



De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal

Vicente Bielza de Ory

Severino Escolano, Antonio Gorriá y Paloma Ibarra

Prensas Universitarias de Zaragoza

Textos Docentes, 188

2010, 618 pp., 17 x 23, Rústica

ISBN 978-84-15031-74-1

30 euros



Este libro, que cuenta como antecedente con la *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*,¹ aborda inicialmente la planificación sectorial o especial de los elementos o subsistemas del territorio regional y comarcal: ciudades y asentamientos, equipamientos, infraestructuras, actividades económicas y patrimonio natural y cultural. Después, una vez conocidos los elementos, se integrarán en la planificación de las áreas más urbanizadas, por una parte, y en la de las menos urbanizadas por otra, tomando como unidad territorial las comarcas, con especial referencia a las de montaña.

¹V. Bielza: Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, 274 p.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	1
1.ª PARTE. MARCO NORMATIVO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN GEOGRÁFICA	9
1. La ordenación y la planificación territorial en las comunidades autónomas	11
1.1. El nuevo marco de la ordenación territorial en España y la UE	11
1.1.1. Las leyes e instrumentos de ordenación territorial de las comunidades autónomas	13
1.1.2. La falta de efectividad de los planes de ordenación territorial de las comunidades autónomas	19
1.1.3. La planificación urbanística en las comunidades autónomas	20
1.2. El creciente peso del medio ambiente en la O T	21
1.2.1. Las Agendas 21 locales en el marco de los nuevos sistemas de planificación	23
1.2.2. Proceso de implantación de la Agenda 21	24
1.2.3. Otros nuevos instrumentos que introducen la sostenibilidad en los modelos de planificación	24
1.2.3.1. En el medio urbano	25
1.2.3.2. En el medio rural:.....	25
1bis. La ordenación y la planificación territorial en Aragón	27
1.3. Los inicios de la planificación regional	27
1.3.1. Las Bases Espaciales de Referencia (BER)	28
1.3.2. Principios	29
1.3.3. Estrategias territoriales del plan de desarrollo regional	29
1.4. Los instrumentos de ordenación del territorio	32
1.4.1. La ley de ordenación del territorio de Aragón de 1992	32
1.4.2. La ley de ordenación del territorio de Aragón de 2009	34
1.4.3. Las directrices generales de ordenación territorial de 1998 (Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón de 2009)	38
1.4.4. Las directrices parciales, territoriales (zonales) y sectoriales (especiales) de ordenación	42
1.4.5. Programas específicos de gestión o actuación de ámbito territorial	43
1.4.6. El análisis y evaluación de impacto territorial o estructural	45

1.5.	El planeamiento urbanístico	47
1.5.1.	La ley de urbanismo de Aragón de 1999	47
1.5.2.	La ley de urbanismo de Aragón de 2009	49
1.6.	La Ley 7/2006 de protección ambiental de Aragón.....	51
2.	La ordenación del territorio y las nuevas tecnologías de la información geográfica	53
2.1.	Introducción: la información territorial como parte del proceso de ordenación del territorio	53
2.2.	Información geográfica, ordenación del territorio y nuevas tecnologías de la información geográfica	54
2.3.	El proceso de ordenación del territorio y los sistemas de información geográfica	56
2.3.1.	La inserción de los SIG en la ordenación del territorio: el modelo de datos	59
2.3.2.	Funciones de los SIG en la planificación territorial	62
2.3.3.	La organización operativa de los sistemas de información geográfica	66
2.4.	Consideraciones finales acerca del uso de los SIG en la ordenación del territorio	70
2bis.	Las fuentes de información geográfica aplicadas a la OT en España. Aragón	73
2.5.	El IGN y el plan nacional de ortofotos aéreas (PNOA). Las fuentes satélites de información	73
2.5.1.	El Ortofotomapa Nacional 1:5.000 y 1:25.000	75
2.5.2.	La ortoimagen	76
2.5.3.	Los modelos digitales del territorio (DTM)	76
2.5.4.	El proyecto CORINE Land Cover	78
2.5.5.	La red EIONET y el Centro Nacional de Referencia en ocupación del suelo	79
2.6.	La nueva cartografía informatizada en los ámbitos de planificación global	80
2.6.1.	Naciones Unidas	81
2.6.2.	Unión Europea	81
2.6.3.	El continente americano	82
2.7.	Los principales planes de cartografía nacional.	83
2.7.1.	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea	83
2.7.2.	Plan Nacional de Observación del Territorio (PNOT)	84
2.7.3.	Plan Nacional de Teledetección	84
2.7.4.	Sistema de Información y Observación del Suelo (SIOSE)	85
2.7.5.	Los catastros de rústica y urbana como fuente de información para el análisis mediante SIG	82

2.8.	El Centro de Información Territorial de Aragón	88
2.8.1.	Instrumentos en la nueva ley de ordenación del territorio	88
2.8.2.	El Sistema de Información Territorial de Aragón (SITAR)	88
2ª PARTE. ELEMENTOS DEL SISTEMA TERRITORIAL Y DIRECTRICES ESPECIALES		91
3.	El sistema de ciudades y la ordenación territorial: delimitación comarcal y plan de equipamientos	93
3.1.	El sistema de ciudades como punto de partida de la planificación territorial	93
3.1.1.	Planificación urbana y territorial a partir de la concepción sistémica de las ciudades	93
3.1.2.	El fundamento científico de la consideración sistémica de las ciudades y del territorio	94
3.1.3.	La práctica planificatoria para corregir los desequilibrios territoriales a partir del sistema de ciudades	96
3.2.	El sistema de ciudades en Europa y su planificación territorial	97
3.2.1.	La génesis de la red urbana europea	99
3.2.2.	Las políticas territoriales de los Estados europeos y el sistema de ciudades	102
3.2.2.1.	La evolución en los dos primeros tercios del XX	102
3.2.2.2.	Los sistemas urbanos en los planes de los Estados europeos hoy	103
3.2.3.	El sistema de ciudades en la actual OT europea	105
3.2.3.1.	Análisis del sistema europeo de ciudades	105
3.2.3.2.	La Estrategia Territorial Europea sobre el sistema de ciudades	110
3.3.	El sistema de ciudades en los documentos de planificación españoles y autonómicos	112
3.4.	Análisis, diagnóstico y estrategias del sistema de ciudades en la planificación regional	113
3.4.1.	Análisis de las relaciones en un sistema regional de ciudades	113
3.4.1.1.	Jerarquía de tamaños: las relaciones <i>rank-size</i> de población	114
3.4.1.2.	Las relaciones <i>rank-size</i> en los sistemas regionales españoles	118
3.4.1.3.	La localización interurbana	122
3.4.1.4.	Especialización y jerarquía funcional	125
3.4.1.5.	Distribución de las dotaciones en equipamientos, infraestructuras y servicios en relación con la jerarquía	127

3.4.1.6. Indicadores para el desarrollo de la población y el empleo: población básica	127
3.4.2. Diagnóstico y estrategias	127
3.4.2.1. Estrategias iniciales en función del desarrollo ordenado	128
3.4.2.2. Estrategias respecto desequilibrios horizontales	129
3.4.3. Las debilidades del sistema de lugares centrales	129
3.5. Las áreas de influencia urbana y la OT: la delimitación comarcal	130
3.5.1. Delimitación de áreas funcionales o de influencia urbana	130
3.5.1.1. La aplicación del modelo reformado de Reilly para la delimitación de las áreas de influencia	131
3.5.1.2. La encuesta	133
3.5.2. Delimitación comarcal y comarcalización	135
3.5.3. Diagnóstico y medición de las desigualdades entre territorios funcionales u homogéneas	137
3bis. El sistema de ciudades y la OT en Aragón: delimitación comarcal y plan de equipamientos	139
3.6. La jerarquía funcional del sistema aragonés de ciudades	140
3.7. La delimitación comarcal de Aragón	143
3.7.1. Las comarcalizaciones científico-técnicas previas a la ley de delimitación comarcal	143
3.7.2. La creación legal de las comarcas en Aragón	145
3.7.3. El proceso legal de delimitación comarcal	146
3.7.4. La delimitación final de las comarcas tras las leyes creadoras y sus consecuencias	148
3.8. El sistema de ciudades en las Directrices de OT de Aragón	150
3.8.1. Memoria	150
3.8.1.1. El marco suprarregional	150
3.8.1.2. Población, sistema de ciudades y equipamientos comunitarios	151
3.8.2. Principios del modelo territorial	154
3.8.3. Estrategias para el modelo territorial	155
3.8.4. Criterios orientadores	156
3.8.4.1. Potenciar la situación de Aragón en su contexto suprarregional	156
3.8.4.2. Criterios respecto al asentamiento de la población	157
3.8.4.3. Criterios respecto a la organización administrativa del territorio	157
3.8.4.4. Distribución territorial de los equipamientos. Criterios de carácter general	157
3.8.4.5. Criterios para los equipamientos educativos	158

3.8.4.6. Criterios para los equipamientos de salud	158
3.8.4.7. Criterios para los equipamientos de bienestar social	159
3.8.4.8. Criterios para los equipamientos culturales	159
3.8.4.9. Criterios para los equipamientos deportivos	159
3.8.4.10. Criterios para los equipamientos de la juventud	159
3.8.5. Directrices de ordenación territorial	160
3.9. Los planes sectoriales de equipamientos básicos en Aragón	163
3.9.1. Planificación de los servicios y equipamientos sanitarios	163
3.9.1.1. La distribución territorial de los equipamientos sanitarios	163
3.9.1.2. El mapa sanitario de Aragón	164
3.9.2. Planificación de los servicios y equipamientos de bienestar social ...	166
3.9.3. Planificación de los servicios y equipamientos educativos	167
3.9.3.1. Enseñanza universitaria	168
3.9.3.2. Educación universitaria a distancia	169
3.9.3.3. Centros universitarios privados	169
3.9.3.4. Enseñanza secundaria	170
4. El sistema relacional y las infraestructuras	171
4.1. La definición y diseño de ejes estratégicos o estructurantes	172
4.2. Planificación sectorial de infraestructuras y planificación territorial	174
4.3. Los objetivos de la planificación territorial del sistema relacional	177
4.4. Las estrategias territoriales europeas y las infraestructuras	178
4.4.1. Retos de la Estrategia Territorial Europea en infraestructuras	178
4.4.2. Políticas de la ETE en relación con el plan integrado, el desarrollo policéntrico y la mejora de la accesibilidad	182
4.4.3. Las opciones políticas de la ETE en relación con la utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras	182
4.4.4. Opciones políticas de la ETE para la difusión de la innovación y el conocimiento	183
4.4.5. El trazado de las nuevas infraestructuras: superación de estrangulamientos, ortogonalidad y conurbaciones	183
4.4.6. Los estudios de impacto territorial y la participación ciudadana en los proyectos de un nuevo trazado	185
4.5. Transportes y OT en la planificación nacional	186
4.5.1. Los transportes en los planes estatales: Francia	186
4.5.2. Los transportes como planificación sectorial de la ordenación estatal: El plan director de infraestructuras en España (1993-2007)	187
4.6. El sistema relacional en los planes regionales y subregionales europeos	190
4.6.1. Método y contenido de planes regionales y subregionales	190
4.6.2. Los objetivos en los planes regionales	190

4bis. El sistema relacional y las infraestructuras en Aragón	193
4.7. El sistema relacional en las Directrices Generales de OT de 1998	193
4.7.1. Sistema viario. Prioridad de ejes estructurantes	196
4.7.1.1. La Red de Carreteras del Estado	199
4.7.1.2. La red autonómica: Una malla que complementa la RIGE	201
4.7.1.3. La estructuración del territorio mediante la potenciación de ejes o itinerarios básicos	202
4.7.1.4. El actual Plan General de Carreteras 2007-2013 y su Co- nexión con la política de infraestructuras y comunicaciones estatales	205
4.7.2. Infraestructuras y servicios ferroviarios	208
4.7.2.1. La Red de Alta Velocidad	208
4.7.2.2. La estructura ferroviaria tradicional	209
4.7.2.3. Líneas ferroviarias en desuso	210
4.7.3. Las infraestructuras de transporte aéreo	211
4.7.4. Sistema de transportes e instalaciones complementarias: Directrices parciales sectoriales de Aragón, entorno de Zaragoza y pieza aeroportuaria	212
4.7.4.1. El ámbito del área metropolitana de Zaragoza	213
4.7.4.2. Las relaciones de la ciudad con el exterior. El funcionamiento del área metropolitana	215
4.7.5. Infraestructuras hidráulicas y su gestión Plan/Directriz Parcial Sectorial de infraestructuras hidráulicas de Aragón	216
4.7.6. Energía: Plan energético de Aragón	217
4.7.7. Telecomunicaciones: isoaccesibilidad	220
4.7.8. Impacto ambiental y territorial de las obras públicas	221
4.8. La ordenación y las directrices de las infraestructuras del Pirineo como ejemplo subregional	221
4.8.1. La ordenación de las infraestructuras pirenaicas	222
4.8.1.1. Introducción	222
4.8.1.2. El Pirineo: ¿barrera o puente entre España y Francia?	222
4.8.1.3. El trazado de las infraestructuras contemporáneas en el Pirineo	224
4.8.1.4. Problemas y retos actuales de las infraestructuras transpirenaicas	224
4.8.1.5. La política de infraestructuras: respuesta a las exigencias del relieve y compromiso con las demandas socioeconómicas ..	225
4.8.1.6. Las perspectivas: anticipar razonablemente el futuro	226
4.8.2. Directrices parciales de ordenación territorial del Pirineo aragonés: infraestructuras	227

4.8.2.1. El contenido de las Directrices Parciales de Ordenación	227
4.8.2.2. Análisis y diagnóstico del sistema de infraestructuras	228
4.8.2.3. Estrategias de desarrollo territorial	230
4.8.2.4. Directrices	230
5. Localización y zonificación de las actividades económicas	233
5.1. La importancia de la localización y la dificultad de una consideración sistémica de las actividades económicas en un plan territorial	233
5.2. La corrección de localizaciones inadecuadas de la actividad económica: zonificación y desarrollo.	234
5.2.1. Teorías y políticas de localización sectorial prevalente	235
5.2.2. Corrección de localizaciones, zonificación y desarrollo	236
5.2.3. Tipologías de áreas homogéneas en función de la ordenación	237
5.3. Los instrumentos de ordenación	237
5.4. La delimitación territorial y zonificación de la actividad económica en los planes regionales europeos	238
5.5. Análisis, diagnóstico y estrategias para corregir los desequilibrios territorio-actividad económica	240
5.5.1. Análisis de reconocimiento territorial de la actividad económica	240
5.5.2. Desequilibrios horizontales entre las partes del territorio	241
5.5.3. Desequilibrios verticales territorio-actividad económica: usos del suelo	241
5.6. Los planes territoriales europeos y los sectores económicos	243
5.7. Industria y ordenación del territorio	243
5.7.1. La localización industrial como motor territorial	243
5.7.2. Los planes de reindustrialización tras la desindustrialización	244
5.7.3. El proceso de «reindustrialización alternativo» en las cuencas mineras españolas	246
5.8. Comercio y ordenación territorial	248
5.8.1. La localización del comercio en las tres eras económicas	248
5.8.1.1. Era preindustrial	248
5.8.1.2. Era industrial	249
5.8.1.3. Era postindustrial	251
5.8.2. Las mutaciones comerciales más recientes	253
5.8.2.1. Concentración de la oferta y nuevas formas empresariales ..	253
5.8.2.2. Incorporación de nuevas tecnologías	254
5.8.2.3. Las mutaciones en el consumo	254
5.8.2.4. Cambios legislativos liberalizando el mercado y los horarios	254
5.8.3. La evolución de las grandes superficies comerciales y su impacto territorial	255

5.8.3.1. La evolución de las grandes superficies comerciales	255
5.8.3.2. Impactos urbanístico-territoriales	256
5.8.4. El gran comercio y los retos de la ETE	256
5.8.5. Desarrollo y cambios legislativos que afectan al comercio en relación con la Ordenación del Territorio en la Unión Europea	257
5.8.5.1. El cumplimiento del artículo 2 de la Comunidad, acorde con los objetivos de la Ordenación del Territorio de la UE ..	257
5.8.5.2. Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior: la OT como razón imperiosa de interés general	258
5.9. El turismo sostenible y la ordenación territorial	260
5.9.1. Evolución del turismo en relación con el patrimonio y el desarrollo sostenible	260
5.9.1.1. La etapa: preindustrial	260
5.9.1.2. La etapa del turismo masivo desarrollista: 1960-1975	261
5.9.1.3. La etapa postindustrial: nueva fórmula turística	261
5.9.2. La coordinación entre ordenación del territorio y turismo sostenible	263
5bis Ordenación del territorio y actividades económicas en el ámbito regional:	
Aragón	265
5.10. Localización y zonificación de las actividades económicas en Aragón	265
5.10.1. La inadecuada consideración sistémica de las actividades económicas en la antigua LOTA	265
5.10.2. La zonificación en las leyes de OT de Aragón	266
5.10.3. Zonificación y localización de las actividades económicas en las Directrices Generales de Ordenación Territorial (Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón)	267
5.10.4. Las actividades económicas en las Directrices Generales de Ordenación Territorial	269
5.10.5. Las directrices parciales sectoriales o especiales en las leyes de OT de Aragón	270
5.11. Industria y OT en Aragón	271
5.11.1. Planificación territorial de la industria	271
5.11.1.1. Suelo industrial: economicidad y equidad en su localización	271
5.11.1.2. Planes de innovación, relocalización y mejora de las actividades industriales.	273
5.11.2. La localización de la industria como motor del territorio en el entorno metropolitano de Zaragoza	274
5.11.2.1. Las dos primeras industrializaciones y su impacto territorial	274
5.11.2.2. Los ejes industriales del espacio metropolitano	275

5.11.3. Los planes de reindustrialización en Aragón: las zonas mineras	277
5.11.3.1. La planificación territorial de la minería aragonesa	277
5.11.3.2. Recursos y características de la minería del carbón en Aragón	278
5.11.3.3. El retroceso de la minería y el plan MINER	279
5.11.3.4. La reconversión de las cuencas mineras turolenses	279
5.12. Ordenación del territorio y comercio en el ámbito regional de Aragón	280
5.12.1. La planificación territorial del comercio en Aragón	280
5.12.1.1. Ley 9/1989 de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón	281
5.12.1.2. El Plan General para el Equipamiento Comercial de 1994 ..	281
5.12.1.3. Ley del Estado 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista	281
5.12.1.4. Ley de 1998 de Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón en relación con el comercio	282
5.12.2. El Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón de 2001 y de 2005	282
5.12.3. Análisis territorial y estructura del comercio aragonés	283
5.12.3.1. Las centralidades urbanas y sus rangos base del plan de equipamientos comarcales y comerciales	283
5.12.3.2. Polaridades comerciales	284
5.12.3.3. Zonas de gran afluencia y municipios turísticos a efectos comerciales	286
5.12.3.4. El aumento del peso y control del mercado por las grandes superficies	287
5.12.3.5. El pequeño comercio	288
5.12.3.6. El comercio rural	288
5.12.4. Impactos urbanístico-territoriales de los grandes almacenes y grandes superficies: el caso de Zaragoza	289
5.12.5. Instrumentos de ordenación del territorio en Aragón para ordenar el comercio desde el punto de vista territorial	291
5.12.5.1. Las posibles Directrices especiales de Ordenación Territorial del Comercio	291
5.12.5.2. Instrumentos especiales de ordenación territorial: Planes y Proyectos comerciales de Interés General de Aragón	292
5.12.6. Conclusiones.	293
5.13. Turismo sostenible y OT en Aragón	294
5.13.1. La planificación turística en Aragón	294
5.13.2. El turismo sostenible en el Pirineo aragonés	295

5.13.2.1. El Pirineo aragonés en las estrategias territoriales europeas del desarrollo sostenible	296
5.13.2.2. Las etapas del turismo pirenaico en relación con el desarrollo sostenible	296
5.13.2.3. Programa Leader y turismo en el Pirineo aragonés	297
5.14. Las actividades económicas a nivel subregional, su tratamiento en las Directrices parciales del Pirineo aragonés	298
6. La ordenación territorial de la naturaleza, del patrimonio y del paisaje	301
6.1. La nueva ordenación del territorio desde la sostenibilidad	301
6.2. Las políticas medio ambientales de la U.E. en relación con la OT	303
6.2.1. La conexión entre políticas territoriales y ambientales	303
6.2.2. Los estudios de impacto ambiental en la Unión Europea	304
6.3. La Estrategia Territorial de la U.E. en relación con el patrimonio natural-cultural	305
6.4. El sistema ambiental en los planes regionales europeos	307
6.5. El paisaje en la ordenación del territorio	308
6.5.1. El paisaje como expresión del patrimonio: la Convención Europea del Paisaje	308
6.5.2. La cartografía del paisaje para la ordenación del territorio	313
6.5.2.1. Mapas básicos y descriptivos de paisaje	314
6.5.2.2. Mapas de diagnóstico del paisaje	317
6.5.2.3. Mapas de dinámica del paisaje	318
6.5.2.4. Mapas prescriptivos del paisaje	318
6.6. La experiencia de los parques regionales de Francia	319
6.7. La coordinación de las redes y espacios del patrimonio natural y cultural: su aplicación al Véneto	320
6bis. Naturaleza, cultura y paisaje en la ordenación y el desarrollo territorial de Aragón	323
6.8. Naturaleza y cultura en las LOTA de 1992 y 2009	323
6.9. Los PORN en Aragón	325
6.9.1. Caracterización de los territorios objetos de PORN en Aragón	326
6.9.2. Un ejemplo de elaboración de PORN: el caso del Moncayo	327
6.9.2.1. El proceso de elaboración del PORN	327
6.9.2.2. Contenido del plan de ordenación de los recursos naturales de la comarca del Moncayo	328
6.9.2.3. El plan de uso y gestión: ámbitos de planificación	329
6.9.2.4. Zonificación y regimenes de protección	329
6.9.2.5. Normativa general y específica	329

6.10. Los estudios de impacto territorial y ambiental aplicados a proyectos de pistas de esquí.	331
6.10.1. El estudio de impacto territorial aplicado al primer proyecto de Javalambre	331
6.10.2. Los estudios de impacto ambiental en la ampliación de las pistas de Javalambre	336
6.11. Planes y figuras de protección, ordenación y valorización del patrimonio cultural	338
6.11.1. Programa Terra Incognita	338
6.11.2. Los parques culturales	339
6.12. Naturaleza y patrimonio en las directrices generales de OT de Aragón	342
6.12.1. Criterios	342
6.12.2. Directrices generales de ordenación territorial	343
6.13. Paisaje y OT en Aragón	347
6.13.1. La cartografía del paisaje para la ordenación del territorio. Aplicación a Aragón	347
6.13.2. La protección del paisaje en las directrices del Pirineo	350
7. El agua y la ordenación del territorio	355
7.1. El agua en la planificación territorial	355
7.1.1. De las civilizaciones del agua a las primeras experiencias de las cuencas en OT	355
7.1.2. La consideración territorial y holística del agua	357
7.2. La nueva planificación territorial	358
7.2.1. La necesidad de una nueva forma de planificar	358
7.2.2. La Estrategia Territorial Europea de 1999 y el agua	359
7.2.3. Agua y desarrollo sostenible en el Mediterráneo	360
7.3. El agua en los planes regionales europeos	361
7.4. La planificación hidráulica en España	362
7.4.1. Los planes de obras hidráulicas nacidos del Regeneracionismo	362
7.4.2. Los planes de cuenca e intercuencas	363
7.4.3. La crisis de la planificación hidráulica economicista	363
7.5. La planificación territorial en la España de las autonomías en relación con el agua	364
7.5.1. Competencia del Estado y de las comunidades autónomas	364
7.5.2. Mecanismos de coordinación usos del suelo y agua	365
7.5.3. El agua en los planes territoriales	365
7bis. El agua y la ordenación del territorio en Aragón	367
7.6. La ordenación de los usos del agua en la cuenca del Ebro	367

7.6.1. El Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro	367
7.6.2. Usos del agua en el Plan del Ebro	368
7.7. La planificación territorial de los usos del agua y de los usos del suelo: el caso de Aragón	369
7.7.1. La crisis del modelo tradicional de la política del agua	370
7.7.2. Instrumentos para la coordinación de los usos del agua y del suelo	371
7.7.2.1. La ley aragonesa de ordenación y participación en la gestión del agua	372
7.7.2.2. El Plan de Infraestructuras hidráulicas de la Ley de Direc- trices Generales de Ordenación Territorial para Aragón	374
7.7.3. El Corredor del Ebro zaragozano: ejemplo de descoordinación usos del agua subterránea-usos del suelo	375
 3. ^a PARTE. LAS AREAS TERRITORIALES Y LAS DIRECTRICES ZONALES.....	381
 8. La ordenación de las áreas urbanizadas y metropolitanas	383
8.1. La ordenación del espacio urbanizado y del territorio	383
8.1.1. Las diferencias entre el urbanismo y la ordenación del territorio ...	384
8.1.2. Problemas de la ciudad industrial y primeras soluciones	384
8.1.3. Las primeras legislaciones de planificación urbanística	386
8.1.4. Los modelos de planificación en el siglo XX	386
8.1.4.1. La ciudad-jardín	387
8.1.4.2. Ciudad-región	387
8.1.4.3. La ciudad de las torres. Le Corbusier	389
8.1.4.4. La ciudad de viviendas unifamiliares en la autopista: Wright	390
8.1.4.5. La ciudad postindustrial: los promotores, los <i>waterfront</i> y las Expo	390
8.1.5. La evolución de la legislación y planificación urbanística española	392
8.1.5.1. La planificación hasta mitad del siglo XX	392
8.1.5.2. La planificación desde la ley de 1956	393
8.1.5.3. La planificación autonómica	394
8.1.6. Tipos de planes y clasificaciones de los usos del suelo urbano	396
8.1.6.1. Tipos de planes de ordenación urbana	396
8.1.6.2. Clasificaciones de usos del suelo urbano	396
8.1.7. La nueva concepción del espacio urbanizado en la ley del suelo del 2007	398
8.2. Génesis y conceptos de las grandes áreas urbanizadas	399
8.2.1. Génesis de la explosión urbanizada	400
8.2.2. Conceptos y denominaciones	401

8.3.	El análisis territorial de las áreas urbanizadas y metropolitanas	406
8.3.1.	La estructura espacial: tipos	406
8.3.2.	Los espacios diferenciados y su organización	407
8.3.3.	Los usos del suelo	408
8.4.	La gestación de la ordenación territorial de las áreas metropolitanas y de la ciudad difusa	409
8.4.1.	La ordenación territorial de las áreas y de los sistemas metropolitanos estatales	409
8.4.2.	La ciudad difusa, la postmetrópolis y su control	411
8.5.	Las estrategias territoriales de las áreas urbanizadas y metropolitanas en la Unión Europea	413
8.6.	Los objetivos y modelos de la planificación territorial metropolitana	415
8.6.1.	La ordenación de los asentamientos urbanos	417
8.6.2.	Las infraestructuras de transporte	420
8.6.3.	La ordenación de la localización de las actividades económicas	422
8.6.4.	La ordenación de los usos del suelo: protección e incompatibilidades	423
8.7.	Los espacios metropolitanos españoles: planificación y gestión	425
8.7.1.	Creación, desaparición y necesidad de las áreas metropolitanas	425
8.7.2.	Tipos de planificación y gestión para los espacios metropolitanos	427
8bis.	La ordenación de los espacios urbanizados y metropolitano de Aragón	431
8.8.	La ordenación de los espacios urbanizados de Aragón	431
8.9.	La Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón	431
8.9.1.	El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), figura única de planeamiento general	433
8.9.2.	Mantener el modelo de ciudad compacta frente a la dispersa.	433
8.9.3.	Clasificación de los suelos y ejecución	434
8.9.4.	La ordenación estructural.	434
8.9.5.	La ordenación de las diferentes clases de suelo.	435
8.9.6.	Los nuevos documentos técnicos del PGOU: mapas de riesgo y documentación ambiental	438
8.9.7.	Instrumentos de política urbanística y del suelo	438
8.9.8.	Edificaciones y usos del suelo: parcelaciones ilegales	440
8.9.9.	Las normas subsidiarias y complementarias provinciales	441
8.10.	El planeamiento urbanístico de Huesca	442
8.10.1.	La capital altoaragonesa y su contexto territorial	442
8.10.2.	Los objetivos del planeamiento	442
8.10.3.	La estructura viaria general articuladora.	443
8.10.4.	La clasificación del suelo y el programa de transformación.	443
8.10.5.	Los sistemas generales	444

8.10.6. La industria.	445
8.10.7. Conclusiones: el plan de Huesca desde la perspectiva urbanística actual.	446
8.11. El plan de Zaragoza	447
8.11.1. El plan estratégico de Zaragoza: Ebrópolis	447
8.11.2. EL PGOU de Zaragoza en el contexto de las directrices generales	449
8.11.3. Objetivos del Plan General de Zaragoza	449
8.11.4. El Plan General de Zaragoza. Texto refundido del 2007	451
8.12. El espacio metropolitano de Zaragoza y su ordenación	453
8.12.1. El concepto de ciudad-región para la planificación de Zaragoza-Aragón	454
8.12.2. La articulación desde el sistema de ciudades	454
8.12.3. El aprovechamiento de la situación privilegiada mediante las nuevas infraestructuras: la duplicación de suelo urbanizado en el último decenio	455
8.12.4. De la ciudad compacta preindustrial a la periurbanización	456
8.12.5. La estructura del suelo metropolitano a mitad de los noventa	458
8.12.6. El peso de la ciudad central respecto del área metropolitana	462
8.12.7. La Expo de Zaragoza de 2008 y los impactos urbanísticos y territoriales	463
8.12.8. El espacio económico metropolitano actual según ejes	466
8.12.9. Problemas del entorno metropolitano de Zaragoza y necesidad de su ordenación	467
8.12.10. El marco normativo: la directriz parcial del entorno metropolitano de Zaragoza en las directrices generales	468
8.12.11. El área funcional del entorno metropolitano de Zaragoza y los límites de la comarca-mancomunidad	470
8.12.12. La gobernanza del Entorno Metropolitano de Zaragoza: nuevas normas urbanístico-territoriales	473
8.12.13. Previsiones de suelos urbanizables y falta de planificación	475
8.12.14. Objetivos y estructura de un plan o Directriz Territorial para el entorno metropolitano de Zaragoza	477
8.12.15. La gestión metropolitana: Consorcios sectoriales frente entidad metropolitana	479
9. La ordenación de áreas de baja densidad (espacios rurales): comarcalización y planes comarcales	481
9.1. Las zonas de baja densidad y las políticas de ordenación territorial en Europa	482
9.1.1. La conformación de las áreas de baja densidad	482

9.1.2. Los problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación: las relaciones campo-ciudad	484
9.1.3. Los primeros planes y políticas (exógenas) de ordenación territorial en las zonas de baja densidad	487
9.1.4. El desarrollo local endógeno en las políticas territoriales europeas	490
9.1.5. El desarrollo endógeno-exógeno en la ETE	493
9.1.6. Actores, instrumentos y estrategias para la ordenación y desarrollo de espacios poco urbanizados	496
9.2. La política territorial en las áreas rurales españolas: La Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural	498
9.3. El nivel comarcal en la Unión Europea como unidad de desarrollo territorial	500
9.3.1. La aparición de la instancia comarcal o de <i>pays</i> en los noventa	501
9.3.2. La experiencia de <i>pays</i> en Francia	502
9.4. Las comarcas en España	505
9.4.1. Evolución de su significado	505
9.4.2. El concepto geográfico de comarca	506
9.4.3. La utilización de la comarca a partir del siglo XIX	507
9.4.3.1. La región y la comarca hasta la guerra civil	508
9.4.3.2. La comarca después de la guerra civil	510
9.4.4. La comarca en la España democrática	513
9.4.4.1. La comarca en la transición española	513
9.4.4.2. El marco legal de la comarca como entidad supramunicipal.....	514
9.4.4.3. Cooperación intermunicipal en la ordenación y desarrollo territorial en España	515
9.4.5. Los tipos de comarcalización en la España autonómica	516
9.4.5.1. Comarca y comarcalización en Castilla y León	517
9.4.5.2. La comarca en Galicia	519
9.4.5.3. La comarcalización catalana	520
9bis. La ordenación de las áreas de baja densidad en Aragón. Comarcalización y directrices comarcales	523
9.5. Del desarrollo rural a la ordenación territorial	523
9.5.1. El programa de desarrollo rural para Aragón (PDR)	524
9.5.2. El objetivo 2	526
9.5.3. Los LEADER	528
9.5.4. La aplicación de la Ley 45/2007 de <i>Desarrollo Sostenible del Medio Rural</i>	529
9.6. El proceso comarcal aragonés y la ordenación territorial	530

9.6.1. Las leyes básicas de la ordenación territorial de Aragón y la comarca	531
9.6.2. La ley de comarcalización de Aragón de 1993	533
9.6.2.1. El proceso de creación de la comarca	534
9.6.2.2. Competencias y gobierno de la comarca	534
9.6.3. La Ley de Medidas de Comarcalización del 2001	535
9.6.4. Las comarcas resultantes del proceso y la ordenación territorial	536
9.7. Directrices de ordenación territorial de una comarca: las del Matarraña	539
9.7.1. Planteamiento y contenido de los documentos que constituyen las directrices	539
9.7.2. Memoria (análisis territorial y diagnóstico)	540
9.7.2.1. Ámbito territorial	540
9.7.2.2. Actividades económicas	541
9.7.2.3. Medio natural	542
9.7.3. Estrategias y criterios	543
9.7.3.1. Objetivos territoriales	543
9.7.3.2. Estrategias territoriales	543
9.7.3.3. Criterios	543
9.7.3.4. Cooperación institucional	544
9.7.4. Normativa que regula las Directrices	545
9.7.4.1. Objetivos generales	545
9.7.4.2. Suelo no urbanizable genérico	545
9.7.4.3. Suelo no urbanizable especial	546
9.7.4.4. Compatibilidad entre desarrollo territorial y protección	546
9.7.4.5. Conservación y mejora del patrimonio cultural	546
9.7.4.6. Rehabilitación y restauración del patrimonio cultural	547
9.7.4.7. Protección del paisaje	547
10. La ordenación de los territorios de montaña en Europa	549
10.1. El concepto de área de montaña: criterios para definirla	550
10.1.1. Tipos de áreas: homogéneas, funcionales y administrativas	550
10.1.2. Las primeras definiciones europeas por sus limitaciones para la agricultura	551
10.1.3. La delimitación de la montaña española a partir de las limitaciones agrícolas	553
10.1.4. El concepto de «tierra alta» basado en criterios mixtos	553
10.1.5. Los criterios de sostenibilidad de la montaña a partir de la Agenda 21	554
10.2. Justificación de una política exclusiva de áreas de montaña frente a las áreas desfavorecidas	555

10.2.1. Origen común de la marginación de las áreas de montaña y de las desfavorecidas	555
10.2.2. Diferencias que justifican una política exclusiva de áreas de montaña frente a las áreas desfavorecidas	555
10.3. La diferenciación de las políticas territoriales de montaña en Europa	557
10.3.1. Las políticas territoriales a partir de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983	557
10.3.2. La diferenciación de las políticas de montaña en la Estrategia Territorial Europea	558
10.4. Estrategias de la ordenación del territorio en áreas de montaña	558
10.4.1. Para un desarrollo territorial equilibrado	559
10.4.2. Para un desarrollo sostenible	559
10.5. Documentos específicos sobre la montaña en Europa	560
10.5.1. «Carta europea de regiones de montaña» del Consejo de Europa	560
10.5.2. Documentos de las instituciones de la UE	560
10.6. Previsiones de actuación respecto de la montaña en la Unión Europea	561
10.6.1. Integración de la montaña en la futura política de los Fondos Estructurales	561
10.6.2. Elaboración de una política europea de la montaña que sirva de modelo	563
10.7. Políticas de las comunidades autónomas con incidencia en áreas de montaña	563
10.7.1. Programas de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña	564
10.7.2. Ley de Montaña y Planes Comarcales de Cataluña	565
10.7.3. Planes o Directrices Parciales de Ordenación del Territorio	565
10.7.4. Los Planes Especiales de Protección del Espacio Rural de Montaña	566
10.7.5. Los planes estratégicos de las áreas de montaña	566
10bis La ordenación de los territorios de montaña en Aragón	567
10.8. Políticas públicas de Aragón con incidencia en las áreas de montaña	567
10.8.1. Análisis	567
10.8.2. Las fórmulas legales y planificadoras para una política integral de la montaña en Aragón	569
10.9. Las directrices parciales de ordenación territorial del Pirineo aragonés y la ley para su protección y desarrollo	569
10.9.1. Las directrices parciales de ordenación territorial del Pirineo aragonés	571
10.9.2. Manifiesto del Pirineo	576

10.9.3. Ley de Ordenación, Protección y Desarrollo del Pirineo	
Aragónés	578
10.9.4. El pacto ciudad-montaña	581
10.9.5. La mesa de la montaña: una experiencia de deliberación	584
Bibliografía	587