

Trabajo Fin de Grado

La Ordenación del Territorio en Aragón Planeamiento territorial autonómico

Autor

Carolina Cifuentes Arnal

Director

Fernando López Ramón

Facultad de Derecho (Zaragoza)

2014-2015

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ARAGÓN

I. INTRODUCCIÓN

- Evolución de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (1992, 2009, 2014)
- Instrumentos de planificación territorial, de las DGOT a la EOTA
- Proceso de aprobación de la EOTA
- Estructura de la EOTA

II. DESARROLLO: LA EOTA EN CONCRETO

1. CONTEXTO TERRITORIAL

2. POBLACIÓN

- 2.1. Distribución de la población
- 2.2. Estructura demográfica
- 2.3. Grupos específicos de población
- 2.4. La población como condicionante del desarrollo territorial

3. ACTIVIDADES ECONÓMICAS

- 3.1 Diversificación y especialización
- 3.2 Distribución de la actividad económica en el territorio

4. ALOJAMIENTO

5. EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS

- 5.1 Equipamientos básicos (educativos y sanitarios)
- 5.2 Otros equipamientos (culturales, comerciales, deportivos)
- 5.3 La planificación de los equipamientos

6. MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

- 6.1. Movilidad de las personas
- 6.2. Movilidad de mercancías
- 6.3. Movilidad de la información

7. ESCENARIO VITAL Y PATRIMONIO TERRITORIAL

7.1. Paisaje

7.2. Patrimonio territorial

8. SOSTENIBILIDAD

8.1. Medio ambiente

8.2. Desarrollo económico

8.3. Cohesión social

9. COHESIÓN TERRITORIAL Y EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO

9.1. Características demográficas

9.2. Condicionante económico

10. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

10.1. Órganos competentes en la Ordenación del Territorio de Aragón

10.2. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)

10.3. *Visor de Régimen Jurídico del Territorio* del Sistema de Información Territorial de Aragón.

11. RECURSOS Y CONDICIONANTES NATURALES

11.1. El medio físico

11.2. El agua

11.3. La energía

11.4. Las materias primas

11.5. El suelo

12. INFRAESTRUCTURAS

12.1. Tipos de infraestructuras

12.2. Infraestructuras de movilidad

12.3. Infraestructuras de telecomunicación

- 12.4. Infraestructuras relacionadas con la disponibilidad de suelo para actividades productivas (suelo industrial)

13. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS

- 13.1. Grupo de centralidades
- 13.2. Grupo de asentamientos autosuficientes
- 13.3. Grupo de asentamientos dependientes
- 13.4. Grupo de asentamientos deshabitados
- 13.5. Grupo de asentamientos aislados

14. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

- 14.1 Delimitaciones administrativas
- 14.2. Áreas geográficas
- 14.3. Áreas rurales y urbanas
- 14.4. Ejes en función del desarrollo económico
- 14.5. Áreas vacías y de baja densidad
- 14.6. Áreas limítrofes
- 14.7. Sistemas de espacios abiertos

15. RIESGOS NATURALES O INDUCIDOS

III. CONCLUSIÓN

ABREVIATURAS EMPLEADAS:

- Art, artículo
- CE, Constitución Española
- DGOT, Directrices Generales de Ordenación del Territorio
- EOTA, Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón
- IAF, Instituto Aragonés de Fomento
- INAE, Instituto Aragonés de Estadística
- LOTA, Ley de Ordenación del Territorio de Aragón
- OT, Ordenación del Territorio

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo que he desarrollado se basa fundamentalmente en la observación y en el análisis de la Ordenación del Territorio de Aragón y en concreto de la planificación territorial. He escogido este tema porque la Ordenación del Territorio me parece vital para el desarrollo no solo de las actividades económicas (podemos ver cómo en el contexto actual la simple ubicación de una parada de tranvía por ejemplo, puede suponer el impulso del negocio de un pequeño comerciante), la promoción del turismo o la protección del medio ambiente; sino a nivel personal, cómo puede afectar a las comodidades y nivel de vida de la población perteneciente a una misma Comunidad Autónoma. Considero esencial una buena planificación del territorio para hacer de Aragón un lugar atractivo y competitivo donde las empresas decidan establecerse, con todas las implicaciones indirectas que ello conlleva, pues no es una novedad que el factor económico condiciona en buena medida ciertas decisiones personales como la de formar una familia (aumento de la natalidad), cursar estudios superiores (se eleva la cualificación de la población aragonesa), etc.

En primer lugar, he creído necesario reflejar el progreso que en materia de Ordenación del Territorio ha tenido lugar desde que Aragón asumió por primera vez esta función pública y cómo ello se ha reflejado en las distintas leyes que se han sucedido. Para ello decidí situarme en aquel contexto temporal a través de los Preámbulos de las leyes, las enmiendas de los parlamentarios y manuales de Derecho administrativo. Una vez que parto de tal base, me centro en el instrumento de planificación actual, la EOTA, no sin antes mencionar las DGOT como principal antecedente de aquella, igualmente en este caso acudo al material legislativo, manuales y artículos de expertos en la materia.

Por último, finalizo con las conclusiones en las cuales junto con mi opinión personal realizo una reflexión sobre los aspectos que me han resultado más relevantes en el estudio del tema.

La preocupación por el orden territorial y la planificación urbana es una cuestión que viene desde antiguo (son ejemplos las ciudades-Estado de Esparta, Atenas; u otras grandes ciudades como Tebas en Egipto), pero fue la llegada de la ciudad industrial lo que supuso un cambio revolucionario en el paisaje europeo de finales del siglo XVIII. Con la industrialización los fuertes desarrollos urbanos produjeron dificultades de hacinamiento de la población agravados por los problemas de abastecimiento y saneamiento del agua, del tratamiento de residuos, contaminación, etc.

A estos retos tratarían de dar respuesta diferentes autores como E. Howard y la ciudad-jardín o las *new towns* de las políticas inglesas.

Luciano PAREJO afirma que el espacio a través de su herramienta principal, la ordenación del territorio es la expresión de la civilización y ello se refleja en el tipo y el estadio de evolución de esta¹. Sin embargo, y a pesar de todos los avances que la sociedad actual ha alcanzado veremos cómo salvando las escalas y con algunos matices, muchos de los problemas que se detectaban siglos atrás todavía hoy se repiten y aún son objeto de planificación territorial.

Históricamente en España, la corrección de los desequilibrios territoriales fue una función asumida, en un primer momento, por la planificación de algunas grandes obras públicas (en concreto las hidráulicas²). Posteriormente la OT se incluyó en planificaciones de desarrollo económico y social (política de los polos, 1964-1975), pero no fue hasta promulgación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1982) cuando se configuró la Ordenación del Territorio como una función pública diferente de las demás, aunque a nivel nacional esta concepción de OT como planeamiento físico ya fue contemplada por la Ley del Suelo de 1956³.

¹ PAREJO ALFONSO, L., *La Construcción del espacio, una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Tirant Lo Blanch, 2015. Página 40.

² LOPEZ RAMON, F., *Introducción al Derecho urbanístico*, pág. 67; *Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés*, pág. 54.

³ Con la ley del Suelo de 1956 se institucionaliza de manera definitiva el proceso de ordenación urbana de manera jerarquizada, el plan nacional (que nunca se llegará a aprobar), los planes provinciales, y planes generales.

En cuanto a la ordenación del territorio de Aragón, nuestra Comunidad contaba como antecedente principal con la política de los polos de desarrollo, que seleccionó en 1964 uno en Zaragoza, pero no fue hasta la llegada de la Constitución española de 1978 cuando se le transfiere en exclusiva la competencia de regular y desarrollar esta función pública, y así consta en el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 71.8º) donde se precisa que la ordenación del territorio deberá de llevarse a cabo «conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental» y partiendo de esta base, se redactó la LOTA'92 que posteriormente sería derogada como más adelante veremos.

Así, el objetivo del presente trabajo es ofrecer una visión de la normativa sobre ordenación del territorio que se ha ido sucediendo en nuestra Comunidad para acabar centrándonos en la planificación territorial, en especial en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón aprobada mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE ARAGÓN DE 1992

La Comunidad Autónoma de Aragón, en desarrollo del título competencial atribuido por el art. 148.1 CE asumió por primera vez la ordenación del territorio en 1992 con la Ley 11/1992 de 24 de noviembre.

Ignacio PEMÁN GAVÍN resaltaba los siguientes aspectos de la LOTA de 1992⁴:

En primer lugar, la visión de la ordenación del territorio no solo como una potestad de ordenación integral sino también como una de gestión coordinada (ello quedó reflejado en figuras como los proyectos de interés supramunicipal o de interés general del artículo 39). Otra característica destacable fue entender los instrumentos de ordenación del territorio como unos órganos flexibles (tanto vinculantes como orientativos) y necesitados de cooperación interadministrativa.

En tercer lugar y siguiendo la estela de flexibilidad, la ley 11/1992 dotó al suelo no urbanizable de carácter positivo a diferencia de lo que ocurría en la legislación

⁴ BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público Aragonés*, capítulo 60, pp. 1723 y ss.

urbanística.

Con la llegada de la LOTA'92 se aprobó un variado abanico normativo más concreto como las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (Ley 7/1998 de 16 de julio) junto con otras Directrices de tipo sectorial sobre actividades e instalaciones ganaderas (Decreto 200/1997 de 9 de diciembre) por ejemplo, o Directrices parciales véase la aprobada para la Comarca del Matarraña (Decreto 205/2008 de 21 de octubre).

Sin embargo, debido a la inexistente experiencia en la materia, la confusión doctrinal y las abundantes incógnitas políticas y jurídicas, sólo dos años después (1994) ya se inició un proyecto de reforma de dicha ley presentado en las Cortes de Aragón. En aquel entonces se partía de la base de la ordenación territorial como una función pública horizontal, que buscaba coordinarse con el resto de actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, pero continuaban los interrogantes sobre su alcance.

Este proyecto pretendía un total de cinco objetivos como son, otorgar una mayor consideración a las entidades locales garantizando su efectiva presencia en los órganos colegiados de ordenación del territorio; en segundo lugar, clarificar los instrumentos de ordenación del territorio; así como crear el Patrimonio Autonómico del Suelo; establecer una consideración positiva del suelo no urbanizable y por último, mejorar el régimen sancionador⁵. No obstante, estas tres últimas materias en el futuro serian abarcadas por la legislación urbanística

En cuanto a los instrumentos de ordenación del territorio, en el Proyecto de Ley se mantenían las Directrices Generales de Ordenación Territorial con el único objeto de mejorar su régimen jurídico.

Otro factor que incidió en la sensación de necesitar reformar la LOTA'92 fueron las nuevas condiciones institucionales que se sucedieron con ocasión de las Leyes de

⁵ LÓPEZ RAMÓN, F., “Necesidades de revisión de la Ley de ordenación del territorio en Aragón”.
Página 357.

Comarcalización⁶, todas ellas posteriores a la mencionada Ley de Ordenación Territorial.

Aquella primera redacción si bien introdujo destacables novedades, resultaba insuficiente para abarcar una visión supralocal del territorio. Incluso para algunos autores podía resultar un texto algo barroco, con repeticiones no siempre coherentes entre sí⁷.

LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE ARAGÓN DE 2009

Años después, la Ley 4/2009 de 22 de junio sí introdujo en Aragón una nueva regulación de la ordenación territorial aragonesa.

Necesitábamos adecuar nuestra normativa a las novedades introducidas por la Unión Europea (Potsdam, 1999 y Leipzig, 2007). Los documentos de planificación territorial debían elaborarse atendiendo a los grandes principios de ordenación del territorio europeo: el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión prudente del patrimonio natural y cultural. La LOTA'09 también respondía al inexcusable menester de establecer una adecuada relación con la normativa medioambiental.

Por último había que adaptar nuestras normas territoriales al modelo de organización administrativa de Aragón en el que por un lado, teníamos que tener en cuenta la unidad comarcal y a nivel interno, a los Departamentos de Ordenación del territorio y Urbanismo que en aquel entonces se encontraban fraccionados desde 1999 a diferencia de lo que ocurría en el resto de comunidades autónomas.

Como resultado, en el Título Preliminar, el art. 2º precisa mejor los objetivos a alcanzar que la Ley anterior (calidad de vida, desarrollo sostenible, asignación racional de los usos del suelo). Y el art. 3º por su parte, recoge una serie de estrategias conforme a las cuales debe desarrollarse la política aragonesa de OT y son: policentrismo,

⁶ Ley de Aragón 10/1993 de 4 de noviembre; Ley de Aragón 8/1996 de 2 de diciembre; Ley de Aragón 23/2001 de 26 de diciembre y las 32 Leyes de Aragón 2000-2003 de creación de las Comarcas.

⁷ LÓPEZ RAMÓN, F., “Necesidades de revisión de la Ley de ordenación del territorio en Aragón”.
Página 333.

accesibilidad, tutela ambiental, coordinación administrativa y participación ciudadana (las tres primeras resultado de la Estrategia Europea de 1999).

En el Título 2º se regulan los instrumentos de planeamiento territorial a dos niveles (planificación en cascada): la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, que deberá sustituir a las vigentes DGOT. Y las Directrices de Ordenación Territorial zonales y especiales (si bien los PORN tienen prevalencia).

Reforzando su carácter útil, la nueva redacción de la LOTA plantea un sistema de evaluación en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia a través de la formulación de indicadores.

En el Título 3º comprende los instrumentos de gestión territorial: Programas de Gestión Territorial y los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, en cuanto a aspectos generales se refiere.

En resumen, la LOTA'09 es un texto actualizado en el contexto europeo, más preciso y equilibrado que el anterior, que se centra en la planificación física donde se distinguen los instrumentos de planeamiento de los de gestión territorial. Asimismo recoge instrumentos complementarios como el dictamen autonómico y el informe territorial que mejoran las relaciones entre la competencia de la OT, la medioambiental, la urbanística...

LA REFORMA DE LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE ARAGÓN DE 2014

En la actualidad, tal y como se predica en el Preámbulo, la experiencia acumulada aconseja introducir ciertas reformas a fin de robustecer el alcance de la función ordenadora del territorio al tiempo que se flexibiliza su aplicación y para ello el legislador aragonés dio forma a la Ley 8/2014 de 23 de octubre por la que se modifica la LOTA'09.

En buena medida la reforma viene justificada por la previa reforma de la legislación de urbanismo de la Comunidad Autónoma, pues ambas funciones públicas están relacionadas de tal forma que la alteración de los contenidos de una de ellas afecta directamente al contenido de la otra, igualmente el legislador aragonés persigue

incorporar a la normativa autonómica el espíritu de la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020.

Aunque no se trata de una transformación que afecte a la estructura y el sentido general de la ley, esto es, no se implanta una nueva regulación de contenidos. Más bien, su modificación se centra en describir las técnicas, instrumentos y procedimientos con los que manejarnos a la hora de ordenar el territorio, esto implica remitir a instrumentos de carácter sectorial o integral que van concretando o desarrollando el contenido propio de la Ordenación del Territorio. Pese a lo dicho, en el Preámbulo podemos detectar ciertos criterios sustantivos como la tutela del paisaje o la filosofía de trabajo Open Data⁸.

Entre las principales novedades que se incorporan distinguimos un nuevo régimen de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, que se abren a la iniciativa privada mediante un procedimiento de concurso público. Igualmente, se exigirá justificación para ubicar estos Planes y Proyectos en suelos distintos de los señalados como preferentes, reforzando el sistema garantista.

La otra gran línea de la reforma se refiere a la tutela del paisaje, partiendo del Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000) que introduce instrumentos propios de actuación como los Estudios de Impacto Paisajístico, procurando la protección y recuperación del acervo paisajístico aragonés.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: DE LAS DGOT A LA EOTA

La ordenación del territorio en Aragón necesita de instrumentos de ordenación así como de unos programas económicos precisos y vinculados a plazos concretos⁹. Solo así obtendremos una regulación que vaya más allá de ser un conjunto de normas limitativas del urbanismo, dotando a la ordenación territorial de capacidad transformadora de la realidad.¹⁰

En este contexto, ya la Ley de Ordenación Territorial de Aragón de 1992 representaba

⁸ Es decir, poner a disposición de los ciudadanos la información territorial así como dotar de mayor transparencia la actuación de las distintas Administraciones Públicas.

⁹ Como el Diagnóstico socioeconómico de Aragón. Programa de los Fondos EIE 2014-2020.

¹⁰ BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público Aragonés*, p. 1729.

las Directrices Generales de Ordenación Territorial (DGOT) como *«el instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón»* (art. 10). Es decir, constituían el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y aplicación de las políticas sectoriales.

Las Directrices Generales de Ordenación Territorial se estructuraban en los siguientes apartados:

- a) Memoria, esto es, una síntesis descriptiva de las características socioeconómicas de Aragón.
- b) Modelo territorial, en el que se nombraban una serie de principios para orientar las diferentes propuestas contenidas en las Directrices y Estrategias.
- c) Criterios, se trata de propuestas concretas que el Gobierno de Aragón debía tener presente (pues, si bien no eran vinculantes, las desviaciones debían ser justificadas).
- d) Directrices instrumentales, se caracterizaban por ser de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón.
- e) Directrices de Ordenación Territorial, que se articulaban temáticamente en los siguientes apartados:

I. Patrimonio natural.

II. Población, sistema de ciudades y equipamientos comunitarios.

III. Infraestructuras territoriales.

IV. Actividades económicas.

V. Patrimonio cultural.

Dentro de las DGOT se ubicaban las Estrategias territoriales¹¹ cuya función descansaba en explicitar formas de actuar siguiendo la línea de ciertos principios en los que se basaba el modelo territorial, es decir, meras orientaciones para el Gobierno de Aragón, sobre la base de los principios de eficacia, oportunidad y flexibilidad.

Sin embargo, frente a la gran extensión de propuestas contenidas en las Directrices y Estrategias, faltó concreción en los instrumentos de aplicación.

Con la llegada de la ley 4/2009 de 22 de junio, la Estrategia Territorial de Aragón y las

¹¹ Ley 7/1998 de 16 de julio, artículo 1: Finalidad. Se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, en los términos que figuran en el Anexo de esta Ley, integradas por: a) Estrategias territoriales para el modelo territorial.

Directrices Territoriales pasan a tener contenidos similares¹² en los que se sigue poniendo énfasis a la relación entre ordenación del territorio y urbanismo. Por otro lado, ambas incluyen de una serie de indicadores e índices de seguimiento, haciendo de estos instrumentos unos más dinámicos. Esto ocurría así porque hasta la elaboración de la Estrategia, continuaban vigentes las DGOT según la Disposición Transitoria Segunda.

La LOTA'09 optó por flexibilizar el procedimiento de aprobación de la Estrategia Territorial de Aragón y garantizar una completa tramitación administrativa, considerando por ello, la naturaleza reglamentaria como la más adecuada. Además explica el establecimiento de una relación de jerarquía normativa entre la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y el resto de instrumentos de planificación territorial al establecer la Ley que, si bien la aprobación de estos últimos no requiere la previa aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, deben adaptarse al contenido de ésta.

La principal distinción entre EOTA y DGOT descansa en que la decisión de elaborar la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón a iniciativa de la Comisión Delegada del Gobierno para política territorial; la elaboración al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y la aprobación al propio Gobierno, previa información pública, sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental, y debate en las Cortes de Aragón. Mientras que las DGOT, se aprobaban por Ley de las Cortes de Aragón.¹³

Por otra parte, el nuevo art. 20 de la Ley 4/2009, prevé que la EOTA pueda ser modificada mediante la aprobación definitiva de un plan o proyecto de interés general de Aragón *«en todos aquellos aspectos derivados de la inserción de dicho plan o proyecto en el modelo territorial de Aragón»*.

¹² El artículo 18.4 LOTA'09 definía las normas de la EOTA como un conjunto de reglas de aplicación directa o con incidencia en el planeamiento territorial o urbanístico. Por su parte, el artículo 22 viene a decir que las normas de las DGOTA incluyen un conjunto de reglas de aplicación directa o con incidencia en el desarrollo del planeamiento territorial o urbanístico.

¹³ Fue uno de los puntos de desencuentro a la hora de aprobar definitivamente la LOTA'09, así Vicén Fuster (CHA) afirmaba «Se pasa de tener unos parámetros fijos a irlos fijando a golpe de decreto según la santa voluntad del Gobierno, lo que es realmente grave y crea una inseguridad jurídica con efectos imprevisibles». Fuente: <http://www.cortesaragon.es/Nota-de-prensa.712+M5ec98e72d49.0.html?&L=2> y <http://www.cortesaragon.es/Nota-de-prensa.712+M55ff469feb9.0.html?&L=2>

Este tipo de modificación estaría exento, según el art. 38.2, de la obligación de sometimiento a debate de las Cortes de Aragón lo que para algunos ha supuesto un trato discriminatorio respecto de los proyectos formulados por los ayuntamientos, que han de acomodarse a la EOTA, frente a los autonómicos, exentos de ese requisito, al tiempo que ponía en duda la capacidad de ordenación territorial global de la Estrategia, susceptible de modificaciones puntuales de acuerdo con los diversos intereses, públicos o privados, que puedan canalizar los distintos Departamentos del Gobierno de Aragón¹⁴.

Aunque en definitiva, que la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón pudiese ser modificada en caso de que las Directrices Territoriales o los Planes y Proyectos de interés general tuviesen contenidos contrarios; o el supuesto de adaptar las DGOT a la EOTA por haberse aprobado ésta con posterioridad en términos de incompatibilidad sobrevenida, lo que busca es dotar de flexibilidad a los mecanismos y en última instancia resultar coherentes unos documentos con otros.

PROCESO DE APROBACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE ARAGÓN

A lo largo del año 2013, el Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio, fue trabajando en la redacción del primer borrador de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA), de conformidad con lo establecido en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) para que hoy en día la EOTA sea el instrumento de planificación territorial que permita diseñar, desde una perspectiva estratégica y en estrecha colaboración con los agentes que actúan sobre el territorio, el modelo de uso y transformación del territorio aragonés a corto, medio y largo plazo (Aragón 2025).

El objetivo principal es establecer pautas de actuación (estrategias y normas) para los agentes territoriales, que promuevan el desarrollo territorial de nuestra Comunidad Autónoma de forma equilibrada y sostenible. Es decir, la mejora de todos aquellos factores que configuran la calidad de vida de los habitantes de un territorio y que

¹⁴ MORENO CASADO, C., Y AGUADO ORTA, M.J., “Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009” páginas 47-88.

dependen, de forma directa o indirecta, de las características del territorio en el que viven (factores territoriales de desarrollo), teniendo en cuenta una serie de condicionantes que pueden limitar o potenciar este desarrollo.

A través de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación y la Dirección General de Ordenación del Territorio, se diseñó un proceso participativo en el que instituciones, agentes económicos y sociales, entidades sociales, colegios profesionales, universidades y otras organizaciones implicadas, debatieron con el objeto de enriquecer con sus perspectivas y propuestas el Modelo territorial propuesto en el borrador de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

En este proceso se quiso contar con los diferentes agentes implicados en la materia, convocándose a 97 entidades representativas de diferentes intereses y ámbitos: Administraciones Públicas; entidades de desarrollo local; sindicatos; asociaciones empresariales; entidades sociales; asociaciones defensa del patrimonio; asociaciones medioambientales; asociaciones deportivas en el medio natural; organizaciones profesionales agrarias; asociaciones forestales; centros de investigación; colegios profesionales y universidades

El borrador del Modelo territorial de la EOTA establecía 20 objetivos generales, establecidos en función de los factores y condicionantes del desarrollo territorial establecidos en el análisis y diagnóstico precedente (Memoria), así como 112 objetivos específicos, y las respectivas estrategias de actuación previstas para cada uno de estos objetivos. Todos ellos sujetos a posibles modificaciones en función de la participación ciudadana y de las demás entidades involucradas en el proceso¹⁵.

Si bien, el Proyecto de Estrategia Territorial de Aragón no solo se ha sometido al trámite de información pública por plazo de dos meses, garantizando la participación ciudadana en el procedimiento como hemos visto, sino que también ha superado un procedimiento de evaluación ambiental y el informe del Consejo de Ordenación del

¹⁵ De las 756 aportaciones recabadas, 123 se han aceptado total o parcialmente y 162 han sido rechazadas. Respecto a las aportaciones restantes se ha considerado que: o bien ya se encontraban recogidas en la EOTA; o se encuentran recogidas en otro tipo de normativa (64); se manifiesta la conformidad aunque no han afectado al documento objeto de debate (37) o son aportaciones que no requieren respuesta (121). Fuente: <http://aragonparticipa.aragon.es/elaboracion-de-la-estrategia-de-ordenacion-territorial-de-aragon>

Territorio de Aragón¹⁶. En consecuencia, dicho Proyecto fue aprobado provisionalmente por el Consejo de Gobierno el 29 de julio de 2014 y posteriormente, sometido a las Cortes de Aragón para su examen como plan o programa en los términos previstos en su Reglamento.

Tras este completo proceso en su elaboración, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón se constituye como el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido, partiendo del análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, y de acuerdo con los objetivos y estrategias contenidos en el título preliminar de la Ley de Ordenación del Territorio.

El proceso finaliza con la aprobación, mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón por el Departamento de Política Territorial e Interior de Aragón. Seguidamente, el Consejo de Gobierno acuerda la redacción del Programa de Gestión Territorial de Aragón previsto en la disposición adicional séptima de la LOTA'09

Una vez aprobada la EOTA, el principal efecto es la derogación de las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio en desarrollo de la ya derogada Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, a las que vendrá a sustituir.

ESTRUCTURA DE LA EOTA

La Estrategia que trata de abordar la incidencia que cada uno de los factores y condicionantes del desarrollo territorial tiene sobre todos los demás, sin perjuicio de las especialidades contenidas sobre un territorio determinado como las áreas sujetas a planes de ordenación de los recursos naturales o forestales, vías pecuarias; zonas de

¹⁶ El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón tiene entre sus funciones atribuidas por la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, la de emitir informe sobre los instrumentos de ordenación territorial elaborados por la Comunidad Autónoma (art. 9.5, 19.5 y 26.9 de la LOTA).

dominio público, de afección, etc, se estructura en los siguientes documentos:

Memoria, Modelo territorial, Indicadores, Informe de Sostenibilidad Ambiental y Documento resumen.

La Memoria trata de un análisis del sistema territorial de Aragón desglosando cada uno de los factores del desarrollo territorial. Dicho contenido es sintetizado en el Documento resumen.

El Modelo territorial por su parte, contiene los objetivos específicos que dan concreción a los enunciados de la memoria. Las determinaciones contenidas en este documento son de dos clases: estrategias, determinaciones orientativas, vinculantes, de forma que si una administración decide apartarse de ellas deberá motivar su decisión y ser compatible con los objetivos de la Estrategia. Y normas, esto es, reglas de aplicación directa.

El documento se completa con un conjunto de Indicadores que valoran el grado de consecución de cada uno de los objetivos específicos y permiten adoptar medidas de corrección, actualización o revisión de la EOTA.

Por último, el Informe de Sostenibilidad Ambiental da cumplimiento al procedimiento de evaluación estratégica establecido en la Ley 7/2006 de 22 de junio de protección ambiental de Aragón.

En el estudio del contenido de la EOTA he decidido partir del esquema empleado en la Memoria, siguiendo cada uno de los factores que inciden en la Ordenación del Territorio de Aragón, si bien me ha parecido oportuno de cara a adentrarnos en la materia, comenzar por el capítulo titulado Contexto territorial.

II. DESARROLLO: LA EOTA EN CONCRETO

1. CONTEXTO TERRITORIAL

Aragón, con una superficie de 47.719 km², comprende las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza y representa casi una décima parte del territorio español (9'4%) ocupando el cuarto puesto a nivel nacional en cuanto a su tamaño. Limita al norte, con las regiones francesas de Aquitania y Midi-Pyrenées (donde el Pirineo debe ser puente y no frontera); al Sur, con Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana; al este, con

Cataluña y la Comunidad Valenciana; y al Oeste con Navarra, La Rioja, Castilla y León y Castilla La Mancha.

Prácticamente el 60% de su superficie está situada por encima de los 600 m. de altitud, donde destaca la provincia de Teruel con una superficie del 84% por encima de estos 600 m. Aragón tiene una disposición casi simétrica en sus accidentes geográficos, montaña al Norte, depresión en el Centro y de nuevo, montaña al Sur, y enmarca buena parte de su actividad en dos espacios supra-regionales: el Valle del Ebro y las áreas del Norte/Centro/Cataluña y Levante¹⁷.

En este amplio territorio vive una población cuyos indicadores sociodemográficos revelan: una baja natalidad, elevado grado de envejecimiento, y una distribución espacial en densidades bajas (a excepción de Zaragoza y su entorno).

A ello se le une la mala accesibilidad a algunas de sus áreas geográficas, principalmente en los somontanos ibéricos y pirenaicos. Y sin embargo, datos socioeconómicos como la tasa de paro registrado o la renta per cápita disponible en comparación con otras comunidades autónomas muestran a Aragón como una comunidad económicamente favorecida consecuencia de su buena posición geográfica en el centro del cuadrante nororiental de la Península Ibérica (junto con datos ya expuestos como la escasa población o la actividad económica del corredor del Valle del Ebro). Esta localización aragonesa en el cuadrante Nordeste español representa uno de sus activos más importantes, reforzado por la situación de Zaragoza y su entorno en el hexágono formado por las seis áreas metropolitanas del Nordeste de España y del sur de Francia (Zaragoza junto con Madrid, Valencia, Barcelona, Toulouse y Bilbao).

En el plano europeo, nuestra Comunidad forma parte de la diagonal continental europea integrada por doce regiones como Auvergne. Como vemos no se puede considerar a Aragón de manera aislada, sino que deben ser tenidos en cuenta los ámbitos que la rodean y sus estrategias de desarrollo.

Igualmente, en Aragón existen zonas periféricas y fronterizas que están vinculadas a otros municipios de otras comunidades autónomas, ello implicará una labor de cooperación interadministrativa a la hora de prestar servicios comunitarios de manera

¹⁷ Memoria, sección quinceava, página 2.

eficiente. En este contexto, se han trazado seis grandes unidades territoriales para llevar a cabo un planeamiento coordinado y son:

- Eje del Pirineo, por las relaciones de turismo, ocio, deporte, entre Aragón con Navarra, las regiones francesas y Cataluña.
- Franja Oriental, formada por las comarcas de La Ribargoza, La Litera, Bajo Cinca, Bajo Aragón y Matarraña complementa determinados servicios en Cataluña.
- Eje del Ebro, desde Zaragoza hasta Navarra se desarrolla una dinámica actividad (industria, agricultura) aunque entre sus puntos débiles se encuentran los grandes vacíos hasta alcanzar el área de Fraga.
- Eje del Jalón, donde las estrategias junto con Castilla La Mancha y Castilla y León pueden producir efectos beneficiosos en Aragón.
- Eje del Somontano del Pirineo, se proyecta hacia Cataluña y hacia Navarra (N-240), es un eje dinámico con aptitudes para constituirse como uno complementario del eje del Ebro.
- Eje Norte-Sur, facilita el acercamiento de las bandas periféricas de Aragón al lugar central (apoyado por la A-23).

Estas unidades territoriales se complementan con una serie de espacios naturales que Aragón comparte con otras comunidades autónomas y regiones francesas como el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, entre otros.

Vistas todas las conexiones que presenta el territorio aragonés parece que el gran reto para su vertebración externa es la mejora en infraestructuras de comunicación supra-regional, destacando en este caso como modo de transporte el ferrocarril.

2. POBLACIÓN

La población constituye el primer elemento del sistema territorial a analizar por la EOTA por cuanto elevar la calidad de vida de los habitantes del territorio aragonés es el principal objetivo de ésta. Desde el punto de vista territorial se consideran relevantes los siguientes aspectos de la población aragonesa:

- La distribución de la población (sistema de asentamientos, equilibrio demográfico).
- Las necesidades de la población en materia de equipamientos y servicios (estructura demográfica, equilibrio demográfico).
- Los diferentes colectivos sociales en aras de una mejor cohesión social así como una mejor atención a la demanda de equipamientos y servicios (estudiantes, discapacitados, jubilados...)
- La competitividad que pueden aportar a la actividad económica según su formación, su iniciativa o capacidad.

Distribución de la población

Si cruzamos los datos entre el número de habitantes aragoneses y el número de km² que abarca Aragón¹⁸ el resultado es una elevada disponibilidad del suelo que implica un mayor coste por habitante para que la gestión del territorio se efectúe en condiciones de igualdad. En el análisis de la población aragonesa se parte de la delimitación comarcal lo cual nos revela que, con excepción de la Delimitación Comarcal de Zaragoza, la densidad de las comarcas aragonesas es muy baja¹⁹ y por tanto, los asentamientos de población se ubican principalmente en Zaragoza y en torno a ésta, ya que sin contar con estos dos asentamientos, tan solo 16 superan los 5.000 habitantes y el resto se localiza en asentamientos de carácter aislado (1593 asentamientos) conforme a los datos recogidos en el análisis del Nomenclátor de 2012.

Estructura demográfica

La estructura demográfica de Aragón se evalúa aplicando los siguientes índices:

- Índice de vejez
- Índice de reemplazamiento de edad activa
- Tasa global de dependencia
- Tasa de masculinidad

El índice de vejez es la relación existente entre las personas mayores de 65 años y las de edades comprendidas entre 0 y 14 años, considerando como población joven hasta

¹⁸ 1.349.467 habitantes y 47.719'2 km² constituye el territorio de Aragón. Proyecto de Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón: Memoria, sección primera, página 2.

¹⁹ Véase: Tabla de Densidad Comarcal, Memoria, sección primera, página 3.

los 19 años. Indica la capacidad de renovación de la población de forma que, si se supera el valor de 100 la población envejecida es superior a la población joven, con un índice superior a 200 el problema para mantener la cantidad de población de ese asentamiento se agrava y si tenemos un valor por encima de 300 el asentamiento se encuentra en situación terminal. Concretamente, Belchite y Daroca son dos comarcas que superan el valor de 300 y sólo tres comarcas que son, Zaragoza, Ribera Alta del Ebro y Valdejalón no superan el valor de 200, aunque ya dan síntomas de envejecimiento.

El índice de reemplazamiento de edad activa indica en qué medida la cantidad de personas en condiciones de trabajar van a tomar el relevo a las que se van a jubilar. Los valores iguales o superiores a 100 señalan un reemplazo generacional asegurado (a menos que nos encontremos con un índice relativamente alto que nos lleve a una situación de desempleo por no existir un adecuado desarrollo económico). En Aragón contamos con un índice del 65'3 % lo cual nos remarca una baja natalidad.

Un índice por debajo del 50% pone en alerta el futuro de las actividades económicas en el municipio que se trate y la generación de rentas de sus habitantes y si el índice es inferior al 10% el asentamiento/municipio desaparecerá a corto plazo como generador de rentas del trabajo ya que suele venir unido a un índice de vejez muy alto.

De los mapas que se nos muestran en las páginas 15, 16 y 17 de la Memoria se refleja que en 77 casos, un poco más del 10% de los municipios, no hay reemplazamiento de los efectivos, por lo que la supervivencia económica del municipio queda en entredicho y de éstos, 70 tienen un índice de vejez superior a 300.

En cuanto a la **tasa global de dependencia**, nos muestra cómo se desequilibra la estructura demográfica de Aragón cuando el índice de población con jóvenes y ancianos a cargo de la población activa es excesivamente alto. Desafortunadamente Aragón ocupa el 2º puesto más alto de toda España, tras Castilla y León²⁰. A nivel comarcal, los valores más altos corresponden a Belchite, Daroca y Jiloca (mayores de 70)²¹.

²⁰ Según el IAEST en 2012 Aragón tenía un valor del 51'27. Memoria, página 18.

²¹ Tabla 6, Memoria, sección primera, página 20.

Por último, la **tasa de masculinidad** es otro indicador que nos muestra si el territorio presenta desequilibrios demográficos, de gran relevancia en el medio rural para el mantenimiento de sus asentamientos. En Aragón los valores del índice de masculinidad están por debajo de 100 es decir, que hay más mujeres que hombres, y sin embargo la situación se torna más desfavorable cuando observamos los valores comarcales y municipales. De las 33 comarcas que tenemos en Aragón, 29 tienen índices de masculinidad superiores a 100 (por ejemplo, en Belchite hay 1'4 varones por cada mujer). Aunque es a nivel municipal donde se aprecian los datos más extremos pues en 79 municipios la proporción del género masculino es superior al doble del género femenino²²).

Grupos específicos de población

Para efectuar un análisis más detallado de la población, la EOTA decide dividir a ésta en los siguientes grupos:

- Población en edad escolar (infantil, primaria, secundaria, bachillerato y grado universitario).
- Población joven (14 a 30 años).
- Población en edad avanzada (más de 65 años).
- Población extranjera.
- Población discapacitada.

La población en **edad escolar** en términos generales, es escasa en Aragón lo que dificulta la localización de aulas escolares. En Aragón existen 75 municipios con un número de alumnos en principio suficiente²³ que no disponen de aula de primaria. No obstante, si hablamos de proximidad de los equipamientos educativos de enseñanza primaria, los datos son más positivos pues solo el 0'006% de los alumnos de primaria han de desplazarse a un centro que esté a más de 20-25 minutos²⁴.

En cuanto a la **educación secundaria**, esta es impartida en Institutos a nivel

²² Tabla 9, Memoria, sección primera, página 31. Analizando los estratos entre 15 y 50 años.

²³ Se exige un mínimo de cinco alumnos para formar un aula de Colegio Rural Agrupado (CRA), Memoria, página 32 y mapa de la página 35.

²⁴ Tabla 11, Memoria, sección primera, página 38.

supramunicipal, aunque en algunos casos el primer ciclo puede ser impartido también en Colegios Rurales Agrupados. La comarca de Ribera Baja del Ebro es la que soporta un mayor desplazamiento de sus alumnos²⁵, al no disponer su capital (Quinto de Ebro) de IES, aunque se da la circunstancia de que está clasificada como asentamiento dual con Fuentes de Ebro por lo que determinados equipamientos podrían instalarse en cualquiera de estos dos asentamientos. En el segundo ciclo de la ESO los datos revelan una situación más negativa pues estudiantes de 57 municipios deben trasladarse a un Instituto situado a una distancia superior a 30 minutos²⁶.

Algo parecido ocurre con los **estudios de bachillerato** ya que al no constituir parte de la enseñanza obligatoria los asentamientos que disponen de este equipamiento disminuyen y se elevan considerablemente las distancias hasta éstos, en algunos casos hasta más de una hora como ocurre en el municipio de Mosqueruela, entre otros²⁷.

Pasamos ahora, a otro grupo de población como es la de **edad avanzada**, el cual debemos tener en cuenta a la hora de ordenar el territorio por presentar necesidades específicas en cuanto al tipo de alojamiento (residencias, centros de día), y en cuanto a la asistencia social (dependencia) o sanitaria (geriatria). Del análisis efectuado en la Memoria tanto a nivel comarcal como municipal se observa que en la sociedad aragonesa este grupo de población está incrementando progresivamente a la vez que no hay una distribución homogénea de los recursos en el territorio (pues incluso hay comarcas como El Maestrazgo en las que no existe ninguna residencia y otras donde la demanda es mucho mayor que la oferta²⁸).

Por lo que respecta a la **población inmigrante**, se trata de un factor que altera la cohesión social cuando la mayor parte de este colectivo se concentra en determinados barrios o comarcas pudiendo dar lugar a la formación de guetos, por eso es de vital importancia favorecer la cohesión e integración social sobre todo en zonas como Cariñena, Valdejalón o Bajo Aragón donde se supera el 20% de población extranjera debido a la elevada demanda de trabajos agrícolas²⁹.

²⁵ Tabla 15, Memoria, sección primera, página 47.

²⁶ Tabla 15, Memoria, sección primera, página 51.

²⁷ Tabla 17, Memoria, sección primera, página 56.

²⁸ Tabla 18, Memoria, sección uno, página 57

²⁹ Tabla 20 y 21. Memoria, sección primera, páginas 60 y 61.

Otro grupo de población específico a tener presente en la ordenación territorial es el de la **población discapacitada** a efectos de minorar los problemas de accesibilidad y movilidad, ya que en Aragón supone el 9'19% de la población (superando ligeramente la media nacional³⁰) e irá en aumento debido al incremento de la esperanza de vida.

La población como condicionante del desarrollo territorial

La población activa en Aragón (15-64 años) ha decrecido en los últimos años desde el inicio de la crisis, alcanzándose el porcentaje máximo en 2007 con un 70'8% de la población activa³¹. A pesar de ello el objetivo que se propone en consonancia con la Estrategia Europea 2020 es alcanzar una tasa de población activa del 75%³².

Una circunstancia que sin duda en el futuro afectará al desarrollo territorial y a la potencialidad de la Comunidad es la formación de los aragoneses. La población de Aragón entre el año 2007 y el año 2012 ha aumentado su nivel de formación un 1'5% de los cuales, un 20'4% entre los 20 y 24 años está realizando estudios superiores³³. Siguiendo en esta línea, la tasa de fracaso escolar ha vuelto a niveles de 2000 tras varios años de incremento – aunque todavía duplique la media comunitaria –. Otro campo que influye en el desarrollo territorial son las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología o dedicadas a la investigación, donde Aragón en relación con el contexto nacional irrumpe con una posición destacable³⁴.

Analizada la población podemos decir que para mejorar la calidad de vida presente y futura de los aragoneses la planificación territorial tendrá que ser capaz de:

1. Mejorar la estructura de los asentamientos aragoneses, poniendo especial atención en la población joven y femenina.

³⁰ Memoria, sección primera, página 66.

³¹ Memoria, sección primera, página 68.

³² Uno de los cinco objetivos para 2020 de la Estrategia es garantizar el empleo al 75 % de las personas de 20 a 64 años. Fuente: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicasocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf>. Página 3.

³³ Memoria, sección primera, página 69, 70 y 71.

³⁴ Aragón ocupa la tercera posición en personas activas dedicadas a actividades con la ciencia y la tecnología, asimismo un 0'83% de la población activa aragonesa se dedica a la investigación frente al 0'25% de Castilla La Mancha por ejemplo, aunque algo distanciados de Navarra o País vasco con un 1'22 y 1'20% respectivamente. Memoria, sección uno, página 72 y 73.

2. Elevar el nivel de formación, emprendimiento... para obtener una población cualificada, emprendedora que atraiga a nuevos profesionales.
3. Favorecer la integración social y evitar la marginación territorial.

3. ACTIVIDADES ECONÓMICAS

El crecimiento del suelo productivo suele venir acompañado de ocupación, incremento del PIB y del suelo residencial, es por eso que la EOTA ha de promover en el territorio actividades económicas estratégicas³⁵ frente a políticas de reparto sin efectos relevantes.

Los territorios que presentan mayor capacidad de respuesta son Zaragoza y su entorno así como las cabeceras estructurantes del sistema de asentamientos. Desde un punto de vista territorial nos interesan los siguientes aspectos económicos:

- La distribución de la actividad económica en el territorio (sistema de asentamientos)
- La competitividad económica de cada zona (iniciativa y capacidad emprendedora de la población)
- La estructura económica y sus necesidades de equipamiento.

Aragón es la quinta economía autonómica más diversificada³⁶ y muestra una especialización productiva en tres sectores: agricultura, industria y construcción, y dentro de estos tres, el industrial es el que más peso tiene en el Valor añadido Bruto de Aragón (VAB) total aragonés (23'2%). Presentando una menor importancia el sector de servicios³⁷. La diversificación productiva de la que es protagonista el sector económico aragonés implica por un lado, una menor expocisión a determinados riesgos y reduce las fluctuaciones (los efectos de los ciclos económicos o ciertos cambios estructurales). Mientras que la especialización productiva permite incrementar la productividad a través de la concentración de esfuerzos en aquellas actividades en las que se es más competitivo. Teniendo presente estos dos conceptos, la economía aragonesa tiende más a ser una equilibrada, en contra de la creencia generalizada de que depende

³⁵ Objetivo 1.1. de acuerdo con la Estrategia de Competitividad y Crecimiento del Gobierno de Aragón. En Modelo Territorial (Tomo I), página 40.

³⁶ Memoria, sección segunda, página 3.

³⁷ Memoria, sección segunda, página 4.

excesivamente del sector del automóvil, el turismo o la logística.

En el **sector agrario**, el empleo aragonés representa una proporción superior al nacional, principalmente por la importancia de dicho sector en las Provincias de Huesca y Teruel y se puede decir que ha soportado mejor la crisis que en otras comunidades³⁸. Por ello, en un sentido estratégico, parece coherente tratar de promover la implantación de industrias agroalimentarias en los polígonos industriales de las ciudades medias aragonesas (Objetivo 1.1.E2).

En cambio, la situación de crisis no ha reaccionado de la misma forma en cuanto al empleo generado en el **sector industrial** y de la **construcción** cayendo notablemente en los últimos años. Esta pérdida de empleo industrial de un 7'5% ³⁹ indica la necesidad de revisar las políticas de desarrollo industrial en Aragón (por ejemplo, promoviendo la actividad industrial en el medio rural, Objetivo 1.2.E7) a menos que el objetivo sea continuar con la especialización en otros sectores.

Finalmente, el proceso de **terciarización** iniciado en la década anterior se mantiene estable, siguiendo un crecimiento moderado que en un futuro atendiendo al capítulo dedicado a la población, probablemente necesite de profesionales especializados en la población de edad avanzada.

En cuanto a la **distribución territorial de la actividad económica**, en 2012 el Valor añadido Bruto de Aragón asciende a 30.739 millones € de los cuales más de la mitad se generan en Zaragoza (57'7 %) seguida a distancia de Huesca y Teruel.

En el plano comarcal, contamos con 15 comarcas que superan por encima del valor medio de productividad (Daroca, Belchite, Los Monegros, entre otras), 6 tienen una productividad que se mantiene en la media aragonesa (Calatayud o la Jacetania son dos ejemplos), a diferencia de lo que ocurre con las 12 comarcas restantes (Matarraña, Bajo Aragón, etc). En lo que sí que coinciden es que la mayoría de ellas presentan un fuerte índice de especialización en agricultura⁴⁰.

En un **futuro**, la política económica del Gobierno de Aragón vendrá condicionada en

³⁸ Memoria, sección segunda, página 8.

³⁹ En 2001, el empleo industrial en Aragón suponía un 27'5% de la población activa mientras que en 2010 descendió a un porcentaje inferior al 20%. Memoria, sección segunda, página 9.

⁴⁰ Memoria, sección segunda, página 18.

primer lugar, por la necesidad de corregir los desequilibrios económicos consecuencia del notable endeudamiento de todos los agentes económicos públicos y privados en estos últimos años. En segundo lugar, por las políticas adoptadas a nivel europeo y nacional sobre redistribución personal y territorial de la renta, donde la moderación del gasto parece inevitable cuando no se aprecian avances significativos en la productividad. Con este escenario, no cabe duda de que las **exportaciones** van a jugar un papel relevante en tanto en cuanto nos permiten diversificar el riesgo de las operaciones comerciales, obtener nuevos clientes, ampliar la facturación y aporta a las compañías una mayor capacidad de adaptación a hipotéticos cambios del entorno al actuar ante escenarios distintos⁴¹.

4. ALOJAMIENTO

El acceso a una vivienda digna no solo es un mandato constitucional, es una de las demandas con las que más están sensibilizados los ciudadanos y uno de los grandes pilares de la cohesión social en el territorio⁴².

Es un hecho que a partir de 2007 el mercado de la vivienda ha sufrido un severo ajuste cuyos efectos han tratado de paliarse a través del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 a nivel nacional, y del Decreto 60/2009 de 14 de abril del Gobierno de Aragón a nivel autonómico, para incentivar la rehabilitación y el alquiler como alternativas a la venta de viviendas en el marco de una economía más sostenible.

En los próximos años es tarea pendiente ajustar el desfase entre oferta y demanda, especialmente bajo la fórmula del **alquiler social**⁴³. Estas propuestas ya se están poniendo en marcha como podemos ver con el Plan Aragonés de Gestión Social de la Vivienda 2012-2105 que elaborará una red de bolsas de viviendas para el alquiler social aportadas tanto por particulares, ya sean personas físicas o jurídicas, como por las administraciones públicas, entidades financieras y entidades sociales no lucrativas que decidan colaborar con la misma.

⁴¹ LANASPA, L., “La internacionalización de la empresa aragonesa. Resumen ejecutivo” página 8.

⁴² Atendiendo esta preocupación la EOTA en su objetivo nº 2.1.E6 incluye un programa para abordar la problemática generada por los desahucios En Modelo Territorial, Tomo I, página 43.

⁴³ Así, el Objetivo 2.1.E3 es llevar a cabo un Programa de Alquiler Social (Modelo Territorial, Tomo I, página 43).

Con ello se pretende atender las necesidades de habitación que existen en el territorio aragonés, ya sea como consecuencia de procedimientos de desahucio, o simplemente para permitir que aquellas familias o personas que no tengan ingresos suficientes para sufragar alquileres en el mercado libre puedan disponer de una vivienda digna⁴⁴.

A ello se le une la percepción de la sociedad post-crisis como una caracterizada por la **movilidad**, de manera que una vivienda en propiedad supondría un factor de freno en la búsqueda de nuevas oportunidades es por eso que se insiste en el fomento del alquiler dirigido también a los jóvenes en los entornos metropolitanos.

5. EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS

En la planificación territorial el concepto de equipamiento hace referencia al conjunto de instalaciones, edificaciones y espacios donde se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, en las que se proporciona a la población servicios de bienestar social⁴⁵. En este sentido, podemos distinguir, por un lado, los equipamientos básicos, (sanitarios, educativos) que satisfacen las necesidades de la vida cotidiana, y por otro, los excepcionales, que se componen de equipamientos culturales, deportivos, recreativos, administrativos, etc.

Comenzando por los básicos, el instrumento fundamental para la planificación territorial de los equipamientos **educativos** lo constituye el Mapa Escolar⁴⁶. En cuanto a los equipamientos **sanitarios**, partimos del contenido de las DGOT de 1998 que valiéndose igualmente de un Mapa Sanitario trataban de disminuir el tiempo de acceso a los equipamientos sanitarios, no debiendo superar en ningún caso los 20 minutos. En la actualidad esta previsión se cumple en gran parte, pero no en la totalidad, pues prestar servicios como los de geriatría o pediatría en todos los municipios resulta inviable⁴⁷.

Por lo que respecta a los **servicios sociales** característicos de la sociedad del bienestar, el Gobierno de Aragón aprobó el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón

⁴⁴ Decreto 102/2013 del Gobierno de Aragón de 11 de junio de 2013. Los artículos 9 y 10 de mencionado Decreto así como el art. 3 Orden 12/8/2013 definen los requisitos para ser beneficiario de la asignación de viviendas.

⁴⁵ Memoria, sección cuarta, página 2.

⁴⁶ Recoge información sustancial sobre los centros docentes y la escolarización. En cuanto a la distribución espacial, el Mapa Escolar utiliza en términos generales el Municipio y la Comarca, profundizando más en las capitales de Provincia.

⁴⁷ Memoria, sección cuarta, página 5. Véase el Mapa Sanitario de Aragón en Modelo Territorial (Tomo I) página 46.

2012-2015 para garantizar el acceso a éstos por todos los ciudadanos en condiciones de igualdad⁴⁸. Como hemos visto, Aragón tiende al sobrenvejecimiento, circunstancia que por su volumen y nivel de necesidades que requiere, sin duda constituye uno de los principales ejes de la planificación estratégica del Sistema de Servicios Sociales.

Otros equipamientos son los culturales (bibliotecas, salas polivalentes, museos...), los equipamientos deportivos, siendo significativo el continuo aumento de instalaciones deportivas en el territorio⁴⁹; o los equipamientos comerciales, de los 14 centros comerciales que hay en Aragón, 11 se localizan en Zaragoza donde se valora el peso de estas implantaciones comerciales como apoyo para crear nuevos nodos de centralidad supra-municipal asociados a grandes corredores de transporte público⁵⁰.

La planificación de los equipamientos se hará de acuerdo con el sistema de asentamientos que define el modelo territorial de Aragón⁵¹ procurando la excelencia y la especialización urbana y evitando la acumulación de equipamientos del mismo tipo y nivel de influencia. En este sentido se distinguen seis **niveles de influencia** de los equipamientos: autonómica, provincial, supracomarcal, comarcal, subcomarcal y de influencia local. No obstante, debido a las peculiaridades del tipo de dotación o del estado actual de su oferta, la administración competente puede justificar la localización de un equipamiento en un ámbito territorial distinto, como ocurre en Barbastro, Calatayud y Alcañiz que cuentan con un hospital comarcal.

El papel que juegan los equipamientos y servicios en el **medio rural** es mucho más determinante por su relación de dependencia que en los núcleos urbanos. Esto porque generalmente los servicios son prestados a través de la acción pública ya que el escaso tamaño de población no atrae a la inversión privada. No obstante la administración pública también condiciona su inversión a un tamaño mínimo de asentamientos poblacionales para cumplir con el criterio de eficiencia en colaboración con la igualdad

⁴⁸ La Carta Social Europea de 1961 ratificada por España en 1980 estableció que «Toda persona tiene derecho a beneficiarse de servicios de bienestar social», lo que ha supuesto una referencia de indudable trascendencia.

⁴⁹ El objetivo 3.5 es la elaboración de un Plan de Instalaciones Deportivas. Modelo territorial (Tomo I), página 50.

⁵⁰ Tabla 4, Memoria, sección cuarta, página 13 y objetivo 3.6 en Modelo Territorial (Tomo I), página 52.

⁵¹ Según un grupo de centralidades, asentamientos autosuficientes, dependientes y aislados. En Modelo Territorial (Tomo I) página 119 a 122.

de oportunidades. En este sentido, cabe destacar la labor de los Centros Rurales Agrupados (CRA) como modelo de organización escolar en las poblaciones rurales.

6. MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

Se entiende por movilidad la capacidad que una persona o un bien tiene para moverse, es decir, para trasladarse en el territorio. El concepto de movilidad se puede aplicar desde la perspectiva territorial a tres grandes grupos de elementos: a las personas, a las mercancías y a la información. La movilidad necesita a su vez de dos elementos tales como el vehículo y la infraestructura sobre la que se desplazarse (calles, aceras...).

En cuanto al tipo de gestión, ésta puede ser pública o privada. Con carácter general, a la hora de desplazarnos tenemos cuatro nociones presentes: un origen, un destino, un recorrido (que según el vehículo y la infraestructura disponible será más fácil o no) y una motivación o finalidad y es aquí donde surge el concepto de accesibilidad como la oportunidad de llegar a un lugar útil desde otro⁵².

La accesibilidad del territorio ha de analizarse en relación con aquellos lugares de residencia, equipamientos y centros de trabajo que conforman los centros de interés.

Si bien hay que procurar las mejores condiciones de acceso a los equipamientos y servicios de aquellos asentamientos que se encuentran en peores condiciones, debemos tener en cuenta que no es posible la isoaccesibilidad (la misma accesibilidad).

En cualquier caso, los planes y proyectos de las administraciones públicas estudiarán la implantación de soluciones de diseño que otorguen prioridad al transporte colectivo⁵³.

Movilidad de las personas

El análisis de la movilidad de las personas se efectúa en función del tipo de vehículo utilizado, en función del ámbito territorial, así como en relación con el concepto de intermodalidad.

La movilidad de las personas se desarrolla en dos estadios, el urbano y el interurbano. En cuanto al ámbito urbano, la ordenación del territorio debe procurar que movilidad motorizada sea compatible con el desplazamiento de los peatones y ciclistas

⁵² Memoria, sección quinta, página 2.

⁵³ Objetivo 4.5.E2, Modelo territorial (Tomo I) página 60.

(especialmente en el caso de Zaragoza) favoreciendo desde un punto de vista medioambiental más estos últimos junto con el transporte público para desplazamientos cortos⁵⁴.

Dentro de la movilidad en el ámbito urbano, la Estrategia distingue⁵⁵:

Los **pequeños asentamientos**, en general los desplazamientos internos se realizan andando.

Las **ciudades medias**, conforme va creciendo el tamaño de los asentamientos, aumenta la movilidad motorizada (pública y privada), no obstante en este tipo de ciudades es conveniente favorecer las infraestructuras que impliquen la movilidad interurbana con bicicleta. Igualmente es preciso ofrecer alternativas para aquellas zonas que solo son accesibles a través de escaleras para facilitar el desplazamiento de personas con reducida movilidad, en silla de ruedas, etc.

Zaragoza, por su tamaño y complejidad en la movilidad de sus habitantes requiere un tratamiento especial, por ejemplo, es la única población aragonesa que cuenta con tranvía y cuyo aeropuerto no solo conecta con el resto de Aragón y a nivel nacional sino también internacional. Aquí la movilidad interurbana es prácticamente motorizada y se caracteriza por:

- Desarrollarse exclusivamente sobre infraestructuras públicas (o privadas en régimen de concesión).
- La movilidad motorizada implica una fuerte inversión económica para la construcción de sus infraestructuras.
- En el transporte ferroviario tanto la gestión como el servicio es público. A diferencia del modo aéreo en el que son compañías privadas las que ofertan los servicios de transportes.
- En el transporte de carretera distinguimos los vehículos utilitarios (movilidad privada) de los servicios públicos de transportes de gestión privada como los autobuses. Hoy por hoy, este modo de transporte es el único que garantiza la accesibilidad universal al territorio mediante el vehículo privado, sin embargo, esta circunstancia no garantiza una movilidad de calidad entre los múltiples nodos.

⁵⁴ Memoria, sección quinta, página 8.

⁵⁵ Memoria, sección quinta, página 8 y siguientes.

Centrándonos en éste último modo de transporte, es preciso tener en cuenta que la movilidad y accesibilidad pueden verse limitadas pues, no todos los habitantes del territorio disponen de vehículo privado o incluso existe población que no está en condiciones de conducir un vehículo (niños, personas mayores). En caso de disponer y estar en condiciones, las características de la red viaria no son homogéneas en toda la Comunidad Autónoma, afectando por ello a **la calidad** de la movilidad y a la **accesibilidad** equivalente. Y en último lugar, conviene reflexionar sobre las aportaciones que los otros modos de transporte hacen a la movilidad (ferroviario, aéreo). El entorno metropolitano de Zaragoza se define por su alta movilidad, donde los modos de transporte predominantes son el transporte público pero sobre todo el privado a través de la red viaria⁵⁶ seguido del transporte ferroviario de cercanías impulsado por la estación de cercanías de Goya, así como la línea del AVE hacia Madrid y Barcelona⁵⁷.

El estudio de la movilidad de las personas en función de cómo intercambian los modos de transporte es lo que se conoce como **intermodalidad**. Disponer de infraestructuras de intermodalidad es básico para el aprovechamiento de las condiciones estratégicas de Aragón y en particular en Zaragoza, a fin de constituirse en el nodo de la logística del sudoeste europeo.

A. Intermodalidad respecto del peatón:

La **movilidad peatonal** suele ir acompañada del uso de la bicicleta, que se ve favorecida por el servicio público de éstas (aunque de momento solo se presta en Zaragoza). Esta demanda implica la necesidad de adaptar la red viaria susceptible de ser utilizada por los ciclistas para que sea compatible con el transporte motorizado así como de incrementar los puntos de servicio.

Por lo que respecta a los **vehículos motorizados** en relación con los peatones, el principal punto de intercambio son los aparcamientos cuya localización presenta cierta problemática ya que la instalación de aparcamientos públicos en lugares centrales es muy costosa y requiere de una extensión superficial considerable. En cualquier caso,

⁵⁶ La EOTA se basa en el Plan de Movilidad Sostenible de Zaragoza de 2006, aunque la información analizada corresponde a los años 2001 a 2004.

⁵⁷ Memoria, sección quinta, páginas 9 y 10.

las grandes superficies comerciales suelen llevar aparejadas instalaciones a tal fin al igual que centros de interés como los grandes equipamientos hospitalarios. Otra cuestión que la EOTA reconoce que está pendiente de tratar es el aparcamiento de las motocicletas en las aceras invadiendo la infraestructura propia de la movilidad peatonal.

La intermodalidad entre peatones y **vehículos públicos**⁵⁸ tiene lugar principalmente en las estaciones y paradas de autobuses o de taxis situadas en lugares próximos a los centros de atracción.

En Aragón, las estaciones de autobuses se sitúan en las capitales provinciales, entre las que cabe destacar la estación Delicias que reúne las condiciones de centralidad (eliminando las distintas estaciones dispersas por la ciudad) y facilita la intermodalidad con el ferrocarril, y en algunas cabeceras supracomarcas, véase la estación de autobuses de Calamocha.

Por su parte, las paradas de autobuses en Zaragoza han ido mejorando al incrementar la comodidad de los viajeros y la información que proporcionan (tiempo de llegada de los autobuses, paradas que incluyen asientos, techo para proteger al viajero de las inclemencias climatológicas, etc). La mejoría es análoga respecto de las paradas de autobuses en el medio rural aunque este tipo de instalación va en función del número de viajeros potenciales.

La intermodalidad **peatón-ferrocarril** suele tener lugar en instalaciones ubicadas en la periferia de los asentamientos, siendo por tanto necesario un modo de transporte intermedio (taxi, vehículo privado, etc). Este factor es interpretado por la EOTA como un hándicap a la hora de desarrollar el transporte ferroviario de cercanías⁵⁹, si bien la puesta en marcha de la estación de Goya en Zaragoza ha mejorado sensiblemente la explotación de esta línea. No obstante, Ministerio de Fomento anunció a comienzos de 2013 la previsión de cierre de un importante número de estaciones de ferrocarril a causa de que el tráfico de viajeros era mínimo. A diferencia de lo que ocurre con la línea internacional de Canfranc, que se ha firmado un acuerdo con la región francesa de

⁵⁸ Memoria, sección quinta, página 13.

⁵⁹ Objetivo 4.1.E6 en Modelo Territorial (Tomo I), página 57.

Aquitania para el restablecimiento de ésta⁶⁰.

B. Intermodalidad del vehículo privado:

El intercambio desde un vehículo privado es estudiado en relación con el **transporte público**. La intermodalidad con el transporte público por carretera se materializa con la disponibilidad de aparcamientos suficientes en los entornos de las estaciones de autobuses como las de Zaragoza, Huesca y Teruel. Un caso singular es el acceso al centro de Zaragoza desde el entorno metropolitano con vehículo privado que, debido a la inexistencia de aparcamientos con capacidad, ocasiona tráfico innecesarios en el interior de la ciudad. El vehículo privado con el **transporte ferrocarril** se relaciona de igual manera que lo descrito anteriormente para las estaciones de bus, ya que son instalaciones intermodales. Por su parte, los **aeropuertos** de Zaragoza y Huesca disponen de aparcamientos adecuados para garantizar la intermodalidad con el vehículo privado.

C. Intermodalidad del transporte público interurbano:

Una de las conexiones más importantes es la de las **estaciones de buses** y las líneas de transporte urbano para que los viajeros que entran o salen de la ciudad puedan intercambiar el modo de transporte sin dificultad. Por ejemplo, la estación Delicias presenta deficiencias a la hora de conectar al viajero que llega con ciertos puntos de la ciudad, aunque actualmente con la red de tranvía se han habilitado varias zonas que facilitan el transbordo de los viajeros.

Otra intermodalidad es la del **aeropuerto** de Zaragoza que dispone de una línea de transporte urbano la cual conecta con el centro de la ciudad y la estación Delicias. Con respecto al aeropuerto de Huesca, no se prevé que pueda recibir vuelos de pasajeros con carácter regular, más allá de los vuelos chárter⁶¹.

Movilidad de mercancías

⁶⁰ Memoria, sección quinta, página 27. Objetivo 4.1.E8 en Modelo Territorial (Tomo I), página 57.

⁶¹ Memoria, sección quinta, página 27.

Para la ordenación del sistema de transportes de Aragón se elaborará una Directriz especial de transportes conciliando las necesidades de movilidad con la viabilidad de los servicios⁶². A efectos de la ordenación territorial nos interesa la movilidad de las mercancías motorizadas que actúan en dos ámbitos⁶³:

- Movilidad **urbana** de mercancías, el reparto de mercancías en los asentamientos urbanos se realiza a partir de almacenes de distribución⁶⁴ y a través de vehículos de pequeño o mediano tamaño generalmente. Esta labor se ve dificultada por la escasez de aparcamientos acondicionados para operaciones de carga y descarga, por ejemplo por haberse eliminado carriles para poner en servicio el tranvía, otra causa ocurre en los asentamientos de menor tamaño al estar ubicadas sobre topografías de fuerte pendiente.
- Movilidad **interurbana** de mercancías, donde distinguimos:
 - La movilidad de mercancías en el **ámbito aragonés**, que se lleva a cabo principalmente por carretera donde los inconvenientes fundamentales son la dependencia del coste de los combustibles y los peajes de las autopistas.
 - Y el flujo de mercancías que tiene como **origen/destino** el **contexto territorial de Aragón**, que en el caso de transportes muy especializados, piezas muy voluminosas o de gran peso, se utiliza el ferrocarril. En el ámbito europeo contamos con programas fomentando el transporte ferroviario, como la Red Europea de Transportes, incluso la propia EOTA considera como fundamental el impulso de la Travesía ferroviaria por el Pirineo Central para extender el transporte de mercancías al sur de Francia y al resto de Europa⁶⁵. Sin embargo, solo la plataforma de PLAZA dispone de un intercambio modal con el transporte de carretera.

Movilidad de la información

La movilidad de la información (telefonía móvil, internet, radio y televisión digital terrestre) desde un punto de vista territorial se comienza a estudiar en el momento en que tiene implicaciones en la movilidad de las personas por suponer un ahorro de

⁶² Objetivo 4.3, Modelo Territorial (Tomo I), página 59.

⁶³ Memoria, sección quinta, página 16.

⁶⁴ Labor facilitada por la existencia en Zaragoza de plataformas logísticas como PLAZA o la Ciudad del Transporte.

⁶⁵ Memoria, sección quinta, página 29. Objetivo 4.1.E8 en Modelo Territorial (Tomo I), página 57.

desplazamientos, especialmente útil en el sistema rural. En esta línea, el Gobierno de Aragón ya está impulsando la administración electrónica⁶⁶.

El principal inconveniente es la necesidad de contar con una serie de **infraestructuras** de telecomunicaciones y desafortunadamente el acceso a la información y comunicación de los territorios más aislados no resulta **económicamente atractivo** para las operadoras privadas.

No obstante, el Gobierno de Aragón va a centrar sus esfuerzos en extender la cobertura de redes públicas en zonas sin cobertura actual (objetivo 4.11), pues, facilitar el acceso a la información y comunicación puede ser mucho más económico que trazar nuevas redes viarias o promover servicios de transporte con muy baja ocupación⁶⁷.

7. ESCENARIO VITAL Y PATRIMONIO TERRITORIAL

El escenario vital es el territorio que cotidianamente perciben sus habitantes, esto es, el paisaje⁶⁸ que a efectos de la ordenación del territorio convive con otros elementos los cuales no pueden considerarse propiamente como paisaje, el clima o las ondas sonoras. Junto con el escenario vital se aborda lo que se denomina como patrimonio territorial, es decir, el conjunto de los valores más sobresalientes del territorio desde el punto de vista natural⁶⁹ o cultural⁷⁰ que va dando forma a la identidad de sus habitantes (la riqueza lingüística, por ejemplo).

En los últimos años, la variable del paisaje en el planeamiento territorial ha ido cobrando fuerza, se ha pasado de una percepción relacionada con una mera cualidad del medio físico a una **visión integral** entendiéndolo como un activo cultural, económico y social consecuencia de la Convención Europea del Paisaje. Por consiguiente no solo es importante analizar y gestionar los paisajes sobresalientes, sino también aquellos

⁶⁶ Objetivo 4.12. Modelo territorial (Tomo I), página 63.

⁶⁷ Memoria, sección quinta, página 29.

⁶⁸ De acuerdo con la definición recogida en el Convenio Europeo del Paisaje en su artículo 1º a) «por paisaje se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos».

⁶⁹ Regulado por la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁷⁰ «El Patrimonio Cultural Aragonés está integrado por todos los bienes materiales e inmateriales relacionados con la historia y la cultura de Aragón que presenten interés antropológico, antrópico, histórico, artístico, arquitectónico, mobiliario, arqueológico, paleontológico, etnológico, científico, lingüístico, documental, cinematográfico, bibliográfico o técnico, hayan sido o no descubiertos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o bajo la superficie de las aguas» Art. 2 Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

paisajes **cotidianos** que por ser los más vistos, son los que más influyen en nuestra calidad de vida⁷¹. Otra novedad es tomar en consideración las preferencias paisajísticas de las propias poblaciones de manera que se involucren de forma plena en los procesos de conservación y gestión de éstos⁷², participación que combinada con los criterios de los expertos, se configura como un elemento de sensibilización y aprendizaje.

De acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje, la Estrategia propone continuar la labor que el Gobierno de Aragón comenzó en 2008 con la elaboración de **mapas de paisaje** para distintas comarcas, ahora junto con los **estudios de impacto paisajístico** y manuales de **integración paisajística**⁷³.

El paisaje es un gran recurso de naturaleza económica y competitividad territorial donde el fenómeno turístico está cada vez más relacionado. Así, entre los objetivos de la EOTA se encuentra la **promoción** del paisaje aragonés a través de estrategias como fomentar, a semejanza de la red «Los pueblos más bonitos de España» la creación de una red de asentamientos formada por «Los pueblos más bonitos de Aragón» o habilitar una red de itinerarios de interés paisajístico en conexión con los miradores aragoneses⁷⁴. Sin olvidarnos del paisaje urbano con su comercio tradicional de los cascos históricos de las ciudades y de los pueblos, así como sus espacios públicos que son también factores que forman parte de nuestro acervo cultural y contribuyen a la mejora de la calidad de vida. En definitiva, hay que aprovechar los nuevos perfiles de los turistas que buscan nuevas experiencias, algo diferencial y de calidad y en este campo Aragón cuenta con una gran variedad de paisajes⁷⁵.

Por lo que respecta al **patrimonio cultural**, los aragoneses contamos con espacios bien diferenciados⁷⁶ de otros que, generados en un contexto de globalización, son paisajes

⁷¹ «Tan importante es la preservación de los paisajes agrarios de la piedra seca del Maestrazgo, como la ermita de las afueras del pueblo o la fuente de la romería tradicional (...) que constituya un signo de identidad e identificación local». Memoria, sección sexta, página 5.

⁷² Memoria, sección sexta, página 3.

⁷³ Objetivo 5.1.N1. en Modelo Territorial (Tomo I) página 65.

⁷⁴ Objetivos 5.5.E3, E4, 45 en Modelo Territorial (Tomo I) página 67.

⁷⁵ Los montes pirenaicos e ibéricos, los regadíos históricos, los paisajes de olivos milenarios, los paisajes del vino, los abancalamientos, los paisajes de piedra seca...

⁷⁶ Estación de Canfranc, Real Monasterio de San Juan de la Peña, Castillo de Loarre y el Somontano Pirenaico, Minas de sílex del Valle del Jalón, Arte Rupestre del Arco Mediterráneo de la Península Ibérica, Paisajes de vino y sus Denominaciones de Origen en Aragón...

repetidos, banales y reconocibles en todas las latitudes. Es por eso que el planeamiento territorial, al igual que ha ocurrido en cuanto al paisaje, ha cambiado la visión contemplativa y aislada del patrimonio cultural hacia un enfoque integrador, en el que el patrimonio forma parte de un sistema territorial y se le considera tanto **recurso** como **condicionante** a la hora de ordenar el territorio⁷⁷.

Siguiendo la línea de protección y promoción, la Ley 3/1999, de 10 de marzo establece una categoría máxima de protección, los Bienes de Interés Cultural (BIC) seguida de los Bienes Catalogados y Bienes Inventariados, además del Censo como elenco general del Patrimonio Cultural. Asimismo desde 1997 contamos con figura del Parque Cultural, de la que Aragón fue pionera⁷⁸. A día de hoy son cinco: Parque Cultural de San Juan de la Peña, del Río Vero, del Río Martín, del Maestrazgo y de Albarracín.

Pese a las distintas iniciativas de protección y conservación del escenario vital, el crecimiento de las ciudades y la utilización masiva del vehículo privado están produciendo un aumento en los niveles de **ruido** y de la **contaminación**. Por ello, en consonancia con los compromisos vistos y las directrices europeas, el Gobierno de Aragón aprobó en 2009 la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias, cuyas propuestas la EOTA incorpora entre sus objetivos (objetivo 6.1.). Respecto de la contaminación acústica, el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el Plan de Acción 2010-2015 con tres ámbitos de actuación:

- Plan Corrector, busca reducir el actual impacto acústico.
- Plan Preventivo, trata de evitar la aparición de nuevas situaciones impactativas.
- Plan de Preservación, para mantener aquellas situaciones acústicamente tranquilas.

Uno de los grandes retos futuros será diseñar una **gran malla territorial** coherente que partiendo de la escala básica comarcal, integre el conjunto de bienes patrimoniales, tanto naturales como culturales para conformar un gran sistema de patrimonio territorial en el que se brinde protección conjunta a la vez que se aplican fórmulas específicas como la de los Parques Culturales. Es otras palabras, se plantea un escenario donde se deberán relacionar las políticas supramunicipales de OT, de urbanismo, de vivienda protegida, de estrategia económica, de turismo, etc, con las de protección activa del

⁷⁷ Memoria, sección sexta, página 3.

⁷⁸ La figura del parque cultural fue articulada en proyecto de ley por geógrafos (V. Bielza y R. de Miguel) y juristas (equipo del catedrático de Administrativo, López Ramón).

patrimonio cultural, paisajístico y ambiental⁷⁹.

8. SOSTENIBILIDAD

Las actuaciones con incidencia territorial deben ser sostenibles por lo que éstas deben cumplir simultáneamente tres condiciones:

- Compatibles ambientalmente.
- Económicamente viables.
- Socialmente cohesionadoras.

Así, uno de los objetivos prioritarios del planeamiento territorial ha de ser la preparación del territorio para mitigar los efectos del **cambio climático**.

A este respecto la forma urbana difusa en relación con la sostenibilidad presenta menos ventajas que la compacta al depender menos su población del automóvil⁸⁰, modelo hacia el que debe tender la ciudad de Zaragoza acompañado de un uso de transportes públicos de alta capacidad y bajo nivel de emisiones y un corredor ferroviario que capte al menos el 20% de las mercancías de largo recorrido.

Otro de los pilares fundamentales es el **desarrollo económico equilibrado** que ha de priorizar las inversiones eficientes y sostenibles, para ello es fundamental requerir un análisis de viabilidad económica que garantice la financiación de todas las actuaciones territoriales no solo en la fase de su puesta en marcha sino también en la fase de mantenimiento⁸¹.

En Aragón la deuda de empresas públicas asciende a 345 millones €, habiéndose producido una reducción de 85 millones, es decir, un 19'78%, donde destaca la deuda de PLAZA S.A, que asciende a 109 millones de euros⁸².

⁷⁹ Memoria, sección sexta, página 26 y 27.

⁸⁰ BIELZA DE ORY, V., *De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional comarcal*, página 411.

⁸¹ Memoria, sección séptima, página 6. Objetivo 7 Modelo territorial (Tomo I), página 75.

⁸² Véase la Tabla de Evolución de la Deuda Pública de Aragón en Memoria, sección séptima, página 6.

En este sentido, la EOTA propone un nuevo sistema de financiación autonómica⁸³ en consonancia con el marco financiero actual (políticas de austeridad, cumplimiento del déficit) junto con una serie de objetivos como proseguir con el saneamiento de las cuentas públicas o la puesta en marcha de un Plan de erradicación de la morosidad⁸⁴.

El tercer pilar del desarrollo sostenible lo protagoniza la **cohesión social**, es un concepto complejo, se relaciona con las políticas sociales desarrolladas en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XX para la consecución de la denominada sociedad del bienestar, la igualdad de oportunidades, la prevención de la exclusión... A día de hoy, a esta concepción se le ha añadido la de **competitividad** de los territorios. El componente territorial en este aspecto lo que busca es que las personas de cualquier lugar o municipio puedan mejorar su calidad de vida, puedan satisfacer sus expectativas razonables en materia personal, laboral y social. Ello no implica que las condiciones de cada zona deban ser idénticas, el fin no es un tratamiento del territorio igualitario, sino más bien equitativo⁸⁵. Así, entre las estrategias de la EOTA se encuentra mejorar el alojamiento de los colectivos más desfavorecidos o mejorar los asentamientos de los barrios marginales.

10. COHESIÓN TERRITORIAL Y EQUILIBRIO DEMOGRÁFICO

Acabamos de observar cómo uno de los objetivos en los que se ha inspirar la OT es la búsqueda de unas condiciones de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma, y para ello el equilibrio demográfico es fundamental en un triple sentido: En primer lugar, el desarrollo territorial debería fomentar un reequilibrio de la distribución de la población aragonesa. Por otra parte, el envejecimiento de la población es una constante que se observa en la mayoría de las pirámides de población especialmente de pueblos y también de ciudades de Aragón. Aunque el fenómeno migratorio de la última década ha sido decisivo para «rejuvenecer» la pirámide de población aragonesa en su conjunto de vital importancia en el medio rural, la crisis

⁸³ Memoria, sección séptima, página 30.

⁸⁴ Objetivo 7.3 Modelo Territorial (Tomo I) página 76.

⁸⁵ En este sentido, el Tratado de Lisboa consagra la cohesión económica y social como «la posibilidad de que todos los ciudadanos europeos accedan a los servicios básicos en igualdad de condiciones, independientemente del lugar en que residan».

financiera parece haber frenado esta tendencia de forma paulatina⁸⁶. En tercer lugar, la desproporción entre sexos excede de cifras razonables, circunstancia que se aprecia de forma más acusada en el medio rural, sobre todo si se analiza el tramo de edades en las que las mujeres están en edad fértil (15 a 49 años). Sin la presencia de la mujer en el medio rural que propicie la creación de hogares estables, el futuro de los asentamientos es muy incierto por la imposibilidad de reemplazo generacional.

Desde una perspectiva positiva, las necesidades laborales que se pueden generar debido al envejecimiento de la población pueden representar una oportunidad de trabajo para las mujeres que fijen su residencia en núcleos rurales de tamaño medio donde estén garantizados los niveles mínimos educativos⁸⁷.

La distribución de la población está condicionada por la **generación de riqueza** y la localización de oferta de trabajo. A comienzos de siglo XX el sistema de asentamientos más o menos equilibrado basado en la actividad agraria comenzó a desmoronarse con la llegada de la industrialización que generó un éxodo masivo desde el medio rural a las ciudades. A día de hoy, el proceso de **comarcalización** ha proporcionado una centralidad administrativa de 40 asentamientos aragoneses (32 + 1 capitales administrativas comarcales y 7 capitales con un carácter complementario) que puede fortalecer un sistema de asentamientos de tamaño medio equilibrado.

Las comarcas de montaña, las de carácter estepario o con menor dotación de regadíos son las que más población han perdido (Sobrarbe, Belchite, Daroca, Javalambre...).

Y por el contrario, las comarcas que han experimentado crecimiento o una leve disminución de la población son, además de Zaragoza, aquellas próximas a una ciudad importante (Huesca y Teruel), con oferta de empleo industrial (Cinca Medio), una oferta turística basada en los deportes de invierno (Alto Gállego) o una agricultura próspera de regadío (Valdejalón, Bajo Cinca, La Litera)⁸⁸.

En resumen, pese a que más del 65% de la población se encuentra relativamente próxima a los servicios y equipamientos más especializados, todavía hay mucha población dispersa cuyo acceso a estos servicios es más limitado, por ello una política

⁸⁶ Véase a tal efecto las Tablas sobre población extranjera en Aragón. En Memoria, sección octava, página 13.

⁸⁷ Memoria, sección octava, página 14.

⁸⁸ Memoria, sección octava, página 7.

activa de mantenimiento de los asentamientos de **tamaño medio**⁸⁹ (capitales provinciales, capitales comarcales) parece imprescindible para asegurar el acceso a determinados servicios cada vez más costosos de mantener en relación con el número de habitantes que se benefician de los mismos. Aprobada la EOTA el Gobierno de Aragón se compromete (en los términos establecidos en la LOTA'09) a la redacción de un Programa de Gestión Territorial para llevar a cabo acciones públicas orientadas a compensar estas disfunciones territoriales.

11. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLITICO ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

La distribución de competencias entre las diversas administraciones públicas que actúan en el territorio debe estar presidida por los principios de descentralización, de economía y eficacia, y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos⁹⁰. Precisamente la Ley 4/2009, de 22 de junio enumera varios **órganos autonómicos competentes** en el desarrollo de la función pública de OT: La Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, como órgano permanente de coordinación interdepartamental; el Departamento competente en materia de ordenación del territorio, como órgano administrativo y ejecutivo general; el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, como órgano representativo de coordinación general y consultivo y el Centro de Información Territorial de Aragón, como servicio técnico.

Sin embargo, el marco de actuación se complica cuando vemos que la ordenación del territorio está condicionada por la concurrencia de múltiples normativas y planeamientos de carácter sectorial (agricultura, ganadería, montes, carreteras, patrimonio cultural...) y otros ámbitos de regulación (urbanismo, protección ambiental) que extienden competencias estatales junto con autonómicas.

Esta situación da lugar a duplicidades e ineficiencias⁹¹ que solo pueden ser superadas

⁸⁹ Objetivo 10.1. Modelo territorial (Tomo I) página 88.

⁹⁰ Artículo 4. Principios de actuación de las Administraciones Públicas sobre el territorio. Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

⁹¹ Por ejemplo, el MAGRAMA ha detectado que se producen deficiencias en ámbitos tales como los de la evaluación ambiental ya que existe una gran diversidad de legislaciones autonómicas con diferentes procedimientos ambientales lo que provoca falta de claridad a la hora de su aplicación, de identificar el

en un marco de colaboración interadministrativa partiendo del principio *Una Administración, una competencia*.

En este sentido mediante Acuerdo de 26 de octubre de 2012, del Consejo de Ministros, se crea la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y se constituye la Subcomisión de Administración Institucional a la que se encomienda analizar la distinta tipología de entes que la componen y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes.

Siguiendo las premisas de eficiencia y seguridad jurídica se ha creado el *Visor de Régimen Jurídico del Territorio* del Sistema de Información Territorial de Aragón que pretende ofrecer una información integrada sobre la normativa que tiene incidencia en un determinado punto o área del territorio y así facilitar el acceso a los diferentes departamentos, ministerios u organismos competentes en materias con incidencia territorial. Por otra parte, considero que una normativa bien organizada facilitará a las empresas el conocimiento de la misma y su cumplimiento.

Igualmente, entre los objetivos a cumplir en un futuro próximo, la EOTA acierta al promover un **consenso básico sobre el modelo territorial** de Aragón en 2025 ajeno a ciclos políticos⁹².

12. RECURSOS Y CONDICIONANTES NATURALES

Continuando con los objetivos de la ordenación del territorio no nos podemos olvidar de la asignación racional de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico⁹³ y para ello debemos tener en cuenta los siguientes recursos:

El **medio físico**, que se desglosa en relieve, suelo y clima. En Aragón en torno al 58% de la superficie está constituida por áreas elevadas o de montaña que se sitúan por encima de los 600 m de altitud, especialmente destacable el caso de la provincia de Teruel con un 84% de su superficie por encima de 600 m. de altitud.

órgano sustantivo cuando se dan proyectos transversales que afectan a las competencias de diferentes administraciones públicas. Memoria, sección novena, página 5.

⁹² Objetivo 16.1.E2 Modelo territorial (Tomo I) página 112.

⁹³ Memoria, sección décima, página 2.

El **agua**, aunque se trata de un recurso que se podría enmarcar dentro de los condicionantes del medio físico, merece consideración aparte por su importancia para el desarrollo territorial. Desde el punto de vista territorial, la primera consecuencia visible del cambio climático será el incremento de la aridez (aumento de la temperatura, descenso de las precipitaciones, mayor variabilidad de las mismas...). La disminución de los recursos hídricos la veremos reflejada por ejemplo en la Cuenca del Ebro, la cual abarca un 88% del territorio de Aragón, cuyas previsiones para 2030 son de una disminución del 8'6%⁹⁴ agravada por una mayor irregularidad de las aportaciones.

Para compensar esta situación, la EOTA propone entre sus retos continuar con la modernización de los regadíos en tanto en cuanto supone un ahorro de los recursos hídricos, disminuye la contaminación difusa, aumenta la productividad agraria, mejora la eficiencia energética y la recuperación de costes⁹⁵. En el ámbito urbano, la contaminación de los abastecimientos por nitratos y otros contaminantes de origen agrícola deberán ser controlados en los centros de potabilización.

En aras de garantizar el abastecimiento y saneamiento de agua no se autorizarán nuevos desarrollos residenciales, industriales o comerciales si no está previamente garantizado el abastecimiento de agua y el saneamiento de las aguas residuales conforme a las determinaciones previstas en la planificación hidrológica⁹⁶.

La **energía**, igualmente los recursos energéticos son básicos y críticos para el desarrollo territorial, y a su vez constituyen uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la sociedad en estos momentos por cuatro causas fundamentales: el crecimiento mundial de la demanda, la existencia de una cantidad finita de reservas energéticas, su localización en territorios con gran inestabilidad geopolítica y el excesivo impacto ambiental. El Plan Energético de Aragón 2013-2020 es el instrumento que da concreción a la EOTA en este campo que enumera una serie de objetivos como la reducción de la dependencia energética exterior, en este contexto, Aragón cuenta con grandes recursos en el campo de las energías renovables (llegando a alcanzar una cuota del 45'82% de la energía eléctrica producida a partir de fuentes renovables⁹⁷) que junto con su ubicación privilegiada nos habilita para ser grandes exportadores del sector de

⁹⁴ Libro Blanco del Agua en España (2000) Ministerio de Fomento y Ministerio de Medio Ambiente.

⁹⁵ Memoria, sección décima, página 21.

⁹⁶ Objetivo 12.2.N4 Modelo territorial (Tomo I) página 93.

⁹⁷ Memoria, sección décima, página 13.

producción.

Las **materias primas**, destacan por su incidencia en la actividad económica y por su carácter no renovable. Aragón es una de las Comunidades Autónomas con mayor riqueza en el subsuelo, por ejemplo las minas aragonesas (Val de Ariño, Utrillas-Aliaga y Mequinenza) extrajeron en 2011 casi un 30% del total del carbón nacional. Además de los recursos energéticos, destacan los minerales metálicos, no metálicos, rocas industriales y de cantería⁹⁸.

El **suelo**, esto es, la superficie disponible para el soporte de todos los usos y actividades que se desarrollan en el territorio. El Texto Refundido de la Ley de Suelo distingue dos situaciones básicas de suelo, el rural y el urbanizado.

El suelo rural se define como aquel que está preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación, son aquellos terrenos destinados a usos agrícolas, ganaderos y forestales... Dentro de éste, el fenómeno de la agricultura destaca por los cambios que introduce como la eliminación de la cubierta forestal, las modificaciones provocadas por el sistema de regadío, alteraciones por aportes de fertilizantes energéticos y plaguicidas, construcción de vías de acceso, entre otros. Pese a las diversas alteraciones que provoca sobre el suelo, la agricultura moderna tiende a la simplificación del ecosistema y por tanto, del paisaje.

Por su parte, el suelo urbanizado corresponde a los terrenos integrados de forma legal en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, es decir, el suelo transformado por la urbanización⁹⁹.

13. INFRAESTRUCTURAS

Se entiende por infraestructura la transformación del territorio como producto de la acción humana sobre el medio natural que contribuye de manera decisiva a que los factores territoriales (actividades económicas, equipamientos, servicios...) puedan

⁹⁸ Así, Aragón es la primera productora nacional de alabastro, existen explotaciones en Quinto de Ebro, Velilla de Ebro, la Zaida, Almochuel y Fuentes de Ebro (en Zaragoza), Albalate del Arzobispo, La Puebla de Híjar y Azaila (en Teruel).

⁹⁹ Memoria, sección décima, página 19.

desarrollarse. Distinguimos cinco tipos de infraestructuras que condicionan el desarrollo territorial:

- Relacionadas con la movilidad, que incluyen las infraestructuras de telecomunicación en un sentido amplio.
- Relacionadas con la producción y transporte de energía.
- Relacionadas con el ciclo del agua.
- Relacionadas con la disponibilidad de suelo para actividades productivas.
- Relacionadas con la gestión de los residuos¹⁰⁰, que con la nueva ley 22/2011 de residuos se impulsa y exige la valorización de los mismos siempre que sea viable dejando la eliminación como última opción.

Las infraestructuras de movilidad en Aragón pueden abordarse de una doble perspectiva, las dedicadas al transporte tradicional (viarias, ferroviarias, aeroportuarias y de intercambio modal) y las dedicadas a la telecomunicación o transporte de información.

La red viaria de Aragón en términos comparativos¹⁰¹ con el resto de Comunidades Autónomas es una **poco densa**, situación que no parece que vaya a cambiar en un futuro próximo pues el Plan de Carreteras aragonés 2013-2024 apuesta por actuaciones en materia de conservación y de seguridad vial para mejorar la accesibilidad a los asentamientos aragoneses.

En cuanto a la red ferroviaria aragonesa, aunque anteriormente fue mucho más extensa, a día de hoy aproximadamente existe 772 km de red en desuso, que en muchos casos está invadida por usos agrícolas o nuevos trazados. En lo que respecta a la parte de red ferroviaria en explotación, ésta tiene una longitud de 1.324 km de los cuales 417 km siguen sin electrificar¹⁰². Vista la situación actual, parece que en un futuro a corto y largo plazo podría cambiar, desde el Gobierno de España se elaboraron cinco propuestas para la **construcción de grandes corredores de transporte** con tres horizontes de ejecución, 2020, 2030 y 2050. Al territorio de Aragón afectarían directamente el Corredor Central y el Cantábrico-Mediterráneo. De otro lado, el PITVI¹⁰³ prevé en

¹⁰⁰ El instrumento de planificación vigente en Aragón en materia de residuos es el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón (GIRA).

¹⁰¹ Tabla, Memoria, sección onceava, página 4.

¹⁰² Memoria, sección onceava, página 7.

¹⁰³ Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024).

materia de infraestructuras aragonesas elaborar un Plan Global de Cercanías para Zaragoza, actuaciones en Plataformas logísticas (PLAZA, PLHUS), así como nuevas inversiones en alta velocidad (L.A.V. Teruel-Zaragoza; Huesca-Frontera francesa), entre otras.

El Gobierno de Aragón, que tiene competencia para participar en la planificación de las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal, ha venido demostrando su interés preferente sobre varios proyectos como la Travesía Central del Pirineo¹⁰⁴.

En materia de infraestructuras de telecomunicación, el Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones describe cuáles son los principales elementos que conforman las este tipo de infraestructuras, así, el Servicio Básico de Telefonía es el más implantado en Aragón con un total de 445 centrales telefónicas, a diferencia de lo que ocurre con la Banda Ancha ADSL o los Datos RDSI, es lo que se conoce como *brecha digital* agravada por la gran superficie de Aragón y el desequilibrio en la distribución territorial de su población. En este sentido, el Plan recoge una serie de programas específicos como desplegar una red troncal con fibra óptica para el eje Huesca-Zaragoza-Teruel¹⁰⁵.

Las **actividades económicas** tienen lugar en muchas partes del territorio pero, en función de la clase de actividad, hay áreas que están especialmente especializadas para el desarrollo de las mismas (sector primario y el medio rural; sector de servicios y los asentamientos de población).

Es la actividad industrial la que se ha ido especializando en el tipo de suelos que ha ocupado en el territorio, lo que comúnmente se ha venido a denominar *suelo industrial*, dentro de los cuales los especializados en la actividad logística presentan condiciones más estrictas para su buen funcionamiento. El IAF dispone de un completo inventario de polígonos industriales existentes, en total 330 de los cuales, 192 se localizan en Zaragoza ocupando una superficie de 7.775'78 hectáreas, seguida de Teruel y Huesca respectivamente¹⁰⁶. La principal problemática que encuentro en torno a los suelos productivos es la proliferación de parcelas de suelo industrial disponible con pocas

¹⁰⁴ Depende de las decisiones de la Comisión Europea y de los Gobiernos español y francés. En el periodo 2014-2020 podría recibir hasta 300 M de € para estudios y su construcción se iniciaría entre 2020-2030.

¹⁰⁵ Memoria, sección undécima, página 61.

¹⁰⁶ Tabla del IAF. Memoria, sección undécima, página 42.

expectativas de ocupación¹⁰⁷ así como el diseño urbanístico de los polígonos industriales que se crearon hace unos años y que configuran un paisaje periurbano degradado y de escasa calidad.

14. SISTEMA DE ASENTAMIENTOS

Aragón conforma una ordenación muy alejada de lo que sería una distribución homogénea y jerarquizada del territorio, contamos con un gran número de asentamientos agrupados (1617) donde la mayoría de ellos tiene un tamaño inferior a 100 habitantes con elevados índices de vejez¹⁰⁸. Dentro de esta estructura, Zaragoza tiene un número de habitantes desproporcionado en relación a asentamientos que le siguen de rango intermedio, lo cual representa un gran problema para proporcionar servicios con una mínima especialización a coste razonable.

Con el objetivo de equilibrar el sistema de asentamientos, el proceso de comarcalización creó una red de pequeñas ciudades lo cual implicó que se ascendiese de rango a algunas cabeceras comarcales al nivel de supracomarcal y cabeceras subcomarcales funcionales a cabeceras comarcales legales resultando más gravoso para la Administración pero mejor para la vertebración territorial¹⁰⁹.

Para evaluar las necesidades de equipamientos en el territorio ya en los noventa se llevó a cabo un análisis de las relaciones funcionales entre los asentamientos aragoneses que estableció una **jerarquía funcional** con base en las **actividades terciarias** (censo de licencias fiscales) a partir del estudio de la centralidad mediante el modelo DAVIES lo que permitió definir cinco niveles¹¹⁰.

La EOTA por su parte, estructura el sistema de asentamientos atendiendo no solo a su función territorial, sino también a su población, al potencial de desarrollo y a las características demográficas, dando como resultado cinco grandes grupos:

¹⁰⁷ Uno de los objetivos (14.1.N2) es la recuperación de infraestructuras en desuso a través de la elaboración de una directriz especial. Modelo territorial (Tomo I) página 103.

¹⁰⁸ Tabla, Memoria, sección doceava, páginas 106 a 109.

¹⁰⁹ BIELZA DE ORY, V., *De la ordenación a la planificación territorial (...)* página 141.

¹¹⁰ Metrópoli regional, dos provincias, 5 cabeceras supracomarcas, 13 comarcas y 34 cabeceras subcomarcas. BIELZA DE ORY, V., *De la ordenación a la planificación territorial (...)* página 356.

- A. **Grupo de centralidades** (Zaragoza, Huesca, Teruel, cabeceras supra-comarcales, capitales comarcales y otras centralidades administrativas), configuran el sistema de referencia para el planeamientos de equipamientos y servicios de tipo supra-municipal.
- B. **Grupo de asentamientos autosuficientes:**
De tipo A, aquellas poblaciones superiores a 1.000 habitantes, en la actualidad pertenecen a este grupo 61 municipios¹¹¹.
De tipo B, se trata de poblaciones inferiores a 1000 habitantes que se consideran indicativas de cierta potencialidad de desarrollo¹¹².
- C. **Grupo de asentamientos dependientes** (en fase de transición a la autosuficiencia, de problemática viabilidad).
- D. **Grupo de asentamientos deshabitados**, en estado de ruina y sin ningún tipo de servicios. En la actualidad tienen esta condición 75 pueblos que figuran en el Nomenclátor del INAE.
- E. **Grupo de asentamientos aislados**, como masías, los sistemas de espacios abiertos. En la actualidad no existe un censo de este tipo de asentamientos.

15. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Hemos visto como la población aragonesa se distribuye en diferentes asentamientos, bien, pues estos a su vez se distribuyen por el territorio ocupando espacios que pueden ser funcionales u homogéneos. Los espacios homogéneos son aquellos cuya adscripción procede principalmente de sus características geográficas (zonas de montañas, amplios valles fluviales...) mientras que en los espacios funcionales es la especificidad de las relaciones que tienen lugar en su interior lo que los caracteriza (espacios urbanos, áreas metropolitanas, periféricas)¹¹³. La importancia de su distinción es que cada uno de ellos lleva aparejados condicionantes que es preciso tener en cuenta a la hora de ordenar el territorio. Partiendo de esta base, diferenciamos los siguientes espacios por sus características homogéneas o funcionales:

¹¹¹ Anexo 1, Modelo territorial, página 128.

¹¹² Modelo territorial (Tomo I), página 120. En el Anexo II de la pág. 131 aparecen 35 asentamientos con estas características.

¹¹³ Memoria, sección treceava, página 2.

Delimitaciones administrativas, en Aragón, las principales delimitaciones administrativas territoriales son: Delimitación provincial, Delimitación comarcal, Mancomunidades, Planta judicial y Delimitación eclesiástica.

A pesar del tiempo transcurrido desde la constitución de la primera comarca (Aranda, 2001) todavía hay sectores que cuestionan este modelo de descentralización, siendo la coexistencia de la organización comarcal con las diputaciones provinciales el principal reto a resolver.

Desde un punto de vista más territorial, las comarcas y los ámbitos supracomarcals constituyen una referencia idónea para la planificación por su extensión y referencia funcional. Es por eso que de aquí en adelante habrá que trabajar en aquellos ámbitos territoriales no coincidentes (como las mancomunidades o la planta judicial) que provocan una dispersión de determinados servicios administrativos¹¹⁴.

Áreas geográficas, destacando las zonas de montaña. Del estudio de Salvador Rivas Martínez¹¹⁵ podemos diferenciar dentro de la geografía aragonesa cinco macrozonas: Pirineo, Somontano del Pirineo, Depresión Central, Somontano del Ibérico, Sistema Ibérico. Durante el periodo de vigencia de las DGOT se aprobaron las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo (2005) cuyo ámbito de aplicación son las cuatro comarcas pirenaicas. Paralelamente se inició la redacción de las Directrices Parciales de cuatro comarcas situadas en el macizo ibérico pero solo se llegaron a aprobar las de la Comarca de Matarraña. En este contexto, la EOTA introduce la posibilidad de formular una directriz de OT para cada una de las cinco macrozonas¹¹⁶.

Áreas rurales y urbanas, distinguiendo entre estas últimas el espacio metropolitano de Zaragoza. Puede ocurrir que un determinado asentamiento tenga carácter urbano y esté inmerso en un área rural (Ejea de los Caballeros, Calatayud, etc.), del mismo modo, que un asentamiento de tipología rural pueda estar incluido en un área urbana (Mediana en

¹¹⁴ Objetivo 19, Modelo territorial (Tomo I), página 151.

¹¹⁵ RIVAS MARTÍNEZ S. desarrolla el *Mapa de Series de Vegetación de España* a partir de la revisión de las series de vegetación de Luis Ceballos (1941). Dicho trabajo de síntesis lo realiza en 1981 y lo revisa en 1987. Delimita, así pues, las áreas de las series o unidades reconocidas (macroseries, series y faciones) en un mapa nacional a escala 1:400.000, con el objeto de dar a conocer la gran diversidad de ecosistemas vegetales de España. Fuente: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/informacion-disponible/memoria_mapa_series_veg_descargas.aspx

¹¹⁶ Modelo territorial (Tomo I), página 151.

el Espacio Metropolitano de Zaragoza¹¹⁷).

A la hora de distinguir las áreas rurales de las urbanas, la aplicación de un criterio basado únicamente en el **tamaño y densidad** de los municipios¹¹⁸ se considera excesivamente maximalista pues no se tienen en cuenta si hay relaciones funcionales entre esos asentamientos y el entorno metropolitano/urbano, máxime cuando la aplicación de este criterio en Aragón daría como resultado que, a excepción de Huesca y Zaragoza, todo el territorio se podría considerar como área rural (teniendo en cuenta que la escasez de áreas metropolitanas limitan la oferta de servicios especializados). Por este motivo, a la definición anterior agregaremos el criterio de **accesibilidad** a las centralidades que generan relaciones urbanas. Así, el espacio rural tiene una definición negativa, «aquellas áreas que no pueden considerarse como urbanas o metropolitanas»¹¹⁹.

Ejes en función del desarrollo económico, su análisis nos lleva a averiguar cuáles son las zonas que actúan como motores del desarrollo territorial desde el punto de vista económico, y así tratar de aplicar esas cualidades a otras áreas más estancadas o deprimidas. Siguiendo el esquema elaborado en las DGOT, se distinguen dos áreas: deprimidas y en desarrollo, a su vez dentro de estas últimas encontramos: áreas dinámicas del entorno metropolitano de Zaragoza, áreas dinámicas urbanas en municipios de más de 2.000 habitantes, áreas dinámicas rurales y áreas de desarrollo estancado. Para repartir el mapa aragonés en estos tipos de áreas se tienen en cuenta una serie de variables¹²⁰ consideradas a nivel comarcal tales como:

- Distancia en tiempo al aeropuerto de Zaragoza (accesibilidad).
- Número de licencias de actividades económicas normalizado (economía).
- Número de enlaces a la red viaria de alta capacidad en la comarca (infraestructuras).
- Población comarcal potencialmente activa normalizada (mercado laboral).

Del estudio se desprende que los valores más bajos se corresponden con comarcas de Teruel además de la Comarca del Aranda en Zaragoza. Por el contrario, las comarcas más desarrolladas son las ubicadas en torno a la capital regional (con el riesgo de la

¹¹⁷ Memoria, sección treceava, página 10.

¹¹⁸ De acuerdo con la 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en su artículo 3.

¹¹⁹ Memoria, sección treceava, página 11.

¹²⁰ Tabla, Memoria, sección treceava, página 18 y 19.

ciudad difusa) y las capitales provinciales, también las zonas con gran predominio de zonas regables e industriales agroalimentarias¹²¹ (Depresión del Ebro, corredor de la autovía Mudéjar, Riegos del Alto Aragón y Bardenas, Corredor Alcañiz-Caspe-Fraga).

Áreas vacías (escasa artificialización) y de **baja densidad**, por lo que respecta a las áreas vacías, la tendencia es a disminuir progresivamente, si bien no podemos olvidar que disponer de este tipo de zonas constituye una reserva estratégica para ofertar suelo disponible que otras Comunidades puede ser que no tengan, como para conformar ofertas turísticas como contrapunto al turismo de ciudad.

A diferencia de lo que ocurre con las áreas de baja densidad que van en aumento, pues ya a lo largo de la EOTA se ha mostrado como Aragón se caracteriza por su baja densidad de población (28'21 hab./km² frente a los 808'38 hab./km² de la Comunidad de Madrid o los 301'95 hab./km² del País Vasco). En muchos de los municipios aragoneses esta circunstancia suele ir de la mano del índice de envejecimiento lo cual indica una tendencia hacia el **vaciamiento** de población al no existir recambio generacional, así como el respectivo vaciamiento de infraestructuras¹²². Una de las propuestas para resolver los problemas específicos de la baja densidad es desarrollar servicios a distancia, favorecer la polivalencia de equipamientos y de personal (soluciones multimodales)¹²³.

Áreas limítrofes, parecen constituir una interfase entre la Comunidad Autónoma y las regiones vecinas, en este sentido, Aragón limita con seis comunidades autónomas y dos departamentos del Estado francés. El hecho de que un territorio esté situado en un área fronteriza lleva consigo una serie de peculiaridades, por ejemplo, en función del nivel de renta de las zonas limítrofes, de sus equipamientos, de su patrimonio cultural, etc podrá verse frenado o impulsado el desarrollo territorial de Aragón. Mirando por la eficiencia económica, estas áreas nos ofrecen la posibilidad de prestar servicios en colaboración con las administraciones de otras comunidades autónomas.

La EOTA presenta un análisis de las áreas limítrofes a nivel comarcal, donde se nos revela que la Comarca de Gúdar-Javalambre por tener 13 municipios limítrofes y

¹²¹ Memoria, sección treceava, página 20.

¹²² Ello debido al alto coste por habitante que representa el mantenimiento de determinados asentamientos. En Memoria, sección treceava, Tabla página 27 y Mapa página 31.

¹²³ Objetivo 19.6.E1 en Modelo Territorial (Tomo I), página 154.

hablarse el idioma valenciano en la comunidad vecina, es la de mayor carácter limítrofe seguida de Matarraña, Calatayud y Ribagorza¹²⁴.

Sistemas de espacios abiertos o no urbanizados, en el planeamiento territorial es interesante abordar el potencial de transformación del territorio en función de determinados condicionantes. El sistema de espacios abiertos de Aragón o suelo no urbanizado no debe confundirse con el concepto urbanístico de suelo no urbanizable¹²⁵. Se considera como un recurso limitado cuya transformación en suelo urbanizado debe estar justificada, destinando el suelo adecuado y suficiente tanto para usos productivos como para uso residencial de manera que la especulación no tenga cabida.

En este sistema se tiene en cuenta por un lado, la clasificación del programa Corine Land Cover que da lugar a cinco grandes grupos de espacios abiertos: superficies artificiales, áreas agrícolas, áreas forestales y semi-naturales, zonas húmedas y superficies de agua. Y por otro lado, un conjunto de perspectivas¹²⁶ a tener en cuenta en el desarrollo territorial: Desde una **perspectiva medioambiental**, la mayoría los espacios abiertos tienen una protección específica.

Otra de las perspectivas con las que se puede abordar el conjunto de espacios abiertos es la **paisajística** que lleva a considerar que los paisajes notables y sobresalientes de Aragón deberían constituir un área especial dentro de los espacios abiertos en los que establecer medidas de preservación y promoción como recurso turístico. La perspectiva de los **riesgos** (naturales e inducidos) también es un factor que condiciona los usos existentes o futuros de los espacios abiertos (siendo de especial utilidad los mapas de riesgos).

De igual modo, una superficie importante de los espacios abiertos está dedicada a **usos agrícolas**, destacando dentro de ellas las áreas regables que además de ser más productivas que las áreas de secano, han requerido de unas inversiones cuya rentabilidad debe garantizarse a lo largo del tiempo, preservándose de su transformación a suelo artificial.

Desde la perspectiva del **grado de ocupación** se les considera como espacios vacíos por lo que la EOTA propone una delimitación más precisa para evitar el establecimiento

¹²⁴ Tabla, Memoria, sección treceava, página 40.

¹²⁵ Artículo 16 del D-L 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, vs D-L 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

¹²⁶ Memoria, sección treceava, páginas 55 a 58.

de usos inadecuados teniendo en cuenta que en un mundo cada vez más urbanizado, este tipo de espacios tienden a escasear.

Por último los espacios abiertos pueden verse inmersos en **procesos de artificialización** causados por explotaciones mineras, implantación de infraestructuras o procesos de urbanización. Cuando concurra alguna de estas circunstancias, será el planeamiento territorial, urbanístico y sectorial el que determine en cada caso qué criterio debe prevalecer para la consecución del desarrollo territorial¹²⁷.

14. RIESGOS NATURALES O INDUCIDOS

El medio natural presenta un conjunto de procesos erosivos, de transporte y sedimentación, a veces acelerados por la acción del hombre o por otras causas naturales y es entonces cuando comenzamos a hablar de riesgos en tanto en cuanto, uno de los objetivos de la OT debe ser la reducción de éstos.

Se entiende por **riesgo natural** la ruptura del equilibrio natural consecuencia de un uso del territorio ajeno a los valores ambientales¹²⁸. En materia de riesgos susceptibles de provocar una situación de emergencia en Aragón, el Plan Territorial de Protección Civil de Aragón (PROCITER) elabora tres categorías:

- Riesgos cuya planificación corresponde a la Administración General del Estado por estar sujetos a interés nacional (emergencias nucleares, situaciones bélicas).
- Riesgos sobre los que la Comunidad Autónoma elaborará un Plan Especial (incendios forestales, inundaciones, químicos, sísmicos, transportes de mercancías peligrosas).
- Riesgos no sujetos a Directriz Básica (riesgos derivados de la meteorología como la sequía o las nevadas, deslizamientos de laderas, fallo de abastecimiento de los servicios elementales, entre otros).

Para cada riesgo sujeto a Directriz Básica, el Departamento competente elaborará un mapa de riesgos y actualizará los ya elaborados¹²⁹, estos mapas servirán de base para

¹²⁷ Por ejemplo, en el caso de las explotaciones mineras, no existe posibilidad de realizarlas en un lugar distinto al que se encuentra el yacimiento mineral por lo que es preciso valorar la necesidad de realizar la explotación junto con las características ambientales o paisajísticas.

¹²⁸ Memoria, sección catorceava, página 2.

¹²⁹ Objetivo 20.1 Modelo territorial (Tomo I), página 159.

determinar qué áreas del territorio no pueden acoger ciertos usos. Incluso los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico deberán contener un análisis de los riesgos a los que se expone el territorio en concreto para orientar los futuros desarrollos hacia zonas exentas de riesgos (de esta manera se mitigarían los daños por inundaciones que es uno de los riesgos potenciales del territorio de Aragón). Por último, no es menos importante en materia de prevención de riesgos la sensibilización y la toma de conciencia difundida tanto por los centros docentes como por la elaboración de un plan de divulgación sobre los riesgos existentes en el territorio¹³⁰, de esta manera se contribuiría a evitar el abandono de los bosques, por ejemplo.

III. CONCLUSIÓN

La complejidad de las relaciones territoriales, en particular en el caso de Zaragoza con su entorno, reiteran la necesidad de disponer de un instrumento de planificación que analice pormenorizadamente el sistema de asentamientos, la oferta de equipamientos y servicios, la movilidad y accesibilidad, el suelo industrial, residencial y su mejor distribución en el espacio, el entorno vital, así como la gestión de los espacios abiertos.

KRUGMAN afirma que los modelos (en el presente caso, el modelo territorial), a diferencia de una exposición puramente verbal, revelan la sensibilidad de las conclusiones respecto a los supuestos. En los modelos vemos «algo que puede ser verdad», nos enseñan la actitud que se necesita para tratar con temas complejos, se abren paso entre la confusión siempre y cuando no se limiten a capturar la realidad, se atrevan y lleguen a su esencia¹³¹.

En este sentido la EOTA me parece un instrumento de planificación idóneo por su extensión a la hora de abarcar todos los factores que inciden en el desarrollo territorial y su nivel de análisis que desciende hasta el nivel comarcal y municipal. Así, de lo más interesante que he extraído en la elaboración del trabajo es observar cómo a la hora de ordenar el territorio se compaginan los aspectos globales (el aeropuerto de Zaragoza, la plataforma logística PLAZA, etc) con los más regionales (Colegios Rurales Agrupados entre otros) todo en un mismo instrumento, con la labor de coordinación que conlleva.

¹³⁰ Objetivo 20.5 Modelo territorial (Tomo I), página 162.

¹³¹ KRUGMAN, P. *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Antoni Bosch, 1997, páginas 80 y 81.

Por ello, desde mi punto de vista, la Estrategia es asimismo un buen documento de referencia en el campo de la OTA por cuanto remite a la Estrategia Europea 2020 de la misma manera que te indica la Directriz Parcial de la OT de la comarca de Matarraña, se trata en definitiva de contar con pautas coherentes en la compleja tarea de planificar el territorio.

No obstante ciertos estudios estadísticos estaban desactualizados (véase la nota al pie de página 56 por ejemplo), eran de hace más de 5 años, y de un tiempo a esta parte considero que la situación podría haber cambiado significativamente. Otra cuestión que me ha llamado la atención es la cantidad de instrumentos específicos que están por elaborar¹³² en desarrollo de los objetivos propuestos por la Estrategia, ya que no sé hasta qué punto quedarán en *papel mojado*.

Igualmente a lo largo de las distintas actuaciones resalta el factor económico, la viabilidad financiera de llevarlas a cabo, aspecto que me ha resultado eficiente y de utilidad.

En resumen, los principales retos y desafíos futuros son:

- La implantación de actividades económicas estratégicas, esto es, favorecer la implantación de actuaciones relacionadas con las plataformas logísticas; potenciar del turismo aragonés; mejorar la estructura agroalimentaria del territorio, etc.
- La mejora de las condiciones en el acceso a los equipamientos partiendo del sistema jerarquizado de asentamientos.
- Facilitar la movilidad y accesibilidad teniendo en cuenta las especialidades de las áreas rurales.
- Estrategias de desarrollo y movilidad sostenible (compatibilizar el crecimiento urbanístico con el sistema de espacios abiertos, por ejemplo).
- Equilibrio demográfico y cohesión social.
- Fortalecer la colaboración entre administraciones públicas – también de otros ámbitos territoriales – así como la participación ciudadana.

¹³² Plan de erradicación de la morosidad, Plan Global de Cercanías, Plan de divulgación sobre los riesgos existentes en el territorio, Plan General de Carreteras, Directriz especial derivada de la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, cartografía de las zonas inundables, etc.

Hoy en día cuanto más rápidos son los ritmos de cambio, más lentos parecen volverse los mecanismos de respuesta y de adaptación a éstos. Por ello, cualquier instrumento de planificación acertado necesitará tener en cuenta tanto las necesidades actuales como las potenciales futuras. En definitiva, la Ordenación del Territorio de Aragón debe conciliar la herencia y los desequilibrios del pasado e intentar corregirlos en conexión con las apuestas de futuro, aspecto que, a mi juicio, la EOTA tiene presente.

BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F., *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas 2010, capítulo 60.

BIELZA DE ORY, V., *De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal*, Ed. Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.

KRUGMAN, P. *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Antoni Bosch, 1997, capítulo 3º.

LANASPA, L., “La internacionalización de la empresa aragonesa. Resumen Ejecutivo” páginas 7-10, *Consejo Económico y Social de Aragón*.

LOPEZ RAMON, F., *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons 2013, capítulo 3º.

LOPEZ RAMON, F., *Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés*, Civitas 2011, lección 2º.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Necesidades de revisión de la Ley de ordenación del territorio en Aragón” páginas 333-368, *Dialnet*.

MORENO CASADO, C., Y AGUADO ORTA, M.J., “Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009” páginas 47-88, *Publicaciones Instituto Fernando el Católico*.

PAREJO ALFONSO, L., *La Construcción del espacio, una introducción a la ordenación territorial y urbanística*, Tirant lo Blanch 2015.

- Legislación:

- Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón.
- Ley 7/1998 de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.
- Ley 4/2009 de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Ley 8/2014 de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

- Recursos de Internet:

- <http://www.boa.aragon.es/>
- <http://www.cortesaragon.es/Nota-de-prensa.712+M5ec98e72d49.0.html?&L=2>
- <http://www.cortesaragon.es/Nota-de-prensa.712+M55ff469feb9.0.html?&L=2>
- <http://aragonparticipa.aragon.es/elaboracion-de-la-estrategia-de-ordenacion-territorial-de-aragon>
- <http://dialnet.unirioja.es/>
- <http://ifc.dpz.es/publicaciones/periodicas>
- <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/politicassocial/Documents/Europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimientoA.pdf>
- http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/informacion-disponible/memoria_mapa_series_veg_descargas.aspx