

DESARROLLO EN URBANIZACIONES AISLADAS. EL CASO DE ARAGÓN

Ignacio Pemán, 2001.

1.- Introducción. El marco legal y las ocupaciones aisladas.

Con la nueva Ley 5/1999 de 25 de marzo Urbanística de Aragón se posibilita que en la mayoría de las revisiones de los Planes Generales se reserven grandes espacios de Suelo Urbanizable no delimitado. Es decir, suelo expectante, comparable en cierto modo al Suelo Urbanizable No Programado de la Ley estatal anterior. En muchos de estos municipios, especialmente aquellos ubicados en alguno de los dos espacios identificados en capítulos anteriores (Áreas urbanas y metropolitanas) es posible que en un futuro cercano surjan iniciativas para desarrollar asentamientos residenciales de carácter aislado. Aquí habría que comentar que ya se han desarrollado, el Planeamiento diverso.

Por primera vez, La Ley recoge las urbanizaciones privadas, y se debe definir el carácter que tenga una urbanización, para fijar las obligaciones iniciales.

La Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones introdujo una nueva regulación del Suelo Urbanizable que, presumiblemente incidirá, al menos esa parece ser su intención, de forma importante en el sistema de crecimiento de las ciudades. En efecto, dicha Ley, con el objeto de "facilitar el aumento de la oferta de suelo", ha previsto la posibilidad de que pueda ser objeto de transformación y urbanización todo el suelo del municipio que no tenga la condición de suelo urbano, con excepción del suelo en el que concurran razones que justifiquen una política urbanística de protección medioambiental; de esta manera ha dotado al Suelo Urbanizable de un carácter extensivo ya que todo el suelo en el que no concurran las condiciones o requisitos para tener la condición de suelo urbano -urbanización- o condiciones físicas o naturales que exijan una protección, será suelo urbanizable: el carácter extensivo deriva, pues, de su propio carácter residual.

De esta manera, el legislador estatal ha invertido el sistema de relaciones entre el suelo urbanizable y no urbanizable ya que en el ordenamiento urbanístico anterior a esta ley -tanto en el Texto Refundido de 1976 como en el de 1992- el suelo urbanizable debía estar justificado en las perspectivas racionales de crecimiento del municipio y el suelo no urbanizable tenía un carácter residual y en el caso de que tuviese unas condiciones naturales especiales podía, además, ser objeto de protección; por el contrario de acuerdo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, el suelo no urbanizable debe estar justificado en razones objetivas que conlleve una protección específica y el suelo urbanizable, por el contrario, tiene un carácter residual.

Esta nueva configuración del suelo urbanizable conllevará en los instrumentos de planeamiento la clasificación de grandes extensiones de suelo

y dotará a la iniciativa privada de una mayor libertad para elegir la ocupación de los terrenos.

Como consecuencia, no resulta aventurado afirmar que esta política legislativa potencia indirectamente un tipo de crecimiento disperso así como la implantación de lo que podría denominarse urbanizaciones de carácter aislado.

Por tanto, este fenómeno inequívoco de liberalización del suelo plantea desde la perspectiva estrictamente urbanística -es decir de la función pública de la ordenación de las ciudades- la exigencia de adoptar nuevas fórmulas y criterios de ordenación del suelo, pues parece claro que hoy día resultan inservibles los criterios que conforme a la anterior legislación, permitían a la Administración la elección -dentro de criterios justificados en la lógica urbanística (evitar manchas de aceite, integrar zonas de borde, relación con sistemas generales y equipamientos comunitarios.)- de los terrenos podían ser objeto de integración en el proceso urbano y del momento en que podían ser urbanizados ya que el suelo urbanizable se encuentra definido por la legislación; pero por otra parte parece también claro que la elección privada sobre los terrenos que en cada momento deben ser objeto de urbanización no puede resultar omnímoda ya que también la elección privada debe estar sujeta a criterios de ordenación y por tanto debe garantizar un mínimo de calidad de vida al nuevo asentamiento urbano.

Por ello, esta previsión legal aconseja analizar con detenimiento determinados modelos de urbanizaciones residenciales de carácter aislado que se han venido implantando en nuestra Comunidad Autónoma en las últimas décadas, a fin de establecer un diagnóstico sobre las situaciones existentes, que integre la ordenación, la gestión, los aspectos económicos, así como los sociológicos.

Este es en definitiva el objeto del presente trabajo: analizar el fenómeno de las urbanizaciones que tienen un carácter aislado en la Comunidad Autónoma de Aragón y plantear los criterios que podrían o deberían ser considerados en los trámites de autorización de los nuevos desarrollos con carácter autónomo en el futuro.

La delimitación del campo de trabajo, referido a urbanizaciones de carácter aislado exige en primer lugar especificar el alcance de cada uno de estos términos: urbanización, residencial y aislada.

En Aragón el fenómeno no es nuevo aunque dentro de lo que podría denominarse urbanizaciones de carácter aislado confluyen asentamientos de muy diferentes características. Entre las más importantes se pueden citar las urbanizaciones de carácter turístico -con un marcado carácter de segunda residencia- las urbanizaciones de carácter periurbano -fundamentalmente en el entorno de la ciudad de Zaragoza, que a su vez responden a objetivos muy diferentes: así desde la necesidad de un suelo más barato, la necesidad de encontrar una segunda residencia para situaciones económicas menos

puentes, la implantación de un modelo de vivienda con mayor conexión con el medio natural.

Pero con diferentes matices, todas ellas han dado lugar a unas situaciones que guardan ciertas conexiones: por una parte ha dado lugar a una relación con la ciudad diferente, que no solo se manifiesta en sus relaciones con el entorno, con los equipamientos, con los vecinos etc. sino también en su estatuto como vecino por cuanto varía los derechos y obligaciones que tienen en muchas ocasiones los ocupantes de estas viviendas. Aspectos pues como la ordenación en el espacio o la descripción de las relaciones que mantienen así como el grado de satisfacción que la organización que tienen puedan dar alguna luz sobre los criterios que cabe adoptar sobre el inicio y el fin de la ciudad, y las relaciones que entre lo público y lo privado deben informar y guiar a las diferentes tipos de urbanizaciones. Algunos criterios incluso podrían incluso intuirse sin mayor análisis, pero en muchas ocasiones únicamente a partir de datos y diagnósticos concretos y pormenorizados cabe establecer criterios lógicos y objetivos que justifiquen razonablemente las opciones de la Administración.

El propio concepto de urbanización (*acción y efecto de urbanizar, terreno delimitado artificialmente para establecer en él un núcleo residencial urbanizado*) está abierto a varias interpretaciones o definiciones, y tiene con frecuencia un contenido más ideológico que formal.

Se suele denominar como urbanización tanto a una agrupación de parcelas, dotadas de servicios urbanísticos, como a una serie de viviendas, colectivas o individuales, delimitadas exteriormente y con servicios urbanísticos comunes. Bajo el nombre de urbanización se acogen promociones públicas, privadas o mixtas, con titularidad final pública o privada, que pueden ser o no colindantes con otras urbanizaciones o núcleos urbanos, con los que pueden o no compartir sistemas generales y equipamientos, y así con una larga serie de características diferenciales que ponen de manifiesto que el concepto de urbanización tiene una notable complejidad.

Lo característico y sustancial del concepto es que el hecho urbanizador permite desarrollar el hecho edificatorio, generalmente con una significativa generación de plusvalías.

El seminario de Sociología Urbana de la Universidad de Madrid definió urbanización como *un núcleo a las afueras de la ciudad (a una distancia variable), con varias finalidades, complementarias unas veces, contradictorias otras: servir de vivienda primaria, servir de vivienda secundaria, encauzar el ahorro, la inversión y la especulación, intentar una nueva forma de vida que siendo ciudad, esté en el campo, tener las ventajas de la ciudad y también las del campo, ser un lugar de ocio donde el trabajo esté proscrito...ser un lugar de descanso, etc.*

Aunque en principio el carácter aislado hace referencia a un cierto aislamiento respecto de su entorno, lo cierto es que existen diversos matices sobre lo que puede o no entenderse por aislado. En este trabajo dotamos a este

término de un alcance específico como fenómeno de desvinculación del medio que rodea al entorno. Dicha desvinculación bien puede tener un carácter físico, en el sentido de que el entorno de la urbanización constituya un medio natural o rústico o bien funcional, en el sentido de que a pesar de estar integrada en un contexto urbano da lugar a un sistema de relaciones funcionales que extralimita su contexto inmediato.

Pero dentro de las urbanizaciones de carácter aislado aún puede realizarse una puntualización adicional sobre el contenido del trabajo.

En efecto, dentro de las urbanizaciones de carácter aislado tienen una importancia cuantitativa muy importante las urbanizaciones ilegales, es decir aquellas urbanizaciones que se han implantado al margen del planeamiento y que se encuentran en un proceso de mayor o menor grado de legalización. Se trata de un fenómeno cuantitativamente importante dentro del proceso de extensión de la segunda residencia en nuestra Comunidad Autónoma pero que va a quedar excluidos del presente trabajo y su estudio únicamente va a tener un carácter testimonial.

Por tanto, el objeto del trabajo pretende analizar el fenómeno de la urbanización aislada que han tenido su origen en una voluntad política previa y por tanto en las que a través de la redacción y tramitación de algún instrumento de planeamiento (Plan Especial, Plan Parcial, etc.) ha permitido ordenar y crear unas previsiones concretas urbanísticas. Los motivos son claros: por una parte las urbanizaciones ilegales en Aragón han sido objeto de un trabajo de investigación previo de gran alcance informativo, y por otro lado estas urbanizaciones tienen unos problemas específicos muy concretos que derivan en gran parte de su origen ilegal, y el norte de este estudio es analizar los problemas que puede tener los asentamientos surgidos al amparo del planeamiento en la medida que el objetivo último es proponer criterios de ordenación y gestión para estas urbanizaciones.

El estudio de la situación existente pretende conocer cuales han sido los efectos sobre el desarrollo urbanístico, grado de satisfacción de lo usuarios, adecuación de su gestión y posibles problemas existentes desde la perspectiva de las propios Municipios en cuyos territorios se ubican. Se pretende diagnosticar el proceso de implantación y de su posterior desarrollo lo cual permitirá conocer qué aspectos de este tipo de asentamientos se deben potenciar y cuales reconducir dentro de unos criterios racionales de ordenación del espacio y de gestión de los servicios urbanísticos.

Los fenómenos actuales de la dispersión urbana.

De las ocupaciones de carácter aislado se encuentran además vinculadas al fenómeno de la dispersión urbana, relacionado con el proceso de suburbanización, es tal como lo concebimos hoy, resultado de las profundas transformaciones acaecidas en la civilización occidental en el último medio siglo. La mutación del capitalismo tradicional en un capitalismo avanzado, basado en los métodos de producción flexible y las estructuras descentralizadas, unido ala revolución tecnológica de los sistemas de

telecomunicaciones y transportes, ha conllevado la aparición de un nuevo tipo de sociedad, la sociedad informacional. Evidentemente, esto ha tenido repercusiones en las estructuras urbanas, aunque la intensidad de las mismas ha sido variable según las zonas.

- **aspectos terminológicos: contraurbanización y periurbanización.**

Estos cambios en nuestras ciudades han sido complejos y por lo tanto difíciles de definir a través de conceptos. Es por ello, que han surgido una serie de vocablos que intentan acercarse al objeto de estudio y que en ocasiones lo definen desde diferentes ángulos. Por un lado, la **contraurbanización**, como éxodo de los habitantes de los núcleos urbanos al campo, produciéndose una dispersión de las características propiamente urbanas al **medio rural** (otros autores lo consideran como el movimiento de población de las grandes áreas metropolitanas de las ciudades de primer rango jerárquico, Nueva York, Chicago, París, hacia espacios urbanos de menor tamaño pero que ofrecen una mayor calidad de vida. Por otro lado, la suburbanización-descentralización, como movimiento desde las grandes áreas centrales hacia su periferia.

Junto a los dos anteriores, surge desde la geografía francesa el término periurbanización, como el "proceso de expansión lejano de las ciudades relacionado con la generalización del transporte rápido, el rechazo del alojamiento colectivo, el gusto por el hábitat individual en función del auge de la filosofía verde...".

Todos estos conceptos nos acercan al conocimiento del proceso de dispersión urbana, haciendo que comprendamos su complejidad y sus distintas formas según las áreas geográficas y las escalas de las ciudades. Es por ello, y teniendo en cuenta las dos consideraciones recién mencionadas, que aunque la explosión suburbana en las ciudades aragonesas no tiene el alcance urbanístico de otras ciudades españolas -y prácticamente reconducible a Zaragoza- y ni mucho menos el de las anglosajonas, lo cierto es que responde, quizá con un retraso considerable en el tiempo, a unas causas, características y estructuras similares a la de estos espacios.

La dispersión suburbana se concibe, por lo tanto, como una difusión espacial de la ciudad, radicada en densidades inferiores de vivienda, pero a la vez como una colonización de la sociedad urbana sobre el ámbito rural, lo que viene a producir la superación de la tradicional dicotomía campo-ciudad.

El número creciente de unidades familiares y el aumento de la superficie habitable media per cápita incrementa la demanda de viviendas y de terrenos edificables. En muchas ciudades se han creado nuevas superficies habitables, en barrios ya existentes o en nuevos barrios. En la mayoría de los casos, la urbanización se ha realizado de manera planificada y metódica, pero a veces, también se ha hecho de manera relativamente incontrolada. El crecimiento anárquico genera un desarrollo más intenso del tráfico privado, aumenta el consumo de energía, encarece la infraestructura y los servicios y tiene

repercusiones negativas sobre la calidad del paisaje y el medio ambiente. Por otra parte, en algunas zonas, el aumento del nivel de vida ha incrementado la demanda de residencias secundarias, hasta el punto de que algunas aglomeraciones pueden considerarse como "ciudades de fin de semana".

En muchas áreas urbanas de la UE, la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia representa un grave problema (véase la figura 15). Por esta razón, deben encontrarse soluciones y modelos sostenibles para la planificación y el control de la expansión urbana. En algunas regiones de la Unión, en particular en las que el suelo disponible es más escaso, se ha recurrido a medidas de planificación urbana innovadoras. Entre ellas se encuentran el modelo de "ciudad compacta" de los Países Bajos o el enfoque de "recuperación de superficies" en el Reino Unido y Alemania y también los proyectos concebidos para responder a la demanda de alojamiento sociales específicos. TEMAS IMPORTANTES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL A NIVEL EUROPEO. ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999.

-Crítica en el sistema americano anglosajón

Este fenómeno -apoyado decisivamente por la nueva legislación urbanística- conlleva algunos peligros que han sido analizados en relación con las ciudades centroeuropeas y americanas desde hace años e incluso se han propuesto y experimentado soluciones que sea cual sea el alcance en Aragón no pueden desconocerse como elementos de referencia.

Por una parte no pueden desconocerse los efectos nocivos medio ambientales y de pérdida de cualificación urbanística de la ciudad al menos en los términos tradicionales de lo que se entiende la ciudad como un lugar de convivencia de elementos urbanos heterogéneos.

Desde el punto de vista medioambiental han sido constantemente señalados los efectos contrarios que conlleva la ciudad dispersa como consecuencia del exceso consumo de suelo (y el fomento del uso de vehículo, como consecuencia de las grandes distancias entre las diferentes funciones del ciudadano. Como ha señalado Salvador Rueda tres de los aspectos fundamentales para la "sostenibilidad relacionados con los problemas causados por la ciudad difusa son: el consumo del suelo, el consumo de materiales y de energía provocado tanto por la planificación de los usos del suelo como por los medios de transporte y la dinámica de consumo que tiende a hacerlo todo obsoleto en un tiempo récord así como la tendencia a explotar y desestructurar los sistemas del entorno más allá de su capacidad de carga.

Pero los efectos de la dispersión en el territorio no solamente afectan aspectos estrictamente medioambientales. En efecto se ha señalado insistentemente que la especialización del suelo y las distancias que lleva aparejado este modelo disuelve la ciudad, tal como se ha entendido

tradicionalmente, es decir como un sistema de relaciones de elementos heterogéneos. El efecto más llamativo de este sistema es la segregación espacial "en relación a su nivel adquisitivo y socio profesional. La planificación funcionalista y el mercado van creando espacios exclusivos según niveles de renta, creando de nuevo un puzzle territorial, desconectando el tejido social y diluyendo el sentido que tiene la ciudad como una civitas.³ Esta situación, sin embargo, no tiene tanto su origen en una planificación funcionalista ni en un determinado tipo de legislación urbanística sino más bien en profundos cambios estructurales de tipo económico-social. Como explica Castells, "estamos viviendo el ascenso de la ciudad dual, que no viene a ser sino " la expresión urbana del proceso creciente de diferenciación de la fuerza de trabajo en dos sectores igualmente dinámicos dentro de la economía: la economía formal basada en la información y la economía informal, basada en fuerza de trabajo descualificada".

Uno de los ejemplos más claros de esta situación a nivel mundial es la ciudad de Los Ángeles. Esta gran urbe ha sufrido un proceso de transformación en sus actividades económicas en los últimos 15 años. En 1984, el Gran Los Ángeles era el mayor centro manufacturero de los Estados Unidos, en cuanto al número de trabajadores industriales. Sin embargo, esta fuerza de trabajo ha ido cambiando; la proporción de obreros ha descendido sensiblemente mientras que la ciudad se ha convertido en la mayor concentración de ingenieros y científicos del país. Evidentemente, este proceso de reestructuración socioeconómica lo ha sido también espacial. Se han producido intensos procesos de deslocalización industrial y de descentralización de los servicios, lo que unido a la densa fragmentación administrativa, genera una segregación residencial y de los servicios públicos (Ej: la calidad de una escuela pública dependerá de los recursos del espacio administrativo sobre el que se asienta, cuya capacidad de obtener ingresos está ligada a la renta per cápita local).

No obstante resulta importante puntualizar que las causas del aumento del uso de vehículo, o de la creación de espacios monofuncionales no solamente se deben a la intensificación de la ciudad dispersa de baja densidad. Existen cambios de usos en el ciudadano fundamentalmente relacionados con el consumo que llevan aparejados todos estos fenómenos. En concreto la proliferación de los centros comerciales en grandes superficies fomentan estos usos y la definición de espacios monofuncionales. A este respecto resulta significativo que tal como señalan Carlos Flavián y Yolanda Polo en relación con el centro comercial Gran Casa "los primeros estudios realizados ponen de manifiesto la gran atracción que están ejerciendo en nuestra Comunidad Autónoma estas nuevas fórmulas comerciales." y señalan en concreto que de los 13 millones de visitas, el "10% procederían de poblaciones cercanas o provincias limítrofes a Zaragoza".

Este fenómeno se intensificará en el futuro como consecuencia de frente a los pequeños comercios por las mayores posibilidades de ofertas comerciales complementarias y la flexibilidad de los horarios, por lo que en opinión de J.A. Báguena "la única defensa firme y duradera del comercio tradicional pasa por las mejoras colectivas de su entorno para proporcionar un

urbanismo comercial innovador, recatando al pequeño comerciante de la incertidumbre del futuro y dotándole de una seguridad que difícilmente puede alcanzar mediante las reformas individuales de sus tiendas, al solo amparo del Plan marco de Modernización del Comercio Interior".

Las propuestas para solucionar los efectos de la organización del espacio en estructuras monofuncionales y a fin de evitar el uso del vehículo se han realizado fundamentalmente para las ciudades anglosajonas. Señala Peter Hall' que como consecuencia de la preocupación por el crecimiento del desarrollo sostenible se han sucedido las propuestas para solucionar los efectos nocivos que conllevan determinados aspectos del crecimiento de las ciudades. Cuenta como Peter Newman y Jeffrey Kenworthy, urbanistas australianos propusieron la sustitución de la ciudad dispersa por la ciudad compacta al percatarse que los europeos consumían menos energía que los americanos y australianos como consecuencia de la estructura más densa de sus ciudades. O los proyectos para Sacramento y San José de crecimientos a través de pequeñas unidades de vecindario que combinarían un cierto número de viviendas, puestos de trabajo y servicios que en opinión de Peter Hall no deja de ser una recuperación de las ya formuladas (Plan General de 1952 para Estocolmo).

El entorno de Zaragoza y las ciudades aragonesas, dentro del contexto global descrito, constituye un claro ejemplo de ciudad compacta, si bien con una tendencia a la dispersión. Pero incluso al margen de su mayor o menor carácter disperso la adquisición de ciertos hábitos -fundamentos en el ámbito de los usos comerciales- y una cierta tendencia estructural ala zonificación hace pensar que determinados hábitos no son solo causa de la tipología de la vivienda.

No deja de resultar expresivo sobre el verdadero alcance de estos hábitos, el estudio realizado por Ramón López de Lucio y Agustín Hernández-Aja sobre los nuevos ensanches de Madrid que al analizar el caso del Ensanche del Este del Plan de Madrid en el que se ha propuesto un diseño sobre la tipología de manzana cerrada en sustitución de la tradicional tipología en bloque abierto de los ensanches de los años 70. Señalan que la baja densidad "a lo que se suma una heterogeneidad de usos bastante limitada pese a las intenciones del diseño inicial: la crisis del pequeño comercio en plata baja, desplazado por las grandes superficies, así como la sobre oferta de superficie edificable para oficinas agudizará la tendencia hacia el monocultivo residencial de estos nuevos barrios" y señalan más adelante "Con densidades mucho menores, sin portales ni comercios apenas, con tráfico restringido en buen número de casos, estas calles pueden convertirse en los nuevos "espacios interbloques" de esta nueva/vieja ciudad en la que los bloques adoptan la forma de la manzana cerrada". De todo lo cual concluyen que "los ensanches populares de Madrid se podrían leer como el canto de cisne de una forma de ciudad...que también cabría la interpretación de que no pasan de ser un intento de recuperación nostálgica, limitado en su extensión, fragmentado, mimético en sus referencias geométricas pero desnaturalizado en sus características esenciales (centralidad, densidad, complejidad).

Las propuestas, pues se suceden, con claros problemas para constituir una verdadera alternativa. Pero también estos ejemplos sirven para poner de manifiesto que el cambio de hábitos que ha sufrido gran parte de la población española no solamente conecta con un conjunto referencial complejo: el empleo del vehículo y su relación con la movilidad-libertad, el centro comercial como conjunto urbano de prestigio y lugar de encuentro el acceso la vivienda como referencial de mayor capacidad adquisitiva, etc.

Desde un punto de vista de la planificación, ese fenómeno abunda en una tendencia a la sectorización de la planificación que ha sufrido el territorio en los últimos años. Como señala Ramón López de Lucio para el caso de Madrid, "la antigua labor organizadora de las infraestructuras municipales de urbanización (trazado de calles y avenidas), racionalizadas a través de un plano general de extensión íntimamente relacionado con las reglamentaciones edilicias, se ve ahora suplantada por distintas formas de planificación sectorial de infraestructuras (carreteras, redes de energía, de telecomunicaciones, grandes suministros de agua, etc.)". A lo que habría que añadir la planificación del equipamiento comercial y del transporte.

La causa de la pérdida de protagonismo de la ordenación del suelo frente a la planificación sectorial deriva de la dificultad para superar la perspectiva municipal apoyada por la propia autonomía local que ha permitido abundar en una perspectiva limitada de lo que constituye la ordenación del suelo. Esta tendencia puede resultar finalmente confirmada por la nueva liberalización del suelo que parece atribuir mayores posibilidades a la iniciativa privada de acceder a nuevos suelos para ser urbanizados.

Normalmente la búsqueda de fórmulas que permitan dotar de un equilibrio entre dispersión, iniciativa privada y ordenación del suelo se pretende atribuir a una visión regional" En Europa (y en España) la reconstrucción de los órganos para plantear líneas estratégicas que supongan directrices con mayor o menor grado de vinculación para municipios y agentes privados, parece una necesidad urgente después de la etapa descentralizadora y liberalizadora vivienda durante los últimos diez o quince años".

La necesidad de encontrar una perspectiva planificadora regional resulta evidente desde el momento en que uno de los claros efectos del movimiento disperso es la disolución de los límites administrativos ya que las relaciones funcionales de los núcleos no responden a los límites tradicionales.

Como alternativa concreta a la perspectiva estrictamente urbana -la tensión entre ambas perspectivas no puede traducirse en una cuestión de poder entre entes administrativos sin mayor justificación técnica-.

En efecto la tensión ciudad compacta-ciudad dispersa no puede convertirse en proceso de suburbanización en una lucha por los núcleos periurbanos como reivindicación de su desarrollo económico pero en cuyo trasfondo se proclama una especie de vuelta a la ciudad jardín aislada encerradas sin equipamientos y por tanto como se ha indicado anteriormente

sin cualificación urbanística. La lectura de la ordenación del suelo disperso, liberalizado en esta clave natural es definida en términos más concretos por Javier Monclús: las numerosas experiencias de integración de las áreas suburbanas con los montes, bosques, ríos y lagos en algunas ciudades norteamericanas y europeas, en particular las alemanas durante el período de entreguerras. Pero sobre todo, el convencimiento de que la interrelación entre ciudad y naturaleza ya no se volverá a dar como en el pasado, estableciendo límites rígidos entre ambas realidades, cada vez más entrelazadas". Posiblemente el replanteamiento desde la perspectiva suprarregional, de poder guiar dentro de los parámetros de libertad, autonomía y flexibilidad pero también desde la integración en el territorio a través de elementos naturales.

No es el objeto de este trabajo el estudio de la ciudad compacta-ciudad dispersa en el contexto de Aragón, pero señalar los problemas y efectos que tiene determinados crecimientos permiten ubicar la cuestión de los asentamientos aislados cuando estos se ubican dentro de un crecimiento de un entorno metropolitano. En España la liberalización del suelo como forma de contrarrestar la falta de suelo en las grandes ciudades, aparece en un momento en que las culturas que han girado sobre la ciudad dispersa han señalado los problemas que sobre el medio ambiente y sobre la propia sociedad generan estos crecimientos.

Pero por otra parte, en la medida que existe una fuerte influencia del modelo anglosajón como aparente solución ala excesiva congestión de la ciudad mediterránea, y como modelo de una mayor calidad de vida resulta también obligado conocer cuales son los criterios urbanísticos que debe guiar estos asentamientos de carácter aislado.

Por otra parte, determinados aspectos de las urbanizaciones de carácter aislado se ha planteado en nuestro ordenamiento desde hace varias décadas. En efecto el problema de la existencia de las urbanizaciones aisladas se planteó con la legislación de 1956, a partir de los problemas que determinados municipios tenían para conservar urbanizaciones en ocasiones más grandes que los propios Municipio. Los aspectos que normalmente se han plantado han sido los relativos a su gestión que a partir del TRLS de 1976 se ha reconducido mediante la creación de Entidades de Conservación, que a pesar de que inicialmente se previeron con un carácter temporal, posteriormente se han previsto sin límite de tiempo lo que el Tribunal Supremo ha confirmado en las urbanizaciones cuyos espacios no tienen verdaderamente una vocación de uso público.

El proceso de dispersión urbana reciente en Aragón

De los diferentes aspectos analizados en el capítulo segundo, puede afirmarse que en los últimos treinta años ha existido un modelo predominante -o modelo tipo- de urbanización residencial aislada que se gestó en los años 70 con una vocación inicial de segunda residencia. Esta primera vocación se ha mantenido en las urbanizaciones de las áreas turísticas, pero ha cambiado en los entornos de las ciudades- fundamentalmente Zaragoza y Huesca- como

consecuencia con la mejora de las comunicaciones para convertirse, al menos en parte, en primera residencia.

Con carácter general-tanto las de carácter turístico, como las del entorno de las ciudades- puede afirmarse que se caracterizan por tener capacidad media baja -250 viviendas- y una ocupación de una superficie media entre 20 y 50 Ha. Y una densidad sobre suelo bruto entre 3,5 y 10 viv/ha. Además, puede también apuntarse que normalmente el instrumento de ordenación correspondiente (Plan Especial o Plan Parcial) ordena el espacio mediante una tipología de vivienda unifamiliar aislada sobre parcela mínima de grandes dimensiones, en una primera etapa de 1.000 m² y posteriormente algo inferior.

Se trata de urbanizaciones que responden aun tipo de iniciativa de propietario único -a veces del propio Municipio- que pretende crear zonas residenciales de marcado carácter mono funcional en las que priman la tranquilidad, el confort y por tanto los espacios tranquilos y deportivos.

La ordenación de estos espacios se produce en una primera etapa (1960-1975) al margen del planeamiento general del Municipio, bien a través de un Plan Especial en suelo rústico -al amparo de la derogada Ley de 1956- o mediante una modificación puntual del Planeamiento y posterior tramitación del Plan Parcial, dado que no se plantean como crecimientos continuos de la ciudad.

La ubicación de la urbanización responde a aspectos puntuales: existencia de un suelo de sencilla estructura dominical ubicada normalmente en suelo rústico o no urbanizable dentro de un Municipio pequeño, su cercanía aun buen acceso -en el caso de las urbanizaciones cercanas a Zaragoza, desde una carretera nacional, y normalmente vinculado a un aspecto o característica natural o referencial que le otorga- o pretende otorgar- una cierta especificidad que justifica su elección.

Desde un punto de vista morfológico pueden señalarse como características más o menos homogéneas las siguientes.

La forma exterior de estas urbanizaciones depende normalmente del contexto del medio natural en que se encuentran. Dentro del campo de secano, los límites son claros, rotundos, como un objeto perfectamente identificable en el paisaje, por el contrario tanto en los casos de urbanizaciones ubicadas en zonas de regadío, especiales, los límites son mucho más irregulares.

Normalmente disponen de un único punto de acceso, que permite una mayor seguridad de la urbanización y acentúa el carácter de entorno reservado. En el interior el viario se distribuye mediante una trama viaria de carácter mallado de trazado ortogonal, de carácter uniforme e indiferenciado, que dan lugar a un tipo de parcela muy regular, de proporción rectangular. El protagonismo de la escena se atribuye a la parcela y al acceso y se deja en un

segundo orden a los espacios público o centrales con excepción de las zonas deportivas.

Los servicios e infraestructuras de estas urbanizaciones en muchos casos, resultan deficientes. En el caso de las infraestructuras por cuanto en muchos casos la urbanización no se encuentra totalmente formalizada, y en el caso de los servicios como el transporte, escuelas u otros servicios generales, así como de usos complementarios como los comerciales- por cuanto normalmente no existen, todo lo cual hace de estas urbanizaciones espacios funcionalmente dependientes.

A pesar de la diversidad de propuestas que recogen los distintos Planes sobre la naturaleza de los viales o sobre su gestión, lo cierto es que en su totalidad constituyen verdaderas urbanizaciones privadas, bien porque no se ha materializado la cesión de los espacios comunes y urbanización, o bien por cuanto de hecho la conservación atribuida a los propietarios le otorga al espacio una clara privacidad, aunque la falta de claridad sobre estas cuestiones ha motivado un cierto grado de conflictividad entre las comunidades de propietarios o entidades de conservación y los correspondientes Ayuntamientos.

No obstante dentro del entorno de Zaragoza estas característica han sufrido un cambio como consecuencia de la sustitución de las urbanizaciones de segunda residencia por una vocación mayor de primera residencia. La mejora considerable de las comunicaciones ha producido que la elección de una segunda vivienda para el fin de semana y el periodo vacacional pueda trasladarse a otro lugar con mayores posibilidades de ocio (costa del mediterráneo o Pirineos). Este cambio de funcionalidad ha producido un tipo de urbanizaciones distintas pues estas urbanizaciones de primera residencia plantean una urbanización más urbana de manera que han sustituido la parcela de 1.000 m² y vivienda aislada por parcelas 250-500 m² y la vivienda pareada o adosada.

Si en los años 70 las urbanizaciones del entorno de Zaragoza y las de carácter turístico tenían unos perfiles urbanísticos en la medida que la perseguían modelos de segunda residencia, en los que la esponjosidad de la parcela, el aislamiento de la vivienda, y en fin la conexión con la naturaleza primaban frente a cualquier otro criterio, hoy día existen claros indicios de que el modelo de asentamiento del entorno de Zaragoza tiende a variar .Por una parte por cuanto la demanda que cubre no es tanto una segunda residencia sino una primera residencia y por otra parte cuanto estos asentamientos se encuentra mediatizada por la necesidad de mantener un precio que pueda competir con el precio dentro de la ciudad. El fenómeno que puede producirse parece claro: frente a un precio medio de vivienda de una vivienda adosada o pareada en parcelas de 100 m² o de vivienda aislada en parcela de 250 m² que resulta competitivo con el precio de vivienda en el interior de la ciudad, el ciudadano pierde determinados servicios que le otorga la ciudad. Lo cual, evidentemente, constituye un espejismo de una vivienda en el campo al carecer de la calidad de una vivienda realmente

aislada y, además lleva aparejada la pérdida de su estatus como ciudadano ya que no contiene ninguna ventaja de la comunidad.

Los desarrollos previsibles en el área de Zaragoza.

Zaragoza, en los últimos veinte años, ha asistido a la consolidación de una ciudad compleja, con funcionamientos incipientes de carácter metropolitano. La ciudad real (la ciudad central de Zaragoza, sus barrios rurales y un buen número de municipios y urbanizaciones del entorno próximo) a partir de los crecimientos previstos en las revisiones de los planeamientos generales, aumentará y se transformará. Hasta el momento, y en gran parte debido a la amplia extensión del municipio de Zaragoza (1058 km²) el desarrollo metropolitano se ha desarrollado básicamente dentro del propio municipio. La tipología metropolitana de nuestra ciudad en gran medida todavía a una estructura mononuclear radial, fuertemente jerarquizada, con un centro muy potente que aglutina a la mayor parte de la población, sin núcleos de segundo orden que puedan organizar con eficacia una parte del espacio metropolitano.

El municipio de Zaragoza se ha mantenido desde 1981 hasta hoy, no detectándose ese previsible descenso de población de la capital que tendría que haber tenido lugar en el hipotético proceso de dispersión en el que está inmersa Zaragoza. Esta situación muestra como el proceso de dispersión urbano de la capital aragonesa es un hecho aún casi sin desarrollar (evidentemente, como ya se ha señalado, el gran tamaño de su municipio hace que en este tipo de estadísticas municipales no aparezca reflejada la naturaleza del crecimiento zaragozano).

Aunque el resto de la comarca metropolitana no ha aumentado su porcentaje de población respecto de Zaragoza, no es menos cierto que existen una serie de municipios que sí que han visto como ésta ha crecido. Varios de ellos coinciden con aquellos en los que se han asentado urbanizaciones aisladas (Pinseque, El Burgo de Ebro, La Muela, Cuarte de Huerva, Utebo, Cadrete), por lo que sí que podríamos señalar unos focos de crecimiento disperso que se podrían afianzar en el futuro. El incremento poblacional de estos municipios no tiene porque estar ligado directamente con el fenómeno de la dispersión urbana y la urbanización aislada (Figueroles es un claro ejemplo), pero sí que se pueden constituir en subcentros dinámicos que concentren la oferta de vivienda de baja densidad en el futuro.

Por otro lado, los lugares de crecimiento de la urbanización aislada en la comarca metropolitana de Zaragoza se han dado por ahora, principalmente, en aquellas zonas de más fácil urbanización y acceso, es decir, en zonas llanas junto a los ríos (Ej: ejes del Huerva, Gállego y Ebro). Son por lo tanto las terrazas de origen fluvial, pleistocenas y holocenas, y los glaciares, superficies de aplanación desarrolladas por el retroceso de los escarpes y la pavimentación, las que en la actualidad concentran el mayor número de urbanizaciones y, sobre todo, de parcelaciones ilegales. Sin embargo no está tan claro que esta tendencia se consolide en un futuro próximo, ya que las urbanizaciones, el menos en el contexto de la comarca de Zaragoza, tendrán cada vez un mayor dimensión por lo que se desarrollarán con mayor facilidad en los secanos o Acampos, donde la estructura de la propiedad está menos fragmentada.. Aun así, municipios como Utebo, Cuarte o Cadrete solamente disponen de terreno en condiciones de urbanizar en terrenos de

huerta y, en definitiva, su opción de crecimiento territorial pasará inexorablemente por consumir áreas de huerta.

Se trata además de municipios con un claro talante expansionista, como es el caso de Cuarte, que ha redactado el documento "Cuarte 2000", Avance de la revisión de su Plan General de Ordenación Urbana, y que prevé la construcción de unas 2.000 nuevas viviendas. En este municipio se está ejecutando la segunda fase de la conocida urbanización "Britania" (prácticamente vendida) y una promoción de 143 chalets pareados de "alto standing". En ambos casos los precios de adquisición son altos debido a la cercanía de Zaragoza capital.

De las 2.000 viviendas previstas en el Plan, quinientas se construirían encima de los polígonos industriales al otro lado del Camino de la Fuente de La Junquera. La segunda operación es la ampliación de la Urbanización "Amelia" con 500 nuevas viviendas, y una tercera operación consiste en ocupar los terrenos que eran considerados como de reserva en el Plan vigente y construir 1.000 nuevas viviendas, entre la Autovía de Valencia y los chalets ya construidos en Cuarte y Santa Fe.

Otro claro ejemplo de planteamiento municipal de claro talante expansionista, y un planteamiento disperso es el municipio de La Muela, que propone tres Sectores de Suelo Urbanizable. El Sector 3 se localiza muy alejado del núcleo de La Muela, en una posición colindante con el término municipal de Zaragoza y posee una capacidad para 6.000 viviendas. El Sector 2 ocupa la posición de Urcamusa Norte, de tal forma que constituirá como una prolongación de la Urbanización Alto de La Muela, que hoy en día ya es una urbanización que mira hacia Zaragoza, pero que apenas posee relación con el núcleo de La Muela.

En el Eje Oeste algunos núcleos todavía tienen grandes reservas de suelo en asentamientos aislados, como por ejemplo Pinseque (con los Sectores 2 y 3 del PAU de "Lago Azul").

Estos planteamientos tienen su justificación en la escasez del suelo urbanizado y urbanizable en el municipio de Zaragoza, que ha provocado que hayan desarrollado en los últimos años movimientos y operaciones que no se habían producido hasta ahora. Se han producido fusiones de grupos empresariales que se han posicionado en el mercado del suelo de la capital aragonesa. Se trata de Operaciones complejas, de gran escala, que tienen como objetivo asegurarse una cuota en el mercado de la vivienda para plazos relativamente largos de ejecución (10, 20 o 30 años).

El desarrollo de estas operaciones afecta, por su escala y por la repercusión a los sistemas estructurales del territorio, agrandes piezas territoriales cuya correcta adecuación en el territorio exige una consideración desde ópticas necesariamente supramunicipales.

El problema de la segunda residencia en las áreas turísticas debe ordenarse asimismo desde una visión supramunicipal, que ponga en valor todos los asentamientos urbanos ya existentes.

Pero en cualquier caso, al menos las iniciativas que se plantean deben ser coordinadas entre los municipios limítrofes. Existen ejemplos en los que se ha detectado una gran descoordinación entre municipios colindantes a la hora de planificar los usos en el territorio, como por ejemplo en Benasque y Sahún donde existe un problema de un acceso particular, que da acceso al área de Linsoles (en el término de Sahún) y ahora también al propio desarrollo del Área Fluvial 2, en Benasque (400 viviendas). Ha faltado una visión del sistema de comunicaciones, y la depuradora se tiene que poner ahora en un término municipal diferente.

Algunas tendencias generales en los desarrollos actuales.

Se aprecia una tendencia creciente del mercado dirigido hacia la creación de ciudad nueva, antes que hacia el reciclaje y renovación de la ciudad tradicional. Esta segunda opción necesita indefectiblemente una apuesta firme y decidida, con grandes inversiones, por parte de las administraciones municipales.

En las actuaciones aisladas, a diferencia de lo que ocurría en las primeras urbanizaciones de los años 70 y 80, hoy en día ya no resulta rentable parcelar y vender. Todas las promociones realizadas en los últimos años ofertan además de la parcela, también el producto inmobiliario terminado: la vivienda. Generalmente, esta vivienda se puede elegir entre varios tipos ya establecidos por la promotora. Este aspecto diferencial respecto a las urbanizaciones realizadas en los años 70 se debe a que hoy en día los costes de urbanización, que sí se ejecuta al 100%, conlleva, una mayor revalorización de la misma urbanización. Ejemplo de esta tendencia puede ser *Lago Azul* en Pinseque, o *Golf Parque de Guara* en Nueno.

Si la actitud general hacia el reciclaje de la ciudad existente, con una actitud decidida desde la administración, el tema de las urbanizaciones aisladas se va a desarrollar en el futuro cada vez con más importancia, con más rapidez.

Resulta necesaria la redacción y aprobación de documentos de ordenación territorial cuyos objetivos no deben pretender, para no interferir en la autonomía local, disminuir el suelo clasificado, sino orientar la localización de las urbanizaciones aisladas, si procede, y establecer garantías para su desarrollo.

El planeamiento urbanístico en los municipios del EMZ

La situación del planeamiento urbanístico general ofrece un panorama derivado de la ausencia de una ordenación supramunicipal, justificada por que no ha existido en ningún momento una estructura o una visión territorial, de manera que el modelo de utilización actual resulta de la simple agregación de planeamientos municipales.

El modelo de utilización del suelo se caracteriza por configurar una estructura de corredores en estrella unidos en la Ciudad Central de la aglomeración metropolitana. Los corredores constituyen desarrollos lineales mal planificados asociados a las carreteras de acceso a Zaragoza, que han consolidado una ocupación continua y generalmente desordenada de asentamientos tradicionales, barrios rurales, suelos industriales y nuevos desarrollos residenciales. Cada uno de estos corredores

constituye una unidad diferenciada en el conjunto metropolitano, ya que por sus aspectos de localización, proximidad a otras piezas estructurantes, calidad urbanística y medioambiental, volumen de población, puestos de trabajo, movilidad laboral, etc.. poseen unas características propias, con aspectos favorables y desfavorables para el desarrollo futuro, que han sido expuestos en el Documento I.

El modelo urbanístico actual es heredero de los modelos expansionistas de los años precedentes, y mantiene un modelo de “ciudad extendida” con crecimiento en mancha de aceite o con grandes manchas aisladas de uso residencial, prescindiendo de la cualidad formal de esas grandes piezas, y sin establecer los mecanismos cualitativos necesarios para que una vez desarrolladas se integren adecuadamente en su contexto territorial.

No obstante fenómenos de tipo socioeconómico que están transformando las fisonomías urbanas obligan a enfocar el ámbito desde una nueva perspectiva: se ha consolidado la tendencia que empezó a finales de los 80 en la que se percibía una progresiva transformación de la segunda residencia en residencia permanente, debido a la mejora de los índices de accesibilidad al Área Central y de los niveles de equipamiento de algunas centralidades periféricas.

Una Ciudad Central compacta y eficiente

El EMZ conserva, en términos generales, un alto grado de compacidad, lo que ofrece un alto grado de eficiencia urbana, desde el punto de vista de sostenibilidad urbana (transporte, movimientos, modelo concentrado, complejidad, etc.).

La ciudad de Zaragoza, con 600.000 hab., ocupa una posición central en el EMZ. Es una ciudad compacta, excesivamente compacta en algunos barrios como Delicias (100.000 hab.), con un adecuado servicio de transporte público por autobús y un alto nivel de equipamientos y unas buenas condiciones de habitabilidad urbana en un buen entorno social, sin problemas de integración ni de desplazamiento interno.

Esta compacidad se encuentra amenazada por las enormes posibilidades que ofrece el territorio del EMZ para desarrollar un modelo residencial más disperso “rural-urbano” complementario del modelo concentrado de la Ciudad Central.

En esta situación, la sostenibilidad urbana debe garantizarse desde el convencimiento de las potencialidades de los elementos del sistema urbano actual: la Ciudad Central, las Orlas, Los Ejes y los Núcleos Aislados.

Los indicadores de la localización de la residencia no arrojan índices sustanciales de relocalización de residencias en el entorno metropolitano. Los movimientos se han producido tradicionalmente en la propia ciudad o, recientemente, en sus orlas norte o sur (Montecanal, Parque Goya, etc..), aunque se aprecia un incremento relativo de localización de residencia en áreas exteriores al Cuarto Cinturón.

Modelo de utilización del suelo

El EMZ no es ajeno a la gran mayoría de los conflictos que en un sistema metropolitano se generan por las inevitables relaciones de proximidad de un gran centro urbano con sus núcleos periféricos, todos ellos encapsulados en sus términos municipales, cuya dimensión no es la más apropiada para abordar unos problemas globales que superan el ámbito municipal, impidiendo así los necesarios planteamientos unitarios.

Una de las cuestiones de mayor relevancia actual respecto a las ciudades medias y mayores es el modo de organizar su crecimiento. En la extensión de la ciudad, los usos productivos o los relacionados con la idea de centralidad, como el equipamiento y el comercio, tienen una gran relevancia como orientadores de la forma, la estructura y la actividad. Pero la residencia sigue siendo no obstante la componente de mayor peso cuantitativo en el crecimiento urbano.

Atemperadas las cantidades de crecimiento poblacional de nuestras ciudades, la componente determinante de la demanda de vivienda ha empezado a ser el cambio de vivienda, motivado por el deseo de mejora, que ahora tiene mayor peso cuantitativo en la formación de la demanda que la inmigración o la formación de nuevos hogares. En esta motivación de mejora, el usuario percibe dos componentes de calidad: la intrínseca de la vivienda (ligada a la tipología, superficie y construcción) y la calidad propia del área residencial (vinculada al modelo urbano, calidad ambiental y urbanización). ¿sólo eso?.

Por tanto, a escala metropolitana, la cuestión de la vivienda aparece gravitando sobre dos cuestiones, implicadas entre sí: por una parte, la obsolescencia de tipos edificatorios, y, por otra, la demanda de nuevos modos o modelos de residencia.

Nuestras ciudades han crecido considerablemente en la última década, pero lo han hecho de acuerdo con nociones anticuadas y poco acordes con los gustos y la sensibilidad del hombre de hoy. Normalmente han crecido atropellando el espacio natural de su entorno y transformándolo radicalmente. Reconociendo que incluso muchas veces lo hayan hecho con modelos urbanos cultos, en las tradiciones ilustradas de los *ensanches* o del *movimiento moderno*, resulta que el compromiso al que hoy se aspira, de convivencia con la naturaleza, debería haber estimulado la creatividad en la concepción de nuevos modelos de ciudad en la periferia de las grandes aglomeraciones.

Zaragoza, al igual que otras muchas ciudades demográficamente maduras, están terminando su período de formación como núcleos compactos, y con la desaceleración de su crecimiento cuantitativo aparece un nuevo concepto cualitativo de periferia residencial que no es ya el mero anillo del borde en expansión. Tras la *ciudad-continente* dilatándose como una ameba que digiere el territorio a su alrededor, se está desarrollando un modelo de *ciudad-archipiélago*, donde el núcleo compacto es el centro principal de un territorio en el que son posibles nuevas formas de residencia, mezcladas con los nuevos tipos de espacios productivos y con otros lugares centrales, que no han de estar únicamente en la Ciudad Central.

En la actualidad se están desarrollando modelos urbanos -que podemos denominar *post-industriales*-, capaces de expresar las cualidades residenciales hoy

demandadas, que tienen mucho de búsqueda de nuevos modos de incorporar la naturaleza al espacio urbanizado.

Las actuales redes viarias territoriales están desarrollando un nuevo modo de organizar el EMZ y la diversidad de gustos y comportamientos de la sociedad actual está dando lugar a nuevos modos de residencia, que se localizan en las Orlas de la Ciudad Central o en las piezas exteriores que disponen de buena accesibilidad a las áreas centrales. Las urbanizaciones aisladas que se desarrollaron en los años 70 y 80 y las áreas de parcelaciones ilegales, sujetas a procesos de regulación en los años 90, han asumido ya funciones de primera residencia. Estos enclaves se complementan con los desarrollos de baja densidad (viviendas adosadas, viviendas pareadas o unifamiliares) que se han llevado a cabo en los núcleos exteriores de Zaragoza (Santa Isabel, San Juan de Mozarrifar, Montecanal, etc.) y en un gran número de municipios del entorno metropolitano.

Una primera exploración de la realidad urbanística ofrece un concepto de Ciudad Central antagonica y separada de los espacios y núcleos rurales y los territorios agrícolas, de tal forma que los desarrollos compactos y de alta densidad (60-70 viv/ha) de la ciudad central digieren y anulan paulatinamente las potencialidades de otros núcleos en el territorio metropolitano.

Las grandes bolsas de suelo urbanizable se encuentran en el término municipal de Zaragoza, y en concreto en las Orlas periféricas de la Ciudad Central (Parque Goya, Orla Sur-Oeste, etc.), de tal forma que la oferta de suelo urbanizable en el EMZ queda descompensada dadas las condiciones más ventajosas de cercanía y accesibilidad mediante transporte público a las áreas centrales. No obstante, algunos municipios exteriores también han previsto en sus planeamientos urbanísticos grandes operaciones urbanísticas (Sector 3 de La Muela, “Zuera-Sur”, etc...), que constituyen incipientes manifestaciones de una oferta inmobiliaria capaz de competir en el mercado inmobiliario metropolitano por sus condiciones de precio, calidad ambiental, etc.

Los desarrollos de los suelos urbanos o urbanizables han seguido una lógica de desarrollo lineal, generalmente asociada a las grandes infraestructuras de comunicaciones que se desarrollan de forma paralela a los cursos de los ríos. Con carácter general, se ha desatendido en los planeamientos municipales la potencialidad de los elementos transversales como elementos activos de la forma territorial: no se han considerado por ejemplo la conveniencia de mantener áreas sin desarrollar de tal manera que las piezas urbanas no constituyan barreras físicas entre elementos (huerta y secano) que siempre han tenido relaciones naturales importantes (cursos de agua, caminos rurales, etc.).

En una primera aproximación a los modelos residenciales actuales podemos identificar cuatro tipos:

Desarrollos urbanos que requieren remodelación o regeneración

Áreas de nuevo crecimiento apoyados en núcleos aislados.

Las grandes bolsas residenciales

El crecimiento disperso en el regadío.

Desarrollos urbanos que requieren remodelación o regeneración

De los barrios dormitorio a las centralidades periféricas urbanas de la metrópoli

Algunas de las áreas residenciales pertenecientes a los primeros desarrollos lineales, que generalmente se caracterizan por desarrollos continuos semi-consolidados, están en un proceso de replanteamiento de su estructura urbanística. De tener una vocación de barrios dormitorio han pasado a consolidarse como centralidades periféricas, en las que es preciso extremar la atención hacia los espacios colectivos o públicos, la localización de los equipamientos, y la estructura viaria interna de las piezas. Se deben constituir en piezas urbanas bien dotadas de servicios y equipamientos, donde la integración entre las desafortunadas edificaciones realizadas en los años 60 y 70 (generalmente de calidad media-baja y agresivas en el paisaje rural) se integren en un ambiente urbano de calidad acorde con su nueva condición metropolitana. Las piezas de Utebo-Casetas y Santa Isabel- La Puebla de Alfindén son los ejemplos más claros.

La vocación de estas piezas aconseja ir hacia una densidad media, en viviendas de bloques plurifamiliares de baja altura (tres y cuatro plantas), con una especial atención hacia el urbanismo morfológico. En muchos casos, la regeneración urbanística de estas piezas deberá plantearse una serie de aspectos específicos:

La integración de tejidos industriales en la trama urbana. La existencia de numerosos intersticios en la trama, todavía vacíos, permite solucionar satisfactoriamente, mediante adecuados ejercicios de diseño urbano, esta necesidad de integración de usos que hasta ahora se habían planteado como autónomos.

La resolución de los bordes urbanos que han quedado como “fachadas traseras” de los núcleos hacia infraestructuras “duras” (autovías, vías ferroviarias, etc...). Los procesos de recualificación urbanísticas emprendidos en estas piezas representan una oportunidad de terminación de los tejidos urbanos mediante corredores arbolados, planteamiento de nuevas fachadas, coordinación en la planificación y diseño en ámbitos supramunicipales, etc.

La resolución urbanística a los problemas de “sutura” o “efecto barrera” que representan las líneas del ferrocarril en determinados núcleos.

La recualificación de los espacios centrales de estas localidades.

El riesgo de las áreas urbanas que se encuentran por debajo de estándares de calidad urbana

Existen algunas áreas residenciales en las que se están produciendo factores de obsolescencia, debido a múltiples factores: las condiciones de las viviendas en sí mismas, las condiciones urbanísticas, la precariedad de la construcción del parque de viviendas existente. En estas áreas, el fenómeno de expulsión de zonas por debajo de estándares de calidad urbana puede llegar a producirse, probablemente por oleadas coincidentes con los ciclos económicos expansivos.

Con independencia de la elección del momento en que se debe intervenir en este tipo de zonas residenciales, la Directriz Parcial debe desarrollar un programa de identificación de estas situaciones, en cuanto que: 1, dan una medida de la presión al cambio de residencia, de modo semejante a como antes las condiciones de expulsión del hábitat rural se transformaban en pulsiones de emigración a la ciudad; y 2, advierten sobre las principales transformaciones que razonablemente deben producirse en el espacio urbano consolidado, y dan consecuentemente una medida de la magnitud de los recursos con que en el medio y largo plazo habrá que afrontar la regeneración de la capacidad residencial de cada ciudad. Evidentemente, estas situaciones no pueden identificarse de una vez por todas, porque dependen, entre otros factores, de la apreciación social de la calidad del espacio residencial.

La identificación de áreas consolidadas en esta situación no implica ni la necesidad de intervención en el corto plazo, ni un reconocimiento de pérdida de aptitud como áreas residenciales. Sí supone una vigilancia sobre la pérdida de aceptación social para ciertos modos de residencia y por cualquier grupo de población, con el consiguiente riesgo de salida del mercado inmobiliario de las áreas donde ello aparezca. Los tipos de acciones a programar luego en estas áreas serían heterogéneos, y oscilarían desde la necesidad de sustitución global del parque edificatorio hasta acciones de sustitución selectiva, o de mejora urbanística de espacios colectivos o públicos.

Esta situación se produce en zonas muy localizadas de la Ciudad Central, especialmente en algunos sectores del Casco Histórico o en algunos barrios tradicionales (Delicias, San José, La Paz, etc.), aunque no representa un problema extensible a otras áreas residenciales del espacio metropolitano.

Áreas de nuevo crecimiento apoyados en núcleos aislados.

Por lo general, en casi todos los municipios exteriores ha sido ya el propio mercado el que ha puesto de manifiesto el giro de la demanda hacia nuevos tipos de vivienda y zonas residenciales. También los documentos de planeamiento urbanístico proponen nuevos crecimientos de baja densidad, ya que la propia demanda difícilmente aceptaría modelos urbanos compactos y densos, para los que la Ciudad ofrece otras alternativas más centrales. La oferta de vivienda unifamiliar adosada o en hilera con jardín se ha generalizado en casi todos los barrios rurales de Zaragoza (Movera, Garrapinillos, Montañana, San Juan de Mozarrifar, etc.) y municipios del EMZ (Pastriz, Villanueva de Gállego, y El Burgo de Ebro son algunos ejemplos. Por lo general, este *boom* de viviendas unifamiliares en hilera ha modificado negativamente la imagen de estos núcleos: constituyen actuaciones agresivas por su escala (en ocasiones planta baja y tres alturas), por sus excesivas longitudes de fachada con módulos repetitivos, por la utilización de unas soluciones epidérmicas ajenas a la arquitectura del valle del Ebro, y por una desatención constatada hacia la construcción de espacios urbanos que completen los tejidos y tramas urbanas existentes, etc.

Sin embargo, se percibe que estos núcleos exteriores a la ciudad solo van a adquirir valor de uso residencial si se organizan con parámetros de calidad ambiental

suburbana, esto es, donde los valores determinantes sean los paisajísticos, que además deberán ir acompañados de una política de equipamiento urbano.

Bajo estas consideraciones deberán organizarse los núcleos tradicionales, cuyos planeamientos deberían reconducirse hacia enfoques más morfológicos, realizando proyectos de ensanche que fijasen aquellos elementos urbanos (ya sean de la trama urbana actual o del soporte agrícola que la circunda) que puedan erigirse como estructurantes de los nuevos crecimientos: la integración de las acequias tradicionales en los ambientes urbanos, el trazado de los caminos rurales, la resolución de bordes urbanos, la conservación e integración de edificaciones agrícolas como elementos de referencia, etc. son actitudes que deben ser consideradas en estos planteamientos.

Muchos de estos núcleos se encuentran todavía en una situación adecuada para erigirse con autoridad como modelo complementario al crecimiento compacto de la Ciudad Central (Garrapinillos, Villamayor, San Juan de Mozarrifar, Nuez de Ebro, Villanueva de Gállego, etc.). En esta situación, además de los núcleos tradicionales de asentamiento, se encuentran también una gran cantidad de pequeños barrios que poseen una estructura urbana capaz de generar crecimientos anexos y que, además, disponen de una serie de servicios urbanos (agua, saneamiento, luz y teléfono) que es preciso rentabilizar: el barrio del Comercio en Villanueva de Gállego, o el Lugarico de Cerdán en Movera, son buenos ejemplos de estos pequeños núcleos urbanos.

Las grandes bolsas residenciales.

Determinadas áreas o enclaves del espacio metropolitano han adquirido una vocación singular debido al valor de posición adquirido, a su tamaño y capacidad, debido a una mejora sensible de su accesibilidad, por su capacidad de representación o imagen en el contexto metropolitano, o bien por su asociación a otros elementos metropolitanos de calidad ambiental.

Por la accesibilidad reforzada se destaca la pieza de la Orla Suroeste de la Ciudad central, asociada a los núcleos de Oliver y Valdefierro y los nuevos desarrollos de Montecanal, con el Canal Imperial como elemento articulador de la pieza.

Por su tamaño o carácter exento en los Ejes destacan algunas operaciones recogidas en los Planes municipales: "Zuera-Sur", desarrollos urbanísticos en el T.M. de La Muela, etc.

El sector servicios, en los municipios, correlativo al desarrollo económico y poblacional mantiene un índice de crecimiento sostenido y en algunos casos, se ha producido una escisión entre los núcleos urbanos iniciales y los que han propiciado las transformaciones socioeconómicas, bien por los efectos de las nuevas urbanizaciones o por la concentración industrial.

Asimismo, con respecto a los suelos de uso industrial existe muy poca variedad en la oferta, que posee un sobredimensionamiento de una oferta muy determinada de suelo industrial, que consiste en estrechas franjas asociadas a las carreteras pero que no disponen de ningún tipo de servicio adicional.

Reto La inclusión de elementos formales de orden, incidiendo en los aspectos cualitativos del desarrollo, tanto para el desarrollo de la piezas de suelos urbanizables colindantes con los núcleos tradicionales como para el desarrollo de estas grandes piezas territoriales, es un reto que es necesario afrontar para la recualificación de los desarrollos urbanísticos del EMZ.

Los indicadores de ocupación de suelo para otras actividades, principalmente las relacionadas con usos productivos, sí que indican la consolidación de un sistema funcional de carácter supramunicipal.

La estructura interna de cada uno de los Ejes queda determinada, como elementos fundamentales, por los propios ríos, por la red viaria, por la distribución de la actividad y los usos urbanos del suelo, y por las características del tejido edificado, en los núcleos históricos y en el desarrollo urbano reciente (urbanizaciones residenciales y polígonos industriales), que incluye las funciones estructurantes desempeñada por centros de servicios o por espacios libres, de recreo o de ocio.

Modelo actual de ocupación del suelo

Desde un punto de vista del planeamiento urbanístico, el modelo de ocupación del suelo por las actividades urbanas en el conjunto del EMZ se identifica pues, con los siguientes rasgos generales:

Existencia de un Área Central y una serie de corredores de desarrollo que son el resultado de una agregación planificada en su conjunto de polígonos industriales, desarrollos residenciales y usos agrícolas, que se han apoyado en urbanizaciones de nueva creación, núcleos históricos o barrios rurales, o parcelaciones ilegales. Esta situación, legalizada por los planes urbanísticos de distintos municipios, redactados independientemente, se hace más evidente en los ejes con mayor actividad económica y una mayor concentración de usos. De estos corredores, la zona Norte aparece más desvinculada del proceso de urbanización del Area, principalmente por la barrera que suponía hasta fechas bien recientes el paso del río Ebro.

- Concentración de la oferta de suelo disponible para usos de primera residencia en la zona central, identificada con la ciudad de Zaragoza y su periferia inmediata (Las Orlas de la Ciudad Central).
- Modelo disperso de suelos de segunda residencia (algunos de ellos sin planeamiento) que ocupa y degrada áreas de gran valor productivo y/o ecológico.
- Decantación de las zonas de usos industrial, siempre en franjas estrechas dependientes de los principales ejes viarios. Gran oferta de suelo clasificado de uso industrial que no se corresponde con los niveles de ocupación del mismo.
- Afirmación de desequilibrios territoriales motivados por la segregación de actividades en el espacio.

Por último, se ha considerado que el examen debía tener en cuenta la evolución que en el tiempo ha sufrido este tipo de urbanizaciones a fin de detectar los diferentes factores que las han condicionado.

Dado que este fenómeno se ha producido fundamentalmente a lo largo de las cuatro últimas décadas, se han seleccionado de manera que estuvieran garantizadas la representación de cada una de ellas y por tanto que pudieran ser representativas de las diferentes demandas y necesidades que se han desarrollado en este intervalo de cuarenta años. Así, desde la urbanización Torres de San Lamberto, que surge a finales de los años 60 como consecuencia de la implantación de la Base Americana, a finales de los años 60 se desarrollan una serie de urbanizaciones pioneras en Aragón: *Las Abdúlas* (1966), *Las Lomas del Gállego* (1969) y *Alto de La Muela* (1969-1978); En los años 70, se generaliza el desarrollo y construcción de urbanizaciones aisladas como respuesta a una demanda creciente de parcelas para la edificación de construcciones de segunda residencia. De este grupo se han seleccionado las urbanizaciones de *Santuario de la Misericordia* (1971), *Virgen de la Columna* (1972), *Coto de Santa Fe* (1973), *Collado de la Tranquera* (1973), *El Condado* (1973-1974), *Torre del Pinar* (1975), *Playas de Chacón* (1975) y *El Zorongo* (1976); Aunque constituyen urbanizaciones cuya implantación se extendió a lo largo de bastantes años pueden incluirse como gestionadas en Años 80, *Torrepajaritos* (1988); por fin representan implantaciones de los años 90, *Lago Azul* (1991-1995), *Prado del Rey* (1994-1997) y *Montecanal* (I).

PROPUESTAS DE REGULACION DE DESARROLLOS URBANISTICOS AISLADOS.-

Criterios básicos

Plantear una reflexión general sobre las urbanizaciones residenciales aisladas en Aragón, que puedan surgir en el Suelo clasificado como Suelo Urbanizable genérico (no delimitado) resulta un proyecto que posee de partida dos dificultades. Por un lado, el trabajo toma como ámbito el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que debe recoger las distintas necesidades y oportunidades del territorio de Aragón; y por otro lado, el trabajo se plantea ante una circunstancia hipotética de las diferentes iniciativas que puedan surgir en materia de crecimientos aislados, por lo que es necesario realizar un ejercicio de proyectiva urbanística en materia de cuantificación, localización, tipologías demandadas por la población, etc.

Esta situación de partida permite señalar el riesgo de que las reflexiones que en este trabajo se realicen resulten en algunos casos excesivamente ambiguas y generales. Sin embargo, consideramos que se trata más de iniciar un debate y una reflexión global, más que de presentar una regulación exhaustiva de los desarrollos Residenciales -aislados. Este cometido corresponderá, sin duda, a los instrumentos de ordenación urbanística de alcance municipal, ya los documentos de ordenación territorial que deberán redactarse y aprobarse con el impulso necesario del Gobierno de Aragón. Por ello, los datos concretos que se exponen en este capítulo (referentes a densidades, capacidades, superficies, etc.) deben ser entendidos como cifras

orientativas, que deberán ser evaluadas y fijadas posteriormente por la legislación pertinente.

La situación actual de la Ley Estatal del Suelo y de la Ley Urbanística de Aragón posibilita el desarrollo de actuaciones aisladas en el Suelo Urbanizable, que difiere sustancialmente de la que teníamos con anterioridad a la Ley de 1975, con la salvedad de que existen ahora la necesidad del cumplimiento de unos estándares dotacionales más generosos. Si en aquellos años (1960-1975) se desarrollaron en Aragón un buen número de urbanizaciones aisladas, que han consolidado una oferta residencial sustancialmente diferente a la existente en los núcleos urbanos compactos, y por supuesto claramente mejor que en las parcelaciones de carácter ilegal, no se debe ver ahora esta nueva legislación como un problema insoluble, sino como una oportunidad sobre la que se debe reflexionar y establecer los mecanismos de control necesarios para que redunde en un territorio más ordenado y sostenible.

Por todo ello, ya se ha puesto de manifiesto anteriormente que una de las actuaciones prioritarias en materia de ordenación territorial sería la redacción y aprobación de documentos de ordenación territorial en zonas potenciales de crecimientos residenciales aislados, cuyos objetivos no deben pretender, para no interferir en la autonomía local, disminuir el suelo clasificado, sino orientar la localización de las urbanizaciones aisladas, si procede, y establecer garantías para su desarrollo.

En principio ningún dato extraído en el capítulo de Análisis de la situación actual tomado de forma aislado resulta determinante para realizar valoraciones definitivas y para fundamentar la adopción de criterios concretos. Así la capacidad o superficie de la urbanización, o el por porcentaje de la superficie edificable. De esta manera, en relación con la superficie de la urbanización nos encontramos con que la urbanización de menor superficie es *Las Abdúlas* y la que mayor superficie ha consumido es *El Zorongo*, pero en ambas concurren otras determinaciones o características urbanísticas, tales como la parcela mínima (-1.000 m²), la ordenación del sector, la ubicación respecto de elementos fluviales o su relación con Zaragoza que hacen de ellas urbanizaciones de una cierta calidad urbanística. Lo mismo puede señalarse del porcentaje de superficie del Sector destinada al uso residencial. *Las Abdúlas* tienen un porcentaje de uso residencial muy alto -89,00%- y por el contrario la urbanización *Prado del Rey* tiene un porcentaje de ocupación para uso residencial relativamente bajo -48,76%- y por el contrario puede afirmarse -a pesar de que no se encuentra totalmente finalizada esta última- que tiene una mayor calidad urbanística la primera, por las razones antes apuntadas de ubicación, parcela, tipología de vivienda etc. En fin esta misma consideración puede realizarse respecto de la densidad pues de los datos extraídos se comprueba que una urbanización que por los servicios que tiene, su relación contextual, calidad edificatoria como la de San Lamberto (28 fase) tiene una alta densidad -43,52 %-, ya que conjuga vivienda aislada con colectiva, y que por el contrario urbanizaciones como *El Condado* en Nuez de Ebro-Alfajarín, tiene una menor calidad urbanística. Podrían enumerarse muchos otros ejemplos pero con ello queda claro que dichos datos deben ser objeto de una correlación sistemática.

Pero la puntualización no acaba allí. En efecto, es evidente que la mayor o menor calidad urbanística que de forma interrelacionada se quiera valorar dependerá

también del objetivo que se quiera perseguir. Parece claro que constituye un dato esencial para establecer criterios determinar los fines de la urbanización y en definitiva si se pretende crear una urbanización de primera o segunda residencia, turística o de ocio, si el objetivo es crear vecinos en igualdad de condiciones que el resto o con determinadas especialidades, si se pretende integrar en la ciudad o que constituyan un hecho aislado, aislado no solamente por su contexto físico sino aislado funcionan y estatutariamente. Las urbanizaciones son mejores o peores en función del objetivo y cabrá o no exigir determinados requisitos de acuerdo con la relación que se pretenda que tengan con la ciudad.

La regulación actual.

En el momento actual la regulación de las iniciativas de promoción de urbanizaciones aisladas (en Suelos Urbanizables) desde las administraciones públicas carece de un marco establecido de criterios y datos objetivos para su autorización. En la mayoría de los casos, la actitud de la Administración autonómica se reduce al control de los aspectos relacionados con los estándares de urbanización, de las reservas dotacionales reguladas en la Ley del Suelo y con la previsión de los servicios de infraestructuras necesarios, así como el establecimiento de algunas garantías para la ejecución de la urbanización. En muchos casos se opta por una limitación de la capacidad de la urbanización, como si se tratase de un aspecto crucial para garantizar la calidad de la urbanización y su inserción en su contexto urbano; parece que es siempre mejor una de 200 que una 2.000 viviendas. Frente al criterio municipal que resulta siempre contrario: como si cuanto mayor fuese la urbanización mayor riqueza reportase al municipio.

Posiblemente, ni uno ni otro han valorado en profundidad ambos extremos. Ni uno ni otro han considerado en sus evaluaciones los aspectos relacionados con un plazo temporal medio o largo, controlando en definitiva aquellos aspectos que pueden terminar por dar calidad de vida a la urbanización: equipamientos básicos, de relación, servicios deportivos, colegios, comerciales y hostelerías club social multiusos y instalaciones deportivas al aire libre: piscinas comunes y su relación con la ciudad: transporte urbano, etc. En definitiva, todo lo que hace de una urbanización una "ciudad".

Qué garantías deben exigirse en este aspecto, que información se aporta al comprador de una vivienda en este tipo de urbanizaciones, qué ocurre si finalmente estos equipamientos prometidos no se construyen, etc. Son algunos aspectos que deben ser pormenorizadamente tratados en estas circunstancias.

La regulación de estos y otros aspectos exige con carácter previo determinar las características básicas de la urbanización que se pretende construir, en función de aspectos tales: contexto territorial de la urbanización, carácter de la residencia (1ª o 2ª residencia), tipología morfológica de la urbanización en relación con el tejido urbano más próximo (en términos físicos y/o jurídicos), relaciones de proximidad-dependencia funcional, etc.

Supuestos considerados

A partir de los diferentes ejemplos de urbanización aislada que hemos analizado a lo largo del trabajo cabe formular como hipótesis de trabajo cuatro supuestos básicos que permitirá que cada caso deba ser regulado en función del grupo al que pertenezca que, a su vez, deberá ser determinado en función de los datos aportados por el Avance de Ordenación de la urbanización ya la vista de los documentos de planeamiento urbanístico y territorial del municipio y su entorno, tanto vigentes como en distintas fases de tramitación (desde Documentos de Criterios, Objetivos y Soluciones generales, Directrices Parciales de Ordenación Territorial, Avances de Ordenación, etc.).

A efectos del análisis de los distintos escenarios de regulación, como punto de partida debería considerarse como principal factor diferenciador el carácter de la residencia, que puede ser predominantemente una Urbanización de primera residencia o bien de segunda residencia.

Previsiblemente, tal y como se ha comentado anteriormente, la urbanización de segunda residencia se promoverá en los ámbitos turísticos de la Comunidad Autónoma (en enclaves singulares o en áreas montañosas -Pirineos, Sistema Ibérico...) entorno de áreas urbanas (Teruel, Calatayud, etc.) o entornos metropolitanos (área urbana de Zaragoza-Huesca). Con esta diferenciación entre primera y segunda residencia se está configurando implícitamente un modelo de distribución territorial de las urbanizaciones aisladas en Aragón: urbanizaciones de segunda residencia o "turísticas" en la periferia de Aragón y urbanizaciones de primera residencia o "urbanas" en el centro metropolitano y dinámico de la Comunidad, en el entorno de la capital.

Dentro de cada uno de estos dos Grupos básicos, existirán otra serie de variables que podrán ser así mismo, aunque en menor medida, determinantes a la hora del establecimiento y regulación de los aspectos de ordenación o gestión de cada urbanización, como por ejemplo, el tamaño o capacidad de la misma. En el contexto de la Comunidad Autónoma de Aragón puede establecerse, con carácter orientativo, una división entre aquellas urbanización que poseen menos de 500 viviendas, de aquellas otras que superan este número

Dentro de cada uno de estos dos Grupos Básicos (Primera o Segunda residencia) se pueden distinguir, desde el punto de vista morfológico-urbanístico, alguno de los siguientes **Tipos**:

Tipo 1. Constituido por los asentamientos que se encuentren **aislados** de la trama urbana, es decir en un entorno rústico y sin ninguna posibilidad racional a corto o medio plazo de incorporarse físicamente al tejido urbano de la centralidad o núcleo principal de referencia que normalmente será el municipio en el que se ubique.

Tipo 2. Constituido por los asentamientos que se encuentran **aislados con carácter provisional** pues su vocación es a corto o medio plazo constituir un "continuo urbano" con el desarrollo del núcleo o ciudad próximo. Urbanizaciones que en el modelo territorial del municipio (contenido en el Plan Municipal o Directrices territoriales) y su entorno sean en el momento presente una actuación aislada pero tengan una vocación a corto-medio plazo de constituir un desarrollo

urbanístico continuo, ya sea con la ciudad existente o con otros desarrollos urbanísticos previstos.

Tipo 3. Constituido por los asentamientos que se vayan a localizar en un entorno urbano consolidado pero que tengan una vocación de configurar un enclave urbanístico **aislado en términos jurídicos**, de acceso y propiedad normalmente de pequeña o mediana entidad. Generalmente, se plantean como comunidad de vecinos dentro de un contexto urbano.

Condiciones de ordenación

En todos los casos considerados se deberán tener en consideración una serie de puntos de partida.

En primer lugar, los informes que las distintas administraciones deban emitir de estas urbanizaciones aisladas, previsiblemente de gran magnitud, debe estar apoyada en la adecuación a la estructura territorial propuesta y aprobada en los documentos de planeamiento urbanístico y territorial. Y esto especialmente en las urbanizaciones de gran escala y en los aspectos referentes a la red viaria ya las infraestructuras básicas (abastecimiento, alcantarillado, etc.) cuyo cálculo y diseño de trazados puede encontrarse supeditado a otros desarrollos residenciales previstos en estos documentos de planeamiento. Cuando las circunstancias lo requieran, la administración debería exigir ante una determinada solicitud de emplazamiento y urbanización, un estudio de implantación que abarque un ámbito territorial más amplio, al objeto de planificar otros suelos colindantes, si estos fueran también suelos urbanizables.

En segundo lugar, las urbanizaciones deberán adecuarse y considerar de las afecciones a espacios naturales interés según legislación vigente. Se considerarán las afecciones a Suelo No Urbanizable tanto espacial como genérico, incluyendo en el expediente un detallado Mapa de riesgos.

En tercer lugar, la localización de un nuevo asentamiento estará condicionada por la autonomía en su abastecimiento de agua potable, en la gestión de los residuos generados (que deberá indicarse en el Plan de Residuos de Aragón) y en la conveniente resolución de sus accesos y conexiones a la infraestructura viaria territorial ya las redes de energía y telecomunicaciones. Se deberán contemplar todos los servicios de la urbanización, carretera de acceso asfaltada y convenientemente dimensionada para acoger el tráfico previsto. Todo ello de acuerdo con el Reglamento de Planeamiento de la Ley Urbanística de Aragón, actualmente en proceso de redacción. Se evaluarán los costes de impacto de la entrada en servicio del nuevo asentamiento sobre las infraestructuras existentes o proyectadas de cara a garantizar un correcto funcionamiento del sistema territorial.

En cuarto lugar, si las urbanizaciones tuviesen una escala grande y un periodo previsto de ejecución muy largo en el tiempo (10-20 años), se deberá contemplar una ejecución por fases. Sin embargo, esta subdivisión, no debería ser en ningún modo la excusa para poder comenzar la edificación con una urbanización ridícula, ya que esta circunstancia podría hipotecar una gran cantidad de suelo, si posteriormente la promoción se queda paralizada. Por ello, la primera fase no

debería ser inferior en ningún caso a 1/5 parte de la urbanización total, y siempre con la construcción de los sistemas generales (estación depuradora, colectores nuevo desarrollo para crear equipamientos de rango superior, o para compartir algunas infraestructuras comunes (acceso, abastecimiento de agua, depuración y vertido, etc.).

1. Urbanizaciones de 1ª residencia, aisladas.

En primer lugar, debemos analizar aquellas urbanizaciones situadas en un contexto urbano que ejerza una gran centralidad pero ubicadas en unos terrenos muy alejados de la trama urbana, es decir en un entorno rústico y sin ninguna posibilidad racional a corto o medio plazo de incorporarse físicamente al tejido urbano de la centralidad o núcleo principal de referencia que normalmente será el municipio en el que se ubique.

El criterio de partida desde la Administración debe ser por tanto que estas urbanizaciones pueden llegar a configurar una "ciudad dispersa" en el sentido más convencional de la palabra. Pero para que se trate de una "ciudad dispersa mínimamente eficiente", este tipo de urbanizaciones debería ser capaz de estar dotadas de unas centralidades que aporten una diferenciación cualitativa con respecto a otros desarrollos del conglomerado urbano circundante. Desde la Administración no se debe permitir que estas urbanizaciones se conviertan en meras bolsas de suelo residencial, sin aportación estructural al conjunto urbano o metropolitano, sino que deben configurarse como entornos dinámicos de actividad periférica (ya sea vinculados a equipamientos de gran centralidad como centros comerciales, o complejos de actividad terciaria como campus tecnológicos, etc.)

Un ejemplo claro de este tipo de urbanizaciones podría ser la propuesta para el Sector 3 de las NN.SS. de La Muela, que con una capacidad aproximada de 6.000 viviendas, propone un desarrollo vinculado ala carretera de Madrid, en unos terrenos de La Muela que lindan con el término municipal de Zaragoza.

Este tipo de urbanizaciones solo debería ser autorizado en casos de que posea una capacidad de viviendas o un umbral poblacional suficiente para asegurar el establecimiento de unos servicios mínimos una vez que se consolide la población en el tiempo.

En estos casos, la Administración podría llegar a exigir el establecimiento obligado de una serie de "equipamientos de rango supramunicipal" o Sistemas Generales urbanos o metropolitanos que establezca en cada caso la Administración autonómica.

Con carácter general, si se desea que este tipo de asentamientos aislados tenga una capacidad vertebradora y cualificada en los espacios periféricos de las ciudades, deberían tener un tamaño mínimo. Serán los documentos de carácter territorial los que concreten la dimensión óptima de un asentamiento para una determinada situación territorial. A priori podría decirse que la capacidad de desarrollar sus propios equipamientos, dotaciones y servicios, en las unidades de gran capacidad es la mayor garantía de autonomía, a pesar de que implica sobrecargas funcionales mayores en los sistemas infraestructurales de comunicaciones y transporte. Por ello,

podría establecerse una **capacidad mínima** de 700 viviendas en el contexto metropolitano de Zaragoza, y de más de 300 en otras ciudades. Se puede afirmar que por debajo de estas cifras no resulta rentable la promoción para el grupo promotor debido a los elevados costes de las redes de servicios.

La autorización de una urbanización aislada de gran capacidad no debe constituir en ningún caso un elemento de competencia con la oferta residencial de tejido "compacto" que debe generarse en los entornos continuos de la ciudad. Por ello, debería establecerse una limitación en la dimensión de la parcela en caso de que se opte por vivienda unifamiliar con jardín. Este límite mínimo podría cifrarse en una **parcela mínima** de 350 m² de superficie, al menos en el 80 % de la oferta de vivienda unifamiliar.

2. Urbanizaciones de la residencia, aisladas con carácter provisional

Existen una serie de factores de ordenación que deberían ser exigidos en aquellas urbanizaciones aisladas que se encuentren en una posición relativamente próxima al suelo urbano consolidado de un determinado núcleo o ciudad; es decir, en aquellos casos en los que se prevea a medio o corto plazo una continuidad entre la trama urbana actual y la urbanización proyectada.

El criterio de partida desde la Administración debe ser por tanto que las urbanizaciones que se proyectan como aisladas puedan resultar en un futuro próximo integrantes de un conjunto urbano o "**ciudad continua de baja densidad**".

El ejemplo paradigmático de este tipo de urbanizaciones podría ser Montecanal, en la Orla Suroeste de Zaragoza, que se urbanizó en el año 1992 y se encuentra en un proceso de consolidación muy acelerado¹. Su configuración urbanística como un enclave lineal en torno a una gran avenida que da acceso a entornos privados residenciales manifiesta ya hoy en día dificultades insalvables para que esta urbanización pueda llegar a configurar un entorno urbano continuo con los tejidos residenciales colindantes (barrio de Valdefierro, antiguo polígono de la PSV, etc.).

Especialmente en las urbanizaciones de gran escala y en los aspectos referentes a la red viaria ya las infraestructuras básicas (abastecimiento, alcantarillado, etc.) cuyo cálculo y diseño de trazados puede encontrarse supeditado a otros desarrollos residenciales previstos en los documentos de planeamiento general del municipio.

La existencia de una **gran pieza urbana de reserva** para equipamientos resulta muy deseable en un hipotético casco de que la urbanización llegue a conformar un tejido urbano continuo de baja densidad. En cualquier caso, la superficie destinada a usos no lucrativos no debería ser inferior al 30 % de la superficie total a ordenar.

En las urbanizaciones de un cierto tamaño (más de 300 viviendas) debe ser exigida una **jerarquización clara en la red viaria**, que se manifieste en la existencia de diferentes secciones de las calzadas y aceras. Esta jerarquía resulta

imprescindible en una estrategia urbana de crecimiento por contigüidad para asegurar una vertebración del conjunto urbano.

La ordenación propuesta debería contener al menos varias conexiones con el perímetro exterior de tal forma que en un futuro puedan llegar a consolidarse **como conexiones con la trama urbana circundante** proyectada. Esta circunstancia debería ser considerada asimismo para el sistema de Espacios Libres.

En las urbanizaciones de un cierto tamaño (más de 300 viviendas) se deberá exigir la existencia de un **porcentaje mínimo de viviendas adosadas o colectivas**, con la idea de potenciar la idea de una ciudad continua y compacta. Este porcentaje podría establecerse en un mínimo del 30% del total de viviendas de la urbanización.

3. Urbanizaciones de la residencia, aisladas en términos jurídicos

Este supuesto está constituido por aquellos asentamientos que se vayan a localizar en un entorno urbano consolidado pero que tengan una vocación de configurar un enclave urbanístico **aislado en términos jurídicos**, de acceso y propiedad normalmente de pequeña o mediana entidad.

Como criterio de partida la autorización de este tipo de urbanizaciones debe llevarse a cabo siempre que no se violenten o interrumpan los sistemas generales de comunicación de la ciudad y, como criterio general, debería optarse en todo caso por asentamientos de un tamaño reducido a fin de no crear en el tejido urbano una serie de "agujeros negros" inaccesibles, cuya multiplicidad puede conducir hacia una ciudad desintegrada y poco articulada. Existen numerosos ejemplos de este tipo de urbanizaciones, especialmente en la ciudad de Zaragoza. Generalmente se trata de reductos urbanos de gran calidad de urbanización y de reducido tamaño: Las Abdúlas, Fuentes Claras, etc.

Con carácter general, estas urbanizaciones no serán de un tamaño excesivo, por que las bolsas de suelo que quedan enclaustradas interrumpiendo el desarrollo continuo de nuestras ciudades, no deben ser de gran tamaño. Por ello, con carácter cautelar, no se deberían permitir asentamientos que posean una superficie mayor de 3 Hectáreas.

Las reservas dotacionales no se consideran necesarias cuando se trata de conjuntos residenciales de menos de 50 viviendas. En el resto de los casos, un mínimo de 10% de la superficie destinada a zonas verdes.

Si la urbanización posee una capacidad superior a 100 viviendas se debería exigir la existencia de un porcentaje mínimo de viviendas adosadas o colectivas. Este porcentaje podría establecerse en un 20% del total de viviendas de la urbanización.

4. Urbanizaciones de 2ª residencia, aisladas.

Las urbanizaciones aisladas en un entorno natural de gran valor, como por ejemplo en los destinos turísticos de Aragón (Pirineos, Sistema Ibérico, etc.) son susceptibles de albergar nuevas urbanizaciones de segunda residencia aisladas. Esta

circunstancia no contribuye a potenciar el sistema urbano existente en estas comarcas periféricas de Aragón. Sin embargo, en aquellos territorios con un modelo de hábitat disperso las propuestas de asentamientos de nueva creación aislados no parece contradictorio con el hábitat disperso salvo que exista una voluntad decidida por reforzar el sistema tradicional de asentamientos- (núcleos rurales, masías, pueblos deshabitados, etc.).

En cualquier caso, así como en las urbanizaciones de primera residencia resultaba necesario establecer un mínimo umbral poblacional para garantizar la existencia de una serie de servicios y equipamientos mínimos necesarios para el desarrollo de una vivienda permanente, en las urbanizaciones de segunda residencia este factor no resulta ni siquiera necesario ya que en ningún caso este tipo de equipamientos va a establecerse, salvo que se optara por el modelo de "ciudades de vacaciones", muy alejadas en nuestra opinión de las necesidades del modelo de desarrollo turístico de Aragón. Gran parte de las urbanizaciones existentes en los territorios turísticos de Aragón responden a este tipo de urbanizaciones aisladas: *Linsoles* en Sahún, *El Solano de la Vega* en Alcalá de la Selva, etc.

La adecuación a la estructura territorial propuesta en los documentos de planeamiento territorial resulta crucial en estos casos. En todos los casos se exigirá la redacción de un Análisis de Impacto Territorial y, si la normativa vigente lo exige, también de una Evaluación de Impacto Ambiental.

Dado el carácter aislado de los asentamientos, no se considera necesario exigir otras dotaciones adicionales a las ya exigidas en la Ley Urbanística de Aragón.

Las urbanizaciones aquí consideradas, atendiendo al carácter del sistema urbano y poblacional de Aragón en las comarcas turísticas, deberían tener una capacidad máxima de 500 viviendas, salvo en el caso de enclaves estratégicos identificados en documentos vigentes de planeamiento territorial, que deban ser justificadamente potenciados con la implantaciones de enclaves residenciales turísticos.

5. Urbanizaciones de 2ª residencia, aisladas con carácter provisional

En aquellas urbanizaciones aisladas de segunda residencia que se encuentren en una posición relativamente próxima al suelo urbano consolidado de un determinado núcleo; en el que se prevea a medio o corto plazo una continuidad entre la trama urbana actual y la urbanización proyectada, la apuesta desde la Administración debe ir encaminada a establecer las garantías para configurar un entorno urbano de calidad adecuadamente resuelto en el futuro próximo.

En los entornos de primera residencia se apostaba por un conjunto urbano o "**ciudad continua de baja densidad**" que puede resultar más difícil de obtener en desarrollos de segunda residencia, que no cuentan con unas dotaciones o espacios colectivos de entidad. A pesar de ello, puede resultar necesario garantizar una serie de espacios de uso público en relación con los espacios libres del núcleo urbano. *La Espata* en Villanúa o *Nuevo Broto* en Broto podrían ser ejemplos adecuados de este tipo de urbanizaciones.

La ordenación propuesta debe contener al menos varias conexiones con el perímetro exterior de tal forma que en un futuro puedan llegar a consolidarse como **conexiones** con la trama urbana circundante prevista.

En las urbanizaciones de un cierto tamaño (más de 100 viviendas) debe ser exigida una **jerarquización clara en la red viaria**, que se manifieste en la existencia de diferentes secciones de las calzadas y aceras. Esta jerarquía resulta imprescindible en una estrategia urbana de crecimiento por contigüidad para asegurar una vertebración del conjunto urbano en el caso de que las calles vayan a ser de titularidad pública.

Podría establecerse el tamaño máximo de estas urbanizaciones, en una capacidad máxima de 200 viviendas, al objeto de garantizar una adecuada escala de intervención en el entorno del núcleo próximo.

En estos casos se debería exigir la existencia de un porcentaje mínimo de viviendas adosadas o colectivas. Este porcentaje podría establecerse en un 20% del total de viviendas de la urbanización.

En estas urbanizaciones, las autorizaciones deben exigir un estudio de imagen y estudio tipológico de la edificación, desde el convencimiento de que la imagen de la arquitectura se constituye como una de los elementos básicos para asegurar la correcta integración de la urbanización en su entorno.

Propiedad y competencias sobre la urbanización y otros servicios

Entre las características que con mayor claridad diferencian este tipo de asentamientos aislados de las fórmulas de crecimiento continuo, se encuentran las especialidades relativas a la estructura de propiedad de los espacios Comunes (Zonas verdes, viario, instalaciones deportivas), así Como de los propios servicios públicos (conducciones de abastecimiento y vertido, depuradora...etc) y Como consecuencia de todo ello ala diferente fórmula de gestión y mantenimiento de loS mismos. Podría incluso afirmarse que tres de todas estas diferentes fórmulas de propiedad y gestión se encuentra un diferente estatuto de loS propietarios Como vecinos de un Municipio.

La legislación urbanística que surgió a partir de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 no aportó la suficiente claridad al régimen jurídico de las diferentes tipos de asentamientos. En efecto, esta legislación definió un modelo único de planes urbanísticos de los nuevos suelos urbanizables de manera que estableció unas exigencias de ordenación en relación con de reserva de terrenos para equipamientos de carácter homogéneo, es decir sin distinguir el destino de los nuevos suelos, -primera o segunda residencia- o por su ubicación en el contexto de la ciudad -aislados o vinculados a la trama urbana-. Este mismo tratamiento uniforme caracterizó la regulación de la naturaleza pública de determinados espacio Comunes -viario público, Zonas verdes, reserva del suelo para uso docente- o los sistemas de conservación y mantenimiento de loS servicios urbanos resultantes, atribuidos, cuando así lo estableciese el Plan Parcial, a las Entidades de Conservación de Planes Parciales de iniciativa particular en relación con las

garantías de la urbanización y la posterior conservación de la misma, pero que no constituían diferencias sustanciales en relación "con el resto de Planes Parciales.

En realidad, la legislación urbanística surgida a partir de la reforma de 1975, - continuada por la Reforma de 1990- dio respuesta legal a un tipo de crecimiento continuo y de primera residencia -espacios públicos, reservas de equipamientos de muy amplio alcance-, pero evidentemente esta fórmula única y homogénea resultaba insuficiente para resolver otras situaciones diferentes, como las urbanizaciones aisladas o turísticas.

Esta situación ha obligado a adaptar estas figuras y técnicas a fórmulas de crecimientos distintos de la ciudad. El problema es que al no estar expresamente pensadas para estas formas de asentamiento, no han resultado plenamente satisfactorias, por carecer en muchos casos de la debida claridad jurídica. De esta manera son abundantes las urbanizaciones en las que el viario y los espacios comunes tienen carácter público pero la gestión es encomendada con carácter permanente a los propietarios, lo cual ha dado a no pocas confusiones entre las relaciones de los vecinos y los Ayuntamientos.

La ley urbanística aragonesa 5/1999, de 23 de marzo ha introducido un nuevo planteamiento sobre estas cuestiones ya que reconoce la existencia de diferentes modelos de crecimiento y cita expresamente las urbanizaciones de primera o segunda residencia, así como las de carácter turístico, de carácter público o privado, dentro de las cuales cabría añadir desde una perspectiva distinta los asentamientos de carácter aislado.

Su expreso reconocimiento por tanto exige plantear abiertamente las muchas cuestiones que aparecen dentro de este heterogéneo panorama ya que enfrentarse a estos aspectos en el futuro e incluso intentar dotar de una solución más adecuada a las situaciones existentes, constituye uno de los pilares sobre los deberá descansar un adecuado tratamiento de estos asentamientos.

Aspectos más problemáticos de la situación actual.

Según hemos podido comprobar el propio carácter aislado físico y funcional de estas urbanizaciones o lo que es lo mismo su desvinculación del contexto urbano viene produciendo un tipo de relaciones entre estas urbanizaciones y los Municipios o si se quiere entre lo público y lo privado que no ha estado exenta de problemas. Tales problemas normalmente no han surgido en un primer momento, pues los gastos de comunidad pueden considerarse muy razonables como consecuencia del alto número de comuneros entre los que se reparten tales gastos, sino que aparecen al cabo de los años, cuando las necesidades han aumentado, o los gastos de comunidad se incrementan como consecuencia de la necesidad de Por una parte, existe una clara tendencia de los Municipios a atribuir la conservación de los elementos comunes y de la propia urbanización a los propietarios; por cuanto los Municipios consideran que las problemas propios de estas urbanizaciones, -el viario interior, su abastecimiento de agua, su alumbrado público, etc.-, no pueden considerarse como asunto que afecta a todo el Municipio sino que deben ser resueltos por los propietarios con sus propios medios de manera que aparecen como ámbitos dotados de una cierta autonomía funcional. Su propia desvinculación de las

redes generales de abastecimiento y depuración de aguas o el uso cotidiano de carácter privado, constituyen parte de las causas que motivan que con independencia de que la urbanización y los espacios de equipamiento hayan sido o no objeto de cesión, su conservación y mantenimiento se atribuya a los propietarios

Los problemas que conlleva esta solución se aprecian desde dos puntos de vista: por una parte, desde un punto de vista normativo, puesto que la legislación no ha previsto un ente jurídico con el suficiente ámbito competencial para poder gestionar aspectos de más amplio alcance, ya que en algunos casos se refieren no solo al mantenimiento del viario y de los servicios básicos sino que también alcanzan a la existencia de un club social, piscina, e incluso transporte público. En efecto, como es sabido, la legislación urbanística limita las competencias de las Entidades de Conservación al mantenimiento de los espacios comunes, pero carecen de competencias para gestionar otros servicios. Por otra parte desde el punto de vista tributario no existe un tratamiento que adecue la relación entre los derechos de estos vecinos y sus cargas tributarias, pues normalmente la cuota del Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos, o el de Circulación, se aplican con independencia de cual es el tratamiento jurídico y la atribución de deberes a estos propietarios. Esta igualdad tributaria -que en el caso del IBI puede considerarse en muchos casos incluso superior al ocupar la vivienda unifamiliar más superficie de terreno- constituye un reclamo habitual entre los propietarios (fundamentalmente de primera residencia) que consideran que los Municipios deberían tener en cuenta las mayores cargas que tiene su ubicación en un espacio aislado.

A todo ello, cabe añadir los problemas de relación interna que dentro de la Urbanización, plantea el reparto de cuotas internas para sufragar los gastos de conservación y mantenimiento o disfrute de los espacios comunes en los supuestos de tipologías diversas de viviendas -colectivas y unifamiliares-, o en los casos de usos diversos -comerciales, profesionales, etc-.

Aunque los problemas de insuficiencia competencial, de relaciones internas, o en fin, de reclamo de un estatuto frente al Municipio de mayor solidez pueden aparecer en todo tipo de asentamiento aislado, lo cierto es que pueden distinguirse dos aspectos importantes:

a) Urbanizaciones de primera residencia que en las de segunda o de carácter turístico.

En efecto, en urbanizaciones de primera residencia el nivel de conflictividad es mayor por cuanto las necesidades son asimismo mayores, y su condición de vecinos provoca una actitud de mayor reclamo frente a los Ayuntamientos. No obstante se ha demostrado que las urbanizaciones de segunda residencia, aunque con diferentes problemas, tampoco están exentas de problemas. En efecto aunque en estas urbanizaciones normalmente no reclaman servicios adicionales o un adecuado reconocimiento de sus derechos como vecinos, al constituir segundas residencias, sí concurren por el contrario determinadas deficiencias que normalmente tampoco concurren en las urbanizaciones de primera residencia. Entre ellas pueden citarse la particular ubicación de la urbanización, -en ocasiones sobre montes de utilidad pública-, la deficitaria ejecución de las infraestructuras mínimas -a pesar del Decreto

15/1991- ola falta de una adecuada previsión por parte del planeamiento, en relación con la propiedad y gestión de estos suelos.

b) De la misma manera que puede afirmarse que resultan más relevantes cuando los asentamientos se encuentran en Municipios pequeños que en los casos en que se encuentran ubicados dentro de Municipios más importantes o con mayor capacidad de gestión.

Estas disfunciones se incrementan con el aumento de población del asentamiento ya que el aumento de población genera, fundamentalmente en relación con Municipios pequeños, una mayor potencia social e incluso electoral - fundamentalmente en Municipios pequeños- ya que su mayor contribución al erario público genera una conciencia en los propietarios de que son titulares de mayores derechos.

No obstante, para analizar con un mínimo de objetividad los problemas o especialidades propias de los asentamientos aislados no puede olvidarse que algunas de sus características son comunes a otros asentamientos que constituyen un crecimiento continuo de la ciudad. En efecto, la pérdida de relevancia de lo público frente al elemento privado varía asimismo en función de la mayor o mejor distancia al entorno urbano. En efecto el interés del poder público pierde intensidad en función de la distancia del asentamiento con el núcleo neurálgico urbano -en ocasiones verdadero escaparate de la ciudad-, por lo que esta pérdida no solamente afecta a urbanizaciones asiladas en el medio físico, sino también a urbanizaciones suburbanas dentro de entorno urbano: lo periférico es objeto siempre de una menor atención por parte del poder público.

Examen de las posibles propuestas sobre la gestión de este tipo de asentamientos.

A la vista de las especialidades que de forma más generalizada aparecen en la gestión de este tipo de asentamientos, cabe plantearse diversas soluciones.

Una primera solución, que de alguna forma confirmaría la tendencia existente, consistiría en considerar que todo asentamiento aislado en el medio físico pierde parte de sus derechos como vecinos e incrementan sus deberes. De esta manera, su alejamiento del centro, su desvinculación de los servicios generales del Municipio, todo ello de una forma voluntaria llevaría como contrapartida una pérdida del beneficio que supone vivir dentro de la ciudad. Aunque por el contrario, por su propio carácter voluntario, no conllevaría aparejada un tratamiento tributario más beneficioso.

En el caso de generalizar esta opción se debería aclarar el panorama normativo en relación con dos cuestiones. Por una parte, esta opción resulta, en nuestra opinión, incompatible con la ambigüedad de determinadas urbanizaciones donde se pretende compaginar la existencia de espacios públicos con la gestión privada con carácter indefinido. Resultaría mucho más coherente reconocer su efectivo carácter privado. Por otra parte, esta opción exigirla atribuir mayores competencias a los Entes de Conservación, al menos a partir de determinado número de viviendas donde resulta presumible la necesidad de gestionar determinados servicios.

Pero cabe también optar por una actitud menos generalizada y establecer diferentes soluciones en función de las situaciones que puedan concurrir. En efecto, la relación entre el Municipio y el asentamiento puede variar en función de determinados parámetros que definen normalmente el tipo de asentamiento y su relación con el entorno. De esta manera, según hemos visto, condicionan las relaciones con el Municipio la diferente tamaño de la urbanización, e incluso del tamaño del propio Municipio; por otra parte determina de forma esencial el tipo de asentamiento la vocación principal de la urbanización en función de que se trate de primera o segunda residencia. A los parámetros que permiten determinar tipos de relaciones diferentes cabe añadir la vocación permanente o provisional del carácter aislado de estas urbanizaciones en la medida que las urbanizaciones que la ciudad pueda absorber con el paso del tiempo deberán tener un mínimo carácter público que permita su integración futura en la ciudad.

En fin, parece claro que no puede constituir el mismo tipo de relación entre el Municipio y la urbanización, un asentamiento de 1.000 viviendas de primera residencia en un Municipio de 1.000 habitantes que una urbanización de 200 viviendas de segunda residencia en una zona turística. De la misma manera que no pueden constituir el mismo tipo de relaciones con el Municipio un asentamiento de 1.000 viviendas en un Municipio de 600.000 habitantes que en un Municipio de 1.000, ni en el primer caso parece lógico realizar algún matiz adicional en la medida que tal asentamiento pueda constituir a medio o largo plazo una pieza integrante de la ciudad.

Aunque la cuantificación en número de viviendas debe siempre considerarse como un parámetro aproximativo cabe realizar sobre los parámetros señalados las siguientes consideraciones:

- 1.- En primer lugar, puede configurar un grupo de urbanización con una cierta homogeneidad los asentamientos de hasta 700 viviendas de carácter aislado, tanto sean de primera como de segunda residencia. En principio, estas urbanizaciones carecen de un interés urbanístico ya que conforman asentamientos funcionalmente dependientes. Por ello parece lógico entender que las urbanizaciones de capacidad de hasta 700 viviendas de carácter aislado en el medio natural tienen una clara vocación de urbanizaciones privadas, y por tanto tienen la carga de su propio mantenimiento. No pueden dar lugar a unos usos heterogéneos ni constituir una centralidad frente a su entorno por lo que constituyen asentamientos aislados física y dependientes funcionalmente y ello tanto tengan una vocación de primera como de segunda residencia.

En relación con este tipo de urbanizaciones se plantean dos cuestiones: por una parte, cabe preguntarse en qué medida su situación aislada expresamente buscada, debe tener como contrapartida un estatuto como vecino más gravoso, o por el contrario en qué medida sus mayores cargas deberían encontrar una compensación económica por el Ayuntamiento. En este sentido, cabe recordar que dentro de este planteamiento algunas urbanizaciones plantean como contrapartida a las mayores cargas que tienen, la posible afectación de un porcentaje de los impuestos para financiar el mantenimiento de estas urbanizaciones. Hoy día, el propio carácter voluntario, su inicial vocación de segunda residencia, y su totalmente

desvinculación de los servicios urbanos son argumentos claramente contrarios a este tipo de reclamaciones.

No obstante cabe plantearse estas cuestiones en otra clave. En efecto, estos argumentos ¿tendrán la misma solidez en relación con los asentamientos que en el futuro puedan surgir como consecuencia de una flexibilización del suelo dentro de un mercado de primera residencia? La solución evidentemente depende de la propia actitud de fomento o limitación que se quiera atribuir a esta fórmula de asentamiento. Hoy día estos modelos de vida, con independencia de su envergadura se siguen viviendo o sintiendo como una suerte de excepción ala ciudad, como zonas exentas y por tanto como una situación que debe pagar su privilegio. Pero cabe preguntarse si esta actitud debe permanecer también en el caso de que constituyan viviendas que constituyan un mercado de vivienda media de primera residencia.

El alcance del suelo urbanizable no delimitado sigue siendo una incógnita, pues la Ley aragonesa parece haber limitado el carácter residual de este suelo que le otorgo la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo, al haber exigido dentro de la tradición racionalista de la anterior legislación del Estado la necesidad de que "sean clasificados como tales en el planeamiento por prever su posible transformación", lo cual parece situarlo dentro de las previsiones razonables de crecimiento de un municipio.

No obstante, al margen de cual pueda ser este alcance, parece claro que cualquier actuación que pueda implantarse con carácter aislado constituirán promociones destinadas a un precio medio de vivienda de primera residencia por lo que dado el alto coste de la urbanización exigirá normalmente una capacidad mayor alas 700 viviendas.

Por otra parte, en el caso de que en efecto se admita que existe un suelo urbanizable de carácter residual lo cual parece difícilmente negar del todo- parece tener mayores ventajas el fomento de asentamientos fuertes que el fomento de asentamientos de escasa entidad, pues tampoco la excesiva nucleización del territorio con pequeñas urbanizaciones puede considerarse una política acertada por cuanto no resolvería problemas de articulación del territorio y conllevaría una excesiva ocupación del suelo.

Parece, pues, que dentro de este tipo de urbanización de hasta 700 viviendas de carácter aislado sea de primera o segunda residencia, el carácter privado del suelo, la atribución del mantenimiento y de la atribución de la gestión de los intereses de la urbanización compete sin otra contrapartida a los propietarios. Su efectivo carácter privado y el carácter indefinido de sus competencias de conservación debería aclararse en el planeamiento sin indecisiones, a fin de que la ambigüedad no pueda ser utilizada no pueda constituir en contra del Municipio. y por otra parte, parece lógico entender que esta caracterización debería ir acompañada de una mayor atribución de competencias a las Entidades de Conservación a fin de que puedan resolver la gestión de los problemas internos con una mayor agilidad.

A todo ello cabría realizar una última matización. En efecto, el carácter privado de estas urbanizaciones no debería en ningún caso alcanzar a elementos que

extralimitasen el ámbito o necesidades exclusivas de una urbanización. En efecto, la experiencia demuestra que todas aquellas infraestructuras que resultan comunes a varios núcleos o urbanizaciones y que pertenecen a uno solo de ellos, constituyen un problema en la gestión. Asimismo, constituye un problema adicional la existencia de una infraestructura común a varios núcleos -depuradora o abastecimiento- que se incorporan a su gestión con un carácter eslabonado en el tiempo, de manera que en un primer momento es financiado y construido por el primer núcleo que se implanta y posteriormente con la implantación de nuevos núcleos termina constituyendo un elemento común a varios núcleos. Por ello, parece aconsejable que determinados elementos de infraestructuras en cuanto extralimiten el beneficio a una sola urbanización sería conveniente que su propiedad y gestión fuese de carácter público

2.- Un segundo caso puede estar configurado por las urbanizaciones que pueden llegar a ser funcionalmente autónomas y generar una verdadera demanda para instalar escuelas, comercios y otros equipamientos. Se trata por tanto de asentamientos cuya gestión no encaja dentro las figuras mejorada de las Entidades de Conservación pues en estos casos, por la propia complejidad que comporta una gestión de asentamientos multifuncionales no cabe atribuir la gestión del mantenimiento de los espacios comunes a los propietarios, salvo que se llegasen a atribuir a estos Entes un nivel de competencias que en realidad extralimitarían las condiciones propias de unos Entes de este tipo para constituir otro tipo de Entes administrativos.

Por ello, por los argumentos que se indicaban en el apartado anterior, parece aconsejable que en estos casos los Municipios asuman las competencias de conservación y gestión de estos suelos, con independencia de que su gestión sea directa o indirecta. Como hemos indicado, la creación de espacios con clara vocación de primera residencia dentro de un precio medio de vivienda que permitirán la implantación de usos multifuncionales, no pueden tener el mismo tratamiento que las urbanizaciones mono funcionales de carácter residencial.

Normalmente la objeción que aquí encuentran los Municipios para asumir estas competencias es, precisamente, la dificultad que conlleva la gestión de los servicios de estos nuevos suelos por la falta de capacidad de gestión- A ello se puede añadir que los Municipios extienden también a estos asentamientos la propia actitud de que todo aquello que se aleja del continuo urbano constituye un "valor añadido" que conlleva la carga de tener que autogestionarse; aunque lo cierto es que evidentemente, no llega hasta el límite de que los Municipios deseen perder el control de los nuevos asentamientos. Pero como asimismo se ha dicho anteriormente, no parece lógico extender actitudes propias respecto de urbanizaciones de segunda residencia, de opción claramente voluntaria y excepcional, con un asentamiento a gran escala de primera residencia que se oferta dentro de un mercado normal de vivienda.

Las cuestiones relativas a la gestión de las urbanizaciones son aspectos que normalmente no han sido objeto de gran atención por parte del planeamiento, pero en estos casos resulta obligado su examen. En este sentido, resulta aconsejable exigir del propio planeamiento mayores determinaciones sobre la futura explotación de estos servicios de manera que el estudio económico- financiero del planeamiento recogiese dos aspectos adicionales: por una parte, los costes de la explotación y

mantenimiento de los servicios, -abastecimiento, vertido, basuras, seguridad, transporte público- en función del tiempo previsto para su implantación y estudiar los sistemas de financiación; por otra parte, parece aconsejable que el Municipio estableciese en el Plan Parcial, el sistema propuesto de gestión: gestión directa, indirecta, por servicios de forma conjunta, etc." n-- diferenciado. Nos referimos a las urbanizaciones de carácter aislado que se ubican dentro de entornos urbanos; es decir constituyen urbanizaciones privadas que se integran dentro de la trama urbana pero tienen un carácter cerrado y por tanto privado. Pueden constituir un problema para la articulación de espacios urbanos.

Además de los efectos negativos que pueden tener estas urbanizaciones en el caso de que tengan cierta envergadura, para la articulación del territorio al conllevar un efecto barrera claro, en la gestión de estas urbanizaciones aparece una característica específica: la falta de control que estas urbanizaciones tienen sobre su propio destino urbanístico: el paso de viviendas a aisladas a adosadas o a otros usos y aprovechamientos se encuentra fuera de su capacidad de control ya que el planeamiento puede modificar sin vinculación alguna a sus determinaciones anteriores, la ordenación futura de una urbanización de este tipo. Estos cambios han dado lugar a problemas internos y entre la urbanización y el Municipio, cuando éste" ante la opinión contraria de la mayoría de los propietarios, modifica las características esenciales de la ordenación.

En estos casos parece lógico entender que los propietarios de una urbanización privada pudieran tener un mayor control sobre las condiciones internas de la propia urbanización por lo que en estos casos las entidades de Gestión deberían tener competencias para decidir sobre la ordenación futura interna y en definitiva sobre su efectivo destino.