

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ARAGÓN: ENFOQUES E INSTRUMENTOS

VICENTE BIELZA DE ORY*

Recibido: 27-01-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 347-377].

PALABRAS CLAVE: Ordenación del Territorio, Instrumentos de planificación, Comarcas, Sistemas de ciudades, Parques culturales.

KEYWORDS: Country Planning, planning Instruments, Districts, Town systems, Cultural Parks, Aragon.

MOTS-CLES: Aménagement du Territoire, Instruments de planification, Pays, Systèmes de villes, Parcs culturels, Aragon.

RESUMEN

La ordenación del territorio en Aragón ha pasado de entenderse como planificación regional a considerarse también como planificación física, recogiendo este doble objetivo la ley de 1992. La nueva ley 4/2009 de ordenación territorial introdujo, junto a la base comarcal, la importancia de la sostenibilidad. Entre los instrumentos propios de ordenación territorial se diferencian los planificatorios de los de gestión. La principal aportación de la ciencia geográfica a los de planificación reside en la definición del sistema de ciudades como base del plan de equipamientos y en la delimitación de sus áreas de influencia, en la que se apoya la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal. De los instrumentos emanados de normativas próximas a ordenación del territorio (urbanísticas, ambientales y de patrimonio) destacan los Parques Culturales como fórmula de protección del patrimonio, orientada a la ordenación territorial, de la que Aragón ha sido pionera con intervención de geógrafos.

ABSTRACT

The country planning in Aragon has passed from being regional planning to be considered also as physical planning. This double goal is expressed in the 1992 law. The new country planning law 4/2009 introduced, together with the «comarca» base, the importance of the sustainability. Among the typical instruments of the country planning, the planning instruments differ from the management ones. The main contribution of the Geographic Science to the planning instruments consists in the definition of the town system as the base of the equipping plan and the demarcation of its influence areas, on which the Law 8/1996 of «Comarcal» Demarcation is based. Cultural Parks stand out as a formula of heritage protection focused on country planning, among the instruments derived from rules related to country planning (townplanning, environmental and heritage). Aragon has been pioneer of this formula with the help of geographers.

*. Catedrático del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza. vbIELZA@unizar.es

RESUMÉ

L'aménagement du territoire en Aragon est passé d'être comprises comme planification régionale à considérer aussi comme planification physique, en reprenant ce double objectif la loi de de 1992. La nouvelle loi 4/2009 d'aménagement territorial a introduit, avec la base du pays, l'importance de la sostenibilité. Entre les instruments propres d'aménagement territorial on différencie ce qui sont de planification de ceux de gestion. La principale contribution de la science géographique à ce qui sont de planification réside dans la définition du système de villes comme base du plan d'équipements et dans la délimitation de ses aires d'influence, dans laquelle on soutient la Loi 8/1996 de Délimitation du pays. Des instruments émanant de réglementations proches à aménagement du territoire (urbaines, environnemental et de patrimoine) ils soulignent les Parcs Culturels comme formule de protection du patrimoine orientée à l'aménagement territorial dont Aragon a été pionnier avec intervention de géographes.

La ordenación del territorio, como función pública transferida a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución española de 1978, contaba en Aragón como principal antecedente, cuando dicha función era exclusiva del Estado, con la política de los polos de desarrollo, que seleccionó en 1964 uno en Zaragoza, registrando el mayor éxito, debido a su situación en el centro del triángulo geointustrial español Barcelona-Bilbao-Madrid. Ahora bien, si hubo efectos positivos en atracción de inversiones a los polígonos capitalinos de Cogullada y Malpica y el PIB de Aragón se incrementó, el efecto spray sobre la región, previsto en la teoría, no se produjo, incentivándose la macrocefalia zaragozana.

Los desequilibrios socio-económicos e infraestructurales entre el denso e industrializado valle medio del Ebro y los despoblados de las montañas pirenaica e ibérica con menos de 5 hab./km², junto con los problemas ambientales y las incompatibilidades de usos del suelo, tanto en los territorios de montaña como en la aglomeración zaragozana, eran y son los principales problemas a resolver mediante las políticas de ordenación territorial de un Aragón que cuenta con un territorio de 47.719,2 km² y una densidad inferior a los 29 hab./km². (Figura 1). Para abordar la ordenación de los desequilibrios se consideró necesario delimitar las partes del territorio en forma de comarcas, para lo que la geografía científica aportó sus trabajos y propuestas¹.

El enfoque de la ordenación del territorio en esta comunidad autónoma como en otras comunidades ha pasado de entenderse como planificación regional en los ochenta a considerarse, en el marco de la Carta Europea de 1983, también como planificación física, tal y como revela la primera ley de ordenación del territorio de Aragón de 1992. La nueva ley 4/2009 de ordenación introdujo, junto a la base comarcal, los nuevos principios de la ordenación del territorio europeo y la mayor importancia de la sostenibilidad.

1. V. BIELZA y equipo: Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992, 355 págs.

Los instrumentos propios de la ordenación territorial se han desarrollado —siguiendo la tradición— en cascada² a partir de las leyes-marco citadas, diferenciándose los planificatorios de los de gestión y con algunos cambios de nombre de una ley a otra; así entre los de planificación la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, sustituye a las Directrices Generales y las Directrices Parciales de Ordenación Territoriales pierden el adjetivo de parciales. La principal aportación de la ciencia geográfica a los instrumentos planificatorios reside en la definición del sistema de ciudades como base del plan de equipamientos que recogen las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (Ley 7/1998) y en el que se apoya la Ley 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón³.

Entre los instrumentos de gestión junto a los Programas de Gestión Territorial figuran en la nueva ley los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón que han resultado los más efectivos, para

llevar a cabo actuaciones como la de la creación de la plataforma logística de PLAZA junto al aeropuerto de Zaragoza. El análisis y evaluación de impacto territorial o estructural para los nuevos proyectos de incidencia territorial superando el de impacto ambiental estaba contemplado en la ley de ordenación territorial de Aragón de 1992 como en leyes análogas de algunas otras comunidades autónomas, aunque se utilizó poco.

Además de los instrumentos emanados de la normativa propia de ordenación del territorio hay que considerar los que se desprenden de las leyes urbanísticas, medioambientales y de patrimonio, de estas últimas destacan los Parques Culturales, fórmula de protección y valorización del patrimonio cultural orientada a la ordenación territorial de la que Aragón ha sido pionera con intervención de geógrafos.

2. Cuando no se hizo, como ocurrió al promulgarse las directrices parciales del Pirineo antes de que se legislaran las directrices generales de Aragón, tuvieron que ser derogadas las primeras ante las demandas de los promotores inmobiliarios, a pesar de que una transitoria de la ley de ordenación del territorio de Aragón de 1992 preveía la alteración de la cascada de instrumentos por razones de urgencia.

3. Aunque recibimos encargos diferentes de los departamentos de ordenación del territorio y de presidencia del gobierno de Aragón la publicación fue conjunta y arrancando del sistema de ciudades. V. BIELZA y equipo: Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992, 355 págs.

Figura 1. *Mapa de densidades demográficas en Aragón (2009)*



Fuente: Elaboración A. J. Goría.

1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ENTENDIDA COMO PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LOS 80'

En los años ochenta, cuando Aragón empezó a desarrollar sus competencias en ordenación del territorio (OT, en adelante), esta se entendía más como una planificación regional de carácter socioeconómico⁴ que como una planificación física, siguiendo la tradición desarrollista de los dos decenios anteriores. Así se definió el Plan de Desarrollo Regional (PDR), exigido por la CEE y cuyos objetivos finales se centraban en promover actividades dinámicas que generaran empleo y conseguir un modelo territorial más equilibrado que permitiera una distribución más justa de la renta.

Para ello hacía falta un marco de referencia territorial en el que se definieran las partes del territorio a ordenar. El primer paso fue la delimitación de las Bases Espaciales de Referencia (BER) que surgieron a partir del estudio de Reconocimiento Territorial de Aragón (1981), continuador del Plan Director Territorial iniciado en la preautonomía con arreglo a la reformada Ley del Suelo de 1975. En dicho estudio Aragón quedaba dividido en 25 Bases Espaciales que se delimitaban a modo de precomarcas. (Figura 2).

Fueron los primeros espacios de programación de carácter socioeconómico que, a su vez, se agrupaban en siete macrozonas respondiendo a criterios fundamentalmente de homogeneidad (unidades naturales) y de funcionalidad. Las BER, se constituyeron en las unidades donde aplicar políticas territoriales específicas en razón de su propia diferenciación con respecto al resto del territorio aragonés. Cuando se superase el estadio en que la ordenación del territorio se identificaba bastante con la política regional, las BER serían sustituidas por las comarcas, como estudiaremos después.

Las estrategias territoriales del plan de desarrollo regional partían de la consideración del territorio aragonés como

Figura 1. *Procesos de planificación y delimitación comarcal. Macrozonas y Bases Espaciales de Referencia (BER) o Espacios Programa*



Fuente: Elaboración A. J. Goría.

4. Vid. capítulo 3 de Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico, BIELZA DE ORY, V., Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, 274 págs.

un sistema de bandas paralelas y alargadas de NW a SE, cuyo eje principal es el valle medio del Ebro, y en el que la intensidad y cuantía de las relaciones socioeconómicas resulta más débil a medida que las diferentes franjas se alejan del eje central (principio de centralidad axial).

La estrategia general debería basarse en procurar acercar las diferentes macrozonas al eje central, potenciado desde 1981 con la instalación en Figueruelas, a treinta kilómetros de Zaragoza, de la fábrica de automóviles de OPEL-GM, y este acercamiento se conseguiría al mejorar la accesibilidad, lo que supone actuar sobre la red de comunicaciones en el sentido norte-sur.

La autovía Sagunto-Somport que uniría las franjas y las tres capitales provinciales de Aragón se convertiría en el proyecto estrella de los primeros gobiernos autónomos, que ofrecieron al gobierno central el adelanto de su financiación, tras los correspondientes estudios de impactos territoriales y socio-económicos positivos a obtener tras la realización de la misma⁵. La autovía terminada a principios del siglo XXI y denominada autovía mudéjar es el primer eje vertebrador de Aragón en sentido nortesur.

2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS 90'. LA INCIDENCIA DE LA CARTA EUROPEA Y DEL MODELO COMARCAL

El marco legal y los instrumentos de OT puestos en marcha durante el último decenio del siglo XX en Aragón estuvieron influidos por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, en la que se define un doble objetivo para la OT, considerándose junto al desarrollo regional equilibrado, la ordenación física del espacio según un concepto rector. La idoneidad de la instancia regional para el desarrollo de esta función pública, recogida en la Carta, así como el pronunciamiento de la Conferencia de poderes locales y regionales del Consejo de Europa en su Resolución 257 de 1993 sobre la conveniencia de la utilización para el desarrollo local y su conexión con el regional de unidades territoriales intermedias como la comarca, el *pays* o el *district*⁶ contextualizan a nivel europeo la nueva organización territorial de la región aragonesa que venía gestándose en algunos ámbitos académicos y políticos desde el comienzo de la transición hacia la democracia⁷. El modelo comarcal será el utilizable como delimitación territorial básica en los nuevos instrumentos de ordenación territorial, empezando por las Directrices Generales, en las que el plan de equipamientos se fundamenta en el sistema de ciudades, cuyas áreas de influencia, a su vez, condicionan la comarcalización.

5. HIDALGO, M.A., BIELZA, V. y METRA SEIS: Efectos socio-económicos derivados de la construcción de la autovía Somport-Sagunto. CREA, DGA. Zaragoza, 1992, 112 págs.

6. Vid. p. 176 de Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico.

7. BIELZA DE ORY, V., «Las acciones necesarias para una regionalización eficaz y el área de influencia urbana», Doc. Administrativa, 169, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976, 45 págs.

2.1. *La Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 1992*

La primera ley marco de ordenación territorial de Aragón fue la 11/1992 de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) que en su exposición de motivos definió la ordenación del territorio de conformidad con la Carta Europea de 1983. Con arreglo al doble objetivo de la OT definido por la Carta se abordan en el título I los Instrumentos de ordenación y gestión del territorio y en el II las Medidas de Gestión para el fomento del desarrollo socioeconómico equilibrado.

Como instrumentos básicos para alcanzar los objetivos de ordenación conjunta e integrada del territorio aragonés se crearon en la ley de 1992, siguiendo las denominaciones y prácticas adaptadas en otras CC.AA., las Directrices Generales de Ordenación Territorial⁸, instrumento a desarrollar por las denominadas Directrices Parciales de Ordenación Territorial, tanto de ámbito territorial, referidas a la ordenación de áreas geográficas supramunicipales homogéneas o funcionales (Directrices Parciales Territoriales), como de carácter sectorial, para ordenar los elementos o sectores con incidencia sobre la estructura territorial (Directrices Sectoriales).

A su vez, se estableció que ambos instrumentos planificatorios se ejecutarán mediante Programas Específicos de Actuación o Gestión de Ámbito Territorial y se agilizarán, coordinando la gestión de las administraciones públicas mediante procedimientos de gestión coordinada. Los primeros definirían las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector y período de tiempo, así como la forma de financiación de las mismas, y los segundos facilitarían la adecuada coordinación entre los distintos ámbitos de la administración en el proceso de gestión del territorio.

La ordenación del territorio se entendía como un proceso de coordinación en un horizonte amplio de las políticas de desarrollo socioeconómico, medio ambiente y patrimonio cultural con las políticas de disponibilidad y ordenación de usos del suelo para el desarrollo de los sectores económicos.

LA LEY 11/1992 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

TÍTULO PRELIMINAR

TÍTULO I: Instrumentos de ordenación y gestión del territorio

Capítulo I: Disposiciones Generales

Instrumentos de planificación que se definen

- * Directrices Generales de Ordenación Territorial
- * Directrices Parciales de Ordenación Territorial
- * Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial
- * Procedimientos de gestión Coordinada

Capítulo II. Directrices Generales de Ordenación Territorial

Capítulo III. Directrices parciales de Ordenación Territorial

Capítulo IV. Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial

Capítulo V. Procedimientos de Gestión Coordinada

TÍTULO II Medidas de Gestión para el fomento del desarrollo socioeconómico equilibrado

TÍTULO III. Régimen Sancionador

8. Ley 7/1998 por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón. Se redactan de acuerdo al mandato y orientaciones del Capítulo II de la Ley de Ordenación del Territorio de 1992.

El artículo 2 de la LOTA, recoge en el primer y último de sus apartados los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio.

- «Definir, proteger y mejorar la estructura territorial de Aragón, a fin de conseguir un *desarrollo equilibrado de sus comarcas...*
- Cualesquiera otros que tiendan a conseguir una adecuada relación entre el territorio, la población, las actividades económicas, el medio natural, el patrimonio cultural, los equipamientos y servicios y las infraestructuras».

2.2. *Las directrices generales de ordenación territorial*

La ley de ordenación, como en otras Comunidades Autónomas, tiene su primer desarrollo planificadorio en las directrices, estrategias o planes generales territoriales. La Ley 7/1998, de las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón concretó la Ley 11/1992 de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA), cuyo artículo 10 definía dichas Directrices como «el instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de Aragón». De acuerdo con el artículo 17 de la antecitada Ley de 1992, las Directrices Generales de Ordenación Territorial deberían contar, como mínimo, con «las siguientes determinaciones:

- a. Descripción de los elementos que identifican la estructura del territorio, con un diagnóstico.
- b. Señalamiento, a la vista de los problemas, de las estrategias generales...
- c. Sistema de información y conexión permanente entre las administraciones públicas...
- d. Criterio general para la delimitación de espacios, naturales y culturales que proteger...
- e. circunstancias de interés social de determinadas construcciones o usos del suelo...
- f. Delimitación de las áreas objeto de protección especial...
- g. áreas-objeto de planes o programas específicos de protección de espacios naturales.
- h. proyectos motores de la ordenación territorial, ...
- i. Previsión de medidas de fomento dirigidas a facilitar el cumplimiento de los objetivos.
- j. criterios para la localización y ejecución de las infraestructuras de carácter comunitario.
- k. viabilidad de las medidas, mediante un estudio económico.
- l. criterios para la adaptación de los instrumentos de ordenación vigentes afectados.

Las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón de 1998 constituyen un documento de análisis extenso y pormenorizado del territorio con un im-

portante diagnóstico que conduce a partir de unos principios, estrategias y criterios a unas directrices parciales. Frente a la gran extensión de propuestas ha habido escaso desarrollo en forma de directrices parciales y también ha faltado concreción en los instrumentos de aplicación.

Las Directrices Generales de Ordenación Territorial (DGOT) están integradas por una memoria que contiene el análisis y diagnóstico del territorio, seguido por:

- Principios del modelo territorial
- Estrategias territoriales.
- Criterios orientadores.
- Directrices instrumentales.
- Directrices de Ordenación Territorial.

Las Directrices de ordenación territorial según la ley de 1998 se articulan temáticamente, tanto en la memoria como en las propuestas o directrices propiamente dichas, en los siguientes apartados correspondientes a los elementos del territorio:

1. Patrimonio natural.
2. Población, sistema de ciudades y equipamientos comunitarios.
3. Infraestructuras territoriales.
4. Actividades económicas.
5. Patrimonio cultural.

Dicha estructura temática si bien parte del medio natural y su patrimonio se apoya en un sistema de ciudades, analizado y diagnosticado con arreglo a estudios encargados previamente por la DGA. En el texto de la memoria se señala que: «La distribución de la población del territorio, conforme con los estudios realizados en este campo, determina la siguiente diferenciación» de un sistema de ciudades con cuatro rangos. Los estudios referenciados son los encargados en su momento por el gobierno de Aragón al que esto escribe y su equipo con el doble objetivo de estructurar las directrices generales a partir del sistema de ciudades y basar las comarcas en las áreas de influencia urbanas del sistema ⁹.

2.3. El sistema de ciudades como base del plan de equipamientos y de la delimitación comarcal

La ordenación territorial de Aragón partiendo del sistema de ciudades y de sus áreas de influencia es recogida en los artículos 2 y 3 de la primera Ley de Ordenación del Territorio (1992), donde se hacía una mención indirecta a los ámbitos

9. V. BIELZA y equipo: Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón, DGA, Zaragoza, 1992, 355 págs.

funcionales del sistema de ciudades. El art. 3 de dicha ley se basaba en las comarcas para equilibrar las partes del territorio. La ley de delimitación comarcal de 1993 definía las comarcas como unidades funcionales, lo que puede interpretarse en el ámbito de la OT como las áreas de influencia de las cabeceras comarcales.

La Ley de Directrices Generales de 1998 recoge específicamente las Estrategias y Directrices relativas al Sistema de Ciudades y Plan de equipamientos y apoya la organización territorial en comarcas. Hay que tener en cuenta que cambiar el sistema de asentamientos para equilibrarlo no es algo que se pueda llevar a cabo a corto plazo, pero si puede actuar la Administración de forma inmediata sobre la dotación de equipamientos del sistema lo que puede contribuir a equilibrarlo. El primer paso para evaluar las necesidades de equipamientos en el territorio con dicho objetivo y delimitar las partes del mismo a partir de las áreas de influencia urbana, consistía en establecer cómo es la jerarquía funcional del sistema aragonés de ciudades y como debería ser con arreglo a modelos de regularidad.

El análisis de las relaciones funcionales entre los asentamientos aragoneses permitió establecer una jerarquía funcional con base en las actividades terciarias, a partir del estudio de la centralidad mediante el modelo de DAVIES. Para aplicarlo, se analizaron las actividades terciarias que desempeñan los distintos asentamientos urbanos de Aragón mediante el censo de licencias fiscales de actividades secundarias y terciarias de las que se seleccionaron aquellas que implican centralidad¹⁰. (Figura 3).

La centralidad real CR_j de cada municipio j se definió a partir del rango r_i de la función i y del número de actividades n_{ij} que existen de la función i en el municipio j mediante la siguiente fórmula: $CR_j = \sum r_i \cdot n_{ij}$. Previamente, el rango r_i de cada función i se obtuvo a partir de la frecuencia f_i con que aparece en el total de municipios M del sistema: $r_i = 1 - (f_i / M)$; variando r_i entre 0 y 1.

Figura 3. Centralidad real de las poblaciones aragonesas según V. Bielza y equipo



Fuente: Elaboración por A. J. Gorría.

10. Aproximadamente un centenar de las que aparecían en el Censo de la Matrícula de licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de actividades profesionales de las delegaciones de Hacienda.

Tabla 1. Aplicación de la teoría de Lugares centrales a Aragón

<i>Tipo de centro</i>	<i>N.º lugares centrales</i>	<i>Umbral inferior centralidad</i>	<i>Población media lugar central</i>
Metrópolis regional	1		573.662
Capital provincial	2	CR + 9σ	33.981
Cabeceras supracomarciales	5	CR + 4σ	14.058
Cabeceras comarciales	13	CR + σ	8.463
Cabeceras subcomarciales	34	CR	≈2.000

Establecidas la centralidades CR_j de cada municipio y ordenadas de mayor a menor, se jerarquizaron en función de la media CR y la desviación típica σ de la distribución¹¹. Lo que nos permitió¹², agrupando y ajustando los intervalos $CR + n\sigma$, definir 5 niveles en la jerarquía urbana aragonesa desde la metrópoli regional (Zaragoza), pasando por las dos capitales provinciales, las 5 cabeceras supracomarciales, las 13 comarciales hasta las 34 cabeceras subcomarciales.

Se pudo comprobar cómo el número de lugares centrales de cada nivel se acomoda en su gradación a la *ratio* 3 del modelo christalleriano, no en cambio el tamaño de población, que está distorsionado hacia arriba en el caso de la macrocefalia zaragozana y hacia abajo en el resto del sistema, como consecuencia del crecimiento de Zaragoza en función de su renta de situación respecto del cuadrante nordoriental español y la falta de transmisión de su desarrollo al resto del sistema regional.

Con apoyo en dicha jerarquía funcional es como en Aragón se decidió, tras la consulta popular y los ajustes políticos la jerarquía oficial de ciudades para la *comarcalización* y para las *directrices generales de ordenación territorial*, ascendiendo de rango, en función de la búsqueda de un territorio más equilibrado, algunas cabeceras comarciales al nivel supracomarcal y elevando otras cabeceras subcomarciales funcionales a cabeceras comarciales legales. Ello implicaba la necesidad de dotar a estas pequeñas ciudades de equipamientos, infra-estructuras y servicios para atender a un menor número de ciudadanos, por lo que resultan más gravosos para la Administración, pero mejor para la vertebración territorial.

2.4. *El sistema de ciudades y el plan de equipamientos en las directrices de OT de Aragón*

Como ya hemos señalado las Directrices en la Memoria analizan y diagnostican el territorio. Después la ordenación se somete a unos Principios, mediante unos Criterios

11. Dado el número de variables que hay que manejar, más de un centenar de licencias fiscales y 768 municipios aragoneses (o más si hubieramos trabajado con entidades de población y no con términos municipales), lo aconsejable era aplicar un tratamiento informático.

12. V. BIELZA y equipo: Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón, DGA, Zaragoza, 1992, 355 págs.

y Estrategias que conducen a establecer las Directrices propiamente dichas. Veamos en cada parte lo que recogen respecto del sistema de ciudades

2.4.1. La memoria

El documento de análisis contempla un marco de referencia suprarregional donde se integra la comunidad autónoma y su sistema de ciudades. Aragón forma parte de la «diagonal continental» en la Prospectiva de la Unión Europea para la ordenación territorial, caracterizada por la baja densidad de población. Junto a este eje transnacional, por los límites inmediatos de Aragón discurren el «arco Atlántico» o el «arco Mediterráneo» que se conectan por el corredor del Ebro.

La población de Aragón con 1.204.185 habitantes en 1994, cuando se redactaban las DD.GG. de OT. (326.918 habitantes en el 2009), representa hoy el 2,87% de la española (el 3,06% en 1994) y se distribuye en el territorio de forma irregular, con una densidad muy baja, excepto en Zaragoza y su entorno metropolitano, que concentran más del 55% del conjunto regional, dentro de un proceso que tiende a fortalecer la capital macrocéfala y su periurbano en el conjunto regional.

Aragón carece de un sistema de ciudades consolidado que vertebrase el espacio autonómico y lo equilibre. Se apoya en Zaragoza como capital del eje del Ebro, uno de los más vitales económicamente del país y centro del cuadrante nororiental peninsular, donde se concentra la mitad de la población española. A la falta de una red urbana con capacidad estructurante se debe añadir la elevada extensión superficial 47.719 km². De esta superficie el 32,5% está considerado por las propias DD.GG. de OT como zonas deprimidas, y otro 18,7% como zonas de desarrollo estancado. Se trata de territorios de baja densidad demográfica y escasa red urbana con capacidad estructurante.

Con objeto de impulsar un sistema básico de ciudades capaz de articular el territorio mediante la ubicación de los principales equipamientos y servicios públicos, las DD.GG. definen un sistema urbano¹³ que responde a tres rangos básicos.

La distribución de la población del territorio, conforme con los estudios realizados en este campo, determina la siguiente diferenciación:

Rango I. Capital de Aragón.

** Una: Zaragoza.*

Rango II. Capitales de provincia.

** Dos: Huesca y Teruel.*

Rango III. Nueve cabeceras supracomarcas.

**Alcañiz, Barbastro, Calamocha, Calatayud, Ejea de los Caballeros, Fraga, Jaca, Monzón y Tarazona.*

Rango IV. Resto de municipios integrados en comarcas. Dentro de estas existe una multiplicidad de distribuciones funcionales, con diferentes tipos de centralidades específicas, que conforman el sistema rural.

13. Apoyada, como hemos visto, en la citada obra de V. BIELZA y equipo: Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón, DGA, Zaragoza, 1992, 355 págs.

El rango y la evolución de la población de los elementos del sistema 1990-2008 son los siguientes:

Cuadro 2. *El sistema urbano aragonés: rango de los núcleos y evolución demográfica*

Rango		N.º de núcleos	Evolución demográfica			Incrementos en %	
			1990	2000	2008	1990 -2000	2000 -2008
I	Zaragoza	1	592.686	610.976	666.129	3,09	9,00
II	Huesca	1	42.805	45.874	51.117	7,17	11,40
II	Teruel	1	28.488	30.789	35.037	8,08	13,80
III	Supracomarcal	9	113.638	114.870	131.625	1,08	14,59
IV	Comarcal	21	81.796	79.135	90.345	-3,25	14,17
V	Subcomarcal	34	71.231	71.428	81.998	0,28	14,80
VI	Otras centralidades	59	111.171	107.982	127.185	-2,87	17,78
VII	Resto municipios	605	159.529	138.699	143.482	-13,06	3,45
Total	Aragón	731	1.201.344	1.199.753	1.326.918	-0,13	10,60

Fuente: IAEST. Censos y padrones de población.

Figura 4. *Sistema de poblamiento y nivel de accesibilidad a la cabecera comarcal*



Fuente: Elaboración A. J. Gorriá.

La distribución de los municipios de los rangos II y III, formando una corola alrededor de la metrópoli regional y situados a lo largo de los principales ejes de comunicación, así como la delimitación comarcal, son dos elementos fundamentales del sistema de ciudades de Aragón, a la hora de corregir los actuales desequilibrios territoriales.

En el mapa (Figura 4) se refleja esta distribución territorial. Tomando como centro la ciudad de Zaragoza, 8 de las 9 cabeceras supracomarciales, más la capital provincial de Huesca, conforman un círculo o anillo perfectamente regular. Fuera de este anillo solo se halla Teruel, ubicada en la zona más meridional de Aragón, y Jaca, en el otro extremo noroccidental.

Las DD.GG. de OT señalan que «la localización de equipamientos comunitarios mínimos en cada una de las comarcas aragonesas, tendiendo a unos niveles dignos e igualitarios, constituye una de las líneas más significativas y necesarias

de la ordenación del territorio. En la actualidad, se detecta la necesidad de acometer su dotación comarcal, con carácter de urgencia a fin de que puedan contribuir a la necesaria mejora del reequilibrio territorial. En este sentido, las directrices están relacionando la ordenación del territorio con la existencia de una «red urbana» funcional que tiene como objetivo acercar los equipamientos y servicios básicos, tanto públicos como privados, al resto del sistema de poblamiento, sobre todo a aquellos municipios que, por su pequeño tamaño, carecen de tales equipamientos y servicios para abastecer a su propia población.

De acuerdo con lo anterior, las directrices resaltan que «encontramos amplias zonas de la comunidad autónoma que carecen de núcleos demográficos de tamaño adecuado para apoyar procesos de ordenación del territorio. Por ello se plantea la necesidad de potenciar como núcleos rectores poblaciones que no poseen objetivamente ese rango, pero que deben realizar dicho papel, asumiendo las funciones que se les asignen». Cuestión que se había recomendado en el libro de *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*¹⁴.

2.4.2. Principios del modelo territorial

Las Directrices Generales señalan que la Comunidad Autónoma de Aragón opta por un modelo de ordenación territorial basado en una serie de principios entre los que destacamos:

- Propiciar el incremento de la población y su ordenado asentamiento en el territorio, diseñando y ejecutando las políticas demográficas y las tendentes al mantenimiento y mejora de las dotaciones y servicios comunitarios en las zonas de bajas densidades de población y adoptando medidas para facilitar la inmigración...
- La consideración del sistema de comarcalización como el soporte de la política de equipamientos comunitarios.

El primer principio se refiere a la potenciación de un sistema de asentamientos poblacionales bien estructurado de acuerdo con una jerarquía urbana a partir de la cual se organicen tanto el desarrollo de actividades económicas, como es la ubicación de polígonos o áreas industriales, o la oferta de servicios básicos, tanto privados como, sobre todo, públicos.

Las comarcas se delimitan en función de criterios geográfico-funcionales, teniendo en cuenta la accesibilidad desde cada núcleo de población respecto al núcleo o núcleos centrales donde se ubiquen los principales equipamientos y servicios básicos. El objetivo de las Directrices era que ningún núcleo de población estuviese a más de 20 minutos de un centro de servicios básicos; en consecuencia, era necesario que las cabeceras o capitales comarcales se complementasen con otros centros subcabecera donde ubicar servicios básicos, como los de salud o educación.

14. V. BIELZA: *op. cit.*

2.4.3. Estrategias para el modelo territorial

Para alcanzar el modelo territorial deseado las Directrices definen estrategias como la definición de políticas demográficas, la proyección nacional e internacional de la comunidad, el impulso de Zaragoza como centro de gravedad, la organización del entorno metropolitano de Zaragoza, el impulso de las interrelaciones funcionales, la difusión del desarrollo, la potenciación del sistema de ciudades, los equipamientos comunitarios...

La definición del sistema de ciudades, para la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, se considera la principal prioridad puesto que un sistema de ciudades bien estructurado y articulado constituye el principal instrumento para la ordenación del territorio. El sistema de ciudades que pretenden potenciar las DD.GG. de OT responde a la clasificación y rangos expuestos en el capítulo anterior.

La potenciación de los municipios mediante la *dotación de equipamientos para la prestación de los servicios comunitarios de interés supramunicipal* es una de las facetas más representativas de las actuaciones públicas en la ordenación del territorio. Se tendrán en cuenta, en este orden, las potencialidades de las poblaciones, en función de su accesibilidad y similitud demográfica y funcionalidad de los servicios, al objeto de ordenar la asignación de infraestructuras y equipamientos, por sus funciones de difusión del desarrollo, vertebración territorial y viabilidad de la gestión.

La función de las comarcas y municipios en la ordenación del territorio se manifiesta a través de los servicios que, con el soporte de las instalaciones, equipamientos e infraestructuras, prestan a la población.

2.4.4. Criterios orientadores

Las actuaciones del Gobierno de Aragón con incidencia en la ordenación del territorio, tendrán como referencia (de acuerdo con las DD.GG. de OT) una serie de criterios que, sin carácter vinculante, constituyen una doctrina flexible que informa a las administraciones, instituciones, corporaciones y administrados en general sobre las líneas de actuación que presidirán las acciones del ejecutivo regional, quedando este obligado a justificar razonadamente las desviaciones que se produzcan.

1. Potenciar la situación de Aragón en su contexto suprarregional.

- A) Fortalecer la interrelación entre las principales capitales mediterráneas occidentales: Apoyar el desarrollo de la red de ciudades C-6: Barcelona, Zaragoza, Valencia, Palma de Mallorca, Toulouse, Montpellier.
- B) Impulso del área metropolitana de Zaragoza con una proyección internacional: Promover y proyectar el desarrollo de Zaragoza como capital del valle medio del Ebro, más allá de los límites de Aragón, mediante diversas «piezas lógicas» (PLAZA ya es una realidad).
- C) Coordinación con los territorios limítrofes en la prestación de servicios comunitarios.

2. Criterios respecto al asentamiento de la población

- Estudios sobre territorios con bajas densidades demográficas. Incrementar la población y mejorar la estructura demográfica de Aragón.
- Priorizar la dotación de servicios y equipamientos en las zonas de baja densidad demográfica, con actuaciones que sean compatibles con los criterios de localización de los mismos y coordinadas con la planificación comarcal.
- Aplicación de incentivos fiscales y otras medidas que favorezcan la pluriactividad en el medio rural, con la finalidad de promover la localización de actividades económicas.

3. Criterios respecto a la organización administrativa del territorio

La organización administrativa del territorio aragonés tendrá en cuenta el sistema urbano y su interrelación con la comarcalización de Aragón prevista en la Ley 10/1993, y en la Ley 8/1996 de delimitación comarcal de Aragón..

4. Distribución territorial de los equipamientos. Criterios de carácter general

Buena parte de los servicios, sobre todo en territorios con poblaciones de pequeño tamaño como es el caso de Aragón, se deben planificar con una proyección supramunicipal con objeto de que sean rentables. En este caso es necesario optar por «lugares centrales» (cabeceras o subcabeceras comarcales) desde donde se puedan dar servicios al resto de pequeños poblamientos dispersos por el territorio. En este sentido, las DD.GG. de OT de Aragón definen una serie de criterios:

A) De accesibilidad.

1. Disminuir el tiempo de acceso a los equipamientos por parte de la población, localizándolos dentro de unas determinadas isocronas en razón de la frecuencia con que se demanda el servicio: los servicios de carácter fundamental en menos de 20 minutos.
2. Existe un conjunto de servicios superespecializados, sobre todo en sanidad, cuya localización solamente es posible en las ciudades de rangos I (Zaragoza) y II (Huesca y Teruel).

B) De demanda.

En las poblaciones en las que la demanda del propio municipio alcance los umbrales apropiados para la prestación de los servicios, cumpliendo los principios de viabilidad y rentabilidad social, se tendrá en cuenta esta circunstancia para la localización de los que cumplan estas condiciones, con independencia de su rango en la jerarquía municipal.

C) De funcionalidad.

Con objeto de corregir y evitar duplicidades de implantación de equipamientos comunitarios en municipios próximos.

D) De continuidad.

Los municipios que dispongan de equipamientos, servicios y prestaciones con niveles superiores a las asignaciones que les corresponderían según el rango jerárquico del sistema de ciudades, mantendrán esta situación.

5-10. Criterios específicos para equipamientos educativos, de salud, de bienestar social, culturales, deportivos, y de la juventud.

2.4.5. Directrices de ordenación territorial

Las Directrices propiamente dichas, en su segunda sección se refiere a Poblacion, sistema de ciudades y equipamientos comunitarios, donde se concretan dos que nos interesan especialmente: La primera, referente a la Organización administrativa del territorio: sistema de ciudades y la tercera sobre Comarcalización, servicios esenciales y mejora del equilibrio territorial.

1.^a Organización administrativa del territorio: sistema de ciudades.

La organización administrativa del territorio aragonés tendrá en cuenta los rangos ya expuestos y que son:

- Rango I/Capital de Aragón.
- Rango II/Las 2 Capitales de provincia.
- Rango III/ las 9 Cabeceras supracomarcas.
- Rango IV/Resto de municipios integrados en comarcas.

Para la aplicación de esta Directriz se tendrá en cuenta la estrategia del Modelo Territorial y los criterios de localización de los equipamientos.

2.^a Entorno de las capitales.

Se elaborará una Directriz Parcial Territorial del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza para conseguir una ordenación de conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socioterritorial. Igualmente, se elaborarán Directrices Parciales Territoriales para los entornos de las ciudades de Huesca y Teruel.

3.^a Comarcalización, servicios esenciales y mejora del equilibrio territorial.

La estructura comarcal será la que se determine, tras el proceso previsto en la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón y en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón. La definición de los equipamientos para cada comarca se fundamentará en los conceptos de centralidad funcional y accesibilidad en la propia ordenación que cada comarca haga de su territorio a través de los Consejos Comarcales.

4.^a-9.^a. Equipamientos de salud, bienestar social, culturales, educativos, deportivos, de ocio y esparcimiento, para la juventud.

2.4. *El modelo comarcal de organización territorial*

Paralela y convergentemente al desarrollo de la competencia de ordenación territorial la Comunidad autónoma aragonesa fue conformando un modelo de organización territorial basado en las comarcas y que, como hemos visto, está presente en el primer objetivo de la OT en la LOTA de 1992. La ley de comarcalización de Aragón, promulgada en 1993 puso de manifiesto en su preámbulo (siguiendo en buena medida lo concluido en el libro *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón* encargado por el propio gobierno autónomo¹⁵) la existencia en Aragón de comarcas, en cuanto realidades territoriales, económicas, culturales e históricas con características e intereses comunes. Se optó claramente por criterios de cohesión social intermunicipal o funcionales (apoyándose en los defendidos en la mencionada obra) y no de uniformidad territorial. Así el artículo 4º de la ley de comarcalización dispuso que «el territorio de cada comarca, constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integren, deberá coincidir con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia».

Se creó con la ley de 1993 un nuevo nivel de administración pública para una mejor organización territorial de los servicios públicos y un mayor equilibrio de las condiciones de vida dentro de Aragón. La comarca se constituye en el marco territorial adecuado para desarrollar las directrices de política territorial y recibir competencias para su auto-organización.

De la ley de comarcalización de Aragón de 1993 se pasó a la ley de delimitación comarcal de 1996, para lo que, como hemos dicho, se había encargado a un equipo de geografía un estudio científico sobre el tema¹⁶, donde se recoge el doble método empleado (inductivo a partir de encuestas e hipotético-deductivo mediante modelos) y los resultados.

La forma directa para investigar a qué comarca pertenecía la población de un municipio aragonés era la encuesta, como ya hicieran Pau Vila en Cataluña en los años treinta y Casas Torres en los cuarenta-cincuenta en Aragón. Sin embargo en este segundo caso se dirigía a las fuerzas vivas con los correspondientes sesgos. Había que dirigirla aleatoriamente a la población pero dada la extensión del universo estadístico (cerca de 1.200.000 aragoneses) y de la dispersión de los asentamientos aragoneses, lo aconsejable era seleccionar espacialmente las entidades, en las que convenía intensificar las encuestas, mediante un método hipotético-deductivo, apoyado en modelos

15. BIELZA DE ORY, V.(1992): *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. Diputación General de Aragón, Zaragoza.

16. BIELZA DE ORY, V.(1992): *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. Diputación General de Aragón, Zaragoza. Como señala J. Infante en la nota 7, p. 62 de *Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica*. Bol. Asoc. Geóg. Españoles N.º 52 «Sin lugar a dudas el trabajo de Vicente Bielza (1992), fue la base que sirvió para el debate de la delimitación comarcal que finalmente aprobaron las Cortes de Aragón».

territoriales con los que calcular los bordes de competencia e indiferencia de las áreas de influencia urbana.

Para calcular las teóricas áreas de influencia un primer paso era establecer los índices de atracción basándonos en la jerarquía funcional establecida con base en las actividades terciarias. Los índices de atracción de los lugares centrales se obtuvieron mediante la comparación entre la centralidad real Cr (ya calculada por el método de Davies) y la centralidad teórica Ct , que se desprende de la población P_j de cada ciudad del sistema en relación con la población total P del mismo, para evaluar la capacidad que tiene cada lugar central de atraer o no población de otros territorios, teniendo en cuenta el número total de licencias N_i en el sistema de la función i . $Ct = \sum N_i r_i (P_j/P)$.

El índice de atracción I será igual a la centralidad real menos la centralidad teórica que le corresponde a cada lugar en función de su población:

$$I = Cr - Ct = \sum r_i n_{ij} - \sum N_i r_i (P_j/P)$$

Si el índice de atracción es negativo, hay dependencia terciaria de otro núcleo. Si es positivo, entonces hay influencia o dominancia. (Figura 5).

Figura 5. Índices de atracción de las poblaciones aragonesas según V. Bielza y equipo



Fuente: Elaboración por A. J. Gorriá.

Figura 6. Comarcas de Aragón según el estudio: Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón (Bielza de Ory, 1992)



Fuente: Elaboración por A. J. Gorriá.

A partir de la centralidad, se estableció la delimitación teórica de las áreas de influencia urbana de los asentamientos del mismo nivel jerárquico mediante el modelo de Reilly, que nos daría unas bandas de indiferencia entre áreas de influencia que sería donde habría que incrementar las encuestas. Como es sabido las leyes de gravitación del comercio al por menor¹⁷ para delimitar las áreas mercantiles dependientes de dos lugares centrales (O y P) se basan en que el área atraída por uno y otro lugar central será directamente proporcional a la fuerza o masa de atracción (centralidad real calculada) de cada uno de los centros O y P, e inversamente proporcional al cuadrado de la distancia, de tal modo que un punto cualquiera X (asentamiento inferior e intermedio) entre O y P, separado de O por una distancia OX y de P por una distancia PX será atraído por O con una intensidad $X_o=O/OX^2$ y por P con una intensidad $X_p=P/PX^2$; luego el punto de equilibrio o ruptura entre los dos centros se establece cuando: $X_o = X_p$ $O/OX^2=P/PX^2 \rightarrow OX = OP/(1 + \sqrt{P/O})$.

Los resultados de las encuestas, complementados con el método hipotético-deductivo anterior, dieron lugar a una serie de mapas, coronado por uno sintético en que se deducía una delimitación con treinta comarcas, agrupadas en ocho supracomarcas o subregiones, capitalizadas de norte a sur y de oeste a este por las ciudades con mayor centralidad real: Jaca, Barbastro, Huesca, Ejea, Zaragoza, Calatayud y Teruel.(Figura 6)

También hacíamos una propuesta alternativa de ordenación territorial, de mayores costes para la Administración, potenciando las áreas más subdesarrolladas y deprimidas, lo que significaría ampliar las supracomarcas a trece y pivotando sobre las anteriores otras cinco pluripolares que serían Graus-Aínsa-Benasque, Tarazona-Borja, Fraga-Caspe, Andorra-Montalbán-Muniesa y Calamocha-Daroca-Monreal, de las que a su vez dependerían 39 comarcas.

La actual delimitación oficial de las comarcas aragonesas se apoya fundamentalmente en la ley 8/1996 de Delimitación Comarcal de Aragón y en las posteriores leyes creadoras de las comarcas. Después de la consulta del trabajo precitado y de otros estudios sobre el tema, la comunidad autónoma llevó a cabo una delimitación que sometió a consulta pública de las entidades locales¹⁸: el proyecto de ley pasó a las Cortes, donde se definió un mapa de 33 comarcas¹⁹ en diciembre de 1996. (Figura 7).

El número de comarcas de la ley de Delimitación, así como su denominación y delimitación, coincide bastante en la provincia de Huesca con las deducidas de las *BER* y de las *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. En la provincia de Zaragoza, la principal diferencia con las comarcas de esta última obra radica en que la gran comarca de Zaragoza se recorta en sus extremos: nordoccidental y suroriental. También se acepta como comarca la subcomarca del Aranda, propuesta como equilibradora en las Bases ... y segregada de la de Calatayud. En la provincia de Teruel, que como vimos es la más necesitada de propuestas equilibradoras del territorio, pasan más subcomarcas a comarcas, sobre todo en el caso de la montaña turolense: Maestrazgo, Albarracín, Gudar-Javalambre, desagregadas de la comarca funcional de Teruel.

17. REILLY, W. (1931): *The Law of Retail Gravitation*. New York.

18. Con la participación de 267 municipios, 2 Diputaciones Provinciales y 20 mancomunidades.

19. Con amplio consenso, salvo en los casos de las comarcas de Ribagorza, Monegros y Aranda.

Las leyes creadoras de las comarcas han variado poco las delimitaciones definidas en la ley del 96. Ha sido en la provincia de Teruel, la de menor tradición comarcal y mancomunada, donde ha habido mayores trasvases, como los llevados a cabo entre Bajo Aragón, Matarraña y Maestrazgo o los habidos entre Cuencas Mineras y Andorra-Sierra de Arcos.

Como consecuencia de todo el largo proceso de delimitación han quedado unas comarcas en las que se apuntan una serie de problemas en relación con la ordenación territorial:

- Las desiguales magnitudes en población, territorio, número de municipios, desarrollo económico..., generan dificultades a la hora de organizar y ordenar el territorio. El territorio de las más extensas septuplica con creces el de las más pequeñas; La población de las comarcas en torno a las capitales de provincia está engrosada por estas, hasta los más de 700.000 habitantes en la de Zaragoza, mientras que once no llegan a los 10.000 habitantes (Maestrazgo y Albarracín menos de 5.000)
- Las comarcas pequeñas tienen serias dificultades para encarar las competencias transferidas y, sobre todo, las transferibles, como la de ordenación del territorio.
- La falta de tamaño de muchas de las 33 comarcas para gestionar podría resolverse agrupando muchas competencias en las cabeceras de las supracomarcas.
- La todavía falta de coordinación de los diferentes departamentos de la Administración autonómica que a veces proyectan la localización de equipamientos y definen ámbitos (o zonas de actuación) sin una perspectiva comarcal.
- La ausencia en amplios territorios del centro y del sur, hasta épocas recientes, de fórmulas asociativas entre los municipios que ha influido en una falta de cultura asociativa municipal. Ello ha provocado que haya habido serias disonancias entre los antiguos territorios Leader y los nuevos comarcales. Así por ejemplo entre el CEDEMATE²⁰ y la comarca del Maestrazgo.
- La falta de participación ciudadana a la hora de elaborar los planes estratégicos comarcales.

20. El territorio Leader CEDEMATE se extendía, antes del 2000 por más de cincuenta municipios pertenecientes a 3 delimitaciones comarcales.

Figura 7. Delimitación comarcal de Aragón según la ley 8/96 y sistema de poblamiento



Fuente: Elaboración por A. J. Gorría.

3. LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN DEL 2009

La incorporación de la perspectiva comarcal es una de las razones que se dan en la exposición de motivos para justificar la nueva ley Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio en sustitución de la Ley 11/1992. Otras son la conveniencia de introducir los nuevos principios de la ordenación del territorio europeo, profundizar en aspectos como la coordinación y la información territoriales, dar mayor flexibilidad a los instrumentos de ordenación territorial, deslindándolos de los que pertenecen al urbanismo, y establecer una adecuada relación con la normativa medioambiental.

Se trata de un texto actualizado en el contexto europeo, más preciso y equilibrado que el anterior, y en el que ha desaparecido el título II referente a las Medidas de Gestión para el fomento del desarrollo socioeconómico equilibrado, centrándose en la planificación física, en la que se diferencian los instrumentos de planeamiento de los de gestión territorial. A continuación se muestra un cuadro resumen que recoge el esquema de contenidos de la nueva Ley de OT.²¹

LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN 4/2009
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales
TÍTULO I. Organización relativa a la OT
Capítulo I. Órganos competentes para la OT
Capítulo II. Coordinación administrativa y participación ciudadana en la OT
TÍTULO II. Instrumentos de planeamiento territorial
Capítulo I. Estrategia de ordenación territorial de Aragón
Capítulo II. Directrices de ordenación territorial
Capítulo III. Efectos de los instrumentos de planeamiento territorial
TÍTULO III. Instrumentos de gestión territorial e instrumentos especiales de ordenación territorial
Capítulo I. Instrumentos de gestión territorial: Programas de Gestión Territorial
Capítulo II. Instrumentos especiales de ordenación territorial: Planes y Proyectos de Interés General de Aragón
TÍTULO IV. Instrumentos de información territorial
Capítulo I. Sistema de Información Territorial
Capítulo II. Documentos Informativos Territoriales y otros instrumentos de información territorial
TÍTULO V. Instrumentos complementarios de la OT
Capítulo I. Dictamen Autonómico sobre los Planes y Proyectos del Estado
Capítulo II. Informe Territorial sobre Planes, Programas y Proyectos
DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIA y FINALES
ANEXO. Proyectos con incidencia territorial sometidos a informe del Consejo O. T de Aragón.

21. La nueva LOTA, con una extensión semejante a la anterior, está integrada por 56 artículos distribuidos en 5 títulos, 8 disposiciones adicionales, 5 transitorias, 1 derogatoria, 2 finales y un Anexo de infraestructuras sujeto a la necesidad de informe territorial.

En el Preliminar, el art. 2 precisa mejor que la Ley anterior los «Objetivos a alcanzar:

- a) Establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social.
- b) Promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.
- c) Asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, así como proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados.»

Las estrategias recogidas en el artº. 3 responden a las tres de la Estrategia Europea de 1999, añadiendo las de coordinación administrativa y de participación ciudadana. La asociación integrada entre ciudad y área de influencia se fundamenta en la organización comarcal.

- a) Policentrismo, mediante el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y de una asociación cooperativa e integrada entre los núcleos urbanos y los espacios rurales, fundamentada en la organización comarcal.
- b) Accesibilidad a través de la garantía de un acceso equivalente, eficaz y sostenible a infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios, en especial mediante redes de transporte integrado, de tecnologías de la información y la comunicación y de difusión cultural.
- c) Tutela ambiental por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos.
- d) Interdependencia y coordinación administrativa, prestando atención permanente a las entidades locales, así como al entorno territorial de Aragón, integrado por las comunidades autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea.
- e) Participación ciudadana, garantizando que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten.

En el título 2º se regulan los instrumentos de planeamiento territorial a dos niveles:

- La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, en la que se recoge el modelo territorial de la Comunidad Autónoma y que deberá sustituir a las vigentes Directrices Generales de Ordenación Territorial, (que según la Disposición Transitoria Segunda continúan vigentes hasta la elaboración de la Estrategia).
- Las Directrices de Ordenación Territorial, de las que define dos modalidades: zonales, y especiales. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tienen el carácter de Directrices de Ordenación Territorial especiales, pero se

rigen por su normativa específica y tienen prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial.

Se plantea un sistema de evaluación en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia mediante la formulación de indicadores que permitan analizar su cumplimiento.

El título 3º comprende los instrumentos de gestión territorial, que se singularizan en los Programas de Gestión Territorial que permiten diversas formas de colaboración interadministrativa e interorgánica, y los instrumentos especiales de ordenación territorial, que son los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. De estos últimos, la nueva LOTA regula los aspectos generales (objeto, procedimiento de declaración del interés general, y concurso para la ubicación) y la nueva Ley de Urbanismo de Aragón (3/2009, de 17 de junio) define el objeto y el procedimiento de aprobación de los mismos.

Dentro del Título tercero, la nueva ley del 2009 sustituye la expresión de la antigua de «Proyectos de Interés Social» (art. 39) y de los «Proyectos de Interés Supramunicipal» de la ley urbanística derogada por la de «Planes y Proyectos de Interés General de Aragón», definidos en el art. 32 como «los instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aún asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características»²². La experiencia en la aplicación de la antigua Ley de Urbanística (1999) ha puesto de manifiesto que dentro de esta figura se han tramitado transformaciones de tan diferente alcance y relevancia como por ejemplo la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) o el Parque Tecnológico de Reciclado (PTR) López Soriano.

Por último, el título 5º recoge instrumentos complementarios para la ordenación del territorio, como son el dictamen autonómico sobre planes y proyectos del Estado y el informe territorial sobre planes, programas y proyectos. Precisamente, a través de la emisión de los informes territoriales, bien departamentales o con la intervención del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, se establece una adecuada relación entre la competencia de ordenación del territorio, la medioambiental, la urbanística u otras competencias sectoriales.

4. OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

4.1. *Las directrices parciales, territoriales (zonales) y sectoriales (especiales)* de ordenación

Siguiendo la planificación en cascada por debajo de las directrices generales, denominada en la nueva ley Estrategia de Ordenación Territorial se encuentran las

22. Vid. V. BIELZA: Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, 274 págs., págs. 237 y 252-253.

parciales territoriales y sectoriales²³, que regulan las partes y los sectores o elementos del territorio aragonés. La terminología ha cambiado de la vieja a la nueva ley ya que las parciales son las únicas directrices, puesto que las generales se corresponden con la Estrategia.

El artículo 26 de la Ley de OT (1992) indicaba los objetivos que se deben alcanzar con el desarrollo de las Directrices Parciales y Sectoriales de Ordenación Territorial.

La nueva Ley 4/2009 de OT de Aragón en su artículo 21 reconoce dos modalidades de Directrices de Ordenación Territorial:

- a) Directrices zonales, con la finalidad de establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales.
- b) Directrices especiales, con la finalidad de ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial.

El artículo 22 precisa el contenido de las Directrices:

- 1. Las Directrices de Ordenación Territorial se integran documentalmente por la memoria, las estrategias, las normas y el documento resumen.
- 2. La memoria debe incluir los siguientes apartados, que podrán ir acompañados de los anexos y planos que se consideren necesarios:
 - a) Los elementos recogidos en el artículo 18.2.a) de esta Ley, incluyendo en las Directrices especiales el análisis de la actividad o elemento relevante y de aquellos aspectos del sistema territorial directamente relacionados.
 - b) Diagnóstico de la situación de la zona, actividad o elemento relevante objeto de las Directrices y evaluación de los componentes significativos de la estructura territorial.
- 3. El documento de estrategias contiene:
 - a) La especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades de la zona o actividad, o las características del elemento relevante objeto de las Directrices, teniendo en cuenta los objetivos y estrategias establecidos en el título preliminar de esta Ley y, en su caso, en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.
 - b) Las estrategias para alcanzar dichos objetivos.
 - c) Los indicadores e índices para el seguimiento de la evolución de la zona, actividad o elemento objeto de las Directrices.
- 4. En las normas de las Directrices de Ordenación Territorial se incluye el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su competencia...

23. Vid. V. BIELZA: Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico, *Prensas Universitarias de Zaragoza*, Zaragoza, 2008, 274 págs., págs. 249-250.

4.2. *Programas específicos de gestión o actuación de ámbito territorial*

Los programas son instrumentos de gestión de los planes o directrices, en cuanto que concretan los plazos y fijan la financiación de los mismos. El artículo 30 de la Ley de OT (Ley 11/1992) establecía que los Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones: Delimitación del ámbito, descripción técnica de las actuaciones, previsión de las medidas necesarias, plazos, estudio económico-financiero, sistema de gestión.

En la nueva Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón los Programas de Gestión Territorial figuran como Instrumentos de Gestión Territorial, cuya finalidad regula el artículo 27, para la ejecución de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas.

El artículo 28 fija su contenido mediante las siguientes determinaciones:

- a) Delimitación de su ámbito material y territorial.
- b) Enumeración y descripción técnica de las actuaciones.
- c) Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por cualesquiera poderes públicos.
- d) Plazos para el desarrollo de las actuaciones.
- e) Estudio económico-financiero en el que se valoren los costes de las actuaciones a realizar y se definan los recursos para su financiación.
- f) Sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa.

4.3. *El análisis y evaluación de impacto territorial o estructural y su aplicación*

El análisis y evaluación de impacto territorial o estructural para los nuevos planes y proyectos supera el de impacto ambiental al incluir la necesidad de estudiar también el impacto previsible en rentas y en la creación de empleos y asentamiento de la población, así como el impacto en el patrimonio cultural. Este tipo de análisis estaba contemplado en las leyes de algunas comunidades autónomas (Asturias, 1987; Aragón, 1992 y Murcia, 2001), aunque se ha utilizado hasta ahora bastante menos que el de impacto ambiental.

La ley de OT de Aragón de 1992 en el art. 37.3 consideraba el análisis de impacto territorial dentro de los Procedimientos de Gestión coordinada, como un documento técnico, anexo al proyecto de incidencia territorial, englobando en uno solo los impactos socioeconómicos, ecológicos y los que afecten al patrimonio cultural.

El artículo 37.3 de la Ley 11/1992 de OT de Aragón establecía la elaboración de un análisis del impacto territorial que debe incorporarse como anexo a la memoria explicativa de los proyectos que inciden sobre el territorio, para valorar de forma general y completa la incidencia del proyecto, actividad, instalación, construcción o uso del suelo sobre el territorio englobando en uno solo los impactos parciales sobre la población y su situación socioeconómica, el medio natura y el patrimonio cultural.

La primera aplicación del análisis del impacto territorial respondió al proyecto de la construcción de una estación de esquí en la ladera norte de Javalambre²⁴, basándonos en el citado artículo 37.3 y en el 37.4 que señalaba que el análisis del impacto territorial «deberá incluir una serie de análisis parciales de los impactos sectoriales y cuantificados en función de la incidencia de la intervención sobre la población, la situación social, la economía, el medio natural, el patrimonio arquitectónico, cultural o paisajístico, o sobre la estructura del territorio».

Guión del análisis de previsibles impactos territoriales de la pista de esquí de Javalambre

- a) Impactos sobre la población y su situación socioeconómica
 - 1. La población actual (situación pre-operacional)
 - 2. Perspectivas demográficas para el año 2001
 - 3. Situación socioeconómica actual
 - 4. El impacto de la estación de esquí en la población y su situación socioeconómica
 - 4.1. en la fase de construcción
 - 4.2. en la fase de explotación
- b) Impacto sobre el medio natural
 - 1. El medio físico
 - Impacto en las formas del relieve
 - Impacto geológico
 - Impacto hidrológico
 - 2. El medio biológico
 - Impacto de las pistas de esquí en la vegetación
 - Impacto de la estación de esquí en la fauna
 - 3. Propuestas para aminorar impactos sobre el medio natural
- c) Impacto sobre el patrimonio cultural y paisaje.
 - 1. Patrimonio etnológico-cultural
 - 2. Paisaje
 - 3. Propuestas para aminorar impactos sobre el paisaje
 - (a + b + c) Impacto sobre estructura del territorio
 - (a + b + e) Impacto territorial globalizado

Resumen de evaluación de impactos

- 1) La situación socioeconómica mejoraría apreciablemente con la previsible creación de 90 empleos directos e inducidos, más 70 a tiempo parcial, con la

24. Realizado en 1993 por V. BIELZA y equipo por encargo de la Dirección General de Turismo de la DGA.

consiguiente elevación de las rentas de una de las subcomarcas más deprimidas de Aragón.

- 2) La población residente se elevaría al menos en 294 nuevos residentes (11,5% población actual), más los retenidos, con la consiguiente elevación de las densidades medias y rejuvenecimiento demográfico, lo que a su vez podría incrementar la población futura, al mejorar los saldos vegetativos hoy negativos. La elevación de población y rentas atraería mejoras en equipamientos y tejido social, lo que elevará la calidad de vida de los habitantes de la mancomunidad.
- 3) La gestión ecológica del territorio -como ha sucedido en otras zonas de montaña mejoraría con el aumento del número de residentes. La mejor defensa del patrimonio natural y cultural ante una sociedad posindustrial y urbana ... que utiliza la montaña como espacio de ocio en fines de semana y vacaciones —y que va a visitar Javalambre con o sin pistas de esquí— es que haya población residente que defienda la montaña...
- 4) Los impactos ambientales de mayor entidad, como los que pueden originarse sobre la estabilidad de la ladera (deslizamientos) y en menor medida sobre la vegetación o la fauna pueden aminorarse o anularse siguiendo las propuestas planteadas.
- 5) Los impactos sobre el patrimonio etnológico-cultural de los pueblos afectados y singularmente en Camarena no pueden ser sino positivos al crecer la población residente, turística y las oportunidades económicas.

El impacto paisajístico directo sobre la Sierra de Javalambre no atenta contra la «virginidad natural» por tratarse de un ecosistema antrópico en el que a 1 km al oeste de la pista proyectada y en la cota 2.000 m hay una instalación de Retevisión. En todo caso habrá que seguir las propuestas hechas en el apartado correspondiente para insertar en el «paisaje natural» del mejor modo posible las nuevas instalaciones.

- 6) La estructura territorial materializada en los ejes de comunicaciones y en los nudos que son los asentamientos se verá fortalecida, facilitando las relaciones sociales, culturales y económicas en el seno de la comarca de Javalambre y las relaciones exógenas, al conectar mejor con ese eje N-S de la comunidad autónoma que será la autovía Somport-Sagunto.

En definitiva, la creación de las pistas de esquí, si se lleva a cabo teniendo en cuenta propuestas cautelares respecto de los impactos ambientales, constituye un excelente instrumento de desarrollo y ordenación territorial, no solo para la mancomunidad o subcomarca, sino también para el mejor equilibrio territorial y desarrollo socioeconómico de Aragón.

Las previsiones de la evaluación se han cumplido: las pistas en funcionamiento durante una década han desarrollado la población, vuelve a haber nacimientos en la sierra de Javalambre, y ya se están ampliando las pistas, en este caso con análisis y evaluaciones de impacto ambiental.

En la nueva Ley 4/2009 no se recoge el análisis de impacto territorial como tal, aunque sigue apareciendo en otras normativas autonómicas de ordenación territorial. En

el caso de Aragón, se ha intentado, por una parte, participar en el proceso de evaluación ambiental de Planes y Programas, a través de los informes conjuntos con urbanismo, y, por otra, con objeto de no complicar más la tramitación de los expedientes, se ha reconducido el impacto ambiental a través de los informes territoriales que tienen la misión de evaluar ciertos proyectos de trascendencia territorial (Anexo de la Ley 4/2009) desde el punto de vista de su impacto territorial.

5. INSTRUMENTOS DE OTROS ÁMBITOS QUE AFECTAN A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Además de los instrumentos emanados de la normativa propia de ordenación del territorio hay que considerar los que se desprenden de las leyes urbanísticas, medioambientales y de patrimonio, de estas últimas destacan los Parques Culturales.

5.1. *Urbanísticas*

El planeamiento urbanístico de Aragón se subordina a la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) y a sus instrumentos planificatorios. Como se indica en su preámbulo la Ley de urbanismo de Aragón de 1999 parte del reconocimiento de la plenitud de la competencia de la comunidad autónoma en materia de urbanismo, tras la declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional en 1997²⁵.

Esta ley potencia la competencia local, pero asegura la prioridad de la Administración de la Comunidad mediante sus decisiones en materia de ordenación territorial para lo que dispone de mecanismos adecuados, como ocurre con:

- La aprobación definitiva de los planes generales, que la ley modula por criterios correspondientes a los intereses de ordenación territorial.
- La figura de los proyectos supramunicipales, que permiten al Gobierno de Aragón realizar, directamente o apoyando a la iniciativa privada, actividades, obras y edificaciones de especial trascendencia territorial (implícitamente previstos en el art. 37 de la LOTU de 1992).

Las innovaciones introducidas en la nueva Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón responden básicamente a la adaptación del ordenamiento urbanístico a la estatal Ley 8/2007 del suelo, que comporta una rectificación en materia de urbanismo. También hay que tener en cuenta la reciente promulgación de otros textos como la Estrategia Temática del Medio Ambiente Urbano (COM 2005) o la Ley de Protección Ambiental (Ley 7/2006) que constituyen documentos de referencia a la hora de elaborar los Planes Urbanísticos, en cuanto a las garantías sobre la sostenibilidad ambiental del planeamiento y al impulso de las políticas activas de vivienda.

25. Así se señala en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61 de 1997.

No obstante, la nueva Ley urbanística tiene como objetivo propio potenciar las competencias de la Administración autonómica a través de una nueva regulación de los planes y proyectos de interés general de Aragón y de otros instrumentos.

La nueva Ley de Urbanismo de 2009 reconoce a las Diputaciones Provinciales y Comarcas (artículo 5) las competencias que en materia de urbanismo les atribuye su normativa específica, reconocimiento que en la Ley de 1999 solo recaía respecto a las provincias.

5.2. *Medioambientales*

La Ley 7/2006 de protección ambiental de Aragón tiene entre sus objetivos lograr que las directrices, planes y proyectos de OT y urbanismo (entre otros) sean respetuosos con el medio ambiente. Para ello, ante la presentación de uno de estos planes o proyectos la autoridad competente en esta materia elabora un Documento de Referencia donde se señalan los criterios ambientales estratégicos que se han de elaborar para analizar y presentar el Informe de Sostenibilidad Ambiental y cuya síntesis es la siguiente:

- Presentación de los objetivos prioritarios que, en el marco de la sostenibilidad, debe respetar el PGOU.
- Conservación de la biodiversidad y patrimonio natural, promoviendo un uso sostenible de los recursos.
- Integrar el paisaje en el planeamiento urbanístico, garantizando su calidad.
- Fomentar el reciclaje y reutilización de residuos, facilitando instalaciones.
- Prevenir y corregir la contaminación acústica, lumínica y electromagnética.
- Calidad del aire: reducir al máximo las emisiones de contaminantes.
- Compatibilizar el planeamiento con el ciclo natural del agua, y racionalizar el recurso en el marco de un modelo territorial globalmente eficiente.
- Ocupación del suelo: minimizar el consumo de suelo y racionalizar los usos, de acuerdo con un modelo territorial eficiente

5.3. *Patrimoniales: los parques culturales*

Aragón ha sido pionera en una fórmula jurídica de protección y valorización del patrimonio cultural orientada a la ordenación territorial y desarrollo sostenible, que es la de Parques Culturales recogida en la Ley 12/1997, aprobada por las Cortes aragonesas.

La figura de parque cultural, iniciada una docena de años antes de la ley por prehistoriadores en territorios de Aragón donde había pinturas rupestres (Albarracín, río Vero, río Martín) fue ampliada y articulada en proyecto de ley por geógrafos —co-concedores de los parques regionales franceses— y juristas²⁶, a todo territorio aragonés

26. Los geógrafos fueron V. BIELZA y R. DE MIGUEL; y los juristas, los del equipo del catedrático de Administrativo LÓPEZ RAMÓN.

que cuente con sobresalientes bienes de interés cultural y con un paisaje de cierto valor ecológico y estético.

El parque cultural-según el artículo 1º de la Ley 12/1997- está constituido por un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes.

La de parques culturales es una normativa de ordenación del territorio, articulada en torno al patrimonio cultural-natural que busca un desarrollo sostenible, apoyándose básicamente en el turismo cultural y rural²⁷. Para ello en su artículo 2º-3 expresa que: «en el parque cultural deberán coordinarse las políticas territoriales con las sectoriales, especialmente las de patrimonio cultural y natural, fomento de la actividad económica, turismo rural, infraestructuras y equipamientos». El artículo 3º recoge los objetivos: protección y conservación del patrimonio, promoción turística, ordenación del territorio y desarrollo rural sostenible.

La figura de los parques culturales ha resultado una buena fórmula para la protección del patrimonio, ya que, al sentirse implicados los vecinos, se han terminado los expolios y depredaciones. (Figura 8).

En el ámbito pirenaico la ampliación de la protección y promoción a todas las manifestaciones relevantes del patrimonio cultural²⁸ hizo que desde la propia ley se pudiera contemplar como parque cultural, no solo el del río Vero del somontano barbastrense, apoyado inicialmente en sus pinturas rupestres (y luego en su riqueza monumental centrada en Alquézar o en su agreste medio natural, apto para los deportes de aventura), sino también el de San Juan de la Peña, cuyos históricos monasterios se enmarcan en un bellísimo paisaje, salpicado de ermitas. En el sur la propia ley reconoció como parques culturales los de Río Martín, Albarracín y Maestrazgo, que se enmarcan en la cordillera Ibérica y sus somontanos.

Figura 8. *Parques culturales en Aragón*



Fuente: DGA.

27. BIELZA, Estudios geográficos, 1999.

28. Como patrimonio inmaterial se considera el lingüístico, el gastronómico, las tradiciones, fiestas y vestimentas, y la acción cultural autóctona o externa. Todo ello, en el marco de las definiciones establecidas por el Consejo de Europa y por la Unesco.

La figura del parque cultural es muy flexible, por lo que ha sido adoptada, de una u otra forma, por otros países. Tiene sus antecedentes en los parques regionales naturales franceses, que han incentivado el turismo interior galo. Por lo que hemos podido contrastar en congresos internacionales también se relaciona con la forma del plan de ordenación territorial del Veneto llevada a cabo por Franco Posocco²⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- BERRY, B. J. L., «Cities as systems within systems of cities», Papers and Proceedings of the Regional Science Association, vol. 13, 1964, págs. 147-163.
- BIELZA DE ORY, V., «Las acciones necesarias para una regionalización eficaz y el área de influencia urbana», Doc. Administrativa, 169, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1976, 45 págs.
- , Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón, Zaragoza, DGA, 1992, 355 págs.
- , «Desarrollo sostenible, turismo rural, y parques culturales», Cuadernos de Investigación Geográfica, Universidad de La Rioja, t. XXV, 1999, págs. 125-137.
- , Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, 274 págs.
- BIELZA DE ORY, V, S. ESCOLANO, A. GORRÍA y P. IBARRA. De la Ordenación territorial a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, 618 págs.
- CHRISTALLER, W., The Central Places of Southern Germany (1933), Nueva York, Prentice Hall, 1966.
- , «Rapports fonctionnels entre les agglomérations urbaines et les campagnes», en Comptes Rendus du Congrès International de Géographie, Ámsterdam, t. LL, secc. IIIa, 1938, págs. 123-138.
- COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL. UNIÓN EUROPEA, Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE (ETE), Luxemburgo, 1999, 89 págs.
- CONSEJO DE EUROPA, Carta Europea de Ordenación del Territorio, Estrasburgo, 1983.
- , Convention Européenne du Paysage, Florencia, 20/10/2000.
- HILDENBRAND, A., Política de ordenación del territorio en Europa, Universidad de Sevilla, 1996.
- INFANTE, J.: Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 52-2010, págs. 59-80.
- REILLY, W., The Law of Retail Gravitation, Nueva York, 1931.
- SERRANO, A. y otros, El libro de las comarcas de Aragón. Fundear, Zaragoza, 2007.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., «El desarrollo local en los tiempos de globalización», Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXI (1221), 1999, págs. 721 y ss.
- , «Desarrollo local y territorio» en Desarrollo local: Manual . ESIC, Ed. FAMP., Madrid, 200

29. Muy interesado en nuestra figura y cuyas realizaciones prácticas visitó y alabó con ocasión del IV Cong. Internac. de OT celebrado en el 2003, en Zaragoza.