

EL SISTEMA DE CIUDADES EN LAS DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

PEDRO LUIS MARTÍNEZ PALLARÉS

Sumario: I.- Introducción. II.- El sistema de ciudades en la Ley de Ordenación del territorio de Aragón. III.- Criterios para la definición de un Sistema de Ciudades en Aragón. IV.- Propuesta de un Sistema de Ciudades en las Directrices Generales de Ordenación Territorial. V.- Sistema de Ciudades y Áreas Funcionales. VI.- Ciudades, Áreas Funcionales y Equipamientos Comunitarios. VII.- Ordenación y Organización del territorio.

I.- INTRODUCCIÓN.

La determinación de un sistema de ciudades es una tarea prioritaria de cualquier política efectiva de ordenación del territorio. Un sistema de ciudades adecuado, idóneo, se ha revelado como uno de los instrumentos básicos donde confluyen los dos objetivos planteados por la Carta Europea de Ordenación Territorial de 1982-1983: "El desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".

Recientemente, el Profesor Bielza de Ory nos recordaba que el esquema de desarrollo del espacio comunitario (S.D.E.C.) se debía basar en la integración de tres componentes, destacando entre ellos: "Un sistema urbano policéntrico, lo más equilibrado posible, que contribuya a evitar la concentración excesiva alrededor de centros importantes y la marginalización de las zonas periféricas", junto con una red de infraestructuras y una red de espacios abiertos para la protección de recursos naturales.

El proceso de desorganización territorial producido durante el último siglo ha sido de doble naturaleza: vertical (producido por la concentración de la actividad residencial, económica e industrial en espacios urbanos) y horizontal (producido por el desequilibrio socioeconómico entre las distintas par-

tes del territorio). En nuestra Comunidad Autónoma este doble proceso ha sido particularmente intenso, produciéndose una especial incompatibilidad física en los usos del suelo y problemas medioambientales (desorden vertical) en Zaragoza y su área metropolitana, al concentrarse más de la mitad de la población aragonesa y el grueso de las actividades industriales y de servicios de la región, y un claro desequilibrio socioeconómico entre las distintas zonas del territorio (desorden horizontal), especialmente entre el denominado corredor del Ebro y el resto, si bien con particular incidencia en los Pirineos y la Cordillera Ibérica, donde los municipios no llegan a 5 hab./Km². y se registran los más altos índices de envejecimiento junto con el descenso de sus rentas y de la productividad.

Si bien, como observaremos a lo largo de este trabajo, en Aragón la definición de un sistema de ciudades persigue especialmente la ordenación de las ciudades en el espacio, buscando el equilibrio territorial, un adecuado sistema urbano policéntrico es imprescindible para la consecución del doble objetivo marcado en la actualidad por la Carta Europea de Ordenación Territorial.

II.- EL SISTEMA DE CIUDADES EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN.

En los preceptos de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, no se utiliza específicamente la expresión "sistema de ciudades". No obstante, si desde la perspectiva en que realizamos el presente trabajo, la definición de un Sistema de ciudades tiene como objetivo establecer una jerarquía de núcleos de población capaces de configurar una malla interrelacionada donde instalar equipamientos y servicios básicos que cubran las necesidades del conjunto de la población de la Comunidad Autónoma, resulta evidente que en el articulado de la Ley nos encontramos con preceptos que establecen idénticos objetivos y articulan los instrumentos para su consecución.

El artículo 1.2 de la Ley, al definir los objetivos que debe alcanzar el proceso continuado de ordenación del territorio, señala "el desarrollo socioeconómico equilibrado de las comarcas y la protección y recuperación de la población...". Ya hemos mencionado con anterioridad que la definición del sistema de ciudades en nuestra Comunidad es primordialmente un instrumento esencial para superar el desorden "horizontal" y sus secuelas de desequilibrio socioeconómico entre las distintas zonas del territorio.

El artículo 2 de la Ley define los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio, estableciendo como tales en su apartado a): "Definir, proteger y mejorar la estructura territorial de Aragón, en aras a conseguir un desarrollo equilibrado de sus comarcas" y en su apartado b): "Mejorar la calidad de vida, facilitando a la población el acceso y disfrute de los equipamientos de toda índole". En relación con la "estructura territorial", la Exposición de Motivos de la Ley entiende que forma parte de ella, entre otras, "la distribución de la población, ..., las comunicaciones, servicios y equipamientos..., la estructura de organización administrativa, ...". Objetivos fundamentales de la ordenación del territorio cuya definición pasa, a nuestro juicio, por la definición de un adecuado sistema de ciudades, entendido tal y como lo hemos hecho con anterioridad.

En este sentido, el art. 3 de la L.O.T. establece los elementos que debe considerar el análisis del territorio de Aragón, destacando entre ellos: los sistemas estructurales (entre otros, la población y su distribución; los sistemas generales, servicios, infraestructuras, equipamiento de carácter supramunicipal); la estructura de organización administrativa, establecida para la gestión de equipamientos y servicios públicos en el territorio; y las áreas funcionales.

Todos los elementos mencionados son ingredientes esenciales del sistema de ciudades: población, servicios y equipamientos; infraestructura: organización administrativa y áreas funcionales que se generen como consecuencia de las áreas de influencia de las respectivas ciudades.

El art. 10.2 de la L.O.T., al definir la naturaleza de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, establece que tienen por finalidad la determinación de las previsiones que se consideran necesarias para alcanzar los objetivos generales de la ordenación territorial, que ya hemos mencionado con anterioridad. En coherencia con ello, el artículo 17 de la L.O.T. establece que las Directrices Generales de Ordenación Territorial contendrán, como mínimo, entre otras determinaciones "la fijación de los criterios para la localización y ejecución de las infraestructuras y equipamientos de carácter comunitario, con indicación de su emplazamiento", determinando en el artículo 18 que la delimitación de las áreas homogéneas y funcionales, que deben establecerse en las Directrices, "servirán de base para el proceso de definición concreta de los límites geográficos de las áreas de gestión que se establecerán para el proyecto, construcción, explotación y consecución de los diferentes servicios, actividades y equipamientos...".

Es de destacar la particular importancia que se atribuye por la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón a la delimitación de las áreas funciona-

les, dado que son los ámbitos sobre los que deben actuar los instrumentos de desarrollo de las Directrices Generales, principalmente las Directrices Parciales de Ambito Territorial, y los instrumentos de ejecución de éstas, como son los Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ambito Territorial, actualmente denominados por el Decreto 37/1994, de 23 de febrero, Programas Específicos de Actuación Comarcal.

Por todo ello, partiendo de la premisa anteriormente enunciada desde la que concebimos que el objetivo de la definición de un sistema de ciudades consiste en establecer una jerarquía de municipios capaces de configurar una malla urbana donde instalar equipamientos y servicios básicos que cubran las necesidades del conjunto de la población, podemos afirmar que la L.O.T. de Aragón atribuye de forma implícita un importante papel a la definición de nuestro sistema de ciudades y de las zonas de influencia creadas alrededor de las mismas.

III.- CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE CIUDADES EN ARAGÓN.

La estructura de población y de asentamientos humanos en nuestra Comunidad hace que la corrección de los desequilibrios socioeconómicos entre las distintas partes del territorio sea un reto en cualquier definición del sistema de ciudades en Aragón.

El objetivo último que se pretende es lograr una administración óptima en el territorio, lo que repercutirá de forma decidida en la calidad de vida de los aragoneses.

Los principales factores que se han valorado para considerar un núcleo como centralizador han sido los siguientes:

- Potencial demográfico.
- Factor espacial o centralidad.
- Accesibilidad.
- Desarrollo efectivo de alguna función centralizadora mediante la prestación de servicios comarcales o subcomarcales.

a) En relación con el potencial demográfico, la utilización del modelo rango-tamaño, basado en la jerarquización de los núcleos de población a partir de su censo demográfico nos muestra una clara ruptura en las relaciones de tamaño entre la primera ciudad (Zaragoza) y las siguientes ciudades de la

red. La principal conclusión de la aplicación de este modelo es la falta de ciudades intermedias en Aragón, que tal y como ya resaltó en su momento Bielza de Ory, constituye un grave obstáculo para la transmisión del desarrollo y de las inversiones desde Zaragoza al resto de los asentamientos urbanos.

b) El índice de centralidad, mediante el que se mide el grado de influencia de un municipio sobre una determinada zona, para conocer el comportamiento de cada núcleo centralizador en el sistema de asentamientos.

La complementariedad del factor espacial o índice de centralidad en relación con el modelo *rank-size* anteriormente reseñado, es necesaria en el caso del territorio aragonés. La escasez de ciudades intermedias junto con la irregularidad en la distribución de las mismas en el territorio aconseja la conveniencia de cohonstar ambos criterios.

Es así como observamos que mientras los núcleos de elevada población se concentran en el Eje del Ebro, próximos los unos a los otros, lo que limita sus funciones como organizadores del espacio, en amplias zonas del territorio se debe recurrir de manera voluntarista a asentamientos de menor rango-tamaño que los existentes en el Valle del Ebro para que organicen el espacio.

c) La accesibilidad.- La adecuada valoración de un núcleo se realiza complementando el tamaño demográfico del mismo con la localización espacial y el sistema de comunicaciones. Se considera como un objetivo básico de la ordenación territorial que la mayoría de la población quede incluida a menos de 30 minutos de un núcleo cabecera.

No obstante, dadas las peculiaridades del modelo físico de nuestra Comunidad Autónoma, ya sea por factores orográficos o de despoblamiento, que condicionan la escasez y el adecuado acondicionamiento de las infraestructuras de comunicaciones, parte de la población seguirá permaneciendo a más de 30 minutos del núcleo rector comarcal, siendo necesario establecer la existencia de otros centros polarizadores que desempeñen funciones de apoyo y prestación de servicios al medio rural inmediato.

d) Desarrollo efectivo de alguna función centralizadora mediante la prestación de servicios comarcales o subcomarcales.

En coherencia con lo argumentado en el apartado anterior, el grado de centralidad que poseen estos núcleos de apoyo, que se manifiesta por poseer un nivel de equipamiento superior al que le correspondería por su tamaño de población, permite la polarización y vinculación entre núcleos.

En los últimos años se están configurando delimitaciones territoriales específicas para la prestación de determinados servicios, como concentracio-

nes escolares, deportivas, servicios sociales de base y zonas y áreas de salud que se ofertan en determinados núcleos. Este tipo de delimitaciones se efectúan minimizando el coste de transporte y su existencia es determinante para muchos otros servicios.

Por otra parte, la reciente creación de mancomunidades de municipios, cuya finalidad radica en la prestación en común de obras y servicios determinados de competencia municipal, refleja la necesidad de optimizar costes y permitir la viabilidad de dichos servicios locales. El ámbito de estas mancomunidades constituye un buen antecedente en la optimización de servicios supramunicipales.

La adecuada combinación de los elementos y factores enumerados y explicitados, principalmente la relativa al tamaño demográfico y a la localización espacial, nos facilita la definición de una clasificación jerárquica de las distintas categorías de ciudades:

- O. Nivel metropolitano regional.
- I. Nivel subregional.
- II. Nivel comarcal.
- III. Nivel subcomarcal.
- IV. Municipio dependiente.

IV.- PROPUESTA DE SISTEMA DE CIUDADES EN LAS DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

El avance de las Directrices Generales de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón combina los criterios expuestos y realiza, como consecuencia de ello, una propuesta de malla urbana jerarquizada que se estructura de la siguiente forma:

1.- Metrópoli Regional	1
2.- Capitales de provincia	2
3.- Cabecera subregional	8
4.- Cabecera comarcal	22
5.- Cabecera subcomarcal	29
6.- Otras centralidades	91
7.- Municipios dependientes	573

De los 729 municipios existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón, no existe ningún género de duda sobre el municipio a quien corresponde ostentar el nivel metropolitano: Zaragoza, con 595.000 habitantes, una intensa actividad industrial y comercial (el 47 % de los comercios y el 44 % de las industrias de la Comunidad Autónoma se ubican en ella), se configura como el núcleo central del sistema de ciudades de Aragón, con influencia sobre todo su territorio y constituyendo un elemento clave en la organización territorial de la Comunidad Autónoma.

En el nivel 2. Capitales de provincia, figuran Huesca y Teruel, con una población de 66.652 habitantes entre ambas. En el conjunto de las dos capitales de provincia y la metrópoli regional reside el 55,7 % del total de la población aragonesa.

El nivel 3. Cabeceras subregionales, estaría integrado por las ciudades de Jaca, Barbastro, Fraga, Ejea, Calatayud, Tarazona, Alcañiz y Calamocha.

En los supuestos de Fraga y Tarazona han sido especialmente ponderados tanto su ubicación geográfica limítrofe como el nivel de servicios que prestan, y en el de Calamocha el espacio vacío urbano de la provincia de Teruel.

El nivel 4. Cabeceras comarcales, estaría integrado por aquellos núcleos que abastecen de servicios comerciales, sanitarios, financieros, a los municipios de menor tamaño integrados en el ámbito de su área de influencia.

Junto con el criterio del potencial demográfico y de centralidad, una óptima ordenación del territorio aconseja que ningún asentamiento de población se encuentre a más de 30 minutos de un centro distribuidor de servicios de carácter supramunicipal. Por ello, y dado que la red de capitales de provincia y cabeceras subregionales deja a amplias zonas alejadas de dicho ratio, es necesario definir aquellos centros que deben desempeñar funciones de ordenación en un ámbito que podemos denominar comarcal.

Las ciudades que integrarían el nivel comarcal serían: Sabiñánigo; Aínsa-Sobrarbe; Graus; Benabarre; Monzón; Binéfar; Sariñena; Borja; Alagón; La Almunia; Pina; Caspe; Cariñena; Belchite; Híjar; Daroca; Utrillas; Andorra; Valderrobres; Cantavieja; Albarracín, y Mora de Rubielos.

El nivel 5. Cabecera subcomarcal, estaría compuesto por 29 núcleos, facilitando una adecuada articulación de nuestra red de ciudades en un territorio que como el aragonés posee una orografía accidentada y se halla frecuentemente despoblado, lo que produce que gran parte del poblamiento rural se encuentre a más de 30 minutos de los definidos como núcleos "cabeceras comarcales".

Si bien es cierto que la inclusión de ciertos núcleos en los niveles 4 y 5 ha sido una operación dotada de cierto voluntarismo político, a nuestro juicio la identificación de los mismos, considerando prioritariamente el factor espacial, es un requisito *sine qua non* para obtener una red urbana debidamente trabada y carente de vacíos, que facilite el objetivo prioritario de la corrección de desequilibrios socioeconómicos entre las diferentes zonas del territorio.

En este nivel se incluyen los siguientes municipios:

Puente de la Reina (Jacetania)
 Santa Cilia (Jacetania)
 Bárcabo (Serrablo)
 Sallent de Gállego (Serrablo)
 Plan (Sobrarbe)
 Tella-Sin (Sobrarbe)
 Benasque (Ribagorza Occidental)
 Campo (Ribagorza Occidental)
 Lascuarre (Ribagorza Oriental)
 Luna (Cinco Villas)
 Uncastillo (Cinco Villas)
 Almudévar (Hoya de Huesca)
 Angüés (Hoya de Huesca)
 Gurrea de Gállego (Hoya de Huesca)
 Siétamo (Hoya de Huesca)
 Tardienta (Hoya de Huesca)
 Abiego (Somontano de Barbastro)
 Berbegal (Somontano de Barbastro)
 Estadilla (Somontano de Barbastro)
 Fonz (Cinca Medio)
 Binaced (Cinca Medio)
 Alcampell (Cinca Medio)
 Alcolea de Cinca (Cinca Medio)
 Albelda (La Litera)
 Altorricón (La Litera)
 Lanaja (Monegros)
 Ballobar (Bajo Cinca)
 Belver de Cinca (Bajo Cinca)
 Mequinenza (Bajo Cinca)
 Magallón (Campo de Borja)

Mallén (Campo de Borja)
 Lumpiaque (Jalón Medio)
 Morata de Jalón (Jalón Medio)
 María de Huerva (Zaragoza)
 Fuentes de Ebro (Zaragoza)
 Utebo (Zaragoza)
 Bujaraloz (Ribera Baja-Monegros)
 Ariza (Calatayud)
 Cetina (Calatayud)
 Villarroya de la Sierra (Calatayud)
 Herrera de los Navarros (Campo de Cariñena)
 Azuara (Campo de Belchite)
 Lécera (Campo de Belchite)
 Albalate del Arzobispo (Bajo Martín)
 Used (Campo de Daroca)
 Aliaga (Cuencas Mineras)
 Alcorisa (Bajo Aragón)
 Calaceite (Matarraña)
 Cedrillas (Teruel)
 Villel (Teruel)
 Mosqueruela (Gúdar-Javalambre)
 Sarrión (Gúdar-Javalambre)

El nivel 6. Otras centralidades, integra a aquellos núcleos que ejercen una matizada atracción sobre su entorno más inmediato, al poseer un nivel aceptable de servicios con una cierta influencia supramunicipal.

Por último, el nivel 7. Municipios dependientes, engloba a todos aquellos municipios que dado su nivel demográfico, situación geográfica, accesibilidad, servicios, no tienen incidencia alguna en el territorio y población circundante, limitándose a subsistir con los servicios mínimos e indispensables.

Como consecuencia de la propuesta descrita, con la definición de los 33 principales núcleos centralizantes (incluidos en los niveles 1 a 4), el 67,2% de la superficie de la Comunidad queda incluida en un radio inferior a los 30 minutos de uno de dichos centros. En términos de población estas cifras son más optimistas, puesto que el 93,6% de la población aragonesa se encuentra a menos de dicha distancia-tiempo.

Podemos concluir que con la jerarquía de municipios de rango igual o superior al de cabecera comarcal, quedaría la mayor parte de la población

dentro de un ratio aceptable, respecto de un centro distribuidor de servicios. El territorio que permanece fuera de dicha isocrona es el 32,8%, cifra importante, con un número de municipios cifrado alrededor del 34,4% del total aragonés, y escasamente poblado, 76.114 habitantes, el 6,4% del total. Todo ello consecuencia de un fenómeno que responde a los fuertes desequilibrios territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón y que para la correcta ordenación de equipamientos y servicios públicos requiere definir otros centros subcabeceras comarcales.

V.- SISTEMA DE CIUDADES Y ÁREAS FUNCIONALES.

Las ciudades definidas en nuestra malla de asentamientos de población, por sus específicas características y la función que desempeñan en el territorio, generan en su entorno unas relaciones de singular intensidad con los asentamientos urbanos más cercanos.

El Profesor J. H. Johnson definió el concepto de área de influencia urbana como "área que se halla unida social y económicamente a un núcleo urbano".

El Profesor Bielza de Ory, en su obra "Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón", establece los elementos que conforman el área de influencia de una ciudad.

1. El asentamiento urbano tomado como lugar central, ya que de su centralidad e índice de atracción depende la intensidad y extensión del área de influencia.
2. Las relaciones o interacciones de tipo económico, social y cultural que unen la ciudad y los asentamientos independientes (urbanos, de menor rango; semiurbanos y rurales).
3. Los canales por los que se articulan las relaciones anteriores, es decir, los medios de comunicación y transporte.
4. El área territorial con los correspondientes asentamientos sobre los que se materializan dichas relaciones".

Ha sido tradicional entre los geógrafos establecer una distinción en tres zonas de las áreas de influencia: el *umland* o cercanías. El *hinterland* o zona media; y el área de influencia que comprende las anteriores y que Bielza de Ory define como "aquéllas en las que se interfieren con otras las funciones medias, mientras permanece unido al núcleo central para los servicios de orden superior".

El artículo 17 de la L.O.T. establece que las Directrices Generales delimitan las áreas funcionales y homogéneas de Aragón, disponiendo asimismo la finalidad de dicha delimitación.

Por ello, el Avance de Directrices Generales propone delimitar dichas áreas funcionales en base a las áreas de influencia, entendidas en su amplio sentido, generadas por los núcleos comprendidos en los niveles I a IV (metrópoli regional; capital provincial; cabecera subregional, cabecera comarcal) por considerar que debe ser el sistema urbano, el que a través de sus cabeceras comarcales y otros núcleos centralizadores con especial incidencia en el territorio, quien configure los ámbitos funcionales u homogéneos mediante la vinculación racional de los núcleos contiguos.

Interesa destacar que más que delimitar de manera terminante cada uno de los posibles ámbitos funcionales, debe realizarse un especial énfasis en enumerar y justificar los núcleos cabecera en primer lugar, determinando después los núcleos vinculados a ellos.

La importancia de la delimitación de las áreas funcionales, configurados alrededor de nuestro sistema urbano, no es baladí, puesto que tal y como establece el artículo 18.3º de la L.O.T. "servirá de base para el proceso de definición concreto de los límites geográficos de las áreas de gestión que se establecerán para el proyecto, construcción, explotación y conservación de diferentes servicios, actividades y equipamientos".

Las áreas funcionales que se proponen son treinta y tres nucleadas alrededor de los siguientes núcleos cabecera, cuya delimitación figura en el Anexo II.

VI.- CIUDADES, ÁREAS FUNCIONALES Y EQUIPAMIENTOS COMUNITARIOS.

Al inicio de este trabajo hemos definido con claridad los objetivos del análisis y propuesta de un sistema de ciudades en Aragón, resaltando la conveniencia de configurar una malla urbana interrelacionada instalar equipamientos y servicios básicos que cubran las necesidades del conjunto de la Comunidad Autónoma.

Las Areas funcionales delimitadas sobre las zonas de influencia de los núcleos rectores que gozan de mayor polaridad y centralidad en las distintas zonas del territorio coadyuvan al establecimiento, definición y concreción de los servicios, equipamientos e infraestructuras que deben existir en cada una de las zonas, así como de los núcleos en que han de emplazarse, en función de criterios de racionalidad y rentabilidad social.

El avance de Directrices Generales de Ordenación Territorial enumera un detallado y casuístico cuadro de equipamientos sanitarios, asistenciales, culturales, deportivos, comerciales, cuya reproducción no es posible en el marco de este trabajo. No obstante, a título meramente enunciativo, destacaremos algunas de las propuestas efectuadas, en razón de la mayor incidencia de las mismas:

a) Equipamientos sanitarios.

Entre otros destaca la previsión de Hospitales de área exclusivamente en núcleos de nivel I y II (metrópoli regional y capital provincial), en razón de criterios de ubicación, población, acceso, dotación, etc., estableciendo los diversos servicios médicos de especialidades en núcleos de nivel I, II y III (incluyendo por tanto cabeceras subregionales).

Por otro lado, en concordancia con la actuación realizada hasta el momento por la Diputación General de Aragón y el INSALUD se prevén Centros de Salud en todos los núcleos incluidos en nivel I, II, III y IV (incluye cabeceras comarcales).

b) Equipamientos de Bienestar Social:

Una vez consolidada la red de Servicios Sociales de Base, articulada principalmente a través de núcleos de nivel V, la propuesta pivota sobre la consolidación de Servicios Comarcales que se articula sobre los núcleos cabecera subregionales y sus áreas de influencia, incluyendo por lo tanto el ámbito territorial de diversas áreas funcionales o comarcales.

c) Equipamientos educativos y culturales:

En relación con los equipamientos educativos, partiendo de la premisa de que en la actualidad no ostenta competencia alguna en materia educativa pero no renunciando a su definitiva asunción, se establece la existencia de centros de enseñanza primaria en núcleos integrados en los niveles I, II, III, IV y V, garantizando, en todo caso, que la distancia entre el centro y los usuarios será inferior a 30 minutos. En la actualidad esta previsión se cumple satisfactoriamente.

Los centros de enseñanza secundaria se establece su existencia en todos los núcleos integrados en los niveles I, II, III, siendo deseable su extensión a

los integrados en el nivel IV (cabecera comarcal), si bien debiera valorarse en cada caso las peculiaridades demográficas de cada zona.

En relación con los equipamientos culturales podemos resaltar por su carácter simbólico o su importancia, la previsión de construcción de Auditorios en núcleos integrados en los niveles I y II, si bien en los casos de Huesca y Teruel debe obrarse con prudencia y cautela dado el carácter previsiblemente deficitario que pudieran tener.

El área de fondos materiales y patrimoniales de la cultura, subárea patrimonio artístico, etnológico y arqueológico, establece una jerarquía de Museos, previéndose museos especializados en la metrópoli regional y capitales provinciales; Museos provinciales en éstos últimos núcleos; y Museos comarcales, en las cabeceras subregionales y comarcales. Sin menoscabo de la existencia de museos locales, se configura una red de museos especializados en las peculiaridades de cada comarca, potenciando los museos temáticos.

d) Equipamientos deportivos.

Se establece el impulso en la creación de servicios comarcales y se prevé un plan que tenga como objetivo las siguientes dotaciones:

- *Metrópoli regional:*

- . Pabellón de más de 9.000 espectadores.
- . Pabellón (1 por barrio).
- . Pista de atletismo (1 de 400 m.).
- . Piscina cubierta (1 de 50 x 21).
- . Piscina al aire libre (1 por barrio).

- *Capital provincial:*

- . Pabellón de más de 5.000 espectadores.
- . Pabellón (1 por barrio).
- . Pista de atletismo (1 de 400).
- . Piscina cubierta (1 de 25 x 12).

- *Cabecera subregional:*

- . Pabellón (2 de 45 x 27).
- . Pista de atletismo (1 de 400).

- . Piscina cubierta (1 de 25 x 12).
 - . Piscina aire libre (1 de 50 x 21).
 - . Campo de fútbol (1 de hierba) (1-2 de tierra).
 - . Pista polideportiva o frontón (8-10 pistas).
- Cabecera comarcal:
- . Pabellón (45 x 27).
 - . Piscina aire libre (25 x 12).
 - . Campo de fútbol (1 de hierba y 1 de tierra).
 - . Pista polideportiva o frontón (3-4 pistas).
- Centro subcomarcal:
- . Piscina aire libre (20 x 10).
 - . Campo de fútbol (1 de hierba).
 - . Pista polideportiva o frontón (1-2 pistas).
- Resto municipios:
- . 1 pista polideportiva o frontón.

e) Equipamientos comerciales.

Partiendo de la premisa de que la actividad comercial se desenvuelve en el ámbito de la iniciativa privada, la Comunidad Autónoma de Aragón, a través del Plan General de Equipamientos Comerciales de Aragón, ha establecido las dotaciones comerciales que debieran existir en los distintos núcleos centralizadores al objeto de garantizar un abastecimiento racional y equilibrado de la población en todo el territorio regional.

VII.- ORDENACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO.

La ordenación del territorio ha sido definida por la Carta Europea de 20 de mayo de 1983 como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad", entendida por lo tanto como definición de objetivos y directrices a desarrollar. Desde esta perspectiva hemos analizado hasta el momento la propuesta de Sistema de Ciudades y Equipamientos Comunitarios realizado por el Avance de Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.

Sin embargo, la propia definición de los núcleos centralizadores y de las áreas funcionales nos hace reparar en una segunda faceta de la política territorial de insoslayable definición: la organización del territorio, entendida como el entramado institucional que lo articula y gobierna, debe ser efectuada de manera simultánea a la fijación de los objetivos y prioridades que deben realizarse.

La cuestión a dilucidar consiste en determinar las instituciones políticas y administrativas que deben articular y gestionar la ordenación del territorio.

a) La Diputación General de Aragón y la reorganización de sus servicios.

El reiteradamente mencionado artículo 18 de la L.O.T. establece como *desideratum* que, en la medida de lo posible, los límites de cada servicio, equipamiento o actividad tiendan a aproximarse entre sí.

La Diputación General de Aragón, en el ejercicio de sus respectivas competencias sobre ordenación del territorio o sobre los distintos sectores de actuación administrativa, ostenta la principal responsabilidad en la realización de una adecuada política de ordenación territorial. Por ello, la homogeneización de las delimitaciones territoriales utilizadas por los distintos Departamentos para la articulación de los distintos servicios periféricos de la Administración autonómica es uno de los objetivos que deben alcanzarse con especial premura.

En este sentido debemos resaltar el punto de inflexión que supone el Avance de Directrices Generales, en relación con la práctica administrativa desarrollada hasta el momento en la que han imperado una cierta disparidad y descoordinación entre los distintos Departamentos.

La Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, en su Disposición Adicional Primera establece un plazo de 6 meses para la unificación de las divisiones comarcales y supramunicipales que se aplican por los distintos Departamentos a efectos de organización y gestión de los servicios a su cargo, al objeto de procurar homogeneizar el mapa comarcal como base geográfica de servicios periféricos, de modo que éstos se refieran siempre a un área comarcal o a un conjunto de áreas comarcales determinadas.

Si bien es cierto que el plazo mencionado no se ha cumplido, la propuesta de áreas funcionales realizada por el Avance y comentada en este trabajo es una buena base para su definitiva realización.

b) Las Entidades Locales. En especial, la Comarca.

Una tentación recurrente en la articulación de la política territorial consiste en prescindir de las entidades locales afectadas y configurar una red de entes instrumentales dependientes de la Administración autonómica sobre la que hacer descansar una hipotética participación de los agentes sociales concurrentes.

Recientemente, Salanova Alcalde recordaba que "la ordenación del territorio corre el riesgo de ser una actividad planificadora y tecnocrática, perfecta en cuanto a sus intenciones y diagnósticos, pero mermada en sus posibilidades de ejecución, bien por no resultar políticamente viable al mantenerse ajena al interés y participación de la población a la que se intenta beneficiar, bien por no ser susceptible de aplicación eficaz y eficiente desde la distancia".

Desde la perspectiva en que abordamos el presente trabajo, creemos que es imprescindible integrar a nuestras entidades locales en el proceso de ordenación territorial, facilitando su participación tanto en la definición de los objetivos y directrices a alcanzar, como en la gestión efectiva de las actuaciones a realizar para su ejecución.

El principal obstáculo con el que nos encontramos para poder dar cumplimiento a lo expresado no es otro que la propia estructura territorial de la Comunidad Autónoma, compuesta por 729 municipios, de los que 110 cuentan con menos de 100 habitantes y tan sólo 20 con más de 5.000 habitantes. La atomización, dispersión y minifundismo municipal tiene como correlato la incapacidad de gran número de municipios para asumir funciones relacionadas con su territorio y la invalidez de gran número de ellos como administradores eficaces de política territorial.

El Avance de Directrices Generales propone apoyar la agregación de municipios, sobre todo los menores de 100 habitantes, en otros de mayor tamaño con objeto de hacer racional la distribución de servicios públicos.

No obstante, debemos ser conscientes de la dificultad de dicha operación a corto plazo, y de las implicaciones de carácter político, sentimental, afectivo, simbólico que conlleva. Por ello, con independencia de no cejar en el fomento de este tipo de reestructuración municipal con carácter voluntario, creemos que es necesario contemplar otras opciones.

Una de las posibles opciones podría consistir en articular las transferencias e inversiones a través de los municipios integrados en los niveles I, II, III y IV y, en su caso, V, prescindiendo del resto de los municipios en las

correspondientes áreas funcionales o comarcales en el gobierno de dichas inversiones y transferencias. La opción planteada es preferible a la desarticulación actual del territorio y a prescindir en su gestión de las entidades locales, pero, a nuestro juicio, no es la solución más idónea y participativa.

En el supuesto de la ciudad de Zaragoza, metrópoli regional, la Diputación General de Aragón ha propuesto, mediante Comunicación remitida a las Cortes de Aragón, la constitución de un Área Metropolitana como fórmula más adecuada para la gestión de la problemática creada por Zaragoza y su área periurbana, circunscribiendo su ámbito de actuación material a: construcción y gestión de infraestructuras generales de abastecimiento y saneamiento de agua; tratamiento de residuos sólidos urbanos; coordinación del transporte público; coordinación del planeamiento y normativa urbanísticos y gestión de parques metropolitanos. La propuesta se fundamenta en la necesidad de dar una respuesta común a una problemática común, con participación de todos los municipios integrados en el área periurbana e intentando evitar que la gestión de los problemas planteados se realice únicamente desde el municipio principal, excluyendo al resto, o que sea absorbido por entes instrumentales de la Administración Autonómica, intentando salvaguardar en todo caso que la resolución de los problemas locales sea realizado por poderes de extracción local, respetuosos con las directrices y programas de la Diputación General de Aragón.

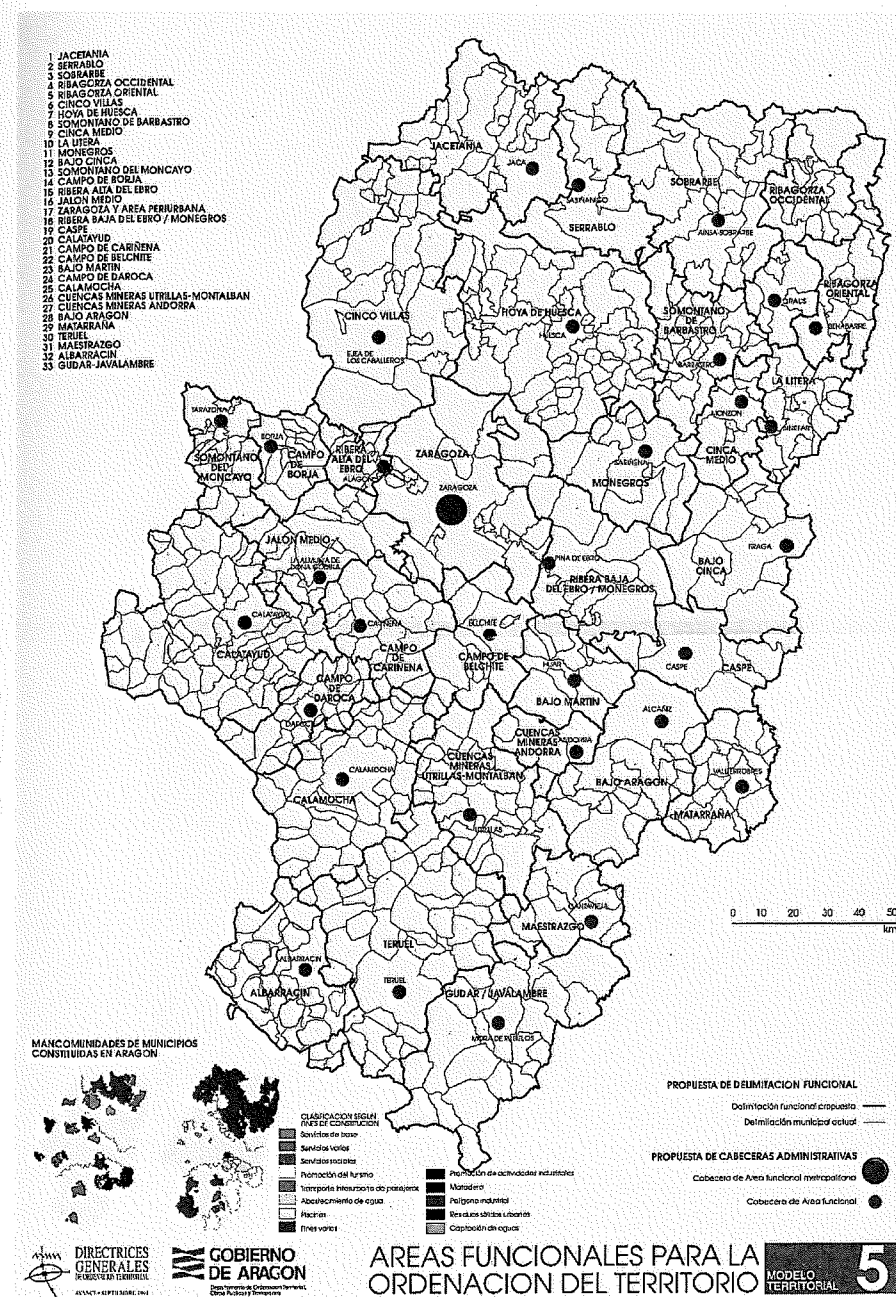
Por último, en relación con los núcleos integrados en los Niveles II, III y IV, y en su caso, V, y sus respectivas áreas de influencia, denominadas por el Avance de Directrices Generales Áreas funcionales, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón proporciona el instrumento adecuado para la gestión política y administrativa de dichos ámbitos territoriales, garantizando el protagonismo de las entidades locales afectadas y favoreciendo la reforma y modernización de la estructura de la administración local aragonesa. No debe olvidarse que para la efectiva realización de dicha opción, es necesaria la explícita y decidida voluntad de los municipios y de las Mancomunidades de interés comarcal existentes en la Región, tal y como dispone el artículo 6 de la mencionada Ley.

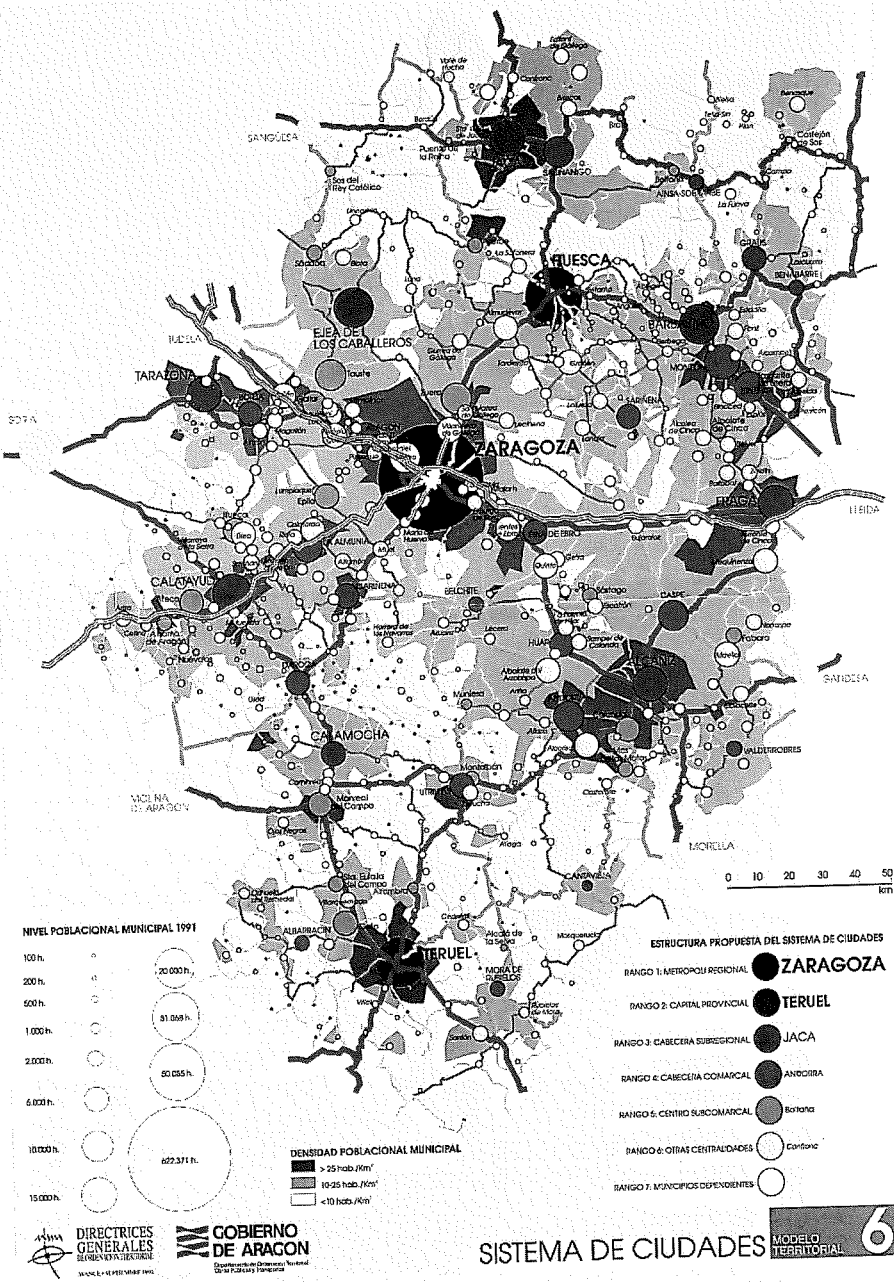
El artículo 4.1 de la Ley dispone que "el territorio de cada comarca, constituido por el conjunto de los términos que la integren, deberá coincidir con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia".

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 10/93, de 4 de noviembre, establecía un plazo de cinco meses desde la aprobación de la Ley para que la Diputación General de Aragón sometiera a consulta de municipios y mancomunidades intermunicipales una propuesta comarcal y su capitalidad. El plazo no se ha cumplido al considerar el ejecutivo aragonés que la propuesta de delimitación comarcal no debía efectuarse sin previamente proponer un adecuado sistema de ciudades y de áreas funcionales de la Comunidad Autónoma. Los fuertes desequilibrios entre las distintas zonas del territorio; la evidente ruptura entre la metrópoli regional y el resto de la red urbana; el desequilibrio existente en materia de equipamientos entre los distintos núcleos; la dificultad de definir núcleos rectores en bastantes zonas del territorio, con el inevitable voluntarismo político en su concreción; la necesidad de delimitar áreas homogéneas, en base a equipamientos, servicios y actividades que articulen y fomenten una conciencia de "unidad" y "sustantividad", inexistente en amplias zonas del territorio, aconsejaron adoptar esta opción.

No obstante, la propuesta de áreas funcionales que realiza el Avance de Directrices, articulada sobre los estudios realizados por la Dirección General de Administración Local y Política Territorial y fundamentada en el sistema de ciudades de Aragón que se define, debe considerarse como un preámbulo necesario de una futura e inmediata propuesta de delimitación comarcal, que inevitablemente deberá inspirarse en el resultado definitivo de las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.

En este mismo sentido, resaltar que los Consejos de Coordinación constituidos por acuerdo de la Diputación General de 16 de mayo de 1994 en las zonas de Jacetania-Serrablo; Sobrarbe; Campo de Daroca; Cuencas Mineras; Matarraña; Maestrazgo y Gúdar-Javalambre, en ejecución del Decreto 37/1994, de 23 de febrero, por el que se regulan los Programas específicos de actuación comarcal, previstos en la Ley 11/92, de ordenación del territorio, pueden considerarse instrumentos, si bien insuficientes, de consolidación de un sentimiento de acción territorial conjunta y solidaria, que pueden favorecer tanto la territorialización de las inversiones de la Comunidad Autónoma como la creación de futuras comarcas. No obstante, no puede ser considerados como instrumentos definitivos para articular la organización del territorio, sino meramente indiciarios, no sustitutivos sino complementarios de los futuros Consejos Comarcales. El gobierno del territorio debe realizarse a través de entidades locales, fuertes y con recursos, dotados de autonomía y responsabilidad en su actuación y representativos de los intereses de los vecinos que habitan un determinado ámbito territorial.





DIRECCIONES GENERALES DE OBSERVACION TERRITORIAL

GOBIERNO DE ARAGON
 Departamento de Ordenación Territorial y Políticas Regionales

SISTEMA DE CIUDADES MODELO TERRITORIAL 6