

EL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA

JULIO CÉSAR TEJEDOR BIELSA

SUMARIO. I. EL MARCO JURÍDICO DE LA COMARCALIZACIÓN Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ARAGÓN: 1. La perspectiva de la comarcalización. 2. La perspectiva de la ordenación territorial. — II. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA. INFRAESTRUCTURAS, LOGÍSTICA Y PLANEAMIENTO METROPOLITANO. — III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL AVANCE DE DIRECTRIZ PARCIAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA: 1. Planteamiento general y ámbito de trabajo. El espacio metropolitano como ámbito funcional idóneo trascendente de la comarca metropolitana de Zaragoza. 2. El diagnóstico de la situación del espacio metropolitano. 3. Los objetivos y estrategia territorial y su articulación como Directrices. 4. Una cuestión clave: La coordinación inadministrativa y la organización instrumental del espacio metropolitano de Zaragoza. — NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. EL MARCO JURÍDICO DE LA COMARCALIZACIÓN Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN ARAGÓN

1. La perspectiva de la comarcalización

Tras la última oleada de reformas de los Estatutos de autonomía, que ha supuesto una sustancial equiparación competencial, que no financiera, de la mayor parte de las Comunidades Autónomas, la acción legislativa ha comenzado a centrarse en la descentralización local y en la reestructuración de las entidades locales para agilizar su funcionamiento. Así lo ha hecho nuestra Comunidad Autónoma, merced a lo dispuesto en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía, que establece que una Ley de las Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas, proceso que debe afrontarse, lógicamente, en el marco de los principios constitucionales, que incorporan la garantía constitucional de la provincia y el municipio, y la legislación básica estatal, que la desarrolla.

Sobre tal base, que contempla el proceso comarcalizador como simple posibilidad, la Comunidad Autónoma viene proporcionando un decidido

impulso a la comarcalización desde 1993, año en que se aprobó la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, animada por las previas experiencias integradoras que auspició la política de fomento de mancomunidades. No éste el momento de profundizar en los planteamientos de dicha norma, pero sí de advertir de la necesidad de cohonestarla con los postulados sobre la cuestión de la legislación básica estatal sobre régimen local y, muy especialmente, con la garantía constitucional de la autonomía municipal. La Ley 10/1993, en todo caso, fue una norma que, para impulsar el proceso comarcalizador, trató de partir de las experiencias integradoras planteadas a través de mancomunidades, de base voluntaria por tanto, y, en este sentido, declara su propósito de «recoger, consolidar y potenciar las experiencias de aquellas mancomunidades de fines generales y ámbitos geográficos adecuados que han sido precursores en la organización de servicios supramunicipales». Esta norma, por lo demás, se limita a actuar como norma cabecera de las que habrían de venir después, para establecer el mapa comarcal (disposición adicional segunda) o para crear cada una de las comarcas (artículo 5). Poco establece la Ley 10/1993 sobre el área metropolitana de Zaragoza, respecto de la cual prevé su disposición adicional tercera que «en el caso de que por ley de las Cortes de Aragón se cree el Área Metropolitana de Zaragoza con el carácter de entidad local, podrán corresponder a la misma las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial».

El siguiente paso en la política impulsada por la Comunidad Autónoma para la reorganización política y administrativa de su territorio fue dado mediante la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, producto del proceso regulado en la anteriormente citada disposición adicional segunda de la Ley 10/1993. La Ley 8/1996 tiene por objeto establecer la delimitación comarcal de Aragón determinando los municipios que integran cada demarcación hasta un total de treinta y tres ámbitos. Ello no supuso, como consecuencia de las polémicas suscitadas por la propuesta y la más que posible conveniencia de refundir algunas de las demarcaciones, la congelación del mapa comarcal, pues si ya los artículos 2 y 3 contemplaban la posibilidad de unificar ámbitos comarcales o de modificarlos, por Ley esto último, el artículo 3 de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, a la que me referiré posteriormente, establece que «la denominación y delimitación territorial de las comarcas será aquella que se contenga en su Ley de creación, entendiéndose, en su caso, modificada la denominación y descripción territorial que se contenga en la Ley 8/1986, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón». En esta norma, por lo demás, aparece la demarcación de la *Comarca de Zaragoza*, que comprende los municipios de Alfajarín, Botorrita, El Burgo de

Ebro, Cadrete, Cuarte de Huerva, Farlete, Fuentes de Ebro, Jaulín, Leciñena, María de Huerva, Mediana de Aragón, Mozota, Nuez de Ebro, Osera de Ebro, Pastriz, Perdiguera, La Puebla de Alfindén, San Mateo de Gállego, Utebo, Villafranca de Ebro, Villanueva de Gállego, Zaragoza y Zuera.

La reciente Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, ha dado el definitivo impulso a la comarcalización en Aragón, como prueba el número creciente de Comarcas creadas y Consejos Comarcales constituidos a lo largo de esta Legislatura, resolviendo varios de los interrogantes suscitados por el proceso de comarcalización y, de forma destacada, los competenciales, los presupuestarios, los de personal y los suscitados por el proceso de transferencias. Característica esencial de dicha norma es, justo es reconocerlo, la transformación del proceso comarcalizador desde un planteamiento voluntarista, coherente con su articulación sobre la base de las mancomunidades, a otro en el que la Comunidad Autónoma, con un efectivo ejercicio de sus competencias en la materia, asume el protagonismo en el impulso y ejecución del proceso comarcalizador. En cualquier caso, la Ley 23/2001 no incide sobre la situación del espacio, comarca o área metropolitana de Zaragoza, cuyo tratamiento especial, en todo caso, se mantiene a la vista de lo establecido en la disposición adicional novena, que, en clara sintonía con los planteamientos de la legislación anterior, excluye a la población de la ciudad de Zaragoza de los procesos de distribución de fondos entre las comarcas, previendo que «los decretos de transferencia de funciones y servicios que afectan a la Comarca de Zaragoza contemplarán, en su caso, compensaciones atendiendo a la naturaleza de la competencia transferida». Nada nuevo, por tanto, a este respecto.

2. La perspectiva de la ordenación del territorio

Junto a la anterior perspectiva que, aun incorporando lógicamente planteamientos competenciales (basta la lectura de la Ley 23/2001 para comprobarlo) es fundamentalmente organizativa, atiende a la reestructuración de las estructuras de poder y de decisión en función de un nuevo ámbito de intereses y de decisión, cual es el comarcal, es preciso considerar también la que proporciona la legislación de la ordenación del territorio. Desde este punto de vista, que sólo puede ser objeto de regulación integrada desde la legislación autonómica, aun cuando, como es sabido, el Estado retiene importantísimas competencias sectoriales sobre infraestructuras en la materia (carreteras, ferrocarriles, aguas o aeropuertos de interés general serían algunas de ellas, sin olvidar, dada su decisiva afección al entorno metropolitano de Zaragoza, su competencia sobre defensa), existe ya relevante normativa autonómica que debe, sin duda, ser detenidamente analizada.

Actualmente, la normativa esencial en la materia viene recogida en Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio y, desde un punto de vista orgánico, en el Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio. En ejecución dicha Ley, posteriormente, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón, en cuyo párrafo 74 se establece que «la expansión del entorno metropolitano de Zaragoza, la correcta ordenación de unos usos del suelo en frecuente conflicto, la necesidad de racionalización en la gestión de determinados servicios (transporte, agua, vertidos, etc.) y la búsqueda de una justa distribución socioterritorial de las cargas financieras y tributarias, aconsejan la elaboración de una Directriz Parcial de Ordenación Territorial del entorno de la ciudad de Zaragoza. Todo ello sin perjuicio de proceder a crear, mediante una ley específica, el Área Metropolitana de Zaragoza como entidad representativa de todos los municipios afectados». Evidentemente, son muchas más las determinaciones sustantivas que incorporan las Directrices Generales y que afectan al espacio metropolitano (basta remitir, entre otros, a los párrafos 72, 73, 95, 96, 97, 98 —que reitera el necesario impulso a la Directriz Parcial y la oportunidad de crear el área metropolitana de Zaragoza—, 154, 165, 203 —nuevamente alusivo a la Directriz Parcial, que habrá de «conseguir una ordenación de conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socioterritorial», 216 o 228).

Las Directrices Parciales, instrumentos para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades públicas y de las actividades de los particulares en un ámbito territorial determinado, las regulan los artículos 26 a 29, fundamentalmente, de la Ley 11/1992, distinguiendo las Directrices Parciales Sectoriales de las Directrices Parciales de ámbito territorial, caso éste de la dedicada al espacio metropolitano de Zaragoza. Éstas últimas Directrices Parciales Territoriales deben incluir el diagnóstico del área considerada, la identificación de los elementos estructurantes de ámbito supramunicipal, las previsiones de desarrollo socioeconómico, el establecimiento de un sistema de información y conexión entre las Administraciones públicas, el señalamiento de áreas de suelo y bienes culturales sometidos a medidas de protección activa, de áreas de suelo sometidas a medidas de protección pasiva y de áreas de suelo sometidas a medidas de protección preventiva, criterios para el uso del territorio, orientativos o vinculantes, para la fijación de clasificaciones y calificaciones concretas de suelo o para la fijación densidades y aprovechamientos urbanísticos homogéneos en áreas determinadas en

función de los objetivos de ordenación del territorio, definición de las áreas de uso agrícola o forestal que es necesario conservar o ampliar, enumeración de proyectos motores para el desarrollo socioeconómico, emplazamiento de infraestructuras, equipamientos y servicios de especial interés para el área ordenada, con previsión, en su caso, de las oportunas compensaciones o cualesquiera otras determinaciones que se consideren precisas en cada caso.

Prescindiendo ahora del procedimiento de aprobación de las Directrices Parciales, ampliamente participativo y sin duda trabajoso, resulta especialmente importante tener presente el posible efecto vinculante de las determinaciones de las Directrices de conformidad con el artículo 14 de la Ley 11/1992 y, en particular, el que tienen en todo caso aquellas determinaciones de las mismas que adopten medidas que comporten la clasificación directa del suelo no urbanizable o reclasificación del mismo, clasificado en origen como urbanizable no programado (ahora no delimitado) o apto para urbanizar, medidas que se deriven de disposiciones sobre protección del medio ambiente o aquellas que impongan clasificaciones urbanísticas, concretas y delimitadas justificadas en orden al interés supramunicipal.

En cualquier caso, al margen de la incidencia que haya de tener la planificación territorial sobre el conjunto del espacio metropolitano de Zaragoza, que puede ser muy amplia, no lo es menor, dada su situación estratégica dentro de la Comunidad, en la confluencia de los dos ejes de la misma, la posible intervención directa de la Comunidad Autónoma a través de los Proyectos Supramunicipales regulados en los artículos 76 y siguientes de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. Tal es el caso, recientemente, del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logística de Zaragoza, aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 22 de marzo de 2002, y el Proyecto Supramunicipal del Polígono Tecnológico del Reciclaje, aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 12 de junio de 2002. A la incidencia de estos proyectos, y de otros, se dedican las páginas que siguen.

II. LA TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA. INFRAESTRUCTURAS, PLANEAMIENTO METROPOLITANO Y LOGÍSTICA

En un trabajo anterior, planteé ya algunas reflexiones y problemas derivados de las carencias de eficaces procedimientos de coordinación de las diferentes acciones públicas sobre el territorio del espacio metropolitano de Zaragoza. Varias de las cuestiones que allí puse de manifiesto quiero ahora

recuperar desde la específica perspectiva objeto de este trabajo, el espacio metropolitano de Zaragoza. Y es que el mismo se está viendo afectado por actuaciones de implantación de nuevas infraestructuras que, como ocurre con la línea de ferrocarril de alta velocidad de Madrid a Francia, exceden ampliamente su específico ámbito de intereses, actuaciones que, unidas a otras que tratan de dar directa satisfacción a éstos, tales como la ejecución de los cinturones de ronda de Zaragoza, han actuado como catalizadores de otros proyectos no menos ambiciosos, como puede ser el de la plataforma logística, también ya en ejecución.

De alguna manera, el conjunto de actuaciones en curso quiebran la anterior situación de estancamiento del espacio metropolitano desde la perspectiva de las grandes infraestructuras de servicios y de comunicaciones. Existe una cierta sensación de puesta al día del espacio metropolitano, que en las dos últimas décadas, al menos, estaba huérfano de grandes proyectos transformadores. Indudablemente, en esa puesta al día corresponde un papel esencial a la ejecución de infraestructuras esenciales como el tercer y el cuarto cinturones de Ronda, la completa transformación ferroviaria de la ciudad, debida a la llegada del ferrocarril de alta velocidad, pero que afecta también al ferrocarril convencional y, especialmente, a las mercancías, con la construcción de la estación intermodal de Delicias, que incluye la demandada estación de autobuses, la ronda sur ferroviaria que liberará de tráfico de mercancías los túneles de Goya y Tenor Fleta, aumentando notablemente su potencial y la segunda parada del AVE junto al aeropuerto, la ejecución de la plataforma logística, la previsión de la futura dorsal del aeropuerto para liberar e integrar en la trama urbana el actual acceso de la A-68 por la estación del Portillo, el desdoblamiento de la Carretera Nacional 232 hasta El Burgo de Ebro, en un primer momento, la mejora del abastecimiento de agua de boca al conjunto del entorno metropolitano, entre otros proyectos.

La ciudad de Zaragoza y su espacio metropolitano quedarán pues, en breve, relativamente bien situados en el eje Barcelona-Madrid, así como bien comunicados con el País Vasco, lo que constituye un paso adelante, aunque queda pendiente el logro de una adecuada conexión directa con el Levante y con Francia (eje norte-sur). En cambio, no están resueltas, con las infraestructuras señaladas, las complejas relaciones entre el municipio de Zaragoza y los restantes municipios de su entorno. Tal es el problema que es preciso abordar atendiendo, muy especialmente, al papel central que está llamado a cumplir, coincidente con su ubicación, el municipio de Zaragoza. Su posición en el entorno metropolitano y su abrumadora superioridad en recursos, territorio y población, comportan indudables ventajas para el mismo, pero también pueden condicionar su capacidad de acción desde

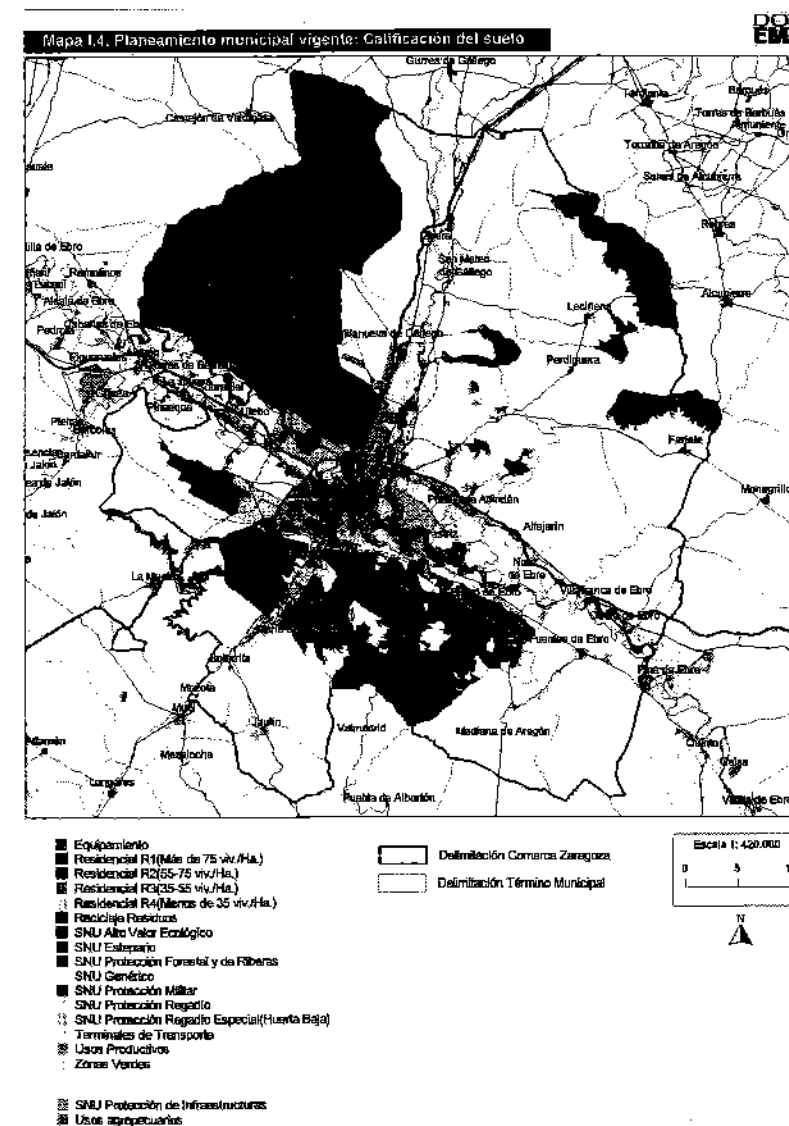
una perspectiva metropolitana, comarcal o autonómica. Bueno muestra de ello proporciona el recientemente revisado Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, que refleja, por obra especialmente del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, que ostenta plena competencia desde la perspectiva de los intereses supramunicipales, de los diversos proyectos estatales y autonómicos que afectan territorialmente al término municipal de Zaragoza.

Precisamente la de la planificación urbanística es una de las cuestiones fundamentales en el futuro devenir del espacio metropolitano de Zaragoza. Y es que el peso demográfico y territorial de Zaragoza hacen que su planeamiento general, más allá de su función de ordenación integral del término municipal, tenga una dimensión supralocal evidente que le convierte en el eje central de toda la acción pública sobre el territorio del conjunto del espacio metropolitano. Por sí mismo, a mi juicio, el Plan General de Zaragoza tiene un marcado componente metropolitano que, desde una perspectiva funcional, obliga a la Comunidad Autónoma, cuyas competencias al respecto son innegables, a intervenir sobre el mismo más allá de lo que pudiera resultar habitual en otros documentos similares. Obviamente, no es la directa intervención autonómica la única alternativa posible y así, la propia estructura institucional del espacio metropolitano bien pudiera resultar llamada a cumplir esta función en un nivel mucho más adecuado al ámbito de intereses afectados. La dimensión metropolitana del Plan General de Zaragoza deriva, entre muchos otros factores, de la propia situación estratégica de la ciudad en Aragón, en plena intersección entre el valle del Ebro y el eje norte-sur, que ha forzado el debate sobre cuestiones tales como la ordenación de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad, y la reordenación de las convencionales, la recuperación de antiguos espacios ferroviarios, militares y penitenciarios para la ciudad, la articulación de la iniciativa conducente a la ejecución y ordenación de la plataforma logística, la previsión de una red de cercanías metropolitana articulada, en esencia, sobre los dos grandes ejes que conforman la ciudad de Zaragoza o la incorporación a la ciudad del Ebro, impulsada por la ilusionante expectativa de la Exposición Universal de 2008.

Por otra parte, más allá del positivo papel integrador que pueda tener el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza desde la perspectiva metropolitana, debe tenerse presente la posibilidad de que del mismo deriven notables problemas que sólo una adecuada coordinación del conjunto del planeamiento general que afecta al espacio metropolitano, de la mano de una específica entidad territorial o institucional de ámbito metropolitano o, en su defecto, de los órganos autonómicos competentes, puede evitar. Así, por ejemplo, no puede sino considerarse en extremo negativa la actual

situación en cuanto a la concepción y aplicación de los criterios de protección del territorio aplicados por los diferentes municipios del espacio metropolitano que han dado lugar a muy diversos niveles y regímenes de protección y uso del suelo no urbanizable, difícilmente justificables desde una perspectiva metropolitana y que, en mi opinión, deberían merecer alguna atención de la futura Directriz Parcial de Ordenación Territorial para el espacio metropolitano, que no se presta en el Proyecto, por cierto, máxime atendido el contenido del apartado 198 de la Ley 7/1998, que establece que «se unificarán los criterios de calificación de suelo no urbanizable protegido y de la normativa de protección aplicable». El mapa que se inserta, tomado del Proyecto de Directriz Parcial del espacio metropolitano de Zaragoza, constituye buena muestra de las excesivas divergencias en la calificación del suelo no urbanizable, producto del hecho de que en la revisión del Plan General de Zaragoza fuesen muy escasos, atendida la extensión de su término municipal, los terrenos clasificados como suelo no urbanizable genérico, y ello como consecuencia del afán del municipio de proteger su territorio frente a desarrollos urbanísticos no impulsados desde la Administración.

No podría concluirse este epígrafe, en el que trato de dar cuenta de las más relevantes actuaciones que están desarrollándose actualmente en el espacio metropolitano, sin aludir, siquiera brevemente, a la plataforma logística, la mayor obra pública realizada por la Comunidad Autónoma en sus ya más de veinte años de historia. Ya las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio, sentaban con claridad el papel motor asignado a la ciudad de Zaragoza, como centro de gravedad del istmo pirenaico, y al conjunto de su área metropolitana, en cuyo ámbito se consideró en extremo deseable que la ejecución de los diferentes proyectos que pudieran plantearse tuviese lugar mediante la concertación entre las administraciones central, local y autonómica. No es de extrañar, por ello, que, junto al decisivo papel que las Directrices Generales asignan a las infraestructuras de comunicación, carreteras, aeroportuarias y ferroviarias (apartados 136, directriz III.tercera), la promoción de Zaragoza como centro del hexágono conformado por Madrid, Bilbao, Burdeos, Toulouse, Barcelona y Valencia, constituya uno de los primeros criterios orientadores de la política territorial incorporado a las Directrices Generales, que confían la tarea, en gran medida, a la elaboración de un *Plan estratégico de Zaragoza y su entorno* que, impulsado desde la *Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia, EBRÓPOLIS*, se plasmó en el documento *Proyecto «Zaragoza 2010» en sus dimensiones estratégicas, socioeconómicas y culturales*, sin dejar lugar a dudas acerca del carácter esencial que el desarrollo del potencial logístico de Zaragoza tiene para el espacio metropolitano, identificando la renta de situación del



área de Zaragoza como una de las principales fortalezas del territorio, potenciada, además, por las nuevas infraestructuras ferroviarias y la condición de nudo de infraestructuras de comunicación entre el valle del Ebro y el eje Madrid-Barcelona.

Por lo demás, la llamada a la concertación interadministrativa de las diferentes acciones territoriales con objeto de coordinarlas adecuadamente, está en la base del *Convenio entre la Diputación General de Aragón, el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la red arterial ferroviaria de Zaragoza* de 23 de marzo de 2002, que puede consultarse en el Boletín Oficial de Aragón del 10 de abril de 2002, cuyo objeto trasciende con mucho del expresado en su título.

III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL AVANCE DE DIRECTRIZ PARCIAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA

1. Planteamiento general y ámbito de trabajo. El espacio metropolitano como ámbito funcional idóneo trascendente de la comarca metropolitana de Zaragoza

Como ha quedado señalado anteriormente, Ley 7/1998 prevé la elaboración de una Directriz Parcial Territorial del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza para conseguir una ordenación de conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socioterritorial. Ya en 1995 se redactó un Avance de Directriz Parcial del Área Metropolitana que constituyó, sin duda, el primer documento de intervención territorial en el entorno de Zaragoza, definido por treinta y siete municipios, documento que, si bien no llegó a tramitarse, sirvió como referencia para el desarrollo de algunos instrumentos de planeamiento urbanístico municipal.

En el actual contexto, ya expuesto, según señala la presentación del Proyecto de Directriz Parcial de lo que se denomina Espacio Metropolitano de Zaragoza, no coincidente, por cierto, con la demarcación comarcal de Zaragoza, *«la Directriz Parcial del EMZ debe servir para dar coherencia y madurez a la ordenación de una «Gran Ciudad», sin descuidar la atención a escalas menores (barrios en la Ciudad Central, barrios rurales, municipios del EMZ). El cómo se debe producir el crecimiento llevará implícito una formulación del modelo de «Gran Ciudad» para el EMZ. Para ello debe elaborarse un Modelo global que atienda de manera especial a los siguientes aspectos: Ordenación del suelo residencial y del suelo productivo en las orlas y en los corredores. Ordenación del transporte colectivo (Tranvía, Trenes de cercanías, Autobuses, etc.). Ordenación de los Equi-*

pamientos metropolitanos. Potenciación de Áreas de centralidad. Ordenación del sistema de Espacios Libres del EMZ».

Sin embargo, como señala igualmente la presentación, no es suficiente con formular objetivos, sino que *«debe formarse un organismo de seguimiento y, sobre todo, de dinamización de las acciones en materia de política de suelo en el EMZ. Sólo mediante una política activa y continuada a lo largo de un amplio periodo de tiempo pueden contrarrestarse las fuerzas del mercado inmobiliario, que bajo la cobertura que les proporciona la legislación urbanística, tratarán de distorsionar el modelo polinuclear, sostenible y compacto que formula la Directriz».*

Cuestión que merece especial atención es la relativa al ámbito de aplicación del Proyecto de Directriz Parcial. Así, si la comarca metropolitana de Zaragoza, conforme al ámbito delimitado según la Ley 8/1996, incluye veintitres municipios, a saber, en el eje norte Zuera, San Mateo de Gállego y Villanueva de Gállego, en el eje sur Cuarte de Huerva, Cadrete, María de Huerva, Botorrita, Jaulín y Mozota, en el eje este La Puebla de Alfindén, Nuez de Ebro, Villafranca de Ebro, Alfajarín, Osera de Ebro, Pastriz, El Burgo de Ebro, Fuentes de Ebro y Mediana de Aragón, en el eje oeste, Utebo, en el cuadrante noreste Lecifena, Perdiguera y Farlete y ocupando la parte central, y de forma parcial también varios cuadrantes, el municipio de Zaragoza, el Proyecto de Directriz Parcial plantea que, dado que *«es preciso tener en cuenta que la problemática funcional del aglomerado urbano de Zaragoza trasciende los límites administrativos de la CMZ, tal y como se desprende de los trabajos preliminares a esta Directriz»*, resulta conveniente proponer para la misma un ámbito diferente, más amplio, que partiendo del de la comarca metropolitana, trascienda del mismo conformando lo que denomina Espacio Metropolitano de Zaragoza, en el cual se integrarían un total de treinta y cuatro municipios, es decir, los de la comarca metropolitana y por el sur, los municipios de La Muela y Muel, por el oeste, los municipios de la Comarca de Ribera Alta del Ebro y por el Este, Pina de Ebro.

Sorprende comprobar, advertida la expansión territorial del ámbito de trabajo, cómo desde planteamientos sustantivos el Avance de Directriz, frente al relevante papel que podría asumir de conformidad con la Ley 11/1992, realiza un ejercicio de autocontención llegando a afirmarse en el mismo que *«el Modelo Territorial propuesto en esta Directriz Parcial se plantea como referencia y guía de la intervención sobre el espacio físico, actuando sobre algunos de los factores de la realidad territorial, y para una serie de objetivos seleccionados».* Ello no quiere decir que no se pretenda formular en el Avance de Directriz Parcial un concreto Modelo Territorial, por muy inde-

finido que éste resulte, pues lo hay y, según se afirma, *«permite apreciar el valor de posición u oportunidad de determinadas áreas, elementos u operaciones, detecta oportunidades, y selecciona aquéllas que mejor hayan de contribuir al logro de los objetivos propuestos»*.

Así, en primer lugar, se identifican y delimitan las diferentes unidades territoriales o piezas estructurantes del espacio metropolitano de Zaragoza, conforme al mapa que se inserta más adelante, proponiendo para ellas un papel en el funcionamiento del mismo, apostando, en concreto, por completar el crecimiento de la Ciudad Central, incorporando al tiempo un modelo de reparto de la centralidad con trasvases demográficos y de servicios. Es probablemente ésta, a mi juicio, una de las cuestiones clave del documento de Avance. La apuesta del mismo por la Ciudad Central y la simple aspiración de reparto de centralidades, de descentralización concentrada, por tanto, es esencial y puede condicionar el correcto funcionamiento de varias de las redes propuestas, cual es el caso, por ejemplo, de las redes de transporte. En segundo lugar, el Avance de Directrices Parciales, siguiendo de cerca el ejemplo que proporcionan los planes generales, identifica también los sistemas territoriales estructurantes, clasificándolos en los grupos de sistema viario metropolitano, sistema ferroviario, sistema de la logística y transporte de mercancías, sistema de las infraestructuras del ciclo del agua y sistema de espacios libres.

Así pues, *«la consideración global del Modelo Territorial propuesto, de gran escala y largo plazo se configura como instrumento referencial, como modelo tendencial, deseado y comprometido, pero no como norma cerrada ni ley, sin perjuicio de que puedan formularse determinadas directrices vinculantes. En la ejecución de este Modelo serán posibles caminos diversos, que se elegirán según se aprecien las oportunidades y se logren acuerdos»*. No puede ocultarse, por lo demás, como advierte el propio Proyecto de Directriz, que *«muchas de las propuestas que se contienen en las presentes Directrices exigen su debate, asunción e internalización en los Planes Generales de Ordenación de los Ayuntamientos, como requisito imprescindible para su operatividad»*.

La estructura de la propuesta de Avance de Directrices Parciales de Ordenación Territorial del espacio metropolitano de Zaragoza es simple. Partiendo de un diagnóstico integrado de la situación actual del mismo, en el que se identifican las problemáticas y oportunidades del sistema urbano actual y de los sistemas estructurantes del espacio metropolitano (infraestructuras viarias, ferroviarias, espacios libres, recursos ambientales, etc.), se formulan los objetivos generales que deben regir en la selección de las actuaciones y operaciones concretas que se propongan posteriormente, para

culminar planteando la formulación de un modelo de ordenación territorial, integrado por un conjunto ordenado y coherente de actuaciones y operaciones concretas que deberán materializarse en ejecución de la Directriz, para modificar y transformar la situación actual diagnosticada, de acuerdo con los objetivos planteados, así como de un modelo de gestión del territorio metropolitano, que permita dotar de agilidad y eficacia a la ejecución de las actuaciones y operaciones identificadas en la Directriz Parcial.

2. El diagnóstico de la situación del espacio metropolitano

El diagnóstico de la situación actual del espacio metropolitano se afronta desde las perspectivas del medio físico, del sistema urbano actual y de los sistemas estructurantes. Prescindiendo del análisis del medio físico, suficientemente conocido, desde la perspectiva del sistema urbano actual el análisis pone el acento en la inexistencia de una ordenación supramunicipal, justificada porque no ha existido en ningún momento una estructura o visión territorial global del conjunto del espacio metropolitano, dado el peso demográfico y territorial del municipio de Zaragoza y el tradicional retraimiento de la Comunidad Autónoma a la hora de plantear proyectos estratégicos en el entorno de la capital de Aragón. El modelo urbano resultante es el producto del agregado de planeamientos municipales, con todas las disfunciones que ello puede provocar, derivadas de las limitaciones de la competencia urbanística autonómica y las dificultades para articular el conjunto de intereses en presencia. Los desarrollos más importantes han sido lineales siguiendo las redes e infraestructuras existentes, si bien el espacio metropolitano mantiene un alto grado de compacidad y, por ello, de eficiencia y sostenibilidad urbana, si bien tal compacidad resulta amenazada, según entienden los analistas, por la excesiva clasificación en el planeamiento municipal de suelo para usos residenciales o productivos.

El espacio metropolitano resulta conformado, desde esta perspectiva, por una serie de partes o piezas estructurantes, sobre las que se proyectarán las diferentes actuaciones, que son la Ciudad Central, centro metropolitano y polo principal de residencia y servicios, la Orla norte de la Ciudad Central, comprensiva del territorio apoyado en la ronda norte de la ciudad, la Orla Sur de la Ciudad Central, pieza delimitada por el amplísimo sector comprendido entre la Ronda de la Hispanidad (III cinturón) y el IV Cinturón en el sector suroeste de la ciudad, el Corredor Oeste, lineal a lo largo de la autovía de Logroño, el Corredor Sur, igualmente lineal en este caso a lo largo de la Nacional 330, el Corredor de Malpica, comprensivo de la franja delimitada por la autopista A2 por el norte y la carretera nacional II por el Sur, desde el IV cinturón hasta La Puebla de Alfindén, el Corredor

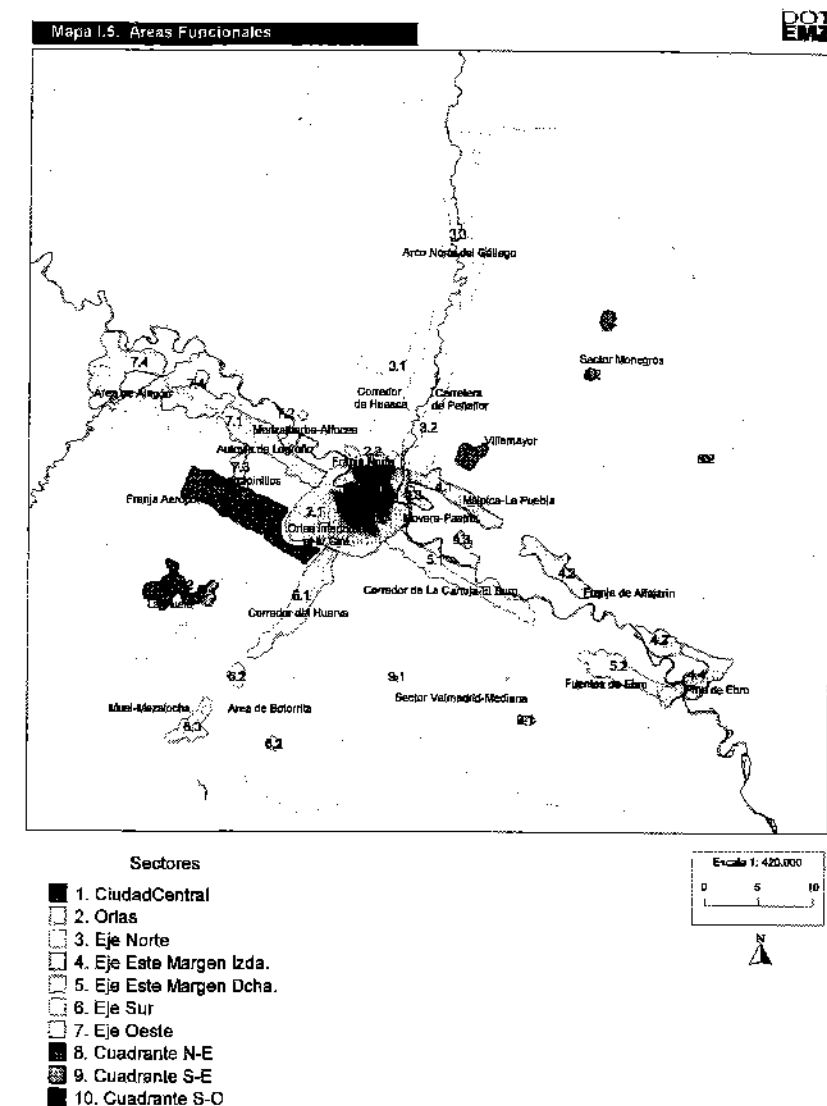
de La Cartuja, estructura en torno a la carretera nacional 232, la Franja Aeroportuaria, al sur del Canal Imperial, el Corredor de Huesca, a lo largo de la autovía de Huesca entre Zaragoza y Villanueva de Gállego, el Arco Norte del Gállego, conformado por los núcleos y municipios estructurados en torno al eje fluvial del Gállego, la Franja de Alfajarín, en torno a la nacional II y al trazado de la A2 que rodea los núcleos, el Arco Este del Ebro, formado por los núcleos de Fuentes de Ebro y Pina de Ebro y, finalmente, el Área de Alagón-Opel España.

Todas las zonas anteriores son agrupadas, para lograr una mayor claridad en las determinaciones posteriores, en los denominados sectores metropolitanos, que serían la Ciudad Central, las Orlas de la Ciudad Central, el Eje Norte, el Eje Este-Margen Izquierda, el Eje Este-Margen Derecha, el Eje Sur, el Eje Oeste, y los Cuadrantes Noreste, Sureste, Suroeste y Noroeste. Es en el marco de estas once zonas metropolitanas en el que se analizan en el Avance de Directrices el sistema de centralidades actual en el espacio metropolitano, distinguiendo las urbanas consolidadas de las centralidades exteriores a la Ciudad Central. Por lo demás, en torno a esas centralidades se estudia la situación actual del parque de vivienda, identificando los movimientos de población que se generan en el espacio metropolitano.

Por lo que respecta a la situación de los sistemas estructurantes, el Avance de Directrices Parciales describe el estado actual y problemática del sistema viario metropolitano, distinguiendo las vías rápida interurbanas, las redes metropolitanas de primer y segundo nivel, del sistema de logística y transportes de mercancías, del sistema de transporte colectivo, muy deficiente y difícilmente alternativo a los desplazamientos con vehículo propio, el sistema de infraestructuras del ciclo del agua, valorado también de forma negativa y el sistema de espacios libres, que se clasifican como espacios fluviales, parques urbanos y suburbanos, áreas forestales y corredores de actividad agrícola, sistema en relación con el cual se pone de manifiesto la práctica inexistencia de zonas verdes metropolitanas.

3. Los objetivos y estrategia territorial y su articulación como Directrices

Analizada la situación actual del espacio metropolitano, afronta el Avance de Directrices la determinación de los objetivos y la estrategia territorial, que giran en torno a la necesidad de reorganizar la periferia, creando, consolidando y conectando entre sí sus diversas centralidades posibles porque los centros periféricos y la comunicación entre ellos son



elementos necesarios para crear un tejido económico a escala metropolitana. En cualquier caso, se percibe en las Directrices como hecho consumado la migración de casi el diez por ciento de la población del espacio metropolitano desde la Ciudad Central a las Orlas, resultado, fundamentalmente, de la concentración de la actividad de promoción de vivienda nueva

en las mismas en perjuicio de desarrollos mayores en las centralidades de los Ejes y Cuadrantes, que podrían contribuir a una mejora de las redes de comunicaciones como resultado de la mayor demanda. El efecto de estas previsiones, a mi juicio, no será sino un crecimiento de la Ciudad Central, que absorberá las Orlas, con una rápida degradación de nuevos barrios del núcleo originario de aquélla diferentes del Casco Histórico, tales como Delicias, San José o Las Fuentes, entre otros.

El Avance de Directrices presupone que, con un índice de crecimiento anual acumulativo en el conjunto del espacio metropolitano estimado en 0,5% (suponiendo que se experimente un incremento notable de los efectivos derivados de políticas de inmigración), la población en 2020 en el espacio metropolitano podría ser de 734.832 habitantes. Se prevé igualmente un mantenimiento de la actividad inmobiliaria en materia de construcción de viviendas, por lo que se prevé la construcción de unas 76.000 viviendas en este período de 20 años. La construcción de estas nuevas viviendas podría repartirse entre las distintos Sectores metropolitanos del espacio metropolitano [30.000 viviendas en la Ciudad Central (un 39,47%), 25.000 en las Áreas (un 32,89%), 18.700 en los Ejes (un 24,60%) y 2.300 en los Cuadrantes (un 3,04% del total)].

En este escenario, precisa el Avance que el reparto de la población en el año 2020 en el espacio metropolitano sería sustancialmente diferente, afirmación francamente cuestionable, del actual, fijando la población de la Ciudad Central en 458.347 habitantes, pasando de tener el 79,16% de la población del espacio metropolitano a tener tan sólo el 62,37%, mientras que las Orlas ganarían población, pasando de 49.298 a 124.548 habitantes y, en consecuencia, de tener el 7,41% de la población del espacio metropolitano a tener el 16,95%, enjugando en gran medida, por tanto, el descenso de la Ciudad Central, en la que se plantearán, sin duda, problemas de degradación de los núcleos que vayan despoblándose en beneficio de las nuevas promociones de viviendas radicadas en ámbitos como Valdespartera o Arcosur. Los Ejes también ganarían población, aunque menos que las Áreas, y pasarían de tener 83.527 habitantes a 139.249 habitantes, es decir, del 12,45% al 18,95%, todo lo cual supone, en conjunto y prescindiendo de los Cuadrantes, que según el Avance no desarrollan un papel tan importante en el conjunto metropolitano, una más que limitada alteración de la situación de partida. Los datos expuestos pueden sintetizarse en la siguiente tabla comparativa, en la que se consignan cifras absolutas de población y viviendas y su correspondiente reflejo porcentual sobre el total aplicable en cada caso:

	Año	Ciudad central	Orlas	Ejes	Cuadrantes
Población	1999	526.480 (79.16%)	49.298 (07.41%)	83.527 (12.45%)	5.765 (0.87%)
	2020	458.347 (62.37%)	124.548 (16.95%)	139.249 (18.95%)	12.688 (1.73%)
Viviendas	1999	215.497 (79.34%)	16.759 (06.17%)	37.039 (17.18%)	2.485 (0.91%)
	Nuevas	30.000 (39.47%)	25.000 (32.89%)	18.700 (24.60%)	2.300 (3.04%)
	2020	245.497 (70.59%)	41.759 (12.00%)	55.739 (16.02%)	4.785 (1.37%)

En relación con las políticas urbanísticas, por lo demás, conviene advertir que el Avance de Directrices plantea formular un modelo de ordenación urbanística metropolitana que garantice una visión supramunicipal de los procesos de crecimiento y desarrollo y que oriente o dirija el desarrollo de las distintas piezas metropolitanas mediante políticas activas o pasivas. Lo preocupante, en el planteamiento del Avance, es que identifica como políticas activas «la potenciación de corredores de transporte público, la promoción de vivienda pública en áreas estratégicas, el fortalecimiento de dotaciones públicas en los corredores urbanos, etc. De tal forma que, sin establecer limitaciones al desarrollo de iniciativas particulares que se alejen del modelo propuesto, se pueda incidir con eficacia en la construcción del sistema metropolitano. Y en segundo lugar, mediante el establecimiento de criterios que, recogidos en los diferentes planeamientos municipales, contribuyan a limitar los desarrollos urbanos en determinadas zonas estratégicas del espacio metropolitano. En concreto, estas limitaciones harán especial referencia a los siguientes aspectos: Suelos de especial protección, bandas de reserva para la construcción de infraestructuras, o reserva de suelos para ampliación del sistema de parques metropolitanos o itinerarios de conexión entre ellos». En definitiva, tal planteamiento pone de manifiesto una concepción que reduce a las Administraciones públicas a simples reguladoras, con facultades muy limitadas, de la actividad urbanística, visión que no se corresponde, por lo demás, con la vigente legislación urbanística autonómica y que es preciso y posible cuestionar críticamente.

Los objetivos del modelo territorial planteados por el Avance de Directriz Parcial, que no son propuestas en un sentido estricto, ni tienen carácter instrumental, sino que deben expresar las metas que se propone alcanzar y conforman, por tanto, el marco de intenciones que justifica y da sentido a la propuesta de un Modelo Territorial y al enunciado de las directrices concretas que dictan políticas o instrumentos de desarrollo de la Directriz, son los siguientes:

- a) Desarrollar las capacidades del espacio metropolitano como lugar privilegiado para la residencia, la prestación de servicios a la pobla-

- ción y la modernización de las actividades económicas, transformándola en una comarca metropolitana madura y eficiente.
- b) Organizar y completar la red viaria estructurante de la metrópoli.
 - c) Definir estratégicamente los sistemas de transporte colectivo para facilitar el funcionamiento integrado del espacio metropolitano y contribuir a su estructuración.
 - d) Definir estratégicamente los sistemas de logística y transporte de mercancías para consolidar el espacio metropolitano como un enclave logístico en las redes transeuropeas.
 - e) Establecer un plan marco para las actuaciones en materia de ciclo hidráulico del agua con el de proteger y racionalizar su uso, así como las márgenes y el dominio público hidráulico.
 - f) Articular el sistema de espacios libres del espacio metropolitano, salvaguardando y restaurando el medio ambiente natural, y estableciendo una adecuada integración con el sistema urbano.
 - g) Organizar en el territorio los nuevos modos de desarrollar las actividades económicas de producción y servicios.
 - h) Definir un nuevo modelo de reparto de la centralidad en el territorio metropolitano, y reforzar las funciones y la imagen de centralidad del centro metropolitano.
 - i) Definir un sistema de gestión del territorio metropolitano, estableciendo ámbitos territoriales para la gestión de determinados aspectos sectoriales.

El Avance plantea un Modelo Territorial de referencia, conforme a lo señalado anteriormente, articulado sobre cada uno de los sectores metropolitanos antes enunciados, llamado a cumplir una específica función. A este respecto, debe destacarse especialmente el impulso que se propone proporcionar a las Orlas de la Ciudad Central, en clara sintonía con el planeamiento general de Zaragoza recientemente aprobado, impulso que resulta contradictorio, en mi opinión, con el propósito de potenciar la descentralización en la periferia en base a un modelo de centralidades compactas con el fin de configurar un sistema urbano policéntrico. Precisamente como consecuencia de la defensa de la compacidad de los núcleos sorprende, y mucho, comprobar como se excluyen de desarrollo urbano únicamente los espacios protegidos del espacio metropolitano, las bandas de reserva para la construcción de infraestructuras y las reservas de suelos para ampliación de la superficie del sistema de parques metropolitanos o itinerarios de conexión entre ellos, con un planteamiento urbanístico muy alejado del incorporado

a la vigente Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, y que sintoniza con la liberación que trató de imponer, infructuosamente, la legislación estatal. Tal sorpresa la refuerza la propuesta de limitaciones a los crecimientos residenciales exentos que, aun cuando se consideran de efecto perjudicial en la consolidación del sistema urbano propuesto por la Directriz, se admiten con gran generosidad si los contempla el planeamiento municipal, cuyo margen de maniobra no se propone limitar en este punto. Por lo demás, en los restantes sectores metropolitanos el Avance de Directrices propone asentar y potenciar su función actual, con mejoras en infraestructuras y una cierta planificación supramunicipal que no se concreta.

En lo que respecta a la gestión y disciplina urbanística, no en lo relativo a planeamiento supramunicipal, al menos, sorprendentemente, propone el Avance la creación de Oficinas supramunicipales de gestión y disciplina urbanística, cuya forma jurídica no concreta, pero a las que se plantea proporcionar una amplia capacidad de acción en la materia. En mi opinión, tales oficinas debieran articularse como una auténtica Agencia metropolitana, con una independencia reforzada en algunos aspectos para promover el interés metropolitano, o depender directamente de la organización que adopte el espacio metropolitano o, en su caso y en su ámbito, la comarca metropolitana de Zaragoza. En cualquier caso, éste, el organizativo, es el gran problema en un espacio metropolitano como el de Zaragoza, donde el peso demográfico, económico y social del municipio central es abrumadoramente superior al del conjunto de la periferia. Si no se introducen mecanismos y procedimientos compensatorios de tal situación, con el acuerdo del propio Ayuntamiento de Zaragoza, que debe necesariamente implicarse, y aun patronear, en el proceso, la descentralización y la conformación del sistema urbano policéntrico será difícil o imposible.

Para lograr alcanzar el modelo territorial propuesto en el horizonte del año 2020, por lo demás, el Avance de Directrices Parciales identifica las grandes cuestiones pendientes, a su juicio, que serían la correcta articulación de la red viaria metropolitana, la implantación de un sistema integrado de transporte colectivo en el espacio metropolitano, la articulación del sistema de logística y distribución, la planificación integrada de las infraestructuras del ciclo integral del agua y la articulación de los espacios libres en la estructura metropolitana.

De forma coherente con lo anterior, se concretan en el apartado IV del documento de Avance de Directrices Parciales las Directrices propuestas, estructuradas en siete títulos dedicados a las disposiciones generales, la ordenación del sistema urbano, la ordenación del sistema viario metropolitano, la ordenación del sistema de transporte colectivo, la ordenación de la

logística y el transporte de mercancías, la ordenación del sistema del ciclo hidráulico, la ordenación del sistema de espacios libres metropolitanos y la gestión y coordinación metropolitana. Es ahí donde se plantean las concretas medidas propuestas en cada uno de los temas asumiendo, en general, el actual estado de opinión y como un programa de máximos. Globalmente, en todo caso, puede detectarse un cierto retraimiento a la hora de actuar directamente sobre el territorio desde una perspectiva ordenadora del mismo y omisiones respecto de cuestiones esenciales, tales como la política de suelo, escasamente aludida y de manera muy genérica (agilización, protección de los núcleos compactos, rehabilitación, etc.) y, de manera muy destacada, la programación de la ejecución de redes fundamentales para el espacio metropolitano como las de transporte colectivo o los aspectos orgánicos del mismo, esenciales para su correcto funcionamiento y a los que me refiero a continuación.

4. Una cuestión clave: La coordinación interadministrativa y la organización instrumental del espacio metropolitano de Zaragoza

Cuestión clave en la conformación del espacio metropolitano y de la comarca metropolitana de Zaragoza es la organizativa. Sólo desde la colaboración interadministrativa y la previsión de adecuados mecanismos de coordinación, aceptados por todos, podrá funcionar correctamente el espacio metropolitano y articularse satisfactoriamente.

Sorprende comprobar, por ello, como el Avance de Directriz Parcial se limita a proponer la coordinación del Gobierno de Aragón con el Ayuntamiento de Zaragoza a través de la Comisión Mixta, ya existente pero escasamente articulada más allá del plano estrictamente político, sin hacer referencia alguna a las relevantes facultades que la legislación básica y aragonesa de régimen local y la legislación aragonesa de ordenación territorial y urbanística atribuyen, desde la perspectiva de los intereses autonómicos y supramunicipales a la Comunidad Autónoma. Ciertamente lo he destacado, que es preciso implicar al Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución, ordenación y gestión del espacio metropolitano, pero ha de hacerse desde la conciencia de las respectivas competencias y capacidades de acción de unos y otros y de las que en el futuro se asignen al organismo rector del espacio metropolitano o la comarca metropolitana de Zaragoza.

En todo caso, el Avance precisa que, «sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, se creará una Oficina Técnica Metropolitana (OTM), adscrita al Consejo de Ordenación del Territorio, con las siguientes funciones: a) Elaboración de documentos de carácter general en el

ámbito metropolitano (inventarios, catálogos, planes de actuación, estudios de alternativas y viabilidad económica, etc.); b) Elaboración de proyectos técnicos de planeamiento (planes especiales, planes parciales, etc.); c) Elaboración de proyectos y ejecución de obras (proyectos de urbanización, proyectos de edificación, dirección de obras, etc.); d) Trabajos de investigación sobre aspectos concretos del espacio metropolitano; e) Tramitación de instrumentos de gestión en ámbitos supramunicipales; f) Coordinación con otros organismos, sociedades o consorcios constituidos para impulsar y desarrollar operaciones estratégicas estructurantes en el espacio metropolitano (PLA-ZA, Expo-2008, Operaciones AVE, etc.). Asimismo, dicho órgano coordinará las actuaciones de los Departamentos del Gobierno de Aragón que incidan sobre la estructura territorial del espacio metropolitano de Zaragoza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio». Nueva mente no se concreta la naturaleza jurídica y características de tal Oficina Técnica Metropolitana, que se aleja así de la configuración del espacio metropolitano o la comarca metropolitana de Zaragoza como auténtica entidad local o, alternativa y preferiblemente, a mi juicio, Agencia entendida como administración institucional, con sus propios órganos de gobierno, competencias —propias o delegadas tanto desde la administración autonómica como desde los municipios del espacio— y entidades instrumentales y en la cual, a mi juicio, dadas las características de la Comunidad Autónoma de Aragón y la importancia del espacio metropolitano en el conjunto de la misma, debiera estudiarse la integración, ineludible si se optase por la fórmula de Agencia Metropolitana, de la Administración autonómica, que habría de desempeñar un papel compensatorio del peso que necesariamente habría de corresponder en la misma al Ayuntamiento de Zaragoza.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Desde una perspectiva jurídica resultan ilustrativos de la problemática que suscitan las áreas metropolitanas los diversos trabajos incluidos en el volumen colectivo dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*, IEE, Madrid, 1983, así como las obras de R. MARTÍN MATEO, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, y *Entes Locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, 1987, o las de J. L. IBARRA ROBLES, *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*, IVEAP, Oñate, 1982, A. DE ESTEBAN, *Las áreas metropolitanas en España*, CIS, Madrid, 1989, M. CUCHILLO, y F. MORATA, *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, MAP, Madrid,

1991, y C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas Metropolitanas*, Civitas, Madrid, 1993, y los trabajos de esta última autora «Algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las entidades supramunicipales», en el volumen colectivo *Administración instrumental*, t. I, Civitas, Madrid, 1994, pp. 238-274, y «El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 264, 1994, pp. 627 y ss., o los de R. MARTÍN MATEO «Las áreas metropolitanas», en el volumen colectivo *Tratado de derecho municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 1988, pp. 855 y ss., J. M. BANDRÉS, «Relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación y áreas metropolitanas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 259, 1993, pp. 631 y ss., o A. JIMÉNEZ BLANCO, «Las organizaciones supramunicipales en España: las Áreas Metropolitanas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 254, 1992, pp. 345 y ss., S. LACLETA ALMOLDA, «Reflexiones en torno a la mejora de la gestión de los espacios urbanos metropolitanos: Una visión actualizada desde el punto de vista de la coordinación administrativa», en esta REVISTA, n.º 5, 1994, pp. 407 y ss. y, específicamente, en relación con el área de Barcelona, J. TORNOS MAS, «Las ciudades metropolitanas: El caso de Barcelona (Nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del Área Metropolitana de Barcelona)», en esta REVISTA, n.º 3, 1993, pp. 11 y ss.

Desde el punto de vista específicamente aragonés, dada la problemática situación demográfica de la Comunidad, no faltan estudios sobre el fomento de las mancomunidades, el proceso comarcalizador o la creación del área metropolitana de Zaragoza, acusadamente macrocéfala. Así, en relación con la comarcalización en Aragón, no pueden dejar de citarse los diversos trabajos incluidos en el volumen colectivo dirigido por R. SALANOVA ALCALDE, *La comarcalización de Aragón. Estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de comarcalización de Aragón, y 8/1996, de delimitación comarcal*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999, así como, en relación con la reciente Ley de las Cortes de Aragón, 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, el de A. EMBID IRUJO, «La comarcalización: Un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en esta REVISTA, n.º 20, pp. 83 a 116. Entre otros trabajos igualmente centrados en el caso de Aragón, desde una necesaria reflexión acerca de la organización administrativa y la gestión del territorio, merecen también atención los de de C. NAVARRO DEL CACHO, «Las demás entidades locales», en el volumen colectivo *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, dirigido por A. FANLO LORAS, Cortes de Aragón, Zaragoza, pp. 117 a 123; y dos de R. SALANOVA

ALCALDE, «Las competencias de los municipios. Regímenes municipales especiales», en el volumen colectivo *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, dirigido por A. FANLO LORAS, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, pp. 93 a 96, y el más general «La organización territorial de Aragón», en el volumen colectivo *Derecho público aragonés*, dirigido por A. EMBID IRUJO, El Justicia de Aragón-Dykinson, Madrid, 2000, pp. 353 a 418.

Por lo demás, en relación con la actual situación del espacio metropolitano de Zaragoza y los proyectos fundamentales que se están ejecutando actualmente en el mismo, al margen del propio documento de avance de *Directrices de Ordenación Territorial del Espacio Metropolitano de Zaragoza. Diagnóstico de la situación, Objetivos, Directrices*, fechado en Enero de 2002, resulta de interés mi trabajo «La Plataforma logística de Zaragoza», en esta REVISTA, n.º 20, 2002, pp. 165-212, y, desde una perspectiva general, situándolo en el contexto del valle del Ebro, J. L. CALVO, y A. PUEYO, *El valle del Ebro. Territorio encrucijada*, Biblioteca Aragonesa de Cultura, Zaragoza, 2002. Resultan también útiles, desde esta perspectiva, las publicaciones electrónicas del INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA, *Cifras de población del censo 2001. Informe urgente sobre primeros resultados*, en la dirección electrónica, y *Datos básicos de Aragón 2002. Datos de las comarcas*, en la dirección electrónica.