

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVI, Nº 219, primavera 2024

Págs. 49-70

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.219.3>

CC BY-NC-ND



Posibilidades y límites de la ordenación territorial mediante instrumentos especiales: el caso de Aragón

Eugenio Antonio CLIMENT-LÓPEZ

Catedrático de Geografía Humana. Universidad de Zaragoza

Resumen: Aragón presenta graves desequilibrios territoriales: contrastan áreas rurales muy poco pobladas con la concentración demográfica de la capital, Zaragoza, que encabeza un sistema urbano marcadamente primacial. El objetivo es conocer y valorar la política de ordenación del territorio aplicada por el Gobierno de Aragón para corregir dichos desequilibrios. Se constata la carencia de instrumentos de planeamiento y el recurso a instrumentos especiales (Proyectos Supramunicipales o Planes y Proyectos de Interés General de Aragón). Se analizan los proyectos puestos en marcha, concluyéndose que han contribuido significativamente al desarrollo regional, pero no han corregido los desequilibrios territoriales: aunque han potenciado algunas ciudades de segundo y tercer rango, sobre todo han reforzado Zaragoza, consolidando su papel en el sistema urbano español.

Palabras clave: Ordenación del territorio; Desequilibrio territorial; Instrumento especial; Policentrismo; Aragón.

Possibilities and limits of regional planning through special instruments: the case of Aragón

Recibido: 10.01.2023; Revisado: 14.02.2023

Correo electrónico: eclement@unizar.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6788-4873>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

El autor igualmente agradece a Don Marcelino Iglesias Ricou, presidente del Gobierno de Aragón entre 1999 y 2011, por las informaciones y valoraciones transmitidas en conversación personal. Por supuesto, la responsabilidad de todo lo que aquí se escribe es exclusivamente del autor.

Abstract: Aragon has serious territorial imbalances: there is a strong contrast between sparsely populated rural areas and the demographic concentration in the capital, Zaragoza, which leads a markedly primate urban system. The objective is to know and assess the regional planning policy applied by the Government of Aragon to correct these imbalances. The lack of planning instruments and the use of special instruments (Supra-municipal Projects or Plans and Projects of General Interest of Aragon) are verified. The implemented projects are analysed, concluding that they have significantly contributed to regional development, but they have not corrected territorial imbalances: although they have enhanced some second and third rank cities, above all they have strengthened Zaragoza, consolidating its role in the Spanish urban system.

Keywords: Regional planning; Territorial imbalance; Special instrument; Polycentrism; Aragón.

1. Introducción

Territorio puede definirse como “espacio geográfico atribuido a una comunidad humana, que lo ocupa, delimita, administra, tiene en él su principal recurso material y lo vive cargándolo de múltiples atribuciones culturales” (ZOIDO, 2010, p. 89). Es un concepto de carácter holístico, pues hace referencia a procesos económicos, sociales, jurídicos, políticos, culturales y ambientales. Las reflexiones de los autores sobre el territorio resaltan la complejidad del concepto y la diversidad de matices que encierra: “el territorio es entendido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como bien público, como espacio de solidaridad, como legado” (ROMERO & FARINÓS, 2004, p. 7).

Si el territorio es una realidad compleja, su ordenación no puede ser simple. Siguiendo a HILDENBRAND (1996) la ordenación del territorio es una política pública típica del estado del bienestar, orientada a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, es una competencia de los gobiernos y de las administraciones públicas, no de los agentes privados –aunque estos pueden jugar un papel importante–, cuyos destinatarios últimos son las personas. La referencia al estado del bienestar implica que el orden en el espacio influye positivamente en la calidad de vida de la población y negativamente el desorden territorial. Este es un punto de consenso muy amplio.

Respecto a los criterios a emplear en la ordenación del territorio, la referencia fundamental en nuestro entorno es la Estrategia Territorial Europea (ETE); según este documento clave, el criterio central es la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible. Siguiendo esa línea, un experto lo expresa de la siguiente forma: “El objetivo de la ordenación del territorio es el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales

armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (GÓMEZ OREA, 2002, p. 55). Indicando de forma operativa qué es un desarrollo equilibrado y sostenible, la ETE plantea como objetivos políticos fundamentales la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural y la competitividad más equilibrada del territorio europeo. Para alcanzarlos se formulan tres estrategias: 1) el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; 2) la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; 3) el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

La ETE se actualiza periódicamente, siempre manteniendo en lo esencial sus objetivos y estrategias. La última vez fue con la Agenda Territorial 2030, que plantea dos objetivos –una Europa justa y una Europa verde– y seis prioridades: 1) desarrollo territorial mejor equilibrado que aproveche la diversidad de Europa; 2) desarrollo local y regional convergente, menor desigualdad entre lugares; 3) mayor facilidad para vivir y trabajar al otro lado de las fronteras nacionales; 4) mejores medios de subsistencia ecológicos, ciudades y regiones resilientes y climáticamente neutras; 5) economías locales fuertes y sostenibles en un mundo globalizado; 6) conectividad física y digital sostenible de todos los lugares.

Los expertos y la propia Unión Europea postulan que la escala regional es la más adecuada para la ordenación territorial, y así lo recoge también la Constitución Española. La Comunidad Autónoma de Aragón asumió dicha competencia en 1992, tras aprobar las Cortes regionales la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA). La publicación posterior de la ETE obligó a elaborar una nueva ley en 2009, que es la que

define el marco legal actualmente vigente¹. Los objetivos que formula la LOTA son: a) establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma; b) promover el desarrollo sostenible; c) asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población. Para alcanzar dichos objetivos se plantean las siguientes estrategias: a) policentrismo, mediante el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y de una asociación cooperativa e integrada entre los núcleos urbanos y los espacios rurales; b) accesibilidad, a través de la garantía de un acceso equivalente, eficaz y sostenible a infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios; c) tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural; d) interdependencia y coordinación administrativa; e) participación y sensibilización ciudadanas, garantizando que la población pueda intervenir de manera efectiva en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten. Obviamente, se aprecia una clara coincidencia con la ETE en cuanto a objetivos y estrategias.

Aragón se enfrenta a graves desequilibrios territoriales, que pueden sintetizarse en dos: despoblación y macrocefalia. Su densidad de población actual es de 28 habitantes por kilómetro cuadrado, netamente inferior a la media española (94) y similar a la de las otras tres grandes regiones interiores de España: Extremadura (25), Castilla y León (25) y Castilla-la Mancha (26). Dicha cifra encubre unos contrastes muy marcados: el espacio metropolitano de la capital, Zaragoza, supera los 300 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que la mayor parte de las comarcas quedan por debajo de la cifra media, registrándose en varias de ellas valores propios de desierto, como los 2,6 del Maestrazgo. Esa baja densidad demográfica es el resultado de un proceso secular de despoblación del campo, que tuvo su momento más agudo en el denominado éxodo rural de los años 50 a 70 del siglo XX.

El sistema urbano aragonés es claramente primacial o macrocéfalo: Zaragoza es la octava gran área urbana española, con 745 000 habitantes (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 2020), equivalentes al 56% de la población regional, mientras que la segunda ciudad, Huesca, apenas supera los 50 000. Esta situación es consecuencia de que “el desarrollo

económico de Aragón desde el siglo pasado se ha apoyado fundamentalmente en las rentas de situación de Zaragoza, en el centro del triángulo geoeconómico español” (BIELZA, 1991, p. 61). Treinta años después de su publicación, este análisis sigue reflejando fielmente la situación regional.

Los dos desequilibrios territoriales señalados constituyen un serio desafío para el Gobierno de Aragón. El objetivo de este trabajo es analizar y valorar cómo lo ha afrontado en lo que va de siglo, mediante el análisis de la legislación de ordenación territorial y su aplicación práctica.

En el apartado siguiente se repasa la normativa de ordenación territorial de Aragón, con especial atención a los instrumentos previstos en la misma. Al detectarse una grave falta de desarrollo de los instrumentos de planeamiento, se ha centrado la atención en los instrumentos especiales, es decir, los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (PIGA), a cuyo análisis se dedica el apartado tercero. En el cuarto se discute el papel de los PIGA en la ordenación del territorio de Aragón y en el final se exponen las conclusiones.

El interés de este trabajo es doble: por una parte, contribuye a ampliar el conocimiento sobre las políticas de ordenación del territorio llevadas a cabo en España, aportando el estudio de caso de una comunidad autónoma a la que no se ha prestado mucha atención en este campo: considerando solo los más recientes, cabe destacar los trabajos de BIELZA (2010), BIELZA & al. (2010), LATASA & LOZANO (2019) y LATASA (2020), centrados en el análisis y valoración crítica del contenido de las leyes y directrices aprobadas en Aragón. Por otra parte, puede contribuir a discutir y clarificar el papel que en las políticas de ordenación del territorio juegan los instrumentos especiales, en los que se centra este trabajo; sobre ellos existe un estudio de carácter jurídico muy detallado, pero desfasado, en tanto que no recoge la normativa más reciente (MUR, 2006).

2. La Ordenación del Territorio en Aragón: instrumentos y primer balance

La política de ordenación del territorio en Aragón está regulada en la LOTA, cuyos objetivos

¹ La LOTA fue ligeramente reformada en el año 2014 y el texto refundido se aprobó mediante el Decreto Legislativo 2/2015 del Gobierno de Aragón. Posteriormente ha tenido

una reforma muy concreta, de carácter técnico, mediante el Decreto-Ley 1/2017 del Gobierno de Aragón.

y estrategias han sido recogidos en el apartado anterior. En ella se regulan los tipos de instrumentos legales con que llevar a cabo la ordenación territorial: de planeamiento, de gestión, complementarios, de información y especiales.

2.1. Instrumentos de planeamiento

La tarea inicial, esencial y nuclear de la ordenación del territorio es el planeamiento, respecto al cual la LOTA opta por el procedimiento de planificación en cascada y plantea dos niveles: el primero lo constituye la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA), cuya finalidad es, partiendo del análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido. Como explican con detalle BIELZA (2010) y LATASA & LOZANO (2019), la LOTA del 2009 opta por un enfoque estratégico, frente a la primera, de 1992, que preveía como instrumento de planeamiento para el conjunto de la región unas Directrices Generales. La EOTA fue aprobada por el Gobierno de Aragón en el año 2014 (Decreto 202/2014), cinco años después de la ley.

Los instrumentos de segundo nivel son las Directrices de Ordenación Territorial, que pueden ser zonales o especiales. Las zonales tienen como función establecer la ordenación territorial de comarcas² o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales. Las especiales tienen como finalidad ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial. La LOTA regula el contenido y el procedimiento de elaboración de las directrices, pero no concreta ni las zonas ni las actividades o elementos que habrán de ser objeto de tales instrumentos.

Esa concreción la lleva a cabo la EOTA, que prevé la elaboración de nueve directrices zonales: por una parte, las de las macrozonas de Aragón (norma 19.2. N1); estas se corresponden con aquellas a que se refiere la LOTA como zonas delimitadas por sus características homogéneas, precisándose en la EOTA que son cinco: Pirineo, Somontano del Pirineo,

Depresión del Ebro, Somontano Ibérico y Sistema Ibérico; se trata de cinco franjas del territorio aragonés, dispuestas de norte a sur, cada una de las cuales presenta unos rasgos ambientales y económicos homogéneos derivados esencialmente del relieve. Por otra parte, se plantea una directriz del espacio metropolitano de Zaragoza (norma 19.2. N2), sendas directrices de las áreas urbanas de las otras dos capitales de provincia –Huesca y Teruel– y otra más correspondiente al área urbana que en el somontano pirenaico forman las ciudades de Barbastro, Monzón y Binéfar, (norma 19.2. N3). Estos espacios responden a lo que en la LOTA se denomina zonas funcionales.

Aunque la LOTA dice que las directrices zonales tienen como función establecer la ordenación territorial de comarcas, en la EOTA no se hace ninguna previsión al respecto. No parece que se trate de un olvido, sino de coherencia con la lógica de la planificación en cascada, según la cual lo primero sería hacer las directrices de las macrozonas y luego las de cada una de las comarcas que integran estas.

La EOTA prevé también la elaboración de ocho directrices especiales: ordenación de la acuicultura (norma 1.2. N1), ordenación de los recursos minerales y geológicos (norma 1.2. N2), transportes (estrategia 4.3. E.1), protección, ordenación y gestión del paisaje (norma 5.1. N1), corredores ecológicos (norma 6.4. N1), recuperación de las infraestructuras en desuso (norma 14.1. N.2), suelo productivo (norma 14.2. N1) y riesgos naturales e inducidos (norma 20.2. N.1).

El Gobierno de Aragón plantea en la EOTA un ambicioso programa de ordenación del territorio, que incluye 17 directrices, referidas al planeamiento zonal de toda la región a dos escalas distintas –la de las grandes áreas homogéneas y la de las principales áreas urbanas– más el planeamiento especial de algunas actividades y elementos de especial relevancia territorial. Pero, transcurridos ocho años desde la entrada en vigor de la EOTA, el balance de actuaciones resulta decepcionante:

En primer lugar, no se ha elaborado ninguna de las directrices zonales previstas. Siguen en vigor dos que se hicieron antes de la promulgación de la actual LOTA: las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés y las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya.

² Aragón es una de las pocas comunidades autónomas que ha creado la comarca como figura de administración local intermedia entre el municipio y la provincia. El territorio

aragonés está dividido en 33 comarcas, cada una de las cuales tiene su propia organización administrativa.

Las primeras fueron aprobadas en el año 2005 y las segundas en el 2008; ambas se adjetivan como parciales –no zonales–, conforme a la nomenclatura de la primera LOTA.

En segundo lugar, no se ha elaborado ninguna de las directrices especiales previstas en la EOTA, pero siguen vigentes las Directrices Sectoriales –denominación de la primera LOTA– sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, aprobadas antes de la actual ley. Además, se han aprobado dos no previstas en la EOTA: la de Política Demográfica y contra la Despoblación y la del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón.

La primera de ellas estaba prefigurada en la EOTA, una de cuyas estrategias (la 10.3. E3) dice que el Gobierno de Aragón elaborará un Plan Integral de Política Demográfica y contra la Despoblación, a partir de la revisión y actualización de un plan previo redactado y aprobado en los años 2000-2001. El Gobierno consideró adecuado equiparar dicho plan a una directriz especial (Decreto 165/2017). De la fecha de publicación puede inferirse que, aun estando la despoblación desde tiempo atrás entre las preocupaciones del Gobierno de Aragón, la publicación de un libro de gran éxito editorial, que removió numerosas conciencias (MOLINO, 2016), contribuyó a acelerar los trabajos al respecto.

La segunda ordena la incidencia territorial en Aragón del Camino de Santiago, eje cultural de proyección universal, incluido en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Esta inclusión tuvo dos fases: una primera, en 1993, que afectaba al camino francés, en sentido estricto, y una ampliación en 2015, que reconoció otros tres itinerarios. Esta ampliación fue lo que impulsó al Gobierno de Aragón a elaborar y aprobar esta directriz especial (Decreto 211/2018).

Finalmente, el artículo 21 de la LOTA establece que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, tienen el carácter de Directrices de Ordenación Territorial especiales, pero se rigen por su normativa específica y tienen prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial. Los PORN son instrumentos de protección ambiental con incidencia territorial; de ahí su consideración como directrices especiales. No obstante, se rigen por una normativa específica, prevaleciendo sobre el resto de los instrumentos de ordenación del territorio, que, en caso de conflicto, tendrían que reformarse. Hay aprobados siete PORN, correspondientes a todos los Parques y Reservas Naturales declarados en Aragón como espacios protegidos,

más otros tres en tramitación. Con estos PORN se completan los instrumentos de planeamiento.

2.2. Instrumentos de gestión, complementarios y de información

El artículo 27 de la LOTA prevé como instrumentos de gestión los Programas de Gestión Territorial, que son los instrumentos de ejecución de la EOTA y de las Directrices de Ordenación Territorial. Ni en la página web del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda ni en el Boletín Oficial de Aragón pueden encontrarse programas de gestión territorial. Es lógico, teniendo en cuenta la ausencia casi total de documentos de planeamiento vigentes.

Los instrumentos complementarios previstos en la LOTA son dictámenes e informes. Respecto a los dictámenes, el artículo 60 de la ley establece que deben someterse a dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial, con carácter previo a su aprobación, haciendo mención expresa de la planificación de infraestructuras y la planificación hidrológica. Este instrumento trata de garantizar que el Gobierno de Aragón será oído en todas aquellas actuaciones del Estado que puedan tener un impacto territorial importante en la región.

Los artículos 63 a 65 de la LOTA indican que habrán de someterse a informes del departamento responsable o del propio Consejo todos aquellos planes, programas o proyectos que requieran evaluación ambiental, los planes urbanísticos de los ayuntamientos y los planes sectoriales con incidencia territorial de la propia Comunidad Autónoma; dichos informes irán referidos a la incidencia territorial de las actuaciones y su coherencia con la normativa regional de ordenación del territorio.

Los instrumentos complementarios, por tanto, no corresponden a iniciativas políticas del Gobierno de Aragón, sino que son respuestas a iniciativas de las administraciones públicas de nivel superior o inferior. Respecto a las del Estado, es este quien toma la decisión última, que puede no coincidir con lo expresado en el dictamen. Respecto a las administraciones de rango inferior, la LOTA establece que será el Gobierno quien resuelva las discrepancias.

El título VI de la LOTA se centra en la protección, gestión y ordenación del paisaje, que así se incorpora a la política de ordenación del territorio, en concordancia con el Convenio Europeo

del Paisaje. Los instrumentos establecidos para ello son los Mapas de Paisaje, que se definen como documentos de carácter descriptivo, analítico y prospectivo, que identifican los paisajes del territorio aragonés, analizan sus características y las fuerzas que los transforman, identifican sus valores y estado de conservación, y proponen objetivos de calidad paisajística. No son, por tanto, instrumentos normativos, resultando en todo asimilables a los instrumentos de información territorial, a que se refiere el título IV de la LOTA, cuya elaboración está encomendada al Instituto Geográfico de Aragón, como servicio técnico para la OT, sobre quien recae también la responsabilidad de la elaboración de los mapas de paisaje.

2.3. Instrumentos especiales

El capítulo II del título III de la LOTA regula los instrumentos especiales de ordenación territorial, que son los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (PIGA), cuyo objeto es autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.

Los PIGA tienen su precedente en los Proyectos Supramunicipales (PS), regulados como instrumentos especiales en la primera ley urbanística, aprobada por el Gobierno de Aragón en 1999 (Ley 5/1999). La consolidación de la ordenación del territorio como función pública llevó a considerar que estos proyectos encajaban mejor en este ámbito que en el del urbanismo, por lo que, al actualizar ambas legislaciones en el año 2009, fueron transferidos de una a otra. Ese origen en la legislación urbanística explica que el capítulo a ellos dedicado en la LOTA sea, con diferencia, el más largo y minucioso: contiene 29 artículos y ocho páginas, frente a cuatro y dos, respectivamente, dedicados a la EOTA.

De forma similar a determinadas actuaciones urbanísticas, los PIGA pueden ser promovidos por iniciativa pública o por iniciativa privada, si bien el Gobierno de Aragón se reserva la potestad de designar como promotor definitivo a un consorcio, una sociedad urbanística o una persona seleccionada en concurso público y podrá vincular su promoción y ejecución a los términos de un contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. También se reserva el derecho de aprobar la ubicación predeterminada o,

de no haberla, de seleccionar su ubicación mediante convocatoria pública. El promotor debe presentar el plan o proyecto al Gobierno de Aragón, que declarará formalmente el interés general del mismo, si procede. Hecho esto y tras las consultas e informes pertinentes se presenta el proyecto definitivo, que se somete a aprobación. Cabe la posibilidad de establecer modificaciones y ampliaciones del plan o proyecto. Todo el procedimiento está minuciosamente regulado, en contraste con los demás instrumentos de ordenación territorial.

El Gobierno regional ha aprobado un total de nueve PS entre 2002 y 2007, aplicando la legislación urbanística anterior, y cinco PIGA a partir de 2011, de acuerdo con la actual LOTA. En el momento actual otros dos PIGA se encuentran en fase de tramitación.

2.4. Primer balance de la ordenación del territorio en Aragón

Tras este repaso a los instrumentos de ordenación del territorio, puede hacerse un primer balance, que justifica que en este trabajo se haya puesto el foco en los instrumentos especiales:

Los instrumentos complementarios –dictámenes e informes– y los de información territorial no constituyen propiamente una política de ordenación del territorio. Los primeros responden a iniciativas de otras instituciones, cuando lo esencial de cualquier política es precisamente poner en marcha iniciativas propias; además, los dictámenes pueden no tener ningún efecto práctico, si el Estado no los acepta, y los informes pueden tener, todo lo más, un efecto limitado, aunque no desdeñable, si evitan o corrigen desórdenes concretos debidos a iniciativas particulares. La información territorial tampoco es política, aunque es la base para el diseño y aplicación de cualquier política territorial.

Apenas hay instrumentos de planeamiento. La EOTA diseña un modelo general para todo Aragón, junto con las estrategias para alcanzarlo, pero, por referirse al conjunto regional, no tiene el nivel de concreción necesario para ser realmente efectiva. En ella se establece la elaboración de 17 directrices de ordenación territorial, con las que sí se podría alcanzar un nivel de detalle adecuado, pero no se ha elaborado ninguna, salvo dos no previstas inicialmente. Esta falta de instrumentos de planeamiento trae como consecuencia la ausencia de instrumentos de gestión.

Como primer balance, por tanto, puede afirmarse que el Gobierno de Aragón ha realizado la función pública de la ordenación del territorio recurriendo casi exclusivamente a los instrumentos especiales, por lo que es en ellos en los que se ha de centrar la investigación para alcanzar el objetivo propuesto en este trabajo.

3. Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

La información administrativa sobre los instrumentos especiales de ordenación territorial aprobados y puestos en marcha en Aragón está disponible en la página web del Gobierno regional. La información sobre el desarrollo y la situación actual de cada uno de ellos se ha obtenido de su propia página web, completada, en su caso, con otras fuentes, que se especifican en su momento. Obtener información cuantitativa directa sobre los efectos territoriales de los PS y PIGA (por ejemplo, empleo creado, crecimiento demográfico inducido, valor añadido) es prácticamente imposible, por lo que estos

efectos se valoran de forma indirecta y preferentemente cualitativa.

3.1. Información general

La información administrativa básica se sintetiza en la tabla (FIG. 1), en la que se recogen todos los PS y PIGA aprobados hasta la actualidad, ordenados cronológicamente. De cada uno se especifica el nombre, el tipo, la fecha de aprobación³, los municipios en que se localiza y el tipo de promotor.

Los nueve anteriores a la LOTA actualmente vigente son PS y los cinco restantes PIGA. Se aprecian periodos de desigual actividad (FIG. 2): los tres primeros PS fueron aprobados en 2002 y los otros seis en los cinco años siguientes, siendo este el periodo de tiempo más productivo; a partir de 2008 hay un corte, hasta que en 2011 y 2012 se aprueban los dos primeros PIGA; sigue un largo periodo de inactividad

Denominación	Tipo	Aprobación	Municipios	Promotor
Plataforma Logística	PS	2002	Zaragoza	Empresa pública
Parque Tecnológico de Reciclado	PS	2002	Zaragoza	Empresa privada
Central Térmica de ciclo combinado	PS	2002	Castellnou (Teruel)	Empresa privada
Vertedero controlado	PS	2003	Alcañiz (Teruel)	Ayuntamiento
Plataforma Logístico-Industrial	PS	2004	Teruel	Empresa pública
Ciudad del Motor de Aragón	PS	2005	Alcañiz (Teruel)	Empresa pública
Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes	PS	2005	Fraga (Huesca)	Empresa pública
Plataforma Logístico-Industrial	PS	2006	Huesca	Empresa pública
Aeródromo/Aeropuerto de Teruel	PS	2007	Teruel	Consorcio público
Ampliación de la estación de esquí de Valdelinares (Teruel)	PIGA	2011	Alcalá de la Selva, Valdelinares y Gúdar	Empresa público-privada
Ampliación de la estación de esquí de Cerler (Huesca)	PIGA	2012	Montanuy, Castejón y Benasque	Empresa público-privada
Plataforma Agroalimentaria	PIGA	2019	Épila (Zaragoza)	Empresa privada y empresa pública
Centros de datos	PIGA	2020	Huesca; Villanueva y El Burgo (Zaragoza)	Empresa privada
Polígono de Industrias de Tecnologías de la Información	PIGA	2021	Villanueva de Gállego (Zaragoza)	Empresa pública

FIG. 1 / **Proyectos Supramunicipales y Proyectos de Interés General de Aragón**

Fuente: Gobierno de Aragón (<https://www.aragon.es/-planes-y-proyectos-de-interes-general-de-aragon>) y elaboración propia

³ Conviene señalar que la mayoría de los proyectos han experimentado modificaciones posteriores a su fecha de apro-

bación.

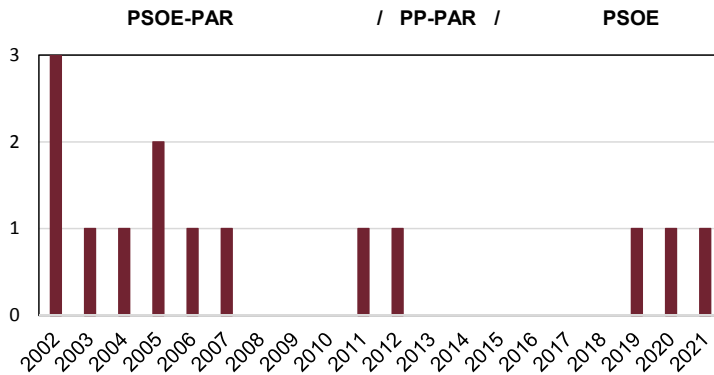


Fig. 2 / Cronología de los Proyectos Supramunicipales y Proyectos de Interés General de Aragón

Fuente: Gobierno de Aragón (<https://www.aragon.es/-/planes-y-proyectos-de-interes-general-de-aragon>) y elaboración propia

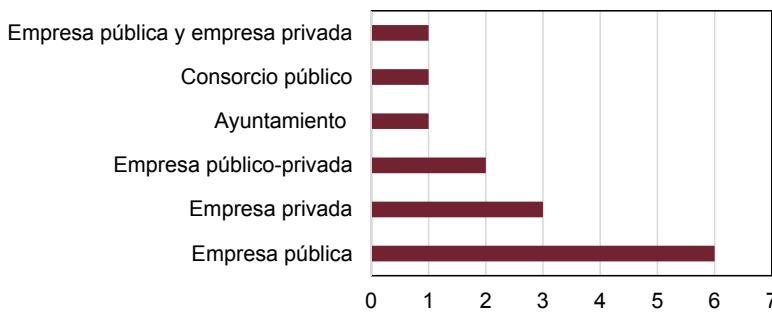


Fig. 3 / Promotores de los Proyectos Supramunicipales y Proyectos de Interés General de Aragón

Fuente: Gobierno de Aragón (<https://www.aragon.es/-/planes-y-proyectos-de-interes-general-de-aragon>) y elaboración propia

hasta 2019-2021, en que se aprueban los tres últimos.

Al ser la ordenación del territorio una función pública, en última instancia es política. Por eso es interesante relacionar dichos periodos de actividad con los partidos políticos que se han sucedido en el gobierno regional. En 1999, año en que se aprobó la primera ley urbanística –y con ella los PS– entró a gobernar el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en coalición con el Partido Aragonés Regionalista (PAR), repitiendo mandato dos legislaturas más, hasta 2011; ese gobierno trabajó desde el principio con el nuevo instrumento urbanístico y a él se deben todos los PS y también los dos primeros PIGA. En la legislatura 2011-2015 gobernó el Partido Popular (PP) en coalición con el PAR; en ella se aprobó el PIGA del año 2012, cuya iniciativa fue del gobierno anterior, que lo había dejado en un avanzado estado de tramitación. Los tres últimos PIGA han sido promovidos y aprobados por los gobiernos de las dos

últimas legislaturas, presididos por el PSOE, en coalición primero con la Chunta Aragonesista (CHA) y luego con este partido, el PAR, y Podemos. Por tanto, solo los gobiernos de izquierda o centro izquierda han hecho uso de estos instrumentos especiales. Si se tiene en cuenta además que las pocas directrices zonales y especiales actualmente vigentes se elaboraron y aprobaron también con gobiernos presididos por el PSOE, se podría concluir que en Aragón la ordenación del territorio tiene un color político muy definido. Esto parece coherente con el posicionamiento ideológico general de PSOE y PP, dado que este se alinea con el enfoque liberal de limitar la intervención del Estado, dejando actuar al mercado, mientras que aquel considera que el Estado debe intervenir activamente para corregir los desequilibrios que genera el mercado. No obstante, debe tenerse en cuenta que la EOTA fue aprobada en 2014, durante el gobierno del PP. Por otra parte, no se puede obviar que entre 2008 y 2014 se desarrolló una grave

crisis económica, que frenó las iniciativas privadas y trajo consigo grandes limitaciones presupuestarias para las administraciones públicas.

La mayor parte de los PS y PIGA tienen un promotor público (FIG. 3). Seis han sido promovidos por empresas públicas, siendo el Gobierno regional el único accionista de cinco de ellas; de la otra lo son este mismo, la Diputación de Teruel y el Ayuntamiento de Alcañiz. Otro PS fue promovido por este Ayuntamiento y otro por un consorcio integrado por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Teruel. Los dos proyectos de ampliación de estaciones de esquí fueron iniciativas de una empresa público-privada, en la que participan el Gobierno de Aragón y una entidad bancaria. La plataforma agroalimentaria está promovida conjuntamente por una empresa privada y otra del Gobierno de Aragón. Los promotores de los otros tres son empresas privadas. Como se ve, la iniciativa pública es determinante, aunque hay diferencia entre la etapa de los PS, en que tiene más presencia relativa, y la de los PIGA, en que la situación está bastante equilibrada entre la pública y la privada.

3.2. Información detallada

Todos los proyectos aprobados –excepto uno– implican la delimitación y urbanización de espacios para que en ellos se instalen empresas que lleven a cabo una actividad económica acorde con el objetivo del proyecto. La excepción es el vertedero controlado promovido por el Ayuntamiento de Alcañiz, que es un equipamiento colectivo no generador de negocio, previsto en el Plan de Ordenación de la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en Aragón (Decreto 72/1998). Su carácter supramunicipal viene determinado en el propio Plan, que establece que el servicio de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de los residuos urbanos en Aragón debe organizarse y gestionarse sobre la base de ocho agrupaciones territoriales, cada una de las cuales abarca varias comarcas. Alcañiz, por ser una de las pequeñas ciudades de Aragón, con proyección supra-comarcal, fue elegida como cabecera de la Agrupación que comprende las comarcas de Bajo Aragón, Bajo Aragón-Caspe, Matarraña, Andorra-Sierra de Arcos y Bajo Martín. Se decidió que el vertedero controlado de la agrupación se instalara en el término municipal de Alcañiz; el Ayuntamiento solicitó la

declaración de interés general y su tramitación mediante la figura de PS y así se hizo.

Entre los demás proyectos destacan los PS de cuatro plataformas logísticas, ubicadas en Zaragoza, Teruel, Fraga y Huesca. Su aprobación tuvo lugar entre 2002 y 2006. Teniendo en cuenta que las promotoras de las cuatro han sido empresas públicas del Gobierno de Aragón, está claro que este ha apostado fuerte por esta actividad económica. En un texto citado previamente se dice que el desarrollo económico de Aragón se ha apoyado en las rentas de situación de Zaragoza (BIELZA, 1991, p. 61). Esas rentas de situación, a lo largo de los siglos XIX y XX, beneficiaron fundamentalmente a la industria, convirtiendo a la ciudad en uno de los grandes centros industriales del interior de España. La crisis de las décadas de 1970-1980 afectó especialmente a este sector, obligando a las empresas a organizar sus cadenas de producción de otra manera. En este contexto la logística pasó a jugar un papel fundamental y el Gobierno de Aragón valoró que esta actividad podía ser la más adecuada para aprovechar las rentas de situación de la capital y otras ciudades de la región.

A principios de siglo Zaragoza contaba con potentes infraestructuras de transporte, de las que se fueron dotando también las otras capitales de provincia y las pequeñas ciudades; se esperaba además que mejorasen las conexiones con el sur de Francia mediante una vía ferroviaria de alta capacidad que cruzaría los Pirineos, tras la construcción de un túnel de baja cota. Esta no se ha hecho, ni se hará a medio plazo, pues ha quedado relegada de la Red Transeuropea de Transportes, pero la ciudad dispone de un aeropuerto de gran capacidad⁴ y es un importante nudo ferroviario y de autovías. Sobre esta base se gestó la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA), para la que se seleccionó una gran extensión de terreno público situado al suroeste de la ciudad, entre el aeropuerto y el ferrocarril, junto al nudo de autovías que forman la circunvalación de la ciudad –Z40– y la radial que conecta Madrid y Barcelona –A2. La construcción por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias de la mayor terminal de mercancías del sur de Europa, que entró en servicio en 2008, convirtió a PLAZA en un gran nodo intermodal entre el transporte aéreo y los dos modos de transporte terrestre.

⁴ Se trata de una antigua base militar de utilización conjunta hispano-norteamericana, en la que siguen operando unidades del ejército del aire español, lo cual impone ciertas

servidumbres a la aviación civil. Pero dispone de pistas muy largas, perfectamente acondicionadas para volar en todo tipo de condiciones atmosféricas.

Es la plataforma logística más grande de Europa, con una extensión de 1312 hectáreas. Cuando se aprobó daba la impresión de ser un proyecto faraónico: aun aceptando la excelencia de la situación de Zaragoza, parecía poco realista que en una ciudad pequeña a escala europea pudiese salir adelante una plataforma logística de tal envergadura. Pero los gestores consiguieron atraer a una de las grandes empresas multinacionales expertas en el uso de la logística –la española INDITEX– y eso allanó el camino para la instalación de otras muchas (ESCALONA, 2011). Veinte años después de su aprobación, las fotografías aéreas e imágenes de satélite muestran que una gran parte de los terrenos están ocupados por empresas plenamente operativas: además de la ya citada, se han instalado otras multinacionales –DHL, Amazon, DSV, BSH Electrodomésticos, Kuehne & Nagel, MRV– y grandes empresas nacionales –Mercadona, Eroski, Pikolín, Grupo Logístico Carreras– además de organismos públicos, como Correos, hasta totalizar más de 60 firmas instaladas. Una prueba indirecta del éxito de PLAZA es que el aeropuerto de Zaragoza, cuyo tráfico de viajeros es muy modesto, ha pasado a ocupar el segundo lugar entre los españoles por tráfico de mercancías: en el año 2002, en el que se aprobó PLAZA, ocupaba el puesto décimo, con un movimiento de 3145 toneladas; en 2009 había pasado al tercer lugar, con 36 936 toneladas (ESCALONA & RAMOS, 2010, p. 68), poniéndose por delante de los aeropuertos insulares, y en 2021 ocupaba el segundo, con 194 493, tras haber superado con holgura al de Barcelona⁵.

Las otras tres plataformas logísticas son mucho más modestas: 254 hectáreas la de Teruel, 88 la de Fraga y 116 la de Huesca. En esta última confluyen la autovía A23, que de sur a norte conecta Huesca con el puerto mediterráneo de Sagunto, y la A22, que es una ruta de conexión secundaria entre el Cantábrico y el Mediterráneo, pues une Barcelona, Lleida, Huesca, Pamplona y San Sebastián. Junto a la A2 se ubica la de Fraga, entre Lleida y Zaragoza, muy cerca de la primera. La de Teruel está junto a la A23, entre Zaragoza y Sagunto, aunque más próxima a esta última. Las de las dos capitales de provincia disponen de conexión ferroviaria. Las tres son plataformas mixtas logísticas e industriales y hasta el momento han atraído a un número limitado de empresas. La de Huesca puede consolidar cierta especialización en nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación

(TIC) cuando se instale el centro de datos de Amazon –al que se hará referencia posteriormente, pues es objeto de un PIGA– en conexión con el vecino Parque Tecnológico Walqa. La de Teruel parece orientarse hacia la industria auxiliar del automóvil, dada su proximidad a dos de las más potentes fábricas de España –la de Ford en Valencia y la de Opel en Zaragoza. La de Fraga puede jugar un papel relevante en el sector agroalimentario, en consonancia con la especialización económica de su entorno.

El año 2002 se aprobó un PS para la construcción de una Central Térmica de ciclo combinado a gas, de 800 megavatios de potencia eléctrica nominal. La promotora fue una empresa privada del grupo multinacional Suez. Se ubicó en el municipio de Castelnuovo –provincia de Teruel– aprovechando la existencia de un gasoducto y un gran nodo de líneas eléctricas. El sentido del proyecto tiene que ver con la sustitución paulatina de la producción de electricidad en centrales térmicas de carbón, como la de Andorra, situada a 45 kilómetros. Las centrales de ciclo combinado, además de contaminar menos, pueden inyectar electricidad a la red rápidamente, por lo que son muy útiles para hacer frente a picos de demanda. Actualmente sigue en funcionamiento.

El tercer PS del año 2002 fue el del Parque Tecnológico de Reciclado “López Soriano”, promovido por un grupo empresarial aragonés. El origen de este grupo es un modesto negocio familiar de chatarra en los años cincuenta del siglo pasado; desde entonces ha habido un proceso continuo de diversificación y ampliación, sin dejar de ser un grupo familiar. Este presentó al Gobierno de Aragón el proyecto de instalación, en el sureste del término municipal de Zaragoza, de un gran polígono tecnológico-industrial dedicado al reciclaje, actividad que ha ido adquiriendo cada vez más importancia; el Gobierno lo tramitó y aprobó como PS. Con un total de 800 hectáreas, parecía un proyecto sobredimensionado y lo cierto es que veinte años después está ocupada aproximadamente la tercera parte de la superficie disponible. Las empresas allí instaladas llevan a cabo diversas actividades de reciclaje –coches, neumáticos, electrodomésticos–, siendo esta una actividad que irá creciendo en la medida en que se avance hacia una economía circular.

⁵ El primero es el de Madrid, con un movimiento de mercancías netamente superior: 523 480 toneladas. Los datos del año 2021 proceden de la Agencia Española de Navegación

Aérea: <https://www.aena.es/es/estadisticas/informes-anuales.html>

En el año 2005 se aprobó el PS de la Ciudad del Motor, en Alcañiz. Tiene su antecedente en el circuito urbano de carreras de coches, que se celebraban cada año en la ciudad, entre 1965 y 2003. Llegó un momento en que los circuitos urbanos no pudieron dar respuesta a las crecientes medidas de seguridad y dejaron de realizarse pruebas en ellos. Entonces los organizadores propusieron la construcción de un circuito permanente para la celebración de carreras de coches y motocicletas. La idea fue bien acogida por el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Teruel, que posteriormente implicaron al Gobierno de Aragón. El planteamiento inicial fue construir una instalación deportiva, pero el proyecto ganó complejidad, concretándose finalmente como combinación de deporte, ocio e industria.

En el aspecto deportivo, la Ciudad del Motor de Aragón –o Motorland– incluye un circuito homologado de velocidad para carreras de primer nivel de coches y motos: Fórmula 1 y Moto GP. Desde 2010 se celebra el Gran Premio de Aragón de Moto GP, incluido en el calendario del Campeonato Mundial de Motociclismo; el evento reúne cada año a los mejores equipos y a más de 100 000 espectadores. No se han desarrollado pruebas automovilísticas de Fórmula 1, pero sí otras de menor categoría. Entre coches y motos, cada año se celebran más de treinta eventos deportivos internacionales y nacionales. Cuenta también el complejo con un circuito de karting y circuitos de tierra, en los que se celebran pruebas de nivel nacional e internacional, tanto de karts como de Autocross y Motocross, en todas sus categorías. En el circuito de velocidad además se realizan test y entrenamientos.

En el terreno del deporte aficionado y el ocio, a lo largo del año se programan en el circuito de velocidad numerosas jornadas de tandas libres para no profesionales, que acuden con sus motos para correr sin las limitaciones de tráfico de las vías públicas. Existe también un servicio de karting de alquiler y se ofrece la posibilidad de probar kart de carreras y vehículos de alta gama. En el terreno industrial, se creó un parque tecnológico –Techno Park Motorland– dedicado a empresas de base tecnológica, relacionadas con el mundo del motor y sus actividades afines, como el deporte o la industria auxiliar.

En el terreno deportivo el proyecto ha conseguido en un plazo de tiempo breve una notable proyección internacional, cuyo impacto es indudable: la presencia de unos 100 000 espectadores durante el fin de semana en que se celebra el gran premio, más el personal de los equipos participantes en el mismo algunos días

más, tiene una clara repercusión en el sector hostelero de un amplio espacio en torno a Alcañiz, que se aprecia incluso en Zaragoza. Tienen también repercusión, aunque en menor medida, las pruebas que se celebran a lo largo del año y las sesiones de test, entrenamiento y ocio. El parque tecnológico no ha alcanzado un desarrollo importante, aunque hay algunas empresas del sector.

En el año 2007 se aprobó el PS del Aeropuerto de Teruel. Se ubica en el antiguo aeródromo de Caudé –entidad de población del municipio de Teruel–, utilizado durante la guerra civil y posteriormente como polígono de tiro por el ejército del aire español; al dejar de ejercer esta función quedaron libres sus instalaciones, que el Gobierno de Aragón decidió reaprovechar. En aquellos años se construyeron en algunas ciudades medianas aeropuertos comerciales, muy controvertidos y de dudoso éxito. Pero el proyecto de Teruel era distinto: se basaba en la previsión de que el fortísimo auge del transporte aéreo a nivel internacional generaría a corto plazo una fuerte demanda de revisiones, reparaciones y desguace de aviones, para lo cual serían necesarias infraestructuras especializadas; este PS se concibió como un aeropuerto de Mantenimiento, Reparación y Operaciones (MRO), denominación empleada en el sector aeronáutico para definir toda la secuencia de pasos y actividades necesarios para preservar en perfecto estado las aeronaves; también ofrece servicios de desguace y reciclado, para cuando termina su vida activa, así como de estacionamiento de larga estancia, demandado por las compañías aéreas en épocas de baja actividad. El de Teruel es el MRO más grande de Europa: ocupa una superficie de 540 hectáreas, dispone de una pista de 2825 metros y una campa de estacionamiento para 400 aviones. Una de sus ventajas comparativas es que su espacio aéreo está libre de congestión, por ubicarse fuera de los principales pasillos aéreos; a ello se une un clima favorable, que garantiza una media de 240 días de sol al año.

Los gestores consiguieron interesar a la empresa francesa Tarmac Aerosave, participada por Airbus, que operaba en el aeropuerto de Lourdes, en el sur de Francia; la buena marcha del negocio llevó a la empresa a buscar un emplazamiento adicional y le convenció el PS de Teruel. La llegada del grupo Airbus fue el detonante para la instalación de otras empresas del sector aeroespacial, que han ido diversificando la actividad del aeropuerto; entre ellas se encuentran PLD Space, empresa española que fabrica lanzadores de cohetes –conocidos como Miura– para los mercados suborbitales

y orbitales, y Delsat Aeronautics International, que es operadora de drones. La norteamericana Sceye va a instalar su sede europea en el Aeropuerto de Teruel, donde ensamblará, lanzará y controlará dirigibles –o zepelines– capaces de volar entre 10 000 y 35 000 metros de altura.

Los dos primeros PIGA, aprobados en 2011 y 2012, corresponden a estaciones de esquí. El más antiguo fue la ampliación de Valdelinares, ubicada en la Sierra de Gúdar, en el Sistema Ibérico. Se trata de una instalación modesta, con 13 pistas y un dominio esquiable de 17 kilómetros, situado entre 1700 y 2000 metros de altitud. Los núcleos urbanos más próximos son la ciudad de Teruel y el área metropolitana de Valencia; la estación fue creada en gran medida para satisfacer la demanda de esta última, dado que se trata de la tercera gran área urbana de España y se encuentra muy alejada de las grandes zonas de esquí nacionales.

El segundo fue la ampliación de Cerler, ubicada en la cordillera pirenaica, en el ángulo nordeste de la provincia de Huesca. Esta estación es mucho más grande que la anterior: 72 pistas, con 80 kilómetros de dominio esquiable, situados entre 1500 y 2630 metros de altitud. La ampliación prevista en el PIGA era de gran envergadura y se planteó con el objetivo de convertir a Cerler en el mayor centro de esquí de los Pirineos. Pero el proyecto resultó contestado desde el principio, pues ligaba la ampliación a una operación urbanística recogida en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del municipio de Montanuy; el PGOU fue llevado a los tribunales, que dictaminaron que su tramitación había seguido un procedimiento irregular, por lo que finalmente el Tribunal Supremo lo anuló. El PIGA no pudo seguir adelante porque buena parte de su financiación dependía de las plusvalías a obtener con la citada operación urbanística. No obstante, desde el año 2021 se está trabajando en la ampliación, paso a paso, en función de las disponibilidades presupuestarias.

En el año 2019 se aprobó un PIGA para la implantación de una Plataforma Agroalimentaria en Épila, municipio situado a 40 kilómetros de Zaragoza, siguiendo la autovía A2 en dirección a Madrid. La iniciativa del proyecto correspondió a un potente grupo empresarial del sector de la alimentación radicado en Cataluña, a la que se sumó el Gobierno regional por medio de la

empresa pública Suelo y Vivienda de Aragón. El proyecto tiene reservada una superficie de 180 hectáreas, para una treintena de instalaciones, que incluye una fábrica de piensos, naves de producción de alimentos, almacenes y mataderos, con un periodo de ejecución de 12 años. En 2022 ha entrado en funcionamiento el centro logístico, que ocupa 11 hectáreas.

En 2020 se aprobó el PIGA para la implantación de tres centros de datos en la Comunidad Autónoma de Aragón. El proyecto fue promovido por la empresa multinacional Amazon. Ante la buena marcha del comercio electrónico, la empresa decidió ampliar hacia el sur el número de sus centros de datos en Europa, eligiendo Aragón por su excelente situación. La manera de proceder de la compañía es instalar siempre un grupo de al menos tres centros de datos interconectados entre sí por líneas de alta capacidad y baja latencia; deben estar ubicados en la misma zona, pero a una distancia suficiente para que ninguna catástrofe haga caer el grupo entero. En este caso uno se instala en la plataforma logística de Huesca y los otros dos en el área metropolitana de Zaragoza, concretamente en los municipios de Villanueva de Gállego y El Burgo de Ebro. Actualmente está en marcha la primera fase del proyecto.

El más reciente, aprobado en 2021, es el PIGA para la implantación de un polígono de industrias de tecnologías de la información. Lo promueve una empresa pública del Gobierno de Aragón. Como se indica en la orden que lo aprueba, se trata de una actuación íntimamente relacionada con el proyecto de Amazon, pues el Gobierno y la empresa suscribieron un acuerdo por el que aquel se comprometía a reordenar un viejo espacio industrial ubicado junto al centro de datos de Villanueva de Gállego, asignándole como uso dominante el de industria innovadora, de tecnologías de la información y comunicación y centros de datos.

A finales de 2022 hay dos nuevos PIGA en tramitación: el primero es una plataforma logística agroalimentaria, promovida por una empresa privada en la localidad de Tamarite de Litera, muy próxima a Fraga y Lleida. El segundo es un proyecto gubernamental de reordenación de espacios en las inmediaciones de un polígono industrial ubicado en el municipio de Zaragoza⁶.

⁶ Este PIGA ha sido aprobado por la ORDEN VMV/285/2023, de 15 de marzo: "El objetivo principal es la transformación de suelo de titularidad pública, actualmente improductivo, de la antigua Universidad Laboral, para atender las nuevas

propuestas de implantación de actividades económicas formuladas ante el Gobierno de Aragón, que puedan considerarse de Interés General para nuestra Comunidad Autónoma"

4. Los instrumentos especiales en la ordenación del territorio aragonés: valoración y discusión

Una vez descritos los PS y PIGA aprobados en Aragón, procede llevar a cabo una valoración de los mismos respecto a la ordenación del territorio, contrastando sus logros –los ya alcanzados y los razonablemente previsibles en el futuro– con los que cabe esperar de una política de ordenación del territorio coherente con los marcos científico-técnico y normativo vigentes en el entorno europeo.

La ordenación del territorio es una función pública relativamente reciente, frente a otras más veteranas, como las obras públicas o el urbanismo. Esa relativa juventud y la complejidad del propio concepto de territorio explican cierta ambigüedad o indefinición, tal como ponen de manifiesto algunos autores:

Pueden distinguirse dos concepciones de la ordenación del territorio. La primera la entiende en el sentido de la planificación física a escala regional y subregional, con el objetivo principal de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal. La segunda concepción liga la ordenación del territorio estrechamente con la planificación económica y social y los objetivos de desarrollo económico regional (HILDENBRAND, 1996, pp. 32-33).

En la misma línea PARKER & DOAK (2012) distinguen dos tradiciones de planificación, la física y la económica. Cada concepción o tradición es heredera de una función pública previamente asentada: “La ordenación del territorio tendría su origen vinculado al urbanismo y también unos antecedentes vinculados a la planificación económica y el desarrollo regional” (GONZÁLEZ, 2004, p. 110).

BIELZA (2008) llama la atención sobre el hecho de que cada una de dichas concepciones implica analizar y diagnosticar el territorio a una escala distinta: la planificación económica orientada al desarrollo regional observa el territorio desde un punto de vista más general, mientras que la planificación física requiere una escala mayor, que permita mayor detalle. Los objetivos y estrategias por fuerza han de ser diferentes a una y otra escala. En todo caso, necesariamente tienen que combinarse ambas y, si se coordinan bien, resultará una buena política de

ordenación del territorio⁷. Bajo este prisma se van a valorar los PS y PIGA.

4.1. Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón como instrumentos de planificación económica para el desarrollo regional

Los PS y PIGA aprobados en Aragón –salvo uno– tienen por objeto favorecer la puesta en marcha de determinadas actividades económicas, por lo que, en una primera impresión, encajan en la concepción de la ordenación del territorio como planificación económica orientada al desarrollo regional. En la mayoría de ellos es el Gobierno de Aragón –en solitario o en cooperación con otras administraciones públicas o con empresas privadas– quien ha lanzado los proyectos, revelando así una actitud voluntaria y proactiva de impulso al desarrollo económico regional.

El primer objetivo de la EOTA es promover la implantación de actividades económicas en el territorio aragonés; dicho objetivo se desglosa en otros dos más específicos, formulándose el 1.1 en los siguientes términos: “promover la implantación en el territorio de las actividades económicas estratégicas contempladas en la Estrategia de Competitividad y Crecimiento del Gobierno de Aragón (Logística, Energía, Industria Agroalimentaria, Automoción, Turismo y Nuevas Tecnologías)”. Dicha estrategia es un documento del año 2012, elaborado por el Gobierno regional durante la crisis económica y destinado a orientar la salida de la misma; uno de sus principales valores es precisamente la fijación de unos sectores económicos estratégicos, que combinan dos características: por un lado, Aragón presenta ventajas competitivas en ellos y, por otro, ofrecen perspectivas de futuro favorables. Como se aprecia en la tabla (FIG. 4), once de los catorce PS y PIGA aprobados en Aragón se corresponden con dichas actividades estratégicas.

La Estrategia de Competitividad fue aprobada en 2012, por lo que obviamente los proyectos aprobados antes de esa fecha no son consecuencia de aquella, aunque sí podrían serlo los tres últimos. No obstante, hay una clara coincidencia entre los PS y PIGA y la citada

⁷ Además, como también recuerda BIELZA (2008), ambas deben coordinarse con la política ambiental, que para dicho

autor es el tercer origen o antecedente de la ordenación del territorio.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS ESTRATÉGICAS (EOTA)	PROYECTOS SUPRAMUNICIPALES Y PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN
Logística	Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) Plataforma Logístico-Industrial de Teruel Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga Plataforma Logístico-Industrial de Huesca
Energía	Central Térmica de ciclo combinado a gas
Industria Agroalimentaria	Plataforma Agroalimentaria en Épila
Automoción	Ciudad del Motor de Aragón
Turismo	Ciudad del Motor de Aragón Estación de Esquí de Valdelinares Estación de Esquí de Cerler
Nuevas Tecnologías	Centros de datos de Amazon Polígono de Industrias de Tecnologías de la Información Parque Tecnológico de Reciclado López Soriano Aeródromo/Aeropuerto de Teruel Vertedero controlado de la Agrupación nº 7 (Alcañiz)

FIG. 4 / Correspondencia de PS y PIGA con las actividades económicas estratégicas definidas en la EOTA

Fuente: Gobierno de Aragón (<https://www.aragon.es/-/planes-y-proyectos-de-interes-general-de-aragon>), Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón y elaboración propia

Estrategia, lo cual se debe a que esta se definió tomando en cuenta sectores económicos estratégicos en la reciente historia regional.

La industria agroalimentaria ha sido y es una actividad económica clave en la región: en el último tercio del siglo XIX se desarrolló una potente industria harinera, basada en el tradicional cultivo de cereales, superando la fase de los molinos tradicionales mediante la aplicación de nuevas técnicas (GERMÁN, 1990). A principios del siglo XX se renovó la producción de vino, tras la extinción de la plaga de la filoxera, y se creó la industria azucarera, a la vez que se extendió el cultivo de la remolacha: entre 1899 y 1900 se construyeron siete fábricas (ASIN & al., 1980), cuya producción conjunta llegó a alcanzar el 45% del total nacional en los años veinte (GERMÁN, 1990), si bien ya no queda ninguna. En las últimas cuatro décadas varias ramas agroalimentarias –como la cárnica– han tenido un crecimiento fuerte en cuanto a volumen de producción y dado un salto importante en la búsqueda de mayor calidad mediante la constitución de denominaciones de origen (CLIMENT & RUIZ, 2011). El PIGA orientado a esta industria fue aprobado en 2019 y responde a la iniciativa de una empresa privada, que el Gobierno de Aragón secundó, dada su coherencia con la Estrategia de Competitividad, asumida en la EOTA.

El turismo tiene también raíces en los dos siglos anteriores, empezando por el turismo de balneario en el XIX: “como buena parte de los países europeos, la balneoterapia en Aragón está en el origen mismo de los primeros desplazamientos

turísticos” (PILQUEMAN, 2013, p. 203). A ella siguió el turismo de nieve, ya en la segunda mitad del siglo XX, mediante la construcción de estaciones de esquí, que actualmente abarcan en torno a la tercera parte del dominio esquiable nacional (LASANTA, 2010). Los dos primeros PIGA precisamente tuvieron por objeto la ampliación de dos de estas estaciones.

La producción energética ha destacado desde principios del siglo XX, empezando por la explotación sistemática de los abundantes recursos hidráulicos regionales; en los años treinta Aragón generaba el 18% de la energía eléctrica producida en España, destinando a otras regiones alrededor del 60 por ciento de la misma (GERMÁN, 1990), cifras que luego se han reducido notablemente. El año 1900 se constituyó la primera compañía minera moderna de Aragón, para la explotación de los yacimientos de lignitos negros de la zona de Utrillas, en la provincia de Teruel (FERNÁNDEZ, 1982); al uso inicial directo como combustible, le sucedió el uso para la producción de electricidad en cuatro centrales térmicas, construidas entre 1950 y 1980, siendo la de Andorra una de las mayores de España. El cierre paulatino de minas y centrales termoeléctricas ha impulsado a las autoridades regionales a desarrollar otro tipo de energías. En este contexto hay que contemplar el PS de la Central Térmica de ciclo combinado a gas de Castelnou, aprobado en 2002 por el Gobierno de Aragón a iniciativa de una empresa privada.

La automoción apenas tuvo presencia en la estructura económica regional hasta la instalación de la multinacional Opel-General Motors, hoy

Stellantis, en los primeros años de la década de los ochenta. Desde entonces es la mayor empresa de Aragón. Su localización, en el área metropolitana de Zaragoza, se debió precisamente a la excelente situación de esta respecto al resto de España, el sur de Europa e incluso el norte de África (HORMIGÓN, 1999, p. 258). La aplicación desde el principio del sistema just in time trajo como consecuencia el establecimiento en la región de una compleja red de empresas proveedoras de componentes, hasta el punto de que el sector de la automoción es el más importante de la región (TESIER, 2022). Su indudable carácter estratégico hizo que el Gobierno de Aragón acogiera favorablemente la idea de construir un circuito de velocidad, acompañado de un parque tecnológico para las industrias del motor, y la pusiera en práctica como PS.

Precisamente la aplicación del sistema just in time por Opel fue lo que atrajo la atención del Gobierno regional hacia la logística y auspició la puesta en marcha de los cuatro PS relacionados con ella. En los casos previamente revisados, las actividades económicas habían adquirido un gran desarrollo antes del siglo XXI y de ahí deriva el carácter estratégico que se le reconoce posteriormente. Pero en el de la logística fue el Gobierno quien identificó su carácter estratégico y procedió a impulsar su desarrollo por medio de los PS.

Respecto a las nuevas tecnologías, el texto de la Estrategia de Competitividad específica que se refiere a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), sector que en Aragón no ha tenido un desarrollo importante. También en este caso fue el Gobierno de Aragón quien le reconoció un valor estratégico e impulsó su desarrollo. Los dos PIGA de esta actividad derivan de la iniciativa de una gran empresa multinacional, no de la acción directa del Gobierno, pero este había impulsado previamente otras actuaciones en este campo, como el Parque Tecnológico Walqa, en Huesca (CASTELLÓ, 2011).

Recapitulando, los PS y PIGA han sido instrumentos efectivos de ordenación del territorio, entendida esta como planificación económica para el desarrollo regional, pues han contribuido a impulsar sectores económicos estratégicos. Cabe destacar el éxito indudable de PLAZA y la previsible buena marcha de los tres PIGA más recientes, teniendo en cuenta las empresas que los respaldan y la notable envergadura de las inversiones. Motorland no parece haber reforzado el sector de la automoción, dado el limitado éxito de su Technopark, pero sí ha contribuido de forma muy significativa a la diversificación del turismo. Los PS del Aeropuerto de Teruel y el

Parque Tecnológico del Reciclado corresponden a sectores no considerados estratégicos en la EOTA, pero se trata de actividades cuyo futuro se presenta favorable. El éxito de ambos –indudable en el primero, más matizado en el segundo– y su notable envergadura les dan un papel relevante en el desarrollo económico regional.

4.2. Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón y los desequilibrios territoriales

Los PS y PIGA son instrumentos de ordenación del territorio entendida como planificación económica, pero también lo son entendida como planificación física, como se desprende de su normativa (apartado 2.3). En todos ellos se establece la ubicación concreta y las normas urbanísticas correspondientes. En este apartado se va a valorar si se han coordinado con acierto las dos escalas de la ordenación del territorio –la más general de la planificación económica y la más detallada de la planificación física– de cara a la corrección de los desequilibrios territoriales.

La ETE dice que el desarrollo territorial debe ser equilibrado, además de sostenible. “Por ese motivo ha de vincularse con el concepto de cohesión territorial, expresión que se asocia, fundamentalmente, a la distribución equilibrada de los niveles y factores de desarrollo entre las partes componentes de un territorio” (FERNÁNDEZ & al., 2009, p. 246). En la introducción se señalaron los dos desequilibrios básicos de Aragón: despoblación y macrocefalia. Ahora se va a valorar si los PS y PIGA, además de impulsar el desarrollo económico de Aragón han contribuido también a corregir dichos desequilibrios.

En el mapa (FIG. 5) se aprecia que Zaragoza es la localización elegida para los dos PS más antiguos: PLAZA y el Parque Tecnológico del Reciclado. Los dos PIGA más recientes se ubican en municipios limítrofes con la capital: el Polígono de Industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego y el Centro de Datos de Amazon en esta misma localidad y en el Burgo de Ebro, junto con una tercera instalación en Huesca. La Plataforma Agroalimentaria se localiza en el término municipal de Épila, a unos 40 kilómetros de la ciudad. No existe una delimitación oficial del área metropolitana de Zaragoza, pero pueden considerarse como tal la Comarca Central de Aragón o la Gran Área Urbana de Zaragoza definida por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020); en ambas están incluidos los municipios de Villanueva y El Burgo, pero no Épila. No obstante,

este municipio y el de La Muela, que limita con Zaragoza, forman a lo largo de la autopista A2 –en dirección a Madrid– un espacio continuo de carácter industrial, jalonado por dos grandes polígonos; si se tiene en cuenta además que en Épila están instaladas desde hace décadas varias empresas proveedoras de la fábrica de automóviles Opel, hay argumentos suficientes para considerarlo también como municipio metropolitano. Teniendo en cuenta el número, el tamaño y el éxito –comprobado o previsible– de los proyectos establecidos en Zaragoza y su área metropolitana, resulta evidente que esta ha sido la zona más favorecida por esta política del Gobierno de Aragón. Se ha incrementado el número de empresas y el empleo, aunque resulte difícil hacer un cálculo preciso, pero sobre todo se han incorporado nuevas funciones estratégicas, a las que se puede augurar un buen futuro.

A continuación, con dos proyectos cada una, figuran las otras dos capitales de provincia, Huesca y Teruel. En ellas se ubicaron sendas plataformas logístico-industriales y, además, el Centro de Datos de Amazon en la primera y el Aeropuerto MRO en la segunda. Teniendo en cuenta la ambición y envergadura de este último proyecto y su notable éxito hasta ahora, y que su plataforma logística más que duplica la extensión de la primera, sin duda Teruel ha sido más favorecida que Huesca, aunque habrá que valorar el impacto directo e indirecto del centro de datos de esta última, cuando esté en pleno funcionamiento. Tanto en una como en otra se han ampliado las funciones urbanas, con una importante proyección internacional.

Fraga y Alcañiz son dos pequeñas ciudades –superan ligeramente los 15 000 habitantes– que en la jerarquía urbana regional se sitúan en el tercer rango, junto con otras siete; son cabeceras supra-comarcales, es decir, lugares centrales que acogen servicios más especializados que los básicos de las capitales de comarca, tales como centro de especialidades médicas o pequeño hospital, instituto de bachillerato y formación profesional y otros⁸. La estructura económica de las dos ha sido reforzada con sendos PS: una plataforma logística en la primera y la Ciudad del Motor en la segunda. Ello les ha permitido incorporar nuevas funciones, con una clara proyección internacional en el caso de Alcañiz.

Los tres proyectos restantes están ubicados en ámbitos rurales: la Central Térmica de ciclo combinado a gas en Castelnou –provincia de Teruel, no muy lejos de Alcañiz–, la estación de esquí de Cerler en tres términos municipales del Pirineo oriental aragonés y la estación de esquí de Valdelinares en otros tres del Sistema Ibérico suroriental. El primero de ellos es un proyecto sin futuro: más allá de la coyuntura desfavorable para el gas creada por la guerra de Ucrania, la Unión Europea ha trazado una senda firme de reducción de las emisiones de dióxido de carbono, lo cual aboca al cierre de estas centrales. Las estaciones de esquí, por su parte, afrontan un futuro incierto como consecuencia del calentamiento global, por el que se verá más afectada la del Sistema Ibérico; siendo la provincia de Teruel una de las más despobladas de España, parecía razonable en su momento explotar un recurso natural disponible; no obstante, la meteorología no ha acompañado siempre –muchos años la nieve ha escaseado– y lo hará aún menos en el futuro, sin olvidar que se trata de una actividad estacional. Con menos problemas meteorológicos, la del Pirineo, como ya se ha expuesto, ha sufrido una ralentización –por sentencia judicial– y se enfrenta a fuertes presiones por parte de los movimientos ecologistas.

El balance que inicialmente se desprende de lo anterior es que los PS y los PIGA no han contribuido a equilibrar el territorio aragonés, sino más bien lo contrario: en el medio rural, que es el afectado por la despoblación, se aprobaron, entre 2002 y 2012, tres proyectos de futuro incierto, por lo que no cabe esperar que la situación revierta por efecto de los PS y PIGA. Actualmente se encuentra en tramitación el PIGA de la Plataforma Logística “La Melusa”, en Tamarite de Litera, que tiene por objeto la implantación de una zona industrial y logística asociada a una intermodal ferroviaria en la comarca de la Litera, con dedicación prioritaria a la industria agroalimentaria; situada en el límite con Cataluña, se trata de una comarca de carácter rural, con una agricultura dinámica; Tamarite tiene cerca de 3500 habitantes. En los próximos años, si se aprueba, se podrán valorar sus efectos.

La mayor parte de los PS y PIGA se localizan en ciudades, pero tampoco han contribuido a corregir la macrocefalia del sistema urbano aragonés, pues el área metropolitana de Zaragoza ha sido la receptora de la tercera parte

⁸ Recuérdese el caso del vertedero controlado de Alcañiz, en el que se ve reflejado claramente el carácter supra-comarcal de un servicio público concreto (ver apartado 3.2). No

se lo menciona en este apartado porque no se trata de una actividad económica.

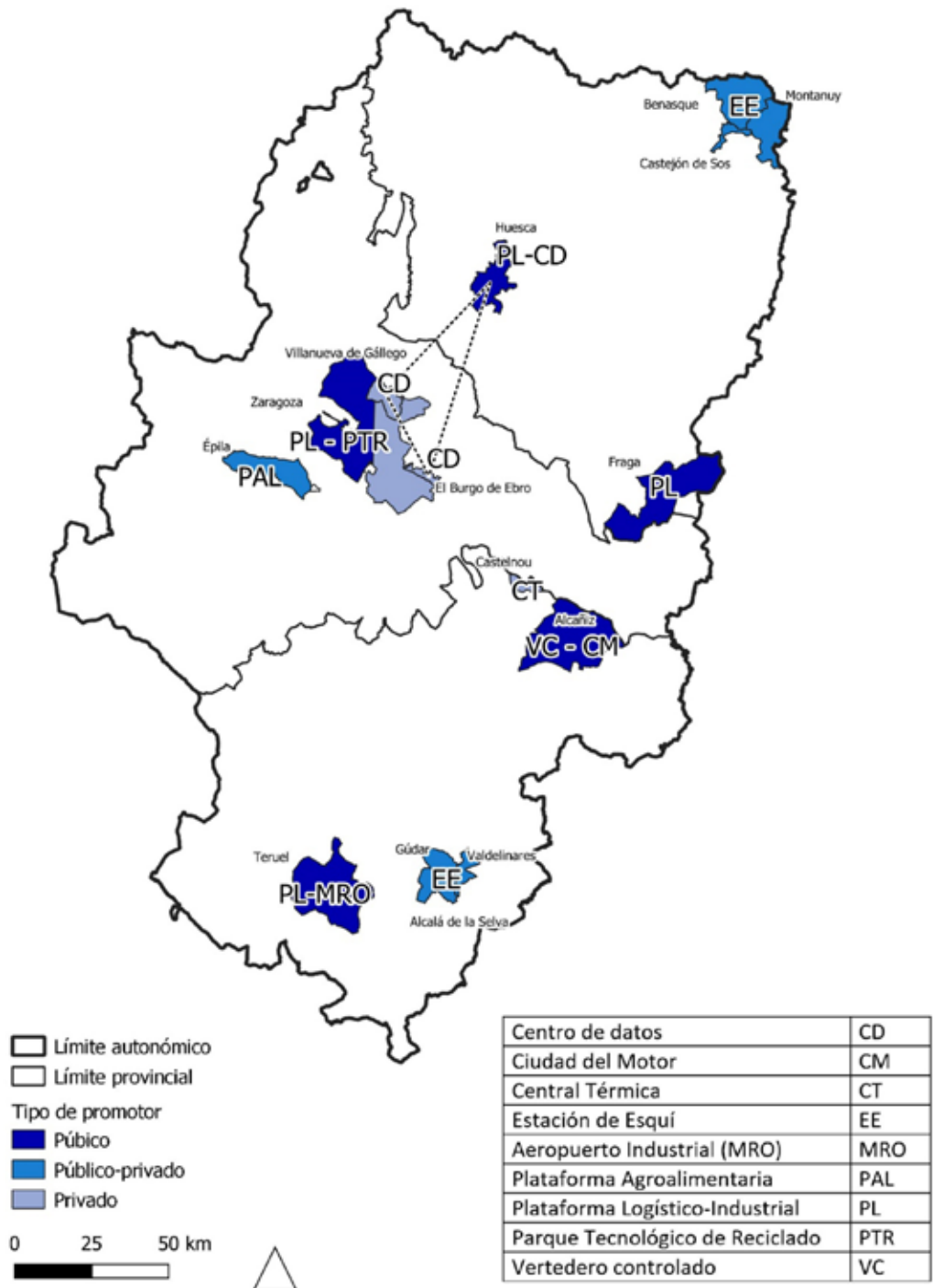


FIG. 5 / Localización de Proyectos Supramunicipales y Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

Fuente: Gobierno de Aragón (<https://www.aragon.es/-/planes-y-proyectos-de-interes-general-de-aragon>), y elaboración propia

de ellos. Sí que debe reconocerse que se han potenciado las dos ciudades de segundo rango –Huesca y Teruel– y dos de las de tercer rango –Alcañiz y Fraga–, pero han quedado completamente al margen de estos proyectos las otras siete cabeceras supra-comarcales. La primera estrategia formulada en la ETE es “el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad”, estrategia que se recoge en la LOTA casi literalmente. Parece que los PS y PIGA no han sido coherentes con dicha estrategia, pues el sistema urbano de Aragón sigue siendo macrocéfalo, incluso más que a finales del siglo pasado.

En su sentido más inmediato, una región con un sistema urbano policéntrico “se define como una región compuesta por dos o más ciudades separadas tanto histórica como políticamente que no mantengan una relación jerárquica entre ellas, que presenten un grado de proximidad razonable y que gocen de interconexión funcional” (DAVOUDI, 2004, p. 131); evidentemente Aragón no lo es y la probabilidad de que llegue a serlo, a medio e incluso a largo plazo, es bastante remota; los sistemas urbanos, como sistemas complejos que son, “tienen la propiedad de mantener durante larguísimo periodos de tiempo las mismas relaciones cuantitativas (tamaño) y cualitativas (especialización) entre las ciudades que los componen a pesar de cuantos cambios las afecten con el paso del tiempo” (PUMAIN, 2003, p. 12). ¿Qué sentido tiene, entonces, proclamar en la LOTA el policentrismo como estrategia de ordenación del territorio para Aragón?

La respuesta puede venir de tomar en cuenta otras escalas diferentes de las dos consideradas hasta ahora (la local de la planificación física y la regional de la planificación económica):

El policentrismo se puede hallar en todos los niveles, desde el regional hasta el nacional y el europeo. A veces incluso puede llegar a producirse una contradicción entre varios niveles geográficos, según la cual el policentrismo que caracterice a uno de los niveles geográficos propicie el monocentrismo en otro, o viceversa. Los dilemas que plantea el concepto de policentrismo son distintos en cada nivel geográfico, y por lo tanto deben debatirse por separado en cada uno de ellos (AALBU, 2004, p. 147).

A la escala de la Unión Europea, el sistema urbano responde bastante bien a la definición de DAVOUDI (2004), pues París, Milán, Madrid, Berlín, el Randstad holandés, el Ruhr alemán y otras aglomeraciones urbanas mantienen entre sí relaciones de interconexión más que

de jerarquía. A la escala de España, el sistema urbano es también policéntrico, con las dos grandes áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona en el primer rango y otras de menor tamaño –entre ellas Zaragoza– en el segundo. El volumen de población de Aragón –aunque se amplíe con el de las otras regiones interiores del valle del Ebro– es incompatible con que haya una ciudad de segundo rango a nivel nacional y un sistema urbano policéntrico. Solo es posible una de las dos opciones y la evolución histórica de los últimos dos siglos ha conducido a la que ahora existe.

En este contexto suprarregional, la política territorial del Gobierno de Aragón ha de hacer frente a dos presiones contrapuestas: por una parte, Zaragoza tiene que ser competitiva con las demás áreas metropolitanas de su rango –Valencia y Bilbao son las más próximas–, por lo que el Gobierno debe trabajar para ampliar su base económica con actividades de largo recorrido en el futuro. Por otra parte, ha de potenciar las demás ciudades del sistema regional para ir corrigiendo la macrocefalia. Conciliar ambas actuaciones políticas no es fácil, pero se puede apuntar un criterio que sirva de guía:

Alcanzar el equilibrio entre la competitividad económica y el costo-eficiencia social implicará a menudo tener que organizar zonas densas de alta calidad. Esto, a su vez implicará reflexionar sobre una eficaz división de tareas entre distintas capas de la jerarquía urbana, propiciando el desarrollo de actividades que puedan llevarse a cabo en los niveles más bajos de la jerarquía, en ciudades de carácter secundario (AALBU, 2004, p. 146).

Por una parte, los PS y PIGA aprobados en el área metropolitana de Zaragoza parecen adecuados para organizar una zona densa de alta calidad. Por otra parte, el Gobierno ha sido valiente al asignar algunos de los PS y PIGA a las ciudades de segundo y tercer rango: integrar a Teruel –la capital de provincia más pequeña de España– en el complejo aeronáutico europeo y convertir a Alcañiz –una pequeña ciudad de poco más de 15 000 habitantes– en sede de un gran premio mundial de motociclismo revela una actitud firme y decidida en favor de estos rangos jerárquicos.

5. Conclusiones

La Comunidad Autónoma tiene asumidas de modo efectivo las competencias en ordenación del territorio desde 1992, cuando las Cortes de Aragón promulgaron la primera LOTA. En ella se preveía la elaboración de un documento

para el conjunto regional, que se aprobó y está en vigor: la EOTA. Esta estableció un programa de instrumentos de planeamiento, que incluye nueve directrices zonales y ocho especiales, pero apenas se ha llevado a cabo y no existen indicios de desarrollo a corto y medio plazo. A la vista de lo cual “resulta inevitable la sensación de que el Gobierno de Aragón hubiera renunciado a la ordenación sistemática de su territorio” (LATASA & LOZANO, 2019, p. 79). No es un caso excepcional en el conjunto de España, donde las comunidades autónomas han mostrado diferentes sensibilidades: “frente a algunas que han llevado a cabo una ingente labor en el desarrollo de la ordenación territorial, otras se encuentran en el extremo contrario, sin haber comenzado siquiera a desarrollarla mediante su técnica principal, la planificación” (RANDO, 2022, p. 758).

No obstante, esa sensación hay que matizarla teniendo en cuenta que el Gobierno regional ha recurrido con frecuencia a los instrumentos especiales, previstos inicialmente en la Ley Urbanística y luego en la LOTA. El análisis de los catorce proyectos aprobados en los últimos veinte años ha puesto en evidencia que el Gobierno, por medio de ellos, ha ejercido una apreciable labor de ordenación territorial entendida en el sentido de planificación económica orientada al desarrollo regional. La mayor parte de dichos proyectos tienen una notable envergadura, se incardinan dentro de actividades económicas declaradas estratégicas para Aragón y han tenido un éxito indudable o es razonablemente previsible que lo tengan en un futuro próximo, en el caso de los más recientes.

Pero no han contribuido a la corrección de los desequilibrios territoriales de la región: en primer lugar, el contraste entre la elevada concentración demográfica y económica del área metropolitana de Zaragoza y las áreas rurales fuertemente despobladas no se ha atenuado, sino todo lo contrario, porque las actuaciones en estas se han limitado a la ampliación de dos estaciones de esquí y la construcción de una central eléctrica condenada a desaparecer a corto o medio plazo. En segundo lugar, tampoco han contribuido a reducir la macrocefalia del sistema urbano aragonés, porque es en el área metropolitana capitalina donde se ha localizado el mayor número de proyectos. No obstante, Huesca y Teruel, las dos ciudades de segundo rango, han visto incrementadas sus funciones urbanas con nuevos proyectos económicos de proyección internacional, lo mismo que dos de las nueve pequeñas ciudades que ejercen las funciones de cabeceras supra-comarcales.

Estas ciudades juegan un papel importante como intermediarias entre el medio rural y las ciudades de rango superior, por lo que potenciarlas con nuevas actividades económicas bien elegidas es una manera de impulsar el desarrollo rural. En el caso de Alcañiz, la Ciudad del Motor ha inducido el turismo rural en toda su área de influencia, del mismo modo que la Plataforma Logística de Fraga está contribuyendo a mejorar la comercialización de la producción agraria de su entorno. En este sentido, las actuaciones han sido correctas, pero incompletas, porque se tendrían que haber impulsado proyectos en todas las pequeñas ciudades para llegar así al conjunto del territorio.

Con esto se pone en evidencia que los instrumentos especiales no son los más adecuados para llevar a cabo una ordenación sistemática del territorio: “Sólo ordenando los usos del suelo de forma local no se pueden afrontar con eficacia algunos grandes retos territoriales de la actualidad, como el despoblamiento rural, la dualización de la red de ciudades, la protección del paisaje o la ordenación del litoral” (VAQUER, 2023, p. 677). En el caso de Aragón, como se ha visto, se trata de proyectos que surgen aisladamente, algunos por iniciativa de empresas privadas o de instituciones locales, cuyo objetivo es satisfacer sus propios y legítimos intereses empresariales o territoriales. La visión de conjunto tiene que aportarla el Gobierno de Aragón, pero en la mayoría de los catorce proyectos analizados se ha limitado a secundar esas iniciativas particulares. Hay que señalar, como excepción, las cuatro plataformas logísticas, que, siendo proyectos individuales, han sido diseñadas con una visión de conjunto: una de gran envergadura en la metrópoli regional, que es el lugar idóneo para canalizar flujos internacionales, y otras tres más pequeñas, satélites de la primera, capaces de canalizar flujos nacionales y regionales. En este sentido, puede afirmarse que el Gobierno regional ha intentado hacer frente a tensiones contrapuestas, reforzando la competitividad de Zaragoza en el contexto nacional, por una parte, y potenciando las ciudades de segundo rango y algunas del tercero, por otra.

De cara al futuro, el Gobierno de Aragón debería asumir con seriedad la ordenación sistemática de su territorio mediante los instrumentos de planeamiento previstos en la ley. De lo contrario pueden seguir acentuándose los problemas de despoblación y macrocefalia. Una alternativa podría ser impulsar nuevos PIGA en las ciudades de tercer nivel que hasta ahora no han tenido ninguno: Jaca, Ejea de los Caballeros, Barbastro, Monzón, Tarazona,

Calatayud y Calamocha, Pero ese impulso tendría que reunir dos requisitos: encajar en el modelo territorial del conjunto de Aragón –definido en la EOTA– y centrarse en actividades para las que cada ciudad y su territorio estén debidamente preparadas. Esto exige una actitud proactiva, no meramente reactiva frente a las demandas de empresas e instituciones concretas. Aunque los instrumentos especiales presentan limitaciones para la ordenación territorial, una política sistemática de impulso a actividades económicas estratégicas y de futuro en todas las pequeñas ciudades favorecerá su crecimiento, contribuyendo a reducir la macrocefalia, e incidirá positivamente en el medio rural, frenando e incluso revertiendo la despoblación.

6. Bibliografía

- AALBU, H. (2004): Europa policéntrica ¿Utopía o posibilidad? En J. FARINÓS I DASÍ & J. ROMERO GONZÁLEZ., *Ordenación del territorio y desarrollo territorial* (pp. 145-170). Gijón, España, Ed. Trea.
- ASIN SAÑUDO, F. & CAMPO OLIVAR, J.F. & FUENTE GÓMEZ, F. DE LA & PEMÁN GAVÍN, J.M. (1980): *El cultivo de la remolacha y la industria azucarera en la economía aragonesa*. Zaragoza, España, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja.
- BIELZA DE ORY, V. (1991): La calidad ambiental de las pequeñas ciudades aragonesas como factor de desarrollo. En M. FERRER REGALES (Coord.), *Ecología social y ambiente: las ciudades medias y pequeñas* (pp. 61-76). Pamplona, España, Universidad de Navarra.
- _____. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza, España, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- _____. (2010): La ordenación del territorio en Aragón: enfoques e instrumentos. *Cuadernos Geográficos*, (47) pp. 347-377. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/612/700>
- _____. & ESCOLANO, S. & GORRÍA, A. & IBARRA, P. (2010): *De la Ordenación territorial a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal*. Zaragoza, España, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- CASTELLÓ PUIG, A. (2011): El Parque Tecnológico Walqa: un polo de innovación en el eje mediterráneo de Europa. En E. CLIMENT LÓPEZ & E. RUIZ BUDRÍA (Eds.), *Nuevos espacios productivos en Aragón: innovación y tradición* (pp. 41-60). Zaragoza, España, Universidad de Zaragoza.
- CLIMENT LÓPEZ, E. & RUIZ BUDRÍA, E. (2011): Localización de la industria agroalimentaria en Aragón. *Geographicalia*, (59-60) pp. 73-84. https://doi.org/10.26754/ojs_geoph/geoph.201159-60823
- DAVOUDI, S. (2004): Acerca de la idea del policentrismo en la Estrategia Territorial Europea. En J. FARINÓS I DASÍ & J. ROMERO GONZÁLEZ, *Ordenación del territorio y desarrollo territorial* (pp. 127-144). Gijón, España, Ed. Trea.
- ESCALONA ORCAO, A.I. (2011): La Plataforma Logística de Zaragoza (Pla-Za). En E. CLIMENT LÓPEZ & E. RUIZ BUDRÍA (Eds.), *Nuevos espacios productivos en Aragón: innovación y tradición* (pp. 83-93). Zaragoza, España, Universidad de Zaragoza.
- _____. & RAMOS PÉREZ, D. (2010): Geografía productiva y flujos internacionales de transporte: el crecimiento de la carga aérea en el aeropuerto de Zaragoza. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 30(2), pp. 59-80. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC1010220059A/30703>
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E. (1982): La industria minera en Aragón (el hierro y el carbón, hasta 1936). En *Tres estudios de historia económica de Aragón* (pp. 87-198). Zaragoza, España, Universidad de Zaragoza.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. & MENDOZA BONET, A. & PEDREGAL MATEOS, B. & ZOIDO NARANJO, F. (2009): Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo territorial. En *Territorios, sociedades y políticas* (pp. 239-248). Sevilla, España, Universidad Pablo de Olavide y Asociación de Geógrafos Españoles.
- GERMÁN ZUBERO, L. (1990): La industrialización de Aragón. Atraso y dualismo interno. En J. NADAL & A. CARRERAS (Eds.), *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)* (pp. 185-218). Barcelona, España, Ed. Ariel.
- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación territorial*. Madrid, España, Ed. Mundi-Prensa.
- GONZÁLEZ VARAS, S. (2004): El conflicto competencial de la ordenación del territorio. En J. ROMERO GONZÁLEZ & J. FARINÓS DASÍ, (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (pp. 109-124). Gijón, España, Ed. Trea.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, España, Universidad de Sevilla.
- HORMIGÓN BLÁNQUEZ, M. (1999): *La historia de la industrialización de Zaragoza*. Zaragoza, España, Confederación de Empresarios de Zaragoza.
- LASANTA, T. (2010): El turismo de nieve como estrategia de desarrollo en el Pirineo aragonés. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, (36) pp. 145-163. <https://doi.org/10.18172/cig.1242>
- LATASA ZABALLOS, I. (2020): El procedimiento de la planificación territorial en Aragón. En J. FARINÓS I DASÍ (COORD.) & E. PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS (Ed. lit.), *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (pp. 117-152). Cizur Menor (Navarra), España, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi.
- _____. & LOZANO VALENCIA, P. (2019): La ordenación territorial en Aragón. Retrospectiva y prospectiva de una trayectoria irregular. En *IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Planificación y gestión integrada como respuesta* (vol. 2, pp. 64-81). Madrid, España, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT.

- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2020): *Áreas urbanas en España, 2019*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. <https://www.mitma.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW070>
- MOLINO, S. DEL (2016): *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid, España, Ed. Turner.
- MUR CEBOLLADA, M.T. (2006): Los Proyectos Supramunicipales en la legislación urbanística aragonesa. Un análisis comparativo de la regulación contenida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón y en los Proyectos de Ley de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Aragón. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (28) pp. 297-350.
- PARKER, G. & DOAK, J. (2012): *Key concepts in planning*. London, United Kingdom, Sage Pub.
- PILQUEMAN VERA, M. (2013): El turismo de balneario en Aragón: de la recualificación de la oferta a la diversificación de la demanda. Las "villas termales" de Alhama de Aragón y Jaraba. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, (149) pp. 199-248. <https://realsociedadgeografica.com/wp-content/uploads/2018/02/BOLETIN-RSG-2013-CXLIX.pdf>
- PUMAIN, D. (2003): La cuestión de las ciudades en la ordenación del territorio europeo. *Urban*, (8) pp. 8-18.
- RANDO BURGOS, E. (2022): Sostenibilidad, territorio y avance de las políticas territoriales en Extremadura. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, LIV (213) pp. 757-776. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.14>
- ROMERO GONZÁLEZ, J. & FARINÓS DASÍ, J. (2004): Presentación. En J. ROMERO GONZÁLEZ & J. FARINÓS DASÍ (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (pp. 7-11). Gijón, España, Ed. Trea.
- TESIER SIERRA, B. (2022): CAAR. Clúster de Automoción de Aragón. *Economía Aragonesa*, (75) pp. 143-147. <https://www.ibercaja.com/archivo/sp/6629>
- VAQUER-CABALLERÍA, M. (2023): Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, LV (217) pp. 667-678. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.6>
- ZOIDO NARANJO, F. (2010): Territorio y paisaje, conocimiento, estrategias y políticas. En F. PILLET & M.C. CAÑIZARES. & A.R. RUIZ (Eds.), *Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante* (pp. 87-114). Barcelona, España, Ed. del Serbal.
- Publicada por la Comisión Europea. <https://territorialagenda.eu/es/>
- Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. *Boletín Oficial de Aragón*, 214, de 8 de noviembre de 2017, 30 444 a 30 703. https://www.aragon.es/documents/20127/674325/decreto165_2017.pdf/20f96fe7-0bf2-68cb-9bbc-9701957d3b05
- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 243, de 12 de diciembre de 2014, 39 050 a 39 357. <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=826167423232>
- Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 241, de 14 de diciembre de 2018, 42 271 a 42 435. <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1051840502929>
- Decreto 72/1998, de 31 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 43, de 13 de abril de 1998, 1739 a 1770. <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=431017544136&type=pdf>
- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 225, de 20 de noviembre de 2015, 34 756 a 34 784. <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=881901422828>
- Decreto-Ley 1/2017, de 3 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón*, 25, de 7 de febrero de 2017, 1999 a 2002. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOA-d-2017-90265>
- Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE: Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. Publicada por la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística. *Boletín Oficial de Aragón*, 95, de 21 de abril de 1999, 14 765 a 14 801. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/1999/03/25/5>

7. Referencias normativas y jurídicas

Agenda Territorial 2030: Un futuro para todos los lugares. Reunión informal de ministros responsables de la ordenación, el desarrollo o la cohesión territoriales, 1 de diciembre de 2020, Alemania.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

CHA Chunta Aragonesista (Junta Aragonesista, en lengua aragonesa)

EOTA	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón	PLAZA	Plataforma Logística de Zaragoza
ETE	Estrategia Territorial Europea	PORN	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
LOTA	Ley de Ordenación del Territorio de Aragón	PP	Partido Popular
MRO	Mantenimiento, Reparación y Operaciones	PS	Proyectos Supramunicipales
PAR	Partido Aragonés Regionalista	PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana	TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
PIGA	Planes y Proyectos de Interés General de Aragón		