

Lurralde : invest. espac.	44	2021	p: 585-614	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)
---------------------------	----	------	------------	----------------	--------------------

CONCURRENCIA EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA URBANA. ANÁLISIS, APRENDIZAJES Y SINERGIAS DE LA ESTRATEGIA ZARAGOZA +20

CARLOS LÓPEZ ESCOLANO

ORCID: 0000-0002-1653-7780

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio,
Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Zaragoza

Calle Pedro Cerbuna 12, 50009, Zaragoza, España

cle@unizar.es

MARÍA DEL MAR RODRÍGUEZ BELTRÁN

Ebrópolis. Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su entorno

Avenida de Cataluña 60, 50012, Zaragoza, España

mrodriguez@ebropolis.es

Resumen

Este trabajo analiza la *Estrategia Zaragoza +20*, marco de planificación estratégica que contiene las directrices para la intervención en la ciudad de Zaragoza (España) y su entorno metropolitano en los próximos años. En el contexto de la Planificación Estratégica Urbana, se describen los antecedentes y se revisa críticamente la metodología y enfoques empleados para la formulación del plan. La Estrategia se alinea con las principales agendas urbanas nacionales e internacionales, lo que supone uno de los primeros ejemplos en la planificación de las ciudades españolas.

Palabras clave: Planificación Estratégica Urbana, ciudad, entorno metropolitano, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda Urbana Española, Zaragoza.

HIRI-PLANGINTZA ESTRATEGIKOAREN INGURUKO KONKURRENTZIA. ZARAGOZA +20 ESTRATEGIAREN ANALISIA, IKASKUNTZAK ETA SINERGIAK

Laburpena

Lan honek *Zaragoza +20 Estrategia* aztertzen du, hurrengo urteetan Zaragozan (Espainia) eta haren metropoli-ingurunean esku hartzeko jarraibideak biltzen dituen plangintza estrategikoaren esparrua. Hiri-plangintza estrategikoaren testuinguruan, aurrekariak deskribatzen dira, eta plana formulatzeko erabilitako metodologia eta ikuspegiak kritikoki berrikusten dira. Estrategia bat dator estatuko eta nazioarteko hiri-agenda nagusiekin, eta hori Espainiako hirien plangintzaren lehen adibideetako bat da.

Gako-hitzak: hiri-plangintza estrategikoa, hiria, metropoli-ingurunea, Garapen Iraunkorrerako Helburuak, Espainiako Hiri Agenda, Zaragoza.

CONCURRENCE AROUND URBAN STRATEGIC PLANNING. ANALYSIS, LEARNINGS AND SYNERGIES OF THE ZARAGOZA +20 STRATEGY

Abstract

This paper analyzes the *Zaragoza +20 Strategy*, a strategic planning framework that contains the guidelines for intervention in the city of Zaragoza (Spain) and its metropolitan environment in the coming years. In the context of Strategic Urban Planning, the background is described and the methodology and approaches used to formulate the plan are critically reviewed. The Strategy is aligned with the main national and international urban agendas, which is one of the first examples in the planning of Spanish cities.

Keywords: Strategic Urban Planning, city, urban area, Sustainable Development Goals, Spanish Urban Agenda, Zaragoza.

CONCURRENCE AUTOUR DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE URBAINE. ANALYSE, APPRENTISSAGE ET SYNERGIES DE LA STRATÉGIE SARAGOSSE +20

Resumé

Cet article analyse la Stratégie Saragosse +20, un cadre de planification stratégique qui contient les lignes directrices pour l'intervention dans la ville de Saragosse (Espagne) et son environnement métropolitain dans les années à venir. Dans le contexte de la planification urbaine stratégique, le contexte est décrit et la méthodologie et les approches utilisées pour formuler le plan sont examinées de manière critique. La stratégie est alignée sur les principaux agendas urbains nationaux et internationaux, ce qui est l'un des premiers exemples dans la planification des villes espagnoles.

Mots-clé: Planification stratégique urbaine, ville, environnement métropolitain, Objectifs de Développement Durable, Agenda urbain espagnol, Saragosse.

1. Introducción

Los espacios urbanos concentran ya a más de la mitad de la población mundial, son el principal foco de emisiones contaminantes y de carbono, y consumen la mayoría de los recursos; lo que lleva a que las ciudades padezcan problemas sociales y ambientales que provocan situaciones de desigualdad y exclusión (Naciones Unidas, 2016). Asimismo, las ciudades han adquirido un papel cada vez más importante como generadoras de desarrollo económico, por lo que son realidades complejas y dinámicas que rivalizan entre sí para atraer recursos o talento (Mallo *et al.*, 2019).

En un entorno dominado por la incertidumbre, acrecentada por los efectos de la pandemia global por la COVID-19, las ciudades requieren disponer de instrumentos que faciliten el abordaje integral de sus problemas y anticiparse a las crisis futuras. En este sentido, emerge la planificación urbana como uno de los métodos más extendidos, aun considerando su variedad y complejidad por la multitud de enfoques con los que esta puede desarrollarse. En gran medida, la carencia o inadecuada e insostenible planificación urbana conducen a incrementar la incertidumbre para el futuro de la ciudad y para su desarrollo equilibrado, en el sentido que ya predijo hace más de medio siglo Jane Jacobs (1961). Por ello, las ciudades son vistas al mismo tiempo como causa y solución de los problemas actuales, lo que las convierte en áreas prioritarias para la intervención tanto para superar sus propios

problemas como por el hecho de que las áreas urbanas son una parte indisoluble de la solución a los grandes problemas globales (Sassen, 2009).

En los años ochenta del siglo XX, en la ciudad estadounidense de San Francisco, nacieron los procesos de Planificación Estratégica Urbana (PEU) con el objetivo de superar las debilidades estructurales que amenazaban el desarrollo de la ciudad. Posteriormente, la PEU se ha generalizado a otras muchas ciudades como herramienta que se suma a la planificación urbana tradicional (Vidal, 2016) para dar respuesta a los problemas propios del crecimiento urbano y de la metropolitanización de los territorios próximos a las ciudades. De este modo, la PEU se presenta como un instrumento reconocido para la gobernanza y gestión territorial de las ciudades (González, 2012) que, en los últimos años, se ha adaptado para abordar las necesidades de las áreas urbanas y los retos globales del cambio ambiental y social. En cierto sentido, la PEU trata también de superar algunas debilidades de la planificación urbana clásica ante la posible falta de coherencia del proceso planificador (Lemma, 2017).

En el panorama actual, no se pueden seguir aplicando soluciones tradicionales a problemas globales tan relevantes como, entre otros, los desequilibrios urbano-territoriales, el cambio climático, la pérdida de identidad cultural y de biodiversidad, el envejecimiento de la población o las desigualdades sociales derivadas del declive del estado del bienestar (De la Cruz-Mera, 2019). De este modo, la búsqueda de alternativas y soluciones debe aumentar la adaptabilidad urbana compaginando la prosperidad y el bienestar con la eficiencia y la igualdad (Rose, 2018). Para ello, las ciudades han asumido en los últimos años un papel central en el rediseño de sus políticas, apostando por modelos de gobernanza urbana inclusivos que están incorporando nuevas visiones en el pensamiento urbano y regional de quienes toman las decisiones y en sus herramientas (Barton, 2009).

La idea de la ciudad funcional que ha dominado buena parte del siglo XX y ha fomentado, en numerosos contextos, la segregación y la insostenibilidad al separar funciones y usos, se reemplaza en la Nueva Carta de Atenas por los objetivos de integración y sostenibilidad en la visión utópica de la ciudad del futuro (Davoudi & Madanipour, 2012). Ello supone apostar por una diversidad en los usos del suelo e incorporar perspectivas plurales en los instrumentos y herramientas de planificación ante el rápido cambio de los objetivos de las ciudades (Tummers & Zibell, 2012). En este contexto, las ciudades requieren de prácticas de planificación y gobernanza transformadoras que hagan frente a las crisis contemporáneas del cambio climático y la intensificación de la desigualdad socioeconómica a las que se enfrentan (Albrechts *et al.*, 2020). También, para abordar la lucha contra situaciones que parecían superadas en los países occidentales, como enfermedades y pandemias.

En este marco, los principales organismos internacionales están poniendo de manifiesto la capacidad y responsabilidad que tienen las ciudades, aportando instrumentos y experiencias entre los que cabe destacar, por su alcance, la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015), la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017) o la Agenda Urbana para la Unión Europea

puesta en marcha tras la firma del Pacto de Ámsterdam en 2016 (Comisión Europea, 2019). También los países están incorporando estas orientaciones en sus respectivos planes y agendas políticas, como por ejemplo sucede en el caso de España con el desarrollo de la Agenda Urbana Española (Ministerio de Fomento, 2019) y una posterior traslación, todavía en un estado inicial, a los planes locales.

En este contexto, este trabajo analiza la experiencia de la ciudad de Zaragoza (España) en torno a su proceso de planificación urbana que se materializa en la *Estrategia Zaragoza +20*. Específicamente, se revisa en primer lugar la experiencia de planificación de Zaragoza, identificando los enfoques y principales líneas de interés de los anteriores marcos de planificación estratégica de la ciudad, para continuar analizando cómo se ha diseñado y abordado el proceso de elaboración del actual marco estratégico. Asimismo, se presenta cómo han sido incorporados los criterios de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana Española entre sus tareas, en un ejemplo de concurrencia de la planificación multinivel enfocado hacia la convergencia de sus objetivos con las metas planteadas en las principales agendas urbanas. El resultado es una estrategia urbana flexible que incluye líneas y acciones transversales para la potenciación de políticas que deben conducir a la construcción de una ciudad y territorio metropolitano con mayores niveles de inclusión, cohesión social y sostenibilidad desde un modelo de gobernanza participativo y de consenso, aunque en este momento todavía pendiente de su desarrollo y, por tanto, de poder evaluar su impacto y alcance real.

El resto del artículo se organiza del siguiente modo: la sección segunda contextualiza el interés de la Planificación Estratégica Urbana como herramienta adaptativa de las ciudades; luego se revisan los hitos de la Planificación Estratégica Urbana en la ciudad Zaragoza y su entorno metropolitano; después se presenta la propuesta metodológica que ha seguido la *Estrategia Zaragoza +20* para su formulación, revisando su estructura y organización además de conocer cómo se ha realizado la alineación de los contenidos y objetivos con los de la Agenda 2030 y la Agenda Urbana Española; seguido, a modo de discusión, se reflexiona de forma crítica acerca del alcance que esta Estrategia presenta para la ciudad dos años después de su puesta en marcha y con los efectos de la pandemia por COVID-19; y, por último, se aportan las conclusiones del trabajo.

2. La Planificación Estratégica Urbana como herramienta para la adaptación de las ciudades

Un plan estratégico es un instrumento de carácter integrado que se fundamenta en la incorporación de las dimensiones económica, social y medioambiental, así como en el diseño de procesos más participativos que permitan elaborar estrategias conjuntas de desarrollo territorial (Fernández, 2007). Según CIDEU (2016), la PEU incorpora los conceptos de concurrencia y gobernanza, la necesidad de concretar los lineamientos estratégicos en proyectos, y la concepción de la estrategia como síntesis dialéctica de plan, pensamiento

y proyecto. Entender los planes estratégicos como instrumentos de gobernanza ayuda a desarrollar y transformar de forma integrada los territorios a partir de la movilización de su capital territorial (González, 2012). De este modo, a los planes estratégicos se les atribuye un poder de transformación significativo para los territorios, ya que las ciudades que han dispuesto de un plan estratégico han tenido una mayor transformación económica y social (Pascual & Tarragona, 2009).

Cabe indicar que la escala de acción de la PEU es la urbana-metropolitana, por lo que debe integrarse en las directrices de ámbito superior para proyectar un modelo territorial con una planificación cohesionada y que conecte ciudad y territorio. El fenómeno metropolitano provoca que la gobernanza del marco de la planificación estratégica sea compleja, por lo que muchas ciudades y sus entornos urbanos han optado por establecer procesos complejos de coaliciones y desarrollar proyectos a escala metropolitana (González, 2013). Una cuestión fundamental de la PEU es la visión del proceso de toma de decisiones ante los retos futuros mediante un estilo de gobierno con un marcado carácter colectivo (Martín & Merinero, 2010) y con objetivos compartidos en torno a la construcción de ciudades y territorios económicamente prósperos, culturalmente vibrantes, socialmente cohesionados, limpios y verdes, seguros, felices y productivos que requiere de nuevos modelos de planificación (Ratcliffe & Krawczyk, 2011).

Ante los retos de la planificación actual, las herramientas se han actualizado conforme a las nuevas necesidades, ya que los procesos iniciados en los años noventa del siglo XX han quedado desfasados en sus metodologías y enfoques ante las nuevas realidades urbanas y territoriales (Postigo *et al.*, 2012) con la irrupción tecnológica o la disponibilidad masiva de datos urbanos que exigen nuevos modelos de tratamiento de la información y representación (Ruiz-Varona *et al.*, 2018). Junto a estos cambios, se están incorporando nuevos enfoques temáticos para valorar dimensiones que aparecían poco tratadas hasta ahora en la planificación urbana como, entre otras, la cultura, el conocimiento, el capital humano, la innovación, la creatividad o el papel de la ciudad y del territorio como agentes educativos que genera ciudadanía y potencian su desarrollo (Rodríguez, 2012). En la misma línea, se está abordando el enfoque de género con el objetivo de crear ciudades y espacios urbanos inclusivos que tengan en cuenta la diversidad real y de todas las personas (Muxí *et al.*, 2011) Asimismo, las políticas públicas han comenzado también a incorporar nuevas dimensiones con acercamientos multi-escalares entre los distintos niveles de la planificación que fomenten la investigación e innovación, apoyen la planificación estratégica y la gobernanza participativa a escalas relevantes, y consideren la visión de largo plazo en la planificación (Corfee-Morlot *et al.*, 2009). Entre estos últimos, dimensiones como la “gobernanza climática” (Jagers & Stripple, 2003) para afrontar desde las ciudades la falta de capacidad e insuficiencia que están mostrando otros niveles para abordar un problema tan complejo como el cambio climático (Mederake *et al.*, 2019); o todos los aspectos relacionados con el incremento de las desigualdades sociales (Fernández *et al.*, 2020).

Todo ello supone distanciarse de la planificación física tradicional para avanzar hacia una concurrencia en torno a todo tipo de políticas.

Por otro lado, la planificación forma parte de un proceso cíclico que incluye las fases de diseño, implementación y evaluación donde interactúan diferentes grupos de actores: expertos, técnicos, políticos y sociedad civil (Farinós & Vera, 2016). Estos actores, con capacidad para transformar la ciudad, deben cooperar para definir una estrategia compartida y sinérgica que incorpore la “gestión estratégica” como conjunción de la estrategia territorial y de la gestión relacional (Pascual, 2001), lo que supone avanzar en modelos más comunicativos y colaborativos que implican trabajar en el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las redes de trabajo y cooperación socio-institucionales (Segura, 2019). Por lo tanto, lograr el consenso y definir unos objetivos comunes es una de las dificultades de la PEU, ya que no resulta fácil aunar las fuerzas y sincronizar las diferentes motivaciones de políticos, empresarios, académicos, profesionales y ciudadanos (López, 2010). La PEU debe implementar grandes acuerdos, por lo que el modelo de gobernanza de la propia estrategia se convierte en un aspecto fundamental para lograr su éxito.

En este marco, la planificación estratégica tiene ya un largo recorrido en las ciudades españolas desde que el Primer Plan Estratégico de Barcelona (1987), tomado como ejemplo para las demás ciudades, pretendió consolidar la ciudad como una metrópoli europea emprendedora que liderase su macro-región y renovase la escena urbana para la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992 (Vidal, 2016; Fernández-García & Olay-Varillas, 2021). Seguidamente ciudades como Valencia, Bilbao, Málaga o Donostia/San Sebastián, entre otras, desarrollaron sus propios planes estratégicos. Entre estas ciudades, también se situó Zaragoza, que ha completado tres planes estratégicos y lanzó en 2019 su marco de planificación actual, la *Estrategia Zaragoza +20*.

3. La trayectoria de Planificación Estratégica Urbana de Zaragoza (España)

En la actualidad, Zaragoza y su entorno metropolitano constituyen un área urbana organizada a partir de la ciudad central, cuyo municipio concentra el 88% de la población del Área Urbana Funcional¹, dato que convierte a Zaragoza y su espacio metropolitano en uno de los que presentan un mayor grado de macrocefalia entre las principales ciudades españolas. Así, la excesiva polarización demográfica de la capital respecto a su provincia (Serrano, 2009) no ha cambiado mucho en los últimos años a pesar del crecimiento demográfico y de la creación de nuevas centralidades en el espacio metropolitano (de Miguel, 2015).

Por ello, son necesarias fórmulas de gobernanza territorial e instrumentos que aborden las confluencias entre la ciudad y su espacio metropolitano, carente de una figura normativa y administrativa que gestione problemáticas compartidas. Sin embargo, en los últimos años se

1 Instituto Nacional de Estadística, 2019.

han formalizado entidades administrativas y de gestión sectoriales para este espacio como son la Comarca Central, el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza o Ebrópolis.

En este contexto, la ciudad de Zaragoza y su entorno metropolitano han tenido un proceso de transformación urbana que ha utilizado, al igual que otras ciudades, los planes estratégicos como instrumentos para definir objetivos y propuestas de desarrollo de la ciudad y del entorno (Escolano-Utrilla *et al.*, 2018). Con el objetivo de desarrollar la planificación estratégica en la ciudad y su ámbito metropolitano, en 1994 se conformó la “Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su entorno”, conocida como Ebrópolis. Esta entidad ha trabajado en trazar las grandes líneas de desarrollo para el futuro de Zaragoza y su entorno mediante la participación y el consenso de los diferentes actores. Su fundación estuvo impulsada por las principales instituciones públicas y apoyada por los agentes socioeconómicos, y cuenta en la actualidad con más de doscientos socios que representan buena parte del tejido asociativo, empresarial y social, así como las administraciones locales, provincial y autonómica que aseguran la articulación multinivel de las iniciativas. Además, en estos años, Ebrópolis se ha constituido como espacio de encuentro de todas aquellas personas y entidades comprometidas con el presente y el futuro de la ciudad, ya que el trabajo que desarrolla está orientado por tres principios básicos: la cooperación público-privada, el consenso y la participación; y tres grandes áreas estratégicas que se han impulsado a lo largo del tiempo: las personas en el centro de todas las actuaciones, el compromiso medioambiental y la relación ciudad-entorno. Este último punto es fundamental en un espacio urbanizado que no está delimitado de forma oficial y que se articula en un modelo de “geometría variable” (Calvo *et al.*, 2011). Estos principios básicos han sido incorporados en los tres planes estratégicos que ha desarrollado la ciudad:

1. Primer plan estratégico, 1998 (Ebrópolis, 1998): “Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia”. Fue el primer plan y contó con la unanimidad de los principales agentes sociales, económicos e institucionales; tenía un horizonte de trabajo hasta 2010 bajo la orientación “Zaragoza en sus dimensiones estratégicas, socioeconómicas y culturales”. El plan diagnosticó las oportunidades y amenazas de la ciudad, identificando seis áreas estratégicas: Entorno y proyección de la ciudad, Estructura económica, Infraestructuras y espacio equipado, Recursos humanos, Bienestar comunitario y calidad de vida, y Medio ambiente. Se crearon tres comisiones estratégicas para impulsar la ejecución de las acciones contenidas en este plan, contando con autonomía para realizar el seguimiento de las propuestas y adoptar medidas para fomentar su ejecución por parte de los organismos competentes. Simultáneamente, tres mesas de trabajo abordaron la situación de los sectores clave que querían potenciarse: nuevas tecnologías y sociedad del conocimiento, reordenación de los terrenos e infraestructuras ferroviarias, y futuro de la huerta de Zaragoza; ámbitos entonces fundamentales en los retos de planificación de la ciudad. Este plan incluyó las siguientes orientaciones estratégicas, que a su vez se concretaron en objetivos y subobjetivos:

- Reforzar y modernizar el tejido empresarial de la región para aprovechar los factores de diversidad de la zona.
- Potenciar un sistema de innovación permanente en la región y orientar los esfuerzos de I+D a las necesidades concretas de los agentes productivos.
- Incorporar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el sector productivo y en las administraciones.
- Reforzar el papel de Zaragoza como metrópolis regional en la dinamización de su entorno.

2. Segundo plan estratégico, 2006 (Ebrópolis, 2006): “Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno”. Aprobado en 2006 con el objetivo de revisar y adaptar los retos del primer plan estratégico al nuevo contexto. La actualización de contenidos y objetivos se realizó en distintas fases. En primer lugar se evaluaron las acciones aprobadas en 1998 verificando que, aproximadamente, la mitad se habían materializado o estaban en proyecto. Posteriormente, se llevaron a cabo sesiones públicas de debate con expertos de diferentes ámbitos que ofrecieron su visión de futuro; junto a la realización de consultas ciudadanas a través de estudios, sondeos y del Espacio de Participación Ciudadana en la web. Finalmente, seis comisiones de trabajo diseñaron la nueva visión estratégica, que tenía como punto relevante la ampliación del ámbito territorial de la estrategia para incluir de forma más activa el entorno metropolitano de la ciudad. El nuevo plan estableció dos líneas de actuación principales: se crearon las Comisiones Estratégicas encargadas de impulsar las nuevas propuestas (Posicionamiento exterior, Social y cultural, Económica y medioambiental, y Territorial), y se creó un Sistema de Indicadores y un Observatorio que permitiesen realizar el seguimiento del plan y que tiene continuidad hasta la actualidad como fuente de información y herramienta para la toma de decisiones de la ciudad. Las acciones específicas de mayor calado contempladas en el segundo plan se pueden sintetizar en:

- Lograr la integración de los terrenos e infraestructuras ferroviarias.
- Impulsar modelos de movilidad urbana sostenibles: red de carriles bici, construcción de la línea norte-sur de metro ligero.
- Promover la puesta en funcionamiento del Consorcio Metropolitano de Transporte.
- Conformar un plan integral de mejora de las riberas.
- Convertir el recinto Expo 2008 en un espacio para tejido productivo.
- Potenciar el aeropuerto para vuelos de pasajeros y mercancías.
- Desarrollar el sector logístico.

- Fomentar alternativas turísticas singulares y posicionar a la ciudad en el sector turístico.
- Promocionar espacios, productos y empresas agroalimentarias.

3. Tercer plan estratégico, 2009 (Ebrópolis, 2011): “Marco Estratégico Zaragoza 2020”. La celebración de la Exposición Internacional en 2008, que fue un punto de inflexión en el desarrollo urbanístico y en el posicionamiento de la ciudad, junto a los primeros efectos de la Gran Recesión, plantearon una nueva fase de desarrollo estratégico ya que los dos pactos anteriores caducaban además en el año 2010. Esta tercera iniciativa territorial planteaba los lineamientos para orientar y estructurar los proyectos estratégicos de la ciudad y su entorno entre 2011 y 2020, dando continuidad al trabajo anterior y manteniendo los principios generales de participación, consenso, colaboración público-privada y sostenibilidad. Sin embargo, no presenta un detalle de acciones específicas de intervención. Además, se veía obligada la convergencia entre la PEU y las actuaciones derivadas de la planificación real de la ciudad, por lo que fue planteada con un nuevo sentido en la planificación para proponer una visión para Zaragoza en 2020 como espacio equilibrado con su entorno y con unos valores propios articulados en torno la creatividad, atractividad y conectividad; organizados en seis ejes estratégicos y dimensiones transversales: Ciudad de los Ciudadanos, Ciudad de Alianzas, Ciudad Innovadora, Ciudad-Territorio y Ciudad-Global, Ciudad Sostenible y Ciudad Comunicativa.

De este modo, se aprecia una secuencia lógica en el enfoque y contenidos de los tres planes, de modo que cada nuevo plan asume una parte central de la visión del anterior, dotando de continuidad en su formulación y también en los grandes objetivos que están en desarrollo o no han sido logrados. En cualquier caso, en la sección de Discusión se realiza un breve balance sobre el impacto de estos tres planes y de la trayectoria de la PEU en Zaragoza y su entorno.

4. Análisis de la *Estrategia Zaragoza +20*: transversalidad, flexibilidad y concurrencia

En este contexto, y ante la caducidad del horizonte de planificación 2011-2020 propuesto en el tercer plan estratégico, Zaragoza y su entorno han recuperado la iniciativa para definir el cuarto pacto estratégico que responda a los desafíos actuales y futuros de la ciudad y de su entorno metropolitano. El resultado es la *Estrategia Zaragoza +20*, documento que recoge las líneas y acciones de planificación de la ciudad y su espacio metropolitano que reedita el pacto de ciudad y actualiza la visión, los objetivos y el horizonte del pacto estratégico para las próximas décadas. En este nuevo plan aparecen con mayor fuerza cuestiones transversales que se están incorporando decididamente en la planificación urbana española como son la adaptación a los cambios socioeconómicos globales (Buyolo-García, 2019), la lucha prioritaria contra el cambio climático (Ruiz, 2018), la ciudad saludable (Fariña-Tojo, 2019) o la visión de género en las políticas públicas (Leturiondo-Aranzamendi, 2020).

De este modo, en 2018 comenzó un nuevo proceso para reformular los objetivos pendientes del plan anterior e incorporar nuevo conocimiento, visión, sensibilidades y necesidades para afrontar las próximas dos décadas con un documento marco que sirva como guía para el desarrollo urbano-territorial. Como novedad, se propuso la alineación de los contenidos con las propuestas de la Nueva Agenda Urbana-Hábitat III, así como incorporar en sus líneas de acción una convergencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y con los objetivos de la Agenda Urbana Española -que es a su vez desarrollo y concreción de la Agenda Urbana para la Unión Europea-, siendo uno de los primeros planes estratégicos españoles en hacerlo.

4.1. Articulación del nuevo Pacto Territorial estratégico: un enfoque metodológico transversal y participativo

El modelo de trabajo empleado para el diseño de la *Estrategia Zaragoza +20* se ha abordado desde un doble enfoque territorial y temático, gracias a una metodología flexible que atiende a diferentes niveles temporales de planificación y fija los retos territoriales para un horizonte a veinte años. Los enfoques territorial y temático se interrelacionan del siguiente modo:

1. Un enfoque territorial “multiescalar” de carácter transversal, que prioriza el desarrollo territorial y el equilibrio de la ciudad con el entorno metropolitano y la región, sin olvidar la proyección nacional e internacional ni la escala interna hacia la ciudad y sus barrios.

- Intraurbana: potenciación del espacio público y renovación urbana con una perspectiva de equidad entre los barrios y sectores urbanos.
- Metropolitana: articulación y potenciación del entorno urbano.
- Regional/nacional: Zaragoza como tractora de la innovación para su región con una relación basada en la cooperación y la complementariedad.
- Europea/internacional: Zaragoza como ciudad intermedia con alianzas en distintos ámbitos.

2. Un enfoque temático en el que las líneas estratégicas propuestas sirven para definir las prioridades y proyectos estratégicos transversales. Respecto al contenido, se han priorizado los siguientes ámbitos de trabajo, aunque la riqueza de la Estrategia es la interrelación entre ellos con el ámbito territorial.

- Una ciudad y su entorno comprometidos contra el cambio climático. Los desafíos que afrontan ciudades y territorios contra la emergencia climática y el cumplimiento de los ODS marcan un nuevo camino a la planificación urbana, por lo que la Estrategia evoluciona hacia un nuevo horizonte centrado en afrontar este gran reto, que por

otra parte da continuidad a las premisas del primer plan estratégico. Se asumen los acuerdos sobre cambio climático alcanzados en París en 2015 (COP21).

- Una ciudad de las personas: cuidadora, inclusiva y promotora de la equidad. Se da continuidad y se profundiza en la orientación hacia una “ciudad de las personas”, lo que supone tener en cuenta las necesidades de toda la ciudadanía atendiendo a la igualdad de género, edad, capacidades, culturas, cohesión social, equidad, salud o calidad de vida.
- Innovación y conocimiento: ciudadanía inteligente para la innovación y la corresponsabilidad. Se concibe como una ciudad innovadora que integra las tecnologías en todo el entramado social, económico y cultural, promoviendo el potencial humano.

Con estos lineamientos se han propuesto los siguientes objetivos dentro del proceso de definición e implementación de la Estrategia:

1. Alcanzar una visión de futuro compartida entre la ciudad y su entorno metropolitano.
2. Focalizar y priorizar áreas de actuación.
3. Identificar líneas de trabajo y proyectos de acuerdo con las oportunidades que ofrecen Zaragoza y su entorno.
4. Movilizar a expertos, agentes sociales y ciudadanos para comprometerles con el futuro de su ciudad y su área metropolitana mediante las alianzas y el trabajo en red.
5. Coordinar y articular las líneas de actuación mediante una gobernanza multinivel.
6. Alinear la estrategia con los marcos nacionales e internacionales.

Por su parte, la metodología desarrollada que se materializa en la Estrategia ha considerado características propias de la PEU como son:

- Flexibilidad: se plantea una metodología abierta y flexible que permita reconducir el proceso en caso de necesidad ante probables cambios de la coyuntura económica, social, política, administrativa, ambiental o territorial.
- Focalización: se ha puesto atención en aquellos aspectos considerados prioritarios, evitando la dispersión y buscando la eficacia a lo largo del proceso.
- Atención a los diferentes niveles temporales: se han considerado escenarios prospectivos a corto, medio y largo plazo propios de la planificación estratégica, aunque trabajados de manera simultánea mediante la concreción de proyectos estratégicos.

- Visión de la ciudad compartida: participación y empleo del conocimiento de las distintas narrativas existentes.
- Consenso: se ha tratado la coparticipación de todos los actores mediante la colaboración público-privada y una participación ciudadana activa.
- Visión *glocal*: reivindicar los valores y potencialidades locales dentro del marco global de redes y alianzas.

Para llevar a cabo la articulación de contenidos y posterior formulación de la Estrategia se ha diseñado un proceso de trabajo específico, que ha contado con las acciones de impulso y seguimiento por parte de la Comisión Ejecutiva², así como la coordinación y dinamización de la Oficina Técnica de Ebrópolis. El proceso se ha organizado en siete fases de trabajo:

1. Acercamiento a la realidad: informes y estudios del Observatorio Urbano de Ebrópolis y otros documentos técnicos han servido para elaborar un pre-diagnóstico que identifique las necesidades existentes. Además, se han realizado reuniones con la Comisión Ejecutiva, el Consejo Rector y la Asamblea de Ebrópolis; así como con el equipo de gobierno, los grupos políticos municipales, la Junta de portavoces y las áreas del Ayuntamiento de Zaragoza, el Consejo de la Ciudad, la Diputación Provincial de Zaragoza y el Gobierno de Aragón.
2. Diagnóstico y enfoque estratégico: junto al pre-diagnóstico se han celebrado cuatro foros de debate temáticos (Por una Zaragoza sostenible, Por una Zaragoza de las personas, Por una Zaragoza innovadora, Dimensión territorial de la *Estrategia Zaragoza +20*) para obtener un diagnóstico completo de la realidad. Estos foros han permitido dotar de contenido conceptual y enfocar la visión y acciones de la Estrategia. También se han realizado entrevistas a actores destacados para definir con mayor precisión el análisis de la realidad, y diferentes sesiones de trabajo de la Comisión Ejecutiva, del Consejo de la Ciudad y del Foro de Alcaldes del entorno metropolitano han servido para ajustar y acordar los contenidos definitivos del diagnóstico.
3. Diseño de la Estrategia: para esta fase se impulsaron cuatro grupos de trabajo que sintetizan las grandes áreas temáticas (Innovación y economía, Personas, Sostenibilidad y Territorio) con la participación conjunta de más de 60 personas de diferentes ámbitos. Este trabajo se realizó con los mismos actores que la fase de Diagnóstico.
4. Discusión y aportaciones: fase dirigida a consensuar el contenido del borrador de la Estrategia por parte de órganos rectores, socios, expertos y colaboradores en el

² La Comisión Ejecutiva es el órgano permanente de gestión y administración de Ebrópolis, configurada por delegación del Consejo Rector. Está formada por un representante de cada entidad fundadora y tres vocales nombrados por el entorno metropolitano.

proceso. Cabe destacar las aportaciones realizadas desde la Diputación Provincial de Zaragoza, la Confederación de Empresarios y del área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza.

5. Definición final de la Estrategia: incorporación de las aportaciones recibidas y validación por parte de la Comisión Ejecutiva de Ebrópolis.
6. Presentación: aprobación por el Consejo Rector y la Asamblea de socios de Ebrópolis; compromiso de los agentes competentes e implicados mediante la firma del Pacto de Ciudad por parte de los socios fundadores de Ebrópolis y por el Ayuntamiento de Zaragoza y los municipios del entorno metropolitano.
7. Desarrollo: implicación de los agentes; búsqueda de aliados, creación y fortalecimiento de redes y alianzas; plasmación y desarrollo de proyectos específicos y estratégicos. Esta fase es la que actualmente debe implementarse.

4.2. Reorientación de la planificación urbano-territorial: estructura de la *Estrategia Zaragoza +20*

Producto del desarrollo de la metodología, se han elaborado las definiciones para la misión, visión y los principios rectores de la Estrategia. En concreto, la “misión” pretende que Zaragoza y su entorno se posicionen como *“un territorio de vanguardia y referencia, con las personas como centro, que valora la inclusión, la diversidad, la innovación, la cultura y el conocimiento, son potenciadoras del territorio y de su sostenibilidad, responden a los desafíos del clima y se constituyen como ejemplo de buenas prácticas, desarrollando nuevas formas de gobernanza basadas en la participación, las alianzas y la concurrencia”*. Respecto a la “visión”, se han formulado los siguientes principios:

- Una Zaragoza y su entorno sostenibles y resilientes, comprometidos con el medioambiente y los desafíos del cambio climático.
- Una Zaragoza y entorno que cuidan, acompañan, potencian, incluyen y empoderan a todas las personas y hacen crecer los derechos sociales.
- Un territorio innovador, formado e inteligente que apuesta por el conocimiento, la cultura y el emprendimiento como parte de su identidad.
- Una Zaragoza y su entorno cohesionados y articulados en red, y que mediante alianzas logran una nueva gobernanza, potencian el territorio y disminuyen los desequilibrios.

La misión y visión han configurado un marco de trabajo que se concreta en seis dimensiones estratégicas que permiten desarrollar la Estrategia. Estas dimensiones y sus objetivos específicos se han propuesto en confluencia con los lineamientos de Hábitat-III, con la Agenda 2030, con el cumplimiento de las metas de los ODS y con la Agenda Urbana Española. Por su parte, y en el contexto del pensamiento estratégico que da continuidad a los fundamentos que caracterizan a Ebrópolis, los principios rectores que rigen la actuación de la Estrategia y potencian el desarrollo de este cuarto pacto estratégico son:

- Participación, mediante el desarrollo de procesos de empoderamiento ciudadano.
- Colaboración público-privada-social, con el fomento de redes y alianzas.
- Consenso, gracias a la construcción del consenso y gestión del conflicto.
- Actualización permanente y capacidad de cambio con la apertura a nuevas necesidades, retos y oportunidades y flexibilidad en la adecuación de las estrategias.
- Visión holística de la planificación y de la gestión.
- Prospectiva, análisis y evaluación continuas mediante el Observatorio Urbano y laboratorio de ideas para el análisis de la realidad y de las políticas con criterios de calidad y para la toma de decisiones.
- Gestión abierta y multiescalar con nuevas escalas de gestión, concurrencia de planificaciones y gobernanza multinivel.

En conjunto, la Estrategia fomenta unos valores que conforman a Zaragoza y su entorno como un territorio equilibrado y socialmente responsable dentro de un modelo de desarrollo fundamentado en la innovación, las personas y la sostenibilidad. Así, la estructura se organiza en seis dimensiones estratégicas y su concreción en objetivos, que permiten articular las acciones y desarrollar proyectos sectoriales estratégicos y transversales. A su vez, las dimensiones se encuentran interconectadas en torno a los ámbitos de trabajo y presentan insumos de al menos dos o más áreas diferentes: Territorio, Personas, Sostenibilidad e Innovación (Tabla 1).

Tabla 1. Relación entre las dimensiones y las áreas de trabajo.

Dimensión	Áreas prioritizadas
Un territorio policéntrico, articulado y cohesionado que armoniza y equilibra sus barrios y los municipios del entorno	Territorio Sostenibilidad Personas
Una ciudad y entorno cuidadosos e inclusivos que tienen en cuenta a todas las personas y avanzan en derechos sociales y calidad de vida	Personas Territorio Sostenibilidad
Un territorio sostenible que protege el medioambiente y la biodiversidad, trabaja a favor del clima y es referente en el agua	Sostenibilidad Territorio Innovación
Una sociedad formada, innovadora e inteligente basada en el conocimiento, la educación y la cultura	Innovación Personas
Un territorio que apuesta por sectores estratégicos de desarrollo y economías transformadoras y creadoras de empleo de calidad	Innovación Personas Territorio Sostenibilidad
Una nueva gobernanza multinivel y participativa que crea redes y alianzas, proyectando la ciudad y su entorno	Territorio Personas Innovación

Fuente: Ebrópolis, 2020. Elaboración propia.

4.3. Concurrencia de la planificación: alineación con la Agenda 2030 y con la Agenda Urbana Española

Una de las principales aportaciones de la *Estrategia Zaragoza +20* ha sido la concurrencia con otras agendas urbanas, tratando de contribuir de este modo a crear una planificación flexible, coherente y con una narrativa compartida que permita comprender, en cualquier contexto, los avances que quiere desarrollar la ciudad. En primer lugar, se han incorporado los ODS propuestos en la Agenda 2030 para favorecer la convergencia de los objetivos y líneas de acción de la Estrategia con el cumplimiento de los mismos. Para ello se ha planteado una relación entre las seis dimensiones de la Estrategia y los ODS (Figura 1), y en la fase de implementación y seguimiento de los indicadores de la Estrategia éstos se relacionan con las metas específicas de los ODS. Ello permite valorar los avances de la ciudad y de su entorno metropolitano respecto al cumplimiento de los ODS y compararlos con otras ciudades.



Figura 1. Relación entre las dimensiones de la Estrategia Zaragoza +20 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Fuente: adaptado de Ebrópolis (2019, 127-128).

Del mismo modo, la Estrategia incorpora también una relación entre sus dimensiones y los objetivos de la Agenda Urbana Española (Figura 2), más concretos para la resolución de los problemas de las ciudades españolas, como Zaragoza, respecto a los planteamientos más globales de los ODS. De hecho, la Agenda Urbana Española es una de las más relevantes “políticas palanca” para el Plan de Acción de la Agenda 2030 por su papel acelerador para la implementación y el progreso conjunto de los ODS (De la Cruz-Mera, 2019). A su vez, la Agenda Urbana Española es la concreción, a escala nacional, de las orientaciones de la Agenda Urbana para la Unión Europea, pretendiendo ayudar a que las decisiones que se adopten en el marco de las políticas urbanas sean más sostenibles e inclusivas, se basen en una visión global y sistémica, y se sustenten en la colaboración entre múltiples actores y con una amplia participación pública (De la Cruz-Mera, 2019).



Figura 2 - Relación entre las dimensiones de la Estrategia Zaragoza +20 y los objetivos de la Agenda Urbana Española. Fuente: Adaptado de Ebrópolis (2019, 127-128).

Discusión

En esta sección se aborda, desde el conocimiento y punto de vista de los autores, una valoración crítica sobre el impacto de la PEU en la ciudad de Zaragoza y su entorno metropolitano que sirva como balance y reflexión para la implementación de la *Estrategia Zaragoza +20*.

En primer lugar, respecto a los resultados urbano-territoriales alcanzados gracias a la implementación de los diferentes planes, el caso de Zaragoza ofrece un buen ejemplo de la coordinación de planeamientos entre la planificación estratégica territorial y su traslación a la planificación urbana, como el Plan General de Ordenación Urbana, cuando tras la aprobación del Primer Plan Estratégico en 1998, en 1999 se aprobó un Plan General que incorporó el modelo territorial de la ciudad del Plan Estratégico teniendo en cuenta sus reflexiones y propuestas (Romero & Vidal, 2018). A su vez, cabe destacar algunos grandes hitos que han marcado el desarrollo de la ciudad en su periodo reciente y que fueron incluidos entre las líneas de trabajo prioritarias de los anteriores planes estratégicos y que, por su alcance, han sido casos estudiados por diferentes autores:

- La transformación de los terrenos e infraestructuras ferroviarias y su integración urbana en lo que suponía una brecha tras la llegada del Tren de Alta Velocidad (Alonso & Bellet, 2009; Bellet & Alonso, 2016).

- La celebración de la Exposición Internacional en 2008, que supuso un impulso renovador al dotar a la ciudad de nuevas infraestructuras, oportunidades y su reposicionamiento internacional (Pueyo, 2007; Somoza, 2013).
- La realización de intervenciones físicas que han permitido integrar la infraestructura azul (el río Ebro y su ribera, así como sus afluentes y el Canal Imperial de Aragón) en el espacio urbano, mejorando la calidad de vida y ambiental (Monclús, 2016; Pellicer & Sopena, 2019).
- La potenciación de los modelos de movilidad urbana sostenible mediante la expansión de una red de carril-bici, de un servicio de bicicleta pública o de un tranvía-metro ligero (López-Escolano *et al.*, 2017; López-Escolano & Pueyo, 2019).
- La consolidación de Zaragoza y su entorno como referentes de la actividad logística a nivel nacional y europeo gracias al desarrollo de la Plataforma Logística PLAZA (Sainz *et al.*, 2013; Escalona & Ramos-Pérez, 2014).

Derivadas de estas actuaciones de carácter físico, también pueden mencionarse otros éxitos como:

- El posicionamiento del aeropuerto de Zaragoza como nodo de primer orden para el transporte de carga aérea (Escalona & Ramos-Pérez, 2014; Cruz & López-Escolano, 2021).
- El reposicionamiento turístico nacional y la incorporación de la ciudad en los circuitos turísticos internacionales (Martos, 2013).
- La mejora de la imagen y marca de la ciudad, con la celebración de eventos internacionales o la acogida de la Sede de la ONU para la Década del Agua, entre otros.

Con estos ejemplos, se puede aseverar que la aplicación de la PEU ha servido durante más de dos décadas para recoger y orientar, de acuerdo a la realidad de cada momento, los objetivos y proyectos estratégicos en Zaragoza y su entorno. Sin embargo, existen todavía diferentes ámbitos sobre los que cabe seguir actuando en los próximos años, como la creciente fragmentación física de buena parte de los espacios periurbanos que puede llevar en el futuro a conformar nuevos desequilibrios (Escolano-Utrilla *et al.*, 2018) y a potenciar modelos urbano-territoriales contrarios a lo perseguido hacia una mayor cohesión, resiliencia y sostenibilidad. En el mismo sentido, cabe destacar la vulnerabilidad social y residencial de la ciudad, que está adquiriendo especial importancia en los barrios tradicionales (desarrollados entre las décadas de los 50 a los 80 del siglo XX), ocasionado por el envejecimiento de la población y de las viviendas, junto a la falta de calidad del espacio público y de los equipamientos (León-Casero & Ruiz-Varona, 2017). También, se están

configurando espacios urbanos con carencias en torno a la accesibilidad a equipamientos y servicios básicos (Alonso *et al.*, 2021) o falta de zonas verdes próximas a la población (Bolea, 2020), sobre todo en los nuevos barrios ubicados en la periferia urbana y en algunos municipios del área metropolitana.

Estos temas se han posicionado como aspectos centrales en la planificación urbana pos-pandemia (Sharifi & Reza Khavarian-Garmsir, 2020), sobre los que cabrá profundizar en las acciones ya contempladas en la *Estrategia Zaragoza +20*. Sobre esto último, es compartida la reflexión que publica la Oficina de Estrategia de Donostia/San Sebastián (2020) sobre la PEU en el contexto de la crisis provocada por la COVID-19, donde para el plan de Zaragoza se indica que *“dado su carácter reciente y abierto, así como por su alineación con la Agenda 2030 y la Agenda Urbana Española y por tanto hacia una ciudad resiliente, la Estrategia sigue vigente en su mayor parte, si bien consideramos que debe de adaptarse o más bien concretar sus prioridades en esta crisis que marca una necesidad de cambios, muchos de ellos ya enunciados”*.

Para ello, de forma paralela a los planes estratégicos, e individualizada en muchos casos, la ciudad ha desplegado durante los últimos años diferentes herramientas de intervención física que han permitido abordar cambios importantes en la ciudad: el Plan de Acompañamiento de la Expo 2008, la delimitación de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), la creación de Conjuntos Urbanos de Interés (CUI), el desarrollo de planes de barrio –PICH, Picarral y PIBO-, la puesta en marcha del programa “Esto NO es Un Solar” o las estrategias EDUSI (León-Casero, 2018). Estas acciones han conseguido mejorar diferentes áreas degradadas de la ciudad, pero no el conjunto de los espacios prioritarios. Los problemas que han tratado de resolver estas herramientas estaban identificados en los planes estratégicos, aunque no los instrumentos específicos con los que abordarlos. Por ello, existe una cierta falta de coordinación entre lo recogido en los tres planes ya finalizados y las fórmulas de intervención, aunque por ejemplo el tercer plan veía obligada la convergencia entre la PEU y las actuaciones derivadas de la planificación real de la ciudad (Plan General de Ordenación Urbana, directrices territoriales, planes sectoriales metropolitanos, regionales, comarcales, etc.). Esta cuestión se trata de solventar en la *Estrategia Zaragoza +20* al incluir, para cada objetivo, una sección denominada “Palancas” donde se aportan los instrumentos y herramientas disponibles o previstas que ayuden a su implementación.

Sin embargo, otras cuestiones planteadas en los planes estratégicos han fracasado o bien no han desarrollado todo el potencial previsto. Entre otros, la actual Estrategia da continuidad y presenta de nuevo aquellos objetivos sobre temas sin resolver pendientes de los planes anteriores, por ejemplo:

- Mejorar los mecanismos de trabajo entre los municipios metropolitanos y la ciudad.
- Establecer figuras de protección adecuada en el 25% del territorio de Zaragoza y su entorno para garantizar la biodiversidad, conciliando el desarrollo de actividades humanas.
- Articular una red ferroviaria de Cercanías que conecte la ciudad con el espacio metropolitano y regional.
- Crear una zona dedicada a las economías vinculadas a las nuevas tecnologías, con el proyecto de Milla Digital (Escolano & Salvador, 2013).
- Desarrollar políticas activas que favorezcan el acceso a la vivienda de los grupos sociales con mayores dificultades.
- Reducir la brecha digital y mejorar la formación de los ciudadanos avanzando hacia una sociedad más preparada y cohesionada.

Un breve análisis de por qué no se han logrado todavía cumplir estos objetivos se encuentra tanto en dificultades en torno a la articulación y gestión territorial -y de competencias- entre diferentes niveles administrativos, como en la falta de financiación. Esto enlaza con el segundo punto de la discusión, la gobernanza de la PEU. Para otras ciudades como Barcelona, Estela (2018) reflexiona sobre cómo el instrumento ‘plan estratégico’ fue exitoso para impulsar el desarrollo y proyectar la ciudad internacionalmente, si bien ahora requiere una importante reforma que permita adaptarse a los retos urbanos actuales que se concrete en una nueva generación de planes estratégicos que tengan el derecho a la ciudad como objetivo. Otros retos a incorporar de forma eficiente tocan nuevos ámbitos como la “gobernanza climática”, ante la falta de capacidad de la gobernanza formal que, de arriba hacia abajo a nivel nacional e intergubernamental, se ha mostrado claramente insuficiente para abordar un problema tan complejo como el cambio climático (Mederake *et al.*, 2019).

En este sentido, la *Estrategia Zaragoza +20* incluye una dimensión específica, la 3. “Un territorio sostenible que protege el medioambiente y la biodiversidad, trabaja a favor del clima y es referente en el agua” que, de forma transversal, abarca numerosas cuestiones sobre este tema, junto a una concreción en torno a instrumentos -de todas las administraciones y niveles competenciales- ya disponibles que permitan implementar los objetivos específicos. Sirve por lo tanto esta dimensión como ejemplo de un avance en la gobernanza del modelo de planificación estratégica de Zaragoza, al menos en lo relativo a identificar las piezas necesarias para que mejoren la gestión y el desarrollo de los objetivos propuestos.

Sin embargo, la Estrategia también incluye, en su dimensión 1. “Territorio policéntrico, articulado y cohesionado que equilibra sus barrios y el entorno”, la cuestión de la gobernanza y desarrollo equilibrado ciudad-entorno. Es aquí precisamente donde se detecta una falta de colaboración entre administraciones que permita avanzar en muchos de los objetivos de la Estrategia, motivado en muchos casos por las diferencias políticas y por el gran

desequilibrio, en términos demográficos, económicos y de tamaño, que existen entre la ciudad de Zaragoza y los municipios metropolitanos. Se espera, en cualquier caso, que se logren algunos avances en determinadas materias en un futuro próximo tras la creación reciente de entidades como la Comarca Central o el Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza.

Sin embargo, otras cuestiones como las relacionadas con el desafío demográfico, con una pérdida de juventud y el aumento significativo de la esperanza de vida y la longevidad, plantean un escenario de sostenibilidad muy complicado en un futuro no muy lejano (Korta, 2017). Así, en Zaragoza el envejecimiento de la población o del parque residencial de los barrios tradicionales ha sido abordado solamente para algunos sectores urbanos durante estos años (León-Casero, 2018), pero por su extensión y su avance lógico, lleva a que este tipo de acciones deban ser incluidas de forma recurrente en la planificación y tampoco serán resueltas por completo con la Estrategia actual.

Por otra parte, los efectos provocados por la pandemia por COVID-19 han modificado la trayectoria y la prospectiva contempladas inicialmente en la *Estrategia Zaragoza +20*. Para abordar este nuevo desafío, desde la oficina del plan, Ebrópolis, se ha lanzado una sección específica de su Observatorio Urbano con el objetivo de aportar información sobre los efectos de la pandemia en la ciudad y su entorno, así como para intercambiar experiencias realizadas desde otros lugares que puedan ser interesantes para Zaragoza. La pandemia ha impuesto la necesidad de resolver problemas urgentes, donde Ebrópolis ha participado activamente en el grupo de agentes sociales que apoyan la *Comisión por el futuro de Zaragoza* (Ayuntamiento de Zaragoza, 2020), grupo de trabajo impulsado por el Ayuntamiento homónimo donde se han establecido 286 medidas a realizar por parte de la administración local para abordar la salida de la crisis, y en donde se han incluido diferentes propuestas incluidas en la Estrategia (López-Escolano & Rodríguez, en prensa). De este modo, la Estrategia se adapta a los nuevos modelos de gobernanza urbana, más operativos en el día a día de la administración municipal, proporcionando contenidos y visión estratégica. En el mismo sentido, el Ayuntamiento de Zaragoza está desarrollando la *Agenda Urbana 2030* (Ayuntamiento de Zaragoza, 2021), que permitirá desplegar la Agenda Urbana Española en la ciudad, y donde Ebrópolis también participa activamente aportando contenidos y objetivos destacados de la Estrategia.

Para concluir esta sección, se considera muy relevante la alineación realizada con las principales agendas urbanas y de desarrollo, como los ODS y la Agenda Urbana Española, que permitirá evaluar los éxitos de la Estrategia desde sus sistemas de indicadores, al mismo tiempo que contextualizar la situación de Zaragoza y su área de influencia con otras ciudades y espacios metropolitanos. Para ello, el mecanismo de seguimiento de la ciudad y, por lo tanto, de los logros de la PEU, que constituye el sistema de indicadores del Observatorio Urbano de Ebrópolis, se ha adaptado ya a esta doble lectura de la realidad de la ciudad.

Conclusiones

Los retos a los que se enfrentan las ciudades son numerosos y diversos en el contexto de cambio global en el que nos encontramos. Sin embargo, las ciudades están posicionándose decididamente en la promoción de nuevos modelos urbanos y territoriales, ya que la gobernanza urbana se muestra, en muchos casos, sumamente eficiente para resolver los grandes problemas. Una de las herramientas básicas con que disponen los espacios urbanos para abordar su futuro es el uso de la Planificación Estratégica Urbana, que ha mostrado su éxito en numerosos contextos.

En este marco, este trabajo ha analizado la *Estrategia Zaragoza +20*, documento marco de planificación urbano-territorial que aporta las líneas de acción fundamentales para el desarrollo de la ciudad de Zaragoza y de su entorno metropolitano en los próximos veinte años. El caso de Zaragoza parece relevante ya que es el centro demográfico y económico de Aragón, pero también del espacio del Valle del Ebro, por lo que su visión del desarrollo urbano-territorial influye y alcanza un espacio mucho mayor que la ciudad y sus inmediaciones. En el mismo sentido, Zaragoza es ejemplo para otras ciudades por su liderazgo en la red española de Planificación Estratégica Urbana y Territorial, por su activo papel en CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, red urbana compuesta por 127 ciudades latinoamericanas) y por su área de formación para gestores locales iberoamericanos (López-Escolano & Rodríguez, en prensa).

Específicamente, se han identificado en la sección tercera aquellos enfoques y líneas de interés de los marcos de planificación estratégica que han antecedido la *Estrategia Zaragoza +20*, de lo que se concluye que esta ha tomado una parte importante de sus objetivos transversales y filosofía, considerando de este modo la continuidad temática y la coherencia en torno al modelo de planificación estratégica de la ciudad. Sin embargo, y como se ha visto en la sección cuarta donde se ha logrado revisar la estructura y organización de la Estrategia, el nuevo marco de planificación ha adoptado un enfoque más abierto, multidisciplinar y flexible en su organización, contenidos y periodo de implementación respecto a los planes anteriores. Así, la *Estrategia Zaragoza +20* se ha diseñado como herramienta útil para la gestión y gobernanza territorial frente a los desafíos del cambio global, los desequilibrios sociales y las desigualdades espaciales. Este acuerdo da continuidad a los tres planes estratégicos anteriores, impulsados desde el consenso de los actores urbanos. Los resultados positivos observados para el desarrollo de Zaragoza y de su entorno permiten poner en valor el pensamiento estratégico y la planificación urbana como instrumentos adecuados para la gestión del desarrollo territorial sostenible.

Dos son las novedades principales en esta Estrategia: la potenciación de su enfoque hacia una ciudad y territorio más sostenibles, con las personas como centro, innovadora, formada y que lucha contra el cambio climático; y la propuesta de contenidos recogidos en seis dimensiones estratégicas relacionadas entre sí y que convergen, como uno de los primeros ejemplos en España, con los postulados de las principales agendas urbanas de referencia

(Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana o Agenda Urbana Española). La definición de una “visión” estratégica para los próximos años propugna asimismo un modelo territorial basado en la sostenibilidad, la resiliencia ambiental y la lucha contra el cambio climático; el cuidado, acompañamiento, potenciación, inclusión y empoderamiento de todas las personas; la innovación, formación e inteligencia; y la cohesión y articulación en red para lograr una nueva gobernanza, potenciar el territorio y disminuir los desequilibrios. A estas áreas, cabe añadir en el momento actual la incertidumbre sanitaria, económica y social que se abre con la pandemia de la COVID-19, aunque el diseño flexible y transversal de la Estrategia permite incorporar nuevas metas y acciones. En este sentido, la ciudad ya ha iniciado algunos mecanismos de participación orientados a la planificación que deben conducir hacia la reactivación económica y social, teniendo sin embargo como referencia los objetivos de la Estrategia, que continúan siendo plenamente vigentes y coherentes a pesar del cambio de la coyuntura global que ha impuesto la pandemia.

De este modo, podemos indicar que el análisis realizado del actual marco de planificación estratégica de Zaragoza y entorno permite poner en valor la utilidad de la Planificación Estratégica Urbana como herramienta para resolver los problemas y abordar los retos urbanos. Sin embargo, se debe avanzar en una mayor alineación de objetivos e integración entre agendas urbanas. Asimismo, cabe desarrollar dobles mecanismos que pongan a disposición de los planes una adecuada articulación administrativa y de financiación que permitan su implementación, aunque las acciones no se ejecuten directamente desde una oficina de planificación integral; a la vez que todos los actores involucrados en el desarrollo de la ciudad hagan suyos los valores y la perspectiva que aporta la planificación estratégica para construir la ciudad del futuro.

Por último, cabe decir que el papel renovado de la Planificación Estratégica Urbana en las ciudades españolas está siendo asumido por la Agenda Urbana Española, guía para la política urbana y modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado en sí mismo y cuyo enfoque es marcadamente estratégico: definición de un modelo de ciudad; análisis prospectivo y visión a largo plazo; enfoques integrados de carácter holístico; planteamiento multiescalar; gobernanza multinivel; participación ciudadana; alianzas de todos los actores públicos, privados, sociales y académicos. El planteamiento de la Agenda Urbana Española confluye con la política urbana europea, cuyos hitos claves de este acervo urbano (“Urban Acquis”) son la Carta de Leipzig (2007), la Declaración de Marsella (2008), la Declaración de Toledo (2010), la Declaración de Riga (2015), el Pacto de Ámsterdam (2016) y la Declaración de Bucarest (2019) (Minsiterio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, s.f.). Estos dos últimos acuerdos activaron y reforzaron, respectivamente, la Agenda Urbana de la Unión Europea, aunque también cabe tener presentes la Nueva Carta de Leipzig (2020) (Comisión Europea, 2020a) y la Agenda Territorial 2030 (Comisión Europea, 2020b). Todas estas orientaciones ponen en valor el considerar de manera integrada los diferentes aspectos de la política urbana, el espacio, el tiempo, los sectores y los actores; características propias de la tradición de Planificación Estratégica Urbana iniciada en Estados Unidos en

los años setenta del pasado siglo. En este marco, Zaragoza está actualmente realizando la convergencia y desarrollo de la *Estrategia Zaragoza +20* con la Agenda Urbana Española mediante la definición de un Plan de Acción en este marco metodológico y formando así mismo parte de los proyectos piloto del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer las aportaciones recibidas por todas las entidades y personas que han colaborado en el desarrollo y formulación de la *Estrategia Zaragoza +20*, así como a toda la oficina de Ebrópolis.

Referencias

Albrechts, L., Barbanente, A., & Monno, V. (2020). Practicing transformative planning: the territory-landscape plan as a catalyst for change. *City, Territory and Architecture*, 7(1). DOI: 10.1186/s40410-019-0111-2

Alonso Logroño, M. P., & Bellet Sanfeliu, C. (2009). El tren de alta velocidad y el proyecto urbano. Un nuevo ferrocarril para la Zaragoza del tercer milenio. *Scripta Nova*, 13(281). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-281.htm>

Alonso Logroño, M. P., López Escolano, C., & Postigo Vidal, R. (2021). Cobertura y accesibilidad a los servicios bancarios en España a escala urbana tras la Gran Recesión. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 67(2), 1-30. DOI: 10.5565/rev/dag.657

Ayuntamiento de Zaragoza (2020). *A la Comisión Especial por el Futuro de Zaragoza*. Recuperado de <http://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/dictamencomisinespecialporelfuturodezaragoza.pdf>

Ayuntamiento de Zaragoza (2021). *Zaragoza prepara su Agenda Urbana 2030 para impulsar un modelo de ciudad "sostenible, resiliente y seguro"*. Recuperado de <http://www.zaragoza.es/sede/servicio/noticia/302543>

Barton, J. R. (2009). Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43, 5-30.

Bellet Sanfeliu, C., & Alonso Logroño, M. P. (2016). Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-AVE. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 70, 285-304. DOI: 10.21138/bage.2172

Bolea Tolón, N. (2020). *Valoración socioambiental de los espacios verdes de la ciudad de Zaragoza como estrategia de adaptación a situaciones pandémicas*. Trabajo Fin de Máster. Universidad de Zaragoza.

Buyolo-García, F. (2019). Construyendo el nuevo Contrato Social Global desde la acción local. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 51 (202), 687-700.

Calvo Palacios, J. L., Pueyo Campos, Á., & Zúñiga Antón, M. (2011). La ciudad de Zaragoza en un escenario de crisis: diagnóstico y propuestas territoriales para nuevos paradigmas urbanos. *Geographicalia*, 59-60, 47-59. DOI: 10.26754/ojs_geoph/geoph.201159-60821

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU (2016). *Dossier de presentación*. Recuperado de <http://eventos.cideu.org/oaxacaencuentro/documentos/dossierpresentacion2016.pdf>

Comisión Europea (2019). *Urban agenda for the EU*. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf

Comisión Europea (2020a). New Leipzig Charter. The transformative power of cities for the common good. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

Comisión Europea (2020b) *Territorial Agenda 2030. A future for all places*.

Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2021/territorial-agenda-2030-a-future-for-all-places

Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A., & Teasdale, P. J. (2009). Cities, Climate Change and Multilevel Governance. *OECD Environmental Working Papers*, 14, OECD publishing.

Cruz Alonso, D., & López-Escolano, C. (2021). Tipología y evolución de los aeropuertos españoles en relación con el transporte de carga. *Cuadernos Geográficos*, 60 (2), 6-30. DOI: 10.30827/cuadgeo.v60i2.15544

Davoudi, S., & Madanipour, A. (2012). Two Charters of Athens and Two Visions of Utopia: Functional and Connected. *Built Environment*, 38(4), 459-468. DOI: 10.2148/benv.38.4.459

De la Cruz-Mera, Á. (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 51 (202), 675-686.

De Miguel González, R. (2015). Transformación urbana y procesos territoriales recientes en Zaragoza y su espacio metropolitano. *Estudios geográficos*, 76 (278), 63-106. DOI: 10.3989/estgeogr.201503

Ebrópolis (1998). *Plan Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia. Zaragoza: Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia (EBRÓPOLIS)*. Zaragoza (España): Ebrópolis.

Ebrópolis (2006). *Plan Estratégico de Zaragoza y su entorno*. Zaragoza (España): Ebrópolis.

Ebrópolis (2011). *Marco Estratégico Zaragoza 2020*. Recuperado de <http://www.ebropolis.es/files/File/Marco%20Estrategia%202020.pdf>

Ebrópolis (2019). *Estrategia Zaragoza +20*. Recuperado de <http://www.ebropolis.es/files/File/Estrategia20/ESTRATEGIA/Estrategia%20Zaragoza+20-Ebropolis-2019.pdf>

Escalona Orcao, A. I., & Ramos-Pérez, D. (2014). Los transportes y la logística en las cadenas globales de producción del sector de la moda rápida: el caso de la empresa española Inditex. *Investigaciones Geográficas*, 85, 113-127. DOI: 10.14350/rig.40002

Escolano Utrilla, S., & Salvador Oliván, J. A. (2013). Conocimiento y ciudades: la experiencia de Milla Digital de Zaragoza (España). En M. Valenzuela Rubio (Coord.), *Las ciudades españolas en la encrucijada. Entre el boom inmobiliario y la crisis económica*, 497-535. Madrid: Real Sociedad Geográfica y Asociación de Geógrafos Españoles.

Escolano-Utrilla, S., López-Escolano, C., & Pueyo-Campos, Á. (2018). Urbanismo neoliberal y fragmentación urbana: el caso de Zaragoza (España) en los primeros quince años del siglo XXI. *Eure*, 44 (132), 183-210.

Estela Barnet, O. (2018). La planificación estratégica metropolitana en Barcelona: ¿hacia una tercera generación de planes? *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 61, 141-145.

Farinós Dasí, J., & Vera Pastor, O. (2016). Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra*, 51(101), 45-69. DOI: 10.18055/Finis7812

Fariña-Tojo, J. (2019). "La Agenda Urbana Española": hacia una ciudad más saludable. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 51(202), 753-764.

Fernández-García, F.; & Olay-Varillas, D. (2021). La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 53(208), 285-310. DOI: 10.37230/CyTET.2021.208.01

Fernández Güell, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 154, 621-637.

González Medina, M. (2012). La planificación estratégica de "nueva generación": ¿cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial? *Geopolítica(s)*, 3(2), 271-291. DOI: 10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40400

González Medina, M. (2013). Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europa: un enfoque de gobernanza territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 177, 487-500.

Fernández Aragón, I., Ochoa de Aspuru Gulin, O., & Ruiz Ciarreta, I. (2020). Análisis de la desigualdad urbana. Propuesta de un Índice Sintético de Vulnerabilidad Urbana Integral (ISVUI) en Bilbao. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15 (45), 9520. DOI: 10.5821/ace.15.45.9520

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Jagers, S. C., & Strippel, J. (2003). Climate Governance beyond the State. *Global governance*, 9, 385.

Korta Murua, K. (2017). Sustentabilidad. La capacidad transformadora de la ciudad en un modelo sustentable: el caso de Donostia-San Sebastián. En: Félix Manito Lorite (dir.), *Ciudad, innovación, sustentabilidad y comunidad*, 59-66. Barcelona: Kreanta Editorial.

Lemma, M. (2017). Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), 456-468.

León-Casero, J., & Ruiz-Varona, A. (2017). Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio. *Ciudades*, 20, 111-134. DOI: 10.24197/ciudades.20.2017.24

León-Casero, J. (2018). Mapa de Riesgo Social de Zaragoza: herramientas complementarias para medir el potencial regenerativo de zonas vulnerables. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 197, 503-516.

López-Escolano, C., Pueyo Campos, Á., Valdivielso Pardos, S., Nedeliakova, E., & Stefancova, V. (2017). Incorporating bicycles into urban mobility: An opportunity for sustainable development. *Communications - Scientific Letters of the University of Zilina*, 19(2), 68-73.

López-Escolano, C., & Pueyo Campos, Á. (2019). Les mobilités émergentes après la Grande Récession : du vélo partagé à la trottinette électrique. Le cas de la ville de Saragosse (Espagne). *Belgeo*, 4(2019). DOI: 10.4000/belgeo.36240

López-Escolano, C., & Rodríguez Beltrán, M. M. (En prensa). Un caso de análisis para la planificación urbana en el contexto del COVID-19: el Acuerdo por el Futuro de Zaragoza (España). *Revista de Urbanismo*.

López Moya, W. (2010). Planificación estratégica y desarrollo urbano. *Revista Urbano*, 21, 20-31.

Leturiondo-Aranzamendi, A. (2020). De la Planificación Territorial a la Agenda Urbana. Un recorrido con visión de género. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 52 (203), 45-56. DOI: 10.37230/CyTET.2020.203.04

Mallo, A., Aguirre-García, M. S., & Santos-Vijande, M. L. (2019). Dirección estratégica urbana, city marketing, gestión de calidad total y desarrollo económico local. Enfoque metodológico. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180205. DOI: 10.1590/2175-3369.011.e20180205

Martín Mesa, A., & Merinero Rodríguez, R. (2010). Planificación estratégica urbana: un instrumento de gobernanza local para las ciudades y territorios. En A. Martín Mesa & Merinero Rodríguez, R. (Eds.), *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*, 13-21. Sevilla (España): Junta de Andalucía.

Martos Molina, M. (2013). El papel del turismo de eventos en el desarrollo urbano. El caso de Expo Zaragoza. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 11(1), 55-71. DOI: 10.25145/j.pasos.2013.11.003

Mederake, L., Iwaszuk, E., & Knoblauch, D. (2019). La evolución del papel de las ciudades como actores no estatales en el régimen climático internacional. En H. Abdullah (Ed.), *Las ciudades en la política mundial. Respuestas locales a retos globales*, 23-33. Monografías CIDOB 75.

Ministerio de Fomento (2019). *Agenda Urbana Española*. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (s.f.). *La Agenda Urbana de la Unión Europea, el Paco de Ámsterdam (2016) y la Declaración de Bucarest (2019)*. Recuperado de <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/actividad-internacional/union-europea/el-pacto-de-amsterdam-2016-y-declaracion-de-bucarest-2019>

Monclús Fraga, F. J. (2016). Waterfronts y Riverfronts Recuperación de frentes de agua fluviales como proyectos urbanos estratégicos. El proyecto de riberas del Ebro. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, 7, 1-19.

Muxí Martínez, Z., Casanovas, R., Ciocchetto, A., Fonseca, M., & Gutiérrez Valdivia, B. (2011). ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo? *Feminismo/s*, 17, 105-129. DOI: 10.14198/fem.2011.17.06

Naciones Unidas (2016). *Ciudades sostenibles. ¿Por qué son importantes?* Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf

Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de <https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/HABITAT.pdf>

Oficina de Estrategia de Donostia / San Sebastián (2020). *¿Cómo ha incidido la crisis generada por el Covid-19 en el proceso estratégico de las ciudades?* Recuperado de <https://www.donostiafutura.com/es/blog/como-ha-incidido-la-crisis-generada-por-el-covid-19-en-el-proceso-estrategico-de-las-ciudades>

Pascual Esteve, J. M. (2011). De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. *Elements de debat territorial*, 13.

Pascual Esteve, J. M., & Tarragona Gorgorió, M. (2009). *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*. Sevilla: Junta de Andalucía, D.G. Administración Local.

Pellicer Corellano, F., & Sopena Puerta, M. P. (2019). Grandes eventos, huellas del futuro. Las riberas del Ebro y Expo Zaragoza 2008. *ZARCH*, 13, 62-75. DOI: 10.26754/ojs_zarch/zarch.2019133912

Postigo Vidal, R., Pueyo Campos, Á., & de Gregorio Cestero, P. (2012). *Estrategias de futuro en la planificación estratégica española: Estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020*. Ebrópolis y Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio. Recuperado de http://www.ebropolis.es/files/File/Documentos/ebropolis_estrategias_2020_postigo.pdf

- Pueyo Campos, Á. (2007). Zaragoza y la EXPO 2008. *Estudios geográficos*, 68(262), 359-362.
- Ratcliffe, J., & Krawczyk, E. (2011). Imagineering city futures: The use of prospective through scenarios in urban planning. *Futures*, 43(7), 642-653. DOI: 10.1016/j.futures.2011.05.005
- Rodríguez Beltrán, M. M. (2012). Educación y ciudad. La educación como clave del desarrollo estratégico territorial. *Forum Aragón: revista digital de FEAE-Aragón sobre organización y gestión educativa*, 6, 51-54.
- Romero Aloy, M. J., & Vidal Climent, V. (2018). Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 50 (195), 7-20.
- Rose, J. P. F. (2018). *La ciudad bien temperada*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Ruiz Campillo, X. (2018). La movilización de las ciudades españolas en la lucha contra el cambio climático. *Tiempo de paz*, 128, 110-117.
- Ruiz-Varona, A., Temes-Cordovez, R. R., & Cámara-Menoyo, C. (2018). Accesibilidad y tecnologías de la información colaborativas. Cartografías para una ciudad inclusiva. *Bitácora Urbano Territorial*, 1 (2018), 155-162. DOI: 10.15446/bitácora.v28n1.68316
- Sainz, R., Baños, J., Val, S., & Samir, J. K. (2013). The economic impact of logistics infrastructure: the case of PLAZA – the Zaragoza Logistics Platform. *Transportation Planning and Technology*, 36(4), 299-318. DOI: 10.1080/03081060.2013.798480
- Sassen, S. (2009). Cities are the center of our environmental future. *Sapiens*, 2(3).
- Segura Calero, S. (2019). Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio. *TERRA, Revista de Desarrollo Local*, 5, 83-104. DOI: 10.7203/terra.5.14526
- Serrano Martínez, J. M. (2009). Centralidad funcional y polarización territorial de las mayores aglomeraciones urbanas españolas. *Lurralde*, 32, 47-68.
- Sharifi, A., & Reza Khavarian-Garmsir, A. (2020). The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management. *Science of the Total Environment*, 749, 142391. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2020.142391
- Somoza Medina, J. (2013). Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 61, 47-66. DOI: 10.21138/bage.1535
- Tummers, L., & Zibell, B. (2012). What can spatial planners do to create the 'connected city'? A gendered reading of the charters of Athens. *Built Environment*, 28(4), 524-539. DOI: 10.2148/benv.38.4.524
- Vidal Climent, V. (2016). *La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: El Primer Plan Estratégico de Valencia (PEV 1994)* (Tesis de doctorado). Universidad Cardenal Herrera, Valencia (España).