

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

ÍNDICE

13.1. Introducción	2
13.2. Análisis	2
13.2.1. Delimitaciones administrativas	2
Delimitación provincial	3
Delimitación comarcal	3
Mancomunidades	5
La Planta Judicial	5
Delimitación eclesiástica	7
13.2.2. Áreas o zonas geográficas	7
Áreas de montaña	7
Áreas rurales y urbanas, distinguiendo entre estas últimas el espacio metropolitano de Zaragoza	9
13.2.3. Áreas o ejes en función del desarrollo económico	16
13.2.4. Áreas vacías o de baja densidad	27
13.2.5. Áreas limítrofes	38
13.2.6. Sistema de espacios abiertos o no urbanizados	53
13.3. Tendencias y retos	58
13.4. Análisis DAFO	62
13.5. Objetivos generales	63

13. Espacios funcionales y homogéneos

13.1. Introducción

La población aragonesa vive en el territorio distribuida en los diferentes asentamientos. Estos, como se ha visto en la monografía correspondiente, se pueden caracterizar a través de diferentes variables relativas a su tamaño, población, tipología, función dentro del sistema de asentamientos, etc.

Los asentamientos, a su vez, se distribuyen por el territorio aragonés ocupando espacios que pueden presentar características geográficas similares debido a sus condiciones de paisaje, relieve, densidad de población, etc. o bien áreas en las que se presentan relaciones funcionales específicas entre los mismos como son las áreas urbanas o metropolitanas, ejes de desarrollo económico, delimitaciones administrativas supramunicipales, etc.

La diferenciación entre espacios homogéneos y funcionales en el territorio estriba en que en el primer caso su adscripción procede principalmente de sus características geográficas (zonas de montaña, somontanos, amplios valles fluviales, zonas vacías, etc.) y en el caso de los espacios funcionales es la especificidad de las relaciones que tienen lugar en su interior la que lo diferencia unos espacios de otros (espacios metropolitanos, áreas urbanas, áreas periféricas, etc.). En cualquier caso, tanto en los espacios homogéneos se pueden distinguir relaciones específicas propias de ese tipo de espacios, como en los funcionales ciertos aspectos paisajísticos que son consecuencia de las relaciones predominantes (profusión de infraestructuras, proliferación de edificaciones, etc.).

La importancia de diferenciar en el territorio los espacios homogéneos y funcionales más relevantes está en que cada uno de ellos lleva aparejados condicionantes que es preciso tener en cuenta para el uso y transformación del territorio cualquiera que sea el objetivo que se persiga. Las propuestas de desarrollo territorial que se realicen para cada uno de los tipos de asentamiento (en función de su rango) se completan con las propuestas derivadas del espacio homogéneo o funcional en el que se localiza el asentamiento (espacio metropolitano, zona de montaña, etc.)

13.2. Análisis

Los espacios diferenciados que se consideran en el territorio aragonés por sus características homogéneas o funcionales son los siguientes:

- Delimitaciones administrativas.
- Áreas o zonas geográficas, distinguiendo específicamente las zonas de montaña.
- Áreas rurales y urbanas, distinguiendo entre estas últimas el espacio metropolitano de Zaragoza.
- Áreas o ejes en función del desarrollo económico.
- Áreas vacías o de baja densidad.
- Áreas limítrofes.
- Sistema de espacios abiertos o no urbanizados

13.2.1. Delimitaciones administrativas

Las principales delimitaciones administrativas territoriales (supramunicipales) que se pueden encontrar en Aragón son las siguientes:

- Delimitación provincial.

- Delimitación comarcal.
- Mancomunidades.
- Planta judicial.
- Delimitación eclesiástica.

Delimitación provincial

La delimitación provincial de Aragón (Zaragoza, Huesca y Teruel) tiene su origen en la división provincial de Javier de Burgos (1833), siendo ratificada por la Constitución de 1978. Una de sus principales efectos hoy en día, además de constituir una circunscripción electoral para las elecciones generales y autonómicas, es que llevan aparejadas la existencia de las Diputaciones Provinciales una de cuyas finalidades más importante es asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

Delimitación comarcal

La delimitación comarcal en Aragón supone un hecho diferencial con la mayoría de las Comunidades Autónomas que carecen de esta figura de organización territorial e incluso con aquellas que disponen de este nivel administrativo, como Cataluña, el régimen jurídico regulador es sustancialmente distinto.

Las comarcas son los ámbitos territoriales intermedios para el planeamiento y la gestión supra-municipal, capaces de articular el territorio de manera efectiva, y delimitados de acuerdo con criterios que reflejan la funcionalidad del territorio, tales como movimientos de población para satisfacer sus necesidades de servicios, las relaciones entre espacios de residencia y áreas de actividad, los flujos de tránsito dominante, los procesos de expansión urbana e industrial y la optimización del acceso de los distintos núcleos urbanos a sus cabeceras respectivas.

Se han delimitado por ley las 32 comarcas existentes, que integran la totalidad de los municipios aragoneses, excepto los que conforman la delimitación comarcal de Zaragoza, integrados en la Mancomunidad Central de Zaragoza con la excepción de la capital, que se encuentra pendiente de fijar su propio estatuto en la futura ley de capitalidad.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



Delimitación comarcal de Aragón

Este modelo optimiza la accesibilidad a las cabeceras proveedoras de bienes y servicios, se adapta bastante bien a las áreas de trabajo (el 90% de los desplazamientos por motivos de trabajo se satisfacen dentro del área funcional) y discrimina positivamente a los núcleos que tienen capacidad para articular el territorio. Además, con el objetivo de fomentar una nueva relación de complementariedad entre el mundo rural y el mundo urbano, propuesto por Estrategia Territorial Europea, las áreas funcionales integran los ámbitos urbanos y su respectivo medio rural, con el que tienen que establecer mecanismos de colaboración para mejorar el funcionamiento conjunto del territorio.

En el desarrollo del proceso de comarcalización, la voluntad política, tanto del gobierno como de los grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón, fue que la formalización del proceso de descentralización administrativa se ejecutase por la vía de transferencia de competencias de la comunidad autónoma a favor de las comarcas. Esta opción puede entenderse como el marco organizativo más estable, en el que se definen las funciones y servicios a ejercer por las comarcas y su financiación, todo ello con un soporte legal que dificulta la reversibilidad del proceso ante posibles arbitrariedades de los gobiernos comarcal o autonómico, ya que la capacidad de alteración del proceso corresponde exclusivamente a las Cortes de Aragón.

La Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón, enunciaba, de manera genérica, las materias en que las comarcas podrían ejercer competencias y que, con pequeños cambios, fue mantenida en las leyes de creación de las comarcas; no obstante, era necesario concretar los contenidos de cada una de las competencias. La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, aborda esta necesidad como principal objetivo, enunciando y desarrollando los títulos competenciales y previendo la posibilidad de que, en el futuro puedan añadirse otros no previstos inicialmente: Acción social, cultura, patrimonio cultural y tradiciones populares, deporte, juventud, promoción del turismo, servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, protección civil y prevención y extinción de incendios, en un primer bloque; transportes, urbanismo, protección del medio ambiente, artesanía, protección de los consumidores y usuarios, ferias y mercados comarcales, en un segundo bloque; y ordenación del territorio, sanidad y salubridad pública, agricultura, ganadería y montes, energía, promoción y gestión industrial, enseñanza, en un tercer bloque.

En cualquier caso, en Aragón, la comarca o la agrupación de comarcas, constituye, hoy por hoy, la referencia de la organización del territorio aragonés imprescindible para cualquier planificación sectorial o territorial.

Mancomunidades

A pesar de la enorme transformación del mapa aragonés de las mancomunidades como consecuencia del proceso de comarcalización (en el año 2000 había 89 mancomunidades), todavía subsisten 40 entidades locales supramunicipales que responden a esta tipología, si bien es cierto, que en su mayoría se trata de agrupaciones de municipios con la finalidad de prestar servicios muy concretos (abastecimientos de agua, etc.) y carecen de objetivos más generalistas ya asumidos por la administración comarcal (Ver Anexo 1).

Aunque es preciso un análisis detallado de las funciones y objetivos de cada mancomunidad todavía vigente, teniendo en cuenta la tendencia a la simplificación de niveles administrativos redundantes, sería conveniente estudiar la posibilidad de que los servicios prestados por las mancomunidades todavía en funcionamiento pudieran ser asumidos por otras entidades locales (las comarcas o los municipios que pudieran resultar de un mapa local más simplificado).

La Planta Judicial

La última versión de la Planta Judicial de Aragón data de 1988, contabilizándose un total de 16 partidos judiciales.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



Partidos judiciales y delimitación comarcal

Esta delimitación tiene algunas consecuencias de carácter territorial, sobre todo en relación con la yuxtaposición con la delimitación comarcal. Por una parte, existen asentamientos para los que la capital comarcal no coincide con la cabecera de partido judicial, con las disfunciones de tipo administrativo que esta situación conlleva. Por otro lado, los asentamientos en los que coincide la capitalidad comarcal con la cabecera de partido judicial ven reforzada su funcionalidad por dicha circunstancia.

Delimitación eclesiástica

Aunque puede parecer algo anecdótico hacer mención de esta división "administrativa" del territorio aragonés, lo cierto es que ha tenido en el pasado una importante repercusión en relación al patrimonio cultural de Aragón. En la actualidad, las diócesis que dependían del arzobispado de Lleida, ya están integradas en la provincia eclesiástica aragonesa, pero esta dependencia externa llevó consigo que buena parte del patrimonio mueble de las parroquias aragonesas estén hoy día depositadas en los museos de Lleida. A pesar de que todavía existe una parte del territorio aragonés, la diócesis de Jaca, dependiente de Pamplona no se ha planteado, en este caso, ninguna problemática con relación al patrimonio de dicha diócesis.



Diócesis aragonesas

13.2.2. Áreas o zonas geográficas

El territorio aragonés forma parte de las dos regiones biogeográficas existentes en la Península Ibérica -Eurosiberiana y Mediterránea- pertenecientes ambas al Reino Holártico de flora y vegetación. El estudio de Salvador Rivas-Martínez distingue los siguientes sectores, dentro de la geografía aragonesa:

Pertencen a la Región Eurosiberiana, el sector Pirenaico-Central, dentro de la provincia Pirenaica, superprovincia Alpino-Pirenaica y subregión Atlántico-Medioeuropea. El Alto Aragón es Eurosiberiano y los prin-

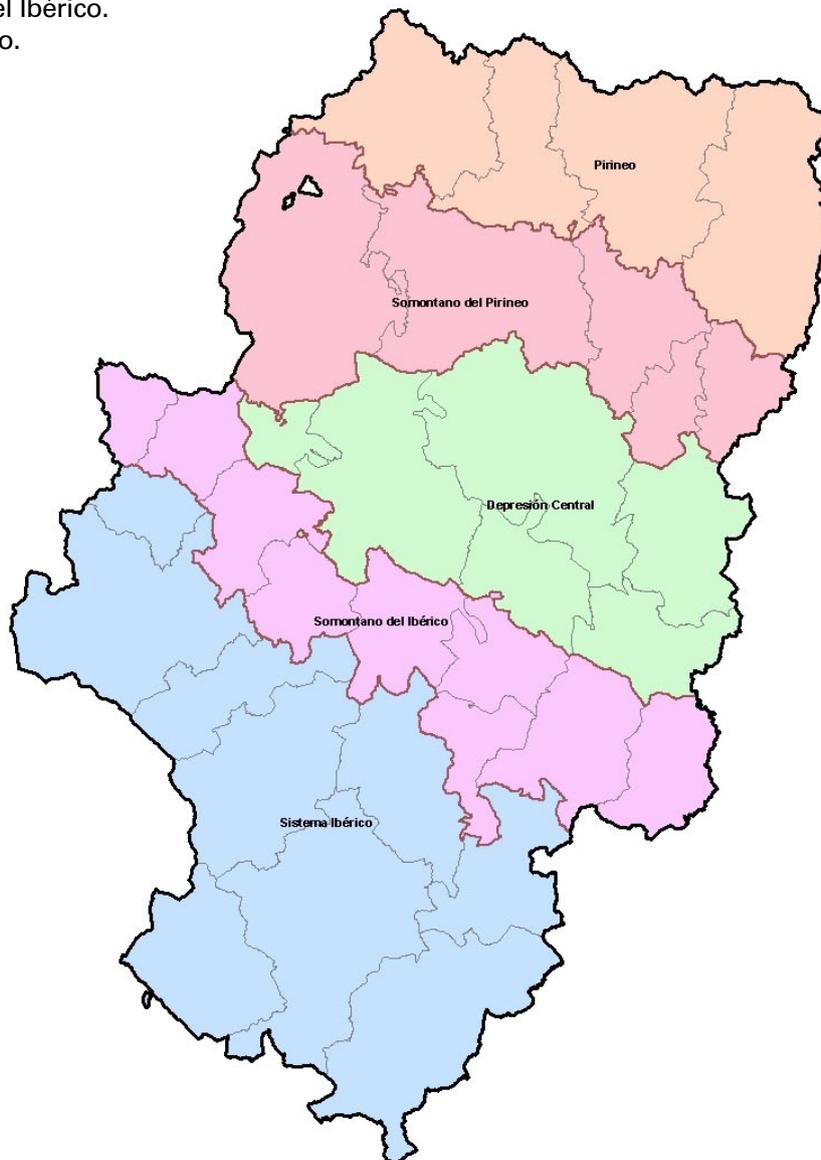
13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Los principales relieves que lo separan del mundo Mediterráneo son las sierras de Santo Domingo, San Juan de la Peña, Loarre, Guara, Peña Montañesa y el Turbón.

Pertencen a la Región Mediterránea, el sector Bardenas-Monegros y el sector Somontano-Aragonés, dentro de la provincia Aragonesa, los sectores Celtibérico-Alcarreño y Maestracense en la provincia Castellano-Maestrazgo-Manchega, y el sector Ibérico-Soriano, dentro de la provincia Carpetano-Ibérico-Leonesa.

Combinando las anteriores referencias con la necesidad de delimitar unidades territoriales, se obtiene una primera división del territorio aragonés en cinco macrozonas:

- Pirineo.
- Somontano del Pirineo.
- Depresión Central.
- Somontano del Ibérico.
- Sistema Ibérico.



Áreas Geográficas. Macrozonas

- Si a esta división geográfica de Aragón se incorpora la referencia comarcal para posibilitar la elaboración de documentos de planificación territorial de una escala mayor que tengan en cuenta esta división administrativa la equivalencia entre macrozonas y comarcas sería la siguiente:
- Pirineo (4): La Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe, La Ribagorza
- Somontano del Pirineo (5): Cinco Villas, Hoya de Huesca / Plana de Uesca, Somontano de Barbastro, Cinca Medio, La Litera / La Llitera
- Depresión Central (6): Ribera Alta del Ebro, Delimitación Comarcal de Zaragoza, Ribera Baja del Ebro, Los Monegros, Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp, Bajo Cinca / Baix Cinca
- Somontano del Ibérico (9): Tarazona y el Moncayo, Campo de Borja, Valdejalón, Campo de Cariñena, Campo de Belchite, Bajo Martín, Andorra-Sierra de Arcos, Bajo Aragón, Matarraña / Matarranya
- Sistema Ibérico (9): Aranda, Comunidad de Calatayud, Campo de Daroca, Jiloca, Cuencas Mineras, Comunidad de Teruel, Maestrazgo, Sierra de Albarracín, Gúdar-Javalambre.

La mayor implicación territorial que tiene esta agrupación de las comarcas con un criterio geográfico es crear una referencia supracomarcal para la redacción de Directrices de Ordenación Territorial a una escala intermedia entre la regional y la comarcal. Puede ser más efectivo plantear la redacción y aprobación de cinco bloques de Directrices de Ordenación Territorial, que abarquen la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, que intentar disponer de 33 Directrices comarcales. En cualquier caso, las posibles Directrices por macrozonas pueden contener cuestiones específicas para cada una de las comarcas que las compongan.

Áreas de montaña

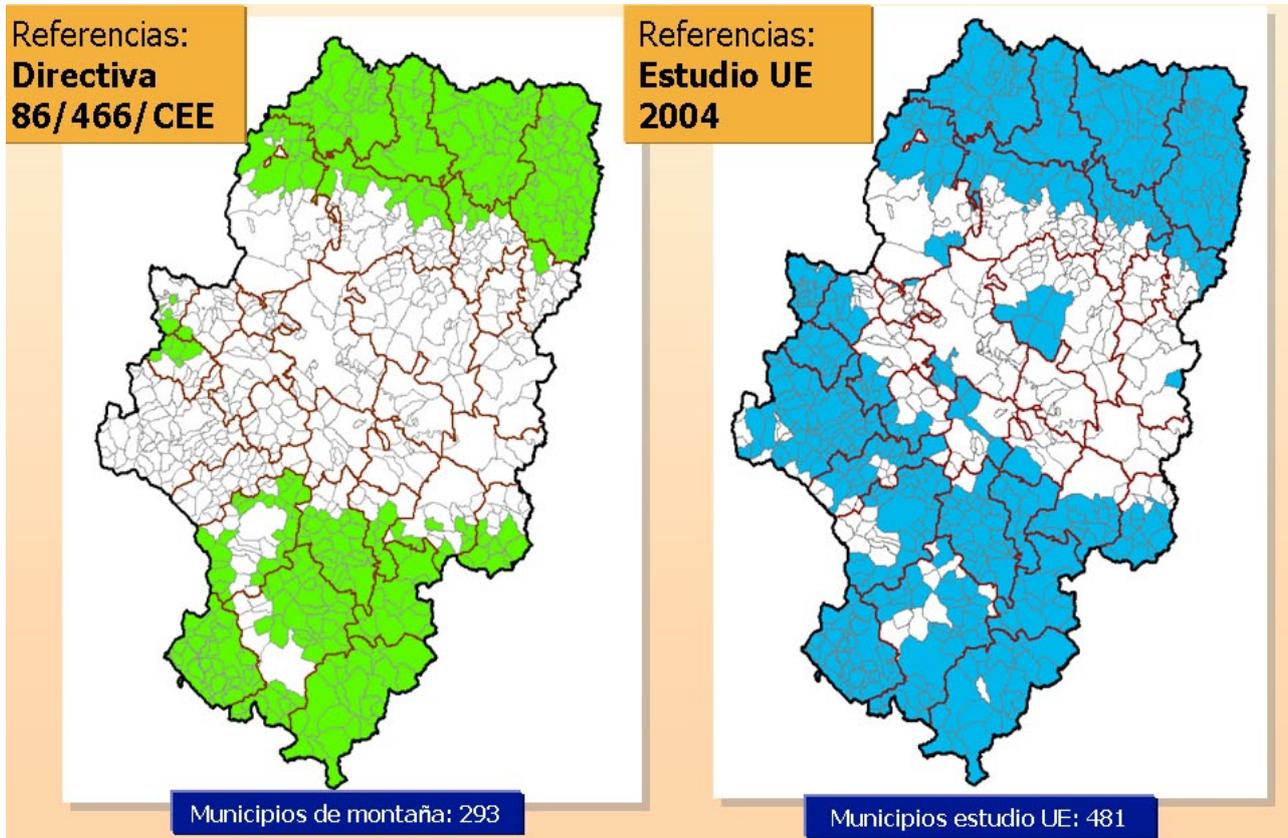
Con respecto a las áreas de montaña, se han realizado diversos estudios¹ sobre cual el área que debería tomarse como referencia para su delimitación, basada, sobre todo, en criterios de altitud y pendiente², que podrían retomarse, en el caso de llevar a cabo una planificación territorial específica de este tipo de territorios; sin embargo, el criterio que, hoy por hoy, delimita oficialmente las zonas (municipios) de montaña es el que se deriva de las Directivas / Decisiones europeas aprobadas sobre la materia:

- **Directiva 75/268/CEE**, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas.
- **Directiva 86/466/CEE**, de 14 de julio de 1986, relativa a la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas con arreglo a la Directiva 75/268/CEE (España).
- **Decisión 89/566/CEE**, de 16 de octubre de 1989, por la que se modifican los límites de las zonas desfavorecidas en España tal como se definen en la Directiva 75/268/CEE del Consejo.
- **Directiva 91/465/CEE** por la que se modifica la Directiva 86/466/CEE relativa a la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas con arreglo a la Directiva 75/268/CEE (España).
- **Decisión 97/306/CEE**, de 18 de abril de 1997, por la que se modifican en España los límites de las zonas desfavorecidas, tal como se definen en la Directiva 75/268/CEE del Consejo.

(1) Con motivo de la constitución de la Mesa de la Montaña (2009-2010).

(2) A partir de estudio promovido por la Unión Europea: Zonas de montagne en Europe : Analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens (2004)

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



Áreas rurales y urbanas, distinguiendo entre estas últimas el espacio metropolitano de Zaragoza.

Cuando se aborda esta cuestión es preciso diferenciar entre el carácter urbano o rural de un determinado asentamiento como elemento puntual del territorio o realizar esta diferenciación cuando se trata de un ámbito superficial. Puede que un determinado asentamiento tenga un carácter urbano (Ejea de los Caballeros, Tarazona, Calatayud, etc.) y esté inmerso en un área rural y, del mismo modo, un pequeño asentamiento de tipología rural (Jaulín, Mediana, Alfocea, etc.) puede estar incluido en un área de características urbanas como es el Espacio Metropolitano de Zaragoza.

En la monografía correspondiente al sistema de asentamientos no se hace una clasificación según el carácter rural o urbano de los mismos, aunque se puede establecer que los tres primeros grupos (capital regional, capitales provinciales y cabeceras supracomarcas) presentan un aspecto predominantemente urbano frente al resto de asentamientos de tipología más marcadamente rural conforme disminuye el número de habitantes.

El Programa de Desarrollo Rural Sostenible derivado de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural establecía criterios para determinar las áreas del territorio que podían considerarse como rurales, considerando tres categorías: áreas rurales a revitalizar, áreas intermedias y áreas periurbanas.

Esta Ley define el medio rural como “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definidos por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a 100 habitantes por km²”. Igualmente define la zona rural como “el ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma

competente”

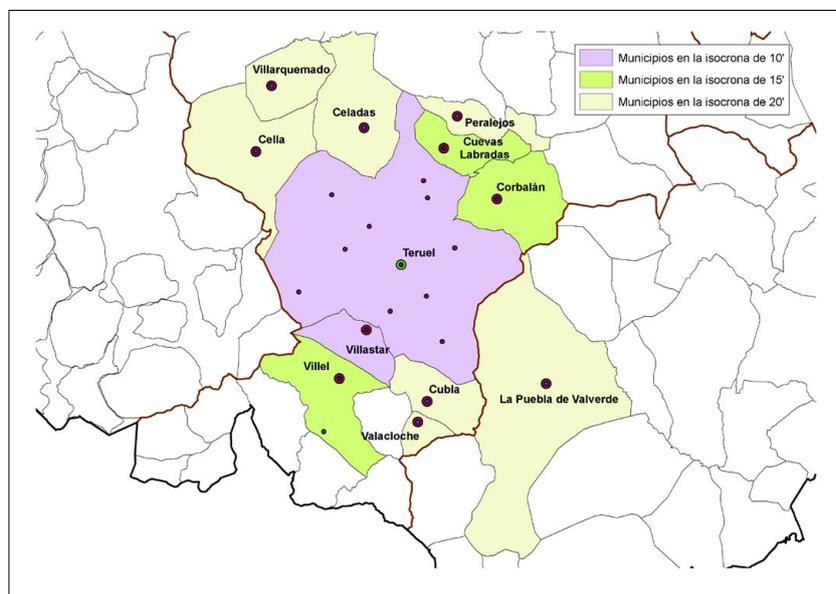
La aplicación de este criterio, basado únicamente en el tamaño y densidad de los municipios, se considera excesivamente maximalista³ en el sentido de que no tiene en cuenta las relaciones funcionales de carácter urbano o metropolitano existentes entre determinados asentamientos de Aragón (capitales provinciales y algunas cabeceras supracomarcas) y su entorno territorial más próximo. Por esta razón, partiendo de la delimitación de áreas rurales de Aragón, obtenida por aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se efectúa una corrección de la misma introduciendo criterios de accesibilidad a las centralidades que generan relaciones de tipo urbano.

El espacio rural, en cuanto área homogénea y a diferencia de los asentamientos que tienen un carácter rural, se define por exclusión de las áreas que pueden considerarse como urbanas o metropolitanas.

A continuación se realiza una aproximación de las áreas urbanas y metropolitanas, pero la delimitación concreta de las mismas deberá establecerse a través de los correspondientes planeamientos territoriales que puedan formularse.

Para delimitar las áreas urbanas que corresponden a las capitales de provincia (Huesca y Teruel) se consideran tres hipótesis, cada una de ellas considerando los municipios cuya cabecera se encuentra, respectivamente, en las isócronas de los 10', 15' y 20' con respecto a estas poblaciones.

En el caso de Teruel, municipio formado por la agregación de varios y que, además de la capital cuenta con 10 asentamientos más, la isócrona de 10' tan solo incorporaría al municipio de Villastar a su área urbana, mientras que si se considera la isócrona de 20', el área urbana de Teruel podría abarcar hasta 11 municipios además de la capital. La delimitación definitiva de esta área deberá tener en cuenta, entre otras variables, consideraciones de movilidad hacia la capital provincial, crecimientos urbanísticos, etc.

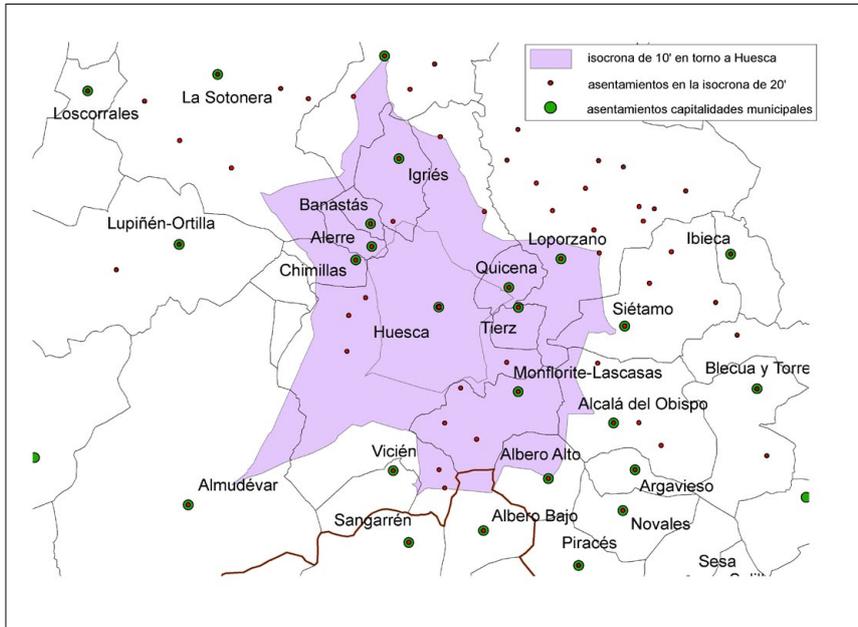


Municipios y asentamientos del área urbana de Teruel. 2013. Elaboración propia

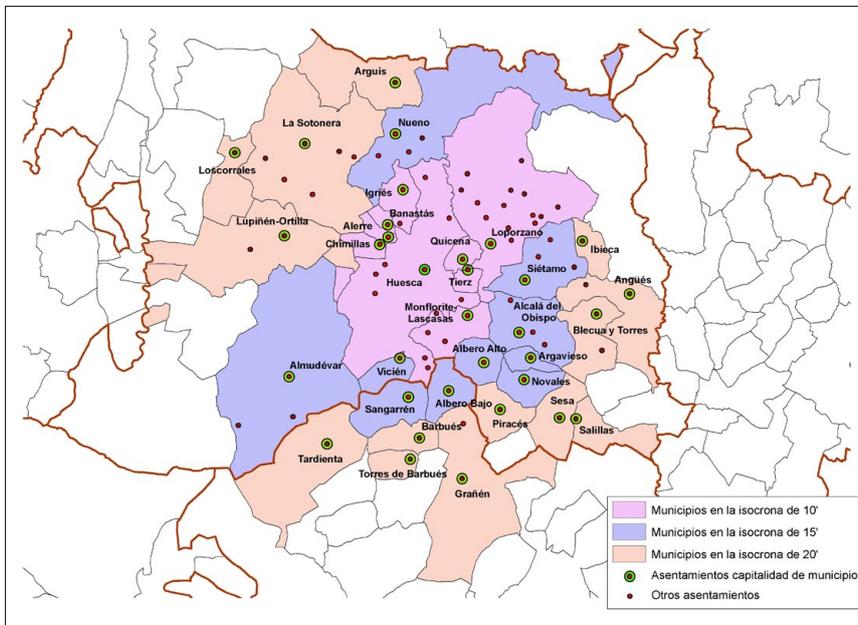
(3) La aplicación de este criterio en Aragón daría como resultado que, con excepción de los municipios de Huesca y Zaragoza, todo el territorio se podría considerar como área rural.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

En el caso de Huesca, el número de municipios-asentamientos que se abarcan en cada una de la hipótesis de isócronas es mucho más amplio, incluyéndose 8 municipios, además del de Huesca en la isócrona de 10' de distancia a la capital. Estos municipios, junto con Nueno (muy próximo a la isócrona de los 10'), eran los que se consideraban ya como en entorno de Huesca en el borrador de Directrices Parciales de Ordenación del Territorio redactado en 1994.



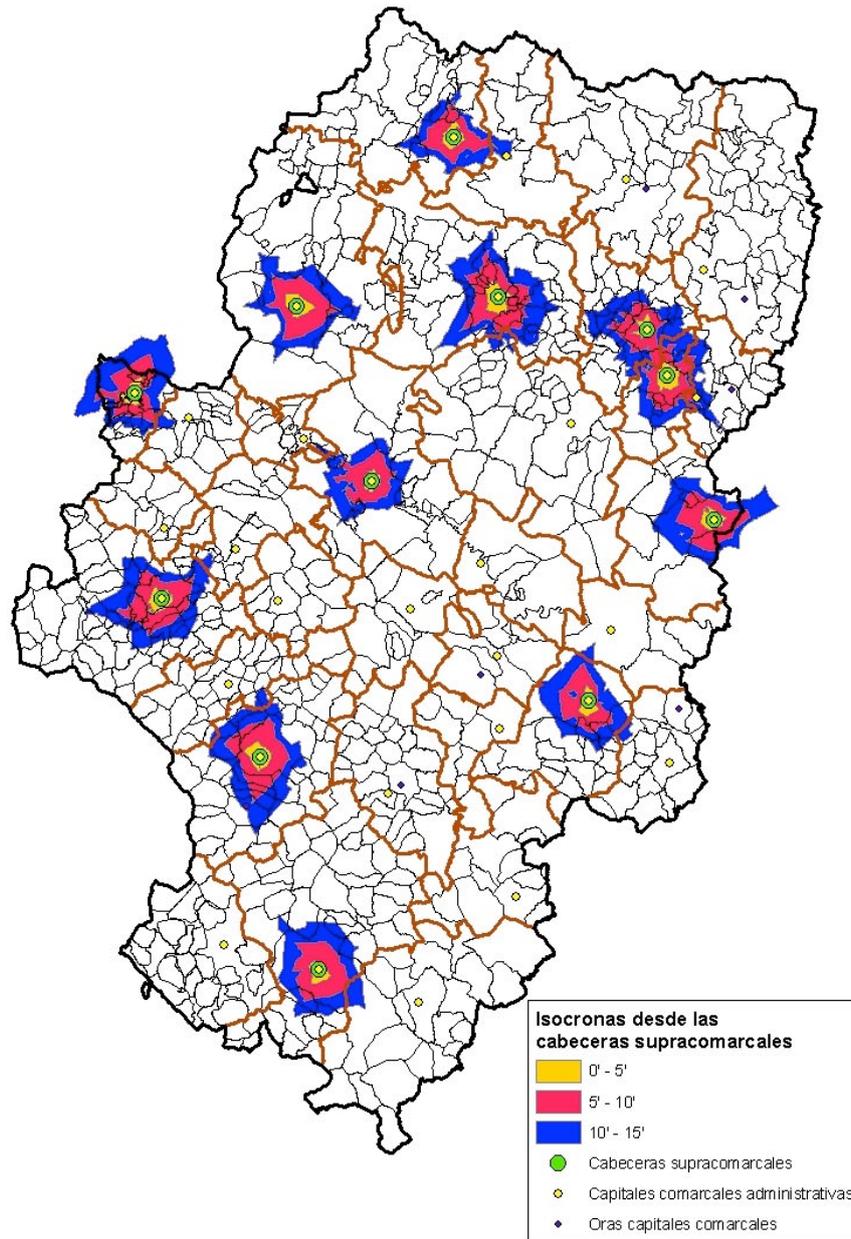
Isocrona de 10' en torno a Huesca. 2013. Elaboración propia



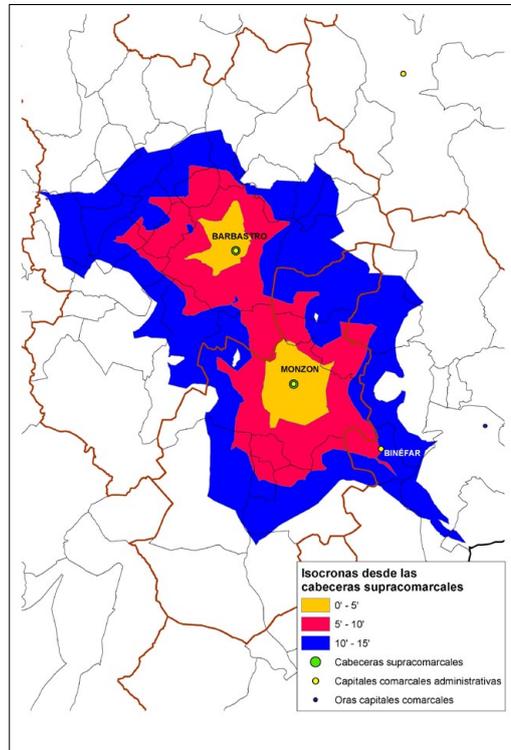
Municipios y asentamientos del área urbana de Huesca. 2013. Elaboración propia

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Para delimitar las posibles áreas urbanas existentes en torno a cabeceras supracomarciales se analizan los asentamientos que se encuentran en el entorno de la isócrona de los 15'. Si en esta área se encuentra alguna otra cabecera supracomarcial con una población que supera los 10.000 habitantes, se considera que existe una incipiente área urbana que se determina calculando conjuntamente la isócrona de 15' a ambos asentamientos e incluyendo a aquellos municipios cuyas cabeceras estén dentro de dicha isócrona.



Isócronas en torno a las cabeceras supracomarciales



Isócronas en torno a Barbastro - Monzón

Como se aprecia en la imagen superior, tan solo Barbastro-Monzón, dada su proximidad, puede considerarse como una área urbana que engloba a estas dos cabeceras supracomarciales e incluye también a la capital comarcal administrativa de la Litera/La Llitera.

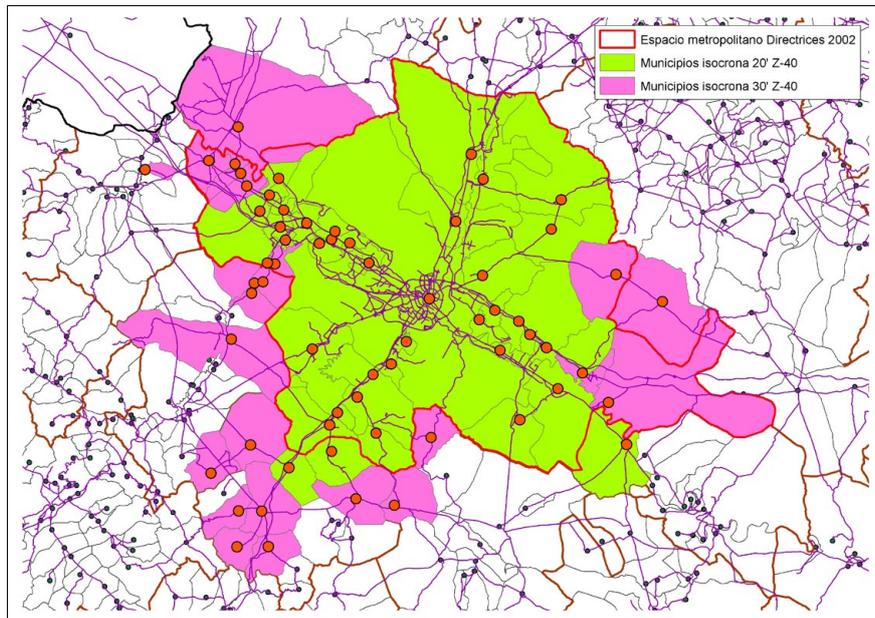
Área urbana (15')	Municipios	Asentamientos	Habitantes
Teruel	5	15	36.903
Huesca	19	49	60.303
Barbastro-Monzón	22	40	51.713
Área urbana (10')	Municipios	Asentamientos	Habitantes
Teruel	2	8	35.744
Huesca	9	22	55.294
Barbastro-Monzón	10	18	37.844

Municipio, asentamientos y habitantes de las áreas urbanas. Fuente: Nomenclátor 2012. IAEST

Se observan otros casos en los que el entorno próximo (isócrona de 15') de algunas cabeceras supracomarciales también engloba otra capital comarcal (Jaca-Sabiñanigo) o, en comarcas con doble capitalidad, las dos capitalidades (Calamocha-Monreal del Campo). Sin embargo, estas situaciones de dualidad no llegan a considerarse áreas urbanas, pero si se consideran (como un caso especial del sistema de asentamientos) en el monográfico correspondiente.

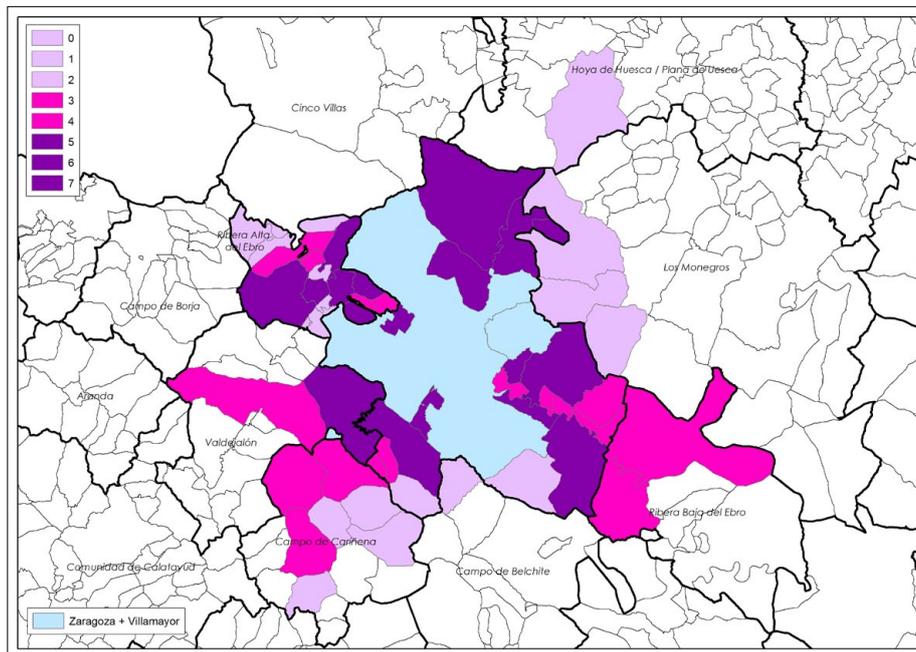
Para delimitar el espacio metropolitano de Zaragoza, se parte de la delimitación propuesta del borrador de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del año 2002 (DOTEMZ); sin embargo los cambios que se han producido en los últimos años en materia de infraestructuras viarias en el entorno de Zaragoza, aconsejan también revisar esta delimitación introduciendo criterios de accesibilidad reflejados en estudios

posteriores. En el caso de la accesibilidad, se considera que la ubicación de una cabecera de municipio en el interior de la isócrona de 20' del cuarto cinturón de la ciudad es suficiente para proponer a dicho municipio, a priori, como integrante del espacio metropolitano. Al comparar los resultados obtenidos al aplicar este criterio con la delimitación de las DOTEMZ se observa que algunos municipios quedan fuera de la delimitación de 2002 (3 municipios) y, sin embargo, otros que se consideraban en las Directrices están fuera de la isócrona (9 municipios). Si se repite el cálculo con la isócrona de 30', todos los municipios resultantes están incluidos en la delimitación de las DOTEMZ, pero aparecen 19 municipios que no se contemplaban en 2002 dentro del espacio metropolitano. Buena parte de ellos (10) se incorporan por la mejora de las infraestructuras viarias, en particular de la autovía Mudéjar.



Asentamientos (capitalidades municipales) en las isócronas de 20' y 30' en torno a la Z-40

En cualquier caso, para una nueva delimitación más concreta del espacio metropolitano de Zaragoza, se deberán utilizar otros indicadores complementarios como los desplazamientos entre municipios o la actividad económica de cada asentamiento (algunos de los municipios que se sitúan en el límite de la isócrona de 30', todavía tienen un fuerte componente agrario en su economía).



Municipios del espacio metropolitano de Zaragoza clasificados según su "índice de metropolitaneidad"⁴

13.2.3. Áreas o ejes en función del desarrollo económico

El motivo de diferenciar en el territorio diferentes áreas en función de su desarrollo económico tiene por objeto localizar cuáles son las zonas que actúan como "motores" del desarrollo territorial (desde el punto de vista de la actividad económica) para determinar cuáles son los factores y condicionantes que propician este papel territorial, tanto para aplicarlos, en la medida de lo posible, a otras áreas más estancadas o deprimidas; como para analizar los posibles efectos, probablemente con más incidencia, sobre la sostenibilidad y equilibrio territorial.

Del mismo modo, interesa conocer cuáles son las áreas más deprimidas, desde la perspectiva económica, ya que, aunque pueden presentar otros factores de desarrollo territorial más positivos, no cabe duda que la actividad económica es fundamental para la sostenibilidad del territorio tratando de reducir en lo posible las zonas de Aragón cuyo desarrollo territorial esté permanentemente subvencionado.

En las DGOT se aborda el análisis territorial en función del desarrollo económico con el siguiente esquema:

- a. Áreas deprimidas.
- b. Áreas en desarrollo:

1. Área dinámica del entorno metropolitano de Zaragoza.
2. Áreas dinámicas urbanas: Existencia de municipios más de 2.000 habitantes.
3. Áreas dinámicas rurales.
4. Áreas de desarrollo estancado.

(4) El Espacio metropolitano de Zaragoza. Entre la realidad y la ficción. Delimitación Comarcal de Zaragoza. Colección Territorio nº 36. Zaragoza. 2011

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Las variables utilizadas para la definición de las áreas fueron:

- Medio físico.
- Evolución de la población, densidad demográfica y proyección demográfica.
- Infraestructura del transporte.
- Actividades productivas predominantes.
- Recursos municipales.

De conformidad con las anteriores indicaciones, se establecía la siguiente clasificación:

Áreas en desarrollo	Áreas urbanas más dinámicas	Áreas dinámicas rurales	Áreas de desarrollo estancado
Pirineo	Corredor Jaca-Sabiñánigo	Valle del Alto Cinca	Valle del Ara
		Valle de Tena	Valle Ansó-Hecho-Aragüés-Aísa.
		Valle de Canfranc	Canal de Berdún.
		Valle del Ésera	Valle alto del Cinca.
		Ésera Bajo	Valle de Chistau.
		Ésera Alto.	
Somontano Pirenaico	Eje Tauste-Ejea-Sádaba	Regadíes Flumen-Monegros	Gállego Medio-Ayerbe.
		Canal del Cinca	Serranías del Somontano.
		La Litera.	
Depresión central del Ebro	Sector oeste del eje del Ebro-Figueruelas-Alagón-Bajo Cinca	Monegros-Zaragoza-Nuevos regadíes	Sector este del eje del Ebro-Bujaraloz.
		Ribera baja del Ebro: Quinto-Sástago-Escatrón.	
Somontano Ibérico	Corredor Tarazona-Borja	Campo de Cariñena	Tierra de Belchite.
		Bajo Jalón-La Almunia.	
		Bajo Aragón: Alcañiz-Andorra-Alcorisa	Bajo río Martín.
Sistema Ibérico	Entorno de Calatayud.	Eje del Jiloca: Daroca-Calamocha	Cuencas mineras: Utrillas-Escucha-Montalbán
		Entorno de Teruel	Valle del Alfambra.
			Corredor del alto Jalón: Ariza-Alhama-Alteca.

Fuente: Directrices Generales de Ordenación Territorial. 1998

Áreas deprimidas	
Pirineo	Altas Cinco Villas: Sos-Uncastillo.
	Valle del Isábena.
	Valle del Noguera Ribagorzana.
	La Fueva.
	Sobrepuerto-La Guarguera-Guara.
	Val d'Onsella.
	Bajo Ésera.
	Alto valle medio del Ésera.
	Núcleos del municipio de Aínsa.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Somontanos Pirenaico	Interfluvio Gállego-Arba.
Somontanos del Ibérico	Ribera del Isuela.
	Sierra de Nava Alta.
	Sierra de Herrera.
Sistema Ibérico	Altiplanos de Muniesa.
	Campo de Romanos-Visiedo.
	Campo de Bello.
	Ribera de Manubles.
	Ribera de Ribota.
	Sierra de Albarracín.
	Maestrazgo turolense.
	Sierra de Gúdar.
	Sierra de Javalambre.

Fuente: Directrices Generales de Ordenación Territorial. 1998

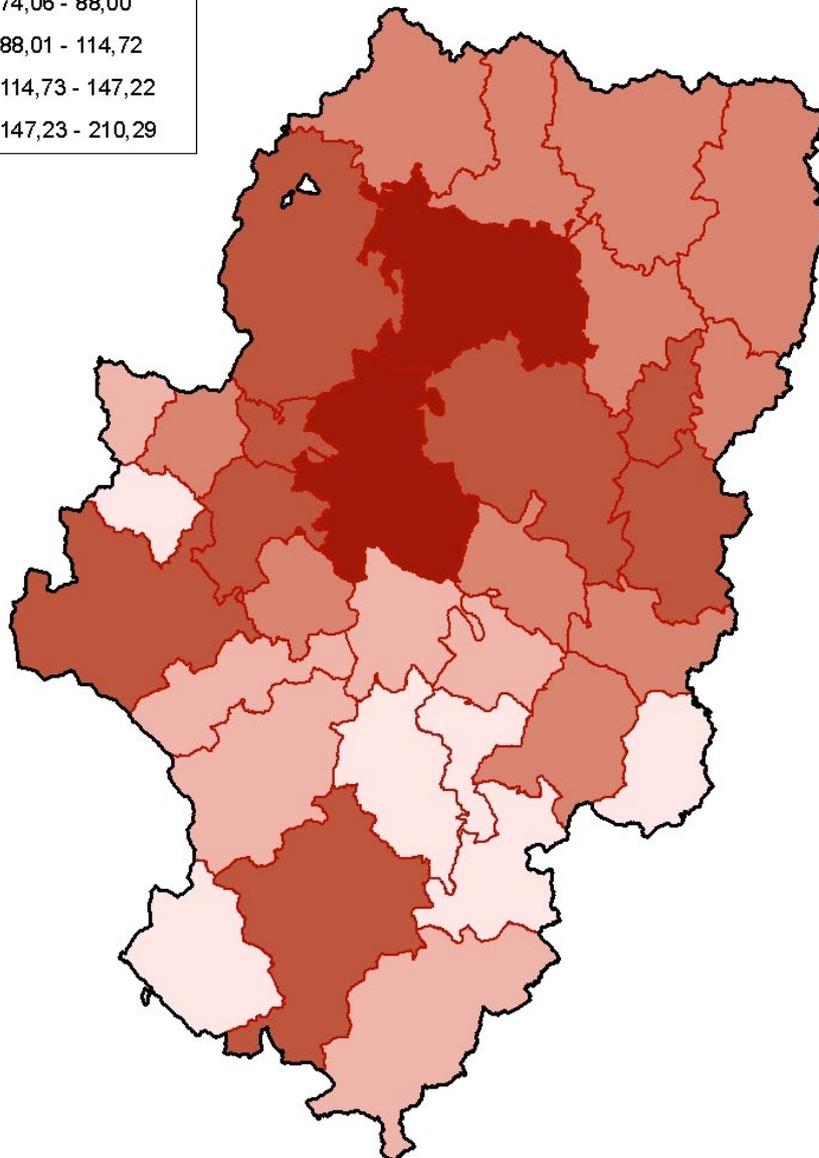
Para caracterizar, en la actualidad, las diferentes áreas de Aragón en función de su desarrollo económico, es preciso tener en cuenta la delimitación comarcal, además de la municipal, por ser los ámbitos en los que está disponible la información estadística necesaria.

Las variables consideradas para el ámbito comarcal son las siguientes:

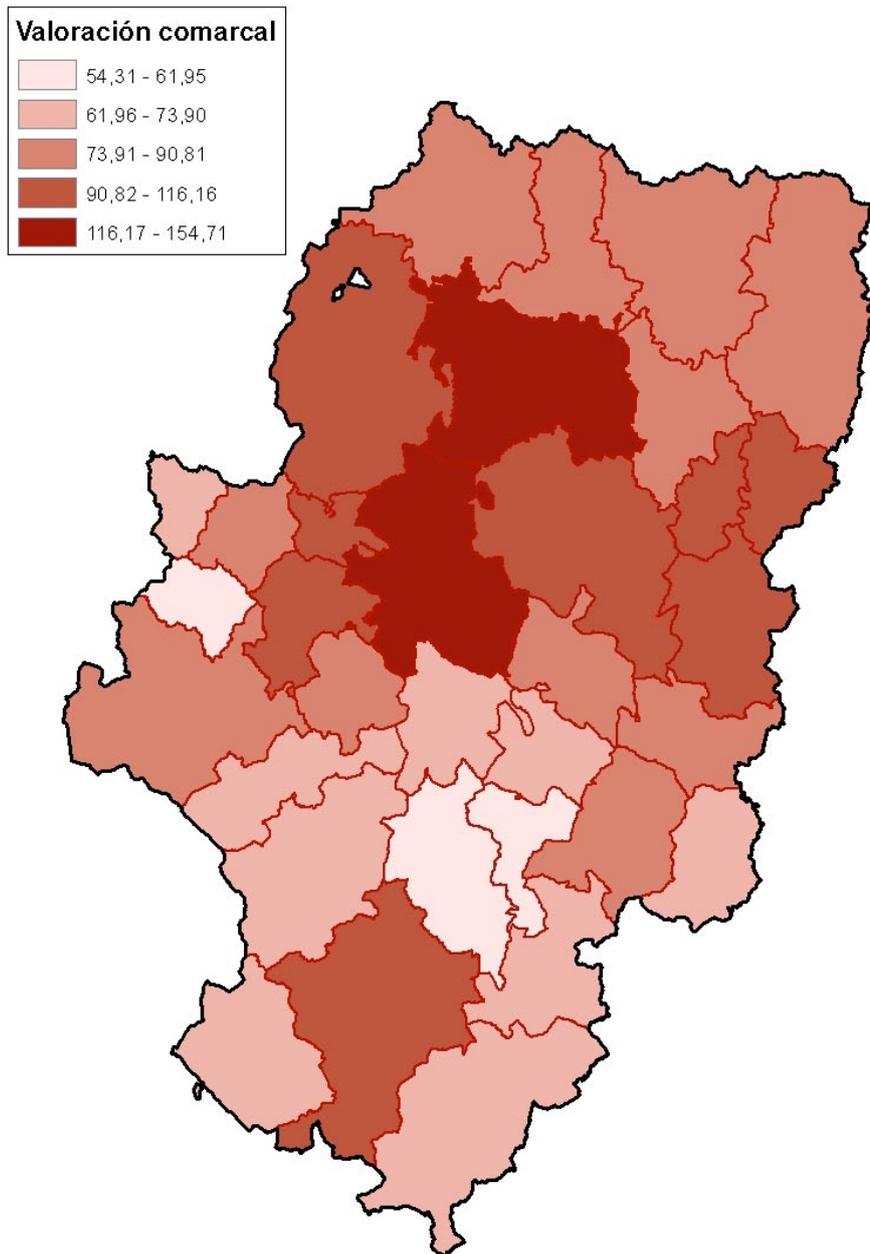
Variable	Tipo
Distancia en tiempo al aeropuerto de Zaragoza desde la capital comarcal normalizada	Accesibilidad
Índice de accesibilidad (modelo gravitatorio). Promedio comarcal normalizado	Accesibilidad
Número de licencias de actividades económicas normalizado	Economía
Número de licencias de actividades económicas por habitantes potencialmente activos normalizado	Economía
Número de municipios de montaña o en situación desfavorable en la comarca normalizado	Economía
Número total de hectáreas de superficie regable normalizado	Economía
Número total de plazas (camas) en alojamientos turísticos (Hoteles, hostales y similares) normalizado	Economía
Número total de plazas (camas) en alojamientos turísticos (Hoteles, hostales y similares) por cada 1000 habitantes normalizado	Economía
Porcentaje de hectáreas de superficie regable sobre la totalidad de la superficie comarcal normalizado	Economía
Renta bruta disponible comarcal sin considerar el municipio con mayor renta normalizada	Economía
Renta bruta disponible normalizada	Economía
Renta per cápita normalizada	Economía
Número de enlaces a la red viaria de alta capacidad en la comarca normalizado	Infraestructuras
Número de estaciones de ferrocarril en la comarca normalizado	Infraestructuras
Porcentaje de superficie ocupada por infraestructuras de la superficie comarcal normalizada	Infraestructuras
Superficie ocupada por infraestructuras normalizada	Infraestructuras
Parque de turismos normalizado	Movilidad
Parque de turismos por cada 100 habitantes normalizado	Movilidad
Porcentaje de superficie con pendiente menor del 5 por ciento con respecto al total de la comarca normalizada	Medio Físico
Superficie comarcal con una pendiente menor del 5 por ciento normalizada	Medio Físico
Afiliados a la Seguridad Social en relación a la población potencialmente activa (15-65 años) normalizada	Mercado laboral
Afiliados a la Seguridad Social normalizada	Mercado laboral
Contratos de trabajo registrados normalizados	Mercado laboral
Población comarcal potencialmente activa (15-65 años) normalizada	Mercado laboral

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Población en paro normalizada	Mercado laboral
Población en paro por cada 1000 habitantes normalizada	Mercado laboral
Porcentaje de contratos realizados sobre el total de población potencialmente activa normalizado	Mercado laboral
Porcentaje de población potencialmente activa (15-65 años) sobre el total de la población normalizada	Mercado laboral



Áreas de desarrollo económico - Comarcas (considerando infraestructuras)
 Fuente: IAEST. Elaboración propia. 2013



*Áreas de desarrollo económico - Comarcas (sin considerar infraestructuras)
Fuente: IAEST. Elaboración propia. 2013*

Se aprecia en los mapas resultantes que los valores más bajos se corresponden con comarcas de Teruel (en total 5 comarcas) además de la Comarca del Aranda en Zaragoza.

Las comarcas más desarrolladas se corresponden con aquellas donde se ubican la capital regional y las capitales provinciales y también las zonas con gran predominio de zonas regables e industrias agroalimentarias. El área de los Pirineos se sitúa en una posición intermedia.

Merece la pena observar la incidencia de la disponibilidad de infraestructuras o la accesibilidad de los territorios en la variación de la valoración del desarrollo comarcal. El hecho de no disponer de vías de gran capacidad o de ferrocarril en comarcas como Aranda, Sierra de Albarracín, Cuencas Mineras, Andorra-Sierra de Arcos, Matarraña/Matarranya y Maestrazgo se pone en evidencia en los mapas anteriores.

Las variables consideradas para el ámbito municipal son las siguientes:

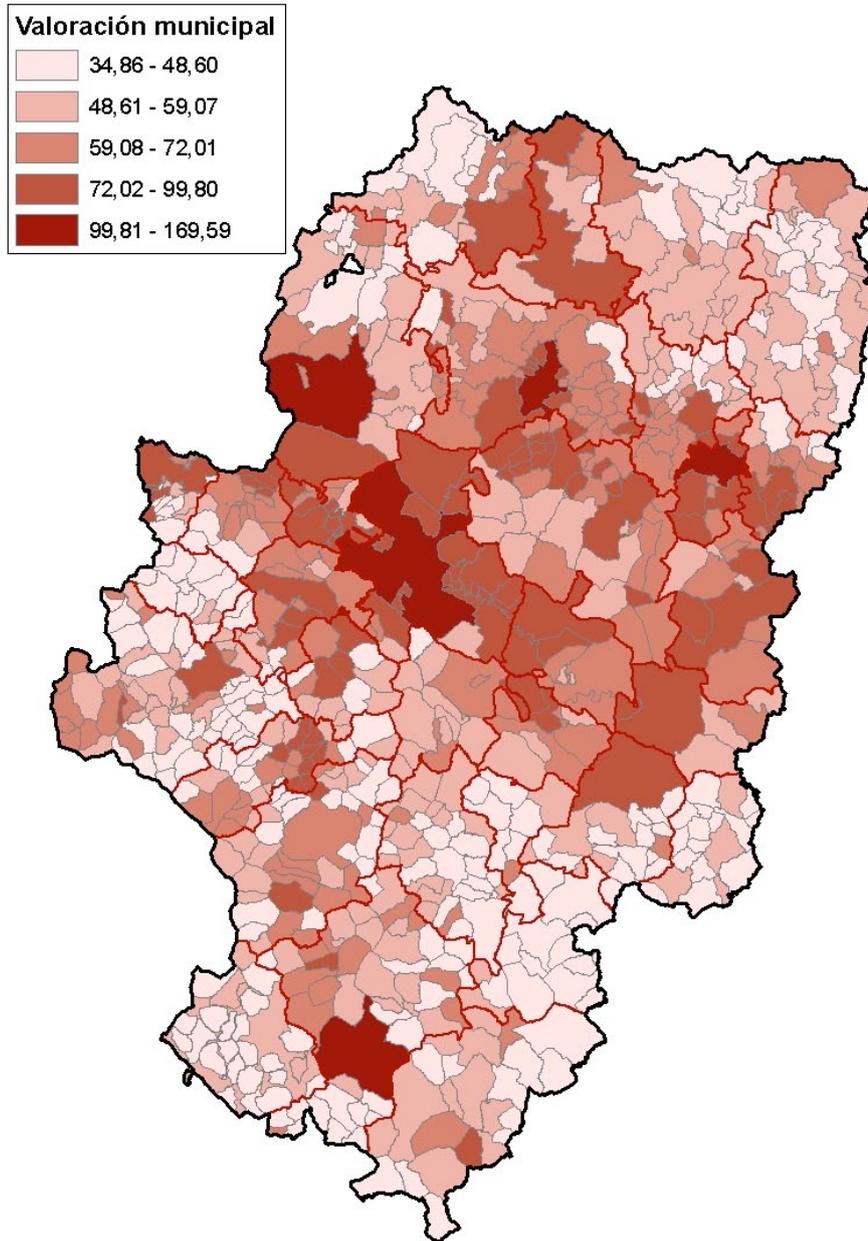
Variable	Tipo
Distancia en tiempo al aeropuerto de Zaragoza normalizada	Accesibilidad
Índice de accesibilidad (modelo gravitatorio)	Accesibilidad
Número de licencias de actividades económicas normalizado	Economía
Número de licencias de actividades económicas por habitantes potencialmente activos normalizado	Economía
Municipio clasificado en zona de montaña normalizado	Economía
Municipio clasificado en zona desfavorecida normalizado	Economía
Número total de hectáreas de superficie regable normalizado	Economía
Número total de plazas (camas) en alojamientos turísticos (Hoteles, hostales y similares) normalizado	Economía
Número total de plazas (camas) en alojamientos turísticos (Hoteles, hostales y similares) por cada 1000 habitantes normalizado	Economía
Porcentaje de hectáreas de superficie regable sobre la totalidad de la superficie municipal normalizado	Economía
Renta per cápita según tramos de ingresos normalizada	Economía
Distancia en tiempo a un enlace de la red viaria de alta capacidad normalizado	Infraestructuras
Distancia en tiempo a una estación de ferrocarril normalizado	Infraestructuras
Porcentaje de superficie ocupada por infraestructuras respecto de la superficie municipal normalizada	Infraestructuras
Superficie ocupada por infraestructuras normalizada	Infraestructuras
Parque de turismos normalizado	Movilidad
Parque de turismos por cada 100 habitantes normalizado	Movilidad
Porcentaje de superficie con pendiente menor del 5 por ciento con respecto al total de la superficie municipal normalizado	Medio Físico
Superficie municipal con una pendiente menor del 5 por ciento normalizada	Medio Físico
Afiliados a la Seguridad Social en relación a la población potencialmente activa (15-65 años) normalizada	Mercado laboral
Afiliados a la Seguridad Social normalizada	Mercado laboral
Contratos de trabajo registrados normalizados	Mercado laboral
Población municipal potencialmente activa (15-65 años) normalizada	Mercado laboral
Población en paro normalizada	Mercado laboral
Población en paro por cada 1000 habitantes normalizada	Mercado laboral
Porcentaje de contratos realizados sobre el total de población potencialmente activa normalizado	Mercado laboral
Porcentaje de población potencialmente activa (15-65 años) sobre el total de la población normalizada	Mercado laboral

Con la selección de las variables anteriores de las que se disponen datos estadísticos tanto a nivel comarcal como municipal, se pretende recoger los indicadores más representativos⁵ del desarrollo económico de un territorio.

En la normalización de estos valores (para encuadrarlos en una escala del 0 al 10), se ha tenido en cuenta, en ocasiones, la enorme diferencia de los valores absolutos que corresponden al municipio de Zaragoza o a la Delimitación Comarcal de Zaragoza con el resto de los valores, asignando el mayor valor (10) a Zaragoza y realizando la normalización a partir del segundo valor más alto.

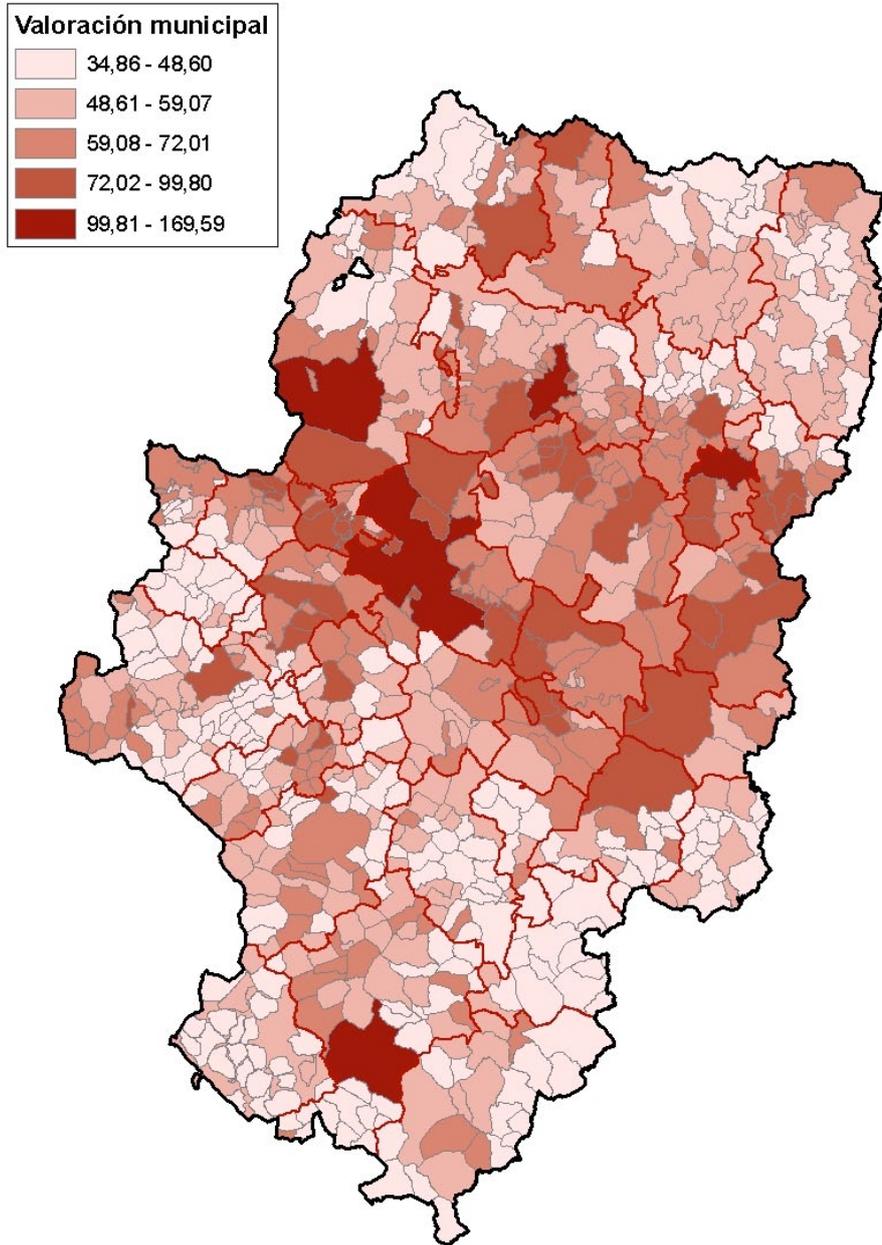
(5) Existen muchas posibles caracterizaciones del desarrollo económico de un territorio, pero se considera que las variables elegidas (que pueden incrementarse en aspectos relativos a recursos humanos (formación, emprendimiento, innovación, etc.) permiten una aproximación a esta realidad.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



*Áreas de desarrollo económico - Municipios (considerando infraestructuras)
Fuente: IAEST. Elaboración propia. 2013*

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



*Áreas de desarrollo económico - Municipios (sin considerar infraestructuras)
Fuente: IAEST. Elaboración propia. 2013*

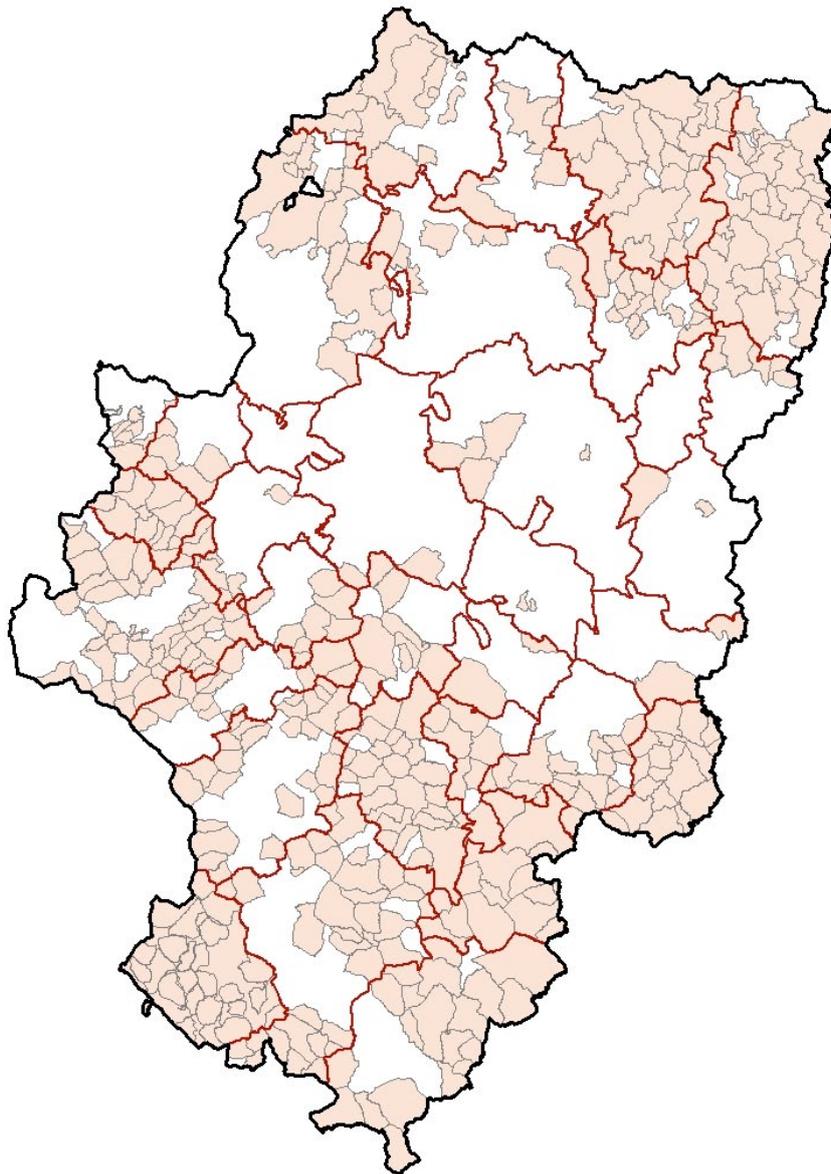
13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Si se normaliza la valoración total obtenida a nivel municipal se observa, con más detalle que a nivel comarcal, que las zonas más desfavorecidas de la geografía aragonesa desde la perspectiva del desarrollo económico son:

- Casi toda la provincia de Teruel con excepción del corredor de la autovía Mudéjar y parte del Bajo Aragón.
- La franja pirenaica, con contadas excepciones de los municipios que cuentan con instalaciones de deportes de invierno: Jaca, Sallent de Gállego y Benasque o el Parque Nacional de Ordesa (Torla-Ordesa).
- Las zonas de montaña en torno al Moncayo (Comarca del Aranda y parte del Campo de Borja).
- Las sierras ibéricas en torno al curso del Jalón.

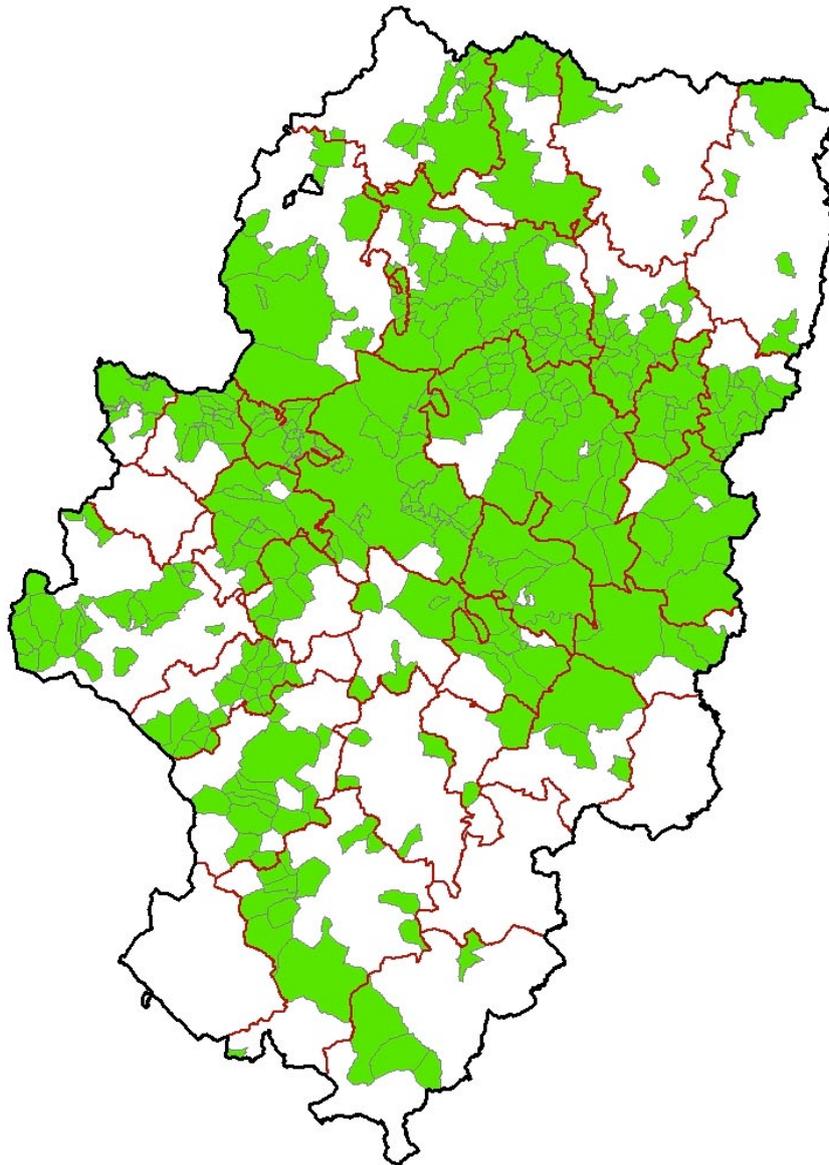
13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

 municipios valor normalizado < 33,33



*Áreas de desarrollo económico (considerando infraestructuras)
Valoración municipal normalizada. Fuente: IAEST. Elaboración propia. 2013*

 municipios valor normalizado $\geq 33,33$



*Áreas de desarrollo económico - (considerando infraestructuras)
Valoración municipal normalizada. Fuente: IAEST. Elaboración propia. 2013*

Por contra, las áreas que cuentan con mayor desarrollo económico se sitúan, sobre todo, en:

- La Depresión del Ebro (Valle del Ebro).
- Corredor de la autovía Mudejár que alcanza desde Sarrión hasta Somport con especial incidencia en el tramo Zaragoza-Huesca.
- Las zonas de los nuevos regadíos (Riegos de Alto Aragón y Bardenas).
- Corredor de la autovía A-2 en torno al Jalón.
- Corredor Alcañiz-Caspe-Fraga.
- Área urbana de Barbastro-Monzón-Binéfar.
- Municipios con instalaciones para deportes de invierno.

13.2.4. Áreas vacías o de baja densidad

Aragón se caracteriza por su baja densidad de población. Si se divide la población de 2012 por la superficie de la Comunidad Autónoma se obtiene la cifra de 28,28 hab./km², bastante baja si se compara con el resto de las regiones españolas.

Orden	Comunidad Autónoma	Superficie (km ²)	Habitantes	Densidad (hab./km ²)
1	Castilla-La Mancha	79.462	2.115.334	26,62
2	Extremadura	41.635	1.109.367	26,64
3	Castilla y León	94.225	2.558.463	27,15
4	Aragón	47.720	1.346.293	28,21
5	Navarra	10.390	642.051	61,8
6	La Rioja	5.045	322.955	64,01
7	Galicia	29.574	2.795.422	94,52
8	Andalucía	87.598	8.424.102	96,17
9	Principado de Asturias	10.604	1.081.487	101,99
10	Cantabria	5.321	593.121	111,47
11	Región de Murcia	11.313	1.470.069	129,95
12	Comunidad Valenciana	23.255	5.117.190	220,05
13	Islas Baleares	4.992	1.113.114	222,98
14	Cataluña	32.113	7.539.618	234,78
15	Canarias	7.447	2.126.769	285,59
16	País Vasco	7.235	2.184.606	301,95
17	Comunidad de Madrid	8.028	6.489.680	808,38

Fuente: INE. Padrón municipal de habitantes. 2012

Sin embargo, en el caso de la densidad de población, los datos estadísticos no reflejan fielmente la realidad ya que aunque dan una idea de que si la población se distribuyera uniformemente por el territorio habría pocos habitantes por cada kilómetro cuadrado en comparación con otras comunidades, lo cierto es que la población vive concentrada en asentamientos y no repartida por el territorio, y en Aragón, la ciudad de Zaragoza, cuyo municipio representa el 2,05 % del territorio aragonés contiene el 50,36 % de los habitantes de la Comunidad Autónoma.

Si se prescinde de la ciudades más pobladas de cada autonomía, se observa como Aragón es la región con una densidad más baja, que se aproxima a la que generalmente se considera como un desierto demográfico (10 hab./km²)

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

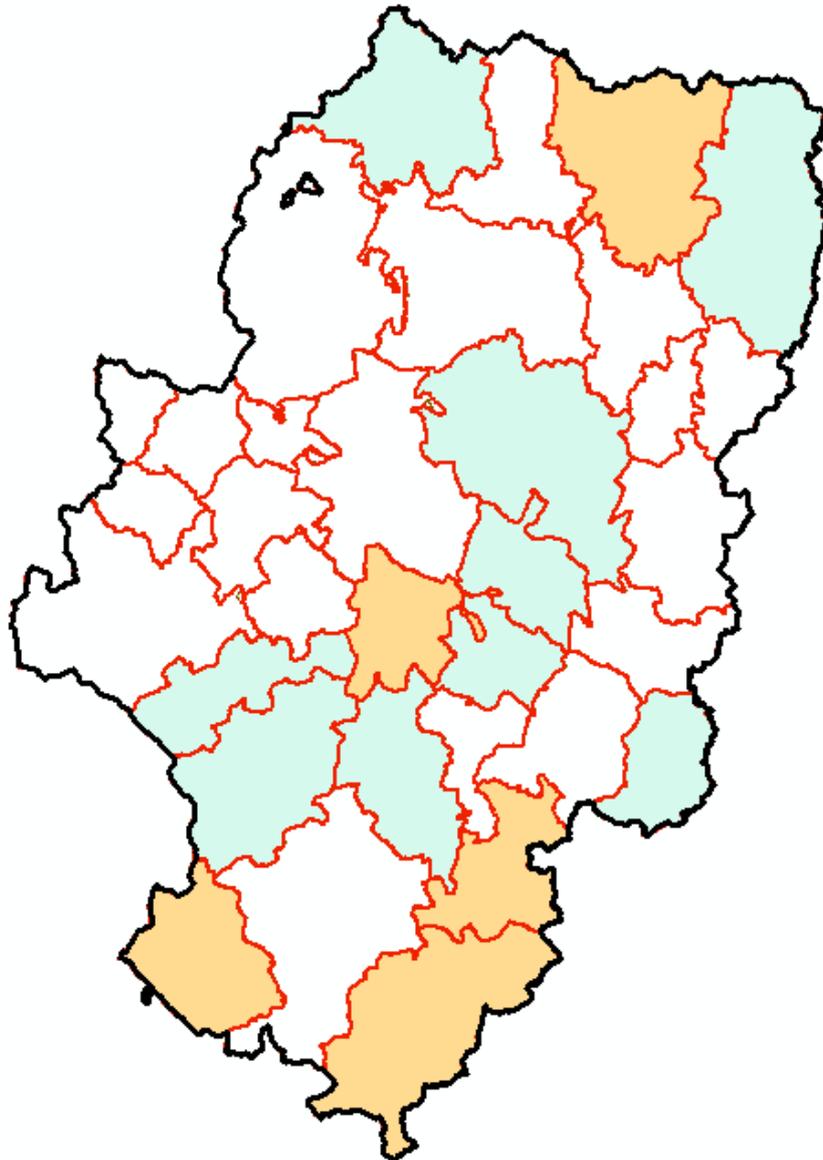
Ord	Comunidad Autónoma	Sup. (km2)	Habitant. 2012	Ciudad más poblada	Hab. ciudad	Habitant. (*)	Dens. (hab/km2)
1	Aragón	47.720	1.346.293	Zaragoza	679.624	666.669	14,26
2	Extremadura	41.635	1.109.367	Badajoz	152.270	957.097	23,83
3	Castilla y León	79.462	2.558.463	Valladolid	311.501	2.246.962	23,90
4	Castilla-La Mancha	94.225	2.115.334	Albacete	172.472	1.942.862	24,80
5	La Rioja	5.045	322.955	Logroño	153.402	169.553	34,15
6	Navarra	10.390	642.051	Pamplona	197.604	444.447	42,88
7	Principado de Asturias	10.604	1.081.487	Gijón	277.733	803.754	77,12
8	Cantabria	5.321	593.121	Santander	178.465	414.656	78,44
9	Galicia	29.574	2.795.422	Vigo	297.355	2.498.067	84,78
10	Andalucía	87.598	8.424.102	Sevilla	702.355	7.721.747	88,29
11	Región de Murcia	11.313	1.470.069	Murcia	441.354	1.028.715	98,66
12	Islas Baleares	4.992	1.113.114	Palma	407.648	705.466	147,48
13	Cataluña	32.113	7.539.618	Barcelona	1.620.943	5.918.675	184,87
14	Comunidad Valenciana	23.255	5.117.190	Valencia	797.028	4.320.162	186,86
15	Canarias	7.447	2.126.769	Palmas de Gran Canaria, Las	382.296	1.744.473	237,46
16	País Vasco	7.235	2.184.606	Bilbao	351.629	1.832.977	254,80
17	Comunidad de Madrid	8.028	6.489.680	Madrid	3.233.527	3.256.153	438,70

(*) Ciudad más poblada. Fuente: INE. Elaboración propia. Padrón municipal de habitantes. 2012

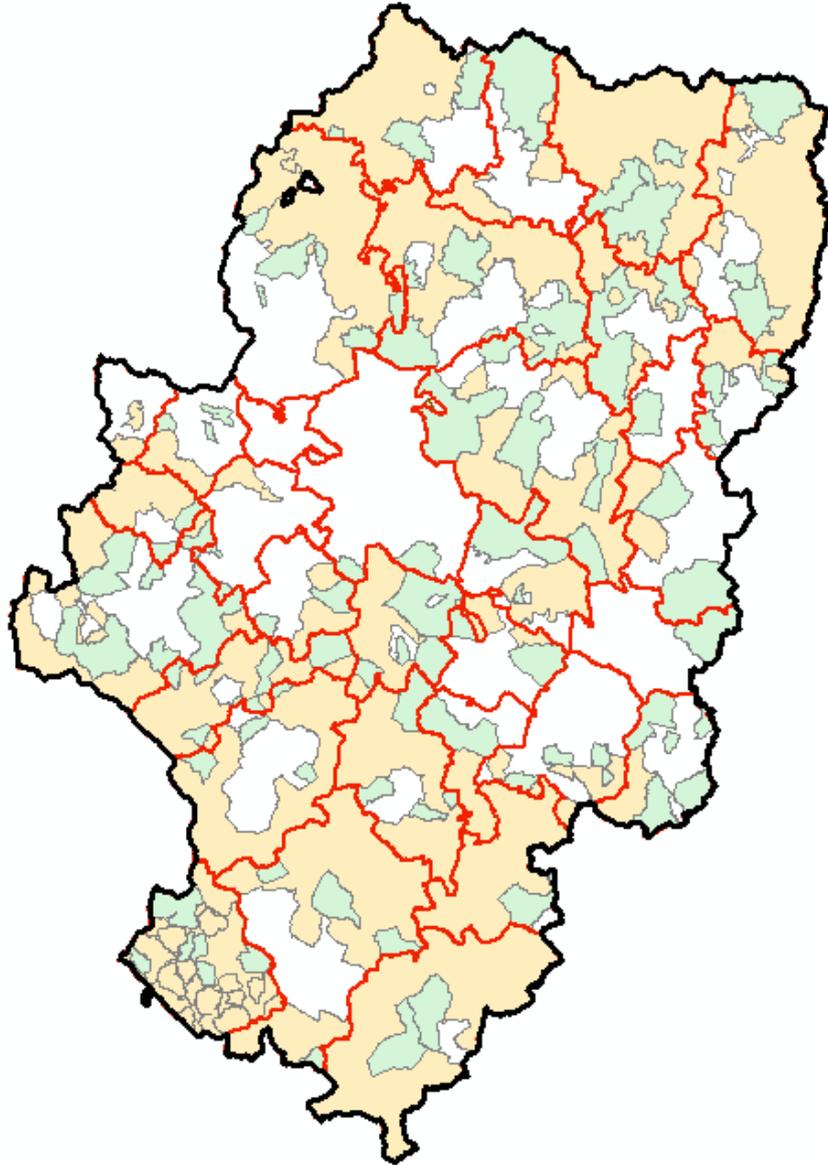
Sin embargo, el efecto estadístico (la población no se distribuye uniformemente) se sigue arrastrando en cada ámbito de referencia que se considere. Así, si se calcula la densidad de población en las comarcas y se realiza el mismo cálculo en los municipios, se observa que comarcas en las que existe un número importante de municipios cuya densidad es inferior a los 10 hab./km², no queda reflejada esta circunstancia en la media comarcal, ya que los habitantes de la cabecera de la comarca enmascaran dicha situación.

Una variable muy relacionada con la baja densidad poblacional porque constituye un indicador de la evolución de la densidad es el índice de envejecimiento ya que, cuando este indicador es elevado, la evolución previsible de estas áreas es a la disminución progresiva de la densidad y al vaciamiento, la no existir recambio generacional.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



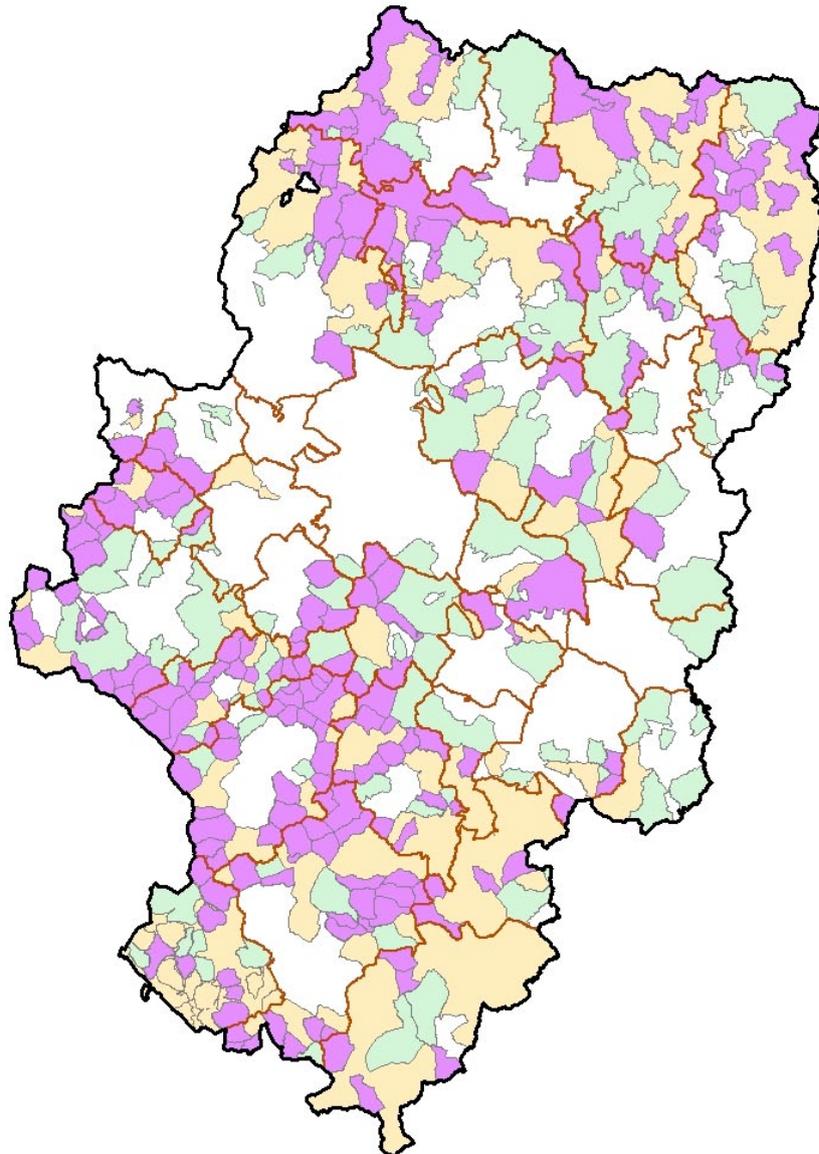
Comarcas con densidades inferiores a 5 hab./km² (M) y a 10 hab./km². Fuente. IAEST. Padrón 2012



Municipios con densidades inferiores a 5 hab./km2 (M) y a 10 hab./km2. Fuente. IAEST. Padrón 2012

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Añadiendo el criterio del envejecimiento poblacional (índice de envejecimiento) a los municipios con menos de 5 hab./km² se obtienen las áreas más despobladas de Aragón y que a la vez tienen un mayor riesgo de quedarse sin población de un modo permanente.



Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Densidad	Superficie comarcal / %	Número de comarcas / %	Superficie municipal / %	Número de municipios / %
<10 hab./km2	22.509,1 km2 / 47,16 %	14 / 42,42 %	31.956 km2 / 66,96 %	506 / 69,22 %
< 5 hab./Km2	8.217,78 km2 / 17,22 %	5 / 15,15 %	21.822 km2 / 45,72 %	344 / 47,05 %

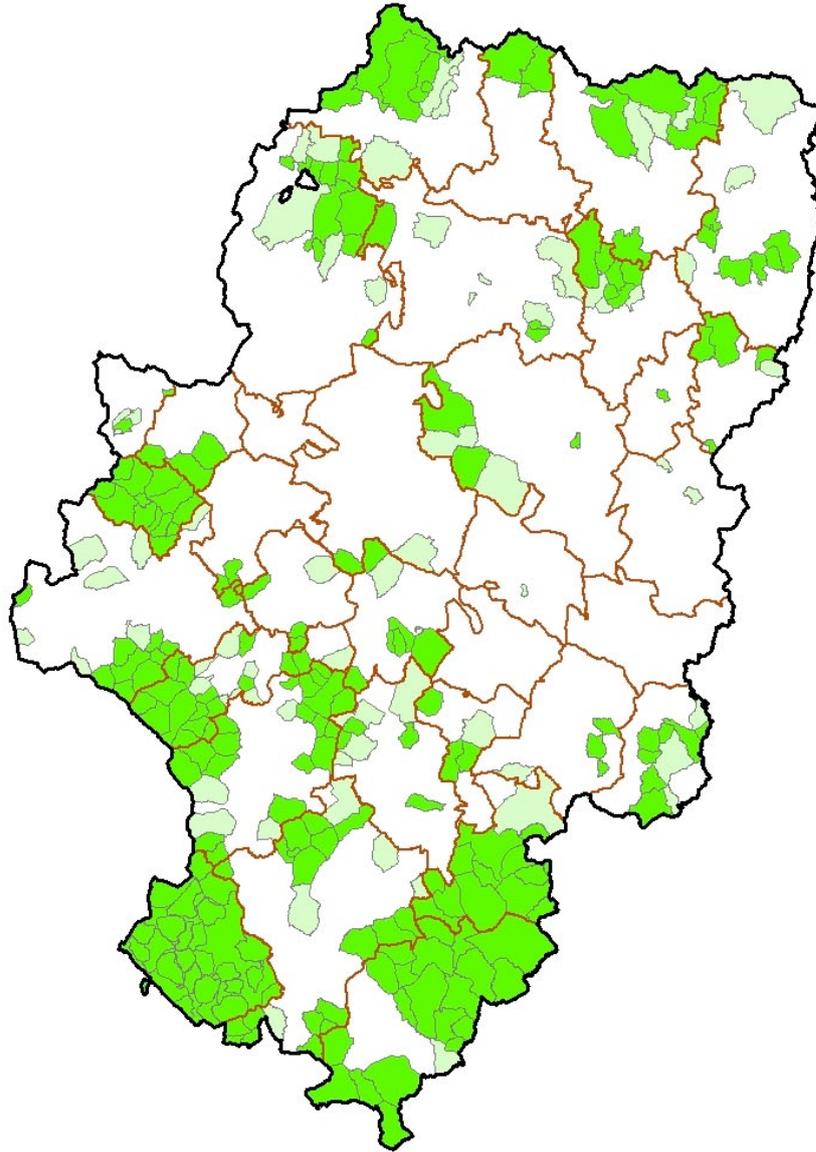
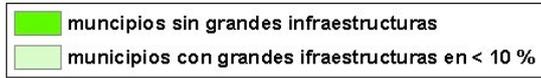
Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

Otra característica ligada a las zonas de baja densidad, es la escasa presencia de grandes infraestructuras, sobre todo de tipo lineal, que se ubiquen en esos territorios.

Para delimitar las áreas vacías de infraestructuras, se han seleccionado los grupos de infraestructuras con mayor impacto territorial:

- Red viaria:
 - Autopistas.
 - Autovías.
 - Otras vías de la Red General del Estado.
- Red ferroviaria:
 - Red ferroviaria en servicio.
- Infraestructura de transporte de energía eléctrica:
 - Red de alta tensión de Red Eléctrica Española.
- Infraestructura hidráulica:
 - Red de canales de la Confederación Hidrográfica del Ebro en Aragón.

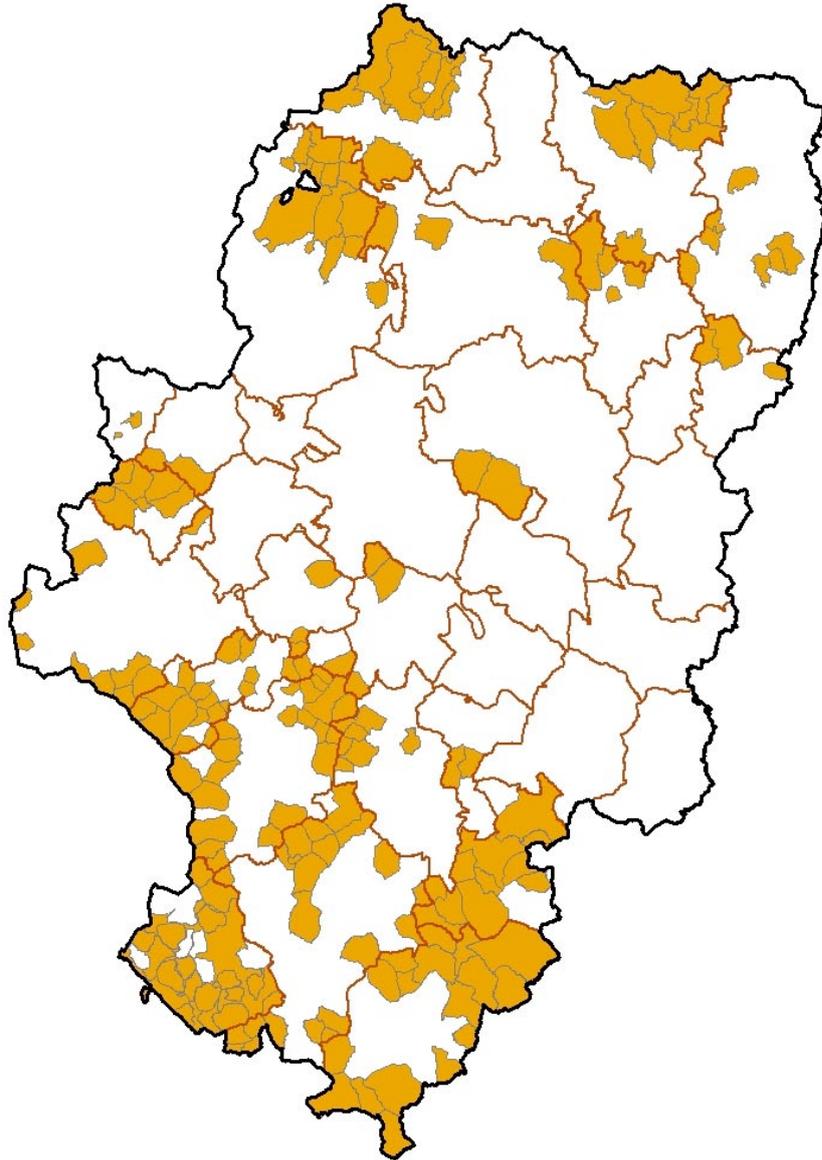
13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



Elaboración propia. 2013

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

 municipios sin grandes infraestructuras
o < 10 % término municipal y < 5 hab./km2



Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

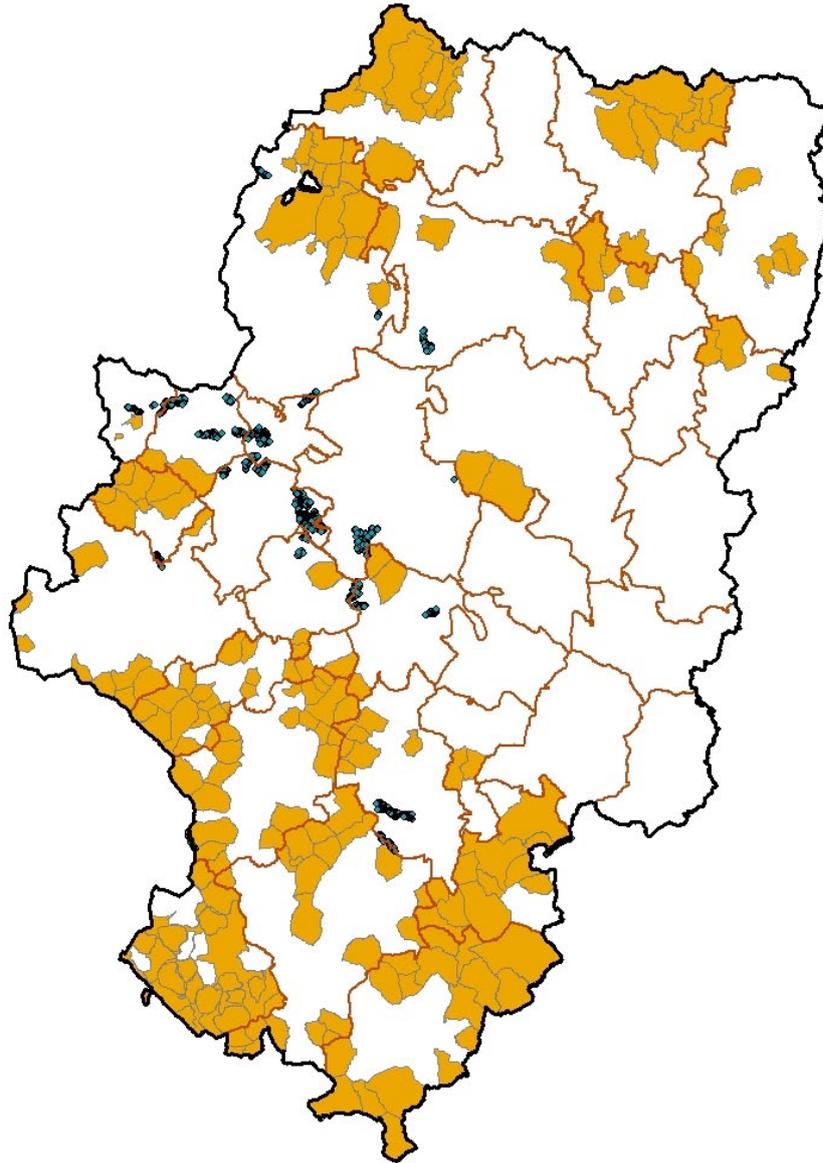
A partir de esta información se ha generado una superficie contigua a estas infraestructuras con una banda de 500 metros a cada lado y se han obtenido aquellos municipios que no estaban afectados por la misma, así como aquellos en los que la superficie afectada era tan solo del 10% o menor de la superficie municipal con el resultado que se observa en los mapas anteriores.

Este mapa se complementa con la información disponible de elementos puntuales que se insertan en el territorio como son los aerogeneradores, observando que la mayoría de ellos se ubican en municipios que ya están afectados por otras infraestructuras.

Si se superponen los resultados obtenidos con los mapas de municipios de muy baja densidad (< 5 hab./km²) se muestra el territorio que concentra a su vez un vacío de población y de infraestructuras. Añadiendo la información relativa a los municipios más envejecidos se dispondrá de los territorios aragoneses con mayor probabilidad de quedarse “vacíos” a corto plazo.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

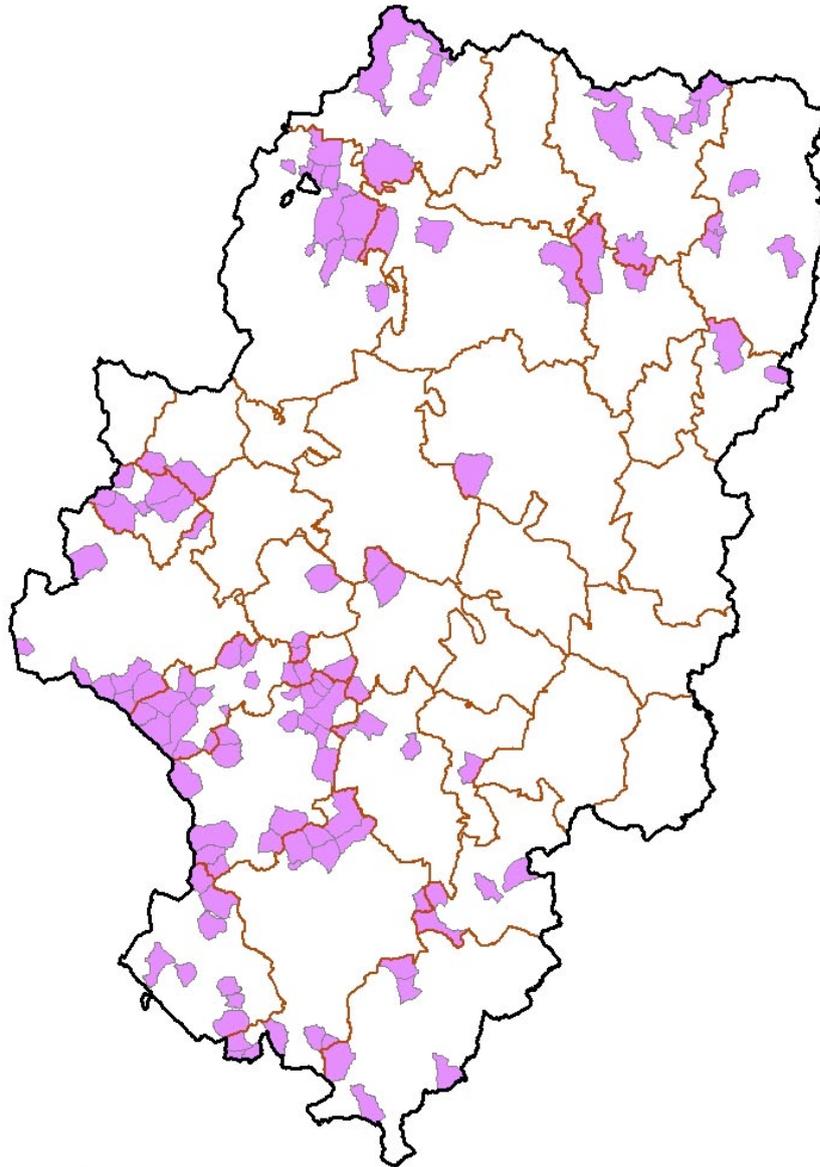
 municipios sin grandes infraestructuras
o < 10 % término municipal y < 5 hab./km2



Localización de los parques eólicos respecto de los municipios por los que no atraviesan las grandes infraestructuras. Elaboración propia.2013

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

 municipios sin grandes infraestructuras
densidad < 5 hab./km2 e índice de envejecimiento >300



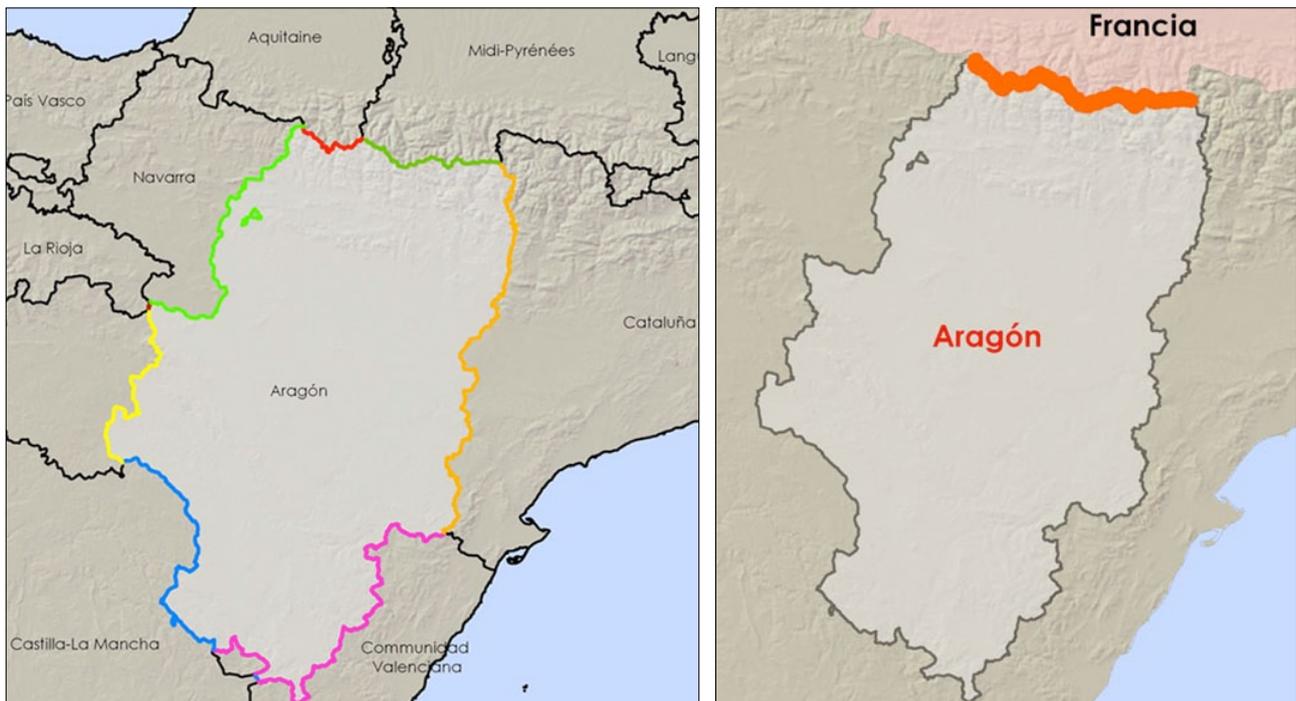
*Municipios con densidad menos de 5 hab./km2, que no tienen infraestructuras y con índice de envejecimiento > 300.
Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia.*

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Municipios "vacíos"	Superficie municipal / %	Número de municipios / %
Sin grandes infraestructuras (A)	11.522,01 / 24,14 %	215 / 29,41 %
< 10 % grandes infraestructuras (B)	4.320,26 / 9,05 %	67 / 9,16 %
Municipios A + B y con densidad < 5 hab./km2	11.661,13 / 24,43 %	186 / 25,44 %

Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

13.2.5. Áreas limítrofes



Elaboración propia. 2013

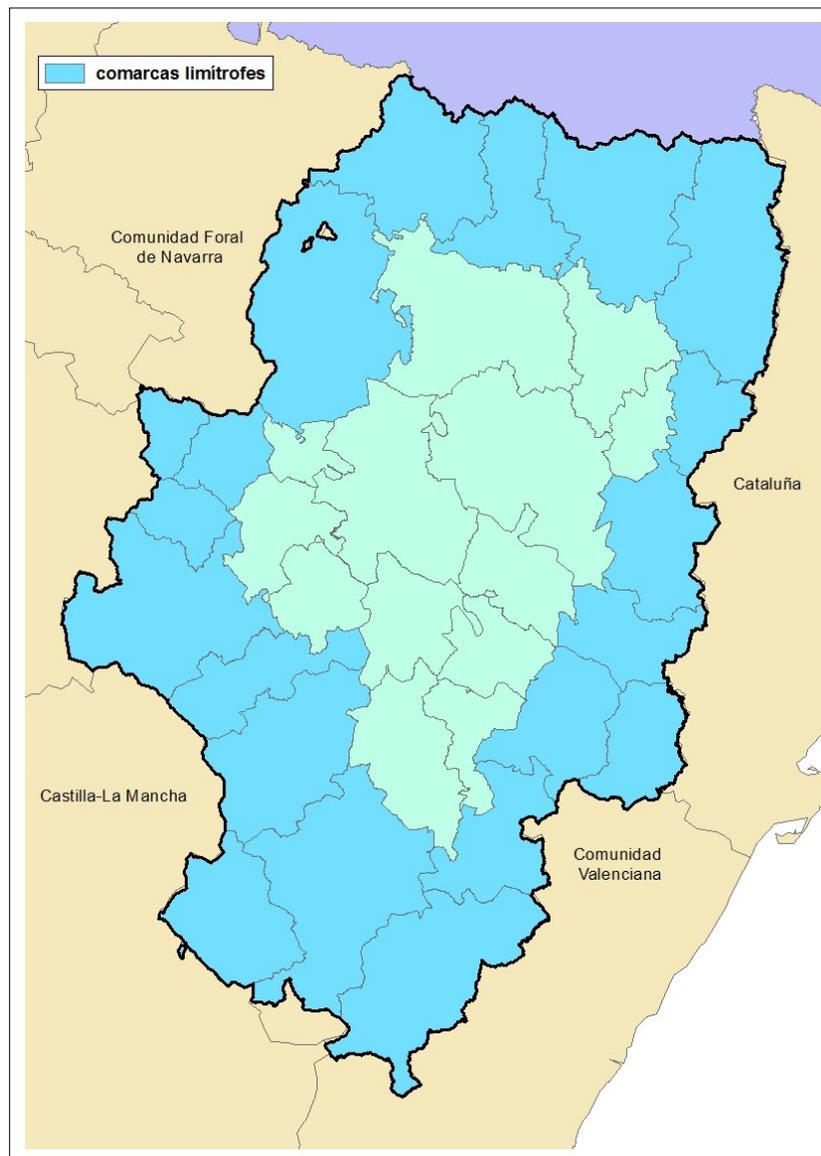
Aragón no es un territorio aislado, limita con seis comunidades autónomas y dos departamentos del estado francés (1.470 km. en total). La divisoria administrativa con cada uno de estos territorios tiene una dimensión variable que va desde sólo 6 km. con la Comunidad de La Rioja, 172 km. con el país vecino y hasta los 343 km. con Cataluña,

Comunidad Autónoma / Región	Km. de límites	% de límites
La Rioja	5,66	0,38
Aquitania	58,82	4,00
Midi-Pyrenées	112,74	7,67
Castilla y León	152,66	10,39
Castilla - La Mancha	203,57	13,85
Navarra	256,50	17,45
Comunitat Valenciana	336,76	22,91
Cataluña	343,19	23,35
Total	1.469,89	100,00

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

El hecho de que un territorio esté situado en una área fronteriza lleva consigo una serie de peculiaridades derivadas tanto de las características que presenta el territorio vecino, como de las propias (el nivel de renta, la disponibilidad de equipamientos, el patrimonio cultural y natural, paisaje, etc.) con la particularidad de que las distintas competencias administrativas que operan en cada uno de los territorios pueden alterar (impulsar o frenar) el desarrollo territorial que pudiera tener lugar de no existir esta circunstancia.

Para delimitar cuales son las áreas fronterizas aragonesas, se puede aplicar tanto la perspectiva comarcal como la municipal. En el primer caso, es evidente que no todas las comarcas fronterizas de Aragón están afectadas del mismo modo por este fenómeno, pudiendo caracterizarse por los aspectos que se muestran en la siguiente tabla:



Elaboración propia.2013

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Comarcas	Nº Municipios limítrofes / %	Km. de límite / % total comarcal
La Jacetania	6 / 30,00	114,78 / 39,27
Alto Gállego	2 / 25,00	33,07 / 11,75
Sobrarbe	4 / 21,05	77,43 / 25,37
La Ribagorza	8 / 23,53	147,06 / 49,71
Cinco Villas	6 / 19,35	140,23 / 35,29
La Litera / La Llitera	8 / 57,14	53,91 / 33,88
Bajo Cinca / Baix Cinca	5 / 45,45	64,38 / 29,08
Tarazona y El Moncayo	5 / 31,25	71,62 / 67,36
Campo de Borja	3 / 16,67	20,96 / 15,72
Aranda	3 / 23,08	19,75 / 15,54
Bajo Aragón - Caspe / Baix Aragó - Casp	4 / 66,67	44,72 / 21,86
Comunidad de Calatayud	17 / 25,37	132,42 / 38,37
Campo de Daroca	3 / 08,57	18,20 / 07,63
Jiloca	5 / 12,50	37,53 / 14,69
Bajo Aragón	3 / 15,00	14,27 / 06,97
Comunidad de Teruel	7 / 15,22	55,73 / 15,38
Maestrazgo	7 / 46,67	64,49 / 24,21
Sierra de Albarracín	3 / 12,00	108,54 / 55,42
Gúdar - Javalambre	13 / 54,17	194,84 / 61,16
Matarraña / Matarranya	9 / 50,00	104,82 / 62,65

Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

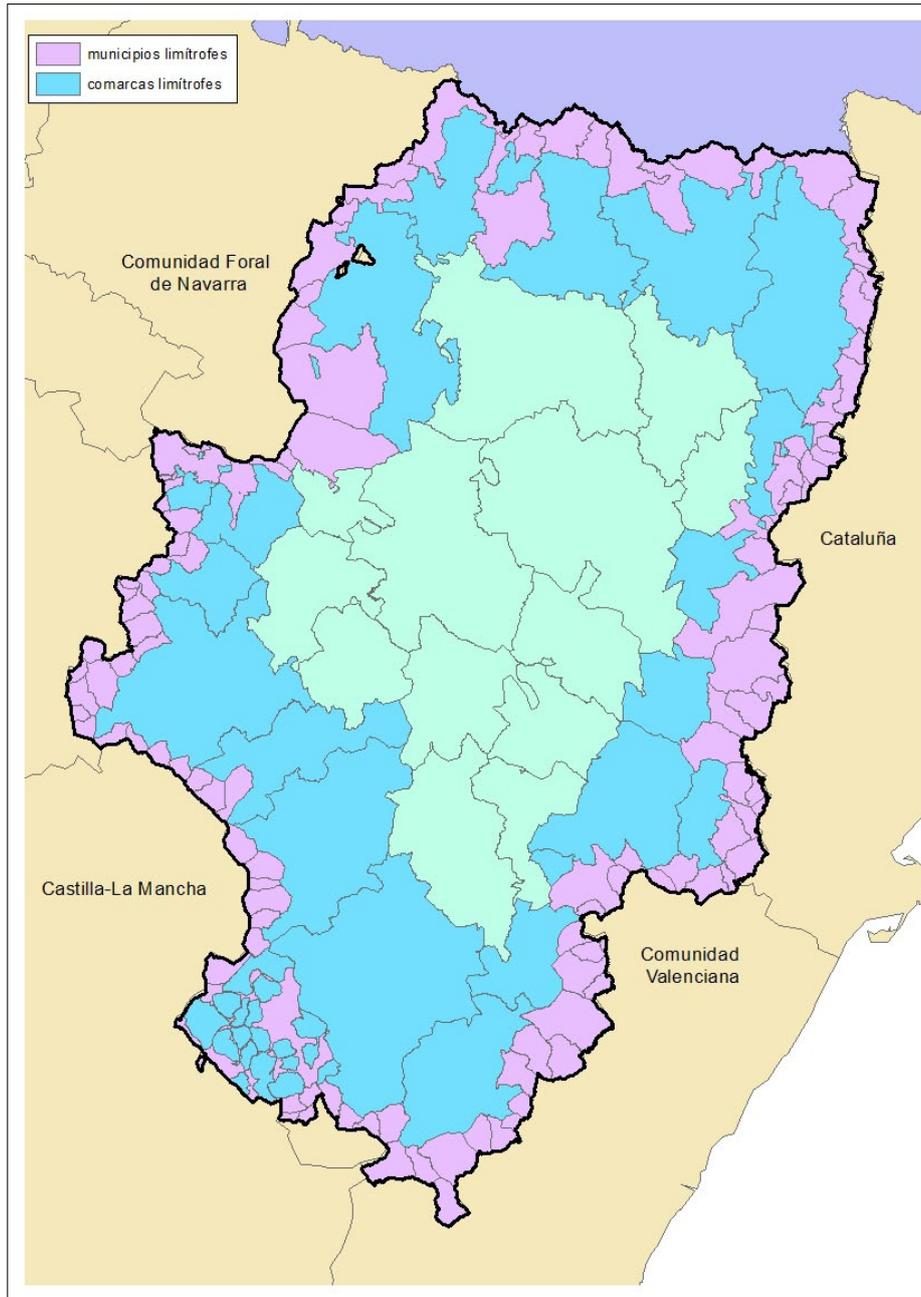
Las comarcas que presentan, en conjunto, mayores valores para los aspectos contemplados (nº de municipios limítrofe, % sobre el total de municipios de la comarca, nº de Km. de límite, % sobre los límites comarcales) son:

Comarcas ordenadas por su mayor carácter limítrofe	Otras características que acentúan el carácter limítrofe
Gúdar - Javalambre	Idioma valenciano hablado en la comunidad vecina
Matarraña / Matarranya	Idioma catalán hablado en la comunidad vecina Idioma valenciano hablado en la comunidad vecina
Comunidad de Calatayud	
La Ribagorza	Idioma catalán hablado en la comunidad vecina Idioma aranés hablado en la comunidad vecina Idioma francés hablado en el país vecino
Tarazona y El Moncayo	
La Jacetania	Idioma francés hablado en el país vecino
La Litera / La Llitera	Idioma catalán hablado en la comunidad vecina
Cinco Villas	
Maestrazgo	Idioma valenciano hablado en la comunidad vecina
Bajo Cinca / Baix Cinca	Idioma catalán hablado en la comunidad vecina
Bajo Aragón - Caspe / Baix Aragó - Casp	Idioma catalán hablado en la comunidad vecina
Sierra de Albarracín	
Sobrarbe	Idioma francés hablado en el país vecino
Comunidad de Teruel	
Alto Gállego	Idioma francés hablado en el país vecino
Aranda	
Campo de Borja	

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

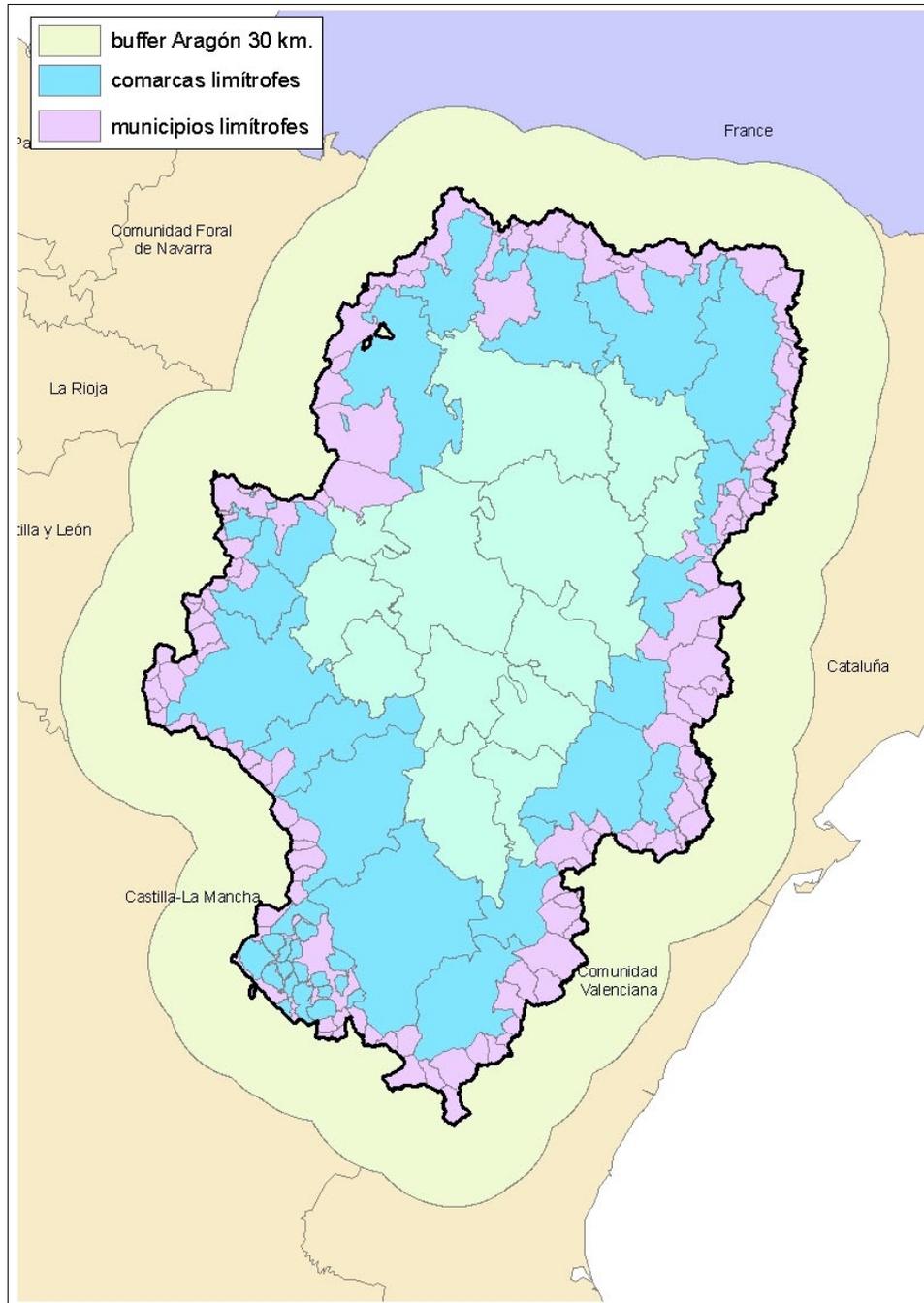
Jiloca	
Bajo Aragón	Idioma valenciano hablado en la comunidad vecina
Campo de Daroca	

Elaboración propia



Elaboración propia

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

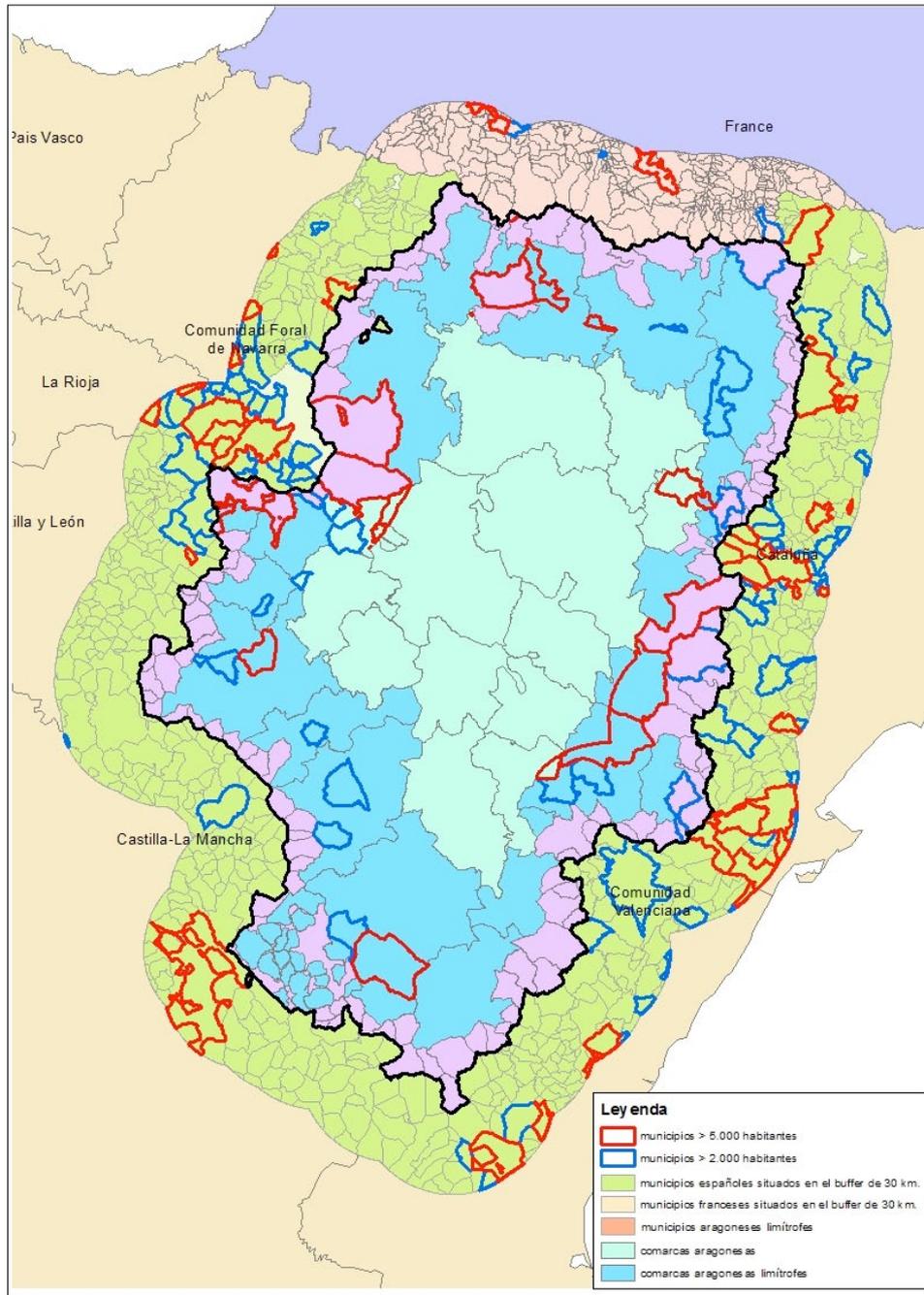


Elaboración propia

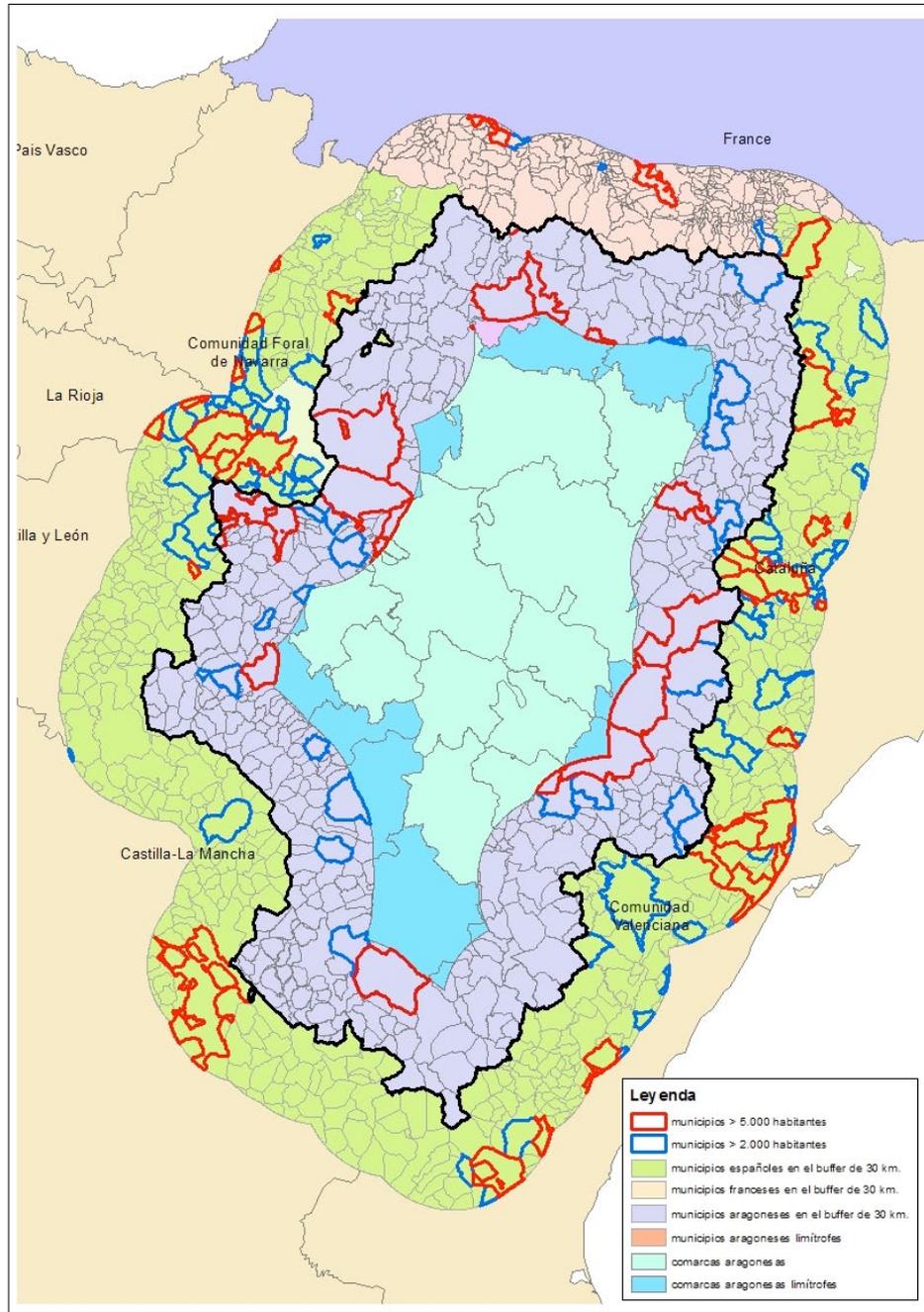
13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Desde la perspectiva municipal, la primera aproximación para delimitar su carácter limítrofe es que sus límites municipales sean contiguos a otras comunidades autónomas o a municipios franceses.

Sin embargo, las características de las regiones limítrofes originan distintos efectos en los municipios fronterizos, incluso en otros que no tienen límite con ellas. Para analizar estos efectos, se ha considerado un área de influencia (buffer) de 30km. alrededor de la comunidad autónoma y también en el interior de la misma. Dentro de ella se han considerado los municipios con una población superior a los 2000 habitantes y se han calculado las isócronas de hasta 30' para analizar cuales eran los municipios que a cada lado del límite administrativo regional podía tener alguna influencia desde el otro lado.

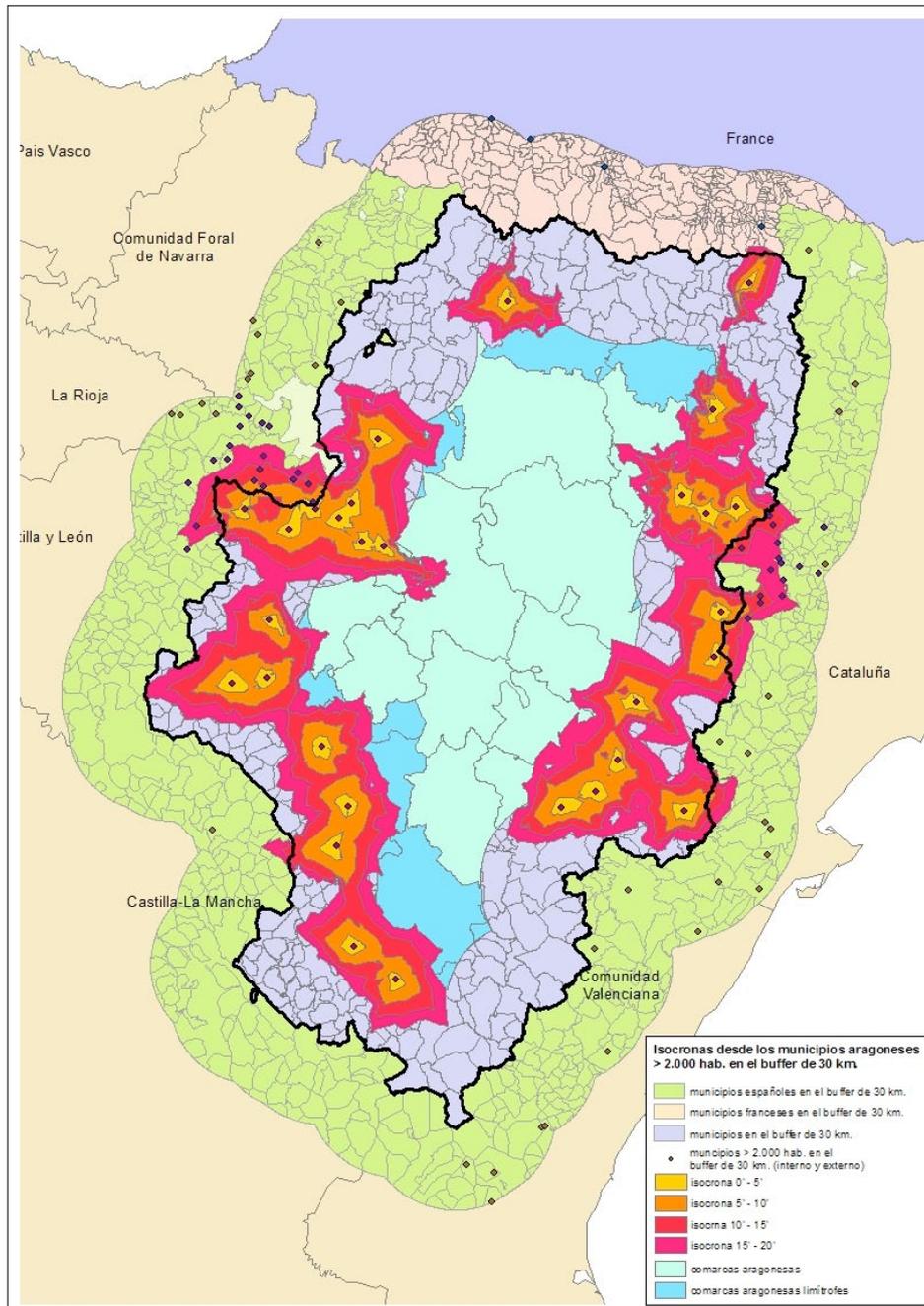


13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

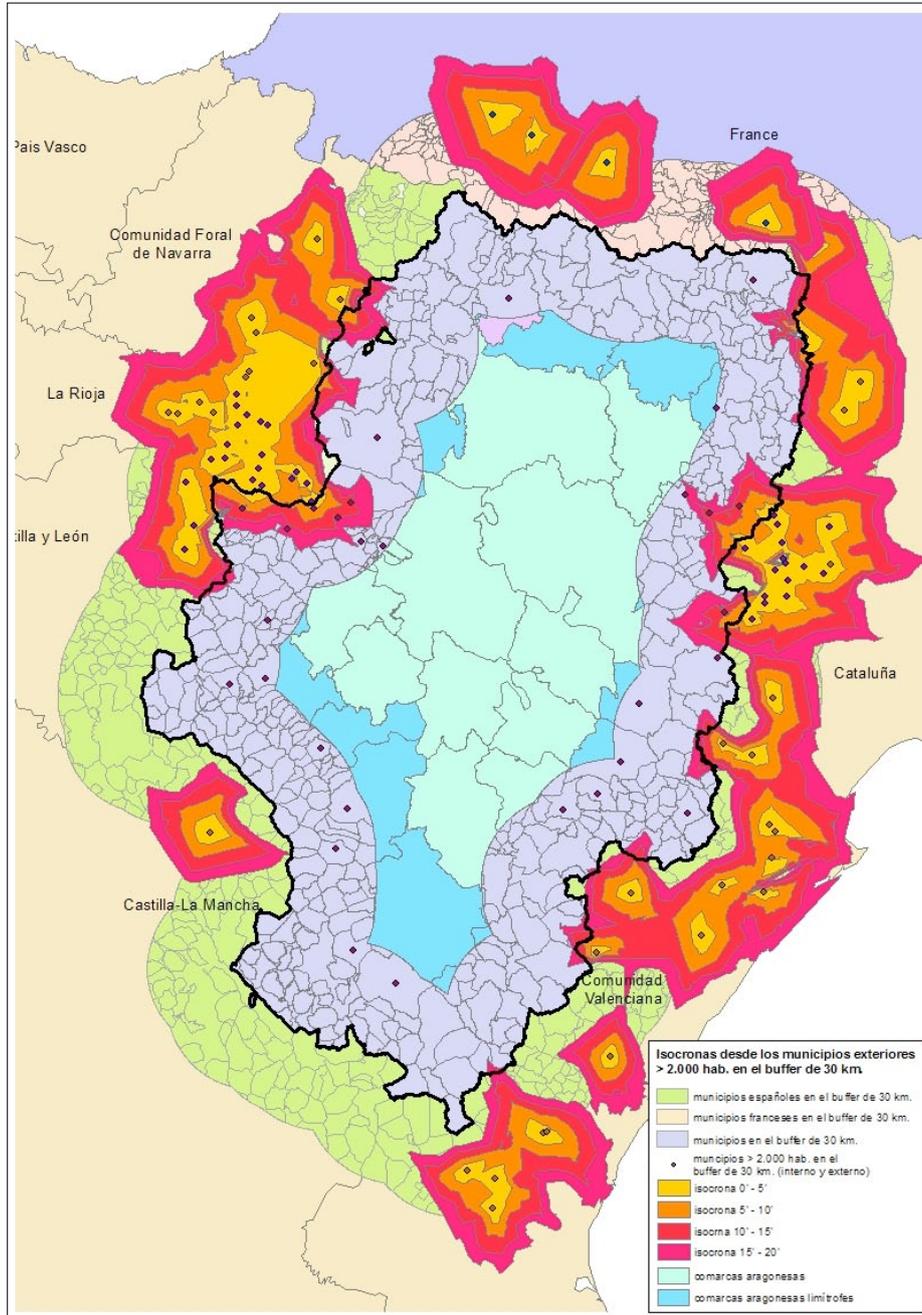


13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

En el caso de Francia, las dificultades de acceso y la distancia a la que se hallan las poblaciones de una cierta entidad, hacen que no exista una interdependencia excesivamente marcada entre los municipios de ambos lados de la cordillera. Sin embargo, dentro de España, hay varias zonas en que la presencia de núcleos de población importantes en las zonas fronterizas, tanto en las Comunidades Autónomas vecinas como dentro de Aragón, originan relaciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de la planificación del acceso a determinados equipamientos colectivos.



13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Aunque pueden existir municipios cuyo término municipal esté incluido dentro del área de influencia de 30km., no siempre la cabecera del municipio está incluida (por ejemplo Cuenca) y, en ese caso, no se considera su influencia.

Las áreas exteriores a Aragón en las que hay una mayor concentración de municipios que superan los 2000 habitantes son Navarra (sobre todo la ribera del Ebro) y Cataluña (entorno de Lleida, desembocadura del Ebro y Alta Ribagorza).

Teniendo en cuenta la influencia que tiene las características de la red viaria en la interrelación entre las zonas fronterizas, se puede observar que, partiendo del análisis de las isócronas de 20' (tiempo considerado razonable para desplazamientos fuera de la comunidad autónoma), 34 municipios de otras comunidades autónomas pueden ejercer una polaridad sobre los municipios aragoneses.

Municipio exterior	Prov. / Com. Autónoma	Población (2012)	Nº municipios aragoneses a < 20'
ABLITAS	Navarra	2.663	9
AGREDA	Soria / Castilla y León	3.177	6
AITONA	Lleida / Cataluña	2.419	2
ALBATARRECH	Lleida / Cataluña	2.113	2
ALCARRAS	Lleida / Cataluña	8.755	3
ALFARRAS	Lleida / Cataluña	3.077	9
ALGUAIRE	Lleida / Cataluña	3.105	5
ALMACELLES	Lleida / Cataluña	6.728	9
ALMENAR	Lleida / Cataluña	3.653	8
ALPICAT	Lleida / Cataluña	6.203	3
ALTURA	Castellón / Comunidad Valenciana	3.866	1
ARGUEDAS	Navarra	2.373	1
BUÑUEL	Navarra	2.359	3
CARCASTILLO	Navarra	2.549	2
CASCANTE	Navarra	3.990	14
CINTRUENIGO	Navarra	7.811	3
CORELLA	Navarra	8.049	4
CORTES DE NAVARRA	Navarra	3.281	17
FUSTIÑANA	Navarra	2.578	2
GANDESA	Tarragona / Cataluña	3.162	1
LLEIDA	Lleida / Cataluña	139.834	2
MORELLA	Castellón / Comunidad Valenciana	2.739	2
MURCHANTE	Navarra	3.758	14
OLVEGA	Soria / Castilla y León	3.861	3
PONT DE SUERT	Lleida / Cataluña	2.516	5
RIBAFORADA	Navarra	3.698	3
ROSELLO	Lleida / Cataluña	3.103	4
SANGÜESA	Navarra	5.177	4
SEGORBE	Castellón / Comunidad Valenciana	9.291	1
TORREFARRERA	Lleida / Cataluña	4.341	4
TORRES DE SEGRE	Lleida / Cataluña	2.165	3
TREMP	Lleida / Cataluña	6.515	1
TUDELA	Navarra	35.358	6
VILLAFRANCA DEL CID	Castellón / Comunidad Valenciana	2.494	2

Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Los municipios aragoneses que están bajo el área de influencia son los siguientes:

Municipio Aragón	Comarca	Habitantes 2012	Nº municipios ext. < 20'
Agón	Campo de Borja	167	3
Ainzón	Campo de Borja	1.214	1
Albelda	La Litera / La Llitera	810	6
Alberite de San Juan	Campo de Borja	97	1
Albeta	Campo de Borja	149	1
Alcampell	La Litera / La Llitera	746	3
Almunia de San Juan	Cinca Medio	664	1
Altorricón	La Litera / La Llitera	1.494	8
Arén	La Ribagorza	362	1
Baells	Campo de Daroca	100	3
Baldellou	La Litera / La Llitera	113	2
Binéfar	La Litera / La Llitera	9.456	2
Bisimbre	Campo de Borja	99	3
Bonansa	La Ribagorza	96	1
Boquiñeni	Ribera Alta del Ebro	956	1
Borja	Campo de Borja	5.057	1
Bureta	Campo de Borja	268	1
Calaceite	Matarraña / Matarranya	1.105	1
Camporrells	La Ribagorza	330	2
Cantavieja	Maestrazgo	745	1
Castillonroy	La Litera / La Llitera	360	5
El Buste	Tarazona y el Moncayo	82	2
Esplús	La Litera / La Llitera	663	1
Fraga	Bajo Cinca / Baix Cinca	14.655	5
Fréscano	Campo de Borja	208	6
Gallur	Ribera Alta del Ebro	2.882	1
Grisel	Tarazona y el Moncayo	66	4
La Iglesuela del Cid	Maestrazgo	496	1
Laspaules	La Ribagorza	322	1
Layana	Cinco Villas	127	1
Los Fayos	Tarazona y el Moncayo	152	4
Magallón	Campo de Borja	1.208	2
Maleján	Campo de Borja	325	1
Mallén	Campo de Borja	3.714	7
Malón	Tarazona y el Moncayo	376	6
Monroyo	Matarraña / Matarranya	390	1
Montanuy	La Ribagorza	265	1
Navardún	Cinco Villas	47	1
Novallas	Tarazona y el Moncayo	948	8
Novillas	Campo de Borja	602	5
Pomer	Aranda	35	1
Pradilla de Ebro	Ribera Alta del Ebro	627	1
Puente de Montañana	La Ribagorza	133	1
Purujosa	Aranda	40	1

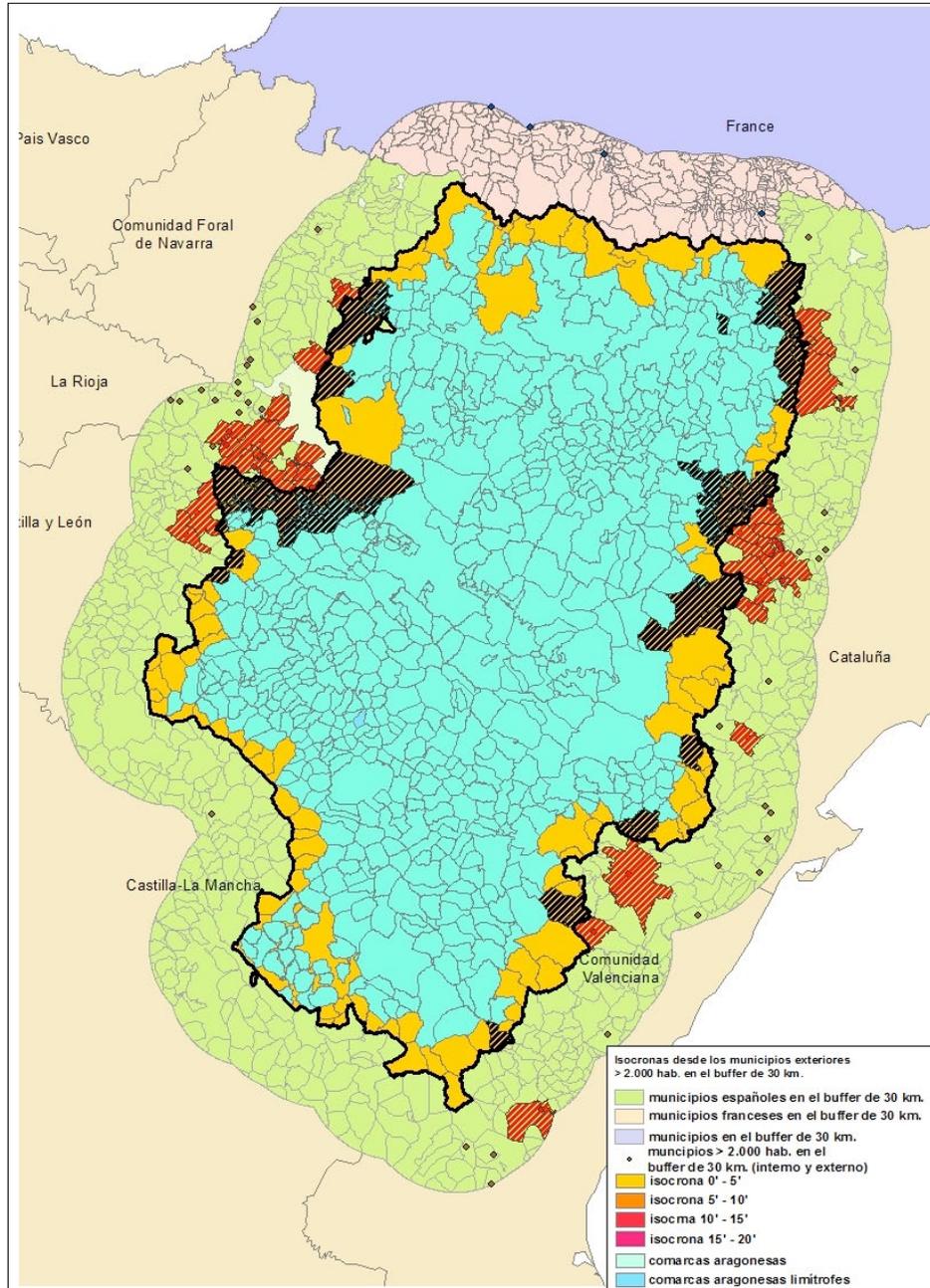
13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Remolinos	Ribera Alta del Ebro	1.153	1
Sádaba	Cinco Villas	1.577	1
San Agustín	Gúdar-Javalambre	177	2
San Esteban de Litera	La Litera / La Llitera	502	1
Santa Cruz de Moncayo	Tarazona y el Moncayo	133	4
Sopeira	La Ribagorza	114	1
Sos del Rey Católico	Cinco Villas	646	1
Tamarite de Litera	La Litera / La Llitera	3.656	4
Tarazona	Tarazona y el Moncayo	11.050	6
Tauste	Cinco Villas	7.382	1
Torre de Arcas	Matarraña / Matarranya	88	1
Torrellas	Tarazona y el Moncayo	290	5
Torrente de Cinca	Bajo Cinca / Baix Cinca	1.321	8
Undués de Lerda	Cinco Villas	76	1
Urriés	Cinco Villas	41	1
Velilla de Cinca	Bajo Cinca / Baix Cinca	452	2
Vencillón	La Litera / La Llitera	455	1
Vera de Moncayo	Tarazona y el Moncayo	398	1
Vierlas	Tarazona y el Moncayo	98	6

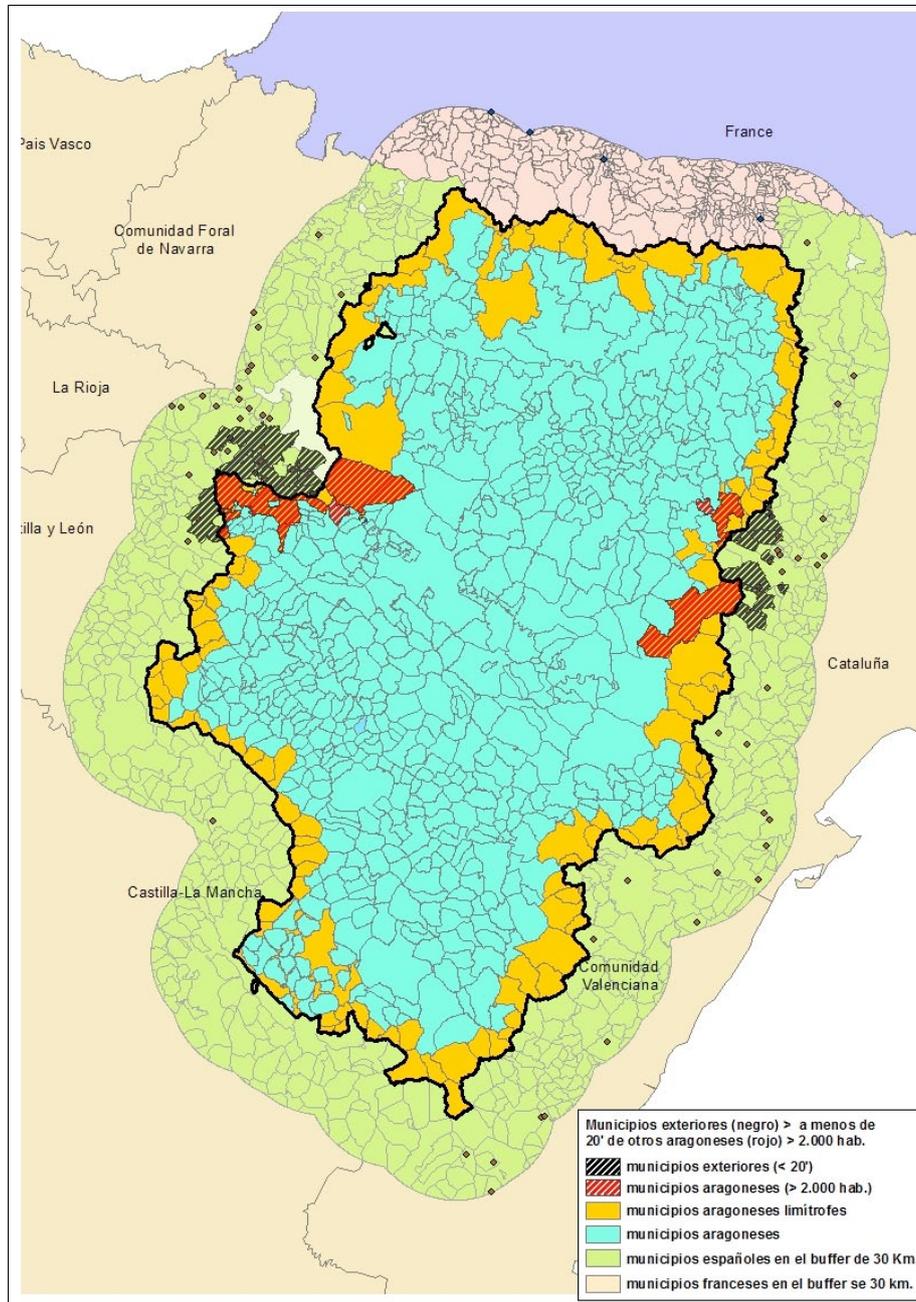
Fuente: IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

A su vez, las poblaciones aragonesas (ver tabla siguiente) que superan los 2.000 habitantes también pueden tener influencia sobre los asentamientos exteriores a la Comunidad Autónoma. Para determinar esta influencia se calcula la isócrona de 20' desde estos municipios aragoneses y se obtiene que se puede ejercer una polaridad sobre 120 municipios exteriores a Aragón, 72 de los cuales superan los 1000 habitantes.

13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS



13. ESPACIOS FUNCIONALES Y HOMOGÉNEOS

Municipio con influencia exterior	Población 2012	Nº de municipios (> 2000 hab.) con influencia	Comarca
Fraga	14.655	5	Bajo Cinca / Baix Cinca
Tarazona	11.050	6	Tarazona y el Moncayo
Binéfar	9.456	2	La Litera / La Llitera
Tauste	7.382	1	Cinco Villas
Borja	5.057	1	Campo de Borja
Mallén	3.714	7	Campo de Borja
Tamarite de Litera	3.656	4	La Litera / La Llitera
Gallur	2.882	1	Ribera Alta del Ebro

Fuente: INE. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

Del análisis realizado, se desprende que existen determinados municipios que tienen el carácter de limítrofes por coincidir alguna parte de su límite municipal con el de la Comunidad Autónoma, sin embargo, existen otros que, aun careciendo de esta peculiaridad, también participan de esta característica por la influencia que pueden ejercer municipios exteriores a Aragón. El carácter limítrofe puede ser reforzado por esta circunstancia o bien por la influencia que el municipio aragonés puede tener sobre otros de las comunidades vecinas.

En la siguiente tabla se recogen los municipios que (de un total de 150) que reúnen una o dos de estas características. El valor limítrofe puede variar de 1 a 3, dependiendo de que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Los límites del termino municipal coinciden en algún tramo con alguna comunidad autónoma / región vecina.
- La capitalidad del municipio está dentro de la isócrona de 20' de algún asentamiento exterior a Aragón con una población superior a 2.000 habitantes.
- El asentamiento tiene más de 2.000 habitantes y su isócrona de 20' contiene asentamientos exteriores a Aragón.

Municipio	Habitantes 2012	Valor limítrofe
Fraga	14.655	3
Tamarite de Litera	3.656	3
Borja	5.057	3
Mallén	3.714	3
Tarazona	11.050	3
Tauste	7.382	3
Albelda	810	2
Alcampell	746	2
Altorricón	1.494	2
Arén	362	2
Baldellou	113	2
Binéfar	9.456	2
Bonansa	96	2
Castillonroy	360	2
Montanuy	265	2
Puente de Montañana	133	2
Sopeira	114	2

Municipio	Habitantes 2012	Valor limítrofe
Torrente de Cinca	1.321	2
Vencillón	455	2
Calaceite	1.105	2
Cantavieja	745	2
La Iglesuela del Cid	496	2
Monroyo	390	2
San Agustín	177	2
Torre de Arcas	88	2
Los Fayos	152	2
Gallur	2.882	2
Malón	376	2
Novallas	948	2
Novillas	602	2
Pomer	35	2
Purujosa	40	2
Sádaba	1.577	2
Sos del Rey Católico	646	2
Undués de Lerda	76	2

Fuente: INE. Padrón municipal de habitantes. 2012. Elaboración propia

13.2.6. Sistema de espacios abiertos o no urbanizados

Además de analizar las áreas del territorio que presentan características funcionales u homogéneas y tratar de sacar conclusiones sobre las repercusiones que ello puede tener sobre las propuestas específicas para el desarrollo territorial de estas áreas, cabe abordar el análisis territorial desde la perspectiva de la potencial transformación de su uso actual en función de determinados condicionantes del desarrollo que se analizan más pormenorizadamente en otras monografías.

Desde un punto de vista de los usos del suelo, una clasificación básica del territorio o, más propiamente, del suelo del territorio la proporciona el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo. En él se recogen las dos situaciones básicas del suelo: suelo rural y suelo urbanizado.

A los efectos de la EOTA, se asimila el suelo urbanizado al que está ocupado por los asentamientos de población de carácter agrupado coincidiendo básicamente con los núcleos urbanos según el criterio de esta ley. Con el resto del suelo, denominado rural por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, se establece una correspondencia con lo que se denomina, a priori, el conjunto de espacios abiertos de Aragón o el suelo no urbanizado que no debe confundirse con el concepto urbanístico de "suelo no urbanizable".

Antes de entrar en un análisis más pormenorizado de estos espacios abiertos (o suelo no urbanizado), hay que precisar que el suelo urbanizado se caracteriza, entre otras cosas, porque su extensión, considerada globalmente, está sometida a un incremento constante en detrimento del suelo rural o de, lo que es lo mismo, de los espacios abiertos. Además, este crecimiento, con diversos grados de intensidad, se produce en la práctica totalidad de los asentamientos de Aragón.

Se considera el conjunto de espacios abiertos de Aragón como un recurso limitado cuya transformación

en suelo urbanizado debe estar justificado, impidiendo la especulación, destinando el suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial.

La transformación de espacios abiertos en suelo urbanizado se realizará de acuerdo con los planes urbanísticos estando estos supeditados, en función del grupo de asentamientos sobre los que se desarrolle dicho plan urbanístico, a las estrategias y normativa contenida en el presente documento.

El conjunto de espacios abiertos de Aragón se pueden caracterizar, a su vez, de diversas maneras. Si se utiliza la clasificación empleada por el programa Corine Land Cover, se pueden establecer cinco grandes grupos de espacios abiertos:

- Superficies artificiales: en este grupo no se contabilizan las superficies urbanizadas tal como se definen en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo⁶.
- Áreas agrícolas.
- Áreas forestales y semi-naturales.
- Zonas húmedas.
- Cursos y superficies de agua.

Cada uno de estos grupos presenta una dinámica diferente. En concreto, las superficies artificiales también presentan un crecimiento sostenido de forma paralela a las superficies urbanizadas y se realiza a costa del resto de otras clases de espacios abiertos (áreas agrícolas y forestales-naturales)

Año Corine	1990 (Has)		2000 (Has)		2006 (Has)	
urbanizada	19.271,96	100,00	23.823,15	123,62	31.634,72	164,15
infraestructuras	3.983,31	100,00	6.605,11	165,82	2.576,66	64,69
urban+infra	23.255,27	100,00	30.428,26	130,84	34.211,38	147,11
minas	4.133,83	100,00	5.007,47	121,13	6.026,10	145,78
agricola	2.340.708,92	100,00	2.334.721,71	99,74	2.331.828,09	99,64
forestal-natural	2.375.087,16	100,00	2.372.325,47	99,88	2.371.515,19	99,94
humedales	3.754,64	100,00	3.832,46	102,07	3.876,42	103,24
cursos de agua	26.062,98	100,00	26.687,41	102,40	27.729,24	106,39

En el cuadro anterior también se puede observar que la superficie de los humedales ha crecido levemente en las últimas décadas, así como los cursos de agua y embalses. La artificialización del suelo ha pasado del 0,57% (27.389 has) en 1990 al 0,84% (40.237 has) en 2006, sin tener en cuenta las superficies de agua artificiales que han generado los embalses.

El ser humano ha partido de la matriz biofísica preexistente y la ha ido transformando de forma progresiva para satisfacer sus necesidades. No deja de ser una convención el que se denomine "espacios abiertos" a aquellos que todavía no han sufrido el proceso de urbanización, la mayoría de estos espacios también han estado sometidos a un proceso de transformación, incluso algunos de ellos con una intensidad igual o superior a la que conlleva la urbanización (la implantación de infraestructuras o las actividades extractivas) y otros relativamente menor (espacios agrícolas o forestales).

(6) Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

La actual estructura de usos de los espacios abiertos, en permanente cambio debido a su constante adaptación a las necesidades humanas, es preciso confrontarla con otras perspectivas territoriales para ver si su potencial transformación se adecúa a los objetivos perseguidos desde las mismas.

- *Perspectiva ecológica*

Ligada, sobre todo, a preservar la biodiversidad del territorio y la calidad del medio (agua, aire, suelos).

Desde la situación climática existente antes del inicio del sedentarismo humano, hasta la situación actual, los efectos de la actividad humana sobre la biodiversidad y la calidad del medio han supuesto un cambio radical en las condiciones iniciales. La preservación de ciertos niveles de biodiversidad, ante la disminución progresiva de la misma, que llega a poner en peligro la propia supervivencia de la especie humana, ha promovido la protección de determinados hábitats y espacios por parte de las administraciones ambientales, bien a través de recomendaciones de organismos internacionales o bien a través de directivas europeas u otras normativas de obligado cumplimiento. Ello ha dado como resultado la superposición de un variado régimen jurídico de protección que abarca una buena parte de los espacios abiertos y que constituye la Red Natural de Aragón.

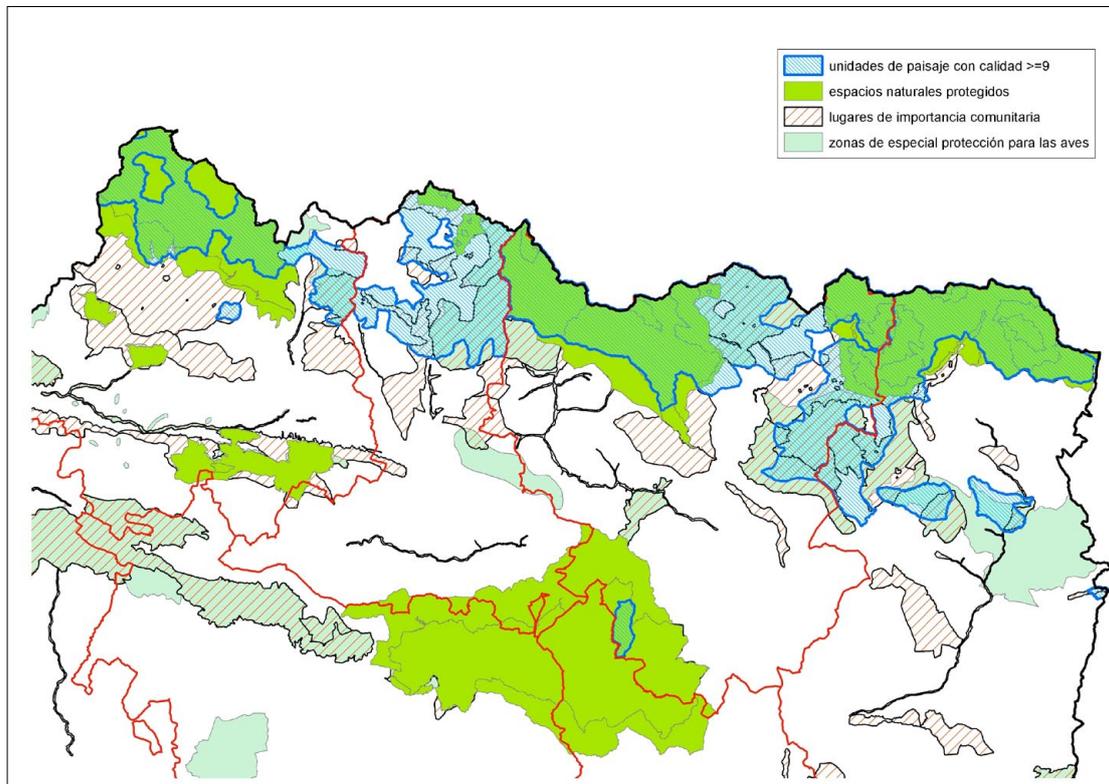
La cuestión que se plantea es si es suficiente la superficie de espacios abiertos que tiene interés medioambiental y necesita de un régimen jurídico de protección, además de la protección que ya puede aportar la normativa urbanística o la ley de protección ambiental. Por una parte hay sectores que promueven una ampliación de la superficie protegida por criterios ambientales, incluso también quien promueve que se intensifique el régimen de protección dentro de aquellos espacios que ya disponen de alguna regulación específica (creación de parques nacionales, ampliación de los parques naturales, etc.). Por último, hay que hacer mención de la necesidad de definir los corredores ecológicos que pongan en contacto las "manchas aisladas" que ya tienen algún tipo de protección.

La aplicación, por tanto, de la perspectiva medioambiental a los espacios abiertos da como resultado que buena parte de los mismos tengan una protección específica, que dentro de este conjunto exista la posibilidad de revisar los niveles de protección de la biodiversidad, que en el resto de espacios abiertos hay todavía zonas susceptibles de incorporarse a la red natural de Aragón por motivos medioambientales y, por último, que es necesaria la definición de los corredores ecológicos necesarios para conectar las "islas de biodiversidad".

- *Perspectiva del paisaje*

Otra de las perspectivas con las que se pueden abordar el conjunto de espacios abiertos es la paisajística. Desde esta perspectiva, no necesariamente ligada a consideraciones ecológicas⁷, se definen unidades de paisaje que, a su vez, contienen una amplia diversidad de tipos de paisaje, los cuales, sí guardan bastante relación con los diferentes usos del suelo. Aunque son varias las caracterizaciones del territorio que se pueden realizar desde la perspectiva paisajística (calidad, fragilidad, aptitud, visibilidad, etc.), tal vez sea la calidad de las unidades de paisaje la variable que más interesa para abordar su implicación con los espacios abiertos.

(7) Aunque muchos de los paisajes que se valoran como de mayor calidad suelen superponerse, en muchos casos, a áreas de gran riqueza de biodiversidad.



Fuentes: Mapas de Paisaje de las Comarcas de La Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y La Ribagorza. Red Natura 2000. Elaboración propia

Teniendo en cuenta que para la valoración de la calidad del paisaje, en las comarcas en las que se disponen de los mapas correspondientes, se utiliza una escala de 1 a 10, se considera que los paisajes notables y sobresalientes de Aragón (7-10) deberían constituir un área especial de los espacios abiertos en la que establecer medidas de gestión tanto para su preservación como para su promoción como recurso turístico (activo económico) (Áreas de interés paisajístico).

- *Perspectiva de los riesgos*

La susceptibilidad del territorio a diversos tipos de riesgos, tanto naturales como inducidos también es un factor que condiciona los usos que existen o pueden establecerse en los espacios abiertos. Según este criterio, los espacios abiertos estarían compartimentados, para cada tipo de riesgo, en varias zonas en función de la susceptibilidad del riesgo, pudiendo concurrir en un mismo espacio varios tipos de riesgo y con diferentes susceptibilidades.

La regulación de los usos existentes (a través de los planes de riesgos) o futuros (mediante la elaboración de una directriz especial de riesgos) en cada zona de los espacios abiertos es el modo que se propone como más eficaz para abordar estos espacios desde la perspectiva de los riesgos.

- *Perspectiva de la productividad agraria*

Una superficie importante de los espacios abiertos está dedicada a usos agrícolas, destacando dentro de ella las áreas regables que, en general, están acompañadas de un conjunto de infraestructuras hidráulicas, algunas muy antiguas (acequias, azudes, etc.) y otras más modernas (canales, bombes, etc.). Estas zonas

regables, además de ser mucho más productivas que las áreas de secano y constituir reservas estratégicas para la alimentación de la población, han requerido de unas inversiones cuya rentabilidad debe asegurarse a lo largo del tiempo.

Dentro de los espacios abiertos se considera que las superficies de regadío deben preservarse de su transformación evitando su conversión en suelo artificial. Tan solo el interés general o la imposibilidad de crecimiento en áreas con menos valor agrícola (en aquellos asentamientos que están inmersos en las zonas de regadío) deberían ser los argumentos para ello.

- *Perspectiva del grado de ocupación o cantidad de suelo artificial (espacios vacíos)*

Un aspecto peculiar de algunas áreas de los espacios abiertos, ya analizado en otro apartado de esta monografía, es su caracterización como espacios vacíos debido a la ausencia de grandes asentamientos y de infraestructuras (viarias, ferroviarias, hidráulicas y energéticas principalmente). Teniendo en cuenta que ya existe una amplia superficie que, en alguna medida, no se puede caracterizar como vacío, y sobre la que se pueden dirigir los procesos de transformación del territorio, se propone una delimitación precisa de estos espacios abiertos con el fin de mantener una reserva estratégica de espacios vacíos de múltiple propósito, desde la disponibilidad de suelo para instalaciones que requieran este tipo de espacios (y que no están disponibles en otras comunidades autónomas), hasta una oferta turística y paisajística especializada, cada vez más difícil de encontrar en un mundo cada vez más urbanizado.

- *Perspectiva de la satisfacción de necesidades mediante la artificialización del suelo*

Sin constituir un proceso de urbanización del suelo, pero sí de artificialización a pequeña escala de los espacios abiertos, se puede apreciar en estas áreas la implantación progresiva de asentamientos de tipo aislado o la revitalización de otros ya existentes para usos diferentes a su destino inicial (instalaciones ganaderas o industriales, viviendas unifamiliares aisladas, rehabilitación de masías, etc.) que, además de poder generar con el tiempo, en algún caso, nuevos núcleos de población, podrían alterar, directa o indirectamente, determinadas características ecológicas, paisajísticas, etc. de estos espacios.

Se considera conveniente regular desde la perspectiva ecológica, paisajística, de riesgos y de los espacios vacíos, algunas de las características de estos usos (tamaño, accesos, infraestructuras necesarias, etc.) que pueden entrar en conflicto con los objetivos de los aspectos anteriores.

Sin embargo, los procesos de artificialización de los espacios abiertos más importantes son debidos sobre todo a su transformación con las siguientes finalidades:

- Explotaciones mineras

En el caso de las explotaciones mineras, no existe posibilidad de realizarlas en un lugar distinto al que se encuentra el yacimiento del mineral o la roca industrial por lo que es preciso valorar la necesidad de realizar la explotación en un lugar en el que concurren especiales características ambientales o paisajísticas. En el caso de adoptar la decisión de explotar el recurso, deberá realizarse un seguimiento muy riguroso de las labores de restauración.

- Implantación de infraestructuras

En el caso de implantación de infraestructuras, cabe una mayor flexibilidad en el trazado de las mismas si son de tipo lineal, e incluso en su ubicación si son de carácter puntual. Por esta razón, se delimitarán corredores preferentes para la implantación de infraestructuras evitando la concurrencia de los mismos con las zonas de especial protección ambiental, de mayor calidad paisajística, de alta productividad

agrícola o de mayor susceptibilidad a determinados riesgos. También se tendrá en cuenta la afección a las zonas “vacías” del territorio de modo que no se produzcan divisiones innecesarias de las zonas vacías delimitadas generando otras de menor superficie.

- Procesos de urbanización

El porcentaje de superficie de suelo urbanizado en relación al total del suelo disponible es pequeño; sin embargo, la urbanización del territorio, tanto por el crecimiento de la población como por la aparición de nuevos usos urbanos que requieren un incremento de la superficie urbanizada es un proceso que requiere la progresiva aportación de suelos procedentes de los espacios abiertos.

Con la finalidad de orientar este necesario crecimiento, que siempre debe realizarse con criterios de racionalidad, debidamente justificados y evitando los fenómenos especulativos, se plantea la necesidad de crear reservas de suelo contiguo a los asentamientos y proporcionales a su tamaño que eviten aquellas áreas que por los criterios anteriormente analizados deban ser preservados de los procesos de urbanización. Estas reservas tendrían, a priori, la clasificación de suelo no urbanizable genérico, pero serían las prioritarias a transformar en suelos urbanizados en futuros crecimientos de los asentamientos.

Una vez analizadas las distintas perspectivas con las que se puede abordar la evolución de los usos del suelo que actualmente existen en el conjunto de los espacios abiertos, es preciso realizar la consideración de la concurrencia en una misma zona de criterios que pueden ser complementarios o contradictorios y deberá ser el planeamiento territorial, urbanístico y sectorial el que determine, en cada caso, el criterio que debe prevalecer a la hora de determinar los usos más adecuados del territorio para la consecución del desarrollo territorial.

13.3. Tendencias y retos

13.3.1. Delimitaciones administrativas

En el periodo de vigencia de las DGOT, se ha culminado el proceso de comarcalización y, aunque estaban previstas tres fases de transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a estos entes locales de nueva creación, tan solo se ha llevado a cabo la primera fase incluyendo competencias en materia de residuos sólidos, equipamientos y servicios sociales, turismo, patrimonio cultural, etc.

A pesar del tiempo transcurrido desde la constitución de la primera comarca (Aranda, 2001) todavía hay sectores que cuestionan este modelo de descentralización, siendo la coexistencia de la organización comarcal con las diputaciones provinciales el principal reto a resolver, debiendo determinarse con claridad cuáles son las competencias que corresponden a cada uno de estos tipos de entidades locales. La extinción de la organización provincial, reflejada en la Constitución, es compleja incluso en las comunidades uniprovinciales donde las diputaciones provinciales se han fusionado con el órgano de gobierno autonómico.

Desde el punto de vista territorial, las comarcas, e incluso, los ámbitos supracomarciales, constituyen una referencia idónea para la planificación territorial, ya que por su extensión y por el carácter de referencia funcional que ejercen las capitales comarciales y las cabeceras supracomarciales permiten analizar mejor aspectos (equipamientos, movilidad, sistema de asentamientos, cohesión social, etc.) que quedan más difuminados desde la perspectiva provincial.

Por último, los órganos administrativos comarciales pueden ejercer, con carácter subsidiario, funciones de gestión, que hoy en día corresponden al ámbito municipal, para aquellas entidades locales que por su problemática viabilidad como asentamientos con carácter permanente carecen de medios y recursos para

llevar a cabo una gestión eficaz.

13.3.2. Áreas geográficas

Las áreas geográficas que se distinguen en Aragón y que, utilizando la división comarcal, se asimilan a espacios supracomarciales están ligadas a las características fisiográficas de la Comunidad Autónoma por lo que no están sujetas a variaciones en el tiempo ya que vienen a constituir las regiones naturales de Aragón.

Durante el periodo de vigencia de las DGOT se aprobaron las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo (2005) cuyo ámbito de aplicación son las cuatro comarcas pirenaicas. Casi simultáneamente se inició la redacción de los borradores de las Directrices Parciales de cuatro comarcas situadas en el macizo ibérico; sin embargo, solamente se llegaron a aprobar las Directrices Parciales de la Comarca del Matarraña / Matarranya.

Aunque con variaciones específicas debido a las peculiaridades de cada comarca, el contenido de los borradores de las Directrices no aprobadas y las que se llegaron a aprobar era muy similar.

Por otra parte, la referencia de las áreas geográficas o macrozonas facilita la tarea de disponer de instrumentos de planificación territorial de carácter homogéneo que abarquen la totalidad de la superficie de la comunidad autónoma como ya los disponen otras regiones como Navarra, Cataluña o el País Vasco.

Las áreas de montaña también constituyen una delimitación que admite pocas variaciones a lo largo del tiempo. En todo caso, lo que sí se puede realizar es una mejor aproximación y definición de los territorios que reúnen las características necesarias para acogerse a esta denominación. Por el momento, a pesar de que se han realizado estudios en este sentido, parece que la delimitación propuesta por la Unión Europea y amparada por la Directiva 75/268/CEE, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, va a seguir siendo la referencia oficial en esta materia.

A lo largo de la primera década del siglo XXI ha habido varias tentativas para avanzar en el tratamiento específico de las zonas de montaña, preocupación reflejada tanto en la Constitución Española como en el Estatuto de Autonomía de Aragón. En primer lugar fue el proyecto de ley de ordenación, protección y desarrollo del Pirineo aragonés el primer intento del nuevo siglo en este sentido que fue retirado por el Gobierno Aragonés después de haber sido enviado a las Cortes. Los últimos trabajos en esta materia lo constituyen la formación de la Mesa de la Montaña, órgano activo de participación de todos los actores implicados en el medio montañoso. Este órgano de participación dejó una serie de propuestas, algunas de carácter general y otras sobre aspectos más concretos como la agricultura y ganadería de montaña o los centros de esquí, estas últimas que inspiraron la redacción de la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña.

Las propuestas de desarrollo territorial que se formulen para las zonas de montaña tienen, en la documentación producida por la Mesa de la Montaña, una referencia fundamental para su formulación sea cual sea las formas que estas adopten (normas, planes, etc.)

En la actualidad, dentro de los territorios de montaña, hay varios proyectos ligados a la explotación de la nieve, en diversas fases de ejecución o de tramitación, siendo los más importantes, por sus repercusiones territoriales la ampliación de Valdelinares y Castanesa (proyectos ya aprobados) y la conexión de las estaciones en el área Canfranc-Candanchú-Astún-Formigal.

Otras áreas geográficas cuya definición tiene, sobre todo, una componente funcional son el espacio metropolitano de Zaragoza y las áreas urbanas de Huesca, Teruel y Barbastro-Monzón.

La complejidad de las relaciones territoriales, en particular en el caso de Zaragoza con su entorno, reiteran la necesidad de disponer de un instrumento de planificación territorial que analice pormenorizadamente el sistema de asentamientos a la escala adecuada, la oferta de equipamientos y servicios, la movilidad y accesibilidad, las necesidades globales de suelo industrial, residencial y de vivienda y su mejor distribución en el espacio a planificar, el entorno vital y en particular el paisaje urbano, la gestión de los espacios abiertos en relación con el mantenimiento de la biodiversidad, el paisaje y los riesgos.

Además de analizar todas las cuestiones anteriores, en el caso del espacio metropolitano, merece una consideración especial las relaciones e influencia de Zaragoza con lo que se podría denominar el espacio ciudad-región que abarca el territorio situado en el entorno de los cien kilómetros de la capital regional y que incluye buena parte de los espacios geográficos del Valle del Ebro y los somontanos pirenaicos y piedemontes del ibérico.

Otro espacio funcional de particular interés es el que genera el binomio de cabeceras supracomarcales Barbastro-Monzón, espacio cuya influencia alcanza hasta la Comarca de la Litera / La Llitera con su capital Binéfar y sobre el que se pretende impulsar una nueva área logística mediante el desarrollo de un plan de interés general de Aragón.

Las áreas urbanas de Huesca y Teruel, que parten de una sistema de asentamientos diferente, condicionado, en el caso de Teruel, porque buena parte de los mismos están integrados en el mismo término municipal que la capital, pueden tener, a corto plazo, una influencia importante los enclaves de PIHus y Walqa en el caso de Huesca y de Platea y Plata (Caudé) en el caso de Teruel.

13.3.3. Áreas y ejes en función del desarrollo económico

El análisis realizado, tanto a nivel comarcal como municipal, muestra aquellas áreas y ejes con mayor desarrollo económico, a la vez que también resalta las que presentan unos valores más bajos desde esta perspectiva.

Se plantea, por tanto, el reto de fomentar la ubicación de las actividades económicas más estratégicas en los territorios (áreas y ejes) que, a priori, presentan unas mejores condiciones para que las inversiones necesarias para crear empleo tengan mayores probabilidades de éxito; teniendo que buscar, por otra parte, alternativas económicas a las comarcas o áreas menos favorables al desarrollo (escasez de población activa, peor accesibilidad, etc.) sin que ello suponga, necesariamente, el recurso a los puestos de trabajo subvencionados.

Se puede apreciar en los mapas que aparecen en la monografía que son, precisamente, las áreas de montaña las que presentan menor desarrollo económico por lo que será necesario reforzar, en ellas, las actuaciones que se prevean en el Programa de Desarrollo Rural, así como en los Planes de Zona redactados al amparo de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

13.3.4. Áreas vacías o de baja densidad

Aunque se ha realizado un análisis conjunto de ambas áreas, ya que existe una cierta superposición territorial al aplicar ambos conceptos, las áreas vacías representan un caso particular de los usos del suelo, presentando extensas superficies continuas con escasa artificialización, tanto debida a los procesos de urbanización como por la implantación de infraestructuras. Las áreas de baja densidad hacen referencia más bien a aquellos territorios que albergan asentamientos de muy escasa población en los que además suele concurrir una población envejecida y una deficiente accesibilidad a los equipamientos y servicios.

En el caso de las áreas vacías, la tendencia es a disminuir progresivamente, aunque en algunas ocasiones podría estudiarse una mejor localización de las actividades que provocan la pérdida de esta característica. Disponer de áreas “vacías” en el territorio constituye una reserva estratégica, tanto para ofertar un extenso territorio a determinadas actividades que puedan necesitarlo (frente a otras comunidades autónomas que no disponen de este recurso) como para conformar una particular oferta turística para una sociedad cada vez más urbana que demanda amplios espacios vacíos (y en muchas ocasiones de notable calidad paisajística) como contrapunto al estrés de las ciudades.

Las áreas de baja densidad, por el contrario van en aumento, ya que si se observa la evolución de los asentamientos de población en los últimos años, se aprecia un incremento de los asentamientos (municipios) de menor tamaño y, además, la población global de este segmento de los asentamientos ha disminuido.

El principal problema de estas áreas se concreta en los altos costes por habitante que representa el mantenimiento de determinados asentamientos como el que se puede imputar a la movilidad para garantizar el acceso a los mismos o para mantener un mínimo nivel de relaciones sociales. Además, estas circunstancias se ven agravadas por un envejecimiento muy marcado de la población lo que puede repercutir en el incremento del coste de equipamientos y servicios específicos para este sector poblacional y contribuye a conformar una estructura demográfica desequilibrada.

13.2.5. Áreas limítrofes

Las áreas limítrofes comparten el hecho de constituir una interfase entre la Comunidad Autónoma y las regiones vecinas (españolas y francesas), pero, en función de las características del territorio limítrofe y su configuración, las relaciones que puedan establecerse pueden ser totalmente diferentes.

La razón de analizar este tipo de áreas se justifica por la necesidad de mantener la continuidad del desarrollo territorial a ambos lados de una línea que en ocasiones es totalmente artificial, aprovechando las sinergias que puedan surgir del aprovechamiento de los elementos territoriales existentes a ambos lados de la misma y articulando sistemas de gestión adecuados que tengan en cuenta la continuidad territorial que es preciso considerar desde la perspectiva ecológica, de riesgos o del paisaje.

En las relaciones con Francia se podría fomentar una mayor colaboración territorial a través de los programas de cooperación territorial financiados por la Unión Europea. En el ámbito de las regiones limítrofes pirenaicas se pueden potenciar las actividades promovidas por la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Con las Comunidades Autónomas limítrofes se podrían establecer acuerdos para el fomento de la cooperación bilateral, analizando los aspectos en los que se pueda establecer dicha cooperación compartiendo equipamientos o realizando la gestión común de espacios con valor ecológico o paisajístico.

13.2.6. Sistema de espacios abiertos o no urbanizados

El sistema de espacios abiertos o no urbanizados está formado por todo el territorio cuyos suelos que no tienen la condición de urbanizados (según el criterio del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo). En este sistema, por un lado, se tiene en cuenta los actuales usos del territorio, según la clasificación del programa Corine y por otro un conjunto de perspectivas que es preciso tener en cuenta en el desarrollo territorial de modo que la evolución de los usos del suelo y las transformaciones que se produzcan en el territorio se adecúen a determinados objetivos ligados a dichas perspectivas.

El sistema de espacios abiertos o no urbanizados está sometido a la continua presión que supone la artifi-

cialización del suelo en general y a los procesos de urbanización en particular. La utilización de los espacios abiertos que, globalmente considerados, constituyen una reserva estratégica para el desarrollo territorial, se debe acompañar con la aplicación de criterios ecológicos, paisajísticos, de consideración de los riesgos y de la productividad agrícola en los procesos de transformación para concretar esta reserva de carácter general en otras más específicas y basadas en las consideraciones anteriores. Del mismo modo, se deben prever aquellas zonas de los espacios abiertos (corredores y reservas de suelo) que son las más propicias para que se inserten los procesos de artificialización, tanto por la implantación de infraestructuras, como por el crecimiento de los suelos urbanizados.

13.4. Análisis DAFO

Debilidades

- Existencia de ámbitos territoriales no coincidentes (división comarcal y planta judicial) que provocan una dispersión de determinados servicios administrativos.
- Ámbitos territoriales sobre los que actúan con diversos grados de competencia hasta cuatro tipos de entidades locales diferentes: municipio, mancomunidad, comarca y Diputación Provincial.
- Amplias zonas del territorio clasificadas como áreas de montaña con limitaciones en materia de accesibilidad y de productividad agrícola.
- Escasez de áreas urbanas y metropolitanas que limitan la oferta de servicios especializados.
- Las centralidades de los sistemas de asentamientos que conforman las áreas urbanas y el espacio metropolitano tienen un tamaño muy desproporcionado con el resto de asentamientos de las respectivas áreas.
- Red ferroviaria insuficiente y desconectada de los asentamientos de población en el espacio metropolitano.
- Amplias zonas del territorio con escasa actividad económica.
- Áreas vacías cuyos asentamientos presentan indicadores demográficos muy regresivos.
- Zonas limítrofes excesivamente alejadas del área influencia de zonas urbanas aragonesas.
- Zonas limítrofes contiguas a áreas deprimidas de otras comunidades autónomas.
- Zonas limítrofes montañosas que dificultan la comunicación y el intercambio de servicios con las comunidades y regiones vecinas.
- Poca información disponible para abordar la delimitación precisa de los diferentes espacios abiertos (no urbanizados) que cabe contemplar (paisajísticos, de riesgos, productividad agrícola, etc.)

Amenazas

- Extensión del modelo de ciudad difusa en el espacio metropolitano de Zaragoza, con elevado impacto ambiental, incremento de la movilidad y mayores dificultades de ordenación y gestión.
- Posible afección del cambio climático a las zonas de montaña en relación a su aprovechamiento para los deportes de nieve.
- La existencia de grandes espacios vacíos puede provocar su utilización para actividades no deseables o para el trazado de infraestructuras que provocan la disminución de este recurso.
- Tensiones secesionistas en regiones limítrofes que pueden afectar a la cooperación en la oferta de equipamientos y servicios públicos.
- Ausencia de delimitación clara de los espacios abiertos (no urbanizados) por criterios de paisaje, riesgos, productividad agrícola, etc, que puede provocar el establecimiento de usos inadecuados en determinados lugares del territorio.

Fortalezas

- Comarcas bien implantadas en el territorio, que pueden contrarrestar el minifundismo local y prestar eficientemente los servicios municipales.
- Ascenso funcional y demográfico de Huesca y Teruel como centros de prestación de servicios de alta cualificación que pueden tener incidencia en el entorno de sus áreas urbanas.
- Existencia de corredores (ejes) de desarrollo económico “maduros” sobre los que apoyar el desarrollo económico: Ebro, Jalón, Autovía Mudéjar, Cinca.
- Red Natura 2000 bien definida que permite establecer los espacios abiertos del territorio cuyos usos deben regularse por criterios ecológicos.

Oportunidades

- Aunque existen cuestiones cuyo ámbito de planificación no puede ceñirse estrictamente a los límites comarcales (planificación hidrológica, zonas de montaña, etc.), no debe perderse de vista la perspectiva comarcal, cuando menos, para la participación de los órganos representativos comarcales en los aspectos territoriales que afecten a cada comarca.
- Posibilidad de adaptar la Planta Judicial de Aragón a la división comarcal.
- Existencia de cinco áreas geográficas bien definidas (macrozonas) sobre las que soportar el siguiente nivel del planeamiento territorial de Aragón, aprovechando que una de ellas (Pirineos) ya dispone de unas Directrices de Ordenación Territorial.
- Grandes extensiones que se pueden encuadrar como zonas de montaña, lo que puede ser un atractivo turístico para revitalizar sus economías (turismo de naturaleza, deportes de nieve, etc.).
- Políticas de la Unión Europea específicas para zonas de montaña.
- Potencialidad del Valle del Ebro como espacio de desarrollo económico interregional.
- Grandes espacios vacíos que pueden albergar actividades que no se pueden ubicar en las regiones con alta densidad de población o que pueden ofertarse como un atractivo turístico diferenciado.
- Límites administrativos con comunidades autónomas y regiones más desarrolladas (Francia, Cataluña, Navarra) que pueden beneficiar a las áreas aragonesas contiguas.
- Límites administrativos con comunidades autónomas de elevado número de habitantes y con geografía complementaria a los recursos ofertados desde Aragón (montaña y turismo de nieve en la provincia de Teruel con respecto a la Comunitat Valenciana)
- La elaboración de los mapas de paisaje puede contribuir decisivamente a delimitar cuales son los espacios no urbanizados (o abiertos) que merecen una atención especial por este concepto.
- La elaboración de los mapas de susceptibilidad de riesgos puede contribuir a la delimitación y regulación de aquellas zonas cuyos usos deben de regularse tomando en consideración estas limitaciones.

13.5. Objetivos generales

- ***Promover el desarrollo territorial teniendo en cuenta las características específicas de los diferentes espacios funcionales y homogéneos considerados.***

ANEXO 1. Mancomunidades

	DENOMINACION	FINALIDAD
1	ABAST. AGUA POT. CAÑIZAR DEL OLIVAR-ESTERCUEL	Abastecimiento agua
2	ABASTEC. AGUAS GUADALOPE-MEZQUIN	Abastecimiento agua
3	ABASTECIMIENTO NONASPE-FABARA	Abastecimiento agua
4	AGUAS DE ANTILLON Y 6 PUEBLOS MAS	Abastecimiento agua
5	AGUAS DE CALCON	Abastecimiento agua
6	AGUAS DE CUARTE-CADRETEY MARIA DE HUERVA	Abastecimiento agua
7	AGUAS DE MONEGROS	Abastecimiento agua
8	AGUAS DE VADIELLO	Abastecimiento agua
9	AGUAS DEL HUECHA	Abastecimiento agua
10	ALTAS CINCO VILLAS	Fines varios
11	ALTIPLANO DETERUEL	Fines varios
12	ALTO ESERA	Fines varios
13	ALTO JILOCA	Fines varios
14	ALTO VALLE DEL ARAGON	Transporte viajeros estaciones Astún y Candanchu
15	BAJO GALLEGO	Residuos Sólidos Urbanos
16	BAJO JILOCA	Fines Varios
17	CENTRAL DE ZARAGOZA	Promover la constitución de la comarca
18	CLARINA DE LAS CINCO VILLAS	Servicios Municipales
19	INDUSTRIAL ZONA BAJO MARTIN	Polígono Industrial
20	LA FUENTE	Servicios en común
21	LA SABINA	Fines varios
22	LASTORCAS	Abastecimiento agua
23	LOS ALCORES	Gestión residuos Sólidos
24	MONEGROS II	Abastecimiento agua
25	RIBAGORZA CENTRAL	Fines Varios
26	RIBERA BAJO HUERVA	Servicios común
27	RIBERA IZQUIERDA DEL EBRO	Servicio de Bases y otros fines
28	SIERRA DE GUDAR	Servicios en común
29	SIERRA DE LUNA-LAS PEDROSAS	Abastecimiento agua
30	SIERRA DEL POBO	Transporte Interurbano de viajeros
31	SIERRA VICORT-ESPIGAR	Gestión Servicio Social de base y Ayuda domicilio
32	TAULA DEL SENIA	Potenciar la zona
33	TORRES DE BERRELLÉN-LA JOYOSA	Abastecimiento de agua y saneamiento
34	TRES RIOS	Servicios en común
35	TURISTICA DEL MAESTRAZGO	Promoción del turismo
36	TUROLENSE ELEVACION AGUAS DEL EBRO	Captación de aguas del Ebro
37	URREA DE JALON-PLASENCIA DE JALON	Piscinas e instalaciones deportivas
38	VALLE DE CHISTAU	Fines varios
39	VALLE DEL ISABENA	Fines varios
40	VILLAFELICHE-MONTON	Piscinas