabilitación, tanto si se compara con la Ciudad como con el conjunto del Casco: en obra nueva el 0,47% de la Ciudad, el 6,5% del Casco y aproximadamente la quinta parte que el Casco Romano. El perfil que se deduce muestra un nulo efecto vitalizador del área administrativa situada en la zona, y acusa la ausencia de una estrategia paralela de actuación en el entorno de la misma, con la ordenación de los cuarteles del Parque de Artillería y Pontoneros, de reciente aprobación y aún no iniciada.

Todo ello induce las siguientes reflexiones:

El Centro Histórico, que hasta el siglo pasado era toda la Ciudad está obviamente constituido por un tejido urbano y social muy distinto de unas partes a otras, resultado de su distinto origen y evolución urbana. Una buena parte de él se ha beneficiado de anteriores transformaciones urbanísticas -que incluyeron derribos, expropiaciones y aperturas viarias-, de la actual centralidad de su localización y de los valores culturales y representativos derivados de la historia pasada, incluidas las actuaciones de la burguesía sobre los tejidos de vivienda popular anteriormente existentes. Hoy esas zonas se han convertido en un lugar privilegiado, que se identifica con la Ciudad misma, que mantienen una sólida cotización en el mercado y en consecuencia, una capacidad de soportar operaciones urbanas de transformación, rehabilitación, conservación, que contribuyan a mantener o realzar su valor.

Evidentemente, cuando se habla de los problemas del Centro Histórico se piensa en las zonas deprimidas, que no han conseguido adaptarse a las transformaciones estructurales de la Ciudad, y que quedan reflejadas por la estadística y claramente identificadas sobre el terreno. Conviene a la exposición analizar someramente las principales causas de la formación de bolsas inadaptadas, para reflejar su complejidad y su carácter intersectorial, que hace poco efectivas las medidas exclusivamente urbanísticas.

3.15. La construcción de edificios industriales.

Las licencias para edificaciones industriales otorgadas en el último quinquenio 1988-1992 suponen 637.511 m² de construcción, con una media anual de 127.502 m², es decir más de 12 ha. de techo anual por término medio.

El crecimiento interanual es del 81,12% entre 1988 y 1989, pero luego desciende sucesivamente un 3,5%, un 71% y un 38,7%, es decir se produce una "cresta" en 1989 y 1990 seguida de una bajada que refleja el carácter coyuntural de la demanda.

El tamaño de promoción refleja que el 27% de las iniciativas para edificaciones industriales corresponden a superficies de menos de 1.000 m² y el 50% a menos de 2.000 m²; sólo una de cada cuatro solicitudes plantea construcciones de más de 5.000 m²; sin embargo el tamaño de la promoción no guarda relación con el tamaño de la industria, puesto que es frecuente la promoción de naves para vender juntas o separadas según las necesidades del demandante, pero es significativa la escala reducida de la promoción.

3.16. El desarrollo del Plan General.

La evolución de la presentación en el registro de figuras de desarrollo del Plan en capacidad de viviendas por año y por figuras de planeamiento es como sigue:

Año	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993
Áreas de intervención	257	1.084	864	1.854	2.048	750	1.154	32
Zonas E y G		1.068	3.208					
Suelo Urbanizable Programado		2.300	827	414	2.336	3.942		
Total viviendas	257	4.452	4.899	2.362	4.608	4.692	1.154	32

Se mantiene una media sostenida que cae al final del período considerado, coincidiendo con el agotamiento (como objeto de iniciativas, no de capacidad) del suelo urbanizable procedente del Plan anterior (zona G) y del urbanizable programado del nuevo plan, como muestra el cuadro siguiente, que presenta el estado de las figuras de desarrollo del Plan en 1993:

	A		B		A+B		capacidad	
Áreas de intervención	3.799	24,87%	6.705	10.504	68,77%	15.275		
Zona E	556	17,25%		556	17,25%	3.224		
Zona G (Suelo urbanizable)	2.460	72,08%	953	3.413	100,00%	3.413		
Suelo Urbanizable Programado	3.540	32,49%	6.726	10.266	94,21%	10.897		
Total	10.355	31,56%	14.384	24.739	75,40%	32.809		

A En ejecución o con proyecto de gestión
B Planeamiento aprobado o en trámite

Las áreas de intervención -de reforma interior- no iniciadas que suponen un 31% en capacidad son las de situación en los bordes, con problemas de accesibilidad o costes ajenos al suelo, y las zonas E son actividades industriales cuya sustitución no quedaba sujeta a plazo. Se comprueba un cierto agotamiento del suelo "viable" como base de iniciativas, coincidiendo con las solicitudes de recalificación por modificación del Plan.

También se observa que la capacidad de viviendas del Plan en el periodo considerado equivale a la de las licencias concedidas, pero las iniciativas en ejecución o con proyecto de gestión aprobado son menos de un tercio de las de planeamiento, en número de viviendas; y el total de las iniciativas presentadas supone solamente un 75% de las viviendas autorizadas en el mismo periodo, no se repone el suelo que se emplea, y se hace con bastante desfase.

3.17. Ejecución sistemática del planeamiento.

El cuadro muestra la progresión creciente de figuras de gestión, que se han hecho habituales, pero que deberían ser muchas más si se siguiera el necesario ritmo de preparación de suelo urbanizado.

Iniciación de instrumentos de gestión según años

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	total
Proy. de compensación, etc (1)	3	2	5	7	11	9	5	12	12	66
Proyectos de reparcelación	3	4	6	3	6	6	4	8	7	47
total por año	6	6	11	10	17	15	9	20	19	113

(1) modificaciones, operaciones jurídicas complementarias.

3.18. Modificaciones de Plan General.

Se presentan en el cuadro las iniciativas no desistidas:

Modificaciones de Plan general tramitadas según año de iniciación

año expedientes	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	total
	1	11	9	13	9	10	7	14	18	92
catálogo						15	16%			
normativa						11	12%			
cambio de uso						14	15%			
calificación puntual						7	8%			
alineaciones						8	9%			
suma						55	60%			
recalificación/clasificación						14	15%			
varios						23	25%			
suma						92	100%			

Destaca la elevada proporción de modificaciones de contenido no esencial de las determinaciones del Plan. El cuadro siguiente refleja el agotamiento ya expuesto de las oportunidades de desarrollo de suelos que lleva a demandas de recalificación, a las que se unen las de industrias extinguidas.

Aumento de viviendas en modificaciones de Plan según año de iniciación

año viviendas	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	total
				264	37	1293		4543	1068	7.205

no se consideran los convenios de suelo de junio de 1990 (unas 30.000 viv.)

3.19. El Mercado inmobiliario.

El mercado del suelo y la vivienda ha experimentado cambios sustanciales durante la vigencia del Plan de 1986, tras la etapa económica expansiva que siguió a su aprobación; su situación ha propiciado los cambios legislativos en curso y condiciona la política urbanística.

El precio del suelo experimentó en las grandes capitales y ciudades del país un fuerte crecimiento en pocos años. En Zaragoza se ha estimado que el precio medio de adquisición de la vivienda se multiplicó entre 1985 y 1991 por un factor de 2,8 con incrementos bruscos del 22,3% entre 1985 y 1986 y del 67,2% entre 1988 y 1989.

En cambio, los precios de la construcción en el mismo periodo tuvieron un crecimiento paralelo a la inflación -o algo superior en los años de las grandes obras nacionales, Plan General de Carreteras, Juegos Olímpicos, Expo, etc.-. La elevación del precio de la vivienda ha supuesto un beneficio adicional para las empresas con stocks de viviendas vacantes o, en general ha recaído directamente sobre el precio del suelo.

En cuanto a las posibles causas de estos aumentos se observa:

- Los datos de producción de viviendas - en Zaragoza, alrededor de 5.000 por año hasta 1988 con oscilaciones y descensos posteriores- no presentan desviaciones importantes, y no bastan para explicar el incremento registrado.
- La previsión de suelo del Plan es suficiente para absorber el crecimiento, pero no para evitar la rigidez de la oferta.

En el Documento de Criterios para la Revisión del Plan ("Zaragoza mira al futuro") se hizo una estimación de la capacidad del Planeamiento vigente referida a Febrero-Marzo de 1993. Los solares disponibles más significativos representaban más de 12.000 viviendas. La capacidad entre solares, suelos vacantes y procedentes del desarrollo del Plan era de 26.704 viviendas a corto plazo y de 34.221 a medio plazo, sin incluir la edificación en curso, ni las sustituciones de edificios existentes, ni las viviendas vacantes.

Los aumentos de precios no son consecuencia directa de una falta de previsión de suelos, sino que responden al escenario económico general; pero se ven favorecidos por el carácter limitado de los suelos programados, que facilita su "acaparamiento"; y por la inercia y la lentitud del proceso para poner nuevos solares, listos para edificar, en el mercado. La clasificación de un terreno por el plan no equivale a su disponibilidad real para edificar, ya que en general media un proceso de planeamiento secundario, gestión y urbanización, que no es suficientemente ágil, como se comprueba viendo el ritmo de los nuevos desarrollos del vigente Plan.

- La distribución espacial de las licencias muestra que una parte significativa de las viviendas construidas en los momentos de mayor alza de precios -y en los siguientes- se sitúan sobre suelos equipados y urbanizados muchos años antes. En el año 88, el de mayor

subida de precios, el 43% de la superficie construida correspondiente a las licencias solicitadas ese mismo año, se sitúa en sectores nuevos como Actur, Almozara y Universidad. Las cifras se mantienen en años siguientes y reflejan cómo la vivienda nueva se concentra en áreas cuyos respectivos planes parciales se aprobaron entre 1974 y 1977, es decir unos 17 años antes de la fecha del estudio.

En Zaragoza, los plazos largos de ejecución y urbanización de los planes parciales, (especialmente los de los 70), han tenido un doble efecto: por un lado, hacen inviable la compra financiada de suelos, y exigen gastos e inversiones sin rendimiento a corto plazo, lo que da lugar a una selección de los agentes más "resistentes", y en suma, a concentraciones de la titularidad del suelo. Por otro lado, esa misma lentitud impide, una vez que llega el ciclo expansivo y crece la demanda, que otros suelos se incorporen a tiempo a la oferta, haciendo posibles las alzas bruscas de precios.

- d) El desarrollo del actual Plan da muestras de seguir la misma tendencia a un lento proceso de llenado de los suelos de nueva urbanización, con la diferencia a favor de que el tamaño de las "piezas de gestión" es más pequeño y no requiere en muchos casos plazos tan dilatados.

3.20. La oferta y demanda de vivienda.

La situación del sector al final del período considerado puede caracterizarse en la forma siguiente:

- a) Se construyen más viviendas de las que se venden. El promedio de producción de viviendas de nueva planta en los años precedentes se sitúa por encima de la demanda comprendida en las condiciones del mercado, lo que se traduce en un stock indeterminado de viviendas nuevas desocupadas.
- b) Las necesidades de vivienda por formación de nuevos hogares y emancipación descenderán después de la presente década porque las capas de población joven que producen esa demanda serán las nacidas entre los 70 y los 80, los años en que se inició un acusado descenso de natalidad.
- c) En cambio aparecerán nuevas necesidades: jóvenes que se independizan, separados, jubilados, personas solas. Aun sin aumento de población la tendencia será a menos personas por vivienda, y mayor espacio por persona como factor de calidad.

La demanda de vivienda -aspiración a una mejor, jóvenes que viven en el domicilio familiar, etc.- sería mayor que la actual si la oferta estuviese al alcance de los potenciales demandantes, en compra o en alquiler.

- d) Se comprueba la existencia de un desajuste entre la oferta y la demanda, la primera no satisface los tramos del mercado correspondientes a la vivienda económica. En años anteriores la VPO desapareció del mercado y la producción se ha orientado a sectores de más capacidad de compra. En general las expectativas de los propietarios de suelo se valoran infundadamente en función de los productos más caros, vivienda unifamiliar, etc., sin correspondencia con la capacidad real del mercado
- e) Con la capacidad económica de la demanda hay suelos que sólo tendrían salida en el mercado en épocas de economía en expansión porque corresponden a áreas o productos de alto precio; en este aspecto puede incidirse desde el Planeamiento facilitando la posibilidad de cambiar de producto manteniendo la renta del suelo.