

**ESPECIAL:
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

EL SISTEMA DE CIUDADES EN LAS DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

VICENTE BIELZA DE ORY

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES EN ESPAÑA Y EN ARAGÓN: DIAGNOSTICO ACTUAL. 1.1. La red urbana en la era preindustrial de ciudades. 1.2 - Las primeras alteraciones del sistema tradicional de ciudades. 1.3.- El desarrollismo de 1960-75 y la marginación de las cabeceras comarcales: la excepción foral. 1.4.-El período 1975-86: descentralización metropolitana y recuperación de las pequeñas ciudades. 1.5.- El período 1986-91: nueva crisis de las cabeceras comarcales. 1.6.- El diagnóstico actual del sistema aragonés. 2.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES EN EUROPA Y LAS PROPUESTAS DE MEJORA. 3.- EL PAPEL DEL SISTEMA DE CIUDADES EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DENTRO DEL CONTEXTO EUROPEO. 3.1 Según la Carta Europea de 1983. 3.2. Según los Principios de Leipzig de 1994. 3.3. La aplicación de los Principios de Ordenación Territorial Europea al Sistema urbano aragonés. 4.- LA PROMOCIÓN DE LAS CABECERAS COMARCALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN. 5. EL AVANCE DE DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL SISTEMA DE CIUDADES.

INTRODUCCIÓN.

Hasta la revolución industrial la actividad económica plantea desórdenes en los ecosistemas hasta superar umbrales de reversibilidad en algunos de ellos. Los agrosistemas y las ciudades preindustriales en su lenta gestación bajo técnicas elementales, acaban dando lugar a paisajes rurales o urbanos bastante armónicos, tanto en su fisionomía como funcionalidad. La distribución de la población y de la actividad económica, de base predominantemente rural, sobre las distintas partes del territorio resulta bastante equilibrada.

La industrialización con su aportación de tecnologías cada vez más eficaces y duras en la transformación del medio y la búsqueda de las economías de aglomeración ha generado dos tipos de desórdenes territoriales: vertical y horizontal. El primero resulta de concentrar la actividad industrial, económica y residencial en espacios urbano-industriales provocando incompatibilidad física en los usos del suelo y problemas medioambientales, mientras que en las áreas rurales de las que salió masivamente población hay problemas inherentes al abandono de suelo y por debajo de ciertos niveles demográficos hay incapacidad poblacional para la gestión ecológica. El segundo de los efectos de la revolución industrial fue de carácter "horizontal" al desequilibrarse socioeconómicamente el territorio, generando desigualdades de nivel de vida entre los habitantes de sus distintas partes. Con el tiempo aparecieron deseconomías, como en las zonas rurales, vaciadas de hombres y recursos, o en las áreas minero-industriales, en declive por depresión.

Durante la primera mitad de siglo XX se va disipando el error, difundido por el liberalismo tradicional, según el cual la localización de las empresas a merced de la iniciativa privada debería espontáneamente suscitar una armonía territorial.

Las políticas territoriales de los diferentes Estados europeos después de la reconstrucción postbélica, se orientan en función de sus necesidades: bien a la organización física del espacio según un concepto rector, buscando la compatibilidad de usos del suelo y la mejora de la calidad del ambiente (caso de los países de mayor y mas concentrada industrialización-urbanización, como Alemania o Países Bajos) o bien a la corrección de los grandes desequilibrios socioeconómicos de carácter regional (como en el caso de París y el desierto francés o en la Italia del Mezzogiorno-Norte o en la España del desarrollo).

La carta Europea de Ordenación Territorial de 1982-1983 alumbró un concepto global con un objetivo doble (desarrollo equilibrado de las regiones y organización física del espacio según un concepto rector) e inseparable, puesto que si el origen de los dos tipos de desequilibrios es común -como hemos visto- las soluciones también lo deben ser.

Las leyes de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas, desde la de Cataluña de 1983 a la de Aragón de 1992, pueden beneficiarse de esta visión integrada de la política territorial en el escalón más adecuado para la Ordenación Territorial, que como reconocen este y otros documentos europeos es el regional. Ahora bien, a la dificultad de integrar territorialmente las políticas económica, social, ecológica, cultural y de suelo se añade la colisión de competencias con las locales, las estatales y las de la Unión Europea.

Es evidente que aunque la Constitución de 1978 definió la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia, la política de grandes infraestructuras del Estado o el texto refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 provocan colisiones.

Desde el ingreso de España en lo que hoy es la Unión Europea se añade una dificultad más para ordenar un territorio regional y es insertarlo en la política de ordenación del territorio europeo. Los principios que deben regir ésta fueron expuestos en Leipzig (IX-1994) por el Comité de Desarrollo Espacial. Los dos objetivos fundamentales son la cohesión económica y social, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el desarrollo sostenible, siguiendo el informe de la ONU en la Conferencia de Río de 1992 ("el desarrollo económico debe combinarse con una gestión racional y una promoción del patrimonio natural y cultural"). Así pues se mantiene el concepto global de la Carta Europea del 83 de ordenar "horizontal" y "verticalmente" el territorio, con las innovaciones de la última década. Las políticas territoriales deben -al mismo tiempo desarrollar, equilibrar y proteger, pensando en las generaciones venideras.

El esquema de desarrollo del espacio comunitario (S.D.E.C.) se ha de basar en la integración de estos tres componentes:

- 1.- "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". El desarrollo de las pequeñas y medianas ciudades en estas zonas -como la nuestra- es crucial para aprovechar el potencial urbano como motor de desarrollo en las zonas rurales colindantes.
- 2.- Una red de infraestructuras e "infoestructuras" que refuercen la cohesión del espacio y que sean compatibles con el medio ambiente.
- 3.- Una red de espacios abiertos para la protección de los recursos naturales, con áreas de protección clasificadas de acuerdo con las diversas funciones.

Análogamente el modelo territorial de Aragón a definir en las directrices generales de ordenación del territorio debe integrar y no yuxtaponer el sistema urbano policéntrico y equilibrado con la red de infraestructuras e "infoestructuras", cohesionadora y respetuosa con el ambiente, y la red de espacios naturales y culturales. Dicho sistema territorial alcanzará un mayor desarrollo -sostenible- en la medida en que se inserte mejor en el sistema territorial europeo, empezando por la red de transportes e infoestructural. Esta última

constituye la red de transferencia de información que al integrar las tres tecnologías (teléfono, radiotelevisión e informática) multiplica los servicios ofrecidos y las posibilidades e innovación del sistema de ciudades y por tanto de todo el territorio.

1.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES EN ESPAÑA Y EN ARAGÓN: DIAGNÓSTICO ACTUAL.

1.1.- La red urbana en la era preindustrial.

En la España preindustrial las pequeñas ciudades jugaban un papel como cabeceras comarcales o centros de servicios para los asentamientos rurales de su entorno comarcal. Nacidas generalmente como centros mercantiles se situaron en los contactos geoeconómicos o en las encrucijadas de las vías naturales, localizándose entre sí según modelos de regularidad preindustrial. Así la red de pequeñas ciudades aragonesas arroja un índice de Clark-Evans de 1,5, muy próximo al modelo regular de Christaller. La red de pequeñas ciudades de los antiguos reinos hispánicos aseguraba las conexiones socioeconómicas entre el mundo rural, perteneciente a sus respectivas *áreas de influencia* y la metrópoli regional, abierta a las relaciones nacionales. Sobre dicha red, nacida de forma más o menos espontánea y de base económica rural, la *administración* regia asentó las sedes para el cobro de impuestos, juicios, policía, etc., dando lugar a mapas administrativos bastante coincidentes, en sus demarcaciones, con las áreas de influencia socioeconómica.

La *población* de las pequeñas ciudades preindustriales era de lento crecimiento (entre 2.000 y los 10.000 habitantes) y dependiente de la población rural a la que servía económica y administrativamente (las pequeñas ciudades aragonesas representaron entre los siglos XV y XIX del orden de un 10% de la población total y Zaragoza, la metrópoli regional, un 7 %. Las *migraciones* desde el mundo rural se hacían escalonadamente, pasando desde la cabecera comarcal a otras, o a la metrópoli regional.

1.2.- Las primeras alteraciones del sistema tradicional de ciudades.

Las primeras reformas en la organización territorial del siglo XVIII y primeros decenios del XIX: político-administrativas (supresión de la autonomía regional, creación de las provincias), de transporte (en favor del trazado radial nacional) y de mercado (supresión de aduanas y creación de un mercado nacional), suscitaron la crisis de los sistemas regionales de pequeñas ciu-

dades en beneficio del sistema urbano estatal. Las ciudades elegidas como capitales de provincia desde 1833 quedaron primadas respecto del resto de pequeñas ciudades (Huesca y Teruel en el caso de Aragón). Aquellas ciudades que además de definirse como grandes sedes administrativas mejoraron su renta de situación en el mercado nacional, gracias al nuevo trazado viario, experimentaron el mayor crecimiento (Zaragoza). Las cabeceras comarcales que quedaron al margen de los grandes ejes nacionales sufrieron el primer revés (Daroca). Su papel administrativo quedó reducido al de cabeza de partido judicial.

La primera revolución industrial iniciada tardíamente en España a mitad del siglo XIX comenzó el proceso de concentración de la población en las grandes ciudades que se industrializaron (Zaragoza, en el caso de Aragón), suscitando también nuevas pequeñas ciudades minero-industriales (Utrillas, Andorra, Sabiñanigo, Monzón) que con el tiempo se terciarizaron, convirtiéndose a su vez en nuevas cabeceras comarcales.

Cuadro I:
Distribución de la población española según tamaño municipal

	1900		1930		1960	
	%	Miles hab.	%	Miles hab.	%	Miles hab.
Pob. Rural (-2.000 hab.)	27,5	5.113	20,5	4.831	14,5	4.412
Pob. semiurbana (2001-5000 hab)	23,3	4332	19,7	4.038	14,4	4.382
(5001-10000 hab)	16,9	3142	17,09	3.485	14,3	4.352
Pob. urbana (10.001-20.000 hab)	10,7	1989	12,01	2.828	11,2	3.408
(20.001-100.000 hab)	12,3	2287	15,51	3.652	17,4	5.295
(100.001-500.000 hab)	3,2	595	6,61	1555	13,6	4.139
(+ 500.000 hab)	5,7	1060	8,3	1956	14,2	4.321
	100	18.594	100	23.564	100	30.431

Desde 1900 hasta 1960 el éxodo rural que conlleva la industrialización significa una pérdida para los municipios rurales españoles (censalmente los de menos de 2.000 habitantes) del 13,7 % de su población. Esta pérdida no se traduce en la población censal semiurbana y urbana de los municipios de 2.000 a 20.000 habitantes, que es el nivel demográfico donde se encuentran entonces las cabeceras comarcales: crecen en 2,67 millones de habitantes, aunque su porcentaje respecto del total censal español se reduzca del 50 al 40 %.

En líneas generales se puede afirmar que el sistema tradicional de pequeñas ciudades en España, en general, y en Aragón, en particular, sigue manteniendo sus funciones de servicio al mundo rural español hasta los años 60.

Todavía en el sexto decenio se estaban desarrollando los autobuses y camiones que relacionaban las pequeñas ciudades y sus comarcas hasta conseguir que todo el campo español quedara en la zona de influencia de alguna pequeña ciudad. Ese idilio dorado campo-ciudad señalado por Georges Ghabot para la Francia de entreguerras tiene lugar en España tres decenios después.

1.3.- El desarrollismo de 1960-75 y la marginación de las cabeceras comarcales: la excepción foral.

La creación de polos de desarrollo industrial en las metrópolis regionales como Zaragoza, Valladolid o Sevilla incentivó el proceso de concentración en las grandes ciudades, ya avanzado en Barcelona, Bilbao, Madrid o Valencia.

La planificación operó primero en beneficio de las metrópolis regionales y después de las ciudades intermedias (Logroño, Granada, Villagarcía,...) Cuando se quiso plantear una política de desarrollo de cabeceras comarcales (IV Plan) ya era demasiado tarde por la crisis económica, el fin de la planificación y del régimen franquista.

El resultado fue que en España el incremento anual medio de población (ICA) (1) entre 1960 1975 alcanzó el 2,86 % para las áreas metropolitanas, el

(1) Aquí se calculará el incremento anual medio de población ICA mediante la fórmula $ICA = [(P_f - P_i) / (P_f + P_i)] \cdot 200$ (siendo P_f y P_i las poblaciones final e inicial del período n expresado en años. Siguiendo a FERRER, M. y CALVO, J.J. (1994): Declive demográfico, cambio urbano y crisis rural, EUNSA, Pamplona, 249 p.

2,36 % para las ciudades intermedias y el 0,58 % para las cabeceras comarcales; mientras que el mundo rural español perdía un 0,96 % cada año (a pesar del gran crecimiento demográfico español: 1,09 % anual). Las migraciones campo-ciudad dejan de tener lugar en cascada, trasladándose la población campesina directamente a las grandes ciudades o a las intermedias. El vaciamiento y empobrecimiento de los municipios rurales se deja sentir en aquellas cabeceras comarcales que no pudieron añadir a la tradicional función de servicios la industrial o la turística.

Por otra parte en este período algunas de las relaciones que tradicionalmente existían entre el campo y la ciudad sufren un grave deterioro. El concepto mismo de área de influencia para las ciudades de los países más desarrollados ya estaba en crisis por aquel entonces y en España empezó el fenómeno por las áreas más evolucionadas, pudiéndose aplicar el nuevo sistema de relaciones campo-ciudad enunciado por Bernard Kayser en 1972 (2). La evolución tecnológica de los transportes y medios de comunicación inició la crisis de la contigüedad, los mercados comarcales de la carácter semanal que habían resistido en muchas comarcas aragonesas desde la Edad Media desaparecieron, la llamada cultura urbana dejó de ser un patrimonio exclusivo de los ciudadanos para abrirse, gracias en buena medida a la televisión, a los campesinos. En suma, la pequeña ciudad y cabecera comarcal, deja de ser el centro obligatorio de la vida económica, social y cultural de la comarca en una época en que la economía se mundializa y la cultura se universaliza. La crisis del mundo rural se manifiesta en aquellas ciudades que no superan la función de meras cabeceras de servicio a los rurales.

Aragón responde bien al modelo general de las regiones del interior afectadas por los polos de Desarrollo: mientras Zaragoza, gracias a la industrialización concentrada, tiene un incremento anual medio de población del 3,29 %, muy superior a la media nacional de las áreas metropolitanas, Huesca y Teruel sólo crecen un 1,79 %, por debajo de la media nacional del crecimiento de las ciudades intermedias. Las cabeceras comarcales aragonesas en este período crecen muy levemente, en conjunto un 0,14 %, también por debajo de la media nacional y los municipios rurales pierde el 1,82 % anual a un ritmo más fuerte que el mundo rural español.

(2) KAYSER, B (1972): "El espacio rural y el nuevo sistema de relaciones ciudad-campo". Rev de Geografía. Universidad de Barcelona.

Cuadro II:
Tasa de incremento anual demográfico ICA 1960-75

	<i>España</i>	<i>Regiones desarrolladas</i>	<i>Interior sin Madrid</i>	<i>Aragón</i>	<i>Navarra</i>
Áreas metropolitanas	2,86	3,03	1,97	3,29	4,03
Ciudades intermedias	2,38	3,55	2,03	1,79	-
Cabeceras comarcales	0,5	1,6	-0,15	0,14	1,40
Municipios rurales	-0,96	0,3	-1,71	-1,82	-0,85

Fuente: FERRER, 1988 y elaboración propia

Las cabeceras comarcales de mayor tamaño que no se industrializan, como Calatayud o Tarazona pierden población mientras que otras, como Barbastro, Monzón o Ejea, que reciben industria, aumentan.

Frente al estancamiento o regresión de buena parte de las cabeceras aragonesas las de la vecina Navarra en aquellos momentos se mostraron expansivas y el medio rural perdió menos población. Y es que las dos provincias forales españolas (Navarra y Alava) localizaron su industria no exclusivamente en las capitales provinciales, sino también en las cabeceras comarcales. Las poblaciones rurales de Alava y Navarra, emigrantes, fueron absorbidas, en parte, por sus cabeceras comarcales. Otra parte que hubiera emigrado pudo desplazarse, diariamente, a trabajar en las nuevas plantas fabriles de los polos forales, sin abandonar la agricultura (a tiempo parcial). Los problemas de desarraigo de este modo quedaron reducidos (3).

1.4.- El período 1975-86: descentralización metropolitana y recuperación de las pequeñas ciudades

El período 1975-86, delimitado por razones censales, abarca en España una serie de hechos, incidentes de distinto modo en los procesos territoriales.

(3) BIELZA, V. (1976): "Las acciones necesarias para una regionalización eficaz y el área de influencia urbana". Rev. Doc. Administración. 169

Desde el punto de vista económico hay que destacar el fin del período expansivo desarrollista con una crisis industrial tardía y profunda de la que no se empieza a salir hasta mediados los 80. La pérdida de puestos de trabajo en el mundo urbano-industrial suscita retornos al medio rural, coagulando las migraciones campo-ciudad, que en ocasiones se invierten de sentido. Las migraciones interurbanas e intrametropolitanas reajustan el mapa de poblamiento en detrimento de las ciudades centrales metropolitanas y en beneficio de las ciudades intermedias y pequeñas. La crisis económica, la liberalización de los anticonceptivos y otros cambios psico-sociales, recortan aceleradamente la alta fecundidad del período desarrollista, reduciendo los crecimientos intercensales, evaluados en tasas medias anuales, al 0,77 % entre 1975 y 1981 y al 0,38 % entre 1981 y 1986 (frente al 1,09 % de 1960 a 1975).

La transición política, que afecta a buena parte de este período, explica en cierta medida la inexistencia de planificación económica-territorial. Perdida la vigencia de los Planes de Desarrollo en 1976 (4), quedó, como uno de los pocos instrumentos planificadores, la Ley de 1975, que preveía un Plan Nacional de Ordenación y los planes directores territoriales por encima del planeamiento urbano -y que apenas llegaron a la realidad- y los planes de grandes infraestructuras puestos en marcha por la Administración socialista desde 1982.

A partir de la Constitución de 1978 las regiones se convierten en Comunidades Autónomas, pudiendo asumir amplias atribuciones en materia de ordenación del territorio. La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982-83 que subraya la demarcación regional como la más idónea para abordar la política territorial, sirve de marco de inspiración para las leyes regionales de ordenación del territorio, que se irán promulgando en los años siguientes y que tendrán en cuenta los sistemas regionales de pequeñas ciudades. Pero ello evidentemente no tendrá repercusión real hasta el período siguiente.

Entre tanto, los procesos territoriales y su manifestación en la jerarquía urbana en este período, se deberá más a los factores antes enunciados que a la planificación interrumpida bruscamente a mitad de los 70.

Como en otros países desarrollados, aunque más tardíamente, se producen síntomas de que las ciudades centrales metropolitanas acusan desequilibrio.

(4) *De facto* la voladura del coche del Presidente de Gobierno Sr. Carrero Blanco en 1973 privó de buena parte de su eficacia al último Plan.

mías congestivas, que ya empezaron a ser atajadas con políticas de descongestión en el período desarrollista para las áreas de Madrid y Barcelona. En el período de crisis industrial que estamos examinando -al margen de que por motivos políticos sucumban legalmente áreas metropolitanas como la de Barcelona- las ciudades centrales de Madrid y Barcelona pierden población en beneficio de sus coronas y todas las grandes metrópolis regionales tienden a descentralizarse. En general se dan los procesos de desindustrialización, desurbanización, comenzados por los centros, que desembocan en una periurbanización y paralelamente una contraurbanización que beneficia a las cabeceras comarcales, aunque no a todas, como veremos.

Cuadro III:
Tasa de incremento anual de la población urbana jerarquizada ICA 1975-86.

	<i>España</i>	<i>Regiones desarrolladas</i>	<i>Interior sin Madrid</i>	<i>Aragón</i>	<i>Navarra</i>
Áreas metropolitanas	0,64	0,82	1,13	0,86	1,25
Ciudades intermedias	1,61	1,26	1,83	1,54	-
Cabeceras comarcales	0,68	0,81	0,60	0,62	0,59

Fuente: FERRER y elaboración propia

Las tasas de incremento anual medio ICA de la población urbana jerarquizada entre 1975 y 1986 nos revela claramente este proceso: en España las áreas metropolitanas crecen por debajo de la media nacional y del crecimiento de las cabeceras comarcales, siendo las ciudades intermedias las que más aumentan su población en este período de crisis. Pero relativamente al período anterior mientras que las ciudades intermedias crecen menos, las cabeceras comarcales crecen más.

Para profundizar en la evolución de las cabeceras comarcales y sus causas descompondremos el período 1975-86 en dos subperíodos, 1975-81 y 1981-86 y recogeremos en el cuadro IV las tasas de incremento anual de los municipios rurales.

Cuadro IV:
Tasa de incremento anual de cabeceras comarcales y municipios rurales 1975-81-86

	<i>España</i>		<i>Regiones desarrolladas</i>		<i>Interior sin Madrid</i>		<i>Aragón</i>		<i>Navarra</i>	
	1975-81	81-86	1975-81	81-86	1975-81	81-86	1975-81	81-86	1975-81	81-86
Cabeceras comarcales	0,52	0,84	0,75	0,87	0,31	0,78	0,89	0,30	0,7	0,34
Municipios rurales	-0,45	0,40	0,36	0,28	-0,93	0,15	-1,07	-0,34	-0,63	-0,31

Fuente: Ferrer y elaboración propia

A la vista del cuadro IV se puede afirmar, para el conjunto de España, una correlación positiva entre el comportamiento de la población rural y el de las cabeceras comarcales, de modo que en el segundo lustro de los 70 se amortigua el decrecimiento rural a menos de la mitad del período anterior, mejorando algo el comportamiento de las cabeceras comarcales -todavía por debajo de la media nacional- mientras que en el subperíodo siguiente el pequeño crecimiento de la población rural española viene acompañado de un crecimiento de las cabeceras comarcales, superior a la media nacional y al crecimiento de las áreas metropolitanas.

Lo que cabe preguntarse ante dicha correlación positiva es si la recuperación demográfica de las cabeceras comarcales se apoya en la del mundo rural o si se trata de un fortalecimiento de aquellas a partir de la descentralización industrial de las áreas metropolitanas, o de un modo más regional, un efecto del turismo o de una valiosa agricultura de exportación. La respuesta es diferente en función de que nos refiramos a uno u otro tipo de región. En las desarrolladas anteriormente por la industria o el turismo (frangas N y E y Madrid), el crecimiento de las cabeceras comarcales es producto de la descentralización metropolitana o efecto del turismo y/o la agricultura rentable, como demuestra que del primero al segundo subperíodo se acelere el crecimiento de las pequeñas ciudades, mientras se frena el del mundo rural. En cambio en las menos desarrolladas del interior (sin Madrid) los municipios rurales que en el subperíodo 1975-81 siguen perdiendo población (-0,93 %) pero a un ritmo mucho menor que antes, gracias en parte a los retornos, sir-

ven de apoyo para que las cabeceras comarcales positivicen su saldo demográfico -hasta entonces negativo- y en el subperíodo siguiente al dar balances expansivos los municipios rurales den lugar a un todavía mejor comportamiento de las cabeceras comarcales.

Las regiones de Aragón y Navarra se comportan contradictoriamente, ya que si bien el balance demográfico anual mejora en los municipios rurales de 1975-81 a 1981-86, sin embargo las cabeceras comarcales empeoran, creciendo más lentamente en el segundo subperíodo.

1.5.- El período 1986-91: nueva crisis de las cabeceras comarcales.

A mitad de los 80 se producen una serie de cambios socioeconómicos que repercuten en los crecimientos respectivos de la jerarquía urbana. Hay una recuperación económica iniciada por el turismo y la construcción que viene acompañada de una cierta reindustrialización. A ello no es ajeno el ingreso de España en la Comunidad Europea que atrae inversiones extranjeras y la presencia de las multinacionales, especialmente en Madrid. Las grandes superficies comerciales que iniciaron su localización en las periferias de las grandes metrópolis y zonas turísticas en el decenio anterior se multiplican en todas las áreas metropolitanas contribuyendo a asentar la periurbanización. Frente a la recuperación industrial y la expansión de los servicios las malas negociaciones en Bruselas hundieron el campo español.

La reactivación económica frena la caída de la fecundidad, de modo que el incremento medio anual de la población española en el período 1986-91 es del 0,49 %, frente al 0,38 % del quinquenio anterior. Los puestos de trabajo creados en los sectores secundario y terciario de la red urbana atraen los movimientos migratorios o pendulares desde los municipios rurales, que ante la crisis provocada por la P.C.A. (Política Agraria Comunitaria) pierde población a un ritmo más fuerte (-0,55 %) que en quinquenio anterior (-0,49 %).

La política de infraestructuras del gobierno central, tanto en materia de autovías, que unen y concentran las salidas en las grandes ciudades, como de ferrocarriles (cerrando las líneas secundarias y eliminando las paradas en los pequeños núcleos) tienden a priorizar la parte superior de la jerarquía urbana.

Las Comunidades Autónomas con sus nuevas leyes de ordenación del territorio -desde la de Cataluña en 1983 a la de Aragón en 1992- y directrices tienden con escaso éxito a descentralizar el desarrollo desde las metrópolis regionales a las pequeñas ciudades.

La prueba de que las tendencias del mercado vuelven a buscar las economías de aglomeración es que los municipios de más de medio millón de habitantes, como se observa en el cuadro V, crecen en este período un 0,34 % anual, frente al decrecimiento anterior.

Cuadro V:
Distribución de la población española según tamaño 1970-91

	1970 (hecho)	1981 (hecho)	ICA	1986 (dcho.)	ICA	1991 (hecho)	ICA
	Miles	%	Miles	%	81/70	Miles	%
Pob Rural (- 2.000 hab)	3.734	11,0	3.246	8,61	-1,32	3.166	8,2
Pob. semiurbana (2.001-5000 hab)	3.925	11,6	3.345	8,9	-1,45	3.287	8,5
(5.001-10000 hab)	3.721	11,0	3.524	9,3	-0,49	3.603	9,4
Pob. urbana (10.001-20000 hab)	3.783	11,1	3.955	10,5	0,40	4.127	10,7
(20.001-100000 hab)	6.306	18,6	7.814	20,7	1,95	8.139	21,2
(100001-500000 hab)	6.396	18,8	8.420	22,3	2,48	8.873	23,1
(+500.000 hab)	6.093	17,9	7.443	19,7	1,81	7.277	18,9
	33.956	100,0	37.746	100,0	100,0	38.473	100,0
						0,38	0,49

Fuente: INE, Anuario del País, 1986 y elaboración propia

Otra vez son las ciudades intermedias las que más crecen; pero si desde los años 70 eran las de cien mil a medio millón las más expansivas ahora son las de veinte mil a cien mil (municipios turísticos, ciudades de las áreas metropolitanas, etc.)

En cambio las pequeñas ciudades de diez mil a veinte mil, que en los años de la crisis industrial crecieron, ahora con la recuperación del secundario y la crisis rural pierden un 0,12 % por año. La población semiurbana residente en subcabeceras comarcales de 5.000 a 10.000 habitantes aún acusan más la regresión rural, perdiendo anualmente un 1,19 % mientras que en el quinquenio anterior tuvieron comportamiento positivo.

En el caso de Aragón la comparación con España del incremento anual medio (CA), tanto de la población urbana como rural, hay que hacerla desde

el mayor envejecimiento de la población aragonesa que significa un decrecimiento vegetativo, que a su vez se traduce en una disminución de la población absoluta de un 0,1 % anual, frente al crecimiento español del 0,5 % en este último quinquenio.

Cuadro VI:
Incremento anual medio (ICA) de la población urbana aragonesa 1986-91.

	nº de habitantes		ICA 1986-91 40(F-I)/(F+I)
	I(1986)	F(1991)	
<i>Area metropolitana</i>			
Zaragoza	573.662	586.219	0,43
Utebo	6.675	7.580	2,53
.....
<i>Ciudades medias</i>			
Huesca	40.736	44.091	1,58
Teruel	27.226	28.410	0,85
Total	67.962	71.501	1,29
<i>Cabeceras supracomarciales (10.000-200.000 habitantes)</i>			
Calatayud	17.824	17.417	
Alcañiz	11.820	12.623	
Barbastro	14.970	14.446	
Jaca	10.623	10.624	
Ejea	15.035	15.340	
Monzon	14.645	14.526	
Tarazona	11.038	14.526	
Fraga	11.431	11.464	
	107.386	106.997	
<i>Cabeceras comarciales</i>	65.000	63.789	-0,37
<i>Resto Aragón</i>	393.610	341.435	-2,83
Total Aragón	1.184.295	1.178.521	-0,10

Fuente: INE y elaboración propia

En el mundo rural aragonés el envejecimiento más la crisis agraria provocan una pérdida anual del 2,8 %, bastante mayor que la española (0'6). Las cabeceras comarciales aragonesas, de población semiurbana, comprendida entre los cuatro y los diez mil habitantes, se comporta algo menos regresivamente (-0'07 %) que la media española (-0'12 %) porque en este grupo hay algunos núcleos como Alagón o La Almunia, próximos a Zaragoza, con algo de crecimiento demográfico y económico no de base rural, sino por efecto *spray* desde Zaragoza.

En las mayores cabeceras comarciales aragonesas (supracomarciales) que cuentan con 10-20.000 habitantes, la regresión también es algo menor (-0,07 %) que en el resto de España (-0'12 %) pero no es tanto por una mejor base económica rural de sus áreas de influencia, cuanto por la contención de la población gracias al desarrollo turístico (Jaca) o a la agroindustria (Alcañiz, Ejea y Fraga).

El crecimiento de las ciudades intermedias que en Aragón cuentan entre 20-50.000 habitantes es algo menor (1'29 %) que la media del grupo de ciudades de 20-100.000 habitantes, pero es normal y lógico por su menor tamaño.

En cambio el municipio central del área metropolitana, Zaragoza, creció algo más (0'43 %) que la media española de los municipios de más de 500.000 habitantes. Al ser un municipio de gran extensión todavía tiene espacio libre su proceso periurbanizador sin apenas invadir otros términos. El municipio más próximo a Zaragoza, que es Utebo, presenta el máximo dinamismo demográfico de la red urbana aragonesa con un crecimiento medio anual del 2'53 %. Es un buen ejemplo de pequeña ciudad nacida a partir de un núcleo rural, gracias a las economías de aglomeración de Zaragoza, que han localizado en los últimos años, a 12 Km del centro de la metrópoli: industrias, grandes superficies comerciales y nueva viviendas.

1.6.- El diagnóstico actual del sistema aragonés.

El diagnóstico que cabe hacer respecto de la red urbana de pequeñas ciudades aragonesas es que la jerarquía rango-tamaño de los asentamientos urbanos, que hasta la revolución industrial daba un tipo primado en favor de Zaragoza (5 veces mayor que la segunda, Calatayud), actualmente presenta una fuerte ruptura entre la macrocefalia zaragozana y las siguientes ciudades (Huesca, la segunda, es 14 veces menor). Faltan ciudades medias entre 50.000 y 500.000 habitantes, lo que constituye un grave obstáculo para la transmisión del desarrollo y las innovaciones desde la metrópoli regional al

resto. El proceso polarizador de los años 60 que concentró actividad económica y población en Zaragoza, no ha sido seguido por un efecto *spray* al resto de la red urbana y eso que la distribución espacial heredada de la era preindustrial era bastante regular, pero la infraestructura viaria y general no era adecuada hasta hace poco. El crecimiento de las ciudades intermedias, Huesca y Teruel, hasta no hace mucho se debió más a la capitalidad provincial que atrajo servicios y alguna industria. Quizás en el mayor desarrollo de Huesca de los últimos años, manifiesto en el plano, puede haber cierto influjo de su mayor proximidad a Zaragoza y la mejora de sus comunicaciones.

Las pequeñas ciudades han crecido: bien en el área metropolitana de Zaragoza, como en el caso de Utebo, por periurbanización, en forma de mancha de aceite o mejor de estrella (siguiendo las carreteras de salida) o bien porque tienen una base económica industrial o turística, más o menos propia, que incluso acusa la crisis de la contigüidad por no depender de Zaragoza dicha base (así el crecimiento de Figueruelas en función de la instalación de General Motors España a 30 Km. de Zaragoza).

2.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES EN EUROPA Y LAS PROPUESTAS DE MEJORA.

Europa Occidental después de la II Guerra Mundial ha experimentado un proceso de creciente urbanización de modo que dos tercios de la población vive en ciudades de más de 300.000 habitantes. Un estudio sobre "Urbanización y funciones de las Ciudades de la CE" realizado por el Centro de Estudios urbanos de la Universidad de Liverpool (1992) para la Comisión de la CE de Política Regional, recogía el proceso de evolución cíclica por el que han atravesado en este período muchas ciudades de urbanización-suburbanización-desurbanización y reurbanización teniendo en cuenta "que las décadas de los 50 y 60 se caracterizaron por las grandes ciudades, que la de los 70 y los primeros años de la de los 80 asistieron al florecimiento de las pequeñas ciudades y, en fin, que la segunda mitad de los 80 y la primera de los 90 podrías presenciar el inicio de un resurgimiento demográfico y económico de muchas grandes ciudades europeas". Esta cronología coincide *grosso modo* con la que acabamos de examinar para España y Aragón.

En el Informe de Liverpool se afirma también que "El futuro de las pequeñas ciudades es importante para el crecimiento económico de la Comunidad. Hasta la década de los 80 esas ciudades crecieron rápidamente estimuladas por el declive de las grandes urbes, las mejoras de sus sistemas de transporte y telecomunicaciones y las ventajas de su estilo de vida. En la

actualidad, en cambio, no todas presentan iguales perspectivas económicas (...) Algunas -como las aragonesas- carecen de los recursos necesarios para contrarrestar los efectos de su situación periférica, su despoblación o su dependencia de actividades económicas en crisis. No obstante, los problemas derivados de la localización periférica pueden ser parcialmente vencidos con la creación de redes que defienden prácticas adecuadas y vinculen el futuro económico de las ciudades pequeñas al de otras mayores". La solución primera que se desprende del Informe de Liverpool para nuestra red urbana es la mejora de la conectividad del sistema de pequeñas ciudades a la metrópoli regional y, a su vez, la de ésta con la red de metrópolis españolas y europeas.

Zaragoza es la única ciudad de nuestra región con cierta capacidad motriz en el contexto europeo; mejorar su competitividad entre las metrópolis europeas a partir de un plan estratégico que luego deberá repercutir en la Revisión del P.G.O.U. es la mejor manera de mejorar toda la región a partir del sistema urbano dependiente, para ello habría que tener en cuenta el punto 6.13 del Informe de Liverpool que señala textualmente que "Las ciudades con mayor potencial económico en la década de los 90 serán aquellas que posean una base económica diversificada, un capital humano cualificado, unos estrechos vínculos locales con instituciones basadas en el conocimiento, una alta calidad de vida, unas modernas telecomunicaciones y redes de transporte y una capacidad institucional suficiente para elaborar y ejecutar estrategias de desarrollo económico orientadas al futuro". Características que coinciden en buena parte con los "Principios fundadores de la ciudad de la paz y de la ciencia, de la ciudad <cableada> del siglo XXI" recogidos en la última Carta Urbanística mundial, promulgada en Megarides el año 1994.

3.- EL PAPEL DEL SISTEMA DE CIUDADES EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DENTRO DEL CONTEXTO EUROPEO.

3.1.- Según la Carta Europea de 1983.

La Ordenación Territorial según la Carta Europea de 1983 tiene como objetivo "un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector". Esta doble finalidad, que resume las dos grandes tendencias existentes hasta entonces en Europa Occidental para concebir la política territorial, entraña la ordenación del sistema de ciudades, ya que corregir los desequilibrios existentes en el sistema urbano es corregir los desequilibrios de y entre las comarcas o regiones socioeconómicamente dependientes de las mismas. Por otro lado, ordenar el suelo urbano de las ciudades, al mismo tiempo que el urbanizable y el protegido de sus periferias, es ordenar la parte más dinámica y crítica del territorio.

En la propia Carta Europea al señalar los objetivos particulares se diferencian -entre otras- las regiones rurales de las urbanas. De las primeras se afirma la necesidad de crear condiciones de vida aceptables (homologables a las urbanas) en materia de infraestructuras y equipamientos, lo cual sólo es alcanzable a partir de las cabeceras comarcales y se distingue entre las regiones rurales subdesarrolladas y periféricas, de las que se encuentran en las proximidades de las grandes concentraciones urbanas. "En estas zonas el desarrollo de la armadura urbana, de las estructuras socioeconómicas y de los transportes debe tener en cuenta, sin embargo, en todos los dominios, sus funciones particulares y en especial medidas de conservación y de ordenación del paisaje".

Las regiones urbanas -según la Carta del 83- plantean generalmente el problema de control de su crecimiento. El equilibrio de la estructura urbana "requiere una metódica realización de planes de ocupación del suelo". Se aconseja tomar medidas para evitar la huida de los habitantes del centro hacia la periferia de las ciudades. La revalorización del patrimonio cultural y natural debe integrarse en el marco de una política general de ordenación del territorio y urbana.

3.2.- Según los Principios de Leipzig de 1994.

Once años después de presentarse la Carta Europea, el Comité de Desarrollo Espacial de la Unión Europea expuso en Leipzig (septiembre de 1994) los "Principios para una política de ordenación del Territorio Europeo" que recoge como objetivos fundamentales la cohesión económica y social, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el desarrollo sostenible, siguiendo el informe de la ONU en la Conferencia de Río 1992. Así pues se mantiene básicamente el concepto global de la Carta del 83 de ordenar *horizontal* (corrección de los desequilibrios regionales) y "verticalmente" el territorio, con las innovaciones de la última década, pero a la hora de plantear el esquema de desarrollo del espacio comunitario (S.D.E.C.) se destaca el papel del sistema de ciudades.

3.3- La aplicación de los Principios de Ordenación Territorial Europeo al Sistema urbano aragonés.

El primer objetivo de los Principios relativo al sistema urbano es "un sistema urbano más equilibrado que evite el crecimiento de las zonas metropolitanas y revitalice el papel de los núcleos urbanos en las zonas menos pobla-

das"... "para aprovechar el potencial de las ciudades como motor de desarrollo en las zonas rurales colindantes".

Eso se traduce en Aragón en una política de desarrollo de las ciudades intermedias y de los polos-cabeceras comarcales, máxime cuando más adelante al plantearse en los Principios las relaciones campo-ciudad, se afirma que "la estructura de pueblos y pequeños núcleos urbanos en las áreas con menor densidad de población debe estabilizarse como una base de abastecimiento y de desarrollo económico, e integrarse en la red urbana regional".

Por otro lado hay que facilitar la cooperación entre ciudades para favorecer sus complementariedades y evitar costes inútiles y concurrentes como pueda suceder en nuestra región con las vecinas Jaca, de vocación turística, y Sabiñánigo, de vocación industrial, que no deberían desarrollar funciones que ya están consolidadas en la otra.

La apuesta por la descentralización metropolitana no significa la dispersión de las actividades económicas y residenciales por la periferia metropolitana. Muy por el contrario se afirma en los Principios que: "Ha de evitarse la aparición de zonas suburbanas, la dispersión de poblaciones y las densidades urbanas muy bajas, ya que incrementan la dependencia del tráfico rodado (y por lo tanto, la contaminación atmosférica), ejercen presión sobre las áreas rurales y hacen que aumente el gasto público destinado a facilitar instalaciones sociales, culturales y de infraestructuras".

Por otra parte, en las regiones más urbanizadas se recomienda el desarrollo urbano concentrado (incluida la revitalización de los centros) para proteger valores medioambientales y culturales en las zonas urbanas.

Ello quiere decir que hay que controlar en Aragón las tendencias mostradas por el mercado de crecer en el área periurbana de Zaragoza. Especialmente de aquellas actividades que generan nuevas centralidades como son las grandes superficies comerciales. El plan de equipamientos comerciales de Aragón plantea unas cautelas a este respecto.

Finalmente se señala en el referido informe europeo, un nuevo problema a ordenar en el territorio que es el de las residencias secundarias que cuando es cuantitativamente importante -como sucede en la Jacetania- repercute sobre los sistemas sociales, la estructura económica y el uso del suelo -lo que afecta más negativamente a los pequeños municipios-. Si por un lado puede tener efectos positivos para el desarrollo regional al crear empleo y rentas, por otra parte pueden ejercer una presión creciente sobre el mercado de la vivienda y el nivel de precios con consecuencias negativas para los residentes, como sucedió en Jaca ante el *boom* del segundo lustro de los 80.

4.- LA PROMOCIÓN DE LAS CABECERAS COMARCALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN.

Partiendo de que todavía existen una red urbana bien localizada y unas áreas de influencia proyectadas a través del comercio y de los servicios desde las cabeceras comarcales al decrepito mundo rural aragonés, merece la pena fortalecer la red de pequeñas ciudades aragonesas mediante una buena política de ordenación del territorio, que desde 1992, en que Aragón dispone de una ley de Ordenación del Territorio, es posible llevar a cabo con el objeto de equilibrar la red urbana, hasta ahora macrocéfala, y a través de la misma, disminuir los desequilibrios comarcales entre el área metropolitana de Zaragoza y el resto de Aragón.

Hemos visto cómo a partir de la revolución industrial, la base rural (económica y demográfica) que sustentaba las cabeceras comarcales, se ha ido debilitando. En el caso español se ha deteriorado más con la P.A.C., pero los acuerdos finales del GATT van a agudizar aún más la crisis en buena parte del mundo rural europeo. Ello quiere decir que si no se interviene políticamente, a la agonía de lo rural seguirá la de las cabeceras comarcales.

Por otro lado en Aragón, de forma algo tardía respecto de otras regiones europeas se ha determinado el proceso de concentración metropolitana en beneficio de la descentralización del crecimiento en las ciudades intermedias. El proceso está llegando a las pequeñas ciudades, que se encuentran bien situadas o tienen una base económica terciario-industrial (áreas metropolitanas, cabeceras comarcales próximas, centros turísticos o agroindustriales).

Una buena política de ordenación territorial requiere extender los efectos *spray* a las cabeceras comarcales que están menos próximas a las metrópolis o carecen de una base económica terciario-industrial. Hay que tener en cuenta que si hasta la era industrial las cabeceras comarcales vivieron para y por el mundo rural, en la sociedad neointindustrial y del ocio es el mundo rural el que puede ser mantenido desde la cúspide de la jerarquía urbana a través de las cabeceras comarcales.

La función del mundo rural en la sociedad actual es fundamentalmente de espacio de ocio y sostén de recursos naturales (agua, nieve, paisajes,...) para las poblaciones *estresadas* de las grandes urbes. Estas poblaciones, que desean un "jardín" de fin de semana o vacaciones (turismo rural), tienen que contribuir al mantenimiento de un espacio agro-ecológico ¿Cómo?: Encauzando recursos obtenidos en las economías de aglomeración de la gran ciudad para hacer más accesibles a las metrópolis la cabecera comarcal-área de influencia

rural. junto con las infraestructuras hay que dotar de equipamientos sanitarios, educativos, culturales y de bienestar social a las cabeceras comarcales para que los campesinos puedan acceder en igualdad de condiciones que los metropolitanos. En tercer lugar hay que facilitar la creación de puestos de trabajo en las cabeceras, en los sectores secundario y terciario (agroindustria, turismo,...) y propiciar la actividad mixta con agricultura a tiempo parcial. Recomendar esta política de infraestructuras, equipamientos e inversiones productivas en cabeceras comarcales, combinada con el estímulo al desarrollo endógeno, en el que es la clave la formación y el reciclaje profesional, es admitir de nuevo la polarización para un desarrollo económico que al fijar población en el medio rural asegura el mejor factor ecológico para conservar los agrosistemas que son los campesinos: para esta gestión ecológico-económica del territorio, que permite transmitir ese patrimonio natural-cultural, que son los viejos paisajes agrarios europeos, a las generaciones futuras, de declaración de Rio de Janeiro de 1992 consagró la expresión "desarrollo sostenible". A los paisajes agrarios hay que añadir los paisajes urbanos de estas ciudades, apenas impactadas por la revolución industrial, que aportan una calidad de vida para las nuevas actividades postindustriales. La calidad ambiental de las pequeñas ciudades preindustriales y sus entornos rurales se convierte en un factor atractivo para descentralizar hacia las mismas desarrollo económico desde las metrópolis, porque como señalaba el Comité de Desarrollo Espacial a los ministros europeos de Ordenación del Territorio en Leipzig (21/22-IX-1994) "La calidad del medio ambiente será, a largo plazo, una condición previa para el desarrollo económico".

5.- EL AVANCE DE DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EL SISTEMA DE CIUDADES.

En la ponencia sobre "Población, sistema de asentamientos y comarcalización" expuesta en el I Congreso sobre Ordenación del Territorio de Aragón en 1991, planteé tanto el diagnóstico y estrategias para corregir los desequilibrios entre las ciudades y en general entre los asentamientos de población, como la delimitación y tipología de las comarcas funcionales, que se desprenden de las áreas de influencia urbana y las estrategias para equilibrar las mismas. El hecho de que muchas de las cuestiones allí expresadas, así como las que recogen en el libro "Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón" (5) publicado al año siguiente, hayan sido recogidas en el

(5) BIELZA DE ORY, V(1992): *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. D.G.A. Zaragoza, 353

Avance -lo que es muy de agradecer- me exige enumerarlas pormenorizadamente. No obstante, parece obligado que como "alterponente" haga algunas consideraciones sobre el sistema de ciudades primero, los equipamientos después y la comarcalización en la ordenación, por último.

En primer lugar resulta algo problemático recoger en las Directrices Generales unas estrategias respecto de algo que la L.O.T.A. no define explícitamente, como es el caso del sistema de ciudades, aunque implícitamente al señalar en el artº. 2 los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio se recoja en el primer apartado, ya que para "Definir, proteger y mejorar la estructura territorial de Aragón, en aras a conseguir un desarrollo equilibrado de sus comarcas" hay que partir de la definición, mejora y desarrollo equilibrado del sistema interurbano del que dependen las comarcas.

Con estos problemas derivados de la letra de la L.O.T.A., pero subsanables yendo al espíritu de la ley, se ha llegado a un Avance en lo que respecta al sistema de ciudades, en que hay cierto desequilibrio entre el documento 1, cuyo análisis aborda más elementos que los ordenados por las directrices en el documento 2.

El sistema de asentamiento en el documento 1 es definido y caracterizado primero, para después examinar los problemas derivados del mismo: dispersión-concentración y la ocupación del suelo, donde se tratan las urbanizaciones ilegales, cuestión que se debería haber ampliado a todas las urbanizaciones fuera del casco urbano y en general al suelo periurbano donde debe armonizarse ordenación del territorio y planeamiento urbano. Estos problemas de ocupación del suelo no son ordenados en las directrices.

En el documento 2 se establece una jerarquía urbana de cara a la ordenación del territorio, sobre todo en materia de equipamientos, que refuerza aquellos escalones que aparecerían con vacíos en el análisis que se hizo en el libro de Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón. Es bastante razonable la decisión adoptada para los escalones superiores del 1 al 4 y quizá más discutible el nivel 5 subcomarcal, donde parece han prevalecido en exceso los criterios de accesibilidad sobre los de dotación actual de las subcabeceras elegidas y las inversiones necesarias en el futuro para que cumplan un cierto papel.

Parece también muy razonable empezar el proceso comarcalizador político "para administrar de forma óptima el territorio" definiendo los cuatro primeros niveles de la jerarquía urbana, como se dice en la directriz primera. Es lo mismo que se hizo para definir las "Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón" por lo que los resultados no diferirán mucho de las comarcas funcionales propuestas.

Ahora bien, por el problema es si sólo queremos administrar óptimamente, concentrando servicios y agrupamientos de la Administración -lo que ya es importante- o si además esa red seleccionada debe ser de núcleos de atracción de las inversiones privadas, donde se creen puestos de trabajo y rentas que se difundan al entorno rural, tal y como hemos visto que es la ordenación del territorio aconsejable, según los expertos europeos, para regiones como la nuestra. Parece como veremos después que esta opción no está desarrollada en las presentes directrices, donde el sistema de ciudades sólo va ligado a la política de equipamientos.

Dicha política aparece implícita en la LOTA dentro del objetivo b) de su artículo 2º de "mejorar la calidad de vida facilitando a la población el acceso y disfrute de los equipamientos de toda índole", los que implica una política de equipamientos localizados, óptimamente en las cabeceras y antecabeceras comarcales, para que pueda acceder a los mismos toda la población aragonesa sin discriminación territorial.

Los criterios de localización de los equipamientos deben fijarse en las directrices generales, según señala el artº 17-J, tendiendo a aproximar los límites de cada servicio, actividad o equipamiento de las áreas de gestión, según reza el artº 18-3, lo que cumple este Avance de Directrices para los servicios y equipamientos; pero como veremos a continuación nada señala sobre las actividades económicas, a este respecto, y lo que dice parece contradictorio.

También la LOTA encomienda a las Directrices Generales la delimitación y tipología de las comarcas funcionales, previas a las estrategias para el desarrollo equilibrado de las comarcas, objetivo primero de la ordenación del territorio de Aragón según el artº 2 de la LOTA. Pero si bien queda claro en el artº 18 cuáles son las categorías de las áreas geográficas (deprimidas, en desarrollo, congestionadas,...) hay una cierta confusión en cuanto a su delimitación ya que este artículo hace referencia al 17 f, que versa sobre la "delimitación de las áreas geográficas objeto de protección especial y que deben quedar sustraídas al desarrollo de actividades urbanas...", cuando debería referirse a áreas definidas socioeconómicamente (deprimidas, en desarrollo,...) objeto de directriz parcial con el fin de equilibrar socioeconómicamente el territorio aragonés". Por otro lado en el artº 18-2 se confunde la delimitación por criterios de homogeneidad -natural-, que deben presidir la delimitación de espacios protegidos, con las áreas socioeconómicamente funcionales, que se deducen de las áreas de influencia urbanas.

No se entiende que las categorías de áreas según su grado de desarrollo, que se establecen en documento 1, ap. 8 del cap. V "Territorio y Actividad

Económica”, no se apoyen en el sistema de ciudades y las áreas de influencia socioeconómica o comarcas funcionales que se desprenden de las mismas. Como consecuencia de los criterios utilizados se hacen agrupamientos de carácter homogéneo y no funcional sobre el mapa 4b como la del Area Metropolitana y los de las áreas urbanas dinámicas dejando fuera las áreas deprimidas, sin ciudad, que al no tener motor ¿cómo van a salir de su depresión?. En dicho mapa de “Actuaciones Publicas en las Unidades territoriales” estas áreas deprimidas se pretende sacarlas de la depresión con la promoción de recursos propios (turismo, artesanía, mantenimiento de la población, protección del medio ambiente, patrimonio natural e histórico). Pero este desarrollo endógeno difícilmente será suficiente si no se conecta con el desarrollo exógeno a través del sistema de ciudades, debidamente jerarquizado y conectado a través de Zaragoza con el sistema europeo metropolitano.

Por todo ello creo que se ha dado un paso importante al definir el sistema urbano y conectarlo con la política de equipamientos, pero falta otro para relacionar lo anterior con las llamadas “directrices generales para el sistema productivo” del documento 2, donde nada se dice en referencia al mapa 4b de “Actuaciones públicas en las Unidades territoriales “ aunque se apunta algo que lo invalidaría en la Sexta, cuando dice: “Basada en la comarcalización que se apruebe en cumplimiento de la Ley 10/1993 se establecerá una graduación de los diferentes regímenes de ayuda al desarrollo social y económico”, descentralizando determinadas actividades industriales desde el Area Metropolitana hacia ciudades intermedias, reservando con tino el desarrollo de centros directivos y de alta tecnología al área metropolitana.

En definitiva que el reequilibrio territorial de carácter socioeconómico ha de basarse en la atracción de nuevas empresas para los nudos de la red urbana bien directamente valorizando la localización por las políticas de equipamientos e infraestructuras-infoestructuras o directamente, como señala dicha directriz sexta, mediante una graduación de los diferentes regímenes de ayuda. Pero a su vez dichas políticas son inseparables de las de suelo donde deben coordinarse las actuaciones territoriales con las propiamente urbanas.