

Realidad metropolitana de Zaragoza. Hacia una estrategia coordinada

Enero 2026

Oficina Técnica Ebrópolis

Laura Fuertes

María José Gómez

Pablo González

Pilar de Gregorio

Isabel Rabanaque

Beatriz Sáenz-Diez

Agradecimiento a Mar Rodríguez por sus aportaciones.

Documento realizado con la colaboración de la Diputación Provincial de Zaragoza,
finalizado en enero de 2026.

Ebrópolis, Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno

Santiago 34, Palacio de Montemuzo. 50003. Zaragoza. 976 721 040

Contenido

CONTEXTO Y ÁMBITO DE ESTUDIO	2
Propósito del documento	2
Área metropolitana	3
Particularidades del entorno metropolitano	3
Delimitación del espacio metropolitano	4
METODOLOGÍA	9
PRIORIDADES METROPOLITANAS	12
1.Movilidad y conectividad metropolitana	12
2.Vivienda y hogar	15
3.Servicios y equipamientos compartidos	18
4.Planificación industrial y desarrollo de la actividad económica	21
5.Medio natural y gestión de los recursos	23
HACIA UNA ESTRATEGIA METROPOLITANA COORDINADA	26
Impedimentos para una estrategia metropolitana	27
Propuestas para superar las barreras	29
Condiciones favorables existentes	31
CONCLUSIONES	34

Contexto y ámbito de estudio

Propósito del documento

Ebrópolis, con la colaboración de la Diputación Provincial de Zaragoza, ha elaborado un documento diagnóstico del entorno metropolitano de Zaragoza. El análisis considera la realidad de 44 municipios próximos a la metrópoli central. Está orientado a servir como punto de partida para impulsar y establecer nuevas bases de diálogo y colaboración entre los agentes implicados en el territorio para afrontar retos y oportunidades comunes.

Zaragoza y su entorno metropolitano conforman un territorio diverso y complejo articulado en diferentes escalas administrativas para la gestión de servicios y equipamientos. Esta realidad nos invita a considerar un enfoque flexible ante las características de un espacio con una elevada concentración de la población y de las actividades en la capital, pero que presenta una interacción constante con su entorno más inmediato. Los flujos y movimientos del área metropolitana muestran la necesidad de entender el territorio como un conjunto heterogéneo y diverso pero dependiente entre sí, impulsando así una visión integradora de este espacio.

Este documento operativo supone un primer paso para identificar y proponer, de manera articulada, una serie de líneas estratégicas que mejoren la gobernanza metropolitana, con un enfoque transversal. Este planteamiento, además, considera esencial la participación de todos los municipios implicados en el desarrollo de una nueva estrategia para afrontar los retos presentes y futuros.

Área metropolitana

El Atlas Nacional de España utiliza los términos áreas metropolitanas y áreas funcionales urbanas para describir la nueva forma de los territorios urbanos, en los que el espacio construido, las funciones y los flujos superan los límites físicos y administrativos de la ciudad tradicional para abarcar extensiones cada vez mayores gracias a la expansión de las redes de movilidad y a las nuevas tecnologías de hiperconectividad.

Más allá de sus límites territoriales y de su categoría jurídico-política, se configuran nuevos espacios de la vida colectiva y compartida del ciudadano contemporáneo, donde se desarrollan los mercados laborales e inmobiliarios. Reconocer esta realidad no es un mero objetivo académico, estadístico o territorial sino una necesidad para adecuar las políticas públicas a la escala real en la que deben ser abordadas si se persigue su eficacia.

Particularidades del entorno metropolitano

A pesar de que Zaragoza es una de las principales ciudades de España en términos de población (ocupa el cuarto puesto del ranking nacional), no ocurre lo mismo con su entorno. Según el Atlas Digital de las Áreas Urbanas del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, considerando la población de 2024, el área urbana de Zaragoza se sitúa en octava posición, por detrás de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga y Asturias.

Además, la capital concentra alrededor del 80-85% de la población del entorno. Esto la convierte en una de las áreas más macrocefálicas del país y genera un reto específico de cooperación entre una capital muy fuerte y municipios pequeños. Esta situación difiere de lo que ocurre en otras grandes áreas españolas, donde el peso del municipio central suele estar muy por debajo (Madrid $\approx 52\%$, Sevilla $\approx 52\%$, Valencia $\approx 50\%$, Bilbao $\approx 38\%$, Barcelona $\approx 31\%$), lo que sitúa a Zaragoza como un caso extremo de centralidad.

A su vez, el peso demográfico de esta área metropolitana sobre la provincia también está en torno al 80-85% y aproximadamente el 60% del total de la población regional, lo que le confiere una importante relevancia dentro de Aragón. Además, la centralidad de Zaragoza se ve reforzada por la propia configuración administrativa del municipio: dispone de un término municipal muy amplio, que integra no solo la ciudad consolidada, sino también catorce de barrios rurales con dinámicas y necesidades específicas. Esta singularidad hace que parte de la realidad periurbana y rural forme parte del propio municipio de Zaragoza, lo que influye en la lectura metropolitana del territorio y en la organización de servicios, movilidad y planificación.

Delimitación del espacio metropolitano

Marco conceptual y fuente de referencia

Para este primer análisis se adopta la delimitación del Atlas Nacional de España basada en Áreas Urbanas Funcionales (AUF). La metodología inspirada en trabajos previos y actualizada por Gómez Giménez en 2022 prioriza el funcionamiento real de los territorios a través de flujos cotidianos (residencia-trabajo, servicios, actividades) y su integración funcional. Esta es la razón por la que se utiliza frecuentemente el término de "Área Urbana Funcional" (AUF) como núcleo urbano que concentra actividades, flujos y población en un contexto determinado, y un entorno de influencia funcional cuya dependencia se mide por el intercambio laboral hacia dicho núcleo.

Criterios y definiciones operativas

Teniendo en cuenta esta delimitación, los espacios consideran la integración del territorio, los flujos de movilidad y las relaciones laborales respecto al nodo central, mostrando la realidad del entorno metropolitano de estas áreas funcionales, que cuentan con:

- Un núcleo urbano funcional. Conjunto de asentamientos que originan el AUF, definidos por su mercado laboral integrado y alta densidad de flujos/actividades. Se parte, como mínimo, de un asentamiento continuo y compacto de más de 10.000 habitantes. Se trata del conjunto de espacios propiamente urbanos, cuya densidad demográfica y socioeconómica provoca la dependencia funcional de un territorio circundante.
- Área suburbana (1.ª corona). Municipios con alta dependencia funcional del núcleo. Donde más del 30 % de la población ocupada se desplaza diariamente allí para trabajar.
- Área de difusión (2.ª corona). Municipios con dependencia moderada: 15-30 % de ocupados con destino laboral en el núcleo.
- Área de influencia urbana difusa (rural conectado). El grado de dependencia de los núcleos urbanos es muy limitado, aunque el 10% y el 15% de su población se desplaza a ellos a trabajar.
- Bordes del sistema interurbano (rural aislado). Donde menos del 10% de sus residentes con empleo se desplazan a los núcleos urbanos a trabajar

Esta clasificación visibiliza el grado efectivo de integración urbana y permite priorizar políticas (movilidad, servicios, vivienda, empleo) en función de la intensidad de vínculos funcionales con el núcleo, más allá de los límites administrativos.

Ámbito analizado

Teniendo en cuenta esta clasificación, el entorno metropolitano de Zaragoza incluiría un total de 44 municipios que forman parte de cinco comarcas distintas. El criterio de elección de los municipios incluidos en el Área Urbana Funcional, enumerados a continuación, se caracteriza por la relación de actividades, flujos y personas del nodo central (Zaragoza) con los municipios de su área de influencia funcionalmente dependientes.

- Comarca Central (19): Alfajarín, Botorrita, El Burgo de Ebro, Cadrete, Cuarte de Huerva, Fuentes de Ebro, María de Huerva, Mozota, Nuez de Ebro, Osera de Ebro,

Pastriz, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Utebo, Villafranca de Ebro, Villamayor de Gállego, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera.

- Ribera Alta del Ebro (15): Alagón, Alcalá de Ebro, Bárboles, Boquiñeni, Cabañas de Ebro, Figueruelas, Gallur, Grisén, Luceni, Pedrola, Pleitas, Torres de Berrellén, La Joyosa, Pinseque y Sobradiel.
- Valdejalón (6): Bardallur, Lumpiaque, Plasencia de Jalón, Rueda de Jalón, Urrea de Jalón y La Muela.
- Monegros (3): Farlete, Perdiguera y Leciñena.
- Campo de Cariñena (1): Muel.

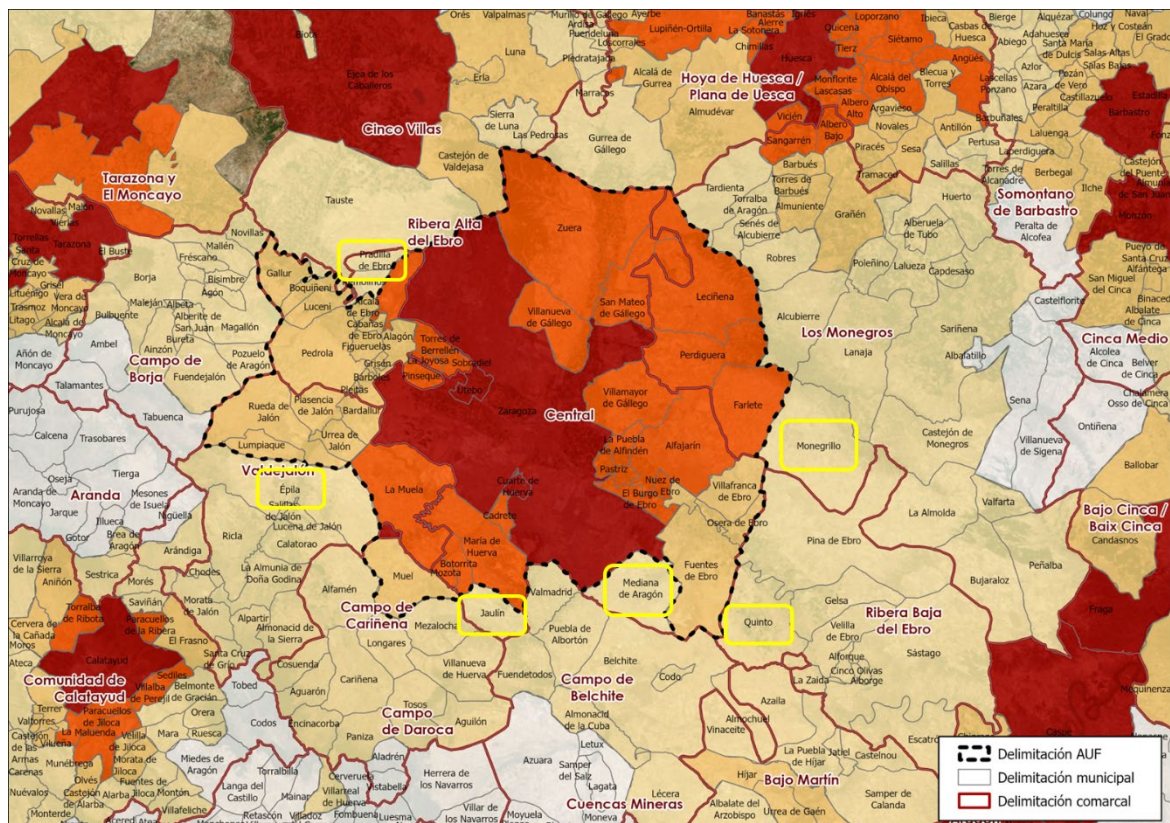


Figura 1. Ámbito de estudio analizado

Asimismo, se propone ampliar este ámbito con otros municipios que, aunque mantienen relaciones funcionales con el núcleo, no figuran en la clasificación AUF del Atlas para áreas metropolitanas: Jaulín, Mediana de Aragón, Quinto, Monegrillo, Épila y Pradilla. En el análisis se reconocen sus vínculos y condicionantes como espacios en transición funcional.

El área metropolitana de Zaragoza está por encima de los 800.000 habitantes, lo que supone un 82% del total de la provincia y un 60,3% del total de la comunidad aragonesa. La heterogeneidad entre los 44 municipios incluidos en el diagnóstico evidencia la diferencia entre estos espacios funcionales:

- Además de Zaragoza, solo dos municipios superan los 10.000 habitantes: Utebo (18.984) y Cuarte de Huerva (15.064). Este último ha registrado un crecimiento muy

acelerado en las últimas décadas, motivado por su proximidad a la capital y su expansión residencial.

- Un pequeño grupo de municipios, compuesto por Zuera (8.365), Alagón (7.424), La Muela (6.569), María de Huerva (6.489) o La Puebla de Alfindén (6.518), se sitúan en la franja de 5.000 a 9.999 habitantes, actuando como núcleos de crecimiento reciente y conexión con ejes viarios importantes.
- La mayoría de los municipios (36 en total) tienen menos de 5.000 habitantes y, de ellos, 11 no superan siquiera los 500. Se trata de municipios de carácter rural, dispersos, con escasa densidad poblacional y creciente vulnerabilidad demográfica.

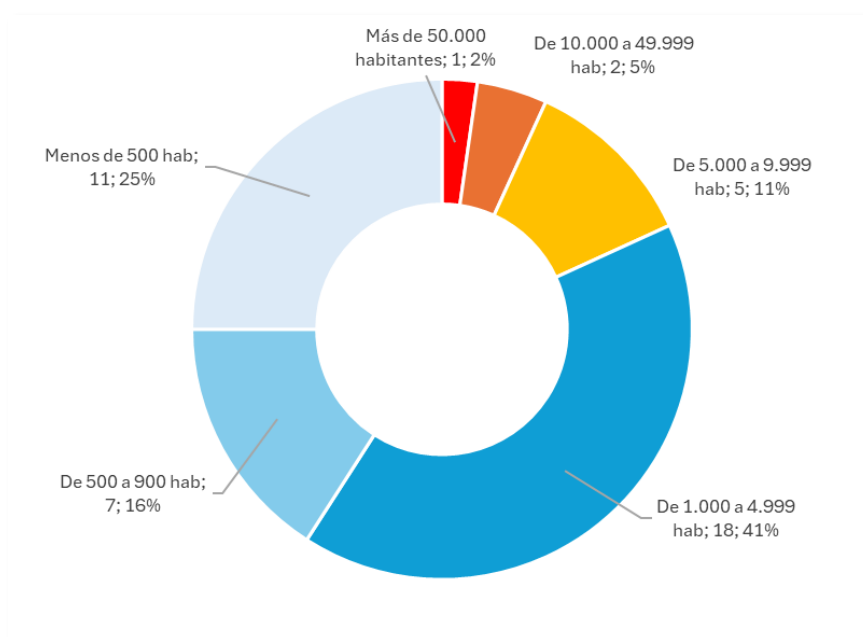


Figura 2. Distribución de municipios por tamaño poblacional

El análisis de la población entre los años 2000 y 2024 permite observar procesos significativos de cambio en la estructura demográfica del área metropolitana, especialmente en el primer anillo de municipios próximos a Zaragoza.

Durante estos 25 años, el área metropolitana ha experimentado un crecimiento del 21%, que se traduce en un incremento absoluto de 145.772 personas. Además, los municipios más cercanos a Zaragoza y con mejor accesibilidad al centro urbano han tenido un desarrollo demográfico exponencial (positivo) durante las últimas dos décadas que enmascara la dinámica regresiva de parte de los municipios del entorno metropolitano.

Esta heterogeneidad en la evolución demográfica sigue apoyando la idea de un entorno metropolitano muy polarizado, con municipios jerárquicamente diferenciados y dinámicas territoriales muy particulares. Las localidades de Cuarte de Huerva (+715,6%), María de Huerva (+478,9%), La Muela (+386,2%) o La Puebla de Alfindén (+241,8%) contrarrestan la evolución más negativa de otros municipios como Pleitas (-50%), Bardallur (-23,6%), Boquiñeni (-23,4%) o Leciñena (-20,2%) y sitúan el crecimiento del área metropolitana, como se ha citado en el párrafo anterior, en el 21%.

En el grupo de núcleos con menos de 500 habitantes persisten más de una decena de municipios, los cuales presentan dinámicas demográficas muy débiles o incluso regresivas. Esta situación plantea retos evidentes de sostenibilidad y prestación de servicios básicos para equilibrar el territorio.

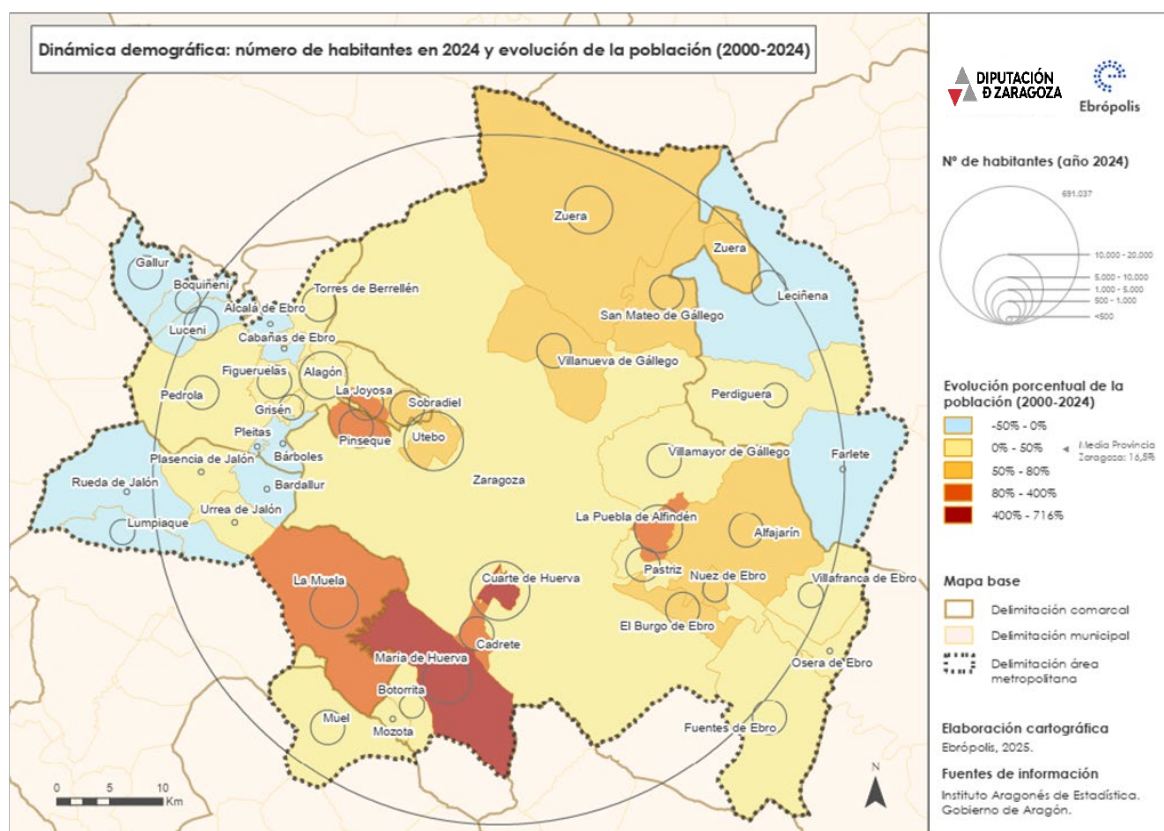


Figura 3. Evolución demográfica

En definitiva, el área metropolitana de Zaragoza presenta un patrón altamente polarizado que genera una red urbana radiocéntrica en torno a la capital. En un extremo, la capital aglutina la práctica totalidad del peso poblacional y de funciones urbanas. En el otro, coexisten municipios con fuerte expansión residencial (en buena parte convertidos en ciudades dormitorio) y pequeños municipios rurales en riesgo de despoblación.

Esta estructura refuerza un modelo de desarrollo centralizado y desequilibrado con escasos mecanismos de articulación territorial que permitan diversificar centralidades o generar dinámicas policéntricas. Además, la pérdida de población desde el año 2000 es una característica común en muchos municipios del entorno más alejados de la centralidad metropolitana, probablemente ligada a la limitada oferta de servicios, infraestructuras o empleo.

Conviven un centro urbano denso, municipios periurbanos pequeños, zonas semirurales y espacios logísticos e industriales, además de barrios rurales dentro del término municipal de Zaragoza. La falta de municipios de tamaño intermedio no favorece la vertebración del territorio. El área metropolitana está marcada por un perfil económico basado en logística, industria avanzada y automoción, más que en turismo o servicios urbanos, como ocurre en otras grandes metrópolis. Partimos, además, de un entorno que probablemente no presenta

un sentimiento de pertenencia común: distintas delimitaciones, pertenencia a comarcas diferentes y ejes carreteros diversos, lo que podría traducirse en problemas y percepciones distintas dentro del espacio metropolitano.

Este sistema metropolitano, donde la práctica totalidad de funciones urbanas se concentran en la capital, permite entender la heterogeneidad territorial en cuanto a la funcionalidad de los municipios y las limitaciones compartidas que presentan muchos de ellos. La primera corona se consolida como un espacio dinámico, con buenos indicadores de movilidad, servicios y equipamientos, mientras que la segunda corona presenta valores deficitarios que limitan su capacidad de desarrollo, con baja conectividad física y digital y fuerte dependencia hacia las cabeceras comarcales o de Zaragoza.

Metodología

El diagnóstico territorial se ha construido mediante un proceso en tres niveles complementarios que combinan información cuantitativa, conocimiento cualitativo y contraste participativo.

En una primera fase se realizó **la recopilación y análisis de información estadística y documental**. Se explotaron de forma sistemática indicadores del IAEST y del INE sobre dinámica demográfica, social y económica, vivienda y territorio, y se revisaron informes y estudios específicos del área metropolitana de Zaragoza, así como documentación académica y prensa especializada para actualizar tendencias y hechos recientes. Este trabajo permitió elaborar un primer borrador del diagnóstico con una lectura integrada, cuantitativa y cualitativa y organizar el contenido en cuatro dimensiones:

- Desarrollo social y económico
- Viviendas y hogares
- Gestión de los recursos
- Territorio: paisaje, movilidad y equipamientos

La segunda fase consistió en el **trabajo de campo cualitativo y la participación de actores**. Se llevaron a cabo entrevistas con agentes supramunicipales seleccionados por su conocimiento del entorno y su capacidad de gestión, entre ellos los Grupos de Acción Local (CEDER Monegros, ADRAE Ribera Alta del Ebro y FEDIVALCA Valdejalón-Campo de Cariñena), el Servicio de Ordenación Territorial del Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza y la Federación Aragonesa de Municipios Comarcas y Provincias (FAMCP). Estas conversaciones enriquecieron el diagnóstico inicial y sirvieron de base para la realización de un DAFO más ajustado a la realidad observada. En paralelo, se diseñó y envió una encuesta a los municipios del entorno metropolitano: se remitió a 43 ayuntamientos (con la excepción de Zaragoza), obteniéndose 22 respuestas (enlace al [cuestionario](#)).

El cuestionario combinó preguntas abiertas y cerradas, aportando insumos cualitativos que permitieron ajustar el diagnóstico y establecer prioridades de actuación conjunta.

La tercera fase estuvo dedicada al **contraste y la validación interinstitucional de resultados**. El documento se presentó y debatió en el VIII Encuentro de Municipios, organizado por Ebrópolis, con la participación de representantes del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, de la Diputación Provincial de Zaragoza, del Gobierno de Aragón, de la FAMCP, del Consorcio de Transportes de Zaragoza (CTAZ), del Grupo de Acción Local de Ribera Alta de Ebro, y de los ayuntamientos del entorno Alfajarín, Cuarte de Huerva, Gallur, Grisén, La Puebla de Alfindén, Luceni, María de Huerva, Muel, Perdiguera, Quinto, Nuez de Ebro, Zuera y Zaragoza, así como de Fundación CIEDES, Centro de Investigaciones Estratégicas y Desarrollo Económico y Social de Málaga, y responsables de Ebrópolis.

Durante este foro se presentó el documento diagnóstico sobre el área funcional de Zaragoza que incluye, como se ha descrito, aspectos sociodemográficos, económicos, medioambientales, de equipamientos, energía y vivienda junto con los resultados de la encuesta realizada a los municipios del territorio.

El encuentro, de carácter participativo, permitió a los asistentes poner de manifiesto la realidad de su entorno más cercano y la necesidad de coordinar las diferentes administraciones y entidades que actúan en el territorio.

Además, se llevó a cabo una dinámica de grupo para exponer los principales retos a los que se enfrenta el entorno metropolitano, barreras para el desarrollo de una estrategia metropolitana conjunta y posibles líneas de avance basadas en la coordinación entre administraciones y el trabajo en red, con una estrategia común.



A partir de estas aportaciones se han integrado ajustes en una versión final del Diagnóstico Territorial del Entorno Metropolitano de Zaragoza y se ha elaborado este documento operativo, concebido como síntesis para facilitar su difusión y uso.



Figura 5. VIII Encuentro anual de Municipios

Todos los resultados obtenidos de esa última fase de trabajo, junto con el trabajo previo contenido en el diagnóstico, se integraron en este documento. Igualmente, como último paso para la consecución del objetivo propuesto, se ha elaborado este documento operativo a modo de resumen para sintetizar el contenido del diagnóstico y facilitar su difusión.

Prioridades metropolitanas

A pesar de la heterogeneidad del entorno metropolitano de Zaragoza, las dinámicas que se suceden en este territorio muestran una serie de retos comunes entre los municipios. Así, durante la fase participativa, en la que se tuvieron en cuenta las encuestas a ayuntamientos, así como la información recogida de las entrevistas personales realizadas con las distintas entidades supramunicipales, se identificaron cinco ejes estratégicos como prioritarios para llevar a cabo una estrategia territorial conjunta:

1. La movilidad y conectividad metropolitana
2. La vivienda y hogar
3. Los servicios y equipamientos compartidos
4. Planificación industrial y desarrollo de la actividad económica
5. Medio natural y gestión de los recursos

1. Movilidad y conectividad metropolitana

La movilidad atraviesa un periodo de transformación acelerada por cambios sociales y tecnológicos, y se ha convertido en un eje central de las agendas públicas por su impacto económico, social y ambiental, además de por las oportunidades de financiación europea. En este contexto, la calidad de vida urbana depende cada vez más de la capacidad del sistema de transporte para garantizar desplazamientos rápidos, fiables, seguros y asequibles, minimizando a la vez sus costes ambientales.

En el entorno de Zaragoza, estas dinámicas se ven reforzadas por el crecimiento y la especialización del territorio en las últimas décadas: la expansión de barrios residenciales en el borde urbano, el aumento de población en municipios metropolitanos y la consolidación de nuevos polos de actividad en la periferia están reconfigurando las pautas de movilidad,

incluso sin grandes incrementos de población total. Como resultado, se generan desplazamientos más diversos y complejos en todas direcciones (centro-periferia, periferia-centro y, cada vez más, periferia-periferia).

El sistema de articulación de la movilidad en el territorio es fundamentalmente radial y monocéntrico: los grandes corredores viarios (A-2/AP-2, N-232, A-68/AP-68, A-23 y su red de conexiones) y los ejes ferroviarios ordenan buena parte de los flujos cotidianos y explican, en gran medida, la localización de núcleos residenciales y actividades alrededor de estas infraestructuras. Al mismo tiempo, la especialización periférica de usos (residencial, comercial, logístico-industrial) está aumentando los recorridos cotidianos y la necesidad de conexiones transversales entre municipios.

La movilidad es un factor de equidad territorial: la desigualdad en el acceso a conexiones y servicios de transporte condiciona el desarrollo municipal y la vida de la ciudadanía.

Según los datos publicados en 2024 por el Observatorio de la Movilidad Metropolitana de Zaragoza, en el entorno metropolitano de Zaragoza se producen casi 742 millones de desplazamientos anuales, considerando automóviles, camiones, autobuses y otros vehículos motorizados. De estos desplazamientos, la mayoría (80%) son inferiores a 10 kilómetros de distancia, potenciando la idea del centralismo de Zaragoza y los flujos que se generan alrededor de ella. Esta intensidad de viajes “inter-

nos” refuerza la lectura de un territorio donde la vida cotidiana (trabajo, estudios, compras, servicios) está fuertemente metropolitanizada y, al mismo tiempo, evidencia la dependencia estructural del coche en una parte relevante de los desplazamientos. De hecho, según este mismo estudio, pero con datos de 2021, en el área metropolitana, más del 50% de los viajes por motivo de trabajo o estudios se producían en coche.

Operativamente, el **autobús es el modo vertebrador del transporte público metropolitano**. El Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza (CTAZ) indica que en 2023 el sistema metropolitano alcanzó su máximo histórico con casi 6 millones de viajes, repartidos entre aproximadamente un 30% de viajes en líneas interurbanas (conexiones entre localidades) y un 70% en periurbanas (conexión entre Zaragoza y sus barrios rurales). Además, la escala urbana de la capital dicta el “marco” de la demanda y de la intermodalidad con la corona: el Ayuntamiento informa de que en 2025 el bus urbano registró casi 98 millones de validaciones y el tranvía casi 31,5 millones. Estos volúmenes ayudan a entender por qué la intermodalidad metropolitana depende en gran medida de cómo se conectan (en tiempos, frecuencias y puntos de intercambio) los viajes de la corona con la red interna de la ciudad.

En cambio, el **ferrocarril de Cercanías** mantiene un papel comparativamente más residual en la articulación cotidiana del entorno (cobertura limitada y frecuencias mejorables), por lo que su aportación práctica al “mallado fino” metropolitano es mucho menor que la del autobús. Aun así, su refuerzo aparece de forma recurrente en el debate público como

pieza estructurante si se aspira a ampliar capacidad, regularidad e intermodalidad en los grandes ejes.

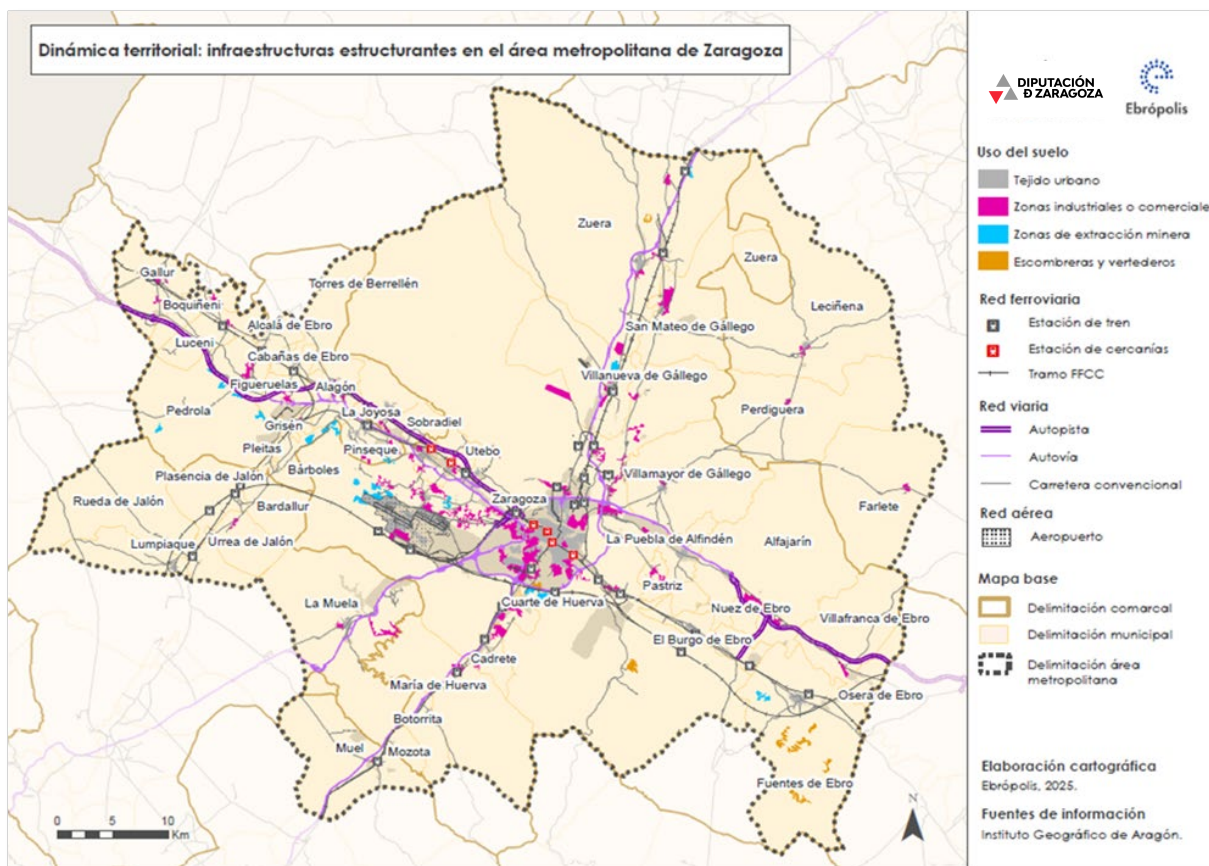


Figura 6. Usos de suelo e infraestructuras viarias

Lo que señalan los municipios

Los municipios piden reforzar el transporte público intermunicipal, con mejores conexiones y frecuencias, para reducir la dependencia del coche.

Desde la encuesta realizada a los municipios, prácticamente la totalidad opinan que es indispensable actuar en materia de movilidad y un 90% identifica como urgente estructurar mejor el transporte público intermunicipal. Las carencias más citadas son la falta de conexiones de transporte público y las frecuencias insuficientes (tanto de bus como de cercanías), lo que obliga a tener una fuerte dependencia del coche para los desplazamientos cotidianos. En un segundo plano, aunque no menor, se señalan déficits en infraestructuras e integración tarifaria, junto con casos específicos relacionados con cambios recientes del servicio (p. ej., soluciones transitorias o cancelación de paradas). En conjunto, el mapa de prioridades apunta a reforzar conectividad y cadencia del transporte público como palancas inmediatas para reducir la motorización obligada y mejorar la accesibilidad metropolitana.

Orientaciones para la acción

El principal reto pasa por ofrecer nuevas propuestas para la movilidad metropolitana que respondan a un territorio cada vez más complejo: no solo en la relación dentro del propio municipio de Zaragoza (ciudad consolidada y barrios rurales) y con el entorno, sino más allá en clave de ciudad-región y también con los **nuevos polos de actividad económica** que se consolidan en la periferia. Este escenario exige avanzar hacia una **planificación territorial más integrada y sostenible**, capaz de reforzar la conectividad y la cohesión funcional del conjunto metropolitano.

Una planificación sólida de la movilidad y la conectividad metropolitana es una **palanca de vertebración territorial**: permite ordenar los flujos, equilibrar accesos a empleo y servicios y anticiparse al impacto de los nuevos proyectos estratégicos, que incrementarán la complejidad de los desplazamientos y hacen necesaria una actualización del modelo de transporte del área metropolitana de Zaragoza.

Por ello, la movilidad debe situarse entre los **primeros ejes de cooperación común**, apoyándose en herramientas como el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza para planificar, coordinar y mejorar conjuntamente servicios e infraestructuras.

Existen, además, instrumentos de planificación que ofrecen un marco para ordenar estas actuaciones, como las Directrices Metropolitanas de Movilidad de Zaragoza, la Estrategia Zaragoza +20, Plan de Movilidad Sostenible de Zaragoza, la Agenda Urbana de Zaragoza y las orientaciones de la vigente Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón en materia de movilidad. Sin embargo, su despliegue ha sido limitado, en buena medida, por la falta de continuidad y por la necesidad de que la movilidad urbana y metropolitana cuente con **mayor financiación** y un impulso sostenido.

2. Vivienda y hogar

En el área metropolitana de Zaragoza, la escasez de vivienda es un problema general, pero con dos realidades: en los municipios pequeños y envejecidos además de nueva vivienda, falta movilizar y rehabilitar vivienda vacía; en los municipios en expansión, la demanda supera a la oferta y suben los precios.

La evolución demográfica reciente, el tipo de vivienda y el grado de renovación del parque residencial muestran contrastes marcados entre los municipios del área metropolitana, con un mayor dinamismo en la primera corona de influencia de Zaragoza. En términos generales, el entorno metropolitano ha crecido en población un 21% desde 2000, aunque de forma desigual, lo que ha modificado las necesidades residenciales y la configuración de los hogares. Como en otros ámbitos del diagnóstico, la disparidad territorial es determinante: la proporción de vivienda principal tiende a reducirse conforme aumenta la distancia a la centralidad metropolitana, un patrón

habitualmente asociado a una menor disponibilidad de servicios y funciones y a una conectividad más débil en municipios, sobre todo, de segunda corona. En este contexto, la vivienda condiciona tanto la capacidad de crecimiento de los municipios dinámicos como la posibilidad de estabilización (o reactivación) de los más rurales.

Según el Atlas de Áreas Urbanas del MITMA (2023), el área urbana de Zaragoza presenta rasgos que ayudan a explicar las tensiones residenciales actuales. En varios municipios se observa un peso significativo de vivienda construida antes de 1960, junto con un aumento de los hogares unipersonales y diferencias claras entre municipios en el tamaño medio del hogar y su composición. El Atlas también apunta a un incremento de la vivienda vacía o infrautilizada, especialmente concentrada en municipios pequeños, y a una mayor presencia de segunda residencia en ámbitos semirurales, lo que reduce la oferta efectiva disponible para residencia habitual. Al mismo tiempo, se identifica escasa obra nueva en buena parte de los municipios del entorno, en un contexto de tensiones crecientes de disponibilidad y precios influido por el peso de la demanda asociada a Zaragoza.

El parque residencial reproduce los contrastes demográficos y territoriales del sistema. Zaragoza y la primera corona concentran hogares y viviendas y presentan, en conjunto, un perfil más dinámico: mayor peso de residencia principal, menor vivienda vacía y mayor renovación urbanística. En cambio, en la periferia rural se acumulan señales de obsolescencia residencial (vivienda antigua y mayor vacancia) y hogares de menor tamaño, con un peso creciente de hogares unipersonales vinculados al envejecimiento. A ello se suma el papel de los usos no permanentes del parque ya que, en algunos municipios del entorno, existe un componente relevante de vivienda secundaria o estacional, que introduce picos de ocupación con impacto potencial sobre servicios y equipamientos.

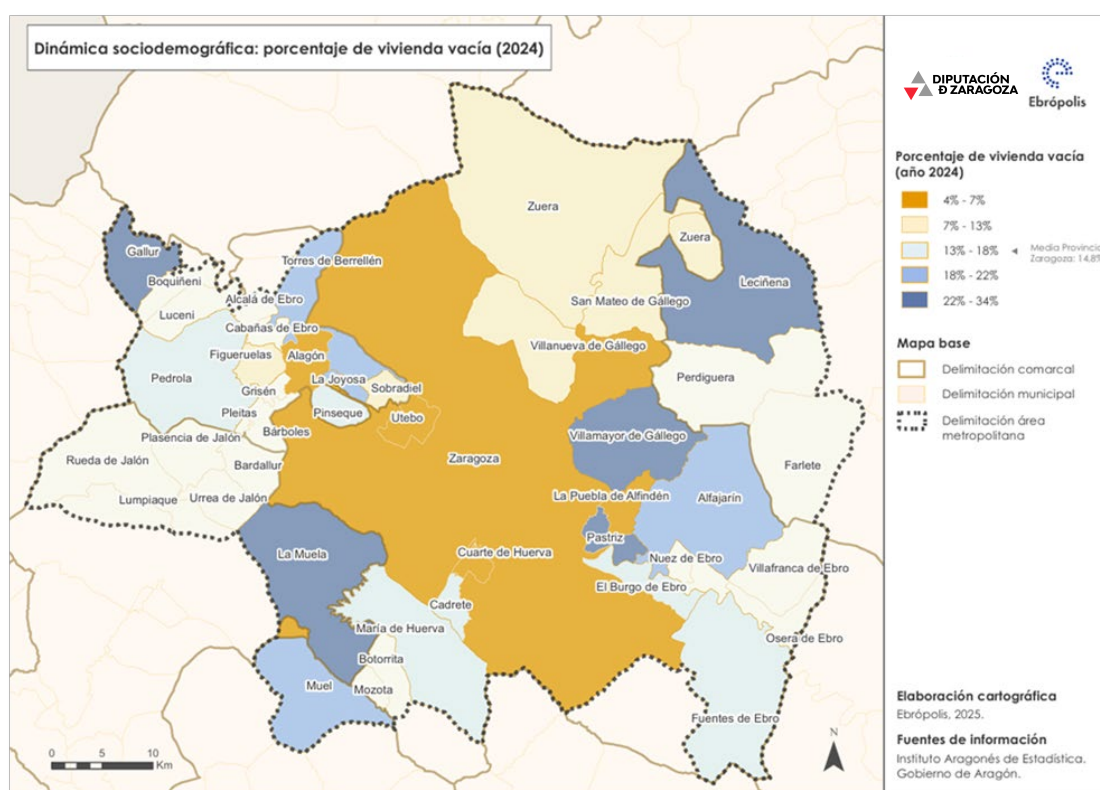


Figura 7. Vivienda vacía

Lo que señalan los municipios

Desde la perspectiva municipal, la encuesta confirma que la dificultad de acceso y la disponibilidad de vivienda es una preocupación transversal: el 100% de los ayuntamientos identifica escasez de vivienda disponible, independientemente del tamaño o la tendencia demográfica.

Sin embargo, las causas difieren. En los municipios más pequeños y con dinámicas regresivas, la preocupación convive con una alta presencia de vivienda vacía que, por distintas razones, no se moviliza para compra o alquiler, limitando la capacidad real de acogida y la atracción de nueva población. En los municipios con crecimiento más intenso, la escasez se explica por una demanda sostenida y una oferta insuficiente de vivienda y/o suelo urbano para responder a ese ritmo. Además, el precio de la vivienda aparece como un freno generalizado: cerca del 70% de los municipios lo identifica como un obstáculo para su desarrollo urbano y demográfico. Por último, la vivienda vacía se percibe de forma ambivalente: alrededor de ocho de cada diez municipios la señalan como un problema, pero también como una oportunidad de regeneración si se logra movilizar y rehabilitar.

La totalidad de los municipios señala escasez de vivienda disponible, y casi ocho de cada diez ven la vivienda vacía como problema y oportunidad si se moviliza.

Orientaciones para la acción

El principal reto es abordar vivienda y hogares desde una lógica metropolitana, capaz de responder a una realidad dual: por un lado, municipios rurales con parque envejecido, vivienda vacía y hogares pequeños; por otro, municipios en expansión con demanda superior a la oferta y presión creciente de precios. En este marco, las prioridades pasan por movilizar y rehabilitar vivienda vacía allí donde existe, mejorar la habitabilidad y eficiencia del parque antiguo y, en paralelo, planificar de forma coordinada la generación de nueva oferta, incluida vivienda asequible, allí donde la demanda es estructural. Asimismo, resulta clave incorporar la dimensión de la población vinculada o estacional (vivienda secundaria, usos no permanentes y picos de ocupación) por su impacto sobre servicios, equipamientos y necesidades de planificación.

La evolución demográfica de los últimos años, la distribución del tipo de vivienda o el grado de renovación del parque de viviendas muestran diferencias entre los municipios del entorno, con mayor dinamismo residencial en la primera corona de influencia.

En suma, el desafío no es solo cuantitativo (más o menos vivienda), sino de gestión y gobernanza: activar vivienda infrautilizada, orientar rehabilitación y regeneración y coordinar oferta residencial y acceso a la vivienda a escala metropolitana para sostener el crecimiento

donde existe y revertir dinámicas regresivas donde la obsolescencia residencial y la vivienda vacía bloquean la atracción y fijación de población.

La distribución de la población en el entorno de Zaragoza condiciona la ubicación de los servicios en el territorio. Se establece una red jerárquica donde los municipios con más centralidad y accesibilidad concentran servicios, mientras que los más pequeños y periféricos dependen de Zaragoza y de las cabeceras comarcales para cubrir necesidades básicas.

En consecuencia, el fuerte contraste en el tamaño municipal se traduce en un reparto desigual, incrementando la dependencia funcional de la capital y de las cabeceras comarcales.

Este patrón jerárquico es especialmente relevante en ámbitos como sanidad, educación, comercio de proximidad y equipamientos sociales, que actúan como factores directos de equidad territorial y de calidad de vida. El análisis territorial confirma, además, una lógica claramente radiocéntrica: Zaragoza concentra la práctica totalidad de funciones urbanas y presenta un Índice Sintético de Desarrollo Territorial (ISDT) muy por encima del resto. A su alrededor, la primera corona se consolida como un espacio más dinámico, con mejores indicadores de movilidad, servicios y equipamientos, mientras que la segunda corona tiende a mostrar valores más deficitarios que limitan su capacidad de desarrollo.

En este marco, algunos municipios de la primera corona (Utebo, Cuarte de Huerva, La Puebla de Alfindén, Figueruelas) se configuran como nodos secundarios con cierta centralidad y buena dotación de servicios y conexión a infraestructuras; en cambio, los municipios más alejados reflejan mayores déficits de servicios básicos, menor conectividad física y digital y una dependencia más marcada hacia Zaragoza y/o las cabeceras comarcales.

3. Servicios y equipamientos compartidos

Los equipamientos estructurantes sostienen la vida cotidiana, refuerzan la cohesión social y son una pieza clave para entender el funcionamiento del área metropolitana de Zaragoza.

La propia organización espacial del sistema (con un centro muy consolidado y un gradiente de dependencia hacia el exterior) ayuda a explicar parte de los desequilibrios: los núcleos con mayor tamaño, centralidad o accesibilidad tienden a concentrar dotaciones y a abastecer a municipios más pequeños y periféricos, que no siempre alcanzan la masa crítica necesaria para mantener determinados servicios de forma estable.

En consecuencia, el fuerte contraste en el tamaño municipal se traduce en un reparto de-

En paralelo, hay un elemento transversal que condiciona la prestación real de muchos servicios: la población flotante o estacional. Si no se incorpora al dimensionamiento, pueden aparecer desajustes relevantes: la demanda se intensifica en fines de semana o festivos mientras la dotación se planifica con base en la población residente, generando tensiones en la capacidad efectiva del sistema.

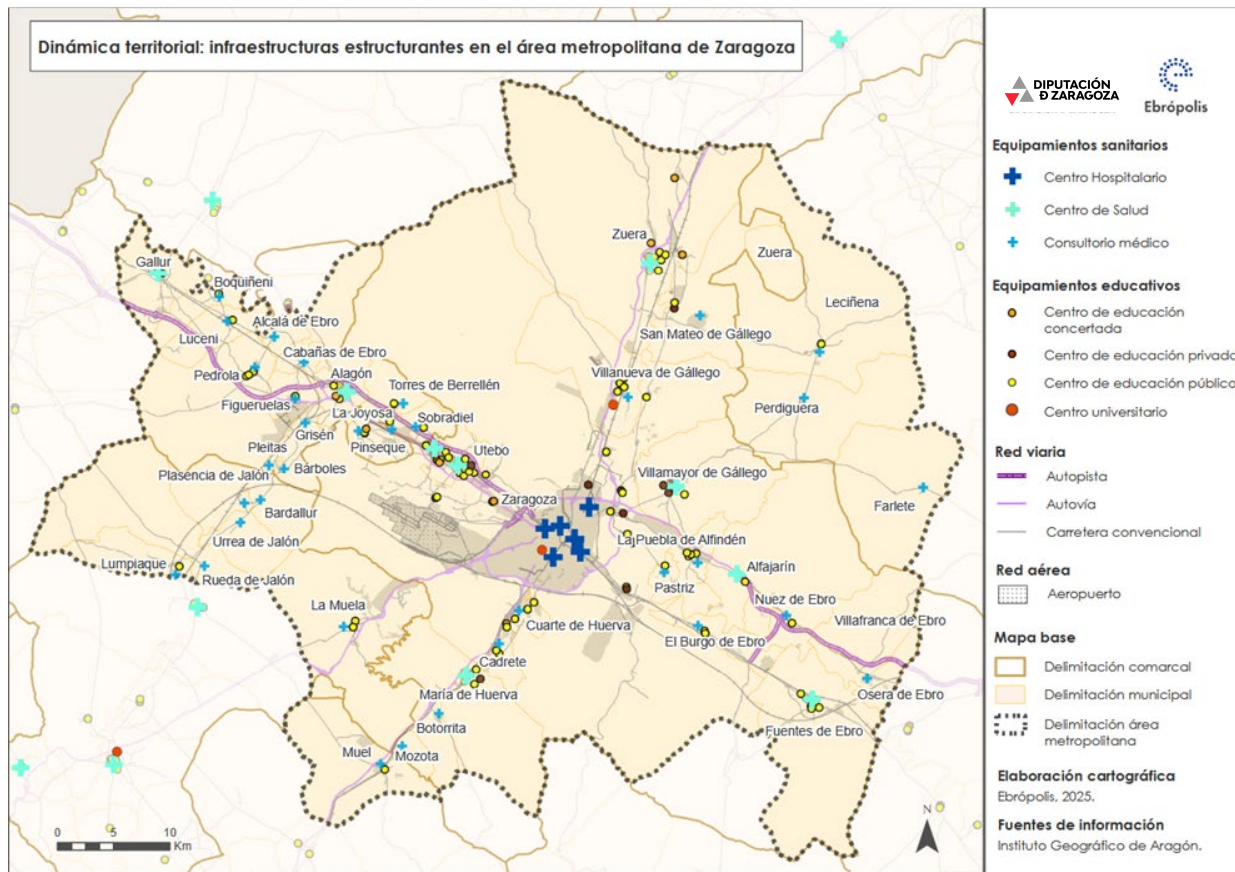


Figura 8. Equipamientos estructurantes

Opiniones y demandas de los municipios

Las respuestas municipales refuerzan esta lectura. Una parte significativa de los ayuntamientos señala que es indispensable reforzar servicios para mejorar el equilibrio territorial y las condiciones de vida, destacando de forma recurrente sanidad, comercio y movilidad como ámbitos prioritarios. En el fondo, la demanda no se limita a “más servicios”, sino a servicios más accesibles, con continuidad y capacidad suficiente para atender necesidades cotidianas sin que el acceso dependa de forma obligada del desplazamiento o de la disponibilidad de vehículo privado.

Retos de futuro para una estrategia coordinada

El reto principal es avanzar hacia una lógica metropolitana de acceso más equilibrado, que reduzca la dependencia del vehículo privado y refuerce la cohesión territorial. Esto implica, por un lado, garantizar un mínimo operativo de servicios básicos y, por otro, fortalecer mecanismos de cooperación intermunicipal que permitan compartir equipamientos, ganar eficiencia y dimensionar la prestación con criterios de accesibilidad.

En esta línea, estas prioridades se alinean con la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) y las Directrices de Ordenación del Territorio, que enmarcan el reparto de equipamientos y servicios como una cuestión de cohesión y equilibrio territorial. De forma coherente con ese enfoque, las Directrices vinculan la planificación territorial con la localización de servicios públicos y la mejora de la accesibilidad para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades con independencia del lugar de residencia, e incorporan también la cooperación entre administraciones como vía para asegurar una prestación eficiente cuando la escala municipal no alcanza la masa crítica necesaria.

Una fortaleza adicional es que el área metropolitana cuenta con experiencia de trabajo coordinado. El caso más claro es el del transporte, articulado mediante el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza (CTAZ) como estructura de planificación y gestión conjunta. En otros ámbitos (como residuos), también se han desarrollado fórmulas supramunicipales y servicios de apoyo provincial orientados a ganar eficiencia y homogeneizar prestaciones.

Cuando los servicios básicos no están disponibles a escala local, la accesibilidad y la conectividad determinan si el sistema funciona como red o si la dependencia se convierte en barrera.

4. Planificación industrial y desarrollo de la actividad económica

El área metropolitana de Zaragoza se apoya en una ventaja competitiva estructural: su ubicación como punto estratégico entre polos económicos de primer orden (Madrid, Barcelona, el Levante y el Cantábrico), además de su conexión con otros ejes clave como Bilbao o Valencia. Esta centralidad geográfica, junto con unas infraestructuras de comunicación consolidadas, ha reforzado el papel de Zaragoza como motor económico y de servicios del conjunto del territorio, favoreciendo la atracción de inversiones y la consolidación de un sistema productivo con gran proyección.

En este marco, numerosos municipios del entorno han orientado su desarrollo hacia la actividad industrial y logística como palanca económica, aprovechando la proximidad a la capital, el fácil acceso y la disponibilidad de suelo. El ecosistema industrial combina grandes empresas tractoras y una red de pymes auxiliares, configurando una base productiva diversificada y relativamente estable. Entre las principales compañías presentes o vinculadas al territorio destacan Stellantis, BSH, SAICA, Pikolin, SAMCA, Endesa, Grupo Jorge o BonÁrea, entre otras.

Junto al impacto económico y social, el desarrollo industrial debe analizarse también desde

Los servicios y equipamientos no son solo cobertura: son instrumentos de vertebración territorial. Planificarlos y gestionarlos con escala supramunicipal es decisivo para sostener el crecimiento y reducir fragilidades.

la sostenibilidad y la energía, al tratarse de un sector intensivo en consumo eléctrico. En este contexto, el potencial renovable regional refuerza el posicionamiento energético de Aragón.

Sobre esta base, el territorio vive un momento de transformación industrial intenso, con proyectos y nuevas implantaciones en sectores estratégicos como automoción, agroalimentación, logística/distribución y TIC (centros de datos), además de iniciativas institucionales orientadas a consolidar un ecosistema de innovación (como el Distrito Tecnológico de Aragón, DAT

César Alierta, y la estrategia de hubs vinculada a ámbitos tecnológico, agroalimentario y defensa).

Algunos análisis de la situación actual de los polígonos del entorno se están haciendo desde Ebrópolis en colaboración con FEPEA, como el recientemente publicado sobre los ejes carreteros de Castellón y Barcelona (<https://ebropolis.es/ebropolis-informe-situacion-poligonos-area-zaragoza/>).

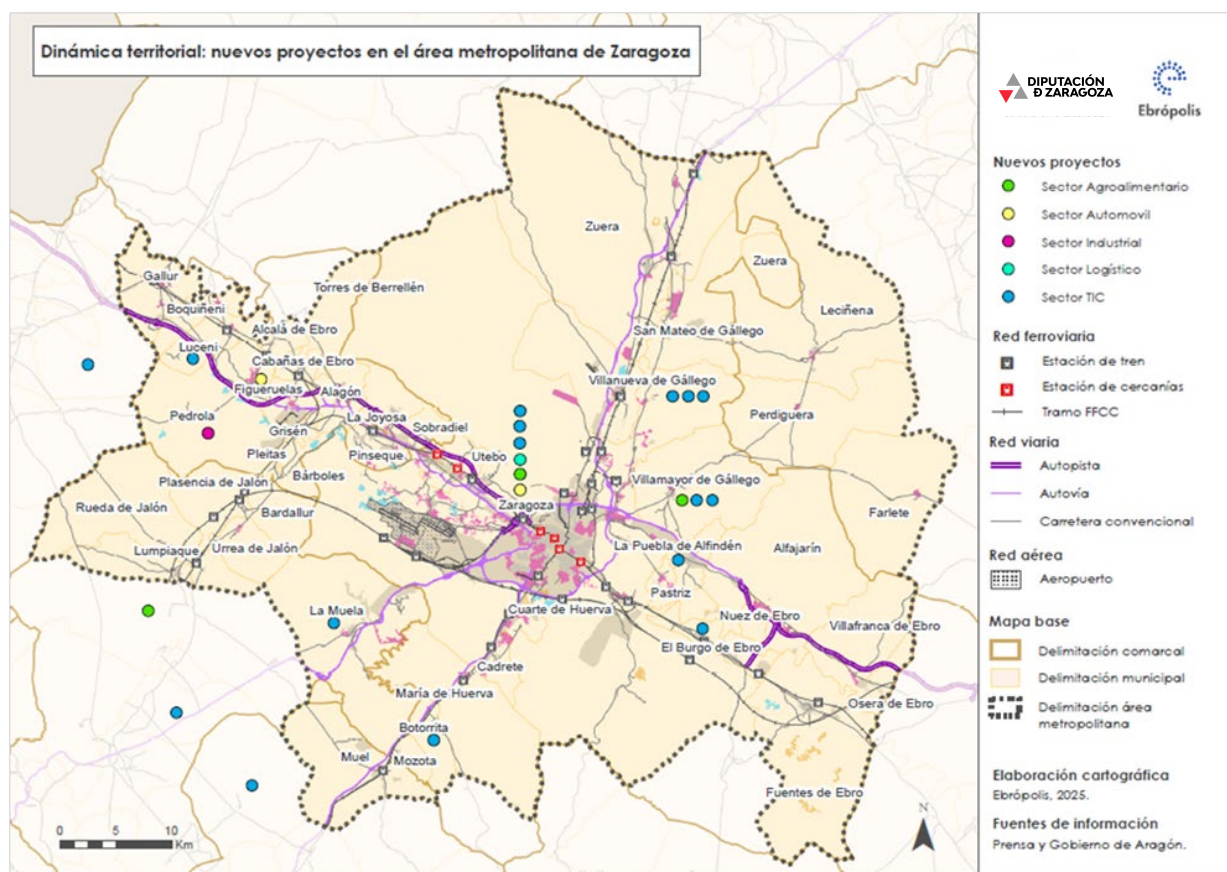


Figura 9. Nuevos proyectos previstos

Opinión de los municipios

Teniendo en cuenta los resultados de la encuesta, el sector industrial es el considerado como más estratégico para el desarrollo del municipio, seguido a cierta distancia del sector primario.

Más de dos tercios de los municipios (77%) declaran que en sus localidades hay actividad industrial, de estos, la gran mayoría reconoce tener deficiencias que deben ser mejoradas: necesidades de suelo o la mejora de accesos son los ámbitos más citados. También se manifiesta la escasa coordinación entre municipios para atraer empresas o grandes proyectos.

En este sentido, los resultados de la encuesta refuerzan, en primer lugar, una lectura compartida: el entorno metropolitano de Zaragoza es percibido como un territorio intensamente industrial y logístico, con capacidad de atracción y una base productiva sólida. Sin embargo, los municipios trasladan que esta fortaleza se enfrenta a una agenda de mejoras estructurales que se repite de manera consistente en todo el territorio. De forma recurrente

La encuesta confirma una prioridad compartida: la industria es el sector más estratégico, pero el 77% de municipios con actividad industrial señala carencias de suelo y accesos y reclama más coordinación intermunicipal.

se subrayan las necesidades de mejora viaria y de accesos, la organización del transporte de trabajadores, el mantenimiento de los polígonos, el refuerzo de la seguridad, la digitalización, la provisión de servicios comunes y la coordinación entre áreas empresariales.

En paralelo, la encuesta confirma que los municipios identifican como sectores estratégicos y con capacidad tractora a la industria, la logística, la agricultura/ganadería y los servicios empresariales.

Retos de futuro para una estrategia coordinada

El principal reto es convertir el momento inversor en una ventaja para el territorio, evitando que el crecimiento se traduzca en saturación de accesos, déficits de servicios o falta de coordinación. En este sentido, la mejora de infraestructuras y la accesibilidad a polígonos aparece como condición determinante para la competitividad del conjunto.

A la vez, será clave avanzar hacia una gobernanza más coordinada de las áreas empresariales, especialmente ante proyectos de gran escala que impactan en varios términos municipales. Aquí constituye una fortaleza la existencia de asociaciones empresariales consolidadas que ya canalizan necesidades comunes y pueden actuar como palanca para impulsar actuaciones compartidas.

La transformación productiva se acelera y exige una visión metropolitana: coordinar movilidad laboral, vivienda, infraestructuras y servicios para sostener el crecimiento.

La energía y la sostenibilidad constituyen otro eje estratégico: la planificación energética y la lógica agua-energía resultan centrales para sostener el crecimiento y reducir vulnerabilidades. Por último, conviene maximizar el retorno local y el valor añadido, conectando proyectos tractores y hubs con formación, innovación, empleo cualificado y oportunidades reales para pymes proveedoras y servicios avanzados.

5. Medio natural y gestión de los recursos

En un sistema fluvial tan dominante, la gestión del agua y del riesgo requiere coordinación interadministrativa y coherencia entre usos del suelo, protección ambiental y seguridad.

El entorno metropolitano de Zaragoza se explica, en buena medida, por el nudo hidrográfico que conforman los ríos Ebro, Gállego, Huerva y Jalón. Sus dinámicas de crecidas y estiajes han condicionado históricamente los paisajes y los usos del suelo. En este marco, el agua opera como recurso crítico y estructurante, porque su gestión afecta simultáneamente al abastecimiento, la actividad agraria, la implantación industrial y el crecimiento urbano.

A escala territorial, el paisaje funciona como un mosaico agro-urbano-natural donde la infraestructura azul (ríos y zonas inundables) y la infraestructura verde (espacios naturales y corredores ecológicos) sostienen servicios ecosistémicos clave (regulación hídrica, conectividad, biodiversidad) y ayudan a ordenar el territorio. En este contexto, la Red Natura 2000 aporta un marco de protección y de compatibilización de usos, al tiempo que refuerza la lectura metropolitana de la dimensión ambiental. En el ámbito analizado, esta infraestructura verde se concreta en 17 espacios (8 ZEPA y 9 ZEC/LIC), que ocuparían el 28,7% de la región metropolitana y estarían presentes en 30 de 44 municipios, un dato que, más allá de la cifra, subraya que la dimensión ambiental es transversal.

Además, la gestión de recursos se vuelve más sensible por la coexistencia de usos consolidados (abastecimiento, agricultura, industria y ecosistemas) y la previsión de nuevas actividades intensivas en consumo de agua y energía. Esta presión potencial refuerza la necesidad de planificar con criterios de disponibilidad, límites y compatibilidad entre usos, evitando que el desarrollo futuro comprometa el equilibrio del sistema.

Retos de futuro para una estrategia coordinada

Las respuestas municipales encajan con esta lectura territorial. Por un lado, la gestión del agua aparece como una cuestión prioritaria para el 77% de los municipios que respondieron. Y en concreto, la gestión de inundaciones se identifica como un ámbito a abordar de forma conjunta en buena parte de las respuestas. Este énfasis municipal es consistente con la existencia de instrumentos y programas supramunicipales de adaptación y reducción del riesgo en la cuenca del Ebro (por ejemplo, iniciativas de resiliencia fluvial promovidas en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Ebro).

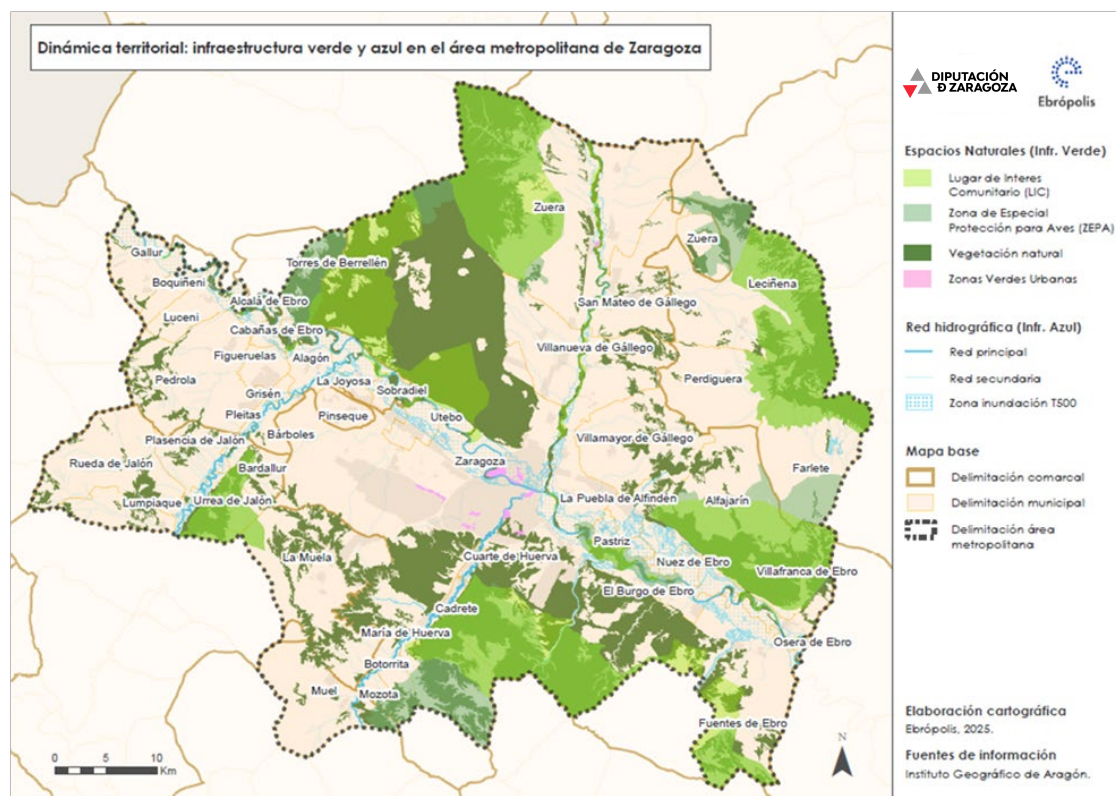


Figura 10. Infraestructura verde y azul

Retos de futuro e ideas fuerza

El reto principal es armonizar la convivencia entre el sistema natural y los usos humanos, incorporando explícitamente la incertidumbre climática (sequías e inundaciones más disruptivas). Para ello, resulta clave reforzar la coordinación técnica y política de modo que las decisiones sobre abastecimiento, regadíos, ordenación del suelo, medidas de defensa y restauración fluvial sean coherentes entre municipios y administraciones, evitando respuestas fragmentadas.

En paralelo, conviene consolidar ríos y corredores ecológicos como una “malla” ambiental metropolitana, conectando espacios Natura 2000, sotos y galachos, estepas y matriz agraria con criterios de continuidad y multifuncionalidad (biodiversidad, regulación hídrica, ocio de proximidad e identidad territorial). Esta línea puede articularse mediante una lógica de corredores verdes y azules, aprovechando oportunidades de renaturalización y conectividad ecológica alineadas con marcos urbanos recientes y con programas locales de infraestructura verde; en este sentido, puede encajar con enfoques como los de la Agenda Urbana de Zaragoza.

Como punto fuerte, existe ya experiencia de trabajo coordinado en la gestión del riesgo de inundación con participación de organismos autonómicos y de cuenca y con apoyo de financiación europea, lo que ofrece una base operativa para avanzar desde actuaciones prioritarias hacia enfoques más integrales.

En esa línea, puede ser útil empezar o reforzar una agenda común con actuaciones “blandas” (consolidación y vertebración de infraestructuras verdes, azules y marrones) que mejoren la resiliencia y aporten beneficios simultáneos (ambientales, sociales y territoriales), apoyándose en instrumentos como la Agenda Urbana.

Además, resultaría esencial trabajar en una planificación conjunta y responsable de recursos (presentes y futuros). Establecer una planificación correcta que adapte la disponibilidad a la necesidad de las actividades del territorio (actuales y previstas), anticipando el efecto de grandes proyectos intensivos en recursos. Aquí es clave la lógica “agua-energía”: la transición y la nueva implantación productiva pueden aumentar demandas y dependencia de infraestructuras, por lo que conviene evaluar compatibilidades y límites con criterios de resiliencia y no-compromiso de usos existentes (agrícolas, abastecimiento, ecosistemas).

El binomio agua – inundaciones se percibe como una prioridad compartida: no solo por conservación, sino por su impacto directo en actividad económica, seguridad y continuidad de servicios.

Hacia una estrategia metropolitana coordinada

Desarrollar una estrategia conjunta para el Área Metropolitana de Zaragoza puede ser una de las herramientas más relevantes para afrontar los retos de los municipios del entorno. El proceso participativo ha puesto de manifiesto una aspiración compartida: sentar las bases de una nueva gobernanza metropolitana que haga partícipes a los agentes implicados y permita abordar, de forma transversal, desafíos que ya desbordan los límites municipales, tanto en impacto como en competencias.

Una de las principales conclusiones extraídas del trabajo es que los aspectos relevantes para el conjunto del territorio (movilidad, vivienda, servicios públicos, planificación y atracción de actividad económica) deben abordarse de manera conjunta y coordinada. La realidad cotidiana demuestra que los problemas y oportunidades del entorno metropolitano no se detienen en las fronteras administrativas y, por tanto, requieren al menos una escala metropolitana para ser enfrentados de forma eficaz. Esta necesidad ha sido señalada de manera reiterada por ayuntamientos, administración autonómica y provincial y otros agentes supramunicipales consultados durante las fases de participación: la cooperación metropolitana y la capacidad de decisión compartida aparecen como demandas centrales. De hecho, en la encuesta realizada a los municipios del entorno, el **91% de las respuestas respaldan la necesidad de contar con una estrategia supramunicipal** que permita

planificar y coordinar de forma conjunta al menos aquellos aspectos que se consideran necesarios.

Desde Ebrópolis se ha constatado, de forma prácticamente unánime en las entrevistas y reuniones realizadas, la necesidad de contar con una hoja de ruta supramunicipal que garantice diálogo, coordinación territorial y continuidad de las actuaciones. Este enfoque se vuelve aún más urgente en un escenario de cambios acelerados, marcado por la llegada de nuevos proyectos empresariales y económicos cuyo impacto supera con frecuencia la capacidad de gestión municipal individual. En paralelo, se reconoce que Europa avanza hacia modelos de cooperación interadministrativa e integrada, reforzando la idea de que superar barreras territoriales y sectoriales es una condición para competir, cohesionar y sostener el desarrollo.

Este reconocimiento de la gobernanza metropolitana viene acompañado por un diagnóstico claro de carencias actuales que dificultan una cooperación eficaz: heterogeneidad territorial y funcional, estructuras administrativas rígidas, escasa conciencia metropolitana, burocracia excesiva y descoordinación en la prestación y planificación de servicios públicos.

A continuación, se presentan las respuestas de los participantes recogidas en el VIII Encuentro de Municipios. La información que se adjunta en este apartado son las opiniones de los asistentes ante las preguntas de cuáles son los principales impedimentos y las condiciones favorables existentes sobre las que construir una estrategia realista.

Impedimentos para una estrategia metropolitana

Administración y gobernanza

La cooperación se frena por la fragmentación institucional: coordinar administraciones, competencias y ritmos de decisión sigue siendo complejo.

La puesta en marcha de una estrategia metropolitana se ve limitada por diversas dificultades administrativas y de gobernanza. Entre ellas, se manifestaron en la sesión la **falta de coordinación entre administraciones y la complejidad para alcanzar acuerdos políticos e interinstitucionales** (entre ayuntamientos del entorno, Zaragoza, comarcas, Diputación Provincial, Gobierno de Aragón y Gobierno central). Además, la estructura administrativa y el reparto competencial son rígidos, lo que dificulta impulsar

políticas metropolitanas con ritmos homogéneos.

A esto se suman los siguientes problemas de capacidad y recursos, que son manifestados por los asistentes:

- La escasez de medios materiales y humanos en muchos ayuntamientos.
- La sobrecarga administrativa, que ralentiza la toma de decisiones.

- La insuficiente financiación de los municipios no capitalinos, que limita la ejecución de proyectos compartidos.
- La duplicidad y superposición de planificaciones (EOTA, agendas urbanas, etc.), que puede generar incoherencias.

El escenario se completa con presupuestos restrictivos, la necesidad de acuerdos entre partidos políticos, y la existencia de intereses no siempre coincidentes entre las distintas administraciones.

Heterogeneidad territorial

El territorio metropolitano se caracteriza por una **gran diversidad de realidades municipales**. Esta disparidad se muestra además como uno de los factores que más pueden dificultar la articulación de una estrategia metropolitana coherente. Existen diferencias demográficas, económicas y funcionales muy acusadas: desde municipios muy pequeños y envejecidos hasta localidades con dinámicas de crecimiento más intensas, lo que complica la prestación equilibrada de servicios y refuerza la percepción para algunos de que Zaragoza absorbe la actividad y los recursos.

Así, se observan carencias en servicios de movilidad, sanitarios, en materia de vivienda disponible y de calidad, así como limitaciones de suelo urbanizable. También se detectan otros problemas como la escasa disponibilidad de vivienda disponible y de calidad, incluidas las limitaciones por suelo urbanizable, así como la necesidad de mayor coordinación en servicios básicos como educación, sanidad o servicios sociales, donde existe una multiplicidad de niveles y segmentos de gestión.

En relación con la movilidad, los participantes al VIII Encuentro de Municipios inciden en la idea de que hay establecidos pocos servicios y horarios de transporte público entre municipios y Zaragoza. Además, la estructura de la red refuerza una configuración radial, con Zaragoza como centro obligado de conexión. La desconexión entre áreas rurales y urbanas se acentúa porque, salvo en cabeceras comarcales, el transporte público prácticamente no existe.

La desigualdad territorial y la falta de servicios comparables (movilidad, vivienda, sanidad) dificultan una agenda común y alimentan tensiones con la centralidad de Zaragoza.

En líneas generales, este desequilibrio territorial muestra fundamentalmente tensiones entre Zaragoza con los municipios del entorno fundamentalmente por el reparto de los servicios públicos, ya que genera una fuerte subordinación del resto del área metropolitana a la ciudad central. Además, se manifiestan en la reunión otras tensiones derivadas de:

- La dicotomía entre el deseo de crecimiento de Zaragoza y las prioridades del resto del territorio.
- Los distintos ritmos entre planeamiento urbanístico y necesidades metropolitanas.
- La falta de involucración o reconocimiento mutuo del papel metropolitano.
- La desconexión entre planificación pública y privada, que impide proyectos integrales.

Política y cultura institucional

A nivel político, la elaboración de una estrategia metropolitana exige **decisiones complejas y compromisos**, algo que a menudo, y según la opinión de los diferentes agentes, encuentra resistencia.

Así, se declara que existen obstáculos como:

- La falta o escasa conciencia metropolitana.
- La percepción de absorción de actividad por parte Zaragoza.
- El llamado *pueblo-centrismo*, donde cada municipio tiende a priorizar exclusivamente sus propios intereses frente a los de la escala metropolitana.

Propuestas para superar las barreras

1. Política económica

La clave es pasar de la suma de municipios a un compromiso estable: financiación, prioridades compartidas y planificación conjunta con “geometría variable”.

Para avanzar hacia una estrategia metropolitana es fundamental reforzar el marco económico que la sostiene. En este sentido, el Encuentro permitió recoger las siguientes posibles soluciones:

- La aplicación de políticas fiscales redistributivas que favorezcan la cohesión territorial y compensen desequilibrios entre municipios.
 - Una financiación suficiente, estable y eficaz para los municipios del entorno metropolitano, garantizando recursos para implementar proyectos compartidos.
- La voluntad política de asignar partidas económicas específicas, compartida por todas las administraciones implicadas, que permita impulsar actuaciones metropolitanas de manera coordinada.

2. Estrategia metropolitana

La opinión generalizada es que la estrategia metropolitana debe partir del reconocimiento de que no todos los municipios crecen al mismo ritmo ni tienen las mismas necesidades y que su diversidad es un punto de partida para construir soluciones adaptadas.

Entre las propuestas clave se encuentran:

- Concienciar a las autoridades y al personal técnico municipal sobre los beneficios comunes de trabajar en clave metropolitana.
- Reforzar una voluntad política conjunta, basada en la colaboración y el compromiso a largo plazo.
- Incrementar los servicios transversales, que conectan múltiples realidades municipales.

- Fomentar políticas que atraigan población y generen empleo, favoreciendo el asentamiento y la revitalización local.
- Impulsar políticas de vivienda orientadas a una distribución equilibrada.
- Potenciar procesos de deslocalización positiva de servicios y oportunidades hacia los municipios del entorno.
- Avanzar hacia la creación de un ente administrativo supramunicipal, capaz de coordinar, pilotar y dar continuidad a las políticas metropolitanas.

3. Planificación conjunta

La planificación compartida es imprescindible para generar coherencia. Y por ello, se hacen las siguientes propuestas:

- Se reconoce la necesidad de búsqueda activa de soluciones conjuntas, apoyada en reuniones efectivas y compromisos formales.
- La importancia de asumir un objetivo común.
- Tratar de potenciar polos alternativos de servicios que desconcentren Zaragoza y equilibren el territorio.
- Aprovechar el papel de DPZ, Ebrópolis, CTAZ, la FAMCP o las comarcas como instituciones vertebradoras.
- Reforzar la presencia en órganos colegiados vinculados al urbanismo y la ordenación del territorio.
- Establecer un modelo eficaz de cogobernanza, con responsabilidades claras.
- Promover una conciencia metropolitana entre actores políticos y sociales.
- Incorporar la planificación multinivel y aplicar criterios de “geometría variable” según necesidades y escalas.

Ya hay bases de cooperación: CTAZ, Ebrópolis y experiencias de servicios compartidos demuestran que la coordinación es posible.

4. Participación y gobernanza

En relación con la participación y la gobernanza, también se hacen algunas propuestas que se exponen a continuación:

Una estrategia metropolitana útil se construye con proyectos concretos y transversales (movilidad, vivienda, servicios), apoyados en gobernanza y participación sostenidas.

- Tratar de aprovechar las oportunidades de cada municipio y generar sinergias entre ellos.
- Visibilizar los beneficios generales que tendría una estrategia metropolitana para el conjunto del territorio.
- Entender que la suma de los esfuerzos produce la verdadera “red” metropolitana.
- Mejorar la coordinación rural-urbana, extendiendo el enfoque hasta cubrir todo el ámbito comarcal.

- Coordinar la planificación pública y privada, incorporando la voz de actores económicos y sociales.
- Impulsar la participación ciudadana, vinculada a la voluntad política.
- Dotar a las administraciones de mayores recursos de control y organización.
- Proporcionar formación específica en gestión pública metropolitana para personal técnico y político.
- Descentralizar servicios y acercarlos a los municipios del entorno.
- Favorecer el transporte público bidireccional con Zaragoza.
- Introducir la metodología de servicios ecosistémicos en la planificación, analizando quién oferta, quién demanda y quién provee cada servicio.

5. Burocracia

Para superar la rigidez administrativa se plantean como posibles soluciones:

- Trascender obstáculos mediante acciones pequeñas, delimitadas y realistas.
- Agilizar trámites para que las iniciativas metropolitanas avancen con mayor rapidez.
- Promover acuerdos razonables entre instituciones, reduciendo fricciones burocráticas.

Condiciones favorables existentes

El entorno de Zaragoza no parte de cero, sino que hay un contexto favorable que puede ayudar a una mejor coordinación metropolitana.

1. Servicios compartidos

Los asistentes a la jornada creen que el territorio ya cuenta con elementos que favorecen la cooperación, entre ellos, destacan:

- El CTAZ como punto de encuentro y ejemplo funcional de coordinación metropolitana, que puede facilitar la cohesión territorial, aunque se reconoce que debe fortalecerse para cubrir nuevas necesidades
- Experiencias exitosas en la gestión de determinados servicios como en RSU y transporte compartido.

2. Política territorial

En relación con política territorial, también se subrayan como importantes activos territoriales:

- La cercanía física a Zaragoza facilita la coordinación con el polo central.
- El propio territorio como recurso, con potencial de desarrollo.
- Vías de comunicación vertebradas y operativas: que articulan la movilidad y la logística.
- Disponibilidad de suelo y agua para seguir acogiendo población.

- La Estrategia Territorial de Aragón (EOTA), actualmente en revisión, que ofrecerá un marco actualizado.
- La voluntad de incorporar la Estrategia Metropolitana a la revisión de la EOTA. Una política europea que favorece la cooperación territorial y la planificación integrada.
- Muchos municipios cuentan con herramientas como el PGOU, que ayudan a resolver necesidades como la vivienda.

3. Desarrollo industrial

El área metropolitana dispone de un tejido industrial ya consolidado y en expansión, teniendo como fortalezas detectadas:

- Los polígonos industriales que actúan como focos de empleo y recepción de población urbana.
- Un tejido económico que trasciende fronteras municipales, favoreciendo una visión metropolitana.
- Infraestructuras relevantes como el Puerto Seco.
- Presencia de tecnologías emergentes (IA, digitalización) capaces de apoyar la planificación metropolitana.
- La existencia de asociaciones supramunicipales o comarcales de industriales.
- La llegada de nuevos proyectos de desarrollo en el entorno puede suponer una oportunidad, pero obliga a mejorar la coordinación y gestión del territorio.

El territorio cuenta con activos potentes (infraestructuras, suelo, tejido industrial y asociaciones sectoriales) para acelerar una agenda metropolitana si se alinean objetivos y recursos.

4. Entidades supramunicipales

La existencia de entidades y recursos que ya conectan a los municipios es un valor clave y se hace hincapié en que:

- Ya hay organismos como DPZ, CTAZ o FAMCP, que facilitan articulación y liderazgo.
- Existe un tejido empresarial, industrial y asociativo con capacidad de colaboración.
- La presencia de la Universidad, que puede aportar conocimiento técnico.
- En el entorno hay recursos humanos preparados y especializados.
- Y el reconocimiento de que la labor de Ebrópolis, reforzada, seguirá siendo fundamental para avanzar en la estrategia metropolitana.

En la jornada del VIII Encuentro de Municipio, Ebrópolis presentó la siguiente propuesta de los principales agentes o instituciones que tendrían que estar implicadas en el proceso:

Agentes o instituciones implicados

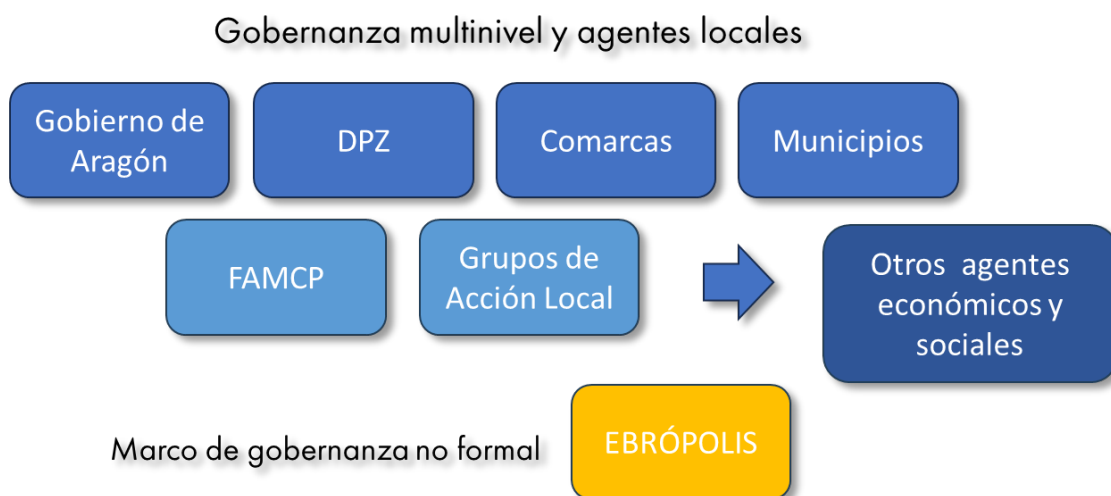


Figura 11. Gobernanza multinivel

Conclusiones

La gobernanza metropolitana necesita acordar métodos, prioridades y un rol coordinador supramunicipal para convertir la participación en decisiones y proyectos compartidos.

El diagnóstico del entorno metropolitano de Zaragoza ofrece una visión compartida de un territorio diverso, interconectado y en plena transformación. El proceso de análisis (basado en datos objetivos y en un amplio trabajo participativo con municipios y agentes supra-municipales) pone de manifiesto una realidad compleja, marcada por la fuerte centralidad de Zaragoza y una notable heterogeneidad entre los municipios de su área de influencia. Esta configuración radiocéntrica y jerarquizada es profundamente interdependiente y condiciona de manera decisiva las dinámicas de movilidad, el acceso a la vivienda, los servicios y la gestión

de los recursos en el conjunto del espacio metropolitano.

Los municipios comparten retos que trascienden sus límites administrativos. Las diferencias entre coronas metropolitanas, las dinámicas demográficas contrastadas, la dependencia funcional respecto a la capital y las dificultades de conectividad configuran un escenario común que exige respuestas coordinadas. Estas cuestiones se debatieron especialmente en el VIII Encuentro de Municipios, donde se reforzó una conciencia compartida sobre la necesidad de garantizar la cohesión territorial y mejorar la calidad de vida, constatándose además una coincidencia amplia en la importancia de abordarlas desde una mirada de conjunto. El encuentro permitió contrastar el análisis técnico con la experiencia de los representantes territoriales, enriqueciendo el diagnóstico y dotándolo de una dimensión práctica.

En este contexto, la cooperación supramunicipal emerge como una oportunidad real para el territorio. Solo a través del trabajo conjunto, el refuerzo de las redes existentes y la coordinación entre administraciones será posible optimizar recursos, reducir desequilibrios y

avanzar hacia un modelo metropolitano más equilibrado, sostenible y resiliente. Por ello, el diagnóstico se concibe como un primer paso: una base común de conocimiento sobre la que construir una estrategia compartida que pueda traducirse en acuerdos y proyectos transversales. La voluntad expresada de colaborar, dialogar y avanzar de forma coordinada transmite un mensaje esperanzador para el territorio.

A la vez, el proceso participativo ha puesto de relieve un reto de fondo: la coexistencia de múltiples niveles administrativos, con funciones y capacidades diferentes, obliga a mejorar la coordinación para equilibrar equidad, efectividad y eficiencia en la acción metropolitana. Entre las ideas más reiteradas destacó la conveniencia de contar con un agente supramunicipal que impulse y coordine la gobernanza metropolitana. Durante el encuentro se mencionaron posibles referencias institucionales (Ebrópolis, el Gobierno de Aragón o la Diputación Provincial de Zaragoza), sin que se cerrara un rol concreto; más allá del encaje institucional, lo relevante es el interés por evolucionar hacia fórmulas con mayor representatividad y mecanismos estables de decisión.

En esa misma línea, se propusieron metodologías para “trabajar en común” y concretar acuerdos: mesas de trabajo por prioridades, grupos de participación y la definición de ejes territoriales de actuación que permitan ordenar proyectos, responsabilidades y calendarios. Este horizonte compartido refuerza la necesidad de establecer bases conjuntas orientadas a objetivos metropolitanos comunes y compatibles con los marcos de planificación territorial, alineando el compromiso metropolitano con la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y con las futuras Directrices de Ordenación Territorial del Área Metropolitana.

Finalmente, la existencia de experiencias de coordinación ya activas en el entorno (como el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza o los Grupos de acción Local) constituye un punto de partida valioso para consolidar futuras fórmulas de gestión metropolitana y avanzar desde la participación hacia decisiones y proyectos compartidos.