Economía Aragonesa



Publicación trimestral de la Caja de Ahorros y M. P. de Zaragoza, Aragón y Rioja

Abril 2005

iberCaja

Servicio de Estudios

Economía Aragonesa

Abril de 2005

iberCaja

Servicio de Estudios

EDITA:
Ibercaja
© Caja de Ahorros y Monte de Piedad
de Zaragoza, Aragón y Rioja

DIRECCIÓN DE LA REVISTA:
Francisco Bono Ríos
Jefe de Estudios, Comunicación y Empresas
de Desarrollo Regional de Ibercaja

SERVICIO DE ESTUDIOS:
Plaza de Basilio Paraíso, 2
50008 Zaragoza
Teléfono 976 76 79 51
Fax 976 76 80 21
Internet: http://www.ibercaja.es
Correo electrónico: gabineteestudios@ibercaja.es

DISEÑO Y MAQUETA:
Departamento de Diseño y Autoedición
de TIPOLINEA, S.A.

TIPOGRAFÍA:
Este boletín ha sido confeccionado
en Garamond estrechada al 95 %, cuerpo 10 sobre 13

PAPEL:
Cubierta: Cartulina ecológica Yearling blanco china de 250 g
Interior: Papel reciclado Cyclus Print de 115 g

IMPRESIÓN:
TIPOLINEA, S.A.

I.S.S.N.:
1576-7736

DEPÓSITO LEGAL:
Z-3.113-97

Las opiniones expresadas por los colaboradores de la revista no tienen por qué coincidir necesariamente con los criterios de los editores. Los únicos responsables son sus propios autores, que no siempre reflejan los criterios de las instituciones a las que pertenecen.

Sumario

✔ Editorial 5

✔ Coyuntura económica 9
- Entorno económico actual 10
- Internacional 14
- Nacional 21
- Economía aragonesa 33

–La economía regional 34
–Indicadores económicos 41
- Instantánea económica 44

Distribución provincial de la actividad industrial en España (1856-2002) 45
- Series estadísticas 51

✔ Estudios monográficos 62
- La gobernanza de la gran Zaragoza: hacia una organización metropolitana de geografía variable, por **Rafael de Miguel González** 63
- Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local. Aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón, por **Antonio Javier Lacosta Aragüés** 96
- Extensión e impacto económico de los trastornos de salud mental en Aragón, por **Enrique Barbero Lahoz** y **María Navarro Paniagua** 134

✔ Punto de mira de la economía aragonesa, por **Javier García Antón** 159

✔ Opinión del experto: **Santiago Coello,** consejero delegado y director de Savia Capital Inversión, S.A. 184

✔ Solapas de la cubierta

Economistas e instituciones económicas aragonesas: 187
- Pikolín 187
- José Ramón Lasuén 188

por **Eloy Fernández Clemente**

✔ Separador: El Patio de la Infanta 189

Editorial

Amortiguado ya el eco de la publicación de nuestro ejemplar número veinticinco en el que contemplamos con satisfacción su acogida por nuestros lectores, retomamos la actividad habitual con el ejemplar vigésimo sexto de **Economía Aragonesa,** en el que a nivel regional hacemos balance de cómo ha cerrado el ejercicio 2004 la economía aragonesa.

También como es habitual, hacemos un recorrido por las principales áreas y magnitudes nacionales y de los principales países de nuestro entorno.

Este apartado ha sido preparado por **Arancha Gimeno.**

En nuestra sección de **Instantánea económica** incluimos una panorámica sobre la distribución de la actividad industrial en nuestro país a lo largo de los últimos 150 años.

En la sección de **Estudios monográficos** contamos con la colaboración, en primer lugar, del profesor Rafael de Miguel González en la que propone un modelo de organización metropolitana que pueda ordenar los desajustes que producen el crecimiento de las ciudades.

La segunda aportación es obra de Antonio Javier Lacosta Aragües, en la que nos ilustra sobre los instrumentos de planificación y gestión turística, incidiendo de modo especial en el caso de Aragón.

Del tercer trabajo son autores los economistas Enrique Barbero y María Navarro, que hacen en su estudio, un balance del costo económico que suponen las enfermedades mentales en España, con el caso particular de Aragón.

El periodista invitado en la sección **Punto de mira** es en esta ocasión Javier García Antón, que se incorpora por primera vez al grupo de periodistas colaboradores.

Eloy Fernández Clemente nos ilustra sobre la figura de José Ramón Lasuén y la factoría de Pikolín.

Y para terminar, en el **Separador,** iniciamos en este número una serie sobre los edificios historico-artísticos que forman parte de la Obra Social y Cultural de Ibercaja, característicos de épocas de gran esplendor artístico y arquitectónico, y además unidos a personajes y a la historia de Aragón.

Se inicia la serie con el Patio de la Infanta.

Seguimos mejor que nuestro entorno, pero no hay que bajar la guardia

Según datos de la Contabilidad Nacional trimestral correspondiente al ejercicio 2004, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto en España fue de 2,7%, dos décimas superior al año precedente y nueve décimas por encima del avance en la Zona Euro.

Este dato refleja que la economía española ha alcanzado el mayor crecimiento en los tres últimos años.

La economía española presenta una tónica de recuperación sostenida basada fundamentalmente en la solidez de consumo privado y público, la construcción y la recuperación de la inversión en equipamiento empresarial.

Pero no debemos olvidar que durante el pasado año las importaciones han superado ampliamente las exportaciones, teniendo como resultado que el déficit comercial haya aumentado en un 31%, el nivel más alto de los últimos veinticinco años.

Los datos de empleo siguen indicando que continúa el proceso de creación de empleo, pero los de inflación (3,2% interanual) nos han concedido el dudoso honor de ser país más inflacionista de la Zona Euro, con la consiguiente importante pérdida de competitividad de los productos españoles, que genera este grave aumento de nuestros precios.

En cuanto al comportamiento de la economía regional, el departamento de Economía del Gobierno de Aragón ha estimado una tasa de crecimiento económico de nuestra Comunidad Autónoma para 2004 que asciende al 3%, tres décimas por encima de la media nacional y un punto y dos décimas por encima de la Zona Euro en su conjunto.

Haciendo una evaluación global de todos los sectores, este departamento estima que la economía aragonesa registró en el pasado ejercicio unas tasas de crecimiento superiores a la media nacional en todos ellos con excepción de la construcción.

La economía de la región mantiene un dinamismo superior a la economía nacional desde hace nueve trimestres de forma consecutiva. Estos cimientos permiten ser razonablemente optimistas, aún en un entorno poco favorable y muy condicionado a los precios del crudo.

Sobre la ordenación del espacio metropolitano de Zaragoza

Rafael de Miguel González, profesor de Geografía, doctor en Urbanismo por la Universidad de París y actualmente con actividad profesional en el Ayuntamiento de Zaragoza, nos aporta un elaborado artículo sobre la evolución geográfica del espacio metropolitano de Zaragoza.

En un momento crucial para Zaragoza ante la cita de la Expo 2008, se escuchan diversas opiniones sobre cómo ordenar su desarrollo, armonizar sus servicios y sus espacios..., en definitiva garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.

Con la vista puesta en la singularidad de la ciudad de Zaragoza que concentra en su entorno los mayores porcentajes de población, espacio metropolitano, servicios… y enfrentados a los desajustes que se producen con el crecimiento de las ciudades, el autor va desgranando reflexiones sobre cómo ese crecimiento ha ido influyendo en su desarrollo, al amparo de las diversas y sucesivas legislaciones.

Apuesta por un modelo que consiga una ciudad metropolitana eficiente –económica y socialmente– y sostenible, estableciendo cauces de actuación de bajo contenido institucional y alto componente gerencial.

El futuro de los modelos turísticos

Antonio Javier Lacosta Aragüés, geógrafo y miembro de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT) aborda en su trabajo los retos a los que se enfrenta el sector del turismo en un mercado cada vez más global y complejo.

Los cambios y tendencias que han acontecido en este sector en las últimas décadas han hecho necesaria la puesta en marcha de instrumentos de planificación y gestión de esta acti-

vidad. Estos nuevos instrumentos deben permitir la resolución de las nuevas necesidades en materia de creación de nuevas formas de oferta y de renovación de la ya existente. Asimismo deben comprometer a entes públicos y privados. Además la «calidad» ha pasado a ser el factor clave, concepto este que engloba cuestiones que van desde gestión empresarial a sostenibilidad ambiental.

La Comunidad de Aragón no ha estado ajena a estos mecanismos que han contribuido tanto a la renovación de destinos maduros como al desarrollo de áreas turísticas emergentes.

Algo más que un problema sanitario

Enrique Barbero Lahoz, licenciado en Economía y diplomado en Estudios Avanzados en Economía (DEA) por la Universidad de Zaragoza, y **María Navarro Paniagua,** licenciada en Economía y miembro del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza, abordan en su trabajo un tema que en principio no sería materia de esta revista, pero que tiene una importante trascendencia económica: los trastornos mentales.

Ante el hecho incuestionable de que los problemas de salud mental representan en este momento la segunda causa de discapacidad a nivel mundial y el reconocimiento en las proyecciones de la OMS de que en quince o veinte años pasarán a ocupar la cabeza de ranking de carga por discapacidad, los autores realizan un detenido análisis de los costes económicos que generan este tipo de patologías y la incidencia concreta que tienen en los recursos de la Comunidad de Aragón.

Un buen momento en Aragón

Javier García Antón, subdirector de Diario del Altoaragón, se estrena como colaborador de esta revista, con un amplio repaso a los principales hitos a los que se enfrenta la Comunidad en este momento.

Ante el reto de la «Expo 2008» que constituye una oportunidad única para situar a Aragón al nivel de las grandes regiones europeas, efectúa un análisis detallado de los grandes proyectos puestos en marcha desde las instituciones y agentes sociales y económicos, que permiten pensar que nuestra Comunidad va a saldar en un futuro próximo una deuda histórica.

Una frase del autor: «el comienzo del milenio ha sido francamente prometedor para nuestra comunidad...». Efectivamente, Aragón se está moviendo y empezamos a recoger los frutos. Nuestro crecimiento se ha situado por encima de la media española y con buenos pronósticos para 2005.

Opinión del experto

Santiago Coello, consejero delegado y director general de Savia Capital Inversión, empresa pública creada por el Gobierno de Aragón, para impulsar la fórmula de «Sociedad de Capital-Riesgo», responde a nuestras preguntas sobre esta importante herramienta de promoción y consolidación empresarial.

Economistas e instituciones económicas aragonesas

Eloy Fernández Clemente se detiene en la personalidad del destacado economista José Ramón Lasuén, conocido también fuera del mundo académico porque fue elegido diputado por Aragón en las elecciones de 1997.

En la contraportada nos acerca a Pikolín, empresa puntera del sector del colchón, nacida en Zaragoza y donde mantiene su sede social.

El Patio de la Infanta

En el separador, hacemos una breve historia de esta obra emblemática del renacimiento aragonés.

Servicio de Estudios de Ibercaja

Coyuntura económica

- **Entorno económico actual**
- **Internacional**
- **Nacional**
- **Economía aragonesa**
- **Instantánea económica**
- **Series estadísticas**

Entorno económico actual

Comentario

La economía mundial cierra 2004 con signos de debilidad en el ritmo de recuperación

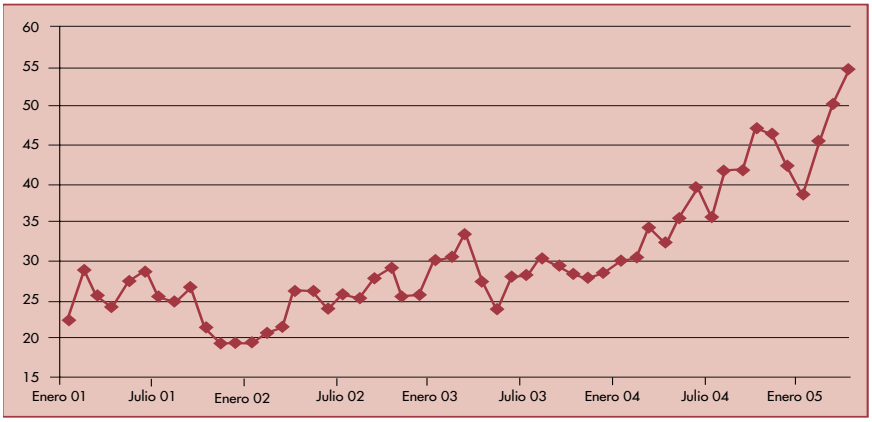
El ciclo de reactivación se debilita: la economía se enfrenta a un nuevo escenario plagado de riesgos

Tras un inicio de año marcado por el optimismo de las grandes potencias que se felicitaban por superar con éxito los peores tiempos de crisis, el escenario al que se enfrenta la economía mundial en 2005 es muy diferente. El proceso de recuperación que empezó en el último trimestre de 2003 y siguió durante el primer semestre de 2004, cuando según los expertos tocó su punto más álgido, se enfrenta ahora a un lento proceso de desaceleración. El fuerte aumento experimentado por los precios de los productos petrolíferos en 2004 y, la depreciación del dólar de los Estados Unidos han provocado, junto con otros factores como la subida de tipos de interés o la finalización de estímulos fiscales en EEUU, una pérdida de dinamismo del ciclo mundial más intensa de lo esperado.

El crudo bate récords pese al alza teórica de la producción de la OPEP

Sin ninguna duda, uno de los principales factores de riesgo para el avance del ciclo económico en los próximos meses va a ser la evolución del precio del petróleo. A pesar de que los países miembros de la OPEP han acordado aumentar, antes del mes de mayo, en 400.000 barriles su producción diaria, el precio del petróleo continúa alcanzando máximos históricos que han llegado a rozar los 58 dólares el barril de brent. El presidente del Banco Central Europeo (BCE), Jean Claude Trichet se ha mostrado preocupado por la escalada de los precios del petróleo y ha insistido en que el encarecimiento de los combustibles podría repercutir negativamente en la economía global aunque no ha cuantificado este efecto negativo.

PRECIO PETRÓLEO BRENT



FUENTE: Datastream y elaboración propia.

Por otra parte no debemos olvidar que los riesgos para el futuro se encuentran en los desequilibrios de carácter permanente. La mejora de las deterioradas finanzas públicas estadounidenses y la corrección del déficit por cuenta corriente, que ya asciende al 5,6% del PIB americano, han pasado a ser cruciales para afianzar la recuperación mundial. Por otra parte el dólar se depreció por tercer año consecutivo en 2004, lo que no ocurría desde 1988 y si se compara con un conjunto amplio de divisas la moneda de Estados Unidos bajó el 4,6% en el pasado ejercicio. Dicha depreciación se ha visto reflejada en la revalorización del yen y del euro, perjudicando la capacidad competitiva europea y japonesa y afectando a la demanda exterior, principal fuente de crecimiento de ambas zonas actualmente.

Los principales índices bursátiles cerraron 2004 con un balance positivo por segundo año consecutivo

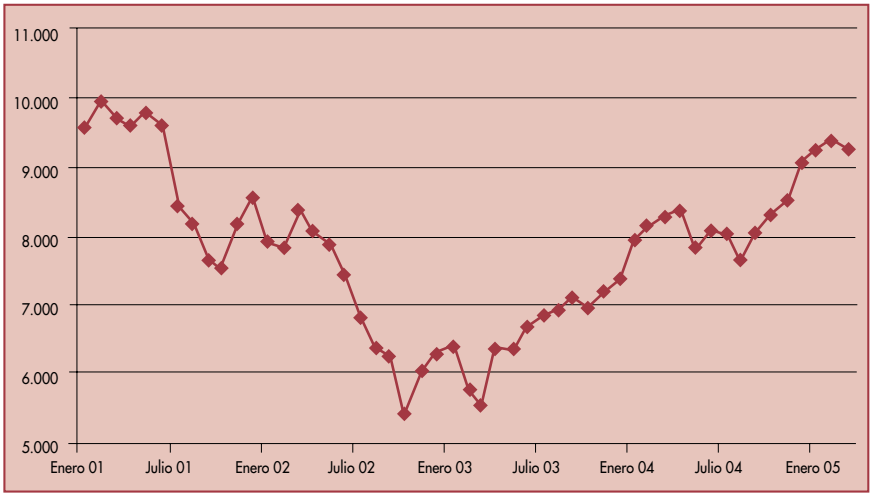
Por lo que respecta a los mercados bursátiles, la recuperación de los beneficios empresariales, la baja rentabilidad de la deuda pública y el fin de la política monetaria laxa de los Estados Unidos han permitido cerrar 2004 de forma positiva por segundo año consecutivo. El Ibex 35 registró un aumento del 17,4% en 2004 mientras que el índice Standard & Poor's 500 registró un crecimiento del 9%. Durante los primeros meses del año 2005 los principales índices bursátiles han continuado su tendencia alcista, aunque la incertidumbre sobre la evolución del precio del petróleo podría enturbiar las perspectivas bursálites en los próximos meses.

NUEVA YORK (STANDARD & POOR'S)



Fuente: Datastream y elaboración propia.

MADRID (IBEX 35)



Fuente: Datastream y elaboración propia.

El FMI espera que la economía mundial se frene en 2005, tras crecer un histórico 5% el año pasado

Los principales organismos internacionales como la OCDE, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial estiman que la actividad mundial, tras haber crecido un 5% en 2004 –la mayor expansión de las últimas tres décadas-, se desacelerará hasta el 4,3% en 2005. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional ha advertido de que la expansión económica mundial está «cada vez más desequilibrada» debido a que Estados Unidos y China avanzan más rápido de lo previsto, mientras que el retraso de la Zona Euro y Japón ha aumentado.

Internacional

Coyuntura internacional

CUADRO COYUNTURAL INTERNACIONAL
(Tasas de variación anual en %)

	Fecha	Zona euro	Alemania	España	Estados Unidos	Francia	Italia	Japón	China	Reino Unido
PIB	IV Trim. 04 . .	1,6	1,5	2,7	3,7	2,2	0,8	0,8	9,5	2,9
Prod. Ind. .	IV Trim. 04 . .	0,8	0,9	0,5	4,2	1,6	–2,1	–0,5	15,0	–0,5
Precios . . .	IV Trim. 04 . .	2,3	2,0	3,4	3,4	2,1	2,0	0,5	2,6	2,3
Tasa paro . .	IV Trim. 04 . .	8,8	10,8	10,4	5,4	9,9	8,0	4,5	4,7	2,7

FUENTE: INE, BCE, EUROSTAT, OCDE.

Estados Unidos

La economía americana creció en 2004 un 4,4%, su mayor tasa desde 1999

- Durante 2004, EEUU se ha consolidado como el motor de la recuperación mundial a pesar de que se han visto moderadas las expectativas de crecimiento existentes a principios de año. La economía creció el 4,4% en 2004, su mayor tasa desde 1999, lo que muestra una recuperación del ritmo de crecimiento frente a los datos del 2003, cuando el Producto Interior Bruto (PIB) progresó un 3%.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO DE ESTADOS UNIDOS
(Tasa variación anual en %)



FUENTE: Bloomberg y elaboración propia.

- Por lo que respecta a las variables macroeconómicas, los componentes más dinámicos en 2004 fueron el consumo privado y la inversión no residencial. El consumo privado mantuvo un crecimiento estable (pasando del 3,3% en 2003 al 3,8% en 2004) y la inversión no residencial presentó un crecimiento del 10,3% interanual en 2004 frente al 3,3% registrado en 2003. Por otra parte la inversión residencial aunque ha mantenido unas tasas de crecimiento elevadas, desde el segundo trimestre ha perdido empuje y registró en el cuarto trimestre un crecimiento interanual del 5,7%, tasa claramente inferior al 13,2% y al 8% del segundo y tercer trimestre respectivamente.

Estados Unidos cierra 2004 con el déficit exterior más alto de la historia

- Por lo que respecto al sector exterior, su evolución ha resultado peor de lo esperado. Aunque las exportaciones, gracias a la debilidad del dólar, han crecido de forma significativa (1,9% en 2003 frente al 8,1% en 2004), las importaciones lo han hecho a un mayor ritmo (4,4% en 2003 al 9,8% en 2004). Esta situación ha llevado a que la balanza exterior de EEUU haya cerrado 2004 con un déficit récord de 665.900 millones de dólares, equivalente al 5,7% del PIB como consecuencia al encarecimiento del precio de la energía que neutralizó el efecto de la depreciación del dólar.

Asia

China muestra un crecimiento del 9,5% gracias a su demanda externa y al impulso de la inversión

- Durante 2004, **China** se ha consolidado, junto con EEUU, como motor económico mundial gracias a su alta tasa de crecimiento. El producto interior bruto (PIB) chino creció un 9,5% en 2004 gracias al crecimiento de las exportaciones y al impulso de la inversión que registraron tasas de crecimiento interanuales superiores al 25%. La inflación interanual se situó en el 3,9%, tras un máximo anual cercano al 5% a mediados del 2004 y la tasa de paro se mantuvo sin grandes cambios a lo largo de 2004.

- Por otra parte **Japón,** la segunda economía mundial, mostró un estancamiento de la recuperación económica que se intensificó durante el segundo y tercer trimestre con tasas de crecimiento trimestrales negativas del 0,2% y del 0,3% respectivamente. Sin embargo el crecimiento trimestral del 0,1% del cuartro trimestre ha evitado la entrada en recesión técnica de la economía japonesa y ha hecho que el crecimiento interanual del cuarto trimestre quede en el 1%. Sin embargo y a pesar de la desaceleración registrada durante 2004 existen otros factores que invitan al optimismo como el crecimiento de la inversión durante los cuatro trimestres de 2004, la bajada del desempleo hasta el 4,4% en diciembre y la moderada tendencia alcista de la inflación que ha llevado a cerrar el cuarto trimestre con un crecimiento del 0,5%.

Economía europea

La recuperación se frena en el tercer y cuarto trimestre de 2004

- La economía de la Zona Euro creció un 1,8% en 2004, después de un aumento del 0,5% en 2003, mientras que en el conjunto de la Unión Europea (UE-25) el incremento alcanzó un 2,3%, frente al 0,9% del año anterior. A pesar de que el crecimiento económico se mantuvo en la primera mitad del año, durante el tercer y cuarto trimestre se fue desacelerando debido fundamentalmente al alza del petróleo, la apreciación del euro y el menor empuje de las exportaciones. El enfriamiento de la economía se ha producido a nivel general, tanto en la Zona Euro como en la Unión Europea, pero de forma más intensa en Alemania e Italia que han lastrado el resultado de la eurozona.

DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS POR EURO



FUENTE: Datastream y elaboración propia.

El consumo no reacciona y el sector exterior empeora en la segunda mitad de 2004

- La recuperación de la Zona Euro continúa siendo muy frágil. El consumo privado sigue presentando crecimientos muy contenidos, debido en parte al mantenimiento de una tasa de paro en niveles muy elevados, cercanos al 9%, desde principios de año. Asimismo, el comportamiento del sector exterior ha sido menos positivo en la segunda mitad del año debido fundamentalmente a la apreciación del euro. Por otra parte, los precios de consumo en la Zona Euro se situaron en el cuarto trimestre en el 2,3%, debido a la escalada de los precios del petróleo que han imposibilitado el cumplir las expectativas de inflación para este año.

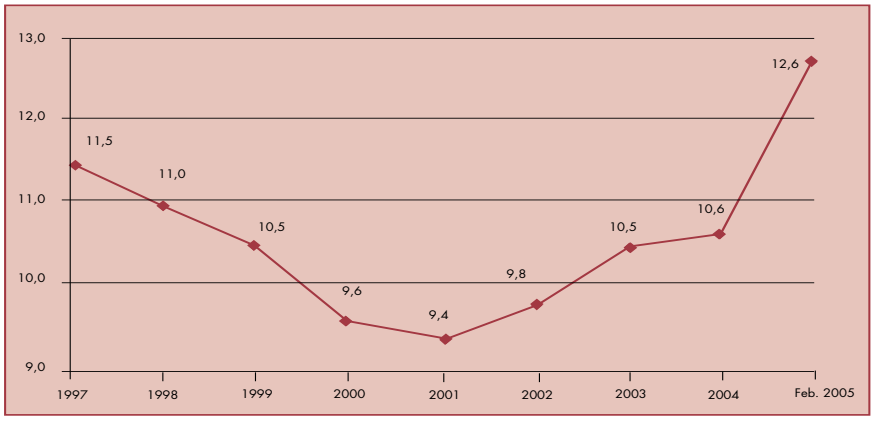
La Comisión Europea rebaja la previsión de crecimiento para 2005 al 1,6% en la Zona Euro y al 2% en la Unión Europea

- En cuanto al futuro, la Comisión Europea ha rebajado la previsión de crecimiento para 2005 al 1,6% del PIB en la Zona Euro y al 2% en el conjunto de la Unión Europea, frente al 2% y al 2,3%, respectivamente, que había pronosticado el pasado otoño. Los precios del petróleo, la evolución de los tipos de cambio y la baja confianza de los consumidores han sido los principales factores de riesgo que ha señalado el Ejecutivo comunitario para esta revisión en las previsiones económicas de primavera que se hicieron públicas el 4 de abril de 2005.
- La Comisión espera que la actividad económica se afiance en 2006, con un crecimiento medio del 2,1% en la eurozona y del 2,3% en la UE. Las previsiones para este año y para el próximo se han basado en una demanda nacional más firme y, sobre todo, en una aceleración sostenida de la inversión. Se prevé que el consumo privado se recupere también gradualmente a lo largo del periodo gracias a la contención de la inflación y las condiciones financieras propicias que contribuirán a restablecer la confianza de los consumidores.

Alemania

- **El crecimiento de Alemania** en 2004 decepcionó registrando un avance del PIB del 1,6%. Durante el cuarto trimestre el PIB germano cayó un 0,2% trimestral, lo que llevó a que la tasa de crecimiento interanual se situara en el 0,6%, seis décimas menos que en el tercer trimestre de 2004. Tan sólo el sector exterior tiró de la locomotora europea pero no lo suficiente para compensar el fuerte deterioro de la demanda doméstica que continúa lastrada por la debilidad del consumo privado.

TASA DE PARO EN ALEMANIA (en % de población activa)



Fuente: Banco Central Europeo.

La cifra de parados bate otro récord y supera los 5,2 millones

- Sin embargo cabe destacar la mejoría de la actividad industrial. La producción industrial cerró el año con un avance en diciembre del 0,9% interanual. Por otra parte los precios continúan manteniéndose en cotas muy reducidas y el mercado laboral alemán sigue empeorando. El número de desempleados aumentó en 177.000 personas en febrero de 2005 y alcanzó su valor más alto desde la Segunda Guerra Mundial, con lo que la tasa de paro quedó en el 12,6%.

Francia

Sorprendente recuperación del crecimiento gracias al impulso del consumo privado

- En **Francia** el ritmo de crecimiento del PIB en 2004 fue del 2,4%, frente al 0,5% del año anterior. Por componentes de la demanda interna cabe destacar la sensible mejoría del consumo privado que registró un incremento del 2,3% en el conjunto del año, frente al 1,6% alcanzado en 2003. Por otra parte, la demanda externa ha reducido su detracción al crecimiento del PIB gracias al crecimiento de las exportaciones en el último trimestre del año que se ha visto reflejado en un crecimiento del 3,3% en el conjunto del año, frente a la caída del 2,5% en 2003. La producción industrial se aceleró en diciembre hasta el 2,1% interanual consolidando la tendencia alcista iniciada en la última parte del año y la tasa de paro subió en enero de 2005 hasta el 10,0%, máximo desde octubre de 2000.

Italia

- **La economía italiana** mostró un crecimiento del 1% interanual para el conjunto de 2004 frente al 0,4% de 2003. A pesar de un buen inicio de año, la economía italiana ralentizó su crecimiento en el último trimestre a consecuencia de la debilidad de la demanda interna y el empeoramiento de la contribución del sector exterior. La producción industrial continúa mostrando un crecimiento negativo con una caída del 3% en diciembre, mientras que la inflación y el paro se mantienen estables.

Reino Unido

- Fuera de la Zona Euro la economía del **Reino Unido** durante 2004, a pesar de que ha continuado mostrando tasas de crecimiento muy superiores a las de las grandes economías europeas gracias a la fortaleza de su consumo privado, ralentizó su crecimiento en la segunda mitad del año y finalizó el año con un

Reino Unido ralentiza su crecimiento durante la segunda mitad del año

avance del PIB en el cuarto trimestre del 2,9% frente al 3,5% y al 3,1% registrados en el segundo y tercer trimestre respectivamente. Esta situación se ha debido en gran parte a la suave ralentización del crecimiento de la inversión y de las ventas al por menor. La producción industrial después de registrar tasas de crecimiento negativas durante el tercer trimestre y parte del cuarto trimestre se recuperó en diciembre registrando un crecimiento del 0,3% interanual. Por lo que se refiere a los precios, el IPC se aceleró en diciembre hasta el 2,5% interanual y la tasa de paro se mantuvo en el 2,7% en el cuarto trimestre de 2004, mínimo desde 1975.

Nacional

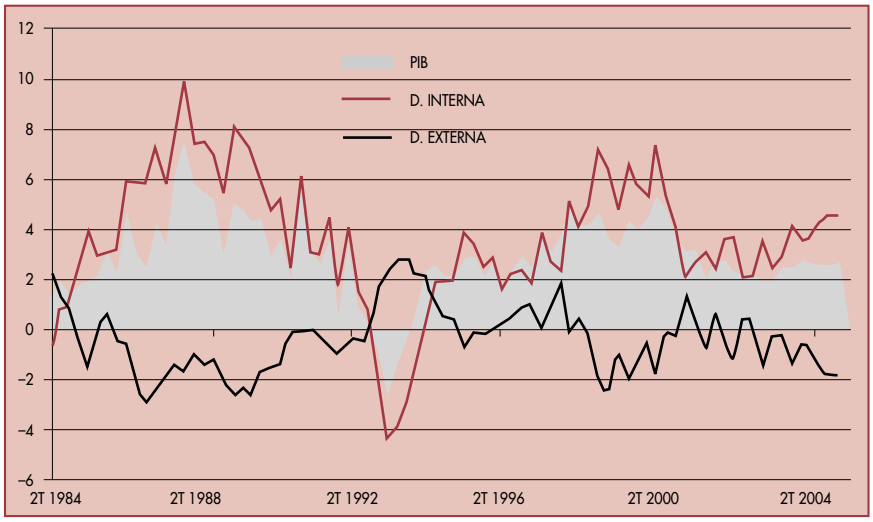
La economía nacional

El PIB se acelera en el último trimestre y crece el 2,7% en 2004, el mejor dato en tres años

Según datos de la Contabilidad Nacional Trimestral correspondiente al año 2004, la tasa de crecimiento del producto interior bruto (PIB) fue del 2,7%, dos décimas superior al año precedente y nueve décimas por encima del avance del PIB en la Zona Euro. Con este registro la economía española refleja el mayor crecimiento de los últimos tres años.

Según los datos de contabilidad trimestral, la economía española presenta una tónica de recuperación sostenida fundamentada en la solidez del consumo privado y público, la construcción y la recuperación de la inversión en equipamiento empresarial. Sin embargo, no debemos olvidar que la demanda externa sigue restando casi dos puntos al crecimiento (1,7% en el conjunto de 2004; 1,9% en el cuarto trimestre), lo que constituye la parte más negativa de un modelo de crecimiento aún desequilibrado. Durante 2004, las importaciones han superado con creces a las exportaciones y como consecuencia el déficit comercial español ha aumentado un 31% alcanzando el nivel más alto de los últimos 25 años.

EVOLUCIÓN DEL PIB



FUENTE: : Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

La demanda

La demanda interna muestra un comportamiento sólido y equilibrado

La demanda interna se ha acelerado en los tres primeros trimestres del año, pasando del 3,8% en el primero al 4,6% en el tercero, manteniéndose estable en el cuarto con un registro idéntico al del periodo anterior. Este comportamiento se ha visto reflejado en la solidez del consumo de los hogares, y en una aceleración sostenida tanto en el gasto de las administraciones públicas como en la inversión en bienes de equipo y construcción. En conjunto, la aportación al crecimiento de la demanda interna en 2004 se situó en 4,4%, un punto y una décima más que en el año anterior.

El continuo crecimiento del empleo y la mejora de las retribuciones reales han permitido un crecimiento estable del consumo de los hogares

El **consumo de los hogares** ha mostrado una trayectoria de estabilidad y un nivel elevado durante los cuatro trimestres de 2004, concluyendo el último trimestre con una tasa de crecimiento del 3,5%. La media del año se ha situado también en el 3,5%, superior a la del año anterior en seis décimas.

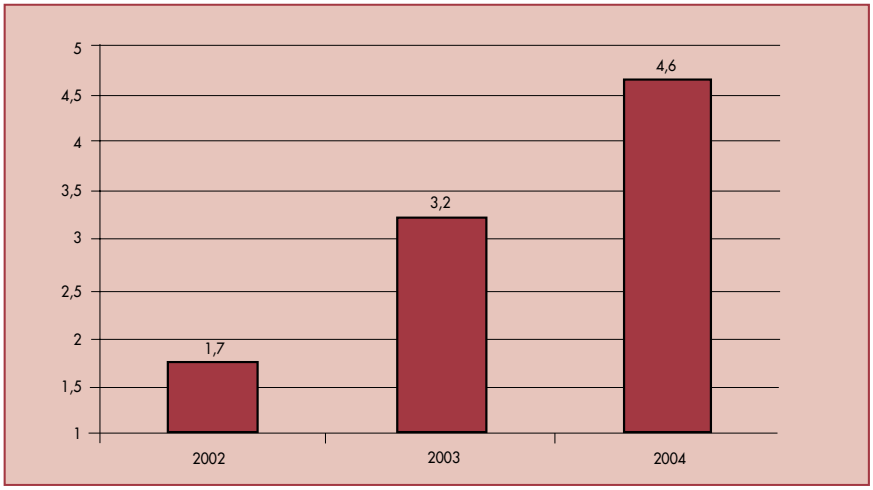
El mantenimiento de la estabilidad del consumo final de los hogares tiene su origen en el incremento de su renta disponible proveniente del continuo crecimiento del empleo, del incremento de la remuneración real por asalariado y de las buenas condiciones de acceso al crédito que han favorecido este comportamiento. El crecimiento estable del gasto de las familias se ha conseguido sin reducir la tasa de ahorro, que continúa estando en el entorno del 10,5% de la renta disponible. En el último trimestre de 2004 el 38,6% de los hogares españoles ha dedicado algún dinero al ahorro, el 44,5% afirma que llega a fin de mes con algún grado de facilidad y el 44,3% considera que el momento actual es adecuado o no es malo para realizar compras importantes (excluyendo la compra de vivienda).

Por su parte el **consumo público** presenta en el conjunto del año un crecimiento del 4,9%, un punto más que el año precedente, fruto del notable crecimiento de las compras netas de bienes y servicios, así como de la remuneración de asalariados de estas administraciones.

La **formación bruta de capital fijo** ha crecido un 4,6% en 2004, un punto y cuatro décimas por encima de la del año precedente, consolidando el crecimiento iniciado en 2003. Esta recuperación es consecuencia tanto del mejor tono mostrado por la demanda de bienes de equipo, que ha acelerado la senda del crecimiento respecto al año anterior (5,8% frente a 1% en 2003), como de la aceleración de la inversión en construcción que sigue constituyendo el principal motor de crecimiento de la economía española (4,4% frente a 4,3% el año anterior).

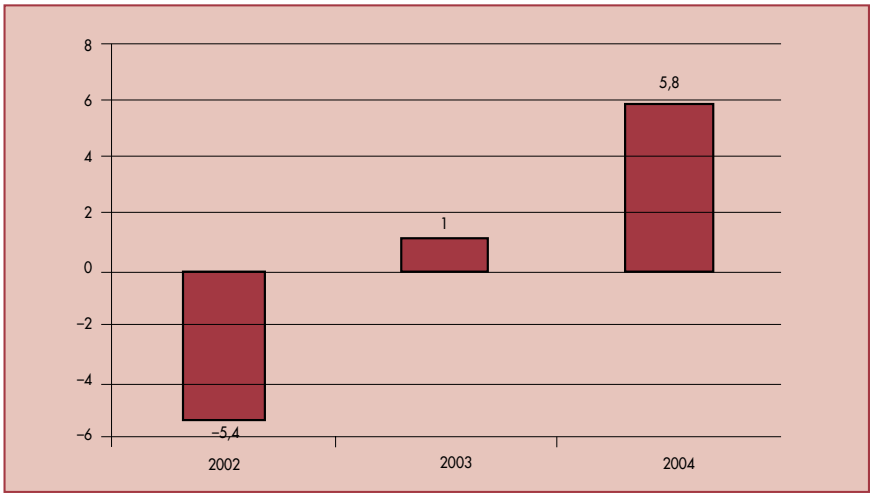
La inversión en bienes de equipo, tras mostrar un registro negativo durante el primer trimestre, aceleró su crecimiento en el segundo trimestre y ha mostrado un comportamiento excelente durante la segunda mitad del año creciendo a tasas superiores al 9%.

FORMACIÓN BRUTA DEL CAPITAL FIJO
(Tasa de variación interanual)



Fuente: : Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO
(Tasa de variación interanual)

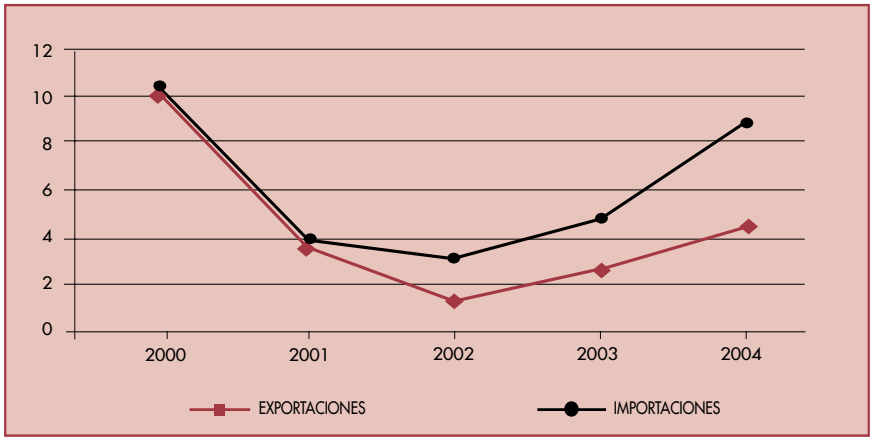


Fuente: : Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

El mal comportamiento del sector exterior drena 1,7 puntos al crecimiento de la economía española en 2004

El **sector exterior** restó un punto y siete décimas al crecimiento de 2004 empeorando sensiblemente la situación del año anterior. El deterioro del balance del sector exterior se debió más al mayor crecimiento de las importaciones que a un mal comportamiento de las exportaciones. En efecto, las importaciones intensificaron su crecimiento pasando del 4,8% en 2003 al 9,0% en 2004 impulsadas por el dinamismo del consumo privado español. Por su parte, las exportaciones de bienes y servicios crecieron al 4,5% para el conjunto del año, después de un crecimiento del 2,8% el año precedente.

COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS



FUENTE: : Instituto Nacional de Estadística.

El mayor dinamismo de las importaciones ha sido un claro reflejo del problema estructural existente en la economía española: la pérdida de competitividad de las empresas. La acumulación de varios años de un diferencial de precios positivo con nuestros socios comerciales (un 58% de las exportaciones españolas están dirigidas al Área Euro) y las escasas ganancias de productividad en un crecimiento basado en actividades de escaso valor añadido, como es la construcción, han dejado huella. Asimismo, muchas empresas han optado incluso por un estrechamiento de los márgenes comerciales en sus ventas al exterior para no perder cuota de mercado, situación que de persistir sería preocupante, sobre todo en un momento como el actual en el que el ejecutivo pretende que el sector exterior, junto con la inversión, sean los dos grandes motores de la economía española.

El FMI reclama reformas inmediatas que frenen los riesgos que amenazan la fortaleza económica

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha estimado un crecimiento para la economía española del 2,7% en 2005, una décima más que su pronóstico inicial, pero lejos del 2,9% del Gobierno. El FMI reconoce que el crecimiento español es «increíblemente robusto» pero urge al Gobierno a que sus «bien enfocadas prioridades –productividad, estabilidad y transparencia– se traduzcan en medidas concretas que frenen los riesgos que amenazan la fortaleza económica».

La oferta

Las ramas industriales y de servicios han sido los sectores más dinámicos en 2004

Desde la perspectiva de la oferta, en 2004 el rasgo dominante del análisis del cuadro macroeconómico es la diversidad en los perfiles de crecimiento de los distintos sectores económicos. Así en el conjunto del año destaca la aceleración de las ramas industriales y de los servicios, la desaceleración de la rama de la construcción y una contracción menos intensa de la agricultura.

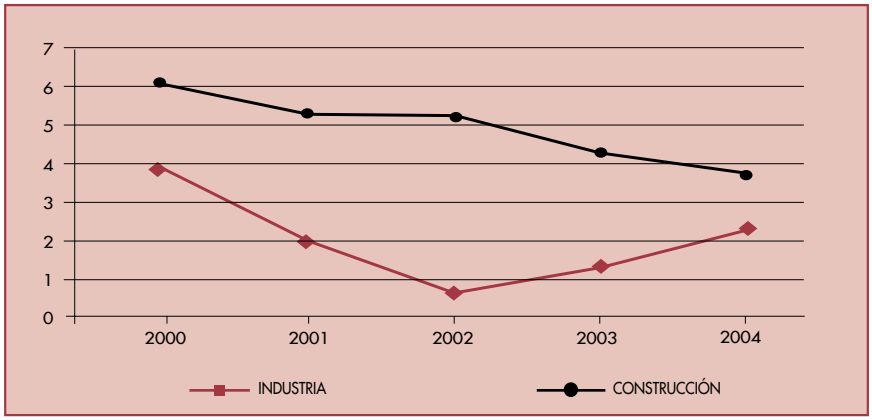
El **sector agrario,** según la Contabilidad Nacional Trimestral, concluyó el año con un retroceso de 0,6 puntos en su crecimiento. La actividad agraria cerró el año con un balance muy pobre, sin mejorar apreciablemente el crecimiento del periodo anterior y ratificando su declive con un decrecimiento del nivel de actividad en el último trimestre del 2,1% interanual.

El **sector industrial** en términos globales ha presentado un mejor comportamiento en 2004 que en el año precedente (2,2% frente a 1,3%). Sin embargo, si se observa su comportamiento intraanual, se aprecia una leve inflexión en la tendencia alcista de actividad industrial en el último trimestre del año. En cuanto a las ramas energéticas muestran una aceleración durante los tres últimos trimestres de 2004 con una tasa de crecimiento media del 1,7%, cuatro décimas mayor a la del año anterior.

En el conjunto del año 2004, el balance del sector industrial ha sido positivo. El Índice de Producción Industrial (IPI), ha registrado un ritmo de avance del 1,8% dos décimas más que en el año anterior. En cuanto a la utilización de la capacidad productiva, a principios de año sufrió una leve caída pero, el nivel alcanzado a final de año 80,5% supera en un punto y cuatro décimas al observado en el año anterior.

La **construcción,** según la Contabilidad Trimestral correspondiente al conjunto del año, continúa siendo la rama con mayor dinamismo del cuadro macroeconómico anual con una tasa de crecimiento del 3,7%. Aunque los principales indicadores siguen reflejando un tono positivo, algunos de ellos podrían haber llegado a su cota máxima. El consumo de cemento ha estabilizado su ritmo de crecimiento y el número de viviendas iniciadas ha moderado el ritmo expansivo que venía mostrando en los últimos años.

VAB INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN



FUENTE: : Instituto Nacional de Estadística (INE).

El excelente comportamiento del turismo interior compensa el mediocre resultado del sector exterior

El sector **servicios** experimentó un crecimiento estimado en el año 2004 del 2,5%, cuatro décimas más que el periodo precedente, con una trayectoria descendente a partir del segundo trimestre. Las mejoras han sido especialmente notables en el caso de los servicios inmobiliarios y servicios a empresas. Por lo contrario los servicios ligados al turismo, con la importancia que estos suponen para la economía española, han sido los que han presentado un comportamiento menos dinámico.

El balance del turismo en 2004 ha sido algo más positivo de lo que se esperaba gracias al impulso adquirido en el último trimestre del año. El excelente comportamiento del turismo interior, con un crecimiento de las pernoctaciones de españoles en establecimientos hoteleros del 9,7% entre enero y diciembre, ha compensado el mediocre resultado del turismo exterior que ha reflejado un decrecimiento del 1,3% de las pernoctaciones en establecimientos hoteleros. Con todo, los ingresos contabilizados en la balanza de pagos englobados en turismo registraron un modesto crecimiento nominal del 1,0% hasta noviembre de 2004, frente al 3,8% registrado durante el mismo periodo del año anterior.

Empleo y estabilidad

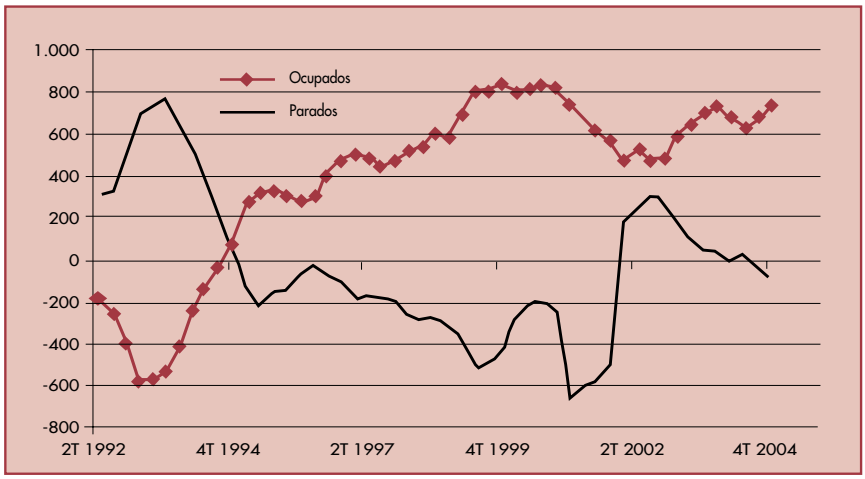
En 2004 se han creado casi medio millón de empleos

El empleo creció en términos de Contabilidad Nacional un 2,1% en el conjunto del año pasado, tres décimas más que en 2003, manteniendo una pauta acelerada. Este relativamente buen comportamiento del empleo se vio impulsado por el fuerte dinamismo de la demanda interna.

En el cuarto trimestre de 2004, según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), la población **ocupada** ascendió a 17.323.330 de personas. La tasa de creci-

miento de los ocupados ha mantenido durante todo el año un perfil ascendente. La media anual de crecimiento se situó en el 2,5%, equivalente a la creación de 461.340 empleos.

ENCUESTA POBLACIÓN ACTIVA



Fuente: : Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

Las estimaciones disponibles para el último trimestre del año reflejan una caída anual del desempleo del 5,6%. La cifra de **parados** se situó en 2.007.060 personas que implica un disminución de 24.220 parados con respecto al trimestre anterior. La tasa de paro se sitúa en un 10,4%, dato que baja una décima con respecto al trimestre anterior aunque continúa por encima del registrado para la Zona Euro (8,8%). Debe señalarse que el paro sigue afectando de forma más intensa al colectivo femenino.

El número de parados inscritos en las oficinas del INEM en 2004 disminuyó, con una tasa del paro registrado en diciembre del 8,7%. En enero, como es habitual, el número de parados inscritos en las oficinas del INEM aumentó en 53.159 personas. Este aumento, algo superior al del mismo mes del año anterior, no supone una alteración de la tónica de moderación que ha mostrado el ritmo de descenso del desempleo en los últimos meses. La cifra total de desempleados se situó en 1.723.449, el 8,9% de la población activa. Por sectores el paro se concentró en servicios y se aprecia un aumento más modesto de los demandantes de primer empleo.

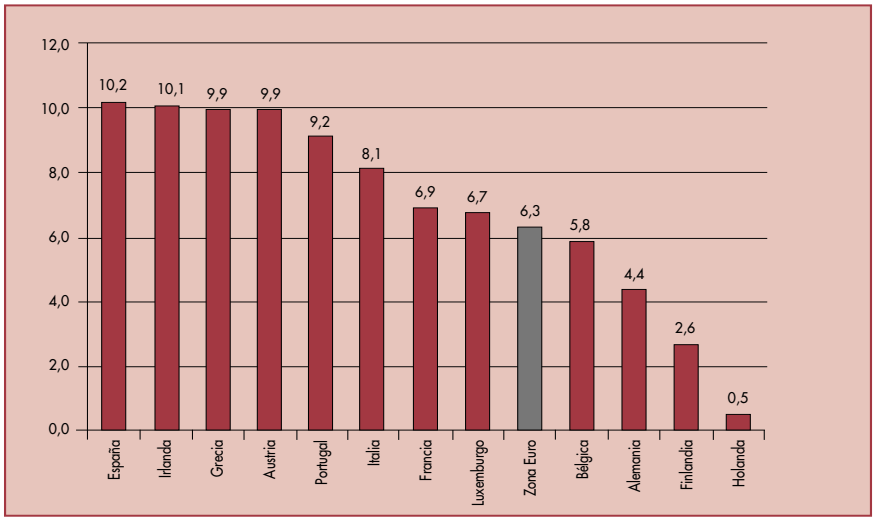
La **inflación** de la economía española cerró 2004 con una variación del 3,2% interanual. El índice de precios al consumo (IPC) disminuyó una décima en diciembre lo que ralentizó la tasa interanual hasta el 3,2%, registro seis décimas por encima de la tasa de diciembre del año anterior (2,6%). Con este crecimiento España ha afianzado

España es el país donde más ha subido la inflación desde la entrada del euro

su liderazgo como el país más inflacionista de la Zona Euro, disparándose los precios un 10,2% desde la entrada en circulación de la moneda única en 2002 muy por encima de la subida media del IPC en la Zona Euro (6,3%). Asimismo, a medida que transcurría el año, la brecha entre nuestra inflación y la de los países del Área Euro se ha incrementado hasta un punto en diciembre. Esta brecha ha tenido como resultado una importante pérdida de competitividad de los productos españoles.

PAÍSES DE LA ZONA EURO

(Tasa de variación de la inflación desde enero de 2002 a diciembre de 2004)



FUENTE: INE, Eurostat y Bloomberg.

El **coste salarial** por trabajador y mes creció un 2,6%, un punto y seis décimas menos que en el año anterior. En cuanto a los Costes Laborables Unitarios han mantenido un crecimiento similar del 2,7% en media.

Por tanto, la economía española continúa mostrando un mayor dinamismo que la media europea a pesar de la debilidad del sector exterior que ha reducido el crecimiento del PIB. Los datos de empleo indican que continúa el proceso de creación de empleo pero la inflación continúa siendo el talón de Aquiles de la economía española. Por otra parte, la demanda interna presenta una importante fortaleza que podría mantenerse o incluso mejorarse ligeramente gracias a la aceleración de la inversión, la estabilidad del consumo privado y de la construcción, los bajos tipos de interés y la mejora de la renta disponible de las familias.

Atendiendo más concretamente al comportamiento de España respecto a la Zona Euro podemos destacar lo siguiente:

CUADRO COYUNTURAL DE ESPAÑA Y LA ZONA EURO
(Tasas de variación interanuales)

		2003		*2004*	
	Fecha	*España*	*Zona euro*	*España*	*Zona euro*
PIB	IV Trimestre	2,7	0,6	2,7	1,6
Consumo privado	IV Trimestre	3,0	0,7	3,5	1,3
Consumo público	IV Trimestre	4,8	2,3	5,4	1,2
FBCF	IV Trimestre	2,5	-0,8	6,0	1,6
Demanda interna	IV Trimestre	3,1	1,3	4,6	1,9
Exportaciones	IV Trimestre	1,8	0,1	5,2	6,0
Importaciones	IV Trimestre	2,7	1,8	10,2	7,1
Ind. Prod. Industrial	IV Trimestre	2,1	1,5	0,5	0,8
Precios de consumo	IV Trimestre	2,7	2,0	3,4	2,3
Tasa de paro	IV Trimestre	11,2	8,8	10,4	8,8

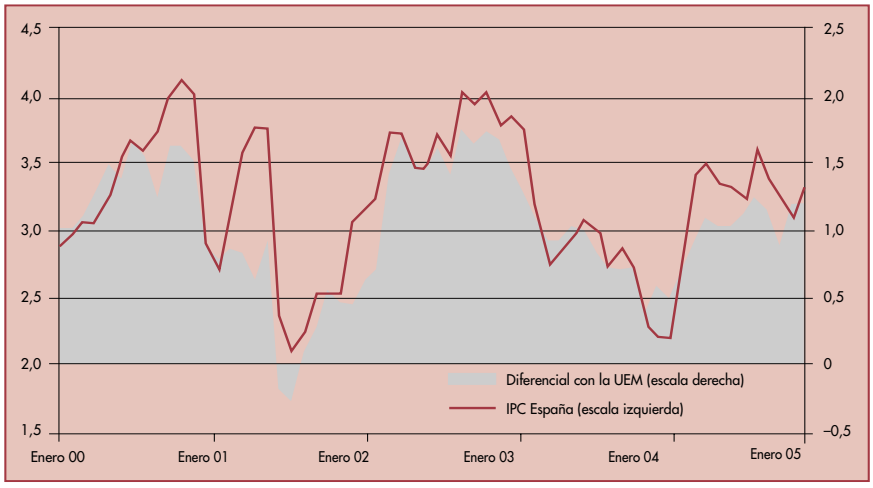
Fuente: INE, UEM, BCE, Eurostat.
* Precios constantes de 1995 para el PIB y componentes de la demanda.

- España continúa registrando una de las tasas de crecimiento más elevadas dentro de los países de la Zona Euro en 2004. De esta forma, aunque la tasa de crecimiento no ha sido muy elevada continúa manteniendo un diferencial de crecimiento positivo de crecimiento de 0,9 puntos que se ha reducido en 1,1 frente al año anterior.
- Esta situación continúa basándose en un mejor comportamiento de nuestra demanda interna y más concretamente en el mayor dinamismo de la formación bruta de capital fijo, con especial mención al sector de construcción. El consumo privado también sigue mostrando mayor vigor y mientras que en España ha tenido un comportamiento estable con tasas de crecimiento del 3,5% durante todo el ejercicio, en los países de la Zona Euro el crecimiento ha sido mínimo.
- Con lo que respecta al sector exterior, en España restó un punto y siete décimas al crecimiento en 2004 empeorando la situación del año anterior. Este deterioro fue debido más al crecimiento de las importaciones que a un mal comportamiento de las exportaciones. En la Zona Euro, aunque la contribución del sector exterior también ha sido negativa esta no ha sido tan acusada. Las exportaciones no han sido capaces de superar el efecto negativo de la apreciación del euro reduciendo su crecimiento con respecto al año anterior, pero ha sido el

menor dinamismo de la demanda interna el que se ha visto reflejado en un menor crecimiento de las importaciones.

- Desde la óptica de la oferta, la producción industrial en España ha mantenido un buen comportamiento durante los tres primeros trimestres, aunque sufrió una desaceleración en el cuarto lo que llevó a que en el conjunto de 2004 el IPI registrase un crecimiento del 1,8% en contraste el 1,6% que se había producido en 2003. En la Zona Euro la evolución de la producción industrial ha sido más favorable con un crecimiento del 2,3% frente al 0,2% del año anterior.
- La tasa de crecimiento de la economía española permite que continúe, con mayor fuerza que en períodos anteriores, el proceso de creación de empleo. En consonancia con este hecho la tasa de paro española disminuyó en ocho décimas en los últimos doce meses, mientras que en la Zona Euro se ha mantenido sin cambios. A pesar de ello, la tasa de paro española sigue siendo una de las más altas de la Zona Euro lo que sigue dejando de manifiesto la importancia del paro en España.
- La evolución de los precios continúa siendo un aspecto negativo en el actual cuadro macroeconómico de España. Durante 2004 no se ha conseguido una moderación en el incremento de los precios y en diciembre de 2004 la inflación registró un 3,2%. España sigue manteniendo con la Zona Euro un diferencial negativo que se ha incrementado en el último año, ya que si en diciembre de 2003 la diferencia era 0,7 puntos porcentuales, en diciembre de 2004 esta diferencia era de 1,2 puntos. Como siempre decimos la corrección de este desequilibrio es fundamental ya que su permanencia deteriora nuestra capacidad competitiva.

EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN



FUENTE: INE, Eurostat y elaboración propia.

- En consecuencia, en el año 2004 las características fundamentales que definen la situación económica han sido un mayor crecimiento económico con mejor comportamiento de nuestra demanda interna, pero peor evolución de la externa, en comparación con la Zona Euro.

Economía aragonesa

La economía regional

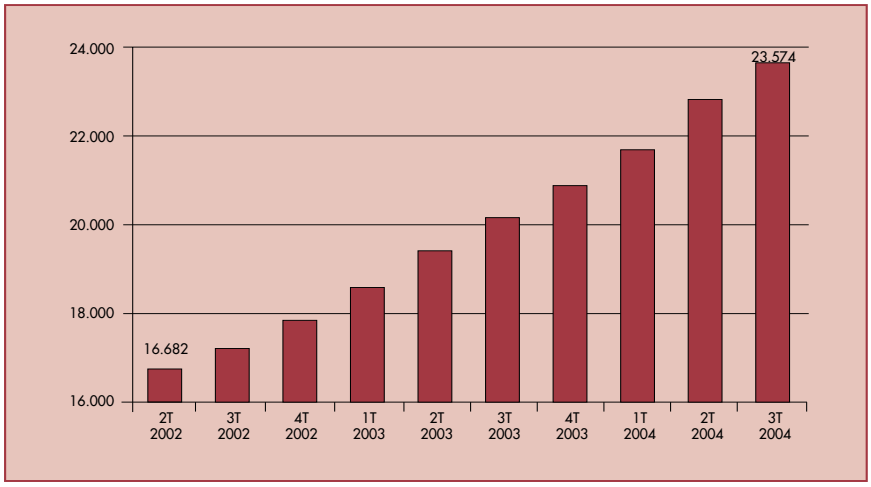
Tras la publicación por parte del INE de las cifras de Contabilidad Nacional Trimestral y de la Contabilidad Regional de España, el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de Aragón ha estimado el crecimiento de la actividad para el conjunto del año 2004. El análisis del perfil de las tasas de crecimiento de cada uno de los trimestres del año confirma que la economía aragonesa continúa creciendo por encima de la española lo que queda reflejado en los nueve trimestres consecutivos de crecimiento mayor al nacional. De esta forma, según estas estimaciones la tasa de crecimiento económico de nuestra Comunidad Autónoma para 2004 asciende al 3%, es decir, tres décimas por encima de la media nacional y un punto y dos décimas por encima de la Zona Euro en su conjunto.

La demanda

El consumo privado continúa mostrando un ritmo de crecimiento muy dinámico

Desde el lado de la demanda, el **consumo final de los hogares** en Aragón ha presentado un crecimiento medio anual del 3,6%, una décima por encima a la media española y superior en medio punto al año anterior. Mientras que en el primer semestre del año se produjo una ligera aceleración, en tercer y cuarto trimestre se originó una moderación del crecimiento del consumo como consecuencia de la incertidumbre del contexto internacional.

EVOLUCIÓN CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO



FUENTE: Instituto Aragonés de Estadística y elaboración propia.

En este sentido algunos indicadores sensibles a esta magnitud, como la matriculación de turismos y la importación de bienes de consumo presentan un comportamiento favorable. Asimismo otros indicadores como la demanda de crédito, muestran un crecimiento similar a la media nacional, dato que refuerza la evolución positiva del consumo.

Por lo que se refiere al **consumo de las administraciones públicas,** el Departamento de Economía del Gobierno de Aragón no realiza estimaciones aunque puede preverse un comportamiento muy similar al mostrado a nivel nacional.

El fuerte crecimiento de la formación bruta de capital fijo consolida la reactivación de la economía aragonesa

En la **formación bruta de capital fijo** en Aragón, la inversión en bienes de equipo ha pasado a ser el componente más fuerte de la demanda con un crecimiento del 7,3% en el último trimestre y un 4,6% en media anual lo que imprime una mayor estabilidad al crecimiento aragonés. Determinados indicadores como la matriculación de vehículos industriales, consustanciales con la inversión, han registrado una tasa de crecimiento positiva del 25,4% en el conjunto del año, tasa que supera ampliamente el 12,3% del conjunto nacional y que anticipaba la aceleración de este componente

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN BIENES DE EQUIPO
(% de variación interanual)



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística y elaboración propia.

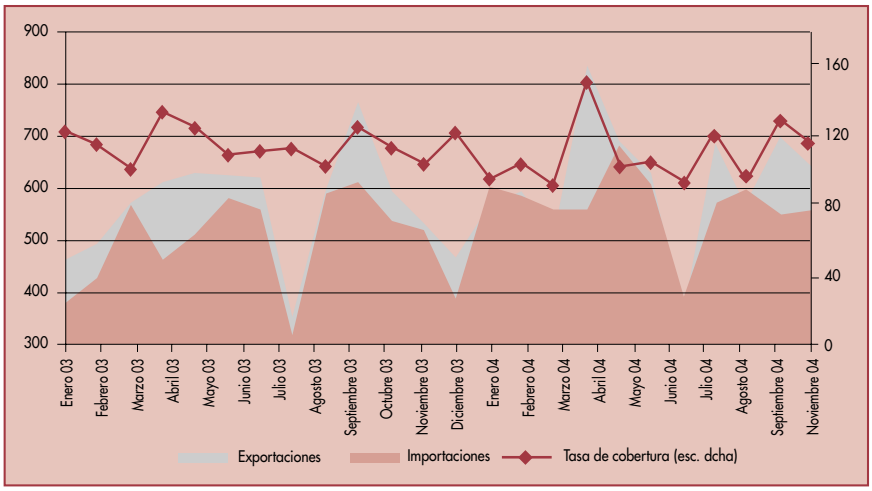
Por otra parte, la inversión en construcción después de iniciar una suave desaceleración en la segunda mitad 2003, durante 2004 ha vuelto a acelerar su crecimiento arrojando un crecimiento medio anual del 4,0%. Sin embargo, indicadores como las viviendas iniciadas, el consumo de cemento y la licitación oficial han registrado tasas de crecimiento bajas, que podrían reflejar la estabilización del ciclo expansivo de la construcción.

El ritmo exportador durante el último trimestre elevó el superávit exterior de la economía aragonesa

Por lo que hace referencia a la **demanda externa,** la fortaleza de la demanda interna ha hecho que las importaciones experimenten un rápido crecimiento durante 2004. De esta forma, las importaciones han reflejado un crecimiento interanual del 9,4% para el conjunto del año, mientras que las exportaciones presentan una tasa interanual del 4,9%. Sin embargo, cabe destacar como el superávit exterior de la economía aragonesa se elevó en el último trimestre del año gracias al aumento del ritmo exportador del 11% interanual frente al crecimiento del 7% de las importaciones.

Analizando la tasa de cobertura de Aragón, la media del ejercicio 2004 pone de manifiesto que las exportaciones supusieron el 108,6% de las importaciones, 46 puntos porcentuales por encima de la tasa de cobertura de España.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR EXTERIOR ARAGONÉS



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística y elaboración propia.

Por lo tanto y en términos comparativos con España, todo indica que a pesar del fuerte crecimiento de las importaciones, las exportaciones continúan siendo superiores a las importaciones en Aragón. Esta situación ha llevado a que el mejor comportamiento de la demanda externa en Aragón junto con el crecimiento de nuestra demanda interna se haya visto reflejado en un crecimiento del PIB de tres décimas por encima de la media nacional.

La oferta

El sector agrario cierra el año con un balance más positivo que la media nacional

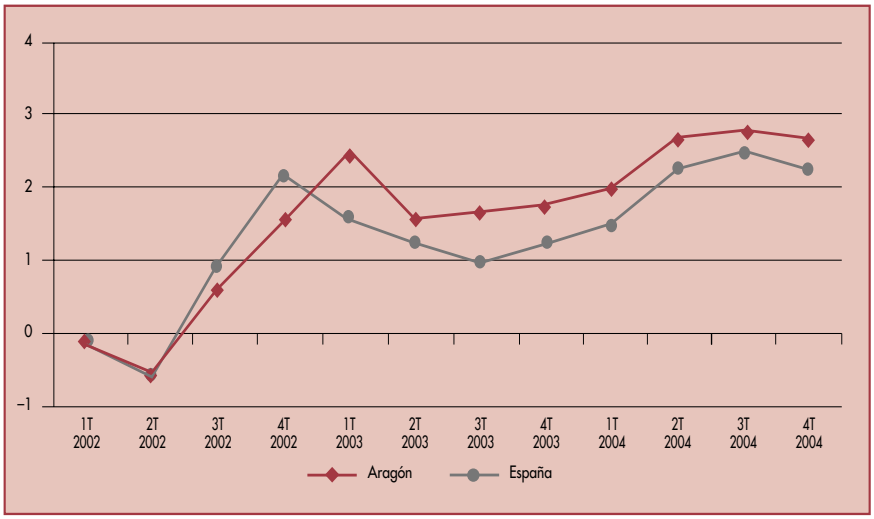
Desde el lado de la oferta el **sector agrario** aragonés cerró 2004 con un balance más positivo que la media nacional según los datos elaborados por el Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón. El empleo agrario en Aragón continúa teniendo una mayor representación que en el conjunto nacional.

La evolución del empleo en el sector agrario ha sido ascendente a lo largo del año, concluyendo el año con una aceleración media del 10,9% frente al decrecimiento del 2,4% en España.

El ciclo del **sector industrial** ha mostrado un perfil de sólida recuperación en 2004. Según las últimas estimaciones, el sector industrial (incluidas las ramas energéticas) habría crecido un 2,6% en Aragón frente a una tasa de crecimiento del 2,1% en España.

La evolución de la ocupación en la industria ha mejorado más en Aragón que en España, ya que según los datos de la encuesta de población activa del cuarto trimestre de 2004 el número de ocupados en la industria creció en Aragón en un 5,2% frente a un 1,6% en España.

VAB INDUSTRIA Y ENERGÍA
(% de variación interanual)



FUENTE: Instituto Aragonés de Estadística, INE y elaboración propia.

La construcción vuelve a mostrar un perfil de aceleración considerable

La **construcción** a pesar de la leve desaceleración mostrada en 2003, ha mantenido una evolución ascendiente durante los tres últimos trimestres del año, alcanzando un crecimiento del 3,9% en el cuarto trimestre. Las estimaciones señalan una tasa de crecimiento anual del 3,2% frente al 3,7% nacional.

Sin embargo la evolución de la ocupación en el sector no ha sido positiva registrando una tasa de crecimiento negativa en Aragón del 2,55% en el conjunto del año, inferior al crecimiento del 3,75% nacional.

Por último el sector **servicios** ha presentado una leve desaceleración a lo largo del año finalizando el cuarto trimestre con un crecimiento del 2,8%. Las estimaciones del año muestran una tasa del 2,9% en Aragón, una décima por encima al registro nacional. Los resultados en materia de ocupación son superiores en Aragón ya que el empleo en servicios habría crecido un 4,2% en Aragón frente al 3,7% de España.

Aunando los resultados sectoriales, según las estimaciones del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, la economía aragonesa registró tasas de crecimiento en todos los sectores, excepto en el de construcción, por encima de la media nacional.

Adicionalmente, debemos señalar que se mantiene el diferencial de crecimiento con los países de la Zona Euro, que en estos momentos es de un punto y dos décimas, lo que permite que continúe nuestro proceso de convergencia real con Europa.

Empleo y estabilidad

El crecimiento del empleo en Aragón es superior al de la media nacional

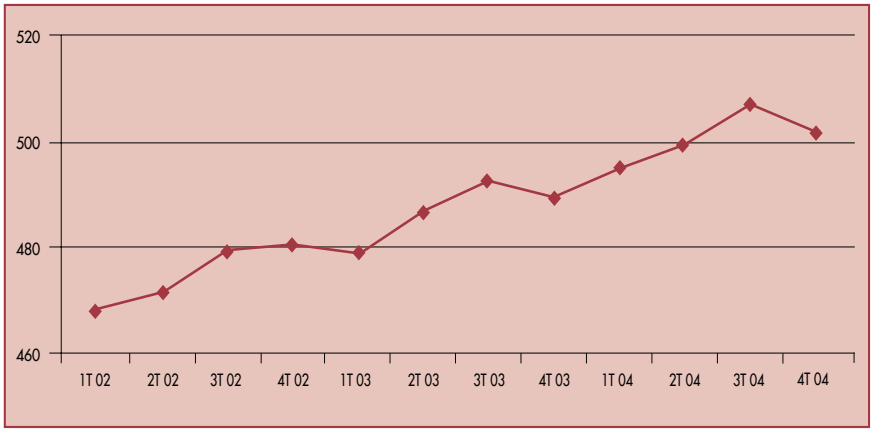
La aceleración más intensa que ha sufrido nuestra Comunidad Autónoma durante 2004 ha supuesto que registre una tasa de variación cercana al 3% en el nivel de ocupación general. Según la Encuesta de Población Activa la **ocupación** en Aragón creció un 2,9%, cuando en España el aumento fue del 2,5% en términos de media anual.

La evolución trimestre por trimestre muestra un perfil de moderada recuperación a lo largo del año 2004. Durante el cuarto trimestre el crecimiento fue de un 2,5% en términos interanuales, situándose el número de ocupados en media del año en 500.677, lo que se traduce en un incremento de la ocupación en 14.300 empleos.

2004 se cierra en Aragón con un total de 4.400 parados menos

En cuanto al **desempleo** el número de personas en Aragón que se encuentra en esta situación se estima en 28.400 en media en 2004, un 13,6% menos que el año anterior. Cabe destacar que esta situación se ha conseguido a pesar del elevado ritmo de crecimiento de la población activa, en especial de mujeres, que ha quedado plasmado en una tasa de actividad en Aragón del 53,4% de la población en edad de trabajar, cifra que todavía se aleja del 56,1% de España.

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN



Fuente: Instituto Aragonés de Estadística y elaboración propia.

El encarecimiento del precio del petróleo causa de la aceleración de la inflación

En cuanto a los **precios,** la valoración que cabe realizar es negativa ya que supone una aceleración de la **inflación** interanual, que ha pasado del 2,1% a principios de año a cotas del 3,2% en diciembre, de manera que la tasa media de inflación para el conjunto del año se situó en el 2,8%, dos décimas por debajo de la registrada por España. Esta situación ha sido reflejo de la aceleración en el crecimiento de los precios iniciado en la pasada primavera, y que en buena medida vino motivado por la escalada de los precios energéticos. La relativa aceleración en el comportamiento de los precios durante 2004 no ha permitido la reducción del diferencial que nos separa de nuestros socios de la Zona Euro, diferencial que queda en siete décimas para Aragón y nueve décimas para el conjunto de España en 2004. Por lo tanto, una vez más se debe recordar que el nivel de precios sigue siendo elevado si lo comparamos con la Zona Euro, lo que implica un deterioro de nuestra capacidad competitiva.

El coste laboral medio por trabajador y mes en Aragón ha sido un 1,5%, un punto y dos décimas inferior a la tasa española. Por tanto las tensiones inflacionistas de los costes laborales se han mantenido moderadas en Aragón mientras que se han mantenido en España durante el cuarto trimestre de 2004.

En consecuencia si tenemos en cuenta el entorno de incertidumbre que ha sufrido la economía internacional, el crecimiento sostenido de la economía aragonesa del 3% en 2004 según las primeras estimaciones, refleja la existencia de unos buenos fundamentos capaces de adaptarse a un entorno económico poco favorable. Los pronósticos para 2005 inciden en el carácter expansivo del ciclo durante ese ejercicio apoyado por las mejoras previstas en el conjunto industrial y en la buena evolución del sector exterior que ha empezado a mostrar signos de recuperación en el cuarto trimestre de 2004.

A modo de resumen, como siempre hacemos podemos destacar: la consolidación de la inversión en bienes de equipo como motor de la demanda interna, la recuperación de la construcción, el buen comportamiento de las exportaciones y el fuerte dinamismo del mercado de trabajo, sin olvidar la existencia de una tasa de desempleo inferior a la media nacional y europea. Asimismo, Aragón presenta un crecimiento superior al registrado en la Zona Euro que permite que continúe el proceso de convergencia real con Europa.

En el lado opuesto de la balanza: el mantenimiento de una elevada tasa de inflación anual, el estancamiento de la productividad y la fortaleza del euro pueden erosionar la competitividad de las empresas aragonesas en el medio plazo.

Este informe ha sido elaborado
con los datos disponibles a 7 de abril de 2005

Indicadores económicos

INDICADORES DE LA ECONOMÍA ARAGONESA

Actividad (oferta)	*Fuente*	*Unidad*	*Fecha*	*Dato*	*% Var. interanual* Aragón	España
Energía facturada	ERZ	MWH	IV TRIM 04	1.876.351	14,4	
Tráfico aéreo de pasajeros	M.º Fomento	Miles de pers.	En.-Nov. 04	186	-10,0	7,9
Tráfico aéreo de mercancías	M.º Fomento	TN	En.-Nov. 04	8.154	6,3	8,9
Tráfico carretera de mercancías	M.º Fomento	Miles de TN	En.-Sep. 04	51.224	-0,5	12,1
Consumo de cemento	OFICEMEN	TM	En.-Dic. 04	1.238.099	1,7	4,1
Licitación oficial	M.º Fomento	Mill. de euros	En.-Dic. 04	879.137	1,0	17,9
Viviendas iniciadas	M.º Fomento	Viviendas	En.-Dic. 04	15.513	4,1	7,2
Viviendas terminadas	M.º Fomento	Viviendas	En.-Dic. 04	7.566	14,5	8,3
Pernoctaciones est. hoteleros	INE	Miles de pers.	En.-Dic. 04	3.973,0	2,41	3,1
-Españoles	EOH	Miles de pers.	En.-Dic. 04	3.476,2	2,8	9,7
-Extranjeros	EOH	Miles de pers.	En.-Dic. 04	496,8	-0,2	-1,3
Utilz. capacidad productiva	IAEST/MCYT	Porcentaje	IV TRIM 04	79,0	-1,3	-0,1
Indicador de clima industrial	INE	Saldo	Media 04	-3,8		
Índice de producción industrial	INE	Índice	Media 04	109,0	1,6	1,8
Consumo e inversión (DEM)						
Gasto medio por hogar	INE/IAEST	Euros	Media 04	5.484	5,1	2,4
Gasto medio por persona	INE/IAEST	Euros	III TRIM 04	2.092	5,8	-0,5
Matriculación de turismos	Tráfico	Turismos	En.-Dic. 04	35.070	10,4	11,4
Importación de bienes consumo	Aduanas	Mill. de euros	En.-Dic. 04	2.353	17,1	12,0
Importación bienes capital	Aduanas	Mill. de euros	En.-Dic. 04	1.311	2,0	14,6
Matriculación vehículos industriales	DGT/IAEST	Vehículos	En.-Dic. 04	11.610	25,4	12,3
Sector exterior (DEM)						
Importaciones	Aduanas	Mill. de euros	En.-Dic. 04	6.590	9,4	11,9
Exportaciones	Aduanas	Mill. de euros	En.-Dic. 04	7.158	4,9	6,0
Mercado de trabajo						
Población activa	INE	Miles de pers.	IV TRIM 04	529,4	1,5	1,8
Población ocupada	INE	Miles de pers.	IV TRIM 04	501,4	2,5	2,7
Población parada	INE	Miles de pers.	IV TRIM 04	27,9	-13,6	-5,6
Tasa de paro encuestado	INE	Porcentaje	IV TRIM 04	5,3%	-0,9	-0,8
Paro registrado	INEM	Miles de pers.	Dic. 04	30,7	-7,9	-2,4
Tasa de paro registrado	INEM	Porcentaje	Dic. 04	5,8%	-0,6	-0,4
Contratación	INEM	N.º contratos	En.-Dic. 04	394.338	3,9	11,5
Afiliados a la Seguridad Social	MTAS	Personas	Media 04	510.296	2,9	3,3
Precios						
IPC	INE	Índice	Media 04	109,6	2,8	3,0
Coste laboral medio (trab. y mes)	INE	Euros	IV TRIM 04	2.135	1,5	2,7
Precio m^2 vivienda nueva	M.º Fomento	Euros/m^2	III TRIM 04	1.411	14,7	17,2
Sector financiero						
Hipotecas	INE/IAEST	Mill. de euros	Nov. 04	249,8	41,7	36,4
Depósitos sector privado	B. de España	Mill. de euros	III TRIM 04	21.259	6,7	11,7
Créditos sector privado	B. de España	Mill. de euros	III TRIM 04	23.574	17,1	17,3

CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ARAGONESA EN EL AÑO 2003-2004
(SERIE ACTUALIZADA TRAS LA ÚLTIMA REVISIÓN DEL INE)

		1 trim. 03	*2 trim. 03*	*3 trim. 03*	*4 trim. 03*	*2003*	*1 trim. 04*	*2 trim. 04*	*3 trim. 02*	*4 trim. 04*	*2004*
DEMANDA											
Consumo privado	Aragón	3,1	2,9	3,1	3,2	3,1	3,6	3,9	3,8	3,5	3,6
	España	2,8	2,7	3,0	2,9	2,9	3,4	3,6	3,5	3,5	3,5
FBCF Bienes de equipo	Aragón	1,0	2,9	3,1	2,6	2,4	3,1	4,5	5,8	7,3	4,6
	España	1,7	1,7	1,0	-0,3	1,0	-0,4	4,3	9,8	9,4	5,8
FBCF Construcción . .	Aragón	6,2	5,0	4,3	3,3	4,7	3,6	4,2	4,2	4,6	4,0
	España	4,2	4,6	4,1	4,2	4,3	4,2	4,1	4,6	4,9	4,4
OFERTA											
VAB Industria	Aragón	2,5	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,7	2,8	2,7	2,6
	España	1,9	1,3	0,6	1,2	1,3	1,9	2,3	2,5	2,2	2,2
VAB Construcción . . .	Aragón	6,6	5,3	4,4	2,5	4,7	2,3	3,1	3,4	3,9	3,2
	España	4,4	5,1	4,1	3,5	4,3	3,6	3,4	3,7	4,0	3,7
VAB Servicios	Aragón	2,3	2,2	2,5	3,0	2,5	3,0	2,9	2,8	2,8	2,9
	España	1,9	2,2	2,6	2,7	2,4	3,0	2,8	2,5	2,7	2,8
VAB											
VAB total	Aragón	3,1	2,7	2,9	3,1	2,9	3,1	3,1	3,0	2,9	3,0
	España	2,1	2,5	2,6	2,8	2,5	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7
	UEM	0,9	0,2	0,4	0,8	0,5	1,4	2,2	1,9	1,6	1,8

FUENTE: Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón.

Instantánea económica

Distribución provincial de la actividad industrial en España (1856-2002)

Información elaborada por el **Servicio de Estudios de Ibercaja**

El incremento del interés por la geografía económica y el análisis del crecimiento desde una perspectiva regional en España ha impulsado el desarrollo de investigaciones en este campo. Así, en los últimos años, se han reconstruido series temporales de renta y actividad económica por provincias para, con esta base, tratar de identificar los factores de largo plazo que explican la posición actual relativa en la economía española de las diferentes Comunidades Autónomas.

En este marco, consideramos oportuno incluir en esta Instantánea económica una panorámica sobre la distribución de la actividad industrial en nuestro país a lo largo de los pasados 150 años. La teoría económica señala cinco determinantes esenciales, complementarios entre sí, para la localización de empresas manufactureras en un territorio:

- Cercanía a los mercados finales de consumo.
- Proximidad al aprovisionamiento de materias primas y suministro de recursos básicos (agua, electricidad, etc.).
- Economías de escala por aglomeración.
- Nivel de desarrollo de las infraestructuras (costes de transporte).
- Disponibilidad de mano de obra y su grado de cualificación.

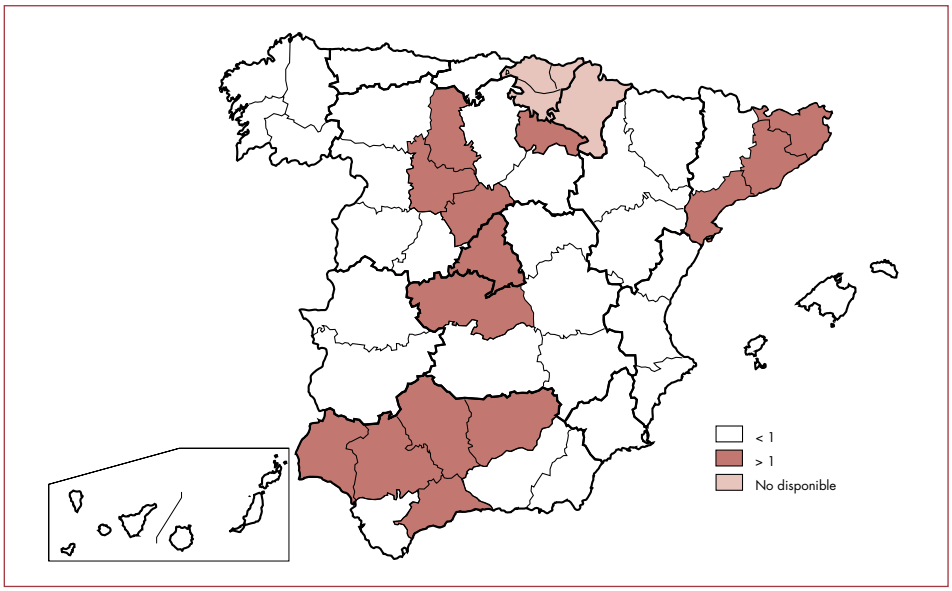
En el contexto europeo, España destaca históricamente por la concentración de su sector secundario en tres áreas: el Valle del Ebro (País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón –Zaragoza–); Madrid y su entorno inmediato; y el Arco Mediterráneo (Cataluña y Comunidad Valenciana). La participación de estas tres «regiones» supone hoy el 70% del Valor Añadido Bruto industrial nacional. Concretamente, entre Madrid y Barcelona aglutinan ya el 35%.

Mediante la reproducción de los mapas 1-7 confeccionados en el trabajo de Pons, Paluzie y Tirado (2004) en el número 5 de la revista *Investigaciones Regionales* y el mapa 8 de elaboración propia, podemos observar la evolución histórica de la especialización industrial en las provincias españolas.

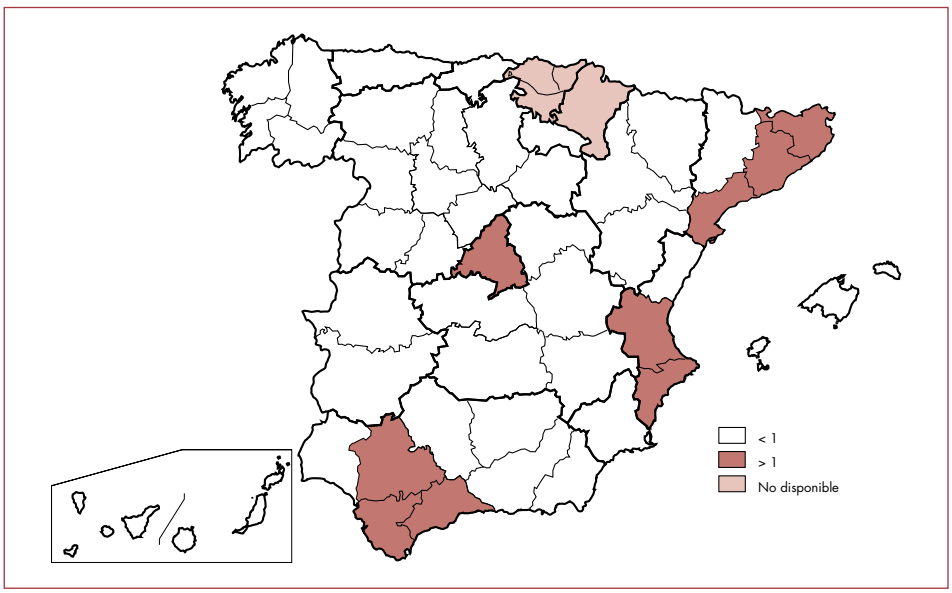
Para interpretar correctamente el significado de los mapas explicaremos el método de elaboración del *Índice de intensidad industrial.* Se calcula mediante el cociente entre la participación de la provincia en la producción industrial nacional y la participación de la provincia en la población nacional. Por lo tanto, los valores superiores (o iguales) a 1 denotan especialización industrial relativa, dado que la aportación a la producción nacional supera (o iguala) la que le correspondería en caso de que ésta se distribuyera de forma homogénea entre las provincias en función de su población.

La marcada especialización industrial de la economía aragonesa en la actualidad tiene su fiel reflejo en el mapa 8, dado que las provincias de Zaragoza y Huesca registran un valor del Índice de 1,46 y 1,10 respectivamente en 2002. En el caso de Zaragoza, aparece en el grupo de provincias industriales desde el año 1929 (mapa 4), mientras que Huesca es la primera vez que figura en este ranking.

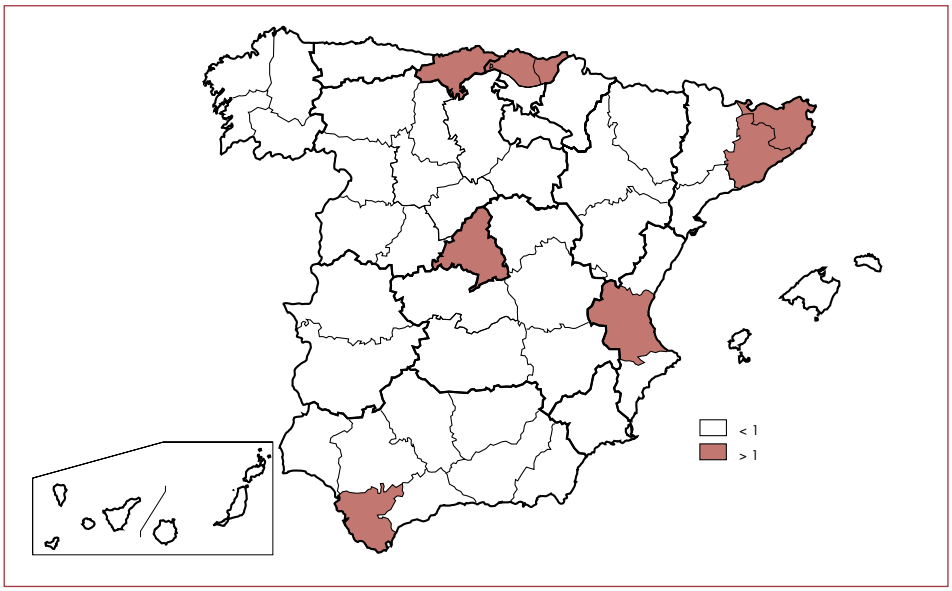
Mapa 1
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1856



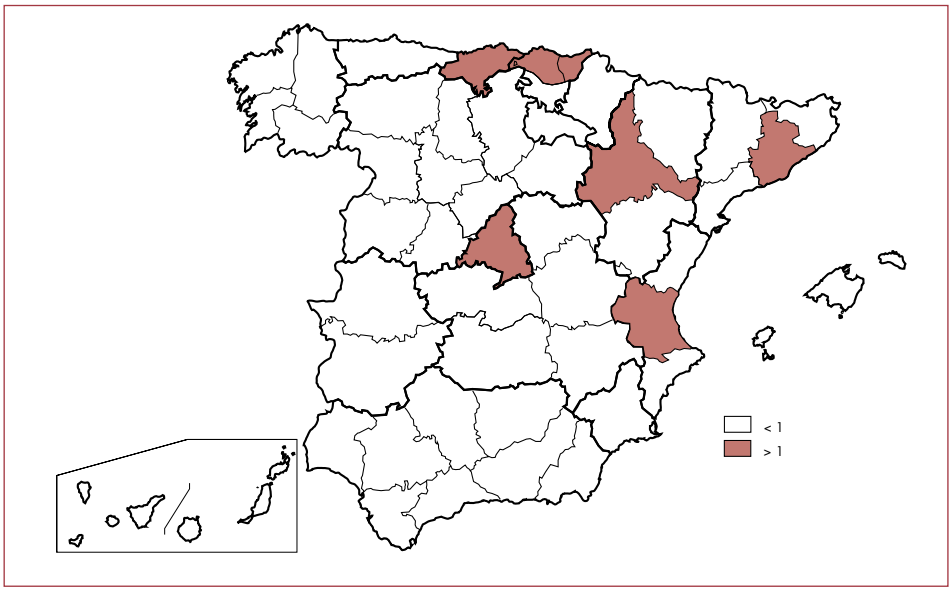
Mapa 2
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1893



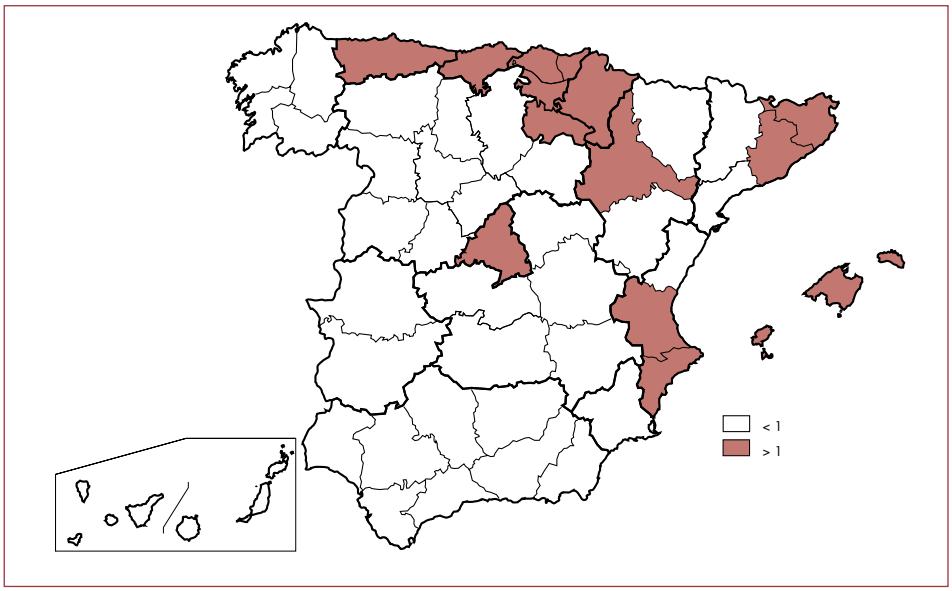
Mapa 3
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1913



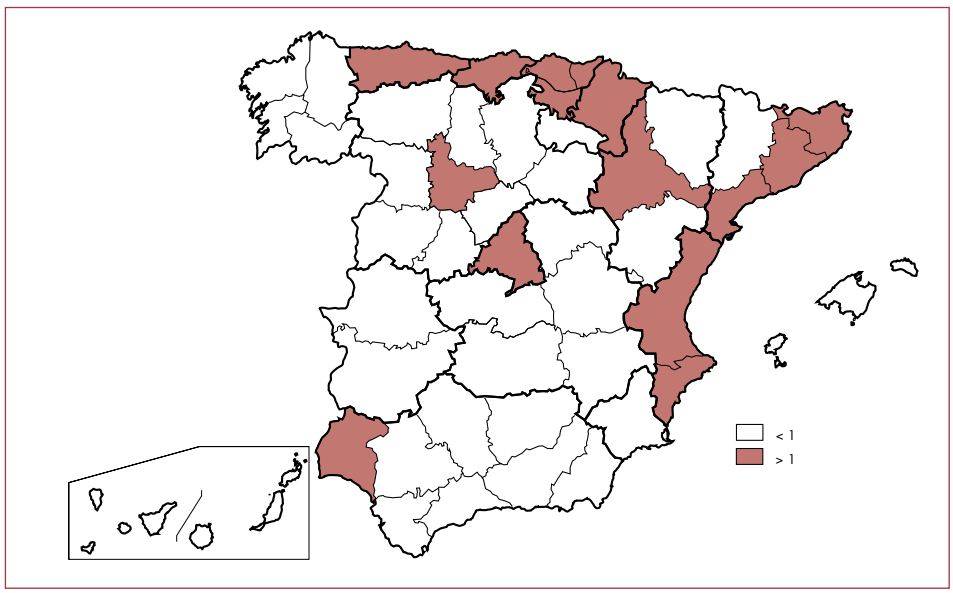
Mapa 4
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1929



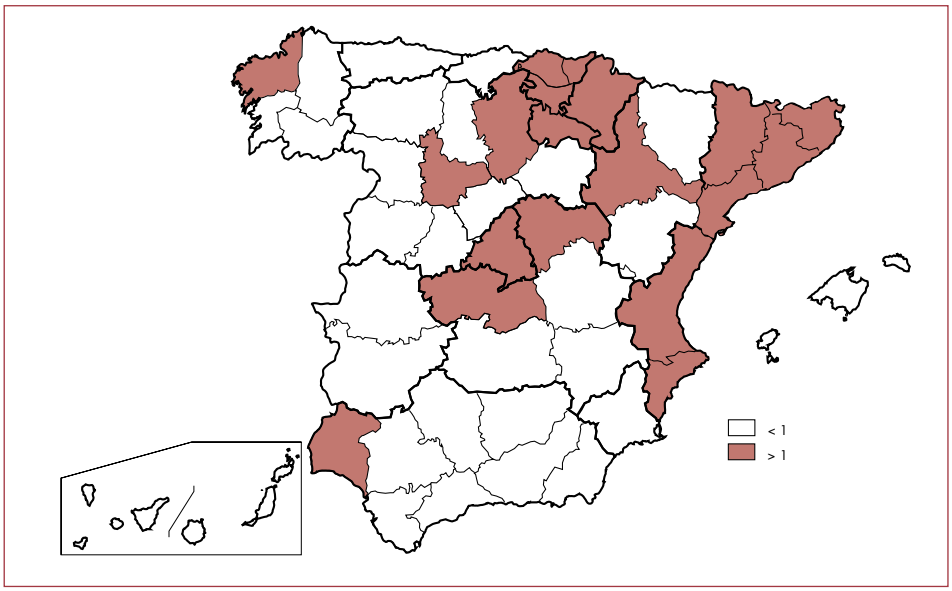
Mapa 5
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1955



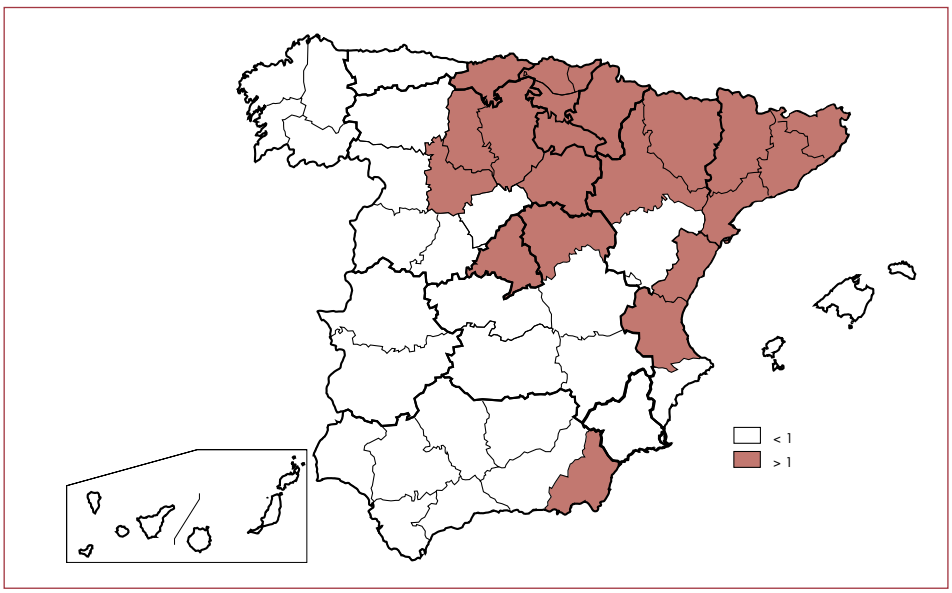
Mapa 6
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1975



Mapa 7
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 1995



Mapa 8
ÍNDICES DE INTENSIDAD INDUSTRIAL, 2002



Referencia bibliográfica

Pons, J., Paluzie, E. y Tirado, D. (2004), «La inserción de la economía española en la economía internacional y sus repercusiones en la localización industrial (1856-1995), *Investigaciones Regionales,* 5, pp. 5-27. Asociación Española de Ciencia Regional.

Series estadísticas

Agregados macroeconómicos

% CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN A PRECIOS CONSTANTES
VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS

	1988	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*
Aragón							
Agricultura	10,9	-6,3	-17,3	26,5	-5,9	-7,3	-1,1
Industria	5,3	4,2	4,7	-1,4	-1,3	-5,0	6,8
Construcción	31,2	1,1	8,2	8,0	-7,4	-3,0	-1,4
Servicios	7,9	7,1	2,6	1,1	1,2	1,9	1,9
Total	8,5	4,5	2,2	2,4	-0,2	-1,6	3,0
España							
Agricultura	3,3	-6,6	3,1	-0,3	-2,2	1,3	-3,4
Industria	4,5	3,6	2,0	1,4	-0,6	-3,3	3,3
Construcción	10,1	13,5	10,2	3,2	-4,6	-5,5	0,6
Servicios	5,0	5,6	4,1	2,4	1,3	1,6	2,2
Total	5,0	4,6	3,8	2,2	0,6	-0,9	2,0

Fuente: INE. Serie revisada por Gervasio Cordero y Ángeles Gayoso.

% CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN A PRECIOS CONSTANTES
VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
Aragón									
Agricultura	-3,9	0,3	1,8	2,9	-4,6	5,4	-0,3	-1,9	7,6
Industria	4,0	0,7	1,6	0,7	5,2	5,8	1,3	3,0	3,0
Construcción	6,5	-0,6	-0,6	0,7	13,4	9,8	3,5	3,2	5,2
Servicios	3,0	1,7	3,5	3,9	3,5	3,5	2,7	2,2	2,1
Total	3,1	1,2	2,5	2,7	4,1	4,7	2,2	1,7	3,2
España									
Agricultura	-8,1	7,8	8,3	5,9	-1,7	3,3	0,4	-2,9	-1,0
Industria	4,6	1,5	4,3	4,6	3,6	4,9	2,1	1,1	2,1
Construcción	5,0	0,0	2,8	7,3	10,2	9,8	7,3	3,6	4,5
Servicios	3,0	2,2	3,2	3,7	3,9	4,4	3,1	2,5	2,6
Total	2,9	2,1	3,7	4,3	4,1	4,9	3,1	2,2	2,5

Fuente: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS. AÑO 2000
Millones de euros de dicho año
(serie actualizada)

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura %*	*Valor*	*Estructura %*
Agricultura	1.055,0	5,49	25.928,7	4,27
Industria	5.156,6	26,85	127.300,8	20,96
Construcción	1.543,9	8,04	54.876,5	9,03
Servicios	11.450,0	59,62	399.319,0	65,74
Total	19.205,5	100,00	607.425,0	100,00

FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS. AÑO 2001
Millones de euros de dicho año

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura %*	*Valor*	*Estructura %*
Agricultura	1.095,6	5,34	27.410,9	4,18
Industria	5.519,4	26,88	138.809,2	21,16
Construcción	1.715,3	8,35	61.002,3	9,30
Servicios	12.201,5	59,43	428.692,7	65,36
Total	20.531,8	100,00	655.915,1	100,00

FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS. AÑO 2002
Millones de euros de dicho año

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura %*	*Valor*	*Estructura %*
Agricultura	1.223,1	5,60	31.562,1	4,46
Industria	5.687,8	26,04	144.685,2	20,43
Construcción	1.840,8	8,43	67.965,4	9,60
Servicios	13.089,0	59,93	464.110,8	65,52
Total	21.840,7	100,00	708.323,5	100,00

FUENTE: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS. AÑO 2003
Millones de euros de dicho año

	Aragón		*España*	
	Valor	*Estructura %*	*Valor*	*Estructura %*
Agricultura	1.305,5	5,63	32.439,2	4,32
Industria	6.013,2	25,95	150.486,6	20,06
Construcción	1.898,4	8,19	74.714,3	9,96
Servicios	13.812,5	59,61	492.412,0	65,65
Total	23.172,5	100,00	750.052,1	100,00

Fuente: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE (RFBD) 1995-2003
Millones de euros corrientes
(serie actualizada)

	Aragón	*España*
1995	11.547,1	334.673,4
1996	12.282,5	355.308,5
1997	12.752,6	377.530,4
1998	13.683,2	400.848,3
1999	14.623,6	430.015,2
2000	15.639,3	464.510,8
2001	16.234,0	491.084,2
2002	17.099,2	519.211,1
2003	18.133,0	549.793,8

Fuente: Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS).

POSICIÓN RELATIVA DE ARAGÓN CON RESPECTO A ESPAÑA

	1996	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
Participación en la población nacional	2,99	2,98	2,97	2,96	2,96	2,94	2,91	2,88
Participación en el empleo nacional	3,17	3,16	3,16	3,17	3,15	3,12	3,12	3,06
Participación en el PIB nacional	3,22	3,22	3,24	3,22	3,16	3,13	3,06	3,07
Participación en la renta nacional bruta	3,33	3,33	3,35	3,34	3,33	3,22	3,17	3,18
Participación en la renta familiar disp.	3,46	3,38	3,41	3,40	3,37	3,31	3,29	3,30
PIB por habitante (MN = 100)	107,71	108,14	109,27	109,14	107,43	107,12	106,65	106,47
Renta familiar B. disponible (MN = 100)	114,4	113,52	115,51	115,54	115,14	114,85	112,83	114,53

Fuente: FUNCAS, EPA e INE.
* Serie actualizada con los últimos datos publicados por FUNCAS.

Población

POBLACIÓN DE DERECHO

Año	*Zaragoza*	*% Var.*	*Huesca*	*% Var.*	*Teruel*	*% Var.*	*Aragón*	*% Var.*	*España*	*% Var.*
1970	760.186		222.238		170.284		1.152.708		33.823.918	11,40
Censo 1981	838.588	10,34	214.907	-3,33	153.457	-9,88	1.196.952	3,83	37.682.355	4,89
1989	836.902	-0,25	210.747	-1,90	148.805	-3,03	1.196.454	-0,04	39.541.782	0,83
1990	842.427	0,32	210.719	-0,01	148.198	-0,40	1.201.344	0,40	39.887.140	-2,54
Censo 1991	837.327	-0,69	207.810	-1,38	143.060	-3,46	1.188.817	-1,04	38.872.268	3,49
Padrón 1996	842.419	0,61	206.916	-0,43	138.211	-3,39	1.187.546	-0,11	39.669.394	2,05
Revisión Padrón 1998	841.438	-0,12	204.956	-0,95	136.840	-0,99	1.183.234	-0,36	39.852.651	0,46
Revisión Padrón 1999	844.571	0,37	205.429	0,23	136.849	0,01	1.186.850	0,31	40.202.160	0,88
Revisión Padrón 2000	848.006	0,41	205.430	0,00	136.473	-0,27	1.189.909	0,26	40.499.791	0,74
Censo 2001	861.855	1,63	206.502	0,52	135.858	-0,45	1.204.215	1,20	40.847.371	289,03

FUENTE: INE.

Mercado de trabajo

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN

	Aragón		*España*	
	N.° (en miles)	*Var. interanual (%)*	*N.° (en miles)*	*Var. interanual (%)*
1990	418,4	4,2	12.578,8	2,6
1991	412,2	-1,5	12.609,4	0,2
1992	407,8	-1,1	12.351,2	-2,1
1993	390,2	-4,3	11.837,5	-4,2
1994	389,1	-0,3	11.742,7	-0,8
1995	396,0	1,8	12.041,6	2,5
1996	405,6	2,4	12.396,1	2,9
1997	418,4	3,2	12.764,6	3,0
1998	432,3	3,3	13.204,9	3,5
1999	440,3	1,9	13.817,4	4,6
2000	460,0	4,5	14.473,7	4,8
2001	471,7	0,5	15.945,6	3,8
2002	474,5	0,6	16.257,6	2,0
2003	486,4	2,5	16.694,6	2,7
2004	500,7	2,9	17.116,6	2,5
1 T 2004	495,2	3,5	16.852,6	2,6
-Agricultura	28,1	-5,6	964,4	-0,7
-Industria	111,9	-5,3	3.072,8	-2,2
-Construcción	45,6	0,8	2.008,7	3,2
-Servicios	309,6	8,5	10.806,6	4,2
2 T 2004	498,9	2,6	17.050,1	0,4
-Agricultura	30,1	-0,2	908,9	-2,7
-Industria	114,5	-0,5	3.091,1	-1,2
-Construcción	45,2	-7,0	2.059,9	2,5
-Servicios	309,1	5,7	10.990,2	3,7
3 T 2004	507,2	3,1	17.240,4	2,5
-Agricultura	34,4	20,2	895,4	-1,7
-Industria	120,7	1,4	3.104,5	-1,3
-Construcción	46,9	-1,5	2.072,2	4,2
-Servicios	305,2	2,9	11.168,3	3,7
4 T 2004	501,4	2,5	17.323,3	2,7
-Agricultura	37,1	29,1	909,9	-4,4
-Industria	122,3	5,2	3.124,0	1,6
-Construcción	46,2	-2,5	2.094,1	5,1
-Servicios	295,8	-0,3	11.195,2	3,3

* El valor anual corresponde con la media del año.

EVOLUCIÓN DEL PARO ESTIMADO *

	Aragón		*España*	
	N.° (en miles)	*Tasa de paro (%)*	*N.° (en miles)*	*Tasa de paro (%)*
1990	43,8	9,56	2.441,2	16,30
1991	47,0	13,76	2.456,3	16,30
1992	56,2	12,10	2.788,6	18,40
1993	77,9	16,63	3.481,3	22,72
1994	86,1	18,12	3.738,2	24,17
1995	78,7	16,70	3.583,5	22,94
1996	72,3	15,13	3.540,1	22,21
1997	68,2	14,02	3.356,4	20,82
1998	55,5	11,38	3.060,3	18,82
1999	43,6	9,01	2.605,5	15,87
2000	35,9	7,24	2.370,4	14,08
2001	23,8	4,80	1.869,1	10,49
2002	27,8	5,50	2.082,9	11,40
2003	32,8	6,30	2.127,3	11,30
2004	28,4	5,3	2.073,8	10,80
1 T 2003	36,4	7,08	2.182,7	11,70
2 T 2003	33,7	6,50	2.085,0	11,10
3 T 2003	28,9	5,60	2.114,6	11,20
4 T 2003	32,3	6,20	2.127,1	11,20
1 T 2004	33,3	6,00	2.164,1	11,40
2 T 2004	27,4	5,20	2.092,6	10,90
3 T 2004	24,9	4,70	2.031,3	10,50
4T 2004	27,9	5,30	2.007,1	10,40

FUENTE: INE.

* El valor anual corresponde con la media del año.

** A partir de 2001 datos elaborados con la nueva metodología EPA.

Indicadores de precios

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
El dato anual corresponde al mes de diciembre de dicho año

	Aragón		*España*	
	Índice	*Var. interanual (%)*	*Índice*	*Var. interanual (%)*
1978	30,1		29,3	
1979	35,2	14,6	33,9	15,6
1980	38,9	10,9	39,0	15,2
1981	45,1	12,4	44,6	14,4
1982	50,8	11,1	50,9	14,0
1983	56,5	10,2	57,1	12,2
1984	61,6	8,2	62,3	9,0
1985	67,7	9,0	67,4	8,2
1986	72,8	7,0	72,9	8,3
1987	76,1	4,3	76,3	4,6
1988	80,6	5,6	80,7	5,8
1989	85,6	5,9	86,3	6,9
1990	91,6	6,6	92,0	6,6
1991	97,2	5,8	97,0	5,5
1992	102,1	4,8	102,2	5,4
1993	106,5	4,2	107,3	5,0
1994	111,7	4,1	111,9	4,3
1995	115,4	3,7	116,7	4,3
1996	120,0	3,8	120,5	3,3
1997	121,8	1,5	122,9	2,0
1998	123,2	1,2	124,7	1,4
1999	127,1	3,2	128,3	2,9
2000	131,8	3,7	133,4	4,0
2001	135,1	2,5	137,0	2,7
2002	103,6	3,6	103,5	3,5
2003	106,7	2,9	106,7	3,0
2004	109,6	2,8	109,9	3,0
Enero 04	107,2	2,1	107,4	2,3
Febrero 04	107,2	2,0	107,5	2,1
Marzo 04	108,0	1,8	108,2	2,1

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
El dato anual corresponde al mes de diciembre de dicho año (continuación)

	Aragón		*España*	
	Índice	*Var. interanual (%)*	*Índice*	*Var. interanual (%)*
Abril 04	109,4	2,4	109,7	2,7
Mayo 04	110,0	3,0	110,4	3,4
Junio 04	110,2	3,3	110,5	3,5
Julio 04	109,1	2,9	109,7	3,4
Agosto 04	109,8	2,9	110,2	3,3
Septiembre 04	109,9	2,7	110,4	3,2
Octubre 04	111,4	3,3	111,5	3,6
Noviembre 04	111,7	3,4	111,8	3,5
Diciembre 04	111,6	3,2	111,7	3,2

FUENTE: INE.

* IPC años 1978 a 2001 (Base 1992), a partir de enero de 2002 (Base 2001), lo que provoca una ruptura de las series. No se dispone de coeficientes de enlace que permitan un tratamiento homogéneo interanual.

Indicadores financieros

CRÉDITOS Y DEPÓSITOS. ARAGÓN
SECTOR PRIVADO. TOTAL ENTIDADES
(Cifras en millones de euros)

	Créditos	*Var. anual*	*Depósitos*	*Var. anual*	*Cré. / Dep. %*
1999	10.770	13,35	13.372	6,86	80,54
2000	12.749	18,38	14.561	8,88	87,56
2001	14.502	13,75	16.169	11,05	89,69
2002	16.844	16,15	18.153	12,27	92,79
2003	19.728	17,13	19.972	10,23	98,78
I Trim. 02	15.736	14,16	17.269	11,93	91,12
II Trim. 02	16.682	14,75	18.207	15,09	91,63
III Trim. 02	17.151	18,40	18.332	13,65	93,56
IV Trim.02	17.807	17,16	18.805	8,71	94,69
I Trim. 03	18.527	17,74	19.358	12,09	95,71
Il Trim. 03	19.394	16,26	19.733	8,39	98,28
III Trim. 03	20.124	17,34	19.926	9,44	101,00
IV Trim. 03	20.867	17,19	20.869	10,98	99,99
I Trim. 04	21.618	16,68	20.793	7,41	103,97
II Trim. 04	22.802	17,57	21.200	7,43	107,56
III Trim. 04	23.574	17,14	21.259	6,69	110,89

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Comercio exterior

EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL EN ARAGÓN
(Cifras en millones de euros)

	Exportaciones y expediciones	*Importaciones e introducciones*	*Saldo*	*T. cobertura %*
1991	2.012,3	1.274,1	738,1	157,9
1992	2.141,7	1.662,0	479,7	128,9
1993	2.578,3	2.184,2	394,1	118,0
1994	3.541,5	2.923,4	618,0	121,1
1995	4.218,0	3.363,2	854,8	125,4
1996	4.368,3	3.507,8	860,5	124,5
1997	4.873,7	3.970,5	903,2	122,7
1998	4.984,8	4.252,4	732,4	117,2
1999	4.781,6	4.741,3	40,3	100,9
2000	5.002,2	5.020,6	-18,4	99,6
2001	5.428,2	5.170,2	258,0	105,0
2002	5.554,4	5.285,8	268,5	105,1
2003	6.799,6	6.023,4	776,1	112,9
2004	7.158,3	6.590,1	568,2	108,6
Enero	463,5	386,6	76,9	119,9
Febrero	564,3	598,1	-33,8	94,4
Marzo	590,2	580,2	10,1	101,7
Abril	503,7	555,4	-51,7	90,7
Mayo	828,1	555,2	272,9	149,1
Junio	684,0	674,3	9,7	101,4
Julio	622,9	603,8	19,2	103,2
Agosto	350,9	383,1	-32,2	91,6
Septiembre	676,3	566,4	109,9	119,4
Octubre	561,3	589,5	-28,2	95,2
Noviembre	686,6	544,7	141,9	126,1
Diciembre	626,4	552,9	73,5	113,3

FUENTE: Elaboración propia e ICEX.

Estudios monográficos

La gobernanza de la gran Zaragoza:
hacia una organización metropolitana de geografía variable

Por **Rafael de Miguel González**
Profesor de Geografía

Resumen

La evolución geográfica del espacio metropolitano de Zaragoza ha acelerado una serie de procesos territoriales comunes a la mayoría de las grandes ciudades: descentralización, periurbanización, jerarquización selectiva, exurbanización, extensión, difusión, incremento de la movilidad, etc. La ciudad metropolitana de Zaragoza lo es cada vez más, a pesar de los desajustes del modelo comarcal, de la obsolescencia del Área Metropolitana como gobierno supramunicipal, o de la necesidad de un estatuto de capitalidad para el municipio central. En la actualidad las ciudades se conciben en términos de espacios funcionales de geometría variable y su gestión en los de gobernanza. Así se propone una organización metropolitana de geometría variable a través de tres consorcios de servicios, una empresa pública de promoción y una mancomunidad de planeamiento.

Palabras clave: área metropolitana de Zaragoza, geometría variable, gobernanza, consorcios, planeamiento metropolitano.

1. Apuntes para una geografía metropolitana de Zaragoza

Nueve de cada diez...

Zaragoza ya no es tan sólo una ciudad, sino una ciudad metropolitana que en los últimos años ha experimentado los procesos que han conocido todas las grandes ciudades occidentales. En primer lugar la concentración demográfica, derivada del éxodo rural, del crecimiento vegetativo y de la ejecución del Polo de Desarrollo, que hizo posible que Zaragoza prácticamente se duplicase en tres décadas. La Zaragoza de 1950 tenía 244.015 habitantes, 303.975 en 1960 y 469.366 en 1970. En los años setenta la literatura geográfica y los técnicos ya consideraban a la ciudad como una metrópoli regional de tamaño medio, a pesar de que el crecimiento no se había detenido. En 1981 el municipio llegó a los 571.855 habitantes, pero la enorme extensión del término, en contradicción con el elevado grado de compacidad morfológica, la diversidad de asentamientos periurbanos en los barrios rurales zaragozanos y la concentración absoluta de los equipamientos y servicios en las áreas de centralidad generó una infrecuente ciudad metropolitana mono-municipal, o sencillamente un municipio metropolitano. A ello hay que añadir la debilidad demográfica de los munici-

pios del entorno porque en esos momentos Utebo, Zuera y Alagón apenas superaban los 5.000 habitantes. En las dos últimas décadas el crecimiento se ha ralentizado: 573.000 en 1986, 594.394 en 1991, 601.000 en 1996, 603.000 en 1999. En el último quinquenio se aprecia una recuperación demográfica en el conjunto del espacio metropolitano, pero también en el municipio central, hasta llegar a los 638.799 de la última revisión padronal de 2004.

En todo caso la ciudad central ostenta una primacía demográfica sobre el resto de los municipios próximos. Es muy significativo el hecho de actualmente sólo haya un municipio de más de 10.000 habitantes, dos de 5.000 a 10.000, diez de 2.000 a 5.000, siete entre 1.000 y 1.700 y catorce de menos de 1.000 habitantes. Tomando como ámbito espacial de análisis los veintitrés municipios de la delimitación comarcal de la Ley de 1996, el nivel de personas residentes en el municipio de Zaragoza era del 94,02% en 1970, del 94,77% en 1981, del 94,51% en 1991, del 93,89% en 1999 y del 92,82% en 2004. Si se toma como ámbito de relación ciudad-periferia el denominado Espacio Metropolitano de Zaragoza de 35 municipios expresado en el último avance de Directriz Parcial de Ordenación Territorial de 2001, se ve que el porcentaje de personas que viven en el municipio central en relación al total de esos treinta y cinco no es muy inferior: 91,05% en 1970, 92,43% en 1981, 92,18% en 1991, 91,55% en 1999 y 90,23% en 2004, según los datos de la tabla adjunta.

Aún considerando un ámbito metropolitano mucho más amplio de 45 municipios, como es que el expresa el propio Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, se sigue en la proporción de 9 de cada 10 habitantes viviendo en un solo municipio y el décimo se reparte entre los cuarenta y tres restantes: 87,91% en 1970, 89,94% en 1980, 89,87% en 1990 y 88,82% en 2004. Estas cifras son infrecuentes en cualquiera de las ciudades europeas de más de medio millón de habitantes. Zaragoza es, probablemente, la ciudad metropolitana menos supramunicipal del continente, lo que no deslegitima en ningún modo los enfoques y aproximaciones metropolitanas de la capital aragonesa. En el extremo opuesto encontramos regiones metropolitanas como Barcelona en cuyo municipio central sólo reside el 35% del conjunto urbano de 163 municipios y otros como Bilbao, con una proporción del 38% sobre el Area Funcional del Bilbao Metropolitano. A otra escala se ha comparado el municipio de Zaragoza, en relación al total de población de la provincia y de la Comunidad. Con la última revisión padronal de 2004, los resultados son los siguientes: el municipio capital concentra el 71% de la población provincial. Pero como se expondrá luego, la extensión de la ciudad diaria de Zaragoza a un territorio de 125 municipios y 14 comarcas, origina una aproximación funcional, demográfica y económica, del espacio metropolitano con el territorio provincial. Aquí podría plantearse la expresión ciudad-provincia, de forma más ajustada que otra poco afortunada como la «cuarto espacio». No se trata de llegar a los niveles de Madrid donde la ciudad morfológica alcanza, e incluso supera, el límite provincial, pero sí de utilizar el nivel estadístico de agregación provincial como mejor indicador de las procesos geográficos metropolitanos, como vienen haciendo numerosas ciudades españolas. Así, determinadas publicaciones estadísticas de carácter socioeconómico como los Anuarios de la Fundación La Caixa o las de la Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS) tienen un gran

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ZARAGOZA Y LOS MUNICIPIOS DE SU ENTORNO

	1970	*1981*	*1991*	*1999*	*2004*
Alfajarín	1.238	1.283	1.458	1.478	1.742
Botorrita	404	385	465	487	471
El Burgo de Ebro	1.380	1.170	1.223	1.531	1.797
Cadrete	692	680	917	1.572	2.115
Cuarte	744	1.148	1.353	1.760	2.582
Farlete	565	541	496	457	442
Fuentes de Ebro	3.594	3.670	3.801	3.834	4.085
Jaulín	392	338	303	305	307
Leciñena	1.554	1.542	1.476	1.378	1.280
María de Huerva	723	734	810	922	2.125
Mediana	669	581	549	511	504
Mozota	181	163	124	114	121
Nuez de Ebro	522	481	526	574	627
Osera	348	320	346	353	379
Pastriz	837	775	752	971	1.216
Perdiguera	595	548	480	446	589
La Puebla de Alfindén	1.252	1.383	1.463	1.657	3.076
San Mateo de Gállego	1.759	1.847	1.845	2.069	2.381
Utebo	4.121	5.673	7.671	9.758	13.227
Villafranca de Ebro	816	725	670	681	684
Villanueva de Gállego	2.294	2.360	2.483	2.963	3.662
Zaragoza	469.366	571.855	594.394	603.367	638.799
Zuera	5.122	5.168	5.294	5.439	5.973
Total Delimitación Comarcal	499.168	603.370	628.899	642.627	688.184
Pina	2.360	2.168	2.188	2.221	2.352
Muel	1.429	1.346	1.196	1.205	1.142
Mezalocha	422	357	341	315	285
La Muela	897	852	1.006	1.105	2.858
Alagón	5.181	5.086	5.522	5.616	6.024
Cabañas	687	607	561	526	522
Figueruelas	691	705	870	1.034	1.111
Grisén	627	501	485	474	477
La Joyosa	459	357	345	383	609
Pinseque	1.230	1.178	1.363	1.500	2.197
Sobradiel	609	582	598	621	752
Torres de Berrellén	1.699	1.528	1.436	1.401	1.450
Total Espacio de 35 municipios	515.459	618.637	644.810	659.028	707.963

Fuente: INE. Censos de 1970, 1981 y 1991. Revisiones padronales de 1999 y 2004.

valor porque su nivel de estudio provincial viene a ser un termómetro bastante fidedigno de las ciudades metropolitanas. En último extremo se relaciona Zaragoza con Aragón, siendo el municipio capital de la Comunidad el lugar que concentra el 51% de la población aragonesa, su espacio metropolitano el 56% y la ciudad diaria el 71%[1].

Cuadrando el círculo: descentralización industrial, concentración residencial y de servicios

Estos niveles de concentración en el municipio central revelan un segundo rasgo atípico de la metrópoli zaragozana. Uno de los atributos más destacados en la evolución de las ciudades europeas[2] en el siglo veinte ha sido el progresivo crecimiento demográfico siguiendo un proceso de sucesivas fases de concentración absoluta, concentración relativa, descentralización relativa y descentralización absoluta de población, actividad económica y usos del suelo, también denominados urbanización, suburbanización, desurbanización y reurbanización. En ese trabajo se utiliza el término descentralización de manera amplia, no sólo desde el voluntarismo institucional (el ejemplo más significativo lo constituye la política de las nuevas ciudades en las periferias de París o Londres) sino desde la espontaneidad de las empresas y familias de trasladarse más lejos del centro por varias razones, entre las que se encuentra el clásico diferencial de precios de suelo. La descentralización en Europa empezó tímidamente a finales de los años cincuenta, especialmente en el Reino Unido, pero fue a partir de los setenta cuando se extendió por el continente y dio lugar a un tipo generalizado de ciudad que se denominó ciudad difusa, ciudad periurbana, ciudad región, ciudad territorio, región metropolitana o sencillamente metápolis, y que significaba que fragmentos de ciudad estallaban sobre el territorio circundante de manera que la extensión de la ciudad aumentaba considerablemente. Esta nueva categoría espacial llegó con un cierto retraso a España porque en los años setenta no había terminado el proceso de éxodo rural, y la conformación de las principales áreas metropolitanas seguía realizándose gracias al crecimiento de los respectivos municipios centrales. Así desde finales de los años setenta se empezó una vacilante fase de descentralización relativa (crecimiento de la periferia superior al crecimiento del centro) que en la década siguiente se transformó en descentralización absoluta con la pérdida de población, constatada desde el periodo 1981-1986, de los municipios centrales más afectados por las crisis como Madrid, Barcelona y Bilbao. La transición hacia la ciudad postindustrial se generalizó en la década de los ochenta con la difusión de los procesos de periurbanización, aunque el cumplimiento del modelo europeo sólo se ha dado en estas tres ciudades porque Valencia, Sevilla, Málaga y Zaragoza han seguido creciendo en sus municipios centrales hasta la última revisión padronal. Lo que no impide que los incrementos mayores se hayan producido en los municipios periféricos, incluso en el último quinquenio con una especial intensidad[3].

En Zaragoza la descentralización es muy escasa. En los últimos años (de 1991 a 2004) el espacio metropolitano ha conocido un incremento de 63.153 personas, de los cuales 44.405 han correspondido al municipio de Zaragoza y los otros 18.748 a los 34 municipios restantes. En el último quinquenio (1999 a 2004) se ha producido un crecimiento mayor

[1] Para ver la relación entre la Ciudad y la Comunidad resulta interesante el reciente libro de Gaviria, M. y Baringo, D., *Aragón es Zaragoza,* Zaragoza, D.P.Z., 2004.

[2] Demostrado empíricamente en 223 regiones urbanas funcionales europeas de más de 300.000 habitantes. Véase Cheshire, P. y Hay D., *Urban problems in Western Europe. An Economic Analysis,* Londres, Unwin Hyman, 1989.

[3] Puede obtenerse una visión más completa de estos procesos de transformación urbana consultando: Valenzuela, M., «Los espacios periurbanos», *Los espacios periurbanos en España,* Murcia, Universidad de Murcia, 1986; Precedo, A., *La red urbana*¸ Madrid, Síntesis, 1990; Nello, O., «Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona,* 27, 1997; F. Monclus (Ed), *La ciudad dispersa,* (Coll. Urbanitats n.º 4), Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998; Reques, P., *Atlas de la población española. Análisis de base municipal,* Universidad de Cantabria, Santander, 1999; De Miguel, R., «Périurbanisation et métropolisation en Espagne», *Bulletin de l'Association de Geographes Français,* 1, 2001. De manera más genérica, Indovina, F. , *La città diffusa*, Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia, Venecia, 1990.

que en la década de los noventa pero en líneas generales se mantiene esa proporción: por cada nuevo habitante periurbano, la capital tiene 2,5 nuevos residentes. Esa es la verdadera medida de la periurbanización, al menos en términos demográficos, porque en usos del suelo las cifras previstas se detallan más adelante. En este sentido resulta una vez más necesario aclarar que el 5,87% de crecimiento de la capital en el último quinquenio (cerca de un uno por ciento de incremento anual medio) es en datos absolutos más del doble que el 24'25% de los 34 municipios metropolitanos restantes. Comparando Zaragoza con los municipios que más han crecido en el último quinquenio y superan esa media (Pastriz, 25%; Cadrete, 34%; Utebo, 35%; Cuarte y Pinseque, 46%; La Joyosa, 59%; La Puebla de Alfindén, 85%; María de Huerva, 130%; La Muela, 158%) resulta que el municipio central crece siempre más en habitantes que éstos y, en consecuencia, con el método citado nos encontramos ante una situación de descentralización muy relativa. Otra cuestión es que la duplicación de algunos municipios en pocos años haya supuesto importantes desafíos locales en materia de dotación de infraestructuras, equipamientos, integración, etc., o que el incremento de la movilidad o la redistribución demográfica plantee nuevos retos de gestión metropolitana a los que haya que responder, como desarrollamos en la tercera parte de este escrito.

Por otro lado, la cifra global de crecimiento de Zaragoza, por los factores antes citados, enmascara otro proceso complementario como es la descentralización intramunicipal, reconocida en la memoria del Plan General de Zaragoza: ha existido un descenso de población en la trama urbana comprendida en el tercer cinturón, correspondiendo los mayores decrementos de población a las áreas de referencia 1, 2, 5 y 6 (Ciudad Histórica), 20, 24 y 25 (Delicias), 17, 27 y 32 (Ensanche), 30, 34 y 35 (Torrero), además de las 52 y 54 (zonas industriales de la margen izquierda). Éstas han sufrido un proceso paralelo de envejecimiento y de pérdida de base de su pirámide poblacional, y en algún área como San Pablo o Delicias, un proceso complementario de asentamiento de población inmigrante. Por el contrario las áreas que más han crecido han sido la 46 y 47 (Actur), 58 (Franja al este de Vía Hispanidad comprendida entre las carreteras de Madrid , de Valencia y el Canal), 89 (Montecanal) y la mayor parte de barrios rurales como La Cartuja Baja, Casetas, Garrapinillos o Santa Isabel. Para dar una idea de ello pueden compararse los 44.405 nuevos habitantes de Zaragoza, con los más de 9.000 nuevos residentes en los dos distritos de barrios rurales, aunque parte de esta población provenga de otros distritos de la ciudad.

En cualquier caso la descentralización que se está produciendo en Zaragoza tiene un alcance espacial muy limitado. Los factores de cercanía y accesibilidad que señalaba la tesis de J. Sancho en los inicios del proceso, se han demostrado definitorios en el proceso de conformación metropolitana. El análisis de las variaciones porcentuales de población y distancia a la capital zaragozana entre 1991 y 2003 [4] señala que aquellos municipios metropolitanos (a los que habría que añadir los barrios rurales) que han tenido un mayor crecimiento han sido aquellos que se encuentran a una distancia inferior a 20 kilómetros de la capital. A partir de esa distancia, la mayor parte de los municipios han conocido un decrecimiento medio del 10%, salvo excepciones como Figueruelas o Épila. Esto implica un modelo territorial del espacio metropolitano de Zaragoza, que de alguna manera traduce a otra escala

[4] Resulta interesante comparar los resultados de esta tesis, Sancho, J., *El espacio periurbano de Zaragoza,* Zaragoza, Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, 1989, con el gráfico presentado por Calvo, J.L., en su ponencia del pasado 6 de mayo *La Población de Zaragoza y su espacio metropolitano,* que se puede consultar en www.ebropolis.es.

espacial la concentración característica de los distritos urbanos, que supone una fortaleza territorial indiscutible, y que se aleja de otros modelos mucho más expansivos como los de Madrid y Barcelona, que actualmente están articulando su crecimiento en las llamadas «segundas coronas metropolitanas» a unas distancias superiores a los 30 kilómetros.

Los procesos de descentralización y periurbanización relativas no se han focalizado tanto en el aspecto residencial, como en el productivo, y concretamente industrial. La implantación de General Motors en Figueruelas o del primer hipermercado en Utebo hace más de dos décadas, vinieron a incentivar la expansión de los ejes económicos carreteros y los polígonos surgidos a partir del Polo de Desarrollo. La tesis de Sancho cuantificó, a finales de los ochenta, 106 hectáreas comerciales ocupadas, de las que el 20% correspondían al área de Utebo y casi todo el resto al término de Zaragoza, y 1.145 hectáreas industriales ocupadas, aunque el total de suelo industrial y comercial calificado era de 2.575 hectáreas. De las 1.145, 350 eran el Polígono de General Motors, 120 en Cogullada, 219 en Malpica, 94 en el eje Miralbueno-Casetas (64 en el término de Zaragoza y 30 en el de Utebo), 160 en el corredor del Huerva (36 en Zaragoza), 42 en la Carretera de Huesca (7 en Zaragoza) y 62 en la carretera de Castellón (55 en Zaragoza). Sobre ese total de 1.145 hectáreas industriales, en torno a 600 estaban en el término municipal capital. Quitando el núcleo de Figueruelas, el resto de los municipios metropolitanos se repartían de forma muy fragmentada las 200 hectáreas industriales restantes. El documento de 1.993 de revisión del Plan General de Zaragoza[5] estimó el suelo industrial calificado entonces en 2.776 hectáreas, de las que el 51% estaban en la capital (el previsto en el Plan General de 1.986) y el otro 49% en los 44 municipios restantes. De manera relativa se constataba un mayor crecimiento del suelo productivo en los municipios periurbanos que en el central, sin un crecimiento demográfico con la misma intensidad. A principios de los noventa se estaba reforzando el modelo territorial metropolitano basado en un desequilibrio debido a que la descentralización industrial no venía acompañada de una descentralización residencial ni terciaria, o lo que es lo mismo, el resultado de unas zonas de actividad en los polígonos industriales de la periferia ocupados por trabajadores que residen en la ciudad central. Este esquema básico, que sigue vigente una década después, es el causante principal de la movilidad metropolitana.

El Diagnóstico del Plan Estratégico de Ebrópolis de 1996 realizó nuevas estimaciones, recogidas en el Estudio Económico Financiero del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza[6]: «más del 90% de los centros de actividad industrial y de servicios se localizan, mediante transporte, a menos de 15 minutos del centro de Zaragoza. El 58% de los puestos industriales se localizan en las dos coronas exteriores, mientras que la concentración del sector servicios se produce entre el ensanche y la envolvente del tercer cinturón de la capital, con un 75% de los puestos de trabajo en servicios». Datos que refuerzan la tendencia de una descentralización industrial, aunque en distancias poco alejadas, junto a una concentración en el sector terciario.

Finalmente, el avance de Directriz Parcial del Espacio Metropolitano de Zaragoza de 2001 ha confirmado estas hipótesis con datos actualizados sobre el empleo metropolitano, a pesar de no incluir los creados a partir de actuaciones como PLA-ZA o el Polígono Centrovía de

[5] Oficina Municipal del Plan, *Zaragoza mira al futuro,* Zaragoza, Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, 1993.

[6] Aprobado inicialmente en mayo de 1999, provisionalmente en mayo de 2001 y definitivamente en diciembre de 2002.

La Muela. En el periodo 1991-1999 el municipio capital ha ganado 8.973 personas, pero 27.945 empleos, de los cuales son 318 industriales, 10.698 de construcción y 16.929 de servicios. El resto de veintidós municipios de la delimitación comarcal han crecido en 4.755 habitantes y en 3.064 empleos de los que 596 son industriales, 1.725 de construcción y 743 de servicios. Dos datos terminan por completar este argumento: de los 64.271 empleos industriales del espacio metropolitano de 35 municipios que incluye Figueruelas, el 61% están en Zaragoza y el 39% en los municipios restantes. Si se descuentan los empleos de la Ribera Alta, la proporción es de 74% de empleos industriales en Zaragoza y 26% los municipios de la delimitación comarcal. En cualquier caso hay que compararlo con la proporción residencial que es 91 frente al 9%. En segundo lugar, de los 160.326 empleos terciarios, el 94% se concentra en Zaragoza y el 6% en el resto. Concluyendo, la única descentralización efectiva que ha existido en el espacio metropolitano de Zaragoza ha sido la industrial, ni la residencial ni la de servicios.

La era de los procesos territoriales [7]

Si el proceso de descentralización ha sido moderado por su sectorialidad, algo más importante ha sido el proceso de periurbanización o suburbanización, no tanto por su dimensión demográfica, que hemos comprobado que era limitada, sino morfológica por la proliferación de urbanizaciones de residencias unifamiliares que han transformado el paisaje de muchas localidades periurbanas. La tesis de Sancho cuantificaba en 2.413 hectáreas la ocupación de las viviendas periurbanas, de las que más de la mitad eran las parcelaciones de residencia secundaria y las «ilegales» en suelo no urbanizable. Ambos fenómenos siguen en cierta medida presentes, pero reducidos, uno por la transformación en principales y el otro por la labor administrativa de regularización y disciplina urbanística. El avance de Directriz Parcial de 2001 ha recogido los datos que demuestran que la periurbanización se está acelerando en los noventa: el suelo calificado como urbano residencial de baja densidad (menos de 55 viviendas por hectárea) es de 1.840 hectáreas y el urbanizable se eleva a 1.641 hectáreas. Los traslados metropolitanos intermunicipales provocados por el diferencial de precios de la vivienda, que son característicos de cualquier ciudad, eran hasta ahora poco significativos en Zaragoza. La última revisión padronal ya apuntan los fuertes incrementos citados, que revelan un proceso todavía incipiente, pero que tiene un gran auge como puede desprenderse de cualquier información comercial del sector inmobiliario zaragozano [8]. Habrá que comprobar en series estadísticas futuras que tengan en cuenta el municipio de procedencia, para ver en la presente década la evolución de la periurbanización zaragozana.

Además de los procesos de descentralización y periurbanización hay otros dos que caracterizan a las metrópolis contemporáneas. La crisis de los centros o exurbanización y la jerarquización selectiva o metropolización. Del primero de ellos podemos sacar conclusiones con los datos anteriores de descenso de población de los distritos de la ciudad histórica, mientras que el segundo proceso lo explica el reparto del empleo y de la concentración del empleo terciario en el municipio capital. Más importante que la descentralización industrial

[7] Una teoría del fenómeno se expone en Beckouche, P. y Damette, F. , «L'ère des régions urbaines», *Colloque Les régions urbaines, des réalités, des projets,* Lyon, 1995.

[8] Una desagregación de las 50.000 viviendas periurbanas previstas se encuentra en *Heraldo de Aragón,* 20-VI-2004.

es la focalización de las actividades de mayor valor añadido en determinadas áreas. Las grandes ciudades tienden a que determinados espacios se especialicen funcionalmente en distritos de servicios, bien sea a partir de la terciarización de los centros históricos y Ensanches o a partir de nuevas centralidades periféricas como parques de negocios, polos tecnológicos o directamente nuevas ciudades empresariales. En Zaragoza también existe una diferenciación cualitativa del espacio. Sin llegar a conformar un *central business district* en el sentido clásico, sin embargo un elevado porcentaje de oficinas y servicios avanzados se concentran en los distritos 1 y 2 (casco histórico y centro), aunque haya otras áreas de centralidad urbana menores en el Actur o Romareda-Universidad, como demuestra el capítulo referido al marco urbano edificado de la memoria del Plan General. Si descendemos el nivel de jerarquía de servicio al comercial, encontramos que la centralidad urbana se extiende por los barrios tradicionales zaragozanos de malla comercial como Delicias, Las Fuentes y Torrero. Y si finalmente nos referimos a la centralidad territorial por los equipamientos metropolitanos, el mapa de localización [9] de los mismos nos muestra que de los 54 señalados, todos ellos están en Zaragoza excepto el centro penitenciario de Zuera, el comercial de Utebo y los espacios naturales de las muelas. Indiscutiblemente hay una clara diferenciación del espacio metropolitano con un área central limitada por el segundo cinturón, ampliable al tercero. La práctica totalidad de los municipios metropolitanos no dispone de ningún elemento de centralidad territorial, y esta polarización funcional sobre Zaragoza es un elemento fundamental para entender la estructura territorial, pero también para articular estrategias de actuación metropolitana.

Esta diferenciación de categorías del espacio según un criterio productivo, suele venir acompañada de otra de carácter social que deriva en la segregación de barrios por los niveles de renta, que es tan característica en las ciudades norteamericanas en los slums de población según la raza, la lengua, cultura, etc., y que ha llevado a formular expresiones del tipo «la ciudad dual». La ciudad española no llega a esos extremos, y Zaragoza menos, aunque comienzan a perfilarse tendencias de pérdida de cohesión social del espacio y de divergencia entre zonas urbanas de diferentes niveles de renta, al igual que áreas de especial concentración de inmigrantes. La distinción social del espacio no es de momento tan evidente como la distinción productiva. Pero este proceso deberá confirmarse en el futuro.

Extensión no es difusión

Descentralización, periurbanización, jerarquización, exurbanización, segregación, etc., son todos ellos procesos característicos de las áreas metropolitanas contemporáneas, en ocasiones complementarios y en otras contradictorios, y que en Zaragoza tienen la magnitud señalada. Faltan dos procesos muy similares que pueden llevar a la confusión, pero que son distintos, la difusión y la extensión [10].

Contrariamente a lo que se piensa Zaragoza no es una ciudad difusa, porque los procesos de urbanización o transformación del suelo natural en artificial no han sido muy amplios. La superficie de áreas rurales sometidas a los procesos de mutación urbana se aleja en mucho a la media española y europea y afortunadamente no sigue de modo tan fiel las

[9] Véase el número 8 de la revista *Territorio*, Gobierno de Aragón, 2002, p. 20.

[10] Muchos de estos conceptos, y otros como el de metropolitanización o el contraurbanización, no son siempre muy precisos, incluso entre la literatura especializada, por tratarse de neologismos traducidos generalmente del inglés. Para una aclaración de los mismos pueden consultarse ambos manuales de Precedo, A., en la editorial Síntesis, *Ciudad y desarrollo urbano* (1996) y *Nuevas Realidades Territoriales para el siglo XXI* (2004).

pautas de las ciudades difusas que han caracterizado la explosión urbana de muchas urbes del continente. Por ejemplo, Madrid y Barcelona han conocido durante los últimos veinte años un proceso de diseminación periurbana en el ámbito rural cuantificada en más de 1.000 hectáreas anuales de consumo de suelos naturales. La dilatación de los suelos urbanizados en la región metropolitana de Barcelona ha sido de cerca de 20.000 hectáreas a más de 50.000, esto es, en poco más de dos décadas han levantado una ciudad desparramada, mayor en superficie que la consolidada en dos milenios.

En Zaragoza tenemos la ventaja de que los asentamientos urbanos, especialmente en el municipio central, han seguido los patrones de la ciudad mediterránea y sostenible, de densidades compactas. De esta manera la ciudad funcional metropolitana no ha venido acompañada de un estallido urbano semejante a otras ciudades, con retazos de ciudad dispuestos de forma más o menos diseminada por el conjunto del territorio, sino que se ha articulado en las polaridades territoriales de las históricas cabeceras comarcales. La trama urbana consolidada de la ciudad central de Zaragoza, en torno a 600.000 habitantes, se extiende sobre unas 5.000 hectáreas. Así ese 93% de la población de la delimitación comarcal de Zaragoza se concentra en el 1,86% de la superficie total comarcal (267.565 hectáreas). El total de los suelos artificiales se elevan a 8.766 hectáreas (100% de la población en el 3,27% de la superficie total de la delimitación de 23 municipios) que incluye zonas residenciales, industriales, comerciales, infraestructuras de comunicación y grandes instalaciones de equipamiento. En relación a esa ciudad diaria que abarcaría 125 municipios (cuya suma de términos municipales supone 1.084.600 hectáreas, más de la mitad de la provincia) la proporción (Zaragoza municipio - Gran Zaragoza) se sitúa en torno al 70% de población sobre el 0,5% del territorio o el 100% de la población sobre el 1% del suelo. Se trata de un espacio metropolitano más virtual que contiguo, que se está organizando internamente como una ciudad-red.

Ante un escenario de crecimiento medio-alto que en un par de décadas colmatara el suelo previsto en el Plan General de Zaragoza, la extensión del municipio central sería de unas 7.000 hectáreas (2,61 de la superficie total de la delimitación comarcal o 0,64% del territorio máximo). En ningún caso se llegaría a una suburbanización galopante y una ocupación incontrolada del territorio, siguiendo el modelo de «mar urbanizado» que caracteriza, por ejemplo, al oeste barcelonés del Vallés o al oeste madrileño de Guadarrama. Como tampoco sucedería con las previsiones del resto de municipios. El avance de la Directriz Metropolitana de Zaragoza estima en 18.500 las hectáreas de suelo artificial total que ocuparía el espacio metropolitano de Zaragoza si se ejecutase todo el suelo clasificado como urbano y urbanizable en los 35 municipios. En relación a las 330.000 hectáreas de superficie total, representaría un 5,6% de ocupación metropolitana. Sumando los suelos artificiales de las 14 comarcas que integrarían el territorio máximo, difícilmente se superaría el 2,5% de los 10.846 kilómetros cuadrados. El grado medio de artificialización de los suelos en España se sitúa en torno al 6% de la superficie nacional, en Francia es del 8% y en los Países Bajos, como en Madrid y Barcelona, supera el 10%. Datos que son claramente superiores a la situación actual de la Zaragoza metropolitana (3,27) e incluso a la que se prevé en las décadas venideras (5,6).

Recordando a Galileo: «... y sin embargo se mueve»

De manera que Zaragoza no es una ciudad difusa, aunque sí extensa y dispersa. En primer lugar existe la dispersión de los pequeños asentamientos que llegan a un número claramente cercano a las 50 entidades de población en los 23 municipios de la delimitación, incluyendo los barrios rurales de Zaragoza. Luego habría que sumar los respectivos de los 12 municipios adicionales o los de ese gran espacio antes citado que afecta a 14 comarcas. En los últimos años el fuerte incremento de la movilidad diaria intermunicipal, favorecido por la progresiva ejecución de las grandes infraestructuras, la mejora de los medios de automoción, la flexibilidad de la organización laboral, etc. están moldeando una ciudad funcional o espacio de cohesión cuyo límite se difuminaría en torno a la isocrona de una hora o a la distancia de 90 kilómetros desde la ciudad central [11]. Así, decenas de miles de personas se desplazan todos los días entre los 125 municipios de una ciudad real que incluye la delimitación comarcal de Zaragoza, las comarcas de la Ribera Alta, de la Ribera Baja, de Valdejalón, del Campo de Borja, del Campo de Cariñena, del Campo de Belchite, de los municipios zaragozanos de Monegros, de algún municipio de las Cinco Villas, de Tarazona, de Calatayud, del Bajo Martín y del Aranda, además de los municipios del corredor norte incluida la ciudad de Huesca, llegando hasta Ayerbe, etc. Probablemente habría que añadir tres núcleos como Daroca, Alcañiz y Caspe. Estamos ante una nueva fisiología del hecho urbano y territorial, ante unas nuevas dimensiones espaciales, ante un nuevo tamaño de ciudad extensa (10.864 kilómetros cuadrados) pero no difusa, porque se apoya en los municipios tradicionales, y que implica a unos 871.512 habitantes que equivalen al 71% de la población aragonesa.

Desde la última década podemos constatar que prácticamente todos los municipios de esta gran área han conocido importantes incrementos de movilidad intermunicipal y de desplazamiento diario por razón de trabajo o estudios, además de otros como compras, gestiones, etc., incluso aquéllos que han mantenido su población estable o los que han conocido pérdidas. Evidentemente, los municipios más próximos a la capital, que son los que más han crecido demográficamente y los que mayores desarrollos urbanísticos están experimentando, son aquellos que mayores aumentos de movilidad han tenido, pero otros más alejados y con descensos de población, por ejemplo, Botorrita, Farlete, Leciñena, Mozota, Mediana, Muel, Mezalocha, Cabañas, Quinto, Remolinos, etc., han podido mantener a una parte de sus residentes porque trabajan en otros municipios. Expresado de otra forma el crecimiento periurbano tiene en Zaragoza un ámbito espacial más restringido que el de la interacción diaria y funcional metropolitana.

Curiosamente no ha existido ningún estudio exhaustivo sobre la movilidad intermunicipal del espacio metropolitano de Zaragoza. La tesis de Sancho dio una primera aproximación pero la ofrecía en porcentaje de población y no incluía Zaragoza. El segundo municipio, Utebo, que en 1981 contaba con 5.600 habitantes tenía una población conmutadora del 13,4%, unos 750. En términos relativos el municipio con tasas más altas era La Puebla de Alfindén con un 21,5% de su población desplazándose a diario. Sin contar con Zaragoza la población conmutadora total no superaba las 5.000 personas. El proyecto de Directriz Par-

[11] El «encogimiento» de la distancia física por la reducción de la duración del trayecto ha sido resumida por el geógrafo D. Harvey en los siguientes términos: «el tiempo ha aniquilado el espacio». Aspecto perfectamente comprensible con la puesta en servicio del AVE entre Zaragoza y Madrid.

cial del Área Metropolitana de Zaragoza de 1995 incluyó una matriz de origen-destino de desplazamientos por motivos de trabajo del sector secundario. Del total de los 67.022 en puestos industriales localizados en los 39 municipios de la Directriz, 44.057 trabajaban en el mismo municipio y 22.965 fuera (de los cuales 1.014 fuera del propio ámbito de 39 municipios). Esto da una tasa de 34,26%. Uno de cada tres trabajadores industriales del área de Zaragoza en la década pasada lo hacía fuera de su municipio. En estas cifras se incluían, por ejemplo, que casi todos los 9.816 trabajadores en Figueruelas (excepto los 130 de la localidad) venían de otro municipio, por ejemplo 7.887 de Zaragoza. El análisis concluía con el establecimiento de cuatro niveles de cohesión en función del porcentaje de puestos ocupados por trabajadores residentes en otro municipio (entradas) y de dos en función del grado de efectivos laborales que salían a trabajar a otro municipio (salidas). La carencia principal de este análisis, aunque daba una idea bastante aproximada de la dinámica metropolitana, es que no incluía los desplazamientos por motivos de trabajo en el sector servicios cuando el número de trabajadores total era, y sigue siendo, más del doble y cuando éste sector tiene una movilidad similar o incluso superior en determinadas ramas. Hoy en día la complejidad de análisis puede ser mayor porque hay empleos que no tienen una localización concreta como los de construcción, distribución, reparación, ventas, etc. Pero ello no debe ser obstáculo para estudiar la movilidad intrametropolitana, incluyendo todos los sectores de actividad económica, pero también la llamada movilidad no obligada (ocio, compras, gestiones, servicios en general) que moldea la ciudad de vida [12], y que en los municipios periurbanos se eleva hasta el 72% de la movilidad habitual, como se verá en seguida.

La tesis de Y. Sánchez sobre el Corredor del Ebro [13] estimaba en unos 20.000 desplazamientos hacia Zaragoza y entre los 17 municipios del corredor, sin la capital, con una media del 79% de la población activa no agrícola desplazándose a otros municipios. Este dato era un criterio principal en la delimitación geográfica del área metropolitana que se proponía.

El estudio de movilidad de SENER de 2000 se refería exclusivamente al municipio de Zaragoza y arrojaba como dato global el hecho de que 33.000 personas salían diariamente de la capital al entorno metropolitano por motivo de trabajo (16% de activos). El avance de Directriz Parcial de 2001 ha cuantificado el crecimiento de la movilidad global entre 1993 y 2000 en torno al 8,5% más que el incremento de la población mayor de 15 años, especialmente en vehículo privado. Igualmente ha ampliado el estudio municipal al resto del entorno por medio de una encuesta cuyo resultado ofrece la cifra de que 116.000 residentes de los municipios no capitalinos acuden a la ciudad, entre los cuales el 28% (cerca de 32.000) por motivos de trabajo diariamente y en su mayoría en vehículo privado. El dato global que ofrece el avance de Directriz es de unos 55.000 viajes al día con origen y destino externos al municipio de Zaragoza por esa «ciudad de residentes y periferia sólo de puestos de trabajo». Como datos complementarios de tráfico actualizados a 2004, unos 78.000 vehículos circulan a diario por la ronda norte y tres puntos de Zaragoza (Plazas de Europa, Portillo y Paraíso) superan un tránsito de más de 100.000 vehículos.

El nuevo Censo de Población y de viviendas ha introducido un nuevo dato para el análisis de la población. Se trata de la población vinculada que tiene en cuenta, además de la

[12] Concepto similar al de *bassin de vie* que de alguna manera ha servido para las nuevas delimitaciones estadísticas metropolitanas de las áreas urbanas francesas. En la encuesta de la Región Metropolitana de Barcelona de 1990 también se incluyó el análisis del espacio de vida.

[13] Véase Sánchez, Y., «Interpretación del hecho metropolitano en Zaragoza», *Geographicalia*, n.º 33, 1996, pp. 187-202.

población residente en un municipio, aquella otra que tiene relaciones cotidianas con aquél por motivos de trabajo, de estudio o de segunda residencia. A los 614.905 residentes de Zaragoza en 2001, habría que añadirles 68.299 personas más por esos tres motivos (25.877 por trabajo), por lo que la población habitual total de Zaragoza capital es de 683.204 habitantes. El único inconveniente de la agregación de estos datos es que no permiten conocer el municipio de procedencia de esos *commuters.*

Como el estudio de IDOM de 2002 sobre el transporte de viajeros en la Comarca de Zaragoza y otras zonas de influencia, se refería al transporte público y utilizaba el método de encuesta, no puede considerarse suficiente para un análisis global de la movilidad metropolitana.

En último lugar está la ponencia reciente del director técnico de los distintos avances de Directriz Parcial [14] quien ha ofrecido el dato global de 257.000 activos que se desplazan diariamente de su domicilio. Con los datos del avance de 2001 resulta un total de 185.000 que trabajan en el mismo municipio, lo que da como resultado unos 72.000 *commuters*. Pero el dato más revelador es que el 18% de éstos se desplaza en un tiempo superior a los 30 minutos e inferior a los 60. El análisis del empleo creado recientemente ratifica esta tendencia al definir un espacio de cohesión y movilidad laboral con origen o destino en la capital que llega hasta la isocrona de una hora y al mostrar un mapa que incluye 125 municipios, afectando a 14 comarcas, y que se extiende hasta Ateca, Calatayud, Tarazona, Ejea, Ayerbe, Huesca, Bujaraloz, Híjar y Paniza, aunque si se tuviera en cuenta la movilidad diaria no obligada afectaría a Caspe, Alcañiz o Daroca. En todo caso, los datos empíricos confirman el proceso de extensión de la ciudad sin difusión.

2. ¿De qué área metropolitana hablamos?

De la funcional

Cuando se utiliza el término área metropolitana puede existir una confusión por la polisemia. Este concepto tiene dos significados principales: por un lado es el espacio geográfico de interrelación y cohesión socioeconómica establecido por una serie de municipios, en torno a uno principal, y que funciona de manera más o menos unitaria en cuanto a los mercados de vivienda, de empleo y de servicios gracias a los desplazamientos pendulares que se establecen entre aquéllos. De alguna manera es tanto el proceso como el resultado de la proyección de la ciudad sobre el espacio circundante, esto es, la ciudad-territorio y expresiones análogas antes citadas. Para evitar equívocos preferimos igualmente los enunciados de espacio metropolitano, ciudad metropolitana o directamente Zaragoza metropolitana. Este concepto ya lo confundió desde el inicio el propio Ministerio de la Vivienda en 1965 cuando elaboró un primer estudio para aplicar los criterios de las *Standard Metropolitan Statistical Areas* norteamericanas y definir las ciudades supramunicipales (con los datos de 1960), aunque dos años antes había elevado a Consejo de Ministros la Ley 121/1963, sobre el Área Metropolitana de Madrid. A partir de estas referencias surgen decenas de estudios,

[14] J.A. Báguena el pasado 28 de abril expuso *Espacio integrado: Zaragoza y su entorno,* que se puede consultar igualmente en www.ebropolis.es.

análisis y publicaciones llevados a cabo por geógrafos, pero también por economistas, arquitectos, sociólogos, ingenieros, abogados, etc. desde las Universidades, despachos profesionales y las administraciones públicas en los que proponen diferentes ámbitos de delimitación de las áreas metropolitanas o en los que evalúan su importancia en el sistema urbano y económico nacional [15]. Incluso se ha llegado ha discernir el concepto de área metropolitana como una primera corona de integración urbana del de región metropolitana como una segunda corona de menor nivel de cohesión.

Para el caso de Zaragoza se han llegado a proponer varias áreas metropolitanas funcionales, dentro de tres líneas distintas. La primera, dentro del proceso de definición de un mapa comarcal aragonés. El primer estudio riguroso fue el Estudio Socioeconómico de la provincia de Zaragoza de 1977 que sirvió de base para la delimitación de las Bases Espaciales de Referencia, y en concreto de Zaragoza- Ribera del Ebro, publicada en el Boletín Oficial de Aragón en 1990. Luego hubo un estudio posterior [16] que fue un referente en el proceso que culminó con la Ley 8/1996 de delimitación comarcal de Aragón. La segunda ha consistido en los distintos ámbitos funcionales considerados en los sucesivos borradores de Directriz Parcial de la Zaragoza metropolitana, que hemos comentado antes, así como el espacio metropolitano considerado en el Plan General de Zaragoza. La tercera se ha centrado más en la dimensión geográfica con las tesis de J. Sancho y Y. Sánchez, ambas citadas. Luego están las delimitaciones efectuadas desde fuera de Aragón, pero que carecen de validez porque en su mayoría sólo consideran como área metropolitana de Zaragoza el conjunto de tres municipios, la capital, Utebo y Cuarte.

La creciente complejidad funcional de la ciudad metropolitana de Zaragoza, como sucede en todas las grandes ciudades españolas y europeas, ha demostrado la incapacidad de los tradicionales criterios de delimitación metropolitana, ya fueran de tipo jurídico morfológico, demográfico, funcional, económico de jerarquía de servicios, e incluso de tipo mixto, por lo que el debate sobre la delimitación de las ciudades es hoy una cuestión irresoluble e imposible desde una perspectiva científica, aunque siga haciéndose a efectos estadísticos, por lo que no tiene mucho sentido seguir poniéndole puertas a la ciudad [17]. Sin embargo, estas publicaciones y otras muchas se están postulando por una nueva gramática geográfica basada en espacios, zonas o redes de geometría variable, de dimensiones a la carta [18], compuestos por piezas de tamaños y lógicas distintas o por una nueva geografía *patchwork* en la que se precisa un poco de bricolaje geográfico para ensamblar los imprecisos fragmentos territoriales [19].

De la institucional

Por otro lado el Área Metropolitana (en mayúsculas) es un organismo público territorial con personalidad jurídica propia. En España, las Áreas Metropolitanas son definidas según la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local que dice en su artículo 43.2. que son «entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vínculos económicos y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras». Este artículo no se

[15] En nuestra tesis doctoral se compilan las áreas metropolitanas funcionales, las institucionales y buena parte de la bibliografía aparecida en España: Miguel, R. de, *L'aménagement métropolitain dans la planification urbaine et territoriale en Espagne: 1940-2000,* Instituto de Urbanismo de París, 1999, 1.097 pp.

[16] Bielza, V. , *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón,* Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1992.

[17] Son ya varias las opiniones que coinciden en este parecer: Roca, J., «La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales,* XXV (135), 2003; Nello, O., *Cataluña, Ciudad de Ciudades,* Lérida, Ed. Milenio, 2002; Harvey, D., «Cities or urbanization?», *City. Analysis of urban trends, Culture, Theory, Policy, Action,* 1-2, 1996; Steinberg, J., *La périurbanisation en France,* París, Sedes-CDU; 1991.

[18] Un ejemplo magnífico de este espacio de vida de geometría variable es el mapa del área de Marsella de 1997 que aparece en: CERTU, *Accompagnement méthodologique de la mise en oeuvre de la loi SRU. Pour une approche des périmètres de schéma de cohérence territoriale,* París, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement-Féderation Nationale des Agences d'Urbanisme, 2001.

[19] El concepto de geografía *patchwork* aparece en Gómez Mendoza, J., «Un mundo de regiones. Geo-

ha visto modificado por la Ley 57/2003, sobre la modernización del gobierno local. El Área Metropolitana tiene como precedentes la Comisaría General del Gran Madrid de 1942, las Corporaciones Administrativas del Gran Bilbao y del Gran Valencia, ambas de 1946, y la Comisión Comarcal de Urbanismo de Barcelona de 1953, luego transformada en la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios de 1960. La Ley 121/1963, de 2 de diciembre, definió el «Área Metropolitana de Madrid». Es la primera vez que aparece la denominación de Área Metropolitana en la legislación española, aunque este concepto no se analizaba. A su vez, dicha Ley creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) para la gestión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid de ese mismo año. La ley indicaba que «la substantividad del Área resulta, sin más, de la unidad del Plan redactado para ella misma…» [20]. Posteriormente en 1974 se creó la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que se adelantó unos meses a la base novena de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto del Régimen Local. Sin embargo, a partir de la restauración democrática y constitucional la situación cambió: la Corporación Administrativa del Gran Bilbao se disolvió en 1980 y la COPLACO madrileña en 1983, porque con la construcción del estado de las autonomías se producía un difícil encaje institucional de estos organismos tecnocráticos de urbanismo, en cuya representatividad predominaba el componente estatal sobre el local. También se disolvió la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987 para dar paso a una mancomunidad y dos entidades sectoriales (transportes y servicios hidráulicos y residuos), de casi idéntico número de municipios. En Valencia, la Corporación se disolvió en 1986, pero a continuación se creó el Consejo Metropolitano de l'Horta, disuelto en 1999. No obstante, con la Ley 2/2001 de creación y gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana, se ha optado por dos entidades metropolitanas sectoriales (una de servicios hidráulicos y otra de tratamiento de residuos). En Sevilla se ha constituido un Consorcio Metropolitano de Transportes.

De alguna manera, con el debate en las Cortes Generales sobre las grandes ciudades que ha culminado con dicha Ley 57/2003, aprobada con un amplio acuerdo, se ha cerrado prácticamente la discusión metropolitana en España, excepto en Barcelona. En Madrid, se constituyó una Comunidad Autónoma uniprovincial que casi viene a coincidir con la ciudad-región funcional. En Valencia, ya se ha comentado la reciente la Ley 2/2001. El área funcional del Bilbao metropolitano ha seguido expandiéndose casi hasta acercarse al ámbito provincial de la Diputación Foral de Vizcaya. Y además existe un consenso sobre la gestión de los grandes proyectos metropolitanos tras la constitución del Consorcio y de la Sociedad «Bilbao Ría 2000». En Sevilla se ha formado un Consorcio Metropolitano de Transportes. En Barcelona, una parte del catalanismo quiere dejar las cosas como están, otra quiere unir los 36 municipios de la mancomunidad y de los dos órganos sectoriales en una entidad metropolitana única con competencias urbanísticas reforzadas. Pero otra es partidaria de agrupar a las siete comarcas metropolitanas en una región o veguería. En verdad se está apuntando hacia la inconstitucional supresión provincial, utilizando la geografía política metropolitana como señuelo de una organización territorial catalana que contribuya al proceso de construcción del Estado federal de libre asociación [21].

grafía regional de geometría variable», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles,* n.º 32, 2001, pp. 15-33. El de bricolaje geográfico en Soubeyran, O., *Imaginaire, science et discipline,* París, L'Harmattan, 1997.

[20] Un estudio jurídico en profundidad de las instituciones metropolitanas es Barrero, C., *Las Áreas Metropolitanas,* Madrid, Ed. Civitas, 1993. Asimismo, por su origen y vinculación con el planeamiento urbanístico y territorial, han sido objeto de un análisis minucioso en nuestra tesis.

[21] Pueden consultarse los diversos proyectos de reforma de Estatuto de Autonomía, en donde se proponen fórmulas para la organización territorial catalana en www.parlament-cat.net

Por último, queda el estado de la cuestión metropolitana en Zaragoza. A pesar de que Zaragoza figuraba desde 1965 como área metropolitana a efectos estadísticos, sin embargo el primer documento oficial que planteaba las disfunciones metropolitanas fue el Plan General de la capital de 1986 al expresar una compleja interacción entre la ciudad y su comarca inmediata, no regulada por ningún instrumento de conjunto, por lo que solicitaba una «concordancia entre las determinaciones del Plan con las de su entorno territorial». La primera referencia política que inició el debate sobre la organización metropolitana fue la comunicación de la Diputación General de Aragón, debatida en las Cortes de Aragón el 22 de noviembre de 1991 [22], que fijó un decálogo de propuestas para una política de organización territorial, entre las que se encontraba la quinta que formulaba la creación del Área Metropolitana por medio de una ley específica. En dicha sesión se aprobó por unanimidad una resolución por la que se instaba a la Diputación a remitir, en el plazo de un año, dicho proyecto de ley.

Con este documento, y especialmente con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón, quedaba identificada la creación del Área Metropolitana a los procesos de comarcalización y de regulación de la administración local, lo que a nuestro entender ha sido un obstáculo permanente en estos trece últimos años por tres razones [23]: la primera, por proponer como única fórmula la rígida del Área Metropolitana del artículo 43 de la Ley de Régimen Local. En segundo lugar, por condicionar el ámbito institucional metropolitano al resultante del proceso de delimitación comarcal, de manera que muchos municipios han entendido que era más favorable pertenecer a otras comarcas que a la de Zaragoza. Y en tercer lugar, porque todo este proceso se ha hecho prácticamente al margen del Ayuntamiento de Zaragoza. De manera que si el proceso de comarcalización ha podido suponer algún tipo de ventaja para el medio rural aragonés, para el espacio metropolitano ha resultado ominoso.

En 1995 se presentó una nueva comunicación a las Cortes de Aragón [24] en donde se concluyó que la fórmula de gestión más adecuada para Zaragoza y su entorno sería la constitución de un Área Metropolitana, según el artículo 43 de la Ley de Régimen Local, pero no se llegó a debatir. Ese mismo año se presentó el primer borrador de Directriz Parcial de Ordenación Territorial, ya citado antes, que fue contratado en una asistencia técnica, cuyo pliego de prescripciones técnicas pedía también un proyecto de ley de entidad metropolitana. En dicho borrador de anteproyecto se propusieron arbitrariamente 22 municipios en una primera fase, hasta llegar a los 39 de la Directriz en una segunda fase. Además de las competencias, organización y recursos se incluyó un anexo que fijaba la asignación del voto ponderado, concediendo a la asamblea general un total de 266 votos, de los cuales 126 eran para el municipio capital, esto es el 47% de los votos para el municipio del 92% de la población. Dicho documento tuvo escasa difusión porque ponía el dedo en la llaga de un tema largamente debatido en la organización metropolitana: sin dudar de la legalidad, la escasa legitimidad democrática de una institución cuyo poder se otorga de forma indirecta de unos resultados electorales municipales, independientemente de su legitimidad institucional en el caso de aprobación por un parlamento autónomo. El caso de la macrocefalia de Zaragoza condiciona un especial equilibrio entre Ayuntamiento y Gobierno de Aragón que plantea serias dudas sobre la legitimidad política de dicha entidad metropolitana.

[22] Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, n.º 6, de 31 de octubre de 1991.

[23] Aunque en los inicios del proceso hubiera un relativo optimismo, como puede desprenderse de dos artículos aparecidos en la misma revista: Lacleta, S., «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 interadministrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* n.º 5, 1994; Corvinos, P. y Herrero, J., «Las ciudades y la ordenación territorial: un modelo de organización para el espacio metropolitano de Zaragoza», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* n.º 9, 1996.

[24] Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, n.º 161, de 27 de enero de 1995.

La Ley 8/1996, de Delimitación Comarcal de Aragón fijó en 23 los municipios de la comarca metropolitana de Zaragoza, aunque por las razones antes aducidas Farlete, Leciñena y Perdiguera se incluyeron en la Ley 17/2002, de creación de la comarca de Monegros. Otros municipios como Mediana, Botorrita, Jaulín o Mozota, etc. han podido debatir su integración en otras comarcas, pero después de constituidas éstas conlleva una relativa complejidad administrativa y política. En 1998 se aprobó la Ley 7/1998, de Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, en donde se incluían tres (números 74, 98 y 203) que planteaban la posibilidad de crear el Área Metropolitana de Zaragoza. La Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, reiteraba esta posibilidad regulando, en su artículo 76, los contenidos básicos de la ley de creación de la entidad metropolitana, y sus competencias elementales: ciclo del agua, tratamiento de residuos y transporte, mucho más reducidas que las asumidas por cualquiera de las comarcas en su ley de creación. Por último la Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización y verdadero impulso para la constitución de aquéllas, recogía en su Disposición Adicional Novena el régimen económico especial para la ciudad de Zaragoza. Desde entonces, y en estos tres años, se han constituido por ley 32 de las 33 comarcas previstas, faltando únicamente la comarca de Zaragoza.

En el momento actual sigue habiendo una situación de indefinición sobre la gestión metropolitana de Zaragoza, y sobre la que nos hemos manifestado [25], porque desde diciembre de 2003, fecha en que se aprobó la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, y en especial el Título X del régimen de organización de los municipios de gran población, el Ayuntamiento de Zaragoza se ha postulado por la necesidad de una Ley de capitalidad específica para el municipio central que impulse la transferencia de competencias del gobierno autonómico al municipal, principalmente a través de los dos grupos políticos mayoritarios en el Pleno. Con esta opción se está de alguna manera rechazando el modelo comarcal y creando una situación compleja, que parece derivar en un statu quo. La creación de la Comisión de Cooperación entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza aprobada en Consejo de Gobierno de 13 de febrero de 2001 ha tenido un carácter sectorial de gestión urbanística (PLA-ZA, Valdespartera, convenio de los suelos ferroviarios, etc.) y una frecuencia de reuniones muy escasa.

Tras las sesiones de la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón de 9 de febrero y 29 de septiembre de 2004, resulta evidente que una negativa del Ayuntamiento de Zaragoza a crear la comarca implicaría una modificación de la Ley 10/1993 (en su artículo 6) y de la Ley 7/1999 (en su artículo 75) para que los diecinueve municipios restantes pudiesen constituirse en comarca. Mientras tanto, se ha generado un doble conflicto institucional. Por una parte, los municipios han denunciado un agravio comparativo por no poder recibir las mismas subvenciones que el resto de municipios aragoneses, que forman parte de las comarcas. El Consejo de Gobierno de Aragón, de 22 de junio, ha puesto un parche aprobando un convenio para financiar a los ayuntamientos determinadas actuaciones, ante lo que han reaccionado los diecinueve implicados mostrando la voluntad de formar una mancomunidad gestora de subvenciones, de forma transitoria hasta la constitución de la última comarca. Con lo que se reduce la cuestión a un simple asunto financiero que, aún siendo importante,

[25] Véase el artículo «La Gran Zaragoza: metrópoli eficiente» en *Heraldo de Aragón,* 11-X-2003.

mantiene sin resolver la organización territorial. La celebración de la asamblea de alcaldes de los ayuntamientos implicados el 27 de octubre de 2004, ha puesto en marcha un proceso de tramitación del borrador de estatutos de la mancomunidad, cuyo texto definitivo se publicará en el BOA en el primer semestre de 2005.

Dos son las razones más importantes para afirmar que esta mancomunidad no resuelve el reto metropolitano aragonés. El primer elemento central consiste en que esta mancomunidad no está en condiciones de gestionar los tres servicios supramunicipales por excelencia, el transporte, el ciclo integral del agua y la gestión de residuos sólidos, sobre los que parece existir un relativo consenso de constituir consorcios, integrando necesariamente al gobierno regional, al consistorio zaragozano y a otros municipios de comarcas limítrofes. Y no lo está porque el articulado del texto de borrador de estatutos viene a ser idéntico al de cualquiera de las leyes de creación de comarcas, incluida la enumeración de competencias. A pesar de que esta mancomunidad se intente erigir en una comarca encubierta sin Zaragoza, las transferencias que recibiría serían las llamadas del «primer bloque», las que vienen gestionando cualquier comarca rural sin las especificidades de este territorio: acción social, juventud, cultura, deporte y protección civil. En segundo lugar, el régimen de reparto de vocales del Consejo de la Mancomunidad o de los fondos para inversiones refleja un profundo desequilibrio entre los municipios mayores, los más beneficiados, y los más pequeños que salen claramente perjudicados y que plantean serias dudas sobre la legitimidad antes citada. A título testimonial es especialmente significativo que algún ayuntamiento como Nuez de Ebro haya rechazado en Pleno municipal por mayoría absoluta la ratificación de dichos estatutos.

Por otro lado se encuentra el debate entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón por las competencias urbanísticas tras la aprobación de la Ley Urbanística de Aragón, su proyecto de reforma, las operaciones supramunicipales, la ley de vivienda protegida, la Sociedad Zaragoza Alta Velocidad, etc. Ante tanto desconcierto, sólo parece tener lucidez el protocolo de colaboración entre ambos para el impulso de actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza.

De la gobernanza metropolitana

El cúmulo de circunstancias narradas concluyen en que parece que dicha ley de creación del área o entidad metropolitana de Zaragoza no vaya a aprobarse nunca. Además este tipo de planteamientos resultan retrógrados y absurdos en las condiciones funcionales que hemos visto. Al mismo tiempo que devenían obsoletos los discursos de la gobernación metropolitana, surgían otras voces pioneras en la definición de la gobernanza de las grandes ciudades [26] como «un sistema de gobierno que articule instituciones políticas, agentes económicos y sociales, en un proceso de puesta en marcha de preferencias colectivas capaces de provocar una adhesión activa de los ciudadanos».

Si han quedado desfasados los tradicionales conceptos de áreas metropolitanas como territorios funcionales en el sentido de aplicar los criterios de delimitación, quedando la geometría variable como la mejor imagen conceptual, mucho más caducas han devenido las

[26] Ascher, F., *Métapolis ou l'avenir des villes,* París, Ed. Odile Jacob, 1995.

áreas metropolitanas como territorios institucionales de gobierno comprensivo en la línea tradicional [27]. El nivel institucional metropolitano ha quedado aprisionado entre el regional y el municipal, ambos con una serie de funciones bastante bien delimitadas. Incluso la tentación metropolitana de vaciar a las corporaciones locales (municipios y provincias) de contenido competencial chocaría contra el parecer del Tribunal Constitucional, que en sus Sentencias 32/1981 y 214/1989 reconocen el derecho de la autonomía local para la gestión de sus respectivos intereses. El gobierno metropolitano quedaría debilitado jurídica, funcional e institucionalmente, tanto por arriba como por abajo, cuestión esta que resulta muy similar en la mayoría de los países occidentales.

Pero la negación reformadora y tecnocrática del gobierno metropolitano no tiene por que suponer una completa negación de las estrategias territoriales metropolitanas en favor de una exclusiva concepción mercantil del conjunto metropolitano que defiende como principio fundamental el de la elección libre del municipio: un ciudadano puede escoger su residencia entre las localidades que mejores servicios ofrecen en función de las rentas que posee. Este planteamiento de fuerte competencia local, similar a la competencia del libre mercado, tan evidente en países anglosajones de tradición liberal, ha derivado en mapas metropolitanos caracterizados por una fuerte segregación intermunicipal. En España la libertad de circulación y de elección de residencia está amparada por el artículo 13 de la Constitución. Igualmente existen otros factores no económicos que condicionan la elección municipal de residencia dentro una ciudad metropolitana, por ejemplo la preferencia por los municipios centrales, que antes hemos comentado. En cualquier caso la libertad de elección de residencia y la autonomía local son principios indiscutibles, pero no exclusivos en la gestión de las grandes ciudades, ni deberían utilizarse como argumentos en casos de enfrentamiento institucional entre municipios colindantes.

Entre la escuela intervencionista, que lleva más de cuatro décadas de sucesivos fracasos y disoluciones de gobiernos metropolitanos, y la liberal, que corre el riesgo de judicializar las relaciones intermunicipales, como de hecho ha sucedido en el litigio entre Zaragoza y La Muela llevado hasta el Tribunal Supremo, es evidente que nuestro ordenamiento jurídico y nuestra organización socioeconómica se postulan por la segunda. Sin embargo, condicionar exclusivamente la pertinencia de la ciudad funcional a una carrera entre municipios no sólo no es recomendable a efectos institucionales, sino que dificulta gravemente la consecución de unos objetivos básicos como el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad territorial. Es por ello que la gobernanza se erige como un catalizador de las relaciones entre municipios, que respeta ambas premisas citadas (libertad de elección y autonomía municipal), pero que corrige los posibles inconvenientes con antelación. La gobernanza es, en definitiva, una opción flexible que va más allá de una posible «tercera vía metropolitana», a imagen y semejanza de la tercera vía del laborismo británico. Se trata en definitiva de hacer compatible y efectiva la libertad de individuos e instituciones con la consecución de dichos objetivos básicos, que son comunes a cualquier postura ideológica democrática, pero a la escala la ciudad metropolitana.

De esta manera la organización metropolitana está actualmente en proceso de una legitimación intelectual por medio de la gobernanza [28] entendida como un gobernar sin

[27] Apuntada hace casi medio siglo en Wood, R., «Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends, the new metropolis: greeen belts, grass-roots or Gargantua?», *American Political Science Review,* Vol. 52, marzo, 1958.

[28] Pueden consultarse los siguientes documentos para tener una idea más completa de la gobernanza: Fundación Europea de Ciudades, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union Européenne,* Dublín, 1998; OCDE, «Reforme de la gouvernance metropolitaine», *Observateur,* nov. 2000, OCDE; Comisión de las Comunidades Europeas, *La gobernanza europea: un libro blanco,* Bruselas, 2001; Igualmente pueden consultarse los recientes documentos de trabajos de las comisiones específicas de gobernanza metropolitana creadas dentro de dos redes de ciudades muy relevantes, METREX, a nivel europeo y en la que participa Zaragoza, y metrópolis como asociación mundial de las grandes METRÓPOLIS.

gobierno (*governing without government*) o medio de actuación más flexible basado en los principios de participación, responsabilidad, eficacia, coherencia, proporcionalidad y subsidiariedad, aunque obligue al consenso, a la codecisión y a la corresponsabilidad, especialmente en tres ámbitos: la planificación espacial, la política de transporte y la de desarrollo estratégico y regeneración urbana [29]. Incluso la última edición del Diccionario de la Real Academia Española lo incluye como voz cuya acepción es el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

Por todo ello apostamos por una gobernanza metropolitana de Zaragoza, en la línea de reflexionar una nueva organización eficaz que nos haga más libres y creativos [30]. De ahí la postulación por una ORGANIZACIÓN METROPOLITANA DE GEOGRAFÍA VARIABLE (ORMEGEVA) que establezca un marco de referencia para varias décadas. Ésa debe ser la gran capacidad de la gobernanza, creando condiciones de estabilidad para el arte de lo posible. Porque el horizonte del 2018 puede empezarse a construir desde ahora, cuando las disfunciones territoriales no son muy considerables, y cuando se está en un momento de una alta ejecución de inversiones metropolitanas como el cierre del tercer y cuarto cinturones, las conexiones de éste con la autovía Somport-Sagunto, el plan de riberas del Ebro, el proyecto de abastecimiento de agua a Zaragoza y su entorno, la puesta en marcha de la Alta Velocidad y las actuaciones urbanísticas ligadas a la liberación de suelos ferroviarios, la plataforma logística, la Exposición Internacional, etc., además de otras que puedan plantearse como un quinto cinturón metropolitano. El futuro no se puede adivinar, pero se puede preparar con estimaciones, con actuaciones y con sobre todo una organización que hunda sus raíces en la tradición política aragonesa del pacto.

3. Un ejercicio de geografía voluntaria

La Gran Zaragoza que se contempla para esa fecha [31], ante unas tendencias de crecimiento medio-alto, es de unos 720.000 habitantes para el municipio central, 850.000 para el espacio metropolitano de 35 municipios (rebajando la concentración al 84%) y cerca de un millón para la ciudad funcional de 125 municipios. Aunque lo más probable, con el crecimiento vegetativo y el saldo migratorio actuales, es que ninguno de los tres ámbitos llegue a esas cifras. Sin embargo, hay que apostar por una ciudad europea en términos funcionales y formales, esto es, una ciudad metropolitana eficiente (económica y socialmente) y sostenible. En cuanto al primer atributo, hay que seguir apostando por la Zaragoza metropolitana como motor del dinamismo de Aragón. Ha quedado demostrado en numerosos estudios [32] que cuando se produce el desarrollo de las metrópolis, se genera un doble proceso de innovación y difusión al resto del territorio regional. Las grandes ciudades se convierten en la puerta de entrada de los elementos que hacen progresar al conjunto, especialmente en la época de las ciudades de la información. En la actualidad las ciudades deben ser polos bien acoplados con el sistema global en el doble proceso de generar/atraer inver-

[29] Lefevre, C. , «La planificación de las metrópolis europeas: entre gobierno y gobernanza», *Urban,* n.º 8, 2003.

[30] Izuzquiza, I., *Aragón como problema. Notas para una teoría,* Zaragoza, Ibercaja-Institución Fernando el Católico (Col. Biblioteca Aragonesa de Cultura n.º 17), 2003.

[31] Artículo «Para convencimiento de incrédulos», *Heraldo de Aragón,* 3 VII-2004. Estimamos que el municipio central debe seguir creciendo, de ahí que nuestras cifras difieren del Avance de Directiz Metropolitana de 2001. Según el citado n.º 8 de la revista Territorio y el borrador de la Directriz se prevé para 2020 unos 583.000 habitantes en la ciudad comprendida en el cuarto cinturón (término municipal menos los barrios rurales), esto es, el 79% de un total de 735.000 habitantes en los 35 municipios. Se trataría de un crecimiento metropolitano a costa del vaciado del municipio central. Y significaría perder, a pesar de lo que se cree, uno de los grandes activos territoriales de Aragón, como ha rectificado el citado libro *Aragón es Zaragoza.* A este respecto el nuevo Plan General de Zaragoza dispone suelo (urbano y urbanizable) para un total de 346.080 viviendas (construidas y previstas) para este ámbito interno del cuarto cinturón. En cierto modo, este plan se erige en un evidente instrumento de ordenación territorial metropolitana.

[32] Véase, por ejemplo, Benko, G. y Lipietz, A., *Les*

siones e innovaciones del exterior y difundirlas al resto de la estructura territorial regional. Por eso se propone un instrumento metropolitano de carácter económico, la empresa logística y de desarrollo económico. Es preciso evitar que Aragón vuelva a aparecer como la Comunidad de menor crecimiento en 2001 [33] y una de las que menos entre 1995 y 2001.

En cuanto al segundo atributo, convendría aprovechar las ventajas de esa extensión sin difusión. Las cifras antes expuestas (18.500 las hectáreas de suelo artificial, algo más de 7.000 en la capital) supondrían un 5,6% de ocupación. Aceptando la hipótesis de que las revisiones de los planes municipales de ordenación urbana ascendieran esa cifra a 25.000 hectáreas, y se ejecutasen todos los suelos en ese escenario (algo poco probable) de 2018, la ciudad metropolitana sólo supondría un 7,5% del territorio de 35 municipios, cifra que seguiría estando por debajo de los umbrales de una ciudad difusa. Igualmente se propone un instrumento de gobernanza, la Conferencia Territorial de la Gran Zaragoza, además de la mancomunidad del planeamiento metropolitano, como instrumento útil para la contención de la mancha urbana.

Como síntesis de ambos se contempla la eficiencia de los servicios que tienen una mayor incidencia sobre la sostenibilidad metropolitana, los transportes, el ciclo del agua y la gestión de residuos, para lo que se propone la fórmula consorcial.

Los criterios de organización del Gran Zaragoza deben basarse en el respeto a la autonomía local, a la eficacia en la gestión y a la flexibilidad que condicione los medios de actuación siguiendo un principio de geometría variable según la oportunidad sectorial. No se puede ir contra la línea del Tribunal Constitucional [34] cuando resalta que debe otorgarse prevalencia al sistema de cooperación voluntaria frente al de coordinación, sino planteando instrumentos de organización más realistas, abiertos y eficaces que las Áreas Metropolitanas que suponían una carga ideológica del dirigismo centralista del Estado, actitud que no resultaría recomendable proyectar por los gobiernos autonómicos respecto a sus municipios. Esta posibilidad no estaría del todo descartada por el Gobierno de Aragón si se lee el apartado «Caso de ineficacia del sistema» del borrador de Directriz Metropolitana de 2001, que amenaza con fórmulas coactivas de coordinación obligatoria en la línea de entidades metropolitanas que agrupen a municipios que no lo deseen voluntariamente.

Por otra parte, ya se ha comentado la insuficiencia del modelo comarcal ante unas dinámicas metropolitanas de ámbito mayor. No obstante, el modelo aquí propuesto es compatible con el mantenimiento de las comarcas citadas y su correspondiente gestión de competencias. Así la comarca de 19 municipios que falta por constituirse (o la mancomunidad central que se crea de manera provisional pero podría perpetuarse) asumiría la administración en materias como juventud, deporte, acción social, cultura, patrimonio cultural, protección civil, medio ambiente, prevención y extinción de incendios, consumidores y usuarios, etc., es decir, las del artículo 4 de la Ley 23/2001 de Medidas de Comarcalización (y las del artículo 5, en la mayoría de la leyes de creación de comarcas) menos las derivadas a la gestión metropolitana.

La organización metropolitana de geometría variable se basa en la constitución de un número reducido de consorcios, una empresa pública y una mancomunidad de carácter sec-

régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique, P.U.F., París, 1992 o A. Rodríguez, *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea,* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1995.

[33] Véase el número 67 de *Cuadernos de Información Económica.* Ofrece datos que cuestionan la argumentación de las rentas de situación y de la envidiable posición geoestratégica de Aragón en el cuadrante nor-oriental, el más desarrollado de España, por su equidistancia con las cuatro principales áreas metropolitanas. En un espacio dominado por los flujos y las redes, existe el riesgo de convertirse en lo que se ha venido en denominar espacios intermedios, espacios paréntesis o simplemente túneles territoriales. Sin embargo el último número de esta misma publicación arroja unas cifras más positivas para 2003.

[34] Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, Fundamento Jurídico 3.

torial, que incluyan un número de municipios «a la carta» en función de la naturaleza del servicio a gestionar. En una expresión coloquial, es preferible pocos mucho que muchos poco. La ordenación del territorio metropolitano es una acción de voluntarismo municipal[35], desde abajo hacia arriba, y no como una aplicación impuesta de entendimiento. En definitiva, un sistema en el que la adhesión participativa, el entendimiento, el pacto, el consenso entre diferentes instituciones e incluso formaciones políticas sean los principios de la concordia institucional. El consorcio cuenta con la seguridad jurídica de los artículos 57 y 85 de la Ley estatal de Régimen Local de 1.985 y de los artículos 218 y 219 de la Ley aragonesa de Administración Local que establecen la posibilidad de crear entre administraciones públicas (incluso de distinta naturaleza), una entidad pública, pero no local, de carácter asociativo con personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común.

Por eso mismo, se trata de establecer cauces de bajo contenido institucional y alto componente gerencial que reorganicen e impulsen el capital fijo y humano ya existente. Si los municipios son la anatomía del territorio metropolitano, las fórmulas consorciadas son su fisiología. Hay que pasar de las infraestructuras y servicios territoriales en sí y para sí a éstos como sistema dinámico de un conjunto. Dichos instrumentos tienen dos claras ventajas: su bajo coste de mantenimiento institucional y su flexibilidad a la hora de incorporar a terceros actores como la Administración General del Estado, el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza, las comarcas y otros organismos, instituciones y agentes de gestión. De hecho, los consorcios son los instrumentos que mejor resultado están dando en otras grandes ciudades, como el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, el Consorcio de Transportes para el Área de Sevilla, el Consorcio de Aguas de Bilbao y el Consorcio de Transportes de Vizcaya. En fin, no se expone nada nuevo, sino la conveniencia de una labor pedagógica en la línea del informe de la OCDE cuando afirma que el cambio más importante no es la reforma institucional o de las modalidades de representatividad y financiación, sino la evolución en las mentalidades y en la cultura de la gestión de las ciudades.

En su virtud, se proponen los siguientes órganos de gestión del Gran Zaragoza:

1. CONSORCIO METROPOLITANO DE TRANSPORTES.
2. CONSORCIO METROPOLITANO DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA.
3. CONSORCIO DE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.
4. EMPRESA LOGÍSTICA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO.
5. CONFERENCIA TERRITORIAL Y MANCOMUNIDAD DE PLANEAMIENTO METROPOLITANO.

Consorcio Metropolitano de Transportes

La igualdad jurídica viene regulada por la Constitución española y la igualdad de oportunidades por la legislación sectorial. Pero la igualdad real nunca existe, entre otras razones, porque las condiciones de uniformidad territorial son utópicas por la heterogeneidad de los asentamientos y de las condiciones naturales, que establecen diferentes tiempos de acceso

[35] La comparación con el caso francés la expusimos en «La nueva instrumentación de la ordenación del territorio metropolitano en Francia», *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Actas),* Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2003.

a los servicios. Si bien es imposible otorgar a todos los aragoneses una proximidad física a éstos, en las mismas condiciones que pueden tener los zaragozanos, no deja de ser sensata la voluntad de mejorar los niveles de accesibilidad, en todos los medios, al mayor porcentaje de aragoneses, hasta reducirlos a un tiempo de trayecto mínimo. Actualmente cerca del 60% de los aragoneses viven a menos de media hora de la capital y en torno al 75% a menos de una hora en vehículo privado, pero existen grandes diferencias de tiempo si estos trayectos se realizan en transporte público (cuando existen), de manera que un objetivo principal del consorcio es encoger el mapa de Aragón, acercando la ciudad al territorio en transporte público, en la misma medida que las mejoras técnicas de la automoción y de las infraestructuras lo han hecho posible en medio privado. Pero el consorcio no sólo tiene una escala territorial de actuación, sino otra urbana, encogiendo el mapa de Zaragoza y acercando los barrios de la capital entre sí. En verdad se trata de una estrategia de doble nivel, en la que elementos tan clásicos como los intercambiadores, y entre ellos la estación intermodal de Delicias, deberán jugar una función esencial.

El primer documento que ha estudiado en serio el transporte colectivo metropolitano ha sido la monografía específica del borrador de Directriz metropolitana de 2001, que en su propuesta normativa abogaba por la constitución de un consorcio metropolitano de transportes. El año siguiente se encargó un estudio más exhaustivo sobre el transporte de viajeros en la delimitación comarcal de Zaragoza y otras zonas de influencia, pero sólo se ofrecían soluciones técnicas y de ejecución de infraestructuras (como la red de 11 paradas de intercambio modal) en vez de una gestión integrada.

El 26 de febrero pasado se ha firmado entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza un «Protocolo general de colaboración para el impulso de las actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza» para ofrecer un soporte a la movilidad que garantice y desarrolle la funcionalidad territorial de la ciudad metropolitana. En primer lugar se establecen unos objetivos de infraestructuras, que de alguna manera deberían tener en cuenta la estructura concéntrica de la trama urbana de la capital con la disposición radial de los ejes constituidos por las bandas del regadío y/o por las vías de gran capacidad. Se enumeran cuatro actuaciones preferentes: una red de transporte de alta capacidad para Zaragoza, una red de intercambiadores modales y aparcamientos disuasorios, una red de carriles de autobús con plataforma reservada y una red de cercanías. Adicionalmente se contemplan una serie de objetivos de gestión, muy similares a otros organismos consorciados de gestión metropolitana de transportes: integración tarifaria y funcional de las redes de transporte colectivo, reestructuración de las líneas de autobús (urbano e interurbano) y de la frecuencia del servicio conforme se desarrolle la intermodalidad (acorde con la puesta en marcha del metro ligero y del servicio de cercanías), gestión integrada supramunicipal del servicio del taxi, actuaciones específicas para el aeropuerto y PLAZA, etc. Finalmente se fija como objetivo la constitución del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza entre ambas instituciones, para poder integrar en una segunda fase a otros municipios, comarcas, Diputación Provincial de Zaragoza y Administración General del Estado. En cualquier caso, resulta curiosa la propuesta de denominación del Consorcio «Área de Zaragoza» en vez de Consorcio Metropolitano.

El desarrollo de este protocolo se ha concretado [36] con la convocatoria de un concurso público para la contratación de una asistencia técnica que desarrolle las tres actuaciones previas expuestas en el apartado quinto del protocolo: el impulso y redacción del Plan Intermodal de Transportes de Zaragoza con un ámbito metropolitano; las tareas previas y posteriores a la contratación del Estudio Informativo o Anteproyecto del Metro ligero o Tranvía de Zaragoza; el estudio y preparación del convenio de creación del Consorcio Intermodal de Transportes. Cuatro cuestiones son destacables del pliego de prescripciones técnicas particulares: en primer lugar, el ámbito que se entiende de área de influencia, y que comprende a los núcleos que están una distancia de 30 kilómetros desde la capital, lo cual supone un ámbito muy restringido frente a las dinámicas de movilidad reales, antes expuestas. En segundo lugar, el tiempo de ejecución del contrato que se estima en 16 meses, desde la firma del contrato que ha sido posterior a la adjudicación (de 5 de octubre) y que puede retrasar la constitución del consorcio hasta 2006 ó 2007, meses antes de una nueva convocatoria electoral. Tercero, que en principio suspende hasta esa fecha, y hasta la finalización del estudio informativo, el resultado del modelo de servicio de metro ligero o de tranvía, cuando ese debate ya se ha planteado en términos de decisión política en el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza o en el segundo de los objetivos de gestión del protocolo, que voluntaria o involuntariamente se decanta por el metro ligero en vez del tranvía. En cuarto lugar, la elaboración de las características del Consorcio: naturaleza jurídica, ámbito de actuación, competencias y funciones, órganos de Gobierno, relaciones con los operadores, régimen económico y de financiación, Reglamento o Estatutos, etc.

Una estrategia central del consorcio debe consistir en centrar la Estación Intermodal en la ciudad, en el territorio metropolitano y en Aragón. Actualmente posee un indudable valor por su cercanía al meandro de Ranillas y al barrio de Delicias pero no se encuentra muy bien situada en el marco general de la ciudad. Para llegar a ella desde cualquiera de los populosos barrios de Zaragoza es preciso invertir en torno a media hora en transporte público, una tercera parte del trayecto a Madrid. El Consorcio debe, en consecuencia, acercar la Estación Intermodal a los barrios en el tiempo, con un sistema de transporte rápido y eficiente [37] que refuerce y cierre la trama urbana consolidada, esto es, que apueste por una estructura de red concéntrica [38], que una los barrios citados entre sí, con el centro y con la Estación. Este sistema discurriría principalmente entre el segundo y el tercer cinturón, ampliable hasta el cuarto conforme a las previsiones de crecimiento. Así apostaría por una estructura correspondiente a la del modelo de desarrollo del nuevo Plan General de Zaragoza. Al mismo tiempo la Estación de Delicias debe convertirse en el verdadero corazón de la movilidad metropolitana, en tanto que intercambiador de los modos de transporte público que conecten los barrios de la ciudad central con los municipios de la ciudad real, y viceversa, además del acceso a las redes ferroviarias de larga distancia.

En otra escala se situarán las estrategias territoriales del Consorcio Metropolitano de Transportes, en forma radial siguiendo los naturales ejes fluviales y de regadío sobre los que se han asentado los principales corredores viarios, urbanos e industriales. Las actuaciones del Consorcio en este ámbito deberán seguir dos caminos. En primer lugar, reforzando las

[36] Boletín Oficial de Aragón de 25 de junio de 2004.

[37] Sobre lo que igualmente nos hemos manifestado en el citado artículo «Para convencimiento de incrédulos».

[38] Que ya trazaron el anteproyecto de 1943, el primer Plan General de 1953 o Plan Yarza y que de alguna manera han heredado sus sucesores de 1968, 1986 y 2002.

polaridades de cada eje por medio de la disposición de una red de ferrocarril de cercanías adecuada a los umbrales de población que permitan hacer rentable el servicio, 50.000 habitantes potenciales como mínimo, que reduciría a dos las líneas, la de Zaragoza-Calatayud conectaría varios núcleos en torno a 5.000 habitantes o más como Utebo, Casetas, Alagón, Épila, La Almunia-Ricla y Calatayud y la que uniría Zaragoza con Villanueva de Gállego, Zuera, Tardienta y Huesca. En segundo lugar se deberían reestructurar las líneas de transporte público interurbano de autobús para el resto de municipios.

El Consorcio Metropolitano de Transportes debe crearse, no para restar derechos a la libre circulación en vehículo privado, sino para desarrollar un difícil ejercicio de seducción en el que los ciudadanos metropolitanos se deben sentir atraídos por el transporte público conforme vayan asumiendo sus ventajas, porque está demostrado que su oferta es la que genera demanda. Pero a la vez esta red es una clave para impedir que nuestro espacio metropolitano crezca en forma de mancha de aceite, aprobando de forma epidémica planes parciales de viviendas unifamiliares que gastan de término medio entre un 650% y un 700% más de suelo e inmediatamente provocan un mayor uso del vehículo privado y llevan a las consecuencias señaladas en la Conferencia Hábitat II de Naciones Unidas en 1996: derroche de energía, suelos e inversiones en infraestructuras y equipamientos, coste de gestión de los servicios urbanos, segregación social, fragmentación territorial, dispersión de la centralidad, destrucción del patrimonio natural y cultural, etc.

Por eso mismo es trascendental el papel del Consorcio, porque puede ser un instrumento capaz de hacer compatibles los crecimientos sostenidos económicos, demográficos y de movilidad con unos crecimientos no exponenciales de los usos del suelo. El gran reto del Consorcio es adelantarse al futuro, planteando la infraestructura como desarrollo y contención de la estructura urbana y conformando un esqueleto metropolitano potente que encauce la Gran Zaragoza de las décadas futuras. Si llega a crearse, habrá de integrar el mayor número posible de municipios. El Consorcio es más que un experimento de movilidad. Es un enorme y doble desafío, institucional y territorial que hay que encarar con responsabilidad, a pesar de las inherentes dificultades presupuestarias de las instituciones. Y es preciso que salga bien para sentar los cimientos de una óptima organización metropolitana de geometría variable y de una estrategia territorial sostenible. De hecho, si hubiera que optar por un único instrumento de gestión metropolitana, la preferencia indiscutible sería para el consorcio de transportes.

Consorcio Metropolitano del Ciclo Integral del Agua

El servicio de agua en alta, su saneamiento y depuración constituyen otro de los servicios indispensables de carácter metropolitano. A este respecto, hay dos entidades metropolitanas, la de Barcelona y la de Valencia, creadas al amparo del artículo 43 de la Ley de bases de régimen, que mantienen una aceptable funcionalidad del servicio en relación al sistema de organización supramunicipal.

En Zaragoza, existe un servicio integral del ciclo del agua, que integra las funciones de abastecimiento, saneamiento y depuración. El resto de municipios metropolitanos tienen

sistemas propios de captación y abastecimiento de agua potable, desde el río Ebro, el Canal Imperial, canales, acequias, pozos, etc., por lo que se produce una gran dispersión en las fuentes y en el servicio, que provocan unas fuertes diferencias en la calidad del agua. Existen, no obstante, diversos ámbitos supramunicipales para el abastecimiento de agua. Utebo tiene un acuerdo con Zaragoza, por la que ésta le abastece. Cuarte y Cadrete se han constituido en mancomunidad, y abastecen igualmente a María de Huerva y a suelos del término de Zaragoza, aunque en ocasiones la capital también suministra al corredor sur, al igual que a la Puebla de Alfindén. Por otra parte están las Mancomunidades de La Joyosa-Torres de Berrellén y la de Aguas de los Monegros (Leciñena, Perdiguera, Farlete y Monegrillo) para su provisión respectiva.

Este cuadro va a cambiar sustancialmente con el Proyecto de Abastecimiento a Zaragoza y municipios de su entorno que incluye dos actuaciones prioritarias. El primer proyecto afectará a 52 municipios abastecidos con aguas de Yesa, a través de la acequia de Sora, del embalse de la Loteta, y de diez ramales de derivación: tres en el eje del Ebro aguas arriba de Zaragoza, dos aguas abajo, dos en el eje del Huerva, el eje del Jalón, el eje del Gállego, además de la tubería principal desde la Loteta hasta los depósitos de Casablanca para el abastecimiento de Zaragoza y Utebo. El segundo comprende 15 municipios (uno en común con el otro proyecto, La Puebla de Alfindén) abastecidos con aguas del Canal de Monegros. Además están los dos municipios del Gállego y los cuatro de los Monegros zaragozanos abastecidos directamente con el sistema de riegos del Alto Aragón a través del Canal de la Violada[39]. Estas infraestructuras se están ejecutando por medio de la sociedad Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A. (ACESA), perteneciente a la Confederación Hidrográfica del Ebro a través de una serie de convenios con el Gobierno de Aragón y los ayuntamientos implicados, siendo el primero el firmado el 25 de mayo de 1998 con el de Zaragoza.

Finalmente, la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, establece el régimen de competencias de las Administraciones públicas en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración, especialmente las que competen a la administración autonómica (artículo 7) y a las entidades locales (artículo 8). La ley crea el Plan Aragonés de Abastecimiento Urbano (que actualmente se está debatiendo en la Comisión del Agua de Aragón) y los Planes de Zona de Abastecimiento Urbano (artículo 11), sobre los que expresa la voluntad de que deben adaptarse «en lo posible al ámbito comarcal», aunque también reconoce la posibilidad de alterar la zonificación espacial en función de «las ventajas derivadas de la integración de los servicios», como puede ser el de los ámbitos de abastecimiento según los distintos sistemas integrales, y en especial el que se nutre de la Loteta. Además esta norma contempla en sus artículos 27, 33 y 34 la posibilidad de constituir consorcios de gestión.

En relación al saneamiento y depuración de aguas residuales, sólo el municipio de Zaragoza cuenta con dos infraestructuras para la gestión integral de sus aguas residuales, las depuradoras de La Cartuja y de La Almozara, ambas construidas y gestionadas por el Ayuntamiento de Zaragoza. La reciente inauguración de la estación de depuración de aguas residuales del Bajo Huerva, en el término municipal de Zaragoza aunque en el límite con

[39] Un plano síntesis de los ámbitos de abastecimiento según los distintos sistemas integrales aparece en el citado nº 8 de Territorio, p. 18.

Cuarte, ha resuelto el antiguo problema del vertido sobre este río al tratar las aguas residuales desde Mezalocha hasta Cuarte. El resto de municipios metropolitanos carece de un tratamiento acorde con las previsiones normativas. Además hay depuradoras en funcionamiento en grandes municipios como Calatayud, Tarazona o Ejea y otras en municipios afectados por el proyecto de abastecimiento de Yesa como Cariñena.

En cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en la cual se establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que dichas aguas son tratadas correctamente antes de su vertido, y del Real Decreto Ley 11/1995, de transposición al ordenamiento interno español de la directiva comunitaria, se aprobó la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ésta contemplaba la un Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración y unos planes de zona de saneamiento y Depuración. El plan autonómico se aprobó en Consejo de Gobierno [40] para alcanzar los objetivos de la directiva: 2005 como fecha tope para la depuración de aguas residuales de los municipios de más de 1.000 habitantes equivalentes y 2.015 para el resto de pequeños municipios.

La propia Ley 6/2001 ha derogado la de 1997, aunque ha mantenido el reparto de competencias, las figuras de planificación, la posibilidad de la gestión consorciada, e incluso la redacción de la anterior disposición adicional tercera (cuarta en la nueva ley) sobre la situación específica del Ayuntamiento de Zaragoza en relación al canon de saneamiento y al carácter de obra estratégica de las instalaciones de saneamiento y depuración del Ayuntamiento de Zaragoza.

En desarrollo de ese plan de saneamiento y depuración de 2001 se está procediendo a la construcción de una estación de depuración de aguas residuales (EDAR) en Alagón y en Gallur, como municipios implicados en el proyecto de abastecimiento de Yesa. Igualmente están proyectadas otras estaciones de depuración: Zuera y Villanueva en el eje norte (que recogerían igualmente los vertidos de San Mateo), Utebo aguas arriba de Zaragoza (implicaría también a Sobradiel, La Joyosa, Torres de Berrellén y Pinseque) y Fuentes de Ebro (que pudiera coordinarse con El Burgo) aguas abajo de Zaragoza en la margen derecha. Resta la margen izquierda, aguas abajo, desde Pastriz y La Puebla de Alfindén hasta Osera, cuyas aguas residuales podrían tratarse en la estación de La Cartuja o en la proyectada de Pina de Ebro. El pasado Consejo de Gobierno de 23 de marzo ha reconocido la lentitud de la planificación de la ley para cumplir las exigencias comunitarias, por lo que ha previsto un plan especial de 173 infrestructuras, cuyo coste estimado entre 150 y 200 millones de euros han añadido un elemento adicional de incertidumbre.

El Consorcio de Aguas no es sólo la oportunidad de establecer un organismo de influencia conjunto, para reclamar estas inversiones tan necesarias como elevadas. Ni tan siquiera la exigencia jurídica del artículo 22 de la ley 6/2001, que facilitaría la función de ordenación territorial metropolitana de los planes generales municipales. Ni la coherencia de gestionar conjuntamente el abastecimiento, el saneamiento y la depuración, en referencia a la Directiva 75/440/CEE que regula la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable. Ni la voluntad de mejorar el conjunto de indicadores hídricos de

[40] Publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 22 de octubre de 2001.

las respectivas Agendas Locales 21 como la potabilidad del agua suministrada al usuario. Ni de adecentar el Ebro limpio en consonancia con las actuaciones previstas para la Expo 2008 y en el Plan de Riberas de Zaragoza. Se trata de eso y mucho más: de articular un trinomio Zaragoza metropolitana–agua–desarrollo sostenible.

La idea-meta de este consorcio es recuperar la calidad ambiental del río Ebro, de sus afluentes y de sus entornos, pero también mejorar la calidad del agua como un factor de crecimiento. Zaragoza nació como un campamento romano al borde de un río y hoy se ha convertido en una ciudad metropolitana que depende de él. Este Consorcio público no sólo gestionaría el abastecimiento de agua de alta calidad para usos domésticos y productivos en un número importante de municipios, sino que inducirá la implantación de nuevas actividades industriales y terciarias, completará la red de estaciones de depuración de aguas residuales y propondrá soluciones comunes como el precio de consumo de agua. Si un espacio metropolitano se define por constituir un mercado unitario de vivienda, empleo y servicios, el de Zaragoza debería intentar esa cohesión en un producto tan básico como el agua.

Si el Consorcio de Transportes deberá ser amplio en cuanto a municipios, pero queda indefindo por la futura restructuración de las líneas de transporte público, el Consorcio Metropolitano del Ciclo Integral del Agua debería, a largo plazo, integrar los 66 municipios del Proyecto de Abastecimiento a Zaragoza y municipios de su entorno, además de los seis abastecidos por el Canal de la Violada, un total de 72 municipios, y asimismo las Diputaciones Provincial de Zaragoza y General de Aragón, y la Confederación Hidrográfica del Ebro. Hay que tener en cuenta la negativa a incorporarse a este proyecto, y a firmar los respectivos convenios, de tres municipios que así lo han manifestado (dos en el proyecto de Yesa y uno en el del Canal de Monegros), por lo que el total se elevaría a 69 municipios. El hecho de que sólo una parte del proyecto de Yesa tenga su ejecución garantizada presupuestariamente (siete de los diez ramales, de manera que en los del Jalón, Huerva y Gállego no está prevista su construcción inmediata), se plantearía una primera fase del Consorcio que sumaría un total de 44 municipios, 25 de Yesa, 13 del proyecto del Canal de Monegros y los 6 del Canal de la Violada, más los organismos provincial, regional y estatal. Dejando para una segunda fase los municipios de los tres ramales citados, una vez que éstos se hubieran construido. Por último, el sistema de gestión consorcial no obligaría a un trato uniforme, sino que permitiría la existencia de departamentos técnicos encargados de los distintos ámbitos de abastecimiento o la presencia de determinados municipios de las comarcas de Valdejalón, Campo de Cariñena, Comunidad de Calatayud o Campo de Borja (que están dentro de la lista del proyecto de Yesa) sólo a efectos de abastecimiento y no de depuración y viceversa, la participación en el Consorcio sólo a efectos de depuración (hasta que se construyera el ramal previsto) de aquellos municipios afectados por el colector del Huerva. La geografía variable no tiene porqué darse entre un consorcio y otro, sino también dentro de cada uno de ellos.

Consorcio de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos

El Decreto 72/1998 del Gobierno de Aragón aprobó el Plan de Ordenación de la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad Autónoma [41], revisado dos años después, en el que se contemplaba un modelo de desarrollo de dicha gestión: el conjunto de muni-

[41] Publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 13 de abril de 1998.

cipios de Aragón se agregaban en ocho agrupaciones de gestión y cada una de las cuales se componía de varias comarcas, conforme a la delimitación de la Ley de 1996. El apartado noveno del Decreto desarrollaba una regulación específica para los sesenta y dos municipios de la Agrupación VI (Zaragoza) por la presencia del municipio central y sus especiales características urbanísticas, demográficas, socioeconómicas y de infraestructuras. Por eso mismo, el Plan afirmaba que «el Ayuntamiento de Zaragoza pondrá a disposición de los otros sesenta y un municipios que integran la Agrupación VI, sus actuales instalaciones del centro municipal de eliminación de residuos». Igualmente se arbitraba como adecuado el establecimiento de los «oportunos convenios de colaboración» entre el Ayuntamiento de Zaragoza y las distintas administraciones locales o entidades de gestión integradas de la agrupación.

Después de seis años de la publicación de este plan, hay municipios que llevan a tratar sus residuos al centro de eliminación de Zaragoza, pero sólo una parte del total. Entre otras razones, porque el sistema de organización de la gestión diseñado por el plan era poco efectivo. Por una parte contemplaba un convenio marco del Gobierno de Aragón con el municipio «cabecera» de la agrupación, al que se irían produciendo adhesiones del resto de municipios. En el caso de la agrupación sexta se detallaba un convenio específico entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de instalaciones y su explotación, campañas medio ambientales, ampliación de infraestructuras, etc. Seis años después no se ha firmado dicho convenio que hubiera producido dichas adhesiones municipales. Por otra parte se preveían la creación de consorcios o entidades de gestión de agrupación, participados por las entidades locales y la administración autonómica con el objeto de controlar todo el ciclo de gestión de los residuos sólidos urbanos, y en donde se establecerían mecanismos de representación de todas las entidades integrantes, con voto ponderado en función del número de habitantes.

La Ley estatal 10/1998, de Residuos, posterior a la aprobación del Plan, ha establecido un nuevo marco, que unido a la proposición no de ley 67/2000, de las Cortes de Aragón, y a la escasa ejecución de aquel, han conducido este año a un Plan Integral de Gestión de los Residuos de Aragón [42]. A efectos de los residuos sólidos urbanos, el nuevo documento viene a asumir prácticamente el texto de hace seis años. El nuevo Plan no contempla, como tampoco su antecesor, inversiones del Gobierno de Aragón para la construcción del Parque Tecnológico del Reciclado (que es un proyecto supramunicipal conforme a la Ley Urbanística de Aragón) porque su financiación está prevista por el Ayuntamiento de Zaragoza, los fondos de la Unión Europea y los usuarios. Pero tampoco contempla ningún tipo de partida para el funcionamiento del centro municipal de eliminación de residuos, que en el Plan de 1998 se derivaba a la financiación exclusivamente municipal a través de la revisión de las ordenanzas fiscales de los ayuntamientos, y en especial la número diecisiete del de Zaragoza. Por eso se entienden las objeciones de éste al Plan Integral, porque una administración local construye un ecovertedero de elevados costes para ser utilizado por otros cincuenta y ocho municipios, al descontar los tres de la delimitación de Zaragoza que se han incorporado a la Comarca de Monegros.

[42] BOA de 21 de enero de 2005.

La nueva redacción del Plan integral al modelo de gestión de los residuos sólidos urbanos viene a asumir la figura del consorcio como órgano de gestión de las agrupaciones más efectiva, «por permitir la coexistencia de administraciones públicas de distinta naturaleza, así como otro tipo de organizaciones». Es evidente que resulta más eficaz la constitución, en un único proceso negociador, de un organismo multilateral integrado al menos por el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza y cincuenta y nueve municipios, en vez de la dispersión de decenas de convenios bilaterales. A diferencia del confuso sistema de 1998, el Consorcio de Residuos Sólidos Urbanos deberá basarse en el principio de la corresponsabilidad fiscal, que es el que mejor puede garantizar la funcionalidad del sistema. Se trataría de rebajar el contenido político del mismo hasta unos niveles mínimos para que el Consorcio pudiera dejar en un segundo plano el debate de la representatividad institucional. Así, el tema central en el proceso de conformación del Consorcio, una vez construido el Centro de Residuos de Zaragoza, será el de las modalidades de participación de todos sus miembros en la explotación y funcionamiento de dicho Centro, para lo cual pueden emplearse parámetros demográficos o físicos (volumen de residuos) de cada municipio, o criterios mixtos. Evitando que «el camión de la basura sea elevado a la condición de persona jurídico-pública» [43] se contribuirá a una mejor gestión de los residuos sólidos metropolitanos y a una mejora de las condiciones ambientales de la Gran Zaragoza.

Empresa Logística y de Desarrollo Económico

La vocación industrial de Zaragoza, alentada tras su elección como Polo de Desarrollo en los sesenta, se vio fortalecida con la implantación de General Motors en Figueruelas a principios de los ochenta, así como de numerosas empresas proveedoras en los años posteriores. En la década de los noventa, en pleno proceso de reestructuración económica hacia una economía de servicios avanzados, el impulso del sector secundario a la economía zaragozana y aragonesa se ha propuesto desde unos parámetros no tan ligados a la transformación material sino hacia actividades de un alto valor añadido como la gestión del tráfico de las mercancías. El Plan Estratégico de Zaragoza y su área de influencia, impulsado por la asociación Ebrópolis, quiso en 1998 que dos de las tres líneas estratégicas del plan se articulasen en torno a la idea de «Zaragoza, ciudad logística y metrópoli regional» y «Potenciación del atractivo de Zaragoza como entorno empresarial idóneo, con criterios de innovación, calidad total y de sostenibilidad medioambiental». De entre los catorce objetivos estratégicos, el primero era el de configurar un «modelo logístico nacional e internacional, con infraestructuras y equipamientos acordes a ese nivel y a su función distribuidora». Igualmente en ese año la Ley 7/1998 aprobó las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón, que señalaban como un principio básico del modelo territorial aragonés la «potenciación de las condiciones del aeropuerto de Zaragoza para la localización de empresas del sector aeronáutico e instalaciones para un centro logístico de mercancías». A partir de ese momento se procedió a crear la empresa pública «Plataforma Logística de Zaragoza, PLA-ZA, S.A.», a la aprobación de la Ley 17/2001, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza, a la definición de los usos y de la ordenación del proyecto supramunicipal y finalmente a la ejecución de las obras de urbanización, que se está produciendo de forma simultánea a la implantación de empresas.

[43] Véase el artículo «El poder comarcal» en *El Periódico de Aragón,* 19-VI-2003.

Sin embargo, la plataforma logística plantea diversas cuestiones entre las que se encuentran las reticencias entre ayuntamientos por la concentración del suelo industrial en unos pocos núcleos que generan empleo, impuestos locales (inmuebles, construcción, actividad económica), cesiones urbanísticas, y en definitiva condiciones de prosperidad en su municipio. En 2001, cuando todavía no estaban tan consolidados proyectos como el de PLA-ZA, Empresarium en La Cartuja, Centrovía en La Muela, Valdeconsejo en Cuarte, etc., la situación del suelo productivo (principalmente industrial) era el siguiente, según el Avance de la Directriz Metropolitana: el municipio de Zaragoza concentraba 1.651 hectáreas de suelos ocupados con usos productivos, unas tres cuartas partes de los suelos de la delimitación comarcal que se elevaba a 2.190 hectáreas, coincidiendo casi con ese 74% de empleo industrial en la capital. En total están clasificadas, entre urbanos y urbanizables, 5.439 hectáreas de suelos productivos en el espacio metropolitano de treinta y cinco municipios, incluyendo La Muela, Figueruelas, Pedrola, etc., de los que el 60% corresponde al municipio central, dato que igualmente coincide con el 61% de empleo industrial de este ámbito de doce municipios más.

El problema no es sólo racionalizar un mapa de suelos industriales en oferta, sobredimensionado por el planeamiento municipal en una carrera y una competencia por la implantación de empresas, ni de incumplir la directriz 237 de la Ley 7/1998 que demandaba la redacción de una Directriz Parcial Sectorial de Suelo Industrial y la creación de un sistema centralizado de información sobre el parque regional de polígonos industriales. Ni la carencia de un programa de recualificación de los polígonos más antiguos. Ni tampoco de reforzar o de invertir la actual estructura metropolitana caracterizada por una única descentralización relativa de la industria. Se trata más bien de reorientar la oferta de suelos productivos hacia una demanda creciente de implantaciones para actividades logísticas, pero también de establecer canales de entendimiento para evitar que los conflictos institucionales no sean un factor de disuasión de las inversiones empresariales en Zaragoza. Sirvan de ejemplo los contenciosos entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el de La Muela por el desarrollo del polígono Centrovía, o entre ese mismo primer ayuntamiento y el Gobierno de Aragón por el asunto de las cesiones del proyecto supramunicipal o por la instalación de una determinada superficie comercial en Torrero o en la plataforma logística.

En consecuencia se plantea la necesidad de constituir una vía de gestión empresarial que contemple la promoción, ejecución y comercialización de superficies logísticas y de suelo de actividades económicas como parte de una reordenación del suelo productivo, y como complemento de una estrategia global de atracción e implantación de nuevas empresas logísticas y de creación de empleo estable. En este caso el ámbito de participación sería más reducido, el de aquellos municipios colindantes al de Zaragoza que superan el millar de empleos industriales, y que tienen proyectadas destacadas intervenciones en suelos para actividades productivas: Utebo, Cuarte, Cadrete, La Muela, La Puebla de Alfindén, Villanueva de Gállego, Zuera, además de Zaragoza y del Gobierno de Aragón, pero abierto a entidades y organismos financieros y empresariales (Cámara de Comercio, Confederación de empresarios). El instrumento de gobernanza de la política de suelo industrial es el de una sociedad mercantil, con importante participación de capital público, al modo de la empresa PLA-ZA, S.A. o de la Sociedad urbanística de la Muela. Estas referencias serán un escollo difícil

para establecer el modo de articulación, participación, absorción, etc. de ambas empresas en una metropolitana que, en el caso de crearse, requerirá de unas condiciones diferentes de las actuales.

Conferencia Territorial de la Gran Zaragoza y Mancomunidad de Planeamiento Metropolitano

La dimensión supramunicipal del hecho urbano fue antes objeto de interés de los planificadores que de los gestores. Desde los primeros escritos de Patrick Geddes en los inicios del siglo pasado, la creación de la Asociación para la Planificación Regional de América a principios de los años veinte, el Plan Regional de Nueva York de 1929 y el Plan Regional de Londres de 1944 hasta la formulación de una teoría del gobierno metropolitano por el citado R. Wood pasaron varias décadas. En España, las corporaciones de Madrid, Valencia y Bilbao de los años cuarenta se crearon como comisiones de urbanismo plurimunicipales, como igualmente sucedió en 1953 con la Comisión Comarcal de Barcelona para la gestión del plan de ese año. Posteriormente la creación de COPLACO para el seguimiento del Plan del Área Metropolitana de 1963 y la de la Entidad Metropolitana de Barcelona de 1974, tras presentarse el avance del Plan General Metropolitano (aprobado en 1976), mantenían esa dependencia de los organismos de gestión y gobierno metropolitano a la administración de un planeamiento urbanístico supramunicipal, al que se le pudo sumar la gestión de determinados servicios urbanos. Pero nunca ha existido un organismo de gestión del planeamiento territorial metropolitano, en la línea del planeamiento regional anglosajón, luego extendido al Plan Intercomunal de Milán de 1963, al Plan Director de París de 1965 o al Plan Director de Barcelona de 1968, aprobado sólo «a efectos administrativos internos».

Esa vinculación del gobierno metropolitano al urbanismo tecnocrático y dirigista, luego ampliada a la gestión de servicios, no tuvo cabida a partir de la restauración democrática: la legislación sobre urbanismo y el régimen local, así como la jurispridencia antes citada no dejan ninguna duda de que el planeamiento y la gestión urbanística de cada municipio corresponden a las corporaciones locales, como igualmente lo expresa la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón. Lo cual no impide que el urbanismo sea motivo permanente de desencuentro institucional, como está sucediendo con los conflictos entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón.

Tras la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987, se cerraba un periodo de cuatro décadas de organismos supramunicipales de urbanismo, aunque hayan pervivido en Barcelona y en Valencia otros para la gestión del transporte, servicios hidráulicos y residuos. Por otra parte, el marco de referencia espacial del planeamiento urbanístico se ha regulado en la aprobación de las leyes autonómicas de ordenación del territorio que han creado instrumentos de planeamiento supramunicipal. De los escasos planes territoriales aprobados hasta ahora en España, el único referido a un ámbito metropolitano ha sido el de Granada, pero ha sido muy criticado, mientras que los de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao o Zaragoza llevan casi una década de estudios, propuestas y modelos, la participación de varios cientos de profesionales, varios millones de euros gastados, etc., pero no han tenido ni la utilidad ni la aplicación ni el consenso esperados, convirtiéndose en lo que en nuestra tesis denominábamos «caleidoscopios de la utopía».

La efectividad del planeamiento metropolitano en España ha quedado reducida a la mínima expresión, en parte por la propia naturaleza jurídica de unos documentos que no son vinculantes para los municipios que no participan en su redacción, ni están de acuerdo generalmente en admitir sus recomendaciones en el planeamiento urbanístico, en parte porque ven que la administración autonómica que los impulsa incumple ella misma sus propias recomendaciones. En Aragón, la figura de Directriz Parcial de Ordenación Territorial de la Ley 11/1992 sólo se ha visto materializada en la del Pirineo, pero ha quedado anulada jurídicamente. Tanto los avances de Directrices por ejes de 1991, como los distintos borradores de Directriz Parcial del área metropolitana (1995), entorno metropolitano (1996) o espacio metropolitano (2001) tienen difícil tramitación con las prescripciones de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 1992. El nuevo borrador para la reforma de la Ley Urbanística de 1999, sometido a información pública en abril de 2004, tampoco parece facilitar la situación ni con las normas urbanísticas comarcales ni con las directrices de coordinación del planeamiento urbanístico.

El planeamiento metropolitano en las condiciones actuales no sirve. Para que funcione una correcta ordenación metropolitana metropolitana es preciso eliminar el complejo de superioridad institucional y reforzar la iniciativa municipal, por ejemplo con el fomento de la cooperación a través de mancomunidades de planeamiento metropolitano. El camino más adecuado para corregir los desequilibrios metropolitanos es el que va de abajo hacia arriba, y no a la inversa. Décadas de experiencias erróneas deben servir para algo. La ordenación metropolitana, en las condiciones institucionales actuales, sólo puede llevarse a cabo por el convencimiento propio, por el diálogo, por el consenso y por la iniciativa común, no por la imposición Sirva de ejemplo la nueva figura del Plan de Coherencia Territorial, creado en Francia con la Ley urbanística 2000-1.208, modificada por la Ley 2003-590. La reivindicación del voluntarismo intermunicipal es mucho más que un simple apostolado de la cohesión metropolitana, es un ejercicio de legitimidad democrática y una catarsis de sentido común. Esto se ve claramente en los paises desarrollados donde el planeamiento urbano y territorial se mueve entre una corriente estratégica y otra ambiental [44].

El último avance de directriz metropolitana se justifica como un documento «para dar sentido a la gran ciudad» que formula «un modelo territorial, aunque sea de mínimos», que incorpora un enfoque estratégico para ofrecer un modelo territorial de referencia, no como un «modelo de imagen final» sino como una estructura abierta. Lo que de hecho sucede es que las grandes operaciones estratégicas metropolitanas, que han sido vinculadas al escenario de 2008, se concentran prácticamente en el municipio capital. Así a la Directriz no lo queda más remedio que plantear una metodología estratégica basada en la correcta selección de piezas estructurantes, la identificación de sistemas territoriales que requieren de una serie de operaciones llevadas a cabo por un modelo de gestión en tres fases, cuyo objetivo es la creación de una comarca metropolitana, que nunca será verdaderamente metropolitana porque el Ayuntamiento de Zaragoza no tiene interés en participar. Al final, la estrategia como intención pierde su oportunidad de selección y se diluye en un tratamiento comprensivo del territorio metropolitano (fijando umbrales máximos de población por ejes

[44] Además de nuestra ponencia al IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, véase la que expusimos en «The pendular swing and the wheel. Spinning the planning paradigms», *11th Conference of the International Planning History Society,* Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, 2004.

en un horizonte de 2020), de los sectores clásicos de un plan holístico (suelo, viviendas, áreas productivas, infraestructuras, equipamientos, zonas verdes, etc.) e incluso de un sistema de gestión que la propia directiz reconoce sus riesgos de ineficacia y de una vía alternativa, pero coercitiva. Mucho más sensatas parecen las propuestas de la Directriz en lo referente a la segunda dimensión, la medio ambiental con las propuestas de las áreas excluidas del crecimiento urbano, el sistema de parques metropolitanos, los espacios forestales, los espacios fluviales y los espacios agrícolas.

Con el ordenamiento jurídico actual, resulta desatinado un plan territorial como un plan de planes urbanísticos municipales o como un documento capaz de compatibilizar los usos del suelo en términos municipales colindantes. En las actuales condiciones de la gobernanza metropolitana, el planeamiento metropolitano debería simplemente armonizar el crecimiento y la extensión de los suelos artificiales. Por eso la mancomunidad de planeamiento metropolitano es un organismo, que debería tener un coste y unos medios escasos, basado en el voluntarismo municipal, que estaría encargado de elaborar un documento consensuado sobre la cantidad de suelos naturales dispuestos a transformar como parte de la ciudad metropolitana. En concreto, el tratamiento del suelo urbano y del urbanizable delimitado no formaría parte de este plan metropolitano, sino que los municipios deberían ponerse de acuerdo en los plazos de ejecución futura del suelo urbanizable no delimitado y en el tratamiento del suelo no urbanizable, que en el fondo es el gran recurso para la sostenibilidad ambiental y territorial, y cuya importancia ha sido resaltada en el reciente encuentro en Peñíscola de la Asociación Española de Técnicos Urbanistas. Como está sucediendo en otros países europeos, la ordenación metropolitana debe afrontarse como un negativo fotográfico en constante revisión, para lo cual los mapas II.5 y II.6 que acompañaban al borrador de Directiz de 2001 y esas estimaciones totales de 18.500 hectáreas son un buen punto de partida para la constitución de la mancomunidad, teniendo en cuenta la excepción del municipio de La Muela.

Finalmente, se propone una Conferencia Territorial de la Gran Zaragoza que estaría compuesta por los municipios de la mancomunidad (formada al menos por los municipios más dinámicos), los que tienen alguna vinculación funcional con esa ciudad diaria, y las administraciones provincial, autonómica y general del Estado como foro de debate no ejecutivo de los poderes públicos sobre cualquier tema supramunicipal. En fin, si estas propuestas se materializaran no se conseguiría una ciudad metropolitana óptima. Pero sí más metropolitana y mejor gobernada.

Rafael de Miguel González es profesor de Geografía. Premio extraordinario de licenciatura en Filosofía y Letras (Univ. de Zaragoza), licenciatura en Geografía (Univ. de Nancy 2), máster en planeamiento y gestión urbanas (Instituto de Urbanismo de París) y doctor en urbanismo por la Universidad de París, en codirección con la ETS de Arquitectura de Madrid. Ha colaborado con estudios de urbanismo de Madrid y París. Como asesor en el gabinete del Consejero de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón, redactó el anteproyecto de Ley de Parques Culturales de Aragón. Cuenta con diversas publicaciones y ha participado en congresos nacionales e internacionales sobre geografía, urbanismo y ordenación del territorio. Ha ejercido la actividad docente en el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio en la Universidad de Zaragoza. Actualmente trabaja en el Ayuntamiento de Zaragoza.

Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local. Aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón

Por **Antonio Javier Lacosta Aragüés**
Geógrafo. Miembro de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)

Resumen

Los profundos cambios operados en el sector turístico a lo largo de las dos últimas décadas, donde la interacción entre oferta y demanda se ha intensificado notablemente en el contexto de un mercado cada vez más globalizado, ha tenido una incidencia notable desde el punto de vista de los destinos turísticos. En un marco de fuerte competencia territorial, la reestructuración productiva de numerosos destinos turísticos maduros y la consolidación de otros emergentes se ha convertido en una prioridad y ámbito de cooperación entre las diferentes administraciones (estatal, autonómica y local) y los agentes privados.

Para hacer frente a este reto, una parte importante de las actuaciones previstas dentro de las grandes líneas de la política turística se han ideado para su aplicación dentro del ámbito local, poniendo el énfasis en la creación de instrumentos de gestión y planificación cuya filosofía ha evolucionando desde criterios de competitividad meramente económicos a otros basados en la calidad. Las medidas impulsadas por el *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PICTE), en vigor para el período 2000-2006, y continuación del *Plan de Competitividad del Turismo Español* (FUTURES I –1992-1995– y FUTURES II –1996-1999–), son un claro exponente de este proceso.

El presente trabajo revisa las principales líneas de mejora de los destinos turísticos españoles impulsadas, a escala local, en los últimos años, prestando especial atención al caso aragonés.

Palabras clave: España, Aragón, planificación, gestión turística, calidad turística, Planes de Excelencia y Dinamización Turística.

1. La reestructuración productiva de los destinos turísticos. Breves acotaciones conceptuales

La actividad turística presenta una particularidad que la singulariza, de forma innegable, con respecto a cualquier otra actividad económica, y que no es otra que el simple hecho de que la materia prima sobre la que se sustancia la actividad, los recursos turísticos (sean estos naturales, patrimoniales o de cualquier otra índole), están indisolublemente ligados a su emplazamiento físico, por lo que deben consumirse in situ, lo que dota a la actividad turís-

tica de uno de sus rasgos más originales, pues los turistas deben desplazarse hasta el mismo lugar de provisión del bien demandado para satisfacer la necesidad que tienen de él (Leno, 1993; Callizo y Lacosta, 1999).

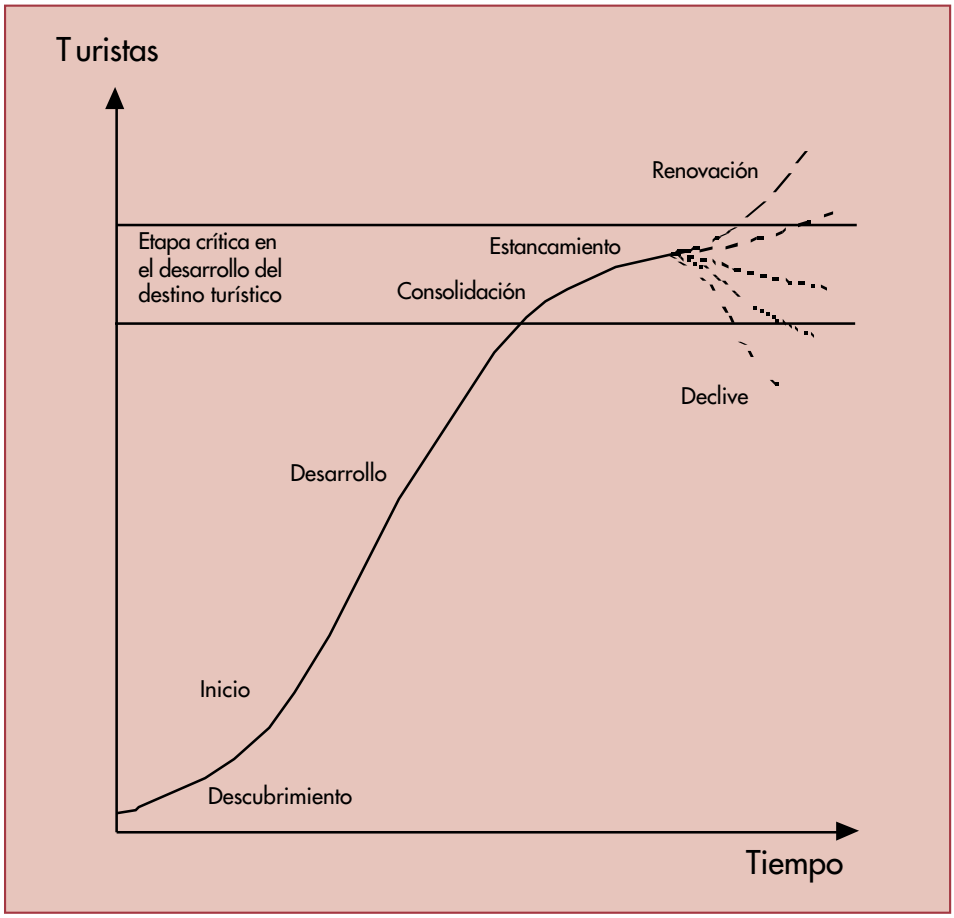
Esta particularidad determina el complejo proceso de construcción de lo que se ha dado en llamar el espacio turístico, un ámbito que sólo en parte es físico, que integra multitud de elementos intangibles (las imágenes estereotipadas que incitan al viaje, las modas, los deseos individuales) y que constituye una realidad compleja y proteica en la que los destinos turísticos son sólo la parte más visible de una oferta que se sustenta sobre un vasto entramado compuesto por focos emisores, redes de transporte y procesos de intermediación vinculados a los operadores turísticos.

Han sido muchos los investigadores que han abordado, desde diferentes planteamientos teóricos y metodológicos, el intento de explicación del complejo proceso de construcción del espacio turístico, prestando especial atención al ámbito territorial donde sus consecuencias se hacen más patentes: esto es, los destinos turísticos. Entre las interpretaciones más relevantes cabe señalar el modelo de evolución del espacio turístico de Miossec (1977a, 1977b), el concepto de ciclo de vida de los centros turísticos de Butler (1980) o el modelo diacrónico de Chadefaud (1987). En todos los casos, con mayor o menor grado de abstracción, el proceso de creación, desarrollo y evolución de los destinos turísticos se explica dentro de esquema de interpretación espacio-temporal en el que se interrelacionan diversos factores, tales como: a) los cambios operados en los gustos y necesidades de los visitantes, b) la incorporación de nuevos recursos turísticos por parte de la oferta para adaptarse a la demanda y generar, simultáneamente, nuevos nichos de mercado, c) la presión creciente sobre el medio físico, las infraestructuras y los servicios a medida que crecen y se consolidan los destinos, y d) el contexto de competencia territorial en el que cada destino turístico se sitúa dentro de un mercado cada vez más global y complejo.

En todos estos modelos teóricos, partiendo de estas premisas básicas, una vez superadas las fases iniciales de descubrimiento, crecimiento y consolidación, los destinos turísticos se enfrentan en su etapa de madurez a una situación crítica, que se plasma en la progresiva obsolescencia del modelo de desarrollo original (caída del número de visitantes y/o descenso de los ingresos por turista, deterioro paulatino de servicios e infraestructuras, etc.) y obliga a poner en marcha actuaciones encaminadas a evitar su declive definitivo, logrando su renovación y reposicionamiento dentro del mercado turístico (gráfico n.º 1).

Esta interpretación clásica, que compone un marco de explicación teórica general, ha sido objeto en los últimos años de una revisión importante, por cuanto la actividad turística, al igual que la mayor parte de las actividades productivas, se encuentra cada vez más sujeta a un constante proceso de reestructuración productiva, que se detecta con mayor o menor intensidad en todas las fases de desarrollo de destino, no exclusivamente en la fase de madurez, y que es resultado de la estrecha interrelación existente entre los procesos económicos y sociales a escala local con las dinámicas del capitalismo global. Esta reestructuración pro-

Gráfico 1
MODELO DE CICLO DE VIDA DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS



FUENTE: Butler (1980). Elaboración propia.

ductiva vinculada a la actividad turística desempeña, además, una influencia notable desde el punto de vista de los destinos y del territorio, por cuanto incide tanto en los destinos turísticos consolidados, que deben adaptarse a nuevas situaciones de mercado (reconvertirse, si utilizamos el vocablo aplicado al sector industrial) como en los destinos turísticos emergentes, donde la actividad turística desempeña un papel clave en la renovación económica de espacios cuya estructura productiva tradicional ha entrado en declive (por lo general, espacios urbanos de especialización industrial y espacios rurales dependientes de actividades agrarias).

La explicación de este proceso de reestructuración productiva continua en el que parece haberse asentado la actividad turística, y que expresa la configuración de un mercado turístico cada vez más complejo, sólo se entiende atendiendo al tránsito que se ha operado en los últimos años desde un modo de producción que podemos considerar propio del turismo tradicional (caracterizado por una afluencia masiva de turistas, atraídos por productos muy estandarizados englobados dentro de paquetes turísticos) a otro que podemos etiquetar de nuevo turismo o turismo alternativo (con una mayor flexibilidad por parte de la oferta, y donde el consumidor desempeña un papel mucho más activo en la definición del viaje). Este proceso de cambio, impulsado por la confluencia tanto de factores internos como externos a la propia actividad turística, tiene mucho que ver con la intensa evolución que el entorno social, económico, cultural, político y tecnológico está experimentando en los últimos años a escala planetaria global.

Atendiendo a esta dinámica, y con fines interpretativos, no son pocos los autores que, estableciendo un paralelismo un tanto forzado con el sector industrial, llevan tiempo hablando de técnicas de producción turística prefordista (con una importante componente «artesana» en el producto final, propia de estadios turísticos poco masificados), fordista (turismo masivo, con estandarización de paquetes turísticos) y postfordista (flexibilidad, subcontratación de servicios). Dentro de esta lógica, el nuevo turismo o turismo «alternativo» se englobaría dentro de un estadio de producción postfordista, si bien la vigencia de estos modos de producción no responde tanto a un proceso sustitutivo como dialéctico, donde coexisten simultáneamente distintos modos de producción (Marchena, 1994), hasta el punto de que comienza a hablarse de un neofordismo (Ioannides y Debbage, 1998), como concepto integrador de prácticas prefordistas, fordistas y postfordistas que operan simultánea y complementariamente en el espacio turístico.

Las intensas transformaciones socioeconómicas operadas a escala planetaria a lo largo de las dos últimas décadas, mucho más intensas en las sociedades desarrolladas, (crecimiento económico, envejecimiento demográfico, generalización del modo de vida urbano, incorporación de la mujer al mundo laboral, acceso generalizado a la cultura, aparición de cauces de información más inmediatos, etc.), han contribuido, entre otras cosas, a ampliar la mirada turística de los ciudadanos más allá de los productos tradicionales –la playa y la nieve–, para descubrir una oferta y realidad mucho más amplia (ecoturismo, turismo cultural, deportes de aventura, turismo rural) que pone en valor nuevos recursos turísticos y plantea, por primera vez, la posibilidad de que el mundo se convierta en un destino turístico global.

Por lo tanto, la vigencia actual de los modelos turísticos tradicionales debe entenderse en el marco de este proceso de continua renovación productiva de la actividad turística que incorpora, sobre su estructura tradicional (una cuota de mercado muy consolidada, precios muy competitivos vinculados a la oferta de viajes combinados, economías de escala, creación de espacios de especialización turístico-inmobiliaria), otros elementos que contribuyen a vigorizar y diversificar el funcionamiento del espacio turístico (Cuadro n.º 1).

Cuadro 1
PROCESOS DE CAMBIO QUE AFECTAN EN LA ACTUALIDAD AL SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL

-La fragmentación de los períodos vacacionales, reduciendo progresivamente la duración del viaje principal e incrementando el número de viajes cortos a lo largo del año.

-La ampliación de la mirada turística, lo que permite la generalización espacial de la actividad turística a entornos geográficos muy contrastados (desde los ámbitos rurales cercanos hasta los destinos internacionales emergentes de Asia, África y América).

-Los motivos que impulsan al viaje turístico se han diversificado, lo que ha propiciado la aparición de una demanda con niveles de segmentación crecientes.

-Preocupación, entre la demanda, por las condiciones ambientales de los destinos turísticos.

-La consolidación de nuevos mercados emisores internacionales (países de Europa del Este).

-Búsqueda de experiencias turísticas «auténticas». Personalización e individualización del viaje turístico.

-Interés por el ocio y la diversión vinculada a entornos artificiales, los llamados paisajes postmodernos (parques de ocio, parques temáticos, etc.).

-Nuevas orientaciones en la valoración de recursos turísticos ligadas a las técnicas de interpretación y a la aplicación de nuevas tecnologías (interactividad, tematización, etc.).

-Concentración vertical y horizontal de las grandes empresas turísticas, con una creciente segmentación de la oferta de productos.

-Aparición de operadores turísticos especializados (senderismo, turismo de aventura, turismo cultural, etc.).

-La inmediatez del consumo que provoca un crecimiento en las reservas de última hora.

-Las nuevas tecnologías de la información, aplicadas a la comunicación y comercialización turística, facilitan la creación de viajes a medida y el contacto directo entre productor y cliente.

-El posicionamiento de marcas gana terreno al posicionamiento de destinos.

-Nuevas estrategias empresariales basadas en la implantación de sistemas de gestión de la calidad.

-Aumento del peso de la demanda nacional en las pernoctaciones hoteleras y en la frecuentación de segundas residencias.

-Incremento de los procesos de internacionalización de las empresas turísticas.

-Incremento de la competencia en destinos y productos en el panorama nacional e internacional.

FUENTE: Vera, F. -coord.- (1997). Elaboración propia.

2. El sector turístico español y las políticas vinculadas a la reestructuración productiva

El sector turístico español se ha consolidado, a lo largo de los últimos cuarenta años, como uno de los principales motores económicos del país. Aprovechando uno de los recursos con mayor tirón entre la clientela internacional, la combinación de sol y playa, nuestro país ha experimentado un incremento continuado de la afluencia turística durante este perío-

do, pasando de 4,2 millones de visitantes entrados por fronteras en 1959 a 82,6 millones en el año 2003 (de ellos 52,5 millones de turistas, que generaron 136,8 millones de estancias hoteleras). Nuestro país se ha consolidado, junto a EE.UU. y Francia, como uno de los tres grandes destinos receptores del planeta, dentro de la gran cuenca turística receptora del planeta (el Mediterráneo) y en situación privilegiada respecto de los grandes centros emisores europeos.

Este crecimiento se explica por una combinación de factores diversos, que han convergido favorablemente para impulsar el sector, tales como una situación internacional favorable (incremento del nivel de renta en Europa occidental, estabilidad política y social, mejora de los transportes, etc.), la existencia de indudables ventajas comparativas (clima, proximidad a los grandes mercados emisores, diversidad de recursos, imagen exótica, precios competitivos, etc.) y una política pública muy favorable al desarrollo de esta actividad especializada.

A esta realidad hay que añadir una importante demanda nacional que, con su paulatino crecimiento, ha ido consolidado un mercado interno sólido y dinámico. En el año 2003 el 62 por 100 de los hogares españoles realizó un viaje con un desplazamiento de al menos una pernoctación, situándose la media en 6,8 viajes por hogar durante este año. Este promedio arroja una cifra de 129,2 millones de viajes turísticos por parte de residentes españoles, que generaron 91,1 millones de estancias hoteleras (Esteban Talaya, 2004) y buena parte de los 1.572,5 millones de estancias no hoteleras contabilizadas durante ese mismo período en nuestro país, la mayor parte vinculadas a residencia secundaria (Anton Clavé, 2004).

El desarrollo de esta importante demanda interior se ha visto intensificado, en buena medida, por el proceso de puesta en valor del medio rural como destino turístico iniciado a mediados de los años ochenta del siglo XX. La definitiva incorporación de España al conjunto de las economías desarrolladas y la generalización de un modo de vida netamente urbano han permitido el descubrimiento de la naturaleza y del medio rural como destinos novedosos más allá del turismo de retorno, la proliferación de residencias secundarias y el excursionismo convencional. Dentro de esta línea evolutiva básica, puede señalarse una amplia combinación de factores, tanto coyunturales –la crisis monetaria y económica a principios de los años noventa, que obliga a volver la vista hacia fórmulas turísticas baratas; los problemas políticos de muchos destinos litorales mediterráneos; la saturación del propio litoral español– como políticos y socioeconómicos –el retraso en el proceso de urbanización español, que despega con fuerza en los años sesenta de la mano de un importante éxodo rural; la emulación de la conducta de los turistas venidos de otros países europeos más desarrollados; el impulso dado por las administraciones autonómicas y provinciales a este sector; las políticas territoriales puestas en marcha por la UE–, que ha contribuido a la consolidación de los espacios de interior como destino turístico y recreativo en nuestro país (Callizo, 1997).

La Comunidad Autónoma de Aragón en una buena muestra de este proceso, ya que la puesta en valor de una oferta diversificada basada en el veraneo vinculado a la residencia secundaria, los atractivos ecoturísticos en áreas de montaña, el patrimonio cultural, los deportes de aventura, el esquí, los centros religiosos de tradición mariana y la función urbana de Zaragoza capital ha contribuido a consolidar uno de los sectores más dinámicos

de la economía regional. Aragón recibe anualmente alrededor de 5 millones de turistas que realizan más de 18 millones de pernoctaciones, con un gasto turístico que origina en torno al 8% del producto interior bruto (PIB) y sostiene alrededor de 33.000 puestos de trabajo (Dirección General de Turismo, 2001). La oferta de alojamiento reglada en Aragón suponía, en 2003, un total de 72.369 plazas repartidas entre 1.773 establecimientos, tanto hoteleros como extrahoteleros. A ello hay que añadir una oferta complementaria básica integrada por 1.633 restaurantes, 413 cafeterías y 11.195 bares, a la que se suma otra más especializada, integrada por un importante conglomerado de pequeñas empresas de servicios turísticos y recreativos de todo tipo, entre las que destacan las empresas de turismo activo y de aventura (Lacosta, 2004).

Las consecuencias económicas de esta actividad, ya apuntadas en el caso de Aragón, son muy importantes. En el año 2003 los ingresos por turismo representaron, en nuestro país, el 10,68 % del PIB. La contraposición de los ingresos por turismo internacional y los pagos realizados en concepto de turismo por los españoles arroja un saldo favorable que permite, todavía hoy, cubrir buena parte del tradicional déficit comercial de nuestro país. Y ello sin olvidar otros aspectos relevantes, como la flexibilidad del sector turístico para sortear las coyunturas de crisis económicas, la capacidad para inducir empleo (entre el 8 y el 10 por 100 de la población activa), el papel como factor de redistribución territorial de rentas o su función inductora sobre otras actividades económicas complementarias (servicios, construcción).

No obstante, este crecimiento ha experimentado períodos de estancamiento e incluso de recesión, pudiendo destacar tres momentos críticos: los efectos de la crisis del petróleo de 1973 (1974-1976), la situación económica desfavorable vivida en los principales países emisores a principios de los ochenta (1979-1981) y la crisis económica de principios de los años noventa (1990-1995).

A finales de los años ochenta se perciben, desde los ámbitos técnicos y profesionales especializados, síntomas evidentes de estancamiento en el sector turístico español, derivados de un desarrollo un tanto desordenado en el que había prevalecido la iniciativa a corto plazo. Estos síntomas no obedecían tanto a situaciones coyunturales como a problemas de carácter estructural del sector, por lo que la administración pública estatal promovió la realización de un análisis en profundidad, cuyo resultado se plasmó en el *Libro Blanco del Turismo Español* (1990), documento que aportaba un diagnóstico preciso de la compleja situación del sector.

El estudio señalaba, entre las amenazas más serias para el sector, cuestiones tan relevantes como la incertidumbre energética, los cambios profundos operados en los gustos y preferencias de la demanda, el posible estancamiento del mercado europeo, la reducción progresiva de la duración de los viajes turísticos, la madurez de los destinos del Mediterráneo occidental y la emergencia de nuevos competidores (tanto en el área mediterránea como en Europa Central, Asia y América), el fuerte crecimiento experimentado por los turismos alternativos al sol y playa en los años ochenta –ya indicado en el caso español–, la fuerte dependencia de la actividad de los touroperadores y la escasa incorporación al sector de las innovaciones tecnológicas derivadas del desarrollo de la sociedad de la información.

Junto a estas amenazas, el estudio hacía hincapié en una serie de debilidades que comprometían la competitividad del sector turístico español en el contexto de un mercado cada vez globalizado, tales como la excesiva oferta de alojamiento carente de una adecuada oferta complementaria, la fuerte concentración tanto estacional como espacial de la demanda, una imagen basada principalmente en el producto de sol y playa, la pérdida de competitividad relativa de dicho producto, la deficiencia en infraestructuras y servicios públicos, así como una preocupante degradación de los espacios urbanos y naturales vinculados a la actividad turística.

A partir de este diagnóstico, la Secretaría General de Turismo, en colaboración con las diferentes administraciones con competencias en el sector turístico, planteó una serie de actuaciones encaminadas a aumentar la competitividad del sector turístico atendiendo a tres ejes estratégicos principales: 1) lograr el liderazgo en cuanto a la relación calidad/precio de los productos, especialmente en la oferta litoral, 2) establecer una clara diferenciación en segmentos turísticos distintos al de sol y la playa y 3) definir una estrategia de especialización (Secretaría General de Turismo, 1990).

Estas pautas estratégicas se plasmaron, el año 1992, en la redacción del primer *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español,* conocido como *Plan FUTURES I.* Este primer plan, vigente entre 1992 y 1995, estuvo destinado a incrementar la competitividad del sector turístico español y permitió introducir criterios para planificar la actividad turística e iniciar el proceso de colaboración entre las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local). El segundo *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES II),* vigente entre los años 1996 y 1999, permitió dar continuidad al Plan de Competitividad, centrando las actuaciones en el fomento de sistemas de colaboración entre el sector público y privado, el desarrollo de la planificación turística a escala local y la incorporación de criterios de sostenibilidad como referencia para la gestión turística.

La intensificación de las transformaciones operadas en el sector turístico durante la década de los años noventa, tanto a nivel nacional como internacional (cambios constantes de la demanda turística, exigencia de una mayor calidad, definición de un sistema monetario europeo donde el tipo cambiario deja de ser un factor de competitividad, la diversificación de destinos competidores, etc.), motivaron que la administración turística española introdujese, a finales de los noventa, cambios estratégicos sustanciales respecto de la línea de planificación anterior, priorizando sobre los factores de competitividad económica las iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de los productos y servicios como factor competitivo y signo diferenciador en los mercados nacionales e internacionales (Dirección General de Turismo, 1999).

Estos planteamientos quedaron recogidos en el nuevo programa estratégico de la Secretaría General de Turismo, conocido como *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PICTE), aprobado en 1999 y vigente entre los años 2000 y 2006. El PICTE vino a dar continuidad al *Plan de Competitividad* (FUTURES I, 1992-95 y FUTURES II, 1996-99), si bien con un planteamiento y objetivos diferentes, centrados en resolver las nuevas necesidades en materia de creación de oferta (tanto básica como complementaria), de renovación de la

ya existente y de articulación de los mecanismos de cooperación entre entes públicos y privados para ejecutar la inversión en infraestructuras y equipamientos turísticos. El PICTE surge con la pretensión de consolidar, sobre el principio estratégico de la mejora de la calidad, tanto el mercado interior como la posición de nuestro país en el contexto turístico internacional, fortaleciendo su función de destino altamente competitivo y favoreciendo el proceso de internacionalización de las empresas turísticas españolas (principalmente hacia el Caribe y Centroamérica, aunque no sólo).

Se trata de un ambicioso plan de actuación, que cuenta con el consenso del sector empresarial y de las administraciones públicas, y que se planteó con la pretensión de involucrar a todos los agentes y elementos del sistema turístico. El PICTE se articula en diez grandes programas de actuación (Cuadro n.º 2), si bien todo el conjunto gira en torno al Sistema de Calidad Turística Española (en adelante, SCTE) y su aplicación tanto a los sectores empresariales como a los destinos turísticos.

Cuadro 2

PROGRAMAS DE ACCIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE CALIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL

Programa	*Subprogramas*
Calidad en sectores empresariales	-Diseño e implantación de sistemas de calidad en los diferentes sectores turísticos. -Definición de ayudas a las empresas para la implantación de sistemas de calidad y su certificación. -Creación del Instituto de Calidad Turística Española (ICTE). -Promoción de la marca de calidad.
Calidad en los productos turísticos	-Creación de campos de golf. -Reforzamiento del Programa de Estaciones Naúticas. -Apoyo a la creación de nuevos productos turísticos (rutas culturales, etcétera). -Consolidación de las bases del turismo activo y de aventura. -Reorientación de los programas de ayudas al desarrollo del turismo rural (coordinación en cuanto a tipologías y calidad). -Desarrollo de productos de turismo cultural. -Fomento del turismo termal.
Calidad en los destinos turísticos	-Planes de Excelencia Turística: recuperación y regeneración de destinos maduros. -Planes de Dinamización Turística: potenciación de destinos turísticos emergentes. -Sistema Integral de Calidad Turística en Destino (SICTED): gestión integrada de planes de destino, de producto y de proyectos de calidad de sectores empresariales.
Formación	-Creación del Observatorio de Turismo: definición de modelos formativos y de coordinación entre el ámbito universitario, asociaciones y sector empresarial. -Formación ocupacional y continua. Formación de formadores. -Formación de gestores en mejora de la calidad de destinos (responsables municipales) y en sectores (directivos y personal). -Apoyo a la formación de postgrado, especialización e investigación.

(Continuación)

Desarrollo e innovación tecnológica	-Tecnologías de la información: sistemas de información y reserva, gestión y correo electrónico. -Tecnología de la calidad: soportes a la implantación, establecimiento e implantación de indicadores. -Tecnología medioambiental (ahorro de recursos, fomento de energías y procesos alternativos limpios). -Desarrollo de nuevos productos de alto contenido tecnológico (parques de ocio, centros de interpretación, etc.). -Definición de modelos de arquitectura, ingeniería y urbanismo aplicables a destinos y productos.
Internacionalización de la empresa turística española	-Información a las empresas: Guía del Inversor y Guía del Conocimiento. -Foros de Internacionalización. -Estudios de viabilidad de mercados. -Financiación de parte de los gastos de implantación. -Asesoramiento y asistencia de las Oficinas de España en el extranjero. -Becas de alta dirección y altos funcionarios de terceros países.
Cooperación internacional	-Reforzamiento de la presencia española en las organizaciones internacionales. -Trabajo en la obtención de financiación comunitaria para el sector turístico. -Mejora de la calidad de la cooperación turística prestada a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). -Proyectos de cooperación internacional de contenido turístico (cesión de tecnología, etc.).
Información estadística y análisis económico	-Sistema nacional de indicadores turísticos. -Cuenta Satélite (nacional y regionales). -Investigación de mercados. -Ampliación de las estadísticas actuales a nivel regional (FRONTUR y FAMILITUR). -Mayor difusión de la información.
Promoción	-Campañas de publicidad. -Acciones de colaboración con comunidades autónomas y cámaras de comercio. -Campañas especiales relacionadas con la «Q» de calidad y apoyo a la internacionalización. -Información turística. -Potenciación del uso de Internet. -Creación de un centro de información telefónica. -Plan Editorial.
Apoyo a la comercialización exterior	-Participación en ferias de carácter profesional y especializado. -Presencia española en Congresos, Asambleas y Conferencias de carácter profesional. -Desarrollo de jornadas profesionales directas e inversas. -Viajes de familiarización para turoperadores y agentes. -Seminarios para agentes sobre destinos o productos concretos.

Fuente: Dirección General de Turismo (1999), Ivars Baidal (2003). Elaboración propia.

3. El sistema de calidad turística española en sectores empresariales. Su implantación a escala nacional y en Aragón

En el año 1995 se inicia, en el Puerto de la Cruz (Tenerife), una experiencia piloto consistente en la aplicación de una metodología de control de la calidad del servicio en hoteles y apartamentos turísticos. Esta experiencia, junto a otras similares, sirvió para elaborar el *Sistema de Calidad de Hoteles y Apartamentos Turísticos,* precedente inmediato del actual SCTE para sectores empresariales.

EL SCTE se basa en la creación de sistemas de calidad específicos para los diferentes sectores turísticos. Estos sistemas comparten una metodología propia que se basa en: 1) la definición de normas que recogen los estándares de calidad específicos para cada servicio (adecuadas a las expectativas de los clientes), 2) la creación de herramientas de implantación de la norma (pensadas para facilitar su difusión y alcanzar los requisitos de certificación y gestión integral de la calidad por parte de las empresas) y 3) la implementación de un sistema de certificación (neutral y riguroso, ajustado a los parámetros de cada sector).

Este conjunto metodológico, que cabe considerar como una tecnología turística innovadora, se basa en la definición de Normas de Calidad específicas para cada sector turístico. Estas normas establecen los requisitos de calidad que debe cumplir cada servicio turístico, sea público o privado. Estos requisitos conciernen a tres aspectos clave: la gestión (destinados a consolidar el funcionamiento interno de la empresa turística), el servicio (asegurar su correcta prestación, priorizando la satisfacción del cliente y la creación de mecanismos internos de control) y las instalaciones (garantizar tanto la seguridad de los clientes y del personal de las empresas como el confort y bienestar de los usuarios). Estas Normas de Calidad se establecen, mediante grupos de trabajo especializados y representativos del sector, a partir de trabajos de diagnóstico tanto de la situación de la oferta como de la demanda.

Hasta el año 2005 se habían definido, en el marco del SCTE, las Normas de Calidad específicas para quince subsectores turísticos (Cuadro n.º 3). Junto a estas normas parciales, existe una Norma de Dirección Intersectorial que recoge aspectos comunes a todas ellas. Todo el corpus normativo integrado dentro del SCTE se ajusta a la legislación vigente, tanto nacional como autonómica o local, y es compatible tanto con la normativa ISO (9000 y 14000) como con la certificación EMAS. Ello permite que una misma empresa pueda tener varias de estas certificaciones.

La implantación del SCTE en las empresas consiste, básicamente, en la aplicación de las Normas de Calidad. Para regular y supervisar este proceso se ha constituido el *Instituto para la Calidad del Turismo Español* (ICTE). La adhesión y participación de las empresas en el SCTE es voluntaria, sin que exista límite de plazos en cuanto a la inscripción. Para formalizar esta adhesión, la empresa debe pagar al ICTE una pequeña cuota inicial en concepto de apertura del expediente y envío de la documentación correspondiente. El tiempo de implantación del sistema varía en función del tamaño y la complejidad de los servicios ofrecidos por cada empresa, si bien el tiempo promedio oscila entre los nueve y dieciocho meses. No obstante, existen factores que pueden aumentar o disminuir de forma significa-

Cuadro 3

EMPRESAS CERTIFICADAS POR EL ICTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MARZO, 2005)

	Sectores de actividad turística															
Comunidades Autónomas	*A*	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*	*G*	*H*	*I*	*J*	*K*	*L*	*M*	*N*	*O*	*Total*
Andalucía	2	–	–	1	10	–	–	1	44	–	–	–	2	1	–	61
Aragón	1	–	–	–	2	1	–	7	4	–	1	–	–	1	–	17
Asturias	–	–	–	1	5	–	–	–	16	–	–	–	2	17	–	41
Baleares	1	–	–	–	4	–	–	–	82	–	–	–	1	5	–	93
Canarias	1	–	–	–	14	–	–	–	30	–	–	–	–	7	–	52
Cantabria	3	–	–	–	9	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	13
Castilla-La Mancha	–	–	–	–	2	–	–	–	3	–	–	–	–	–	–	8
Castilla y León	2	–	–	–	1	–	1	–	4	–	–	–	–	–	–	8
Cataluña	3	–	–	8	14	–	2	4	54	–	1	–	3	3	–	92
Com. Valenciana	2	–	–	5	6	–	1	–	44	–	–	1	4	4	–	67
Extremadura	–	–	–	–	3	–	–	–	3	–	–	–	–	–	–	6
Galicia	–	–	–	–	5	–	–	–	11	–	–	–	–	–	–	16
La Rioja	–	–	–	–	1	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	2
Madrid	4	–	–	1	–	–	–	–	8	–	–	–	–	2	–	15
Murcia	3	–	–	1	18	–	–	–	6	–	–	–	1	9	–	38
Navarra	–	–	–	–	13	–	–	–	13	–	–	–	–	3	–	29
País Vasco	3	–	–	–	3	–	–	–	10	–	–	1	–	11	–	28
Ceuta	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Melilla	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
	25	**0**	**0**	**17**	**110**	**1**	**4**	**12**	**334**	**0**	**2**	**2**	**13**	**63**	**0**	**583**

Sectores de actividad certificados por el ICTE

A) Agencias de viaje
B) Autocares de turismo
C) Balnearios
D) Campings
E) Casas rurales
F) Oficinas de Congresos
G) Espacios naturales protegidos
H) Estaciones de esquí
I) Hoteles y apartamentos turísticos
J) Alojamiento de pequeñas dimensiones
K) Oficinas de información turística
L) Palacios de congresos
M) Playas
N) Restaurantes
O) Tiempo compartido

FUENTE: S.G.T. (2005). Elaboración propia.

tiva la duración del proceso, como los recursos internos –técnicos y humanos– dedicados a la implantación del sistema o la estacionalidad del sector. El proceso tiene, además, un coste económico, ya que supone la dedicación interna de recursos técnicos y humanos para su implantación. A ello hay que añadir el hecho de que, en ocasiones, se hace necesaria la contratación de una consultoría o asesoría externa para conducir el proceso. Por último, en el

caso de que la empresa desee optar a la certificación (último proceso de implantación del SCTE, de carácter voluntario), también debe asumir el coste de las auditorías externas necesarias para la obtención, uso y mantenimiento de la Marca de Calidad Turística Española.

La implantación del SCTE se efectúa mediante la aplicación de diferentes Herramientas de Calidad, que no son otra cosa que procedimientos escritos y formalizados que ayudan a las empresas a medir la calidad de sus servicios respecto de la Norma, establecer la satisfacción de sus clientes, planificar las estrategias de mejora y llevar a cabo las actuaciones oportunas. Dentro de estas herramientas la principal es el Cuestionario de Autoevaluación, basado en el modelo *European Foundation for Quality Management* (EFQM). Junto a éste existen otras Herramientas de Calidad, tales como el Sistema de Encuestación, el Sistema de Quejas y Sugerencias, el Sistema de Indicadores de Calidad, la Guía para el desarrollo del Manual de Calidad, la Guía para el desarrollo del Manual de Procedimientos y la Guía para el desarrollo de Planes de Mejora.

A partir de los resultados obtenidos mediante la aplicación del Cuestionario de Autoevaluación, cumplimentado por la empresa, se establecen los Planes de Mejora destinados a caracterizar los problemas principales y coordinar las acciones necesarias para ajustar los desfases registrados a la Norma. Todo este proceso debe quedar rigurosamente documentado, mediante la aplicación de las diferentes Herramientas de Calidad.

Una vez implantado el SCTE, la empresa está preparada para su certificación. Para obtenerla, la empresa debe solicitar por escrito al ICTE la realización de una auditoría externa para verificar el cumplimiento de los estándares de calidad recogidos en la Norma correspondiente. El ICTE se encarga de designar a una de las entidades auditoras reconocidas por el propio Instituto, de carácter independiente, para que proceda a auditar la empresa. El resultado es un Informe de Auditoría que recoge la valoración obtenida para los diferentes servicios de la empresa e incluye, además, el detalle de los aspectos que presentan desviaciones significativas respecto de los requisitos de la Norma de Calidad de Servicio encontrados durante la inspección física. El Informe de Auditoría es remitido tanto al ICTE como a la empresa. En el caso de que existan desviaciones leves, la dirección debe preparar y enviar al ICTE, en un plazo máximo de 30 días, un Plan de Acción conteniendo las actuaciones destinadas a corregir los desajustes. Una vez concluido este proceso, el Comité de Certificación, constituido por expertos que se reúnen trimestralmente, valora los Informes de Auditoría y los Planes de Acción emitidos y otorga o deniega, en cada caso, el sello de calidad.

La marca de calidad, denominada «Calidad Turística Española», es el elemento más visible de todo el SCTE, y pueden ostentarla todas las empresas que han superado el proceso de acreditación. Al tratarse de un sistema abierto, y sujeto a revisión periódica, las empresas implicadas en este proceso de certificación deben continuar con la adecuada gestión del sistema, ya que de lo contrario perderían su acreditación. El proceso, complejo y costoso, tanto desde el punto de vista económico como humano, representa para las empresas la obtención de una marca de calidad que supone prestigio (muestra el compromiso empresarial en la búsqueda de la excelencia en el servicio), diferenciación (sólo está al alcance de

aquellas empresas que aseguren unos niveles mínimos de servicio), fiabilidad (los mecanismos utilizados para evaluar el cumplimiento de los requisitos exigidos son independientes del propio sector y están diseñados de acuerdo a la normativa intersectorial) y rigor (para obtenerla es imprescindible superar unas pruebas de carácter objetivo), reforzando la garantía del servicio a ojos del usuario.

Desde la puesta en marcha del SCTE, en el año 2000, hasta la actualidad, son numerosos las empresas y establecimientos turísticos que se han acreditado, si bien su número resulta todavía reducido respecto del conjunto del sistema turístico nacional. La cifra ha ido en aumento de forma sostenida aunque progresiva durante este tiempo, a medida que se incorporaban nuevas empresas y se definían las normas de calidad de nuevos sectores. En abril de 2002 se contabilizaban 289 empresas certificadas para un total de seis sectores de actividad normalizados (Dirección General de Turismo, 2002). En marzo de 2003 el número de empresas certificadas ascendía a 352, para un total de ocho sectores de actividad con norma de calidad definida. En marzo de 2005 esta cifra ascendía a un total de 583 empresas repartidas entre un total de 15 sectores de actividad (Cuadro n.º 3), si bien es cierto que, en algunos casos, la relativa novedad de la norma no ha permitido todavía la realización de acreditaciones (como ocurre, por ejemplo, en el caso de sectores como los de autocares turísticos, balnearios, alojamiento de pequeñas dimensiones y establecimientos de tiempo compartido). Al número de empresas acreditadas hay que sumar alrededor de otras tres mil empresas que trabajan, en la actualidad, en la implantación del SCTE en todo el país.

Si nos ceñimos a las cifras absolutas sectoriales, destaca la implantación del SCTE entre la oferta de alojamiento, ya que la suma de los establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos (57,3 por 100) junto a las casas de turismo rural (18,9 por 100) reúnen más de las tres cuartas partes de los establecimientos acreditados. No obstante, atendiendo al volumen real de la oferta, estos sectores se encuentran por detrás de otros mucho más especializados con un mayor nivel medio de acreditación. Es el caso de las estaciones de esquí alpino, donde las 12 instalaciones acreditadas representan el 37,5 por 100 de la oferta total existente en el país.

Por comunidades autónomas, son las especializadas en turismo de sol y playa las que presentan mayor número de acreditaciones (Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias). No obstante, atendiendo al número total de sectores con algún tipo de acreditación, se aprecian matices interesantes, ya que en este caso destacan tanto regiones litorales con una mayor oferta complementaria rural y urbano-cultural (Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia, Asturias, País Vasco) como comunidades de interior con un sector turístico diversificado y dinámico (Aragón).

Así mismo, atendiendo al detalle sectorial, se aprecia en qué medida cada comunidad autónoma ha puesto el énfasis en aquellos sectores que considera más relevantes, tal es el caso de los restaurantes en Asturias (41,5 por 100) y el país Vasco (39,3 por 100), la oferta de alojamiento en casas de turismo rural en Cantabria (69,3 por 100), Murcia (47,4 por 100) y Navarra (44,8 por 100) o las estaciones de esquí en Aragón (41,2 por 100). Todo ello, teniendo presente la provisionalidad de unas cifras que están sujetas a cambio continuo dentro de un sistema abierto como es el SCTE sectorial.

En Aragón se contabiliza, hasta marzo de 2005, un total de 17 empresas acreditadas, lo que representa el 2,9 por 100 del total nacional. Se trata de una cifra en consonancia con el peso relativo que el sector turístico aragonés ocupa dentro del conjunto nacional, que en 2003 fue capaz de captar el 2,9 por 100 de los viajeros y el 1,7 por 100 de las pernoctaciones registradas en establecimientos hoteleros en nuestro país. No obstante, el verdadero alcance de lo que esta cifra significa dentro del conjunto nacional nos lo aporta la consideración de tres aspectos significativos: el número de sectores con Norma de Calidad específica que cuenta con alguna empresa acreditada, el carácter precursor o demostrativo de algunas da las acreditaciones y el peso relativo que el número de empresas acreditadas por comunidad autónoma tiene dentro del conjunto. Por lo que respecta a la primera cuestión, Aragón es una de las comunidades autónomas que presenta un mayor número de subsectores turísticos con establecimientos acreditados. Con siete sectores con empresas acreditadas (agencias de viaje, casas rurales, oficinas de congresos, estaciones de esquí, hoteles y apartamentos turísticos, oficinas de información turística y restaurantes), Aragón ocupa el tercer lugar junto a Andalucía, también con siete sectores, por detrás de Cataluña (nueve sectores con acreditación) y la Comunidad Valenciana (ocho sectores). Así mismo, Aragón cuenta en el momento actual con sectores en los que las únicas empresas acreditadas están radicadas en su territorio (el caso del sector de Oficinas de Congresos), con lo que ello supone desde el punto de vista de la iniciativa y el carácter demostrativo de la experiencia a nivel nacional. Algo que ya ocurrió con el sector de las oficinas de información turística, y con anterioridad, en el caso de las estaciones de esquí. En cuanto al peso relativo por sectores, Aragón destaca en un sector tan estratégico como el de las estaciones de esquí, ya que concentra el 58,3 por 100 de la oferta acreditada. Cifra realmente importante, si se tiene en cuenta la especialización del sector y el fuerte tirón que ejerce entre la demanda.

4. El sistema de calidad turística española en los destinos turísticos. Los instrumentos de gestión turística en el ámbito local

La Administración Local cuenta con importantes instrumentos de planificación y gestión territorial, entre los que cabe destacar las figuras de planeamiento (la Delimitación de Suelo Urbano, las Normas Subsidiarias o el Plan General de Ordenación Urbana). Estas figuras, de contrastada importancia en el plano urbanístico y territorial, resultan, en ocasiones, insuficientes para abordar cuestiones sectoriales específicas con clara incidencia sobre el territorio. Es el caso, sin ir más lejos, de la gestión de la actividad y de los espacios turísticos, cuya naturaleza, grado de madurez y alcance espacial resulta, casi siempre, variable y, por lo tanto, precisa de planes y modelos de gestión flexibles que den una respuesta adecuada a esta realidad compleja.

A lo largo de los últimos años, con el apoyo de la Administración Central del Estado, se han impulsado una serie de planes y modelos de gestión que tratan de dar respuesta a esta especificidad y que, en poco tiempo, se han convertido en elementos de referencia para las políticas locales en materia turística. Entre ellos cabe destacar los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística, el Sistema Integral de Calidad en Destino* (SICTED), el proyecto *Municipio Turístico Sostenible* y las *Agendas 21 Locales.*

Las tres primeras fórmulas están directamente relacionadas con las directrices de la política turística a nivel estatal, y aunque se trata de iniciativas que carecen de valor normativo y efecto vinculante, ofrecen, como contrapartida, un marco de planificación y gestión caracterizado por la flexibilidad, la participación social y el diálogo entre el sector público y el privado. El PICTE recoge estas figuras, promoviendo su continuidad, fomento e implantación. Por lo que respecta a las Agendas Locales 21, a diferencia de los otros instrumentos reseñados, no son una creación de la política turística. Su planteamiento, con un fuerte sesgo ambiental, responde a una concepción integral de la planificación territorial que intenta compaginar los tres vectores clave dentro del concepto de sostenibilidad: el ambiental, el económico y el sociocultural. La *Agenda 21* es un compromiso político global sin carácter jurídico vinculante ni objetivos fijos alcanzado en la Cumbre de Río de 1992, y que fue refrendado en Europa en la «Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles», celebrada en Aalborg en 1994. El documento emanado de este encuentro, la *Carta de Aalborg,* en la línea de la *Agenda 21,* concedía una gran importancia a la administración municipal en cuanto a la consecución de los objetivos de sostenibilidad a escala local. Este modelo, el de las *Agendas 21 Locales,* se ha convertido desde mediados de los años noventa en una referencia para la planificación del desarrollo sostenible a escala local. En este sentido, son muchos los municipios turísticos maduros que, dentro de su estrategia de reestructuración productiva, han optado como factor clave por la sostenibilidad, siendo el caso más publicitado el del municipio de Calvià, en Mallorca. La aplicación de las Agendas 21 Locales se basa en muchos de los principios que vamos a revisar a continuación (planificación integral, creación de sistemas de indicadores, planes de acción, auditorías externas, etc), si bien, al no tratarse de una actuación directamente vinculada a las iniciativas de la política turística, queda fuera del ámbito de estudio de este trabajo.

4.1. ***Los Planes de Excelencia y Dinamización***

Estas figuras de planificación son, tanto por el período de tiempo que se vienen desarrollando como por el grado de implementación alcanzado, una buena muestra del esfuerzo de renovación iniciado en la política turística española a principios de los años noventa. No sólo por lo que representan como reacción frente a los problemas estructurales del sector turístico, sino porque son un buen exponente de una nueva línea política basada en la cooperación interadministrativa y en la reafirmación de las políticas turísticas autonómicas y locales (Ivars, 2003).

Los Planes de Excelencia fueron creados en el marco del Plan FUTURES I 1992-1995, en un contexto de recesión turística que obligó a poner en marcha actuaciones efectivas, que permitieran alcanzar objetivos concretos e inmediatos y cumpliesen, a su vez, una función demostrativa y transferible. Este tipo de planes fueron ideados para destinos turísticos consolidados y maduros que presentasen problemas de obsolescencia y/o dificultades de renovación, con la vista puesta en una serie de objetivos concretos: diversificar y enriquecer la oferta turística, incrementar la calidad de los destinos (prestando especial atención a aque-

llos factores medioambientales con mayor incidencia en la percepción y satisfacción de los visitantes), adecuar el producto (o productos) del lugar a las nuevas demandas de los turistas e intentar, en la medida de lo posible, la desestacionalización tanto de la oferta (incorporación de nuevos productos, servicios y equipamientos) como de la demanda (captación de nuevos nichos de mercado). Atendiendo a la filosofía de estos planes, la mayor parte se han localizado en zonas costeras, con destinos litorales consolidados. Se trata, con diferencia, de los planes que han movilizado mayor nivel de inversión, en particular en Baleares y Canarias. Un menor número de Planes de Excelencia, aunque no por ello menos significativos, han sido implementados en destinos urbanos con una importante especialización turística (Segovia, Ávila, Alcalá de Henares, San Sebastián, Cáceres, Zaragoza, etcétera), contribuyendo a reforzar el papel del turismo en las funciones urbanas. Por último, un menor número de planes se han puesto en marcha en zonas de montaña, fundamentalmente ligadas al turismo de nieve (Valle de Tena, Valle de Benasque…), contribuyendo a cualificar estos destinos que han experimentado un nuevo auge en la segunda mitad de los años noventa del siglo XX.

Los Planes de Dinamización, por su parte, fueron recogidos dentro del Plan FUTURES II (1996-1999). Basados en la experiencia anterior, fueron ideados para su aplicación en espacios turísticos emergentes (sobre todo, destinos de interior vinculados a atractivos naturales, rurales e histórico-monumentales, aunque también podían aplicarse a espacios litorales poco desarrollados desde el punto de vista turístico). De acuerdo con este planteamiento, los objetivos básicos de estos planes giraron en torno a la puesta en valor y uso turístico de nuevos recursos (fomentando, por ejemplo, la accesibilidad al patrimonio), permitiendo la articulación de los recursos, la oferta turística y los servicios complementarios en forma de productos bien definidos e integrados como destino turístico. Dentro de la filosofía de los Planes de Dinamización cobra una gran importancia la creación de nuevos productos basados en la explotación innovadora de los recursos (priorizando la conservación del medio natural), dando especial importancia al estudio y diseño de políticas y estrategias turísticas particulares (estudio de recursos, precio, promoción, comercialización, etc.).

Entre los principales logros de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística cabe destacar su contribución al desarrollo local mediante el fomento de la actividad económica y el fortalecimiento e integración del tejido empresarial en el territorio de aplicación (asociacionismo, asesoramiento y el apoyo a empresas, etc.). Dentro de esta línea, una de las principales aportaciones de los planes de Dinamización ha consistido en la introducción de la perspectiva comarcal en el proceso de planificación.

Los logros generales alcanzados mediante estas figuras de planificación han dependido, en última instancia, de la implementación concreta de cada plan (agentes implicados, ámbito de aplicación, coyuntura política). Y también, claro está, de la consignación presupuestaria dedicada a su aplicación, en muchos casos insuficiente habida cuenta de los ambiciosos objetivos planteados. Uno de los aspectos en los que los planes no han conseguido un efecto reseñable, dado su carácter no vinculante, ha sido en el establecimiento de sinergias entre estas figuras y los planes generales de ordenación urbana, incidiendo de este

modo en la estructura del municipio turístico. No es infrecuente que, en ocasiones, los criterios de sostenibilidad que articulan buena parte de la estructura conceptual de los planes, y que son ampliamente difundidos en los folletos explicativos como atributo cualificador del destino, entren en conflicto con la actuación urbanística del municipio.

En España, hasta la fecha, se han ejecutado o se están llevado a cabo un total de 163 planes con una inversión total prevista de 403,98 millones de euros, financiados a partes iguales por la administración estatal, autonómica y local (Cuadro n.º 4). El 28,2 por 100 de estos proyectos (46 planes) están ya finalizados, es decir, han completado todas las actuaciones previstas y justificado las inversiones ante los órganos competentes. Dentro de este grupo predominan los Planes de Excelencia, ya que buena parte se corresponden con actuaciones iniciadas en el marco del Plan Futures I, que únicamente había desarrollado este tipo de figura. Los proyectos en ejecución son los más numerosos (71,8 por 100) y se corresponden bien con planes aprobados en la etapa final del Plan Futures II, que han sido prorrogados, bien con planes desarrollados dentro del PICTE. Se trata de una cifra meramente coyuntural, ya que son planes que presentan diferentes niveles de ejecución y de justificación de gasto, muchos en fase de finalización. Dentro de este grupo predominan los Planes de Dinamización, ya que el Plan Futures II contribuyó a fomentar este tipo de actuación, tendencia que ha continuado el PICTE. La inversión final prevista para el conjunto de los planes en ejecución asciende a 290,44 millones de euros. A este conjunto de actuaciones hay que sumar otros 21 planes que, en el momento actual, se encuentran en proceso de tramitación, aprobados por las autoridades estatal y autonómica competentes, aunque a falta de la firma del convenio de colaboración entre administraciones que establece la inversión final a realizar. Una vez entren en funcionamiento, sin perjuicio de nuevas iniciativas que entren en tramitación, la cifra total de planes ascenderá a 184.

Cuadro 4

DATOS GENERALES DE LOS PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA REALIZADOS EN ESPAÑA DENTRO DE LOS PLANES FUTURES I, FUTURES II Y PICTE (1992-2005)

	Finalizados		*En ejecución*		*Propuestos en 2005**		*Total***	
Tipo de Plan	*N.º de Planes*	*Inversión (millones euros)*	*N.º de Planes*	*Inversión (millones euros)*	*N.º de Planes*	*Inversión (millones euros)*	*N.º de Planes*	*Inversión (millones euros)*
Excelencia	32	91,22	49	156,62	5	–	86	247,84
Dinamización . . .	14	22,32	68	133,82	16	–	98	156,14
Total	**46**	**113,64**	**117**	**290,44**	**21**	**–**	**184**	**403,98**

FUENTE: Secretaría General de Turismo. Elaboración propia.

*Pendientes de aprobación, y de la firma del convenio que establece la cuantía de la inversión y su financiación.
**Se contabiliza el número total de planes (finalizados, en ejecución y propuestos), si bien la inversión se refiere únicamente a las dos primeras categorías.

Atendiendo al montante final de la inversión, los Planes de Excelencia superan ampliamente a los de Dinamización. Mientras que los primeros presentan un promedio de inversión por plan de 3,06 millones de euros, los segundos se sitúan en 1,90 millones (Cuadros n.º 5 y 6). Las situaciones varían notablemente atendiendo a la distribución de la inversión por comunidades autónomas y tipología de los destinos, si bien las diferencias de inversión son mucho más notables entre los Planes de Excelencia Turística (desviación estándar igual a 1,54) que entre los de Dinamización (desviación estándar igual a 0,71),

En el caso de los Planes de Excelencia, pensados para actuar en destinos turísticos maduros, la diferencia de inversión se hace más ostensible al comparar las cifras de los grandes

Cuadro 5

LOS PLANES DE EXCELENCIA TURÍSTICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1992-2005)

	Finalizados			*En ejecución*			*Propuestos en 2005*			*Total*		
CC.AA.	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers. media (mill. de euros)*	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers media (mill. de euros)*	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers. media (mill. de euros)*	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers media (mill. de euros)**
Andalucía	9	25,58	2,84	3	13,34	4,45	–	–	–	12	38,92	3,24
Aragón	2	1,62	0,81	2	4,84	2,42	–	–	–	4	6,46	1,62
Asturias	3	6,75	2,25	3	6,23	2,08	–	–	–	6	12,98	2,16
Baleares	4	16,5	4,13	6	23,96	3,99	1	–	–	11	40,46	4,05
Canarias	3	14,43	4,81	2	12,62	6,31	–	–	–	5	27,05	5,41
Cantabria	2	5,40	2,70	3	12,61	4,20	1	–	–	6	18,01	3,60
Castilla-La Mancha	–	–	–	1	3,61	3,61	–	–	–	1	3,61	3,61
Castilla y León	1	1,35	1,35	6	18,92	3,15	1	–	–	8	20,27	2,90
Cataluña	2	5,95	2,98	8	17,83	2,23	–	–	–	10	23,78	2,38
Com. Valenciana	2	5,52	2,76	5	13,78	2,76	–	–	–	7	19,30	2,76
Extremadura	–	–	–	3	8,10	2,70	–	–	–	3	8,10	2,70
Galicia	1	2,70	2,70	4	13,82	3,46	–	–	–	5	16,52	3,30
La Rioja	–	–	–	1	2,70	2,70	–	–	–	1	2,70	2,70
Madrid	–	–	–	1	1,62	1,62	1	–	–	2	1,62	1,62
Murcia	2	4,46	2,23	–	–	–	1	–	–	3	4,46	2,23
Navarra	–	–	–	1	2,64	2,64	–	–	–	1	2,64	2,64
País Vasco	1	0,96	0,96	–	–	–	–	–	–	1	0,96	0,96
Ceuta	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Melilla	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total general	**32**	**91,22**	**2,85**	**49**	**156,62**	**3,20**	**5**	**–**	**–**	**86**	**247,84**	**3,06**

FUENTE: Secretaría General de Turismo. Elaboración propia.

*Promedio establecido a partir de los datos referidos a los planes finalizados y en ejecución.

Cuadro 6

LOS PLANES DE DINAMIZACIÓN TURÍSTICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1992-2005)

	Finalizados			*En ejecución*			*Propuestos en 2005*			*Total*		
CC.AA.	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers. media (mill. de euros)*	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers media (mill. de euros)*	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers. media (mill. de euros)*	*N.º*	*Invers. total (mill. de euros)*	*Invers media (mill. de euros)**
Andalucía	–	–	–	7	12,84	1,83	2	–	–	9	12,84	1,83
Aragón	2	2,16	1,08	5	8,62	1,72	2	–	–	9	10,78	1,54
Asturias	1	1,62	1,62	6	11,00	1,83	1	–	–	8	12,62	1,80
Baleares	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Canarias	–	–	–	6	11,96	1,99	2	–	–	8	11,96	1,99
Cantabria	–	–	–	2	3,51	1,76	1	–	–	3	3,51	1,76
Castilla-La Mancha	1	2,70	2,70	6	13,68	2,28	–	–	–	7	16,38	2,34
Castilla y León	2	2,61	1,31	4	6,21	1,55	–	–	–	6	8,82	1,47
Cataluña	1	2,70	2,70	4	6,84	1,71	1	–	–	6	9,54	1,91
Com. Valenciana	–	–	–	3	5,84	1,95	1	–	–	4	5,84	1,95
Extremadura	2	2,16	1,08	5	9,18	1,84	2	–	–	9	11,34	1,62
Galicia	1	1,62	1,62	5	15,16	3,03	1	–	–	7	16,78	2,80
La Rioja	–	–	–	4	5,89	1,47	1	–	–	5	5,89	1,47
Madrid	1	2,70	2,70	2	3,24	1,62	1	–	–	4	5,94	1,98
Murcia	3	4,05	1,35	6	10,44	1,74	1	–	–	10	14,49	1,61
Navarra	–	–	–	1	3,10	3,10	–	–	–	1	3,10	3,10
País Vasco	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ceuta	–	–	–	1	3,61	3,61	–	–	–	1	3,61	3,61
Melilla	–	–	–	1	2,7	2,70	–	–	–	1	2,70	2,70
Total general	**14**	**22,32**	**1,59**	**68**	**133,82**	**1,97**	**16**	**–**	**–**	**98**	**156,14**	**1,90**

FUENTE: Secretaría General de Turismo. Elaboración propia.

*Promedio establecido a partir de los datos referidos a los planes finalizados y en ejecución.

destinos litorales con el resto de destinos. Así, contabilizando los diez Planes de Excelencia turística con mayor inversión –por encima de cinco millones de euros–, tan sólo la ciudad de Córdoba no está directamente relacionada con el producto de sol y playa, encontrando casos en los que la inversión prevista supera los nueve millones de euros (Calvià en Baleares o Adeje-Arona en Canarias). De este modo, son las comunidades autónomas litorales, principalmente las del Mediterráneo y Canarias, las que presentan una mayor cifra de inversión. Baleares, Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia –a gran distancia de las anteriores– suman el 62,1 por 100 de la inversión prevista en los Planes de

Excelencia Turística. Las comunidades del litoral cantábrico (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco –con menor carga inversora–) reúnen otro 19,5 por 100. Las regiones de interior, por último, suman el 18,4 por 100 de la inversión restante, si bien con diferencias muy notables entre ellas. Excepto Castilla y León –8,2 por 100 de la inversión total, al nivel de las comunidades del litoral–, el resto presentan unas partidas presupuestarias más bien bajas, en algunos casos, como el de Madrid, muy alejadas de su verdadera relevancia turística.

Por lo que respecta a los Planes de Dinamización Turística, pensados para impulsar destinos emergentes, las diferencias de inversión son menores e incluso se aprecia una diferente distribución del peso relativo de las comunidades autónomas dentro del conjunto. En este caso son las comunidades de interior las que presentan una mayor inversión (39,9 por 100), seguidas por las del litoral mediterráneo y Canarias (35,1 por 100), la Cornisa Cantábrica (21,0 por 100) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (4,0 por 100).

La comunidad autónoma de Aragón se sitúa, con trece planes en total (cuatro de excelencia y nueve de dinamización), en séptimo lugar por número de actuaciones, si bien la inversión total apenas alcanza el 4,3 por 100 del total, una cifra que, como ya se ha señalado en relación con la aplicación del SCTE en la región, está en consonancia con el peso del sector turístico aragonés dentro del conjunto nacional. Por lo que respecta a los Planes de Excelencia turística su nivel de inversión resulta bajo respecto del conjunto, con apenas el 2,6 por 100 de la inversión total y un promedio por proyecto de 1,62 millones de euros (–1,43 desviaciones respecto de la media). Hay que señalar que este bajo nivel de inversión está determinado, en buena medida, por las bajas partidas presupuestarias comprometidas para las dos iniciativas iniciales, Valle de Tena y Valle de Benasque, que sirvieron como experiencia piloto a nivel regional y nacional. Los proyectos actualmente en ejecución (Teruel y Zaragoza) presentan un presupuesto relativamente bajo respecto de otras comunidades autónomas, aunque mucho más ajustado a la media (–0,69 desviaciones).

En cuanto a los Planes de Dinamización, Aragón ocupa una posición algo mejor que en el caso anterior dentro del panorama nacional, ya que es la tercera región por número de actuaciones (nueve) y la octava por inversión final (con el 6,9 por 100 del total). Este desfase se traduce, al igual que en el caso de los Planes de Excelencia, en una menor inversión media por proyecto (1,54 millones de euros) aunque con un diferencial mucho más ajustado (–0,60 desviaciones). Este desfase se corrige un tanto si nos fijamos en los programas más recientes, todavía en proceso de ejecución, donde las partidas presupuestarias se han incrementado, recortando la diferencia respecto de la media de las comunidades autónomas (–0,41 desviaciones).

Atendiendo a estas cifras, resulta indudable que en Aragón se ha priorizado la generalización del sistema de gestión y planificación vinculado a este tipo de planes sobre la concentración de la inversión en unos pocos destinos, estrategia utilizada por otras comunidades autónomas. Esto se ha traducido en una adecuada implantación territorial de este modelo de cooperación y actuación público-privada, que ha brindado aceptables resultados en cuanto a la mejora de los destinos turísticos aragoneses, hecho que analizaremos más pormenorizadamente en la parte final del trabajo.

4.2. *El Sistema Integral de Calidad Turística en Destino (SICTED)*

La implantación de este modelo de gestión de la calidad turística de los destinos, de acuerdo con el PICTE, constituye un proceso paralelo a la creación de Sistemas de Calidad específicos para los diferentes sectores turísticos (hoteles, restaurantes, campings, casas rurales, estaciones de esquí y agencias de viaje) de acuerdo con el modelo de la *European Foundation for Quality Management* (EFQM) ya citado.

El SICTED viene a completar líneas de trabajo ya iniciadas, como los Planes de Excelencia y Dinamización, incorporando un enfoque que pretende establecer un modelo de gestión coordinada del destino turístico, integrando bajo un objetivo común de calidad las iniciativas tanto públicas como privadas, fomentando la aplicación conjunta de parámetros de calidad a los diferentes subsectores vinculados, directa o indirectamente, con la actividad turística.

Para alcanzar este objetivo, y minimizar las diferencias entre los diferentes elementos que integran la oferta en el destino turístico, el SICTED parte de la premisa de que el turismo es una actividad económica transversal, que provoca una estrecha interrelación sectorial que induce un importante efecto multiplicador en la economía del destino, por lo que los intentos de renovación de éste, atendiendo a parámetros de calidad o de otro tipo, debe contar con la participación de todos los agentes implicados directa o indirectamente en la actividad turística (sean públicos o privados, turísticos o no turísticos). Se trata, en definitiva, de mejorar todos los aspectos que inciden en la experiencia turística de los visitantes en el lugar de destino.

Para alcanzar esta meta, la aplicación del SICTED a un destino concreto precisa de la definición de unos estándares de calidad para las empresas y entidades del destino (sintetizados en forma de indicadores sectoriales e intersectoriales), y en el seguimiento de su aplicación mediante una herramienta denominada Cuadro de Control.

Este Cuadro de Control cuenta con una serie de indicadores referidos a tres grupos de elementos principales: 1) los subsectores turísticos con SCT (Cuadro n.º 3) que trabajan en la aplicación de sus propios estándares de calidad, 2) los subsectores no turísticos, tanto privados como públicos, complementarios de los anteriores, que pueden tener un Sistema de Calidad propio o no tenerlo (comercio, empresas de actividades turístico-recreativas, sanidad, seguridad ciudadana, infraestructuras –carreteras, puertos, aeropuertos–, comunicaciones, etc.) y 3) los elementos compartidos por todos o parte de los agentes del destino turístico, percibidos y valorados por el conjunto de los visitantes, que contribuyen a establecer la componente intersectorial del SICTED (la limpieza, la protección del entorno, el mantenimiento urbano o la seguridad, entre otros). Este último grupo introduce, también, aspectos relacionados con la sostenibilidad y el desarrollo económico, social y urbanístico del destino.

La combinación de estos indicadores mediante el Cuadro de Control permite la definición de índices de calidad intersectoriales, sectoriales (tanto para los subsectores turísticos como los no turísticos) y, por último, del Nivel de Calidad Integral de Servicio del Destino (indicador aglutina el conjunto de las mediciones realizadas en el destino y establece la situación del conjunto).

El funcionamiento del Cuadro de Control y, es especial, la obtención de la información necesaria para su funcionamiento, hace imprescindible la implicación del mayor número posible de agentes del destino. En el caso de la oferta, la información proviene de las empresas, asociaciones sectoriales u organismos competentes, mientras que los datos de demanda se obtienen mediante la realización de encuestas a visitantes en destino.

La aplicación del SICTED depende de un ente gestor, similar al que se establece en los planes de excelencia y dinamización, encargado de dinamizar la aplicación del sistema en el destino. Este ente cumple funciones de tipo estratégico (definir objetivos, unificar criterios, ofrecer asistencia técnica a las empresas y fomentar la implantación del SCT, consensuar los parámetros significativos para determinar la calidad del destino, recabar la información necesaria para el funcionamiento del Panel de Control –armonizándola y garantizando su confidencialidad–, crear cauces para facilitar la relación entre los agentes involucrados y definir parámetros diferenciadores del destino), de tipo operativo (llevar a cabo las actuaciones destinadas a implantar, desarrollar y mejorar el sistema, gestionar adecuadamente su aplicación, realizar informes periódicos sobre las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos, así como captar, gestionar y coordinar recursos) y de tipo divulgativo (sensibilizar a los agentes, mediante seminarios de formación e información, sobre las ventajas de la aplicación del sistema de calidad en las empresas y el destino, al tiempo que contribuir a motivar y dinamizar la participación de los agentes implicados).

Con la información procedente del Cuadro de Control, y los resultados de las autoevaluaciones de los servicios y empresas participantes, el ente gestor puede desarrollar las actuaciones precisas para mejorar la calidad de las empresas y entidades vinculadas y diseñar un Plan Estratégico de Actuación que definirá la estrategia para el conjunto de los agentes implicados en el destino.

La aplicación del SICTED en los destinos turísticos cuenta con el respaldo tanto de la Secretaría General de Turismo como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que son las que reciben la solicitud formal de estos y resuelven entre las diferentes propuestas recibidas. Se trata de un sistema abierto, en el que los destinos pueden entrar y salir de acuerdo tanto con sus prioridades como del nivel de cumplimiento de los objetivos del sistema. Junto a los entes gestores, propios de cada destino, existe un Comité Interdestinos que se reúne periódicamente para armonizar criterios. Una vez aprobada la aplicación a un destino, la vinculación de las empresas y agentes al SICTED es voluntaria.

El SICTED supone el intento de mantener una estructura permanente de gestión de la calidad en los destino turísticos. Se trata de un modelo que, sin duda, tiene un gran interés desde el punto de vista del análisis de la situación de los destinos, de la mejora de la gestión y de la definición de estrategias competitivas adecuadas. No obstante, el hecho de que los destinos turísticos estén compuestos por diferentes unidades de decisión y gestión (administraciones, empresas, etc.), dificulta la aplicación de modelos y sistemas de gestión de la calidad diseñados para empresas u organizaciones con una unidad de gestión bien definida, y que resultan más difíciles de aplicar a un ámbito de gestión de carácter territorial. En este sentido, y a la espera de resultados, cabe reflexionar sobre el hecho de que la calidad del espacio turístico, más que en modelos de gestión empresarial, hay que buscarla en técnicas e instrumentos de gestión territorial.

En la actualidad, se contabilizan en España un total de 49 proyectos en los que se está aplicando el SICTED, si bien se trata de una cifra meramente ilustrativa, por cuanto al tratarse de un sistema abierto, está sujeto a continuas modificaciones, tanto por incorporación como por salida de destinos del sistema (Cuadro n.º 7). La mayor parte de los destinos implicados en esta experiencia tienen, como antecedente inmediato, la participación en proyectos anteriores de gestión de destinos turísticos (planes de excelencia y/o dinamización), por lo que incorporan su experiencia y equipos gestores en estos campos.

Dado el carácter de experiencia piloto que tiene esta primera aplicación, se han seleccionado una serie de destinos agrupados en nueve grandes categorías tipológicas: 1) Ciudades Patrimonio de la Humanidad, 2) Destinos urbano culturales, 3) Destinos urbano culturales, tipo Grandes Ciudades, 4) Villas marineras de la España Verde, 5) Villas termales,

Cuadro 7

LA APLICACIÓN DEL SICTED POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y TIPOS DE DESTINO (2005)

Com. Autónomas	*Ciudades Patrimonio de la Humanidad*	*Urbano cultural*	*Urbano cultural (gran ciudad)*	*Villas marineras de la España Verde*	*Villas Termales*	*Rural*	*Rural (montaña y nieve)*	*Sol y playa*	*Sol y playa (insular)*	*Total*
Andalucía	1	2	–	–	–	–	–	1	–	4
Aragón	–	–	1	–	–	1	2	–	–	4
Asturias	–	–	–	4	–	–	–	–	–	4
Baleares	–	–	–	–	–	–	–	–	3	3
Canarias	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1
Cantabria	–	–	–	2	2	–	–	–	–	4
Castilla-La Mancha	2	–	–	–	–	1	–	–	–	3
Castilla y León	2	–	–	–	–	1	–	–	–	3
Cataluña	–	1	1	–	1	2	–	3	–	8
Com. Valenciana	–	–	1	–	1	–	–	–	–	2
Extremadura	2	–	–	–	–	2	–	–	–	4
Galicia	1	1	–	2	–	–	–	–	–	4
La Rioja	–	1	–	–	–	–	–	–	–	1
Murcia	–	1	–	–	1	–	–	–	–	2
Navarra	–	–	–	–	–	1	–	–	–	1
Ceuta	–	1	–	–	–	–	–	–	–	1
Melilla	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Total	**8**	**7**	**3**	**8**	**5**	**8**	**2**	**4**	**4**	**49**

FUENTE: Secretaría General de Turismo (2005). Elaboración propia.

6) Destinos rurales, 7) Destinos rurales, tipo montaña y nieve, 8) Destinos de sol y playa, y 9) Destinos de sol y playa, tipo insular. La distribución por sectores se encuentra muy equilibrada, dado el carácter piloto que tienen estas primeras experiencias.

La distribución por comunidades autónomas es muy diversa. Cataluña es la que presenta un mayor número de destinos dentro del SICTED –ocho– repartidos entre cinco sectores distintos (urbano cultural, grandes ciudades, villas termales, rural, sol y playa). En un segundo grupo, con cuatro destinos implicados y tres tipologías de destino se encuentran Andalucía, Galicia y Aragón. Cabe señalar el caso de comunidades autónomas que, hasta el momento, centran todos sus esfuerzos en un único sector, como ocurre en los casos de Baleares y Canarias con los destinos de Sol y playa o con Asturias en el caso de las villas marineras del norte.

En el caso de Aragón, han sido cuatro los destinos que se han implicado en la puesta en marcha del SICTED. El Valle de Benasque y el Valle del Aragón lo han hecho en calidad de destinos rurales especializados en el producto de nieve y montaña. En ambos casos se trata de destinos consolidados, con experiencia en la implementación de este tipo de sistemas. La Comarca de Gúdar-Javalambre sirve como espacio de referencia para la implantación del sistema en un destino rural no tan consolidado como los anteriores. En este caso, también se cuenta con la experiencia vinculada a la aplicación de planes de Dinamización (el de la Sierra de Gúdar, ya finalizado, y el de Javalambre, en tramitación). Por último, el municipio de Zaragoza, como destino urbano cultural tipo «gran ciudad», destino en el que se lleva tiempo trabajando en la aplicación del SCTE para empresas, que cuenta con un Patronato de Turismo que actúa como dinamizador y que, además, cuenta con la experiencia y refuerzo de estar aplicando en estos momentos un Plan de Excelencia Turística.

4.3. *El proyecto Municipio Turístico Sostenible*

En el año 1997 la Dirección General de Turismo y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) pusieron en marcha el Proyecto Municipio Verde, con la finalidad de ofrecer a los ayuntamientos españoles una herramienta para la aplicación de criterios de sostenibilidad dentro de sus respectivas organizaciones.

En 1998, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente firmaron un Acuerdo-Marco de Cooperación para la elaboración de un «Programa de Turismo Sostenible», con la finalidad de desarrollar iniciativas conjuntas de carácter turístico y medioambiental. Este programa, aprobado por las Conferencias Sectoriales de Turismo y Medio Ambiente, estableció una Comisión de Seguimiento en la que estaba presenta la Secretaría General de Turismo. Ésta, a través de la Subdirección de Calidad e Innovación Turística, se hizo responsable del desarrollo del Programa, estableció diferentes acciones encaminadas a potenciar la dimensión medioambiental en la gestión del sector, definiendo nuevas pautas y modelos de desarrollo turístico y abordando el fenómeno desde una perspectiva integral. Las líneas de actuación desarrolladas, integradas con posterioridad en el PICTE, han consistido en:

1) Los proyectos de mejora ambiental de destinos (Municipio Turístico Sostenible, antiguo Proyecto Municipio Verde).

2) Las acciones para la incorporacion de elementos de sostenibilidad a medio y largo plazo en determinados sectores (Sistema de Calidad Ambiental en Espacios Naturales Protegidos).
3) El diseño de instrumentos para la mejora del comportamiento medioambiental de las empresas turísticas (Sistema de Gestión Medioambiental en Establecimientos Turísticos).
4) Los convenios con otros entes de la Administración para la protección ambiental (p.ej.: el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía -IDAE-).

El proyecto Municipio Turístico Sostenible, tal y como se ha indicado, se inició en 1997 con el nombre de «Proyecto Municipio Verde» y se encuentra, en estos momentos, en su tercera fase.

La primera fase del «Proyecto Municipio Verde» se desarrolló entre 1997 y 1998, con el objetivo de elaborar un documento que sirviese de guía a los responsables municipales para implantar, de forma voluntaria y sencilla, un sistema de gestión medioambiental de los destinos turísticos. En esta etapa experimental participaron seis municipios encuadrados dentro de tres tipologías turísticas: 1) sol y playa (Chiclana de la Frontera en Andalucía, Ciutadella de Menorca en las Islas Baleares y Adeje en las Islas Canarias–), 2) patrimonio histórico-artístico (Salamanca en Castilla y León así como Almagro en Castilla-La Mancha) y 3) espacios rurales y de montaña (Jaca en Aragón). La colaboración de estos municipios permitió la realización del diagnóstico y obtener un conocimiento más preciso sobre la realidad y gestión medioambiental de los municipios turísticos. El principal resultado de esta primera fase fue la adaptación del Reglamento Comunitario 761/01 (EMAS) para su aplicación a municipios de distintas tipologías turísticas, lo que quedo plasmado en la Guía de Gestión Medioambiental para Municipios Turísticos, ideada para ayudar a los responsables municipales a implantar un sistema de gestión medioambiental.

La segunda fase del «Proyecto Municipio Verde» se desarrollo entre los años 1999 y 2000, con el fin de implantar este Sistema de Gestión Medioambiental a los seis municipios participantes en la primera fase, solicitar su registro en el Sistema Comuntario de Gestión y Auditorías Medioambientales e iniciar el proceso con nuevos municipios para obtener esta acreditación. A los seis municipios anteriores se sumaron, en esta segunda etapa, otros diez repartidos entre toda la geografía española: Alcalá de Henares (Madrid), Cáceres (Extremadura), Estella (Navarra), Ezcaray (La Rioja), Lorca (Murcia), Mondoñedo (Galicia), Potes (Cantabria), Roses (Cataluña), Torrevieja (Alicante) y Valdés (Asturias). Los resultados de esta segunda fase permitieron definir los impactos ambientales que generan las actividades y servicios del Ayuntamiento y la creación de planes y programas locales específicos dirigidos a minimizar estos impactos.

La tercera fase del proyecto, que pasó a denominarse «Proyecto Municipio Turístico Sostenible», se inició en 2001. En esta etapa se implicó a 188 municipios turísticos (mapa n.º 1) en la implantación del sistema de gestión ambiental y su correspondiente certificación de acuerdo con el reglamento EMAS. Esta implantación a gran escala cuenta con una asistencia técnica gratuita, proporcionada a los municipios por empresas consultoras especializadas.

Este sistema de gestión ambiental puede implantarse en toda la organización municipal, o sólo en determinadas áreas de gestión, entre las que cabe destacar: 1) las actividades administrativas del Ayuntamiento, 2) la planificación urbanística, obras y control de actividades con incidencia ambiental, 3) la extinción de incendios, 4) el abastecimiento de agua potable, 5) el saneamiento, tratamiento y evacuación de aguas residuales, 6) la limpieza de la vía pública, 7) el transporte público y el parque móvil municipal, 8) el matadero y mercado de abastos, 9) el servicio de parques y jardines, 10) la recogida, tratamiento y eliminación de residuos y 11) la gestión de espacios no urbanos. Con estas actuaciones se pretende alcanzar diferentes objetivos, como la generalización de prácticas sostenibles, el ahorro de costes mediante la definición de nuevos procedimientos de gestión, la creación de cauces de atención más eficaces para ciudadanos, turistas y visitantes y, en definitiva, la mejora de la imagen del municipio turístico.

Mapa 1
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LOS MUNICIPIOS ENGLOBADOS DENTRO DEL PROGRAMA *MUNICIPIO TURÍSTICO SOSTENIBLE* (2001)



FUENTE: Secretaría General de Turismo (2005). Elaboración propia.

Se trata, por tanto, de un sistema de gestión ambiental orientado hacia aspectos organizativos, centrando en la introducción de criterios de sostenibilidad y supervisión en los procedimientos de gestión municipales. Constituye una iniciativa interesante, cuyos efectos positivos dependen del grado de implementación municipal alcanzado. En todo caso, se trata de una iniciativa que no basta por sí sola para garantizar la sostenibilidad del destino, ya que sobre el espacio turístico intervienen otros agentes y procesos, de índole económica y sociocultural, que trascienden el ámbito de autoridad y competencia municipal, por lo que la implementación de estos sistemas no siempre se traduce, de forma directa, en una mejora de los indicadores de presión y calidad del medio ambiente local (usos del suelo, consumos de agua y energía, generación de residuos, etc.). Sin embargo, es indudable que la implantación de estos sistemas en la organización municipal contribuye a la paulatina introducción de criterios de gestión ambiental y cumplen un importante efecto demostrativo, contribuyendo a la progresiva incorporación de estos sistemas en el tejido productivo del municipio y, muy particularmente, en las empresas turísticas.

El carácter demostrativo de esta experiencia, el respaldo institucional y el servicio gratuito de asesoría se ha traducido en una amplia difusión en todo el conjunto del país, si bien, el grado de implantación resulta muy desigual, ya que se trata de un procedimiento que exige una considerable dedicación de recursos internos, tanto técnicos como humanos, en su aplicación. En Aragón han sido un total de diez los municipios implicados en la tercera fase del proyecto: Aínsa, Benasque, Sos del Rey Católico, Tarazona, Albarracín, Alcalá de la Selva, Alcañiz y las tres capitales provinciales, Huesca, Zaragoza y Teruel.

5. Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística en Aragón

La puesta en marcha de estas figuras de planificación turística a nivel nacional han tenido, como no podía ser de otra manera, su aplicación práctica en el caso de Aragón. En el período comprendido entre 1993 y 2004 se han aprobado en la región un total de once planes, cuatro de Excelencia (Valle de Benasque, Valle de Tena, Zaragoza y Teruel) y siete de Dinamización (Maestrazgo, Sierra de Gúdar, Valle del Aragón, Comarca del Matarraña, Sobrarbe, Somontano de Barbastro y Albarracín), con una inversión total prevista de 17.254.930 euros financiados a partes iguales por la Administración Central, Autonómica y Local. En el año 2005 está prevista la aprobación de dos nuevos planes de dinamización, el de la Comarca del Campo de Daroca y el de la Sierra de Javalambre, actualmente en fase de tramitación, con una inversión conjunta de 3.450.000 euros.

Estos programas han sido promovidos por la Secretaría General de Turismo (Administración Central), la Dirección General del Turismo (en la actualidad, dependiente del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón), la administración local competente (en algunos casos municipal –las ciudades de Zaragoza y Teruel–, pero por lo general de ámbito territorial más amplio –pasando de las Mancomunidades a las Comarcas–) y las asociaciones de empresarios radicadas en las zonas de actuación del plan (Cuadro n.º 9).

Cuadro 9
LOS AGENTES IMPLICADOS EN LA APLICACIÓN DE LOS PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA EN ARAGÓN

Nombre	*Tipo de actuación*	*Agentes implicados*
Maestrazgo	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Dip. Provincial de Teruel-Asoc. de Empresarios Turísticos del Maestrazgo
Sierra de Gúdar	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Manc. de la Sierra de Gúdar-Asoc. Turística de la Sierra de Gúdar
Matarraña	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Manc. de Municipios del Matarraña Turolense-Asoc. de Empresarios de la Comarca del Matarraña Turolense
Valle del Aragón	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Manc. del Alto Valle del Aragón-Asoc. Turística Valle del Aragón
Sobrarbe	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Manc. de Sobrarbe-Asoc. Turística del Sobrarbe
Somontano de Barbastro	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Comarca del Somontano de Barbastro-Asoc. de Empresarios de Barbastro
Albarracín	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Comarca de la Sierra de Albarracín-Asoc. de Empresarios Turísticos de la Sierra de Albarracín-Asoc. de Viviendas de Turismo Rural Sierra de Albarracín
Sierra de Javalambre	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón *
Comarca del Campo de Daroca	Dinamización	M.º de Economía-C. A. de Aragón *
Valle de Benasque	Excelencia	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Ayto. de Benasque-Asoc. Turística Valle de Benasque
Valle de Tena	Excelencia	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Ayuntamientos de Sallent de Gállego, Panticosa, Biescas y Hoz de Jaca-Asoc. de Empresarios Turísticos del Valle de Tena
Zaragoza	Excelencia	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Ayto. de Zaragoza - Federación de Empresarios de Hostelería de Zaragoza
Teruel	Excelencia	M.º de Economía-C. A. de Aragón-Ayto. de Teruel- Asoc. Empresarial Provincial de Hostelería y Turismo de Teruel

FUENTE: Secretaría General de Turismo (Ministerio de Economía) y Dirección General de Turismo (Gobierno de Aragón). Elaboración propia.

Aclaraciones
* En tramitación, pendiente de la firma del Convenio.

La aprobación de los planes, tanto de Excelencia como de Dinamización, conlleva un largo proceso de negociación y acuerdo entre los sectores públicos y privados implicados en su puesta en funcionamiento a nivel autonómico y local. Entre otras cuestiones, es necesario llevar a cabo un diagnóstico de la situación del sector turístico y preparar un Plan de actuaciones. En todo este proceso, la componente de negociación política e institucional resulta muy importante, con el objeto de recabar los apoyos y recursos económicos suficientes para su puesta en funcionamiento. Una vez alcanzado este acuerdo político, el Plan es propuesto a la Secretaría General de Turismo, que lo aprueba y compromete la partida económica correspondiente mediante la firma de un convenio con el resto de agentes implicados (administración autonómica, local y asociaciones empresariales).

Una vez firmado el Convenio de colaboración, se procede a la constitución de las dos instancias claves para la ejecución del plan: la Comisión de Seguimiento y la Gerencia.

La Comisión de Seguimiento del Plan, que carece de personalidad jurídica, es la instancia donde están representadas todas las administraciones y agentes implicados en la ejecución del Plan. Sus funciones consisten en: 1) aprobar anualmente los proyectos en que se concreten las actuaciones a desarrollar, 2) proceder a la revisión y adecuación de las actuaciones siempre que sea necesario, 3) programar la ejecución de los proyectos, determinar los criterios para su realización y verificar su ejecución, así como su adecuación a los fines perseguidos, 4) adoptar las medidas que considere más adecuadas para la mejor organización y funcionamiento del Convenio, 5) actuar como Comisión Asesora para elaborar informes-propuesta al órgano de contratación de la administración competente (municipio o mancomunidad y, ahora, comarca) en la adjudicación de los contratos que afecten al Plan, excepto en aquellos casos en los que la Comisión renuncie expresamente a ello, 6) solicitar a las parte firmantes, cuando alguna circunstancia sobrevenida así lo aconseje, la ampliación del plazo de ejecución y justificación de las actuaciones, 7) seleccionar y proponer, en su caso, el nombramiento del gerente, conforme a los principios de igualdad, publicidad y concurrencia , 8) dirigir la labor de la gerencia y autorizar y fiscalizar sus gastos y 9) acordar, de forma motivada, la aplicación de los remanentes de fondos generados por la no ejecución de alguna de las actuaciones previstas o por un menor coste del previsto en las realizadas.

La Gerencia, por su parte, cumple la función de órgano de apoyo a la comisión de seguimiento con el fin de gestionar, aplicar y ejecutar el Plan. Sus funciones, de muy diversa índole, se concretan en a) impulsar las diferentes actuaciones recogidas en el Plan, b) contribuir a su difusión (propuestas, actuaciones, resultados), c) colaborar en la reflexión estratégica encaminada a la mejora del destino turístico objeto del Plan, d) realizar propuestas de actuaciones, e) coordinar el Plan con otras actuaciones que puedan llevarse a cabo en la zona de aplicación por las administraciones representadas en el Convenio, f) ejercer la secretaría de la Comisión de Seguimiento y del Plan, y g) asumir cualquier otra función que le asigne la Comisión de Seguimiento. La contratación y pago de la Gerencia corresponde a la entidad territorial de referencia (municipio, mancomunidad, comarca) y se realiza con cargo a los fondos asignados al Plan, si bien la Gerencia depende funcionalmente, y a todos los efectos, de la Comisión.

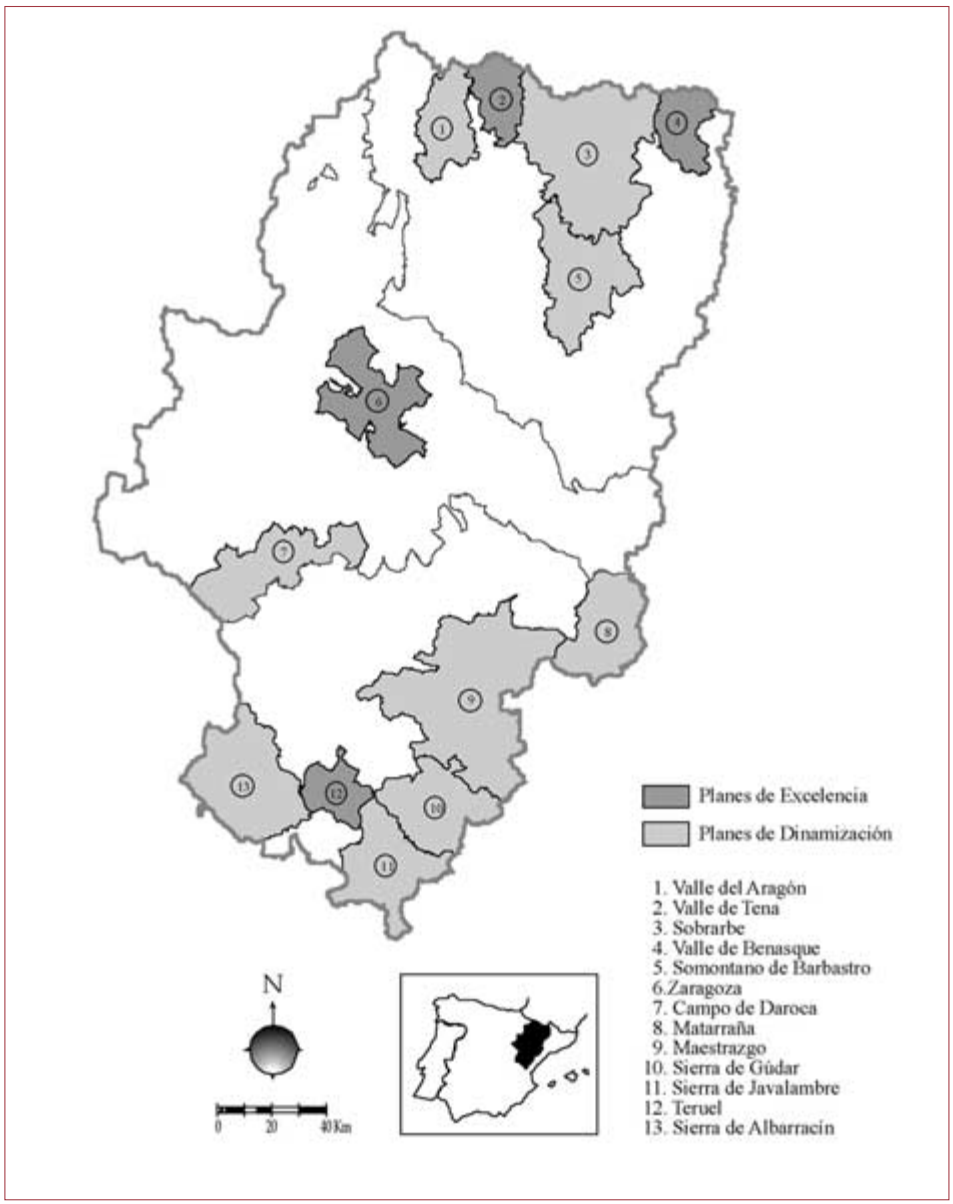
Éste es el organigrama básico en torno al cual se articula el funcionamiento de los planes, tanto de Excelencia como de Dinamización, existentes en Aragón. Por lo que respecta al ámbito geográfico de aplicación de los planes (mapa n.º 2), éste se ciñe, en el caso aragonés, a cuatro tipos principales de destino turístico: las zonas de alta montaña con presencia de estaciones de esquí (el Valle del Aragón, el Valle de Tena, el Valle de Benasque y, en menor medida, la Sierra de Gúdar y la Sierra de Javalambre en el Sistema Ibérico turolense), las zonas de alta montaña con un importante patrimonio natural (Sobrarbe), las zonas rurales de media montaña con un patrimonio natural y cultural relevante (Somontano de Barbastro, Matarraña, Maestrazgo, Sierra de Albarracín y Campo de Daroca) y, por último, los destinos netamente urbanos (la ciudad de Zaragoza que, de acuerdo con la terminología acuñada por el SICTED, quedaría englobada dentro del apartado de «grandes ciudades», y la de Teruel, un destino urbano con un conjunto arquitectónico relevante, declarado Patrimonio de la Humanidad, como es el vinculado al Arte Mudéjar).

En el caso aragonés cabe señalar que no existe, desde el punto de vista de la dotación presupuestaria, del desarrollo del plan o, incluso, desde el punto de vista de las características intrínsecas de cada destino, una gran diferencia entre los Planes de Excelencia y Dinamización. Es más, atendiendo a su dotación presupuestaria (Cuadro n.º 10), en ocasiones la disponibilidad económica de los planes de Dinamización supera a los de Excelencia, tanto más cuanto más recientes son aquellos y más antiguos estos últimos. E incluso se dan casos, como el del Valle del Aragón y el del Valle de Tena, en el que las características de los destinos no son muy diferentes entre sí (–excepción hecha del peso territorial de determinadas infraestructuras–). En este sentido, ya se ha señalado que este planteamiento responde a una estrategia que ha priorizado la generalización del sistema de gestión y planificación vinculado a este tipo de planes entre el mayor número posible de destinos sobre la concentración de recursos en unos pocos lugares.

Las grandes líneas de acción de los planes, en las que se engloban las actuaciones concretas, se han centrado y se centran en cinco ámbitos principales: 1) la adecuación del espacio natural, 2) la mejora del medio urbano, 3) las actuaciones relacionadas con la gestión, calidad y dinamización del destino, 4) el marketing y la comunicación turística y 5) la creación de nuevo producto turístico. El análisis de la distribución de la inversión por líneas de acción (Cuadro n.º 10) revela, como rasgo más significativo, la disparidad existente en cuanto a las prioridades individuales de cada Plan. Lo que nos remite a una de las características más determinantes del buen resultado que ha obtenido la aplicación de estas fórmulas de planificación y gestión turística en el territorio, y que no es otra que la capacidad que ha tenido cada Plan para adecuar sus intervenciones a las necesidades turísticas reales del destino, a partir de una estructura de gestión centrada en la escala local y con participación de todos los agentes públicos y privados interesados.

Si atendemos a la distribución del gasto realizado en los destinos que han culminado el proceso de aplicación del plan (Valle de Benasque y Valle de Tena entre los Planes de Excelencia, así como Maestrazgo y Sierra de Gúdar entre los de Dinamización) y que, por lo tanto, han concluido el proceso de justificación de la inversión realizada y manejan cifras definitivas, se observa de forma muy clara esta diversidad de prioridades, sin que puedan

Mapa 2
ÁMBITOS GEOGRÁFICOS DE APLICACIÓN DE LOS PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA EN ARAGÓN



FUENTE: Secretaría General de Turismo; Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón. Elaboración propia.

Cuadro 10
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE LOS PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN POR GRANDES ÁREAS DE ACTUACIÓN

Nombre	*Tipo de actuación*	*Duración inicial prevista**	*Estado de ejecución*	*Inversión prevista (millones de euros)*	*Anualidades Justificadas*	*Adecuación del espacio natural* euros	%	*Adecuación del medio urbano* euros	%	*Gestión, calidad y dinamización* euros	%	*Marketing y comunicación* euros	%	*Producto turístico* euros	%	*Total* euros
Maestrazgo	Dinamización	2000-2002	Finalizado	1,35	Justificado	12.656,36	0,98	806.525,90	62,25	120.013,90	9,26	121.945,30	9,41	234.418,30	18,09	**1.295.559,76**
Sierra de Gúdar	Dinamización	1998-2000	Finalizado	0,81	Justificado	21.146,74	2,61	219.686,90	27,08	24.419,19	3,01	141.617,30	17,45	404.496,20	49,85	**811.366,33**
Matarraña	Dinamización	2001-2003	En ejecución**	1,35	2 anualidades	60.042,81	6,84	415.280,80	47,33	58.752,19	6,70	89.707,58	10,22	253.693,70	28,91	**877.477,08**
Valle del Aragón	Dinamización	2000-2002	En ejecución**	1,35	2 anualidades	96.391,12	10,69	84.605,35	9,38	138.260,60	15,34	227.818,90	25,27	354.442,80	39,32	**901.518,77**
Sobrarbe	Dinamización	2002-2004	En ejecución	1,62	Sin datos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Somontano de Barbastro ...	Dinamización	2003-2005	En ejecución	2,14	Sin datos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Albarracín	Dinamización	2004-2006	En ejecución	2,16	Sin datos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sierra de Javalambre ..	Dinamización	2005-2007	Propuesto en 2005	1,65 ***	Sin datos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Comarca del Campo de Daroca	Dinamización	2005-2007	Propuesto en 2005	1,80 ***	Sin datos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valle de Benasque ...	Excelencia	1996-1999	Finalizado	0,9	Justificado	246.567,20	27,13	84.980,05	9,35	161.897,70	17,82	234.914,20	25,85	180.375,50	19,85	**908.734,65**
Valle de Tena ...	Excelencia	1996-1999	Finalizado	0,72	Justificado	112.336,40	15,49	192.602,20	26,56	92.334,95	12,73	41.283,17	5,69	286.509,80	39,51	**725.066,52**
Zaragoza	Excelencia	2002-2004	En ejecución	2,7	1 anualidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45.862,40	5,10	854.137,60	94,90	**900.000,00**
Teruel	Excelencia	2003-2005	En ejecución	2,14	1 anualidad	0,00	0,00	741,24	0,27	2.062,72	0,74	55.120,35	19,83	219.977,40	79,16	**277.901,71**

FUENTE: Secretaría General de Turismo (Ministerio de Economía) y Dirección General de Turismo (Gobierno de Aragón). Elaboración propia.

Aclaraciones

*Duración inicial prevista en el Convenio de Colaboración suscrito entre los agentes implicados en la realización del Plan. Es frecuente que esta duración se rebase.

** Planes que se encuentran realizando los trámites de finalización a comienzos de 2005.

***Cifra provisional, ya que se encuentran en trámite de aprobación.

encontrarse más que algunos pequeños rasgos comunes como, por ejemplo, la mayor importancia que tiene entre los destinos con Planes de Excelencia radicados en zonas de montaña la adecuación del espacio natural o las acciones vinculadas a la calidad o el considerable peso que el acondicionamiento del medio urbano tiene entre los destinos con Planes de Dinamización.

Así mismo, hay que destacar la importancia relativa que en todos los destinos tiene, aunque en cantidades variables, la partida destinada a la creación de producto turístico. Hecho que responde al objetivo general de dotar con nueva oferta los destinos.

El detalle de las actuaciones llevadas a cabo en el Valle del Aragón, destino turístico de montaña y esquí que ha culminado recientemente su Plan de Dinamización y ha iniciado el proceso de implantación del SICTED, permite comprender mejor la naturaleza de estas intervenciones (Cuadro n.º 11). Las actuaciones de adecuación del espacio natural, que suelen concretarse en cuestiones tales como la señalización de parajes naturales, la recuperación y acondicionamiento de senderos o la adecuación de zonas de pic-nic, entre otras, en el caso del Valle del Aragón se han centrado en la señalización y recuperación de barrancos (en relación con una actividad tan en boga los últimos años como los deportes de aventura), la señalización del entorno de la Cueva de las Guixas (espectacular gruta situada en las inmediaciones del municipio de Villanúa, que ha permitido optimizar un recurso infrautilizado y organizar un servicio de visitas guiadas) y algunas actuaciones vinculadas al paso del Camino de Santiago por el valle. A esta línea de actuación, con dos anualidades justificadas y a falta de la tercera, el Plan había destinado el 10,7 por 100 de sus recursos económicos.

Las actuaciones centradas en la adecuación del entorno urbano (creación de paseos y zonas verdes, renovación del mobiliario urbano, intervención sobre elementos arquitectónicos singulares, etc.) se han concentrado en los núcleos urbanos que desde la Comisión de Seguimiento y la Gerencia han considerado prioritario actuar (Aísa, Esposa, Sinués, Castiello, Aratorés). Este campo de acción concentró, hasta la segunda anualidad, el 9,4 por 100 de la inversión total.

Por lo que respecta a las acciones de gestión, calidad y dinamización, éstas se refieren tanto a las actividades propias de la gerencia como a la coordinación de las actividades relacionadas con la dinamización del destino (actividades formativas, culturales, profesionales, etc). En el caso que nos ocupa, junto con las actividades de dinamización de la gerencia, se han centrado en actuaciones de formación de los profesionales del sector turístico. Esta partida ha representado, hasta el momento, el 15,3 por 100 del desembolso realizado.

En el terreno del marketing y de la comunicación turística, las acciones que se suelen emprender por parte de estos planes son de muy diversa índole: estudios de oferta y demanda, planes de marketing –definición de marcas, productos, etc.–, carteles estáticos, folletos publicitarios, edición de revistas o campañas publicitarias, entre otras muchas posibles. En definitiva, se trata de diferenciar y consolidar la imagen del destino dentro del mercado turístico. En el Valle del Aragón estas actuaciones se han centrado en la instalación de carteles explicativos del Plan de Dinamización, la edición de folletos, la creación de una revista de divulgación semestral y la elaboración de un Plan de Marketing turístico, con un coste hasta la segunda anualidad del 25,3 por 100.

Por último, la línea de actuación que suele acaparar mayor inversión es la destinada a la creación de producto turístico. En este terreno las intervenciones son de muy diversa índole, adaptándose a las particularidades y necesidades de cada destino. No obstante hay que destacar que muchas de estas actuaciones se han centrado en la puesta en valor del patrimonio (natural, cultural y/o antropológico) de los destinos, desde una vertiente didáctica, primando las actuaciones encaminadas a facilitar la interpretación de este patrimonio de un modo simple y coherente, situándolo en un contexto histórico y humano comprensible para el visitante (Callizo y Lacosta, 1999). En el caso del Valle del Aragón, estas actuaciones se han concretado en el Ecomuseo de los Pirineos (Jaca), el Centro de Interpretación Cueva de las Guixas (Villa-

Cuadro 11

ACTUACIONES DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PLAN DE DINAMIZACIÓN TURÍSTICA DEL VALLE DEL ARAGÓN

	*Anualidades**		
Actuaciones	*1.ª*	*2.ª*	*3.ª*
Señalización e información turística			
•Carteles Plan de Dinamización Turística		X	
•Plan de señalización y recuperación de barrancos (1.ª fase)		X	
•Plan de señalización y recuperación de barrancos (2.ª fase)			X
•Plan de señalización del entorno de la Cueva de las Guixas (1.ª fase)		X	
•Plan de señalización del entorno de la Cueva de las Guixas (2.ª fase)			X
Embellecimiento de entornos rurales			
•Plan de embellecimiento de Aísa	X		
•Actuaciones de embellecimiento en Aísa, Esposa y Sinués		X	
•Plan de mejora de infraestructuras rurales			X
Infraestructuras Camino de Santiago			
•Plan de acondicionamiento de Castiello y Aratorés (1.ª fase)	X		
•Plan de acondicionamiento de Castiello y Aratorés (2.ª fase)		X	
•Plan de acondicionamiento de Castiello (3.ª fase)			X
Creación de una red de museos y centros de interpretación			
•Ecomuseo de los Pirineos (Jaca)	X	X	X
•Centro de interpretación Cueva de las Guixas (Villanúa)	X	X	X
•Espacio interpretativo sobre la nieve y la montaña (Canfranc)	X	X	X
Divulgación y promoción turística			
•Creación y edición semestral de una revista promocional	X	X	X
Elaboración de un Plan de *Marketing* Turístico			
•Estudio sobre la demanda turística de verano	X		
•Estudio sobre la demanda turística de invierno		X	
•Estudio sobre la oferta complementaria en el Valle del Aragón			X
Formación del personal turístico-hotelero			
•Estudio sobre necesidades formativas	X		
•Plan de formación del personal del sector hotelero		X	
•Formación sobre el Plan de Calidad del Destino Turístico			X

FUENTE: Plan de Dinamización Turística del Valle del Aragón. Elaboración propia.

* Las anualidades incluyen varios años naturales. Así, la primera anualidad comprende los años 2000 y 2001, la 2.ª anualidad corresponde a 2001 y 2002 y, por último, la tercera anualidad recoge actuaciones de los años 2002, 2003 y 2004.

núa) y el Espacio interpretativo sobre la nieve y la montaña (Canfranc), elementos que han sumado el 39,3 por 100 de la inversión total, incluida la segunda anualidad.

En definitiva, en el caso de Aragón, estas actuaciones han venido a cumplir el objetivo de contribuir tanto a la renovación de los destinos maduros como al desarrollo de áreas turísticas emergentes. Se tratan de actuaciones que, por sí solas, no constituyen una solución definitiva ni milagrosa. No obstante, por encima de las acciones concretas, resulta mucho más trascendente el hecho de que éstas se encuentran enmarcadas dentro de un proceso de renovación del sector turístico español basado en la incorporación de instrumentos de planificación que parten del estudio objetivo de la situación real de los destinos, permiten la introducción de una cierta perspectiva estratégica y se sustentan en la cooperación entre las administraciones públicas y los agentes privados.

6. **A modo de conclusión**

Los cambios y tendencias que se han ido operando en los últimos años en el sector turístico, a escala nacional e internacional, han terminado desembocando en la necesidad de un cambio de orientación estratégica en cuanto al espíritu e instrumentos de planificación y gestión de la actividad turística. Este proceso, en el caso español, ha sido especialmente intenso en los último quince años, de tal forma que las grandes líneas de actuación de la política turística han evolucionando desde criterios de competitividad fundamentalmente económicos (*Plan de Competitividad del Turismo Español,* Futures I y Futures II) a otros basados en la calidad (*Plan Integral de Calidad del Turismo Español,* PICTE). Este concepto, el de la calidad, se ha instalado como un factor clave de desarrollo y renovación dentro del sector turístico, y debe ser entendido en un sentido amplio, puesto que engloba cuestiones que van desde la gestión empresarial a la sostenibilidad ambiental.

La aplicación del PICTE se centra en dos líneas de acción principales: la calidad en la prestación de los servicios turísticos (que concierne a las empresas) y la calidad del espacio turístico (que desborda el ámbito empresarial, y hace necesaria la cooperación entre los agentes públicos y privados presentes en los destinos turísticos). En el primer caso, la aplicación del SCTE a las empresas no presenta grandes problemas teóricos o técnicos, puesto que se sustenta en la aplicación de métodos y sistemas de probada eficacia en el ámbito empresarial. En cuanto al segundo gran campo de aplicación, el de la calidad del espacio turístico, resulta mucho más complicado encontrar soluciones idóneas, dada la complejidad que introduce la dimensión territorial y la variedad de actividades y agentes implicados. Buena muestra de esta dificultad son las múltiples líneas de actuación implementadas tanto en el marco de la política turística –Planes de Excelencia y Dinamización Turística, SICTED, el Proyecto Municipio Turístico Sostenible– como fuera de ella –Agendas 21 Locales–, que han permitido cubrir parcialmente los objetivos pero se encuentran todavía lejos de aportar una solución adecuada e integral.

La Comunidad Autónoma de Aragón no se encuentra al margen de este proceso y en ella, atendiendo a sus características de región de interior con una oferta turística muy diversificada, se han aplicado buena parte de las líneas de acción detalladas con anterioridad, en muchos casos, con zonas que han desempeñado el papel de experiencias piloto a nivel estatal.

El ámbito local, y los agentes que operan en él, se presentan como el marco idóneo para avanzar en la mejora de la calidad del espacio turístico. De entre todas las iniciativas llevadas a cabo en los destinos, son los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, analizados con mayor detalle en el caso de Aragón, los que mejor ilustran los logros y limitaciones de estas iniciativas. El primer aspecto a destacar de estos planes es su contribución al desarrollo local mediante el fomento de la actividad económica y el fortalecimiento e integración del tejido empresarial en el territorio de aplicación (asociacionismo, asesoramiento y apoyo a empresas, etc.). Otro aspecto reseñable es que estos instrumentos han permitido la incorporación, de forma práctica y eficaz, de instrumentos de planificación pensados para conducir tanto los procesos de renovación de los destinos maduros como el desarrollo de áreas turísticas emergentes. Esta planificación ha permitido, sin lugar a dudas, un mejor conocimiento de los destinos objeto de planificación (diagnóstico, plan de actuaciones) y la introducción de una visión estratégica (selección de campos de actividad, especialización, jerarquización de recursos y prioridades, etc.). Estos planes han contribuido, además, a reforzar el papel de la escala local como el ámbito de actuación público-privada más indicado para actuar en favor de un modelo turístico competitivo y sostenible. La cuestión de la escala no es, en modo alguno, baladí, por cuanto el modelo de intervención definido para la aplicación de los planes a nivel local se ha basado en la cooperación entre administraciones, lo que ha impulsado el principio de corresponsabilidad tanto en la intervención de los diferentes niveles administrativos (estatal, autonómica, local) como en la aportación de los recursos económicos necesarios (mediante la firma de convenios de financiación, con idéntico aporte económico, por parte de la Secretaría General de Turismo, la Comunidad Autónoma y el municipio o comarca interesados). Esta implicación de las diferentes administraciones se ha saldado con otro resultado positivo, como ha sido la necesidad de buscar fórmulas organizativas adecuadas (Patronatos o Consorcios con participación público-privada, por lo general), ajustadas a la consecución de objetivos relacionados con la gestión turística local (creación de productos, promoción selectiva por mercados, puesta en valor de recursos, sensibilización ciudadana, coordinación intramunicipal, cooperación intermunicipal, etc.). Todo ello ha redundado en una mejora notable, de orden cualitativo, respecto de otros planteamientos tradicionales, basados exclusivamente en la promoción e información turística.

Los logros generales alcanzados mediante estas figuras de planificación han dependido, en última instancia, de la implementación concreta de cada plan (agentes implicados, ámbito de aplicación, coyuntura política). Y también, claro está, de la consignación presupuestaria dedicada a su aplicación, en muchos casos insuficiente habida cuenta de los ambiciosos objetivos planteados. Uno de los aspectos en los que los planes no han conseguido un efecto reseñable, dado su carácter no vinculante, ha sido en el establecimiento de sinergias entre estas figuras y los planes generales de ordenación urbana, incidiendo de algún modo en la estructura del municipio turístico. La sostenibilidad del uso de los recursos en los municipios turísticos es una cuestión todavía por resolver, y pone de relieve el hecho de que la calidad del espacio turístico no puede alcanzarse plenamente aplicando únicamente

modelos de gestión empresarial. En este sentido, parece necesario incorporar a estos modelos otros instrumentos de gestión territorial que presten mayor atención a los factores ambientales y permitan una mejor integración entre las diferentes unidades de decisión y gestión (administraciones, empresas, etc) que operan en el espacio turístico.

Bibliografía

Butler, R.W., «The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources», en *Canadian Geographer,* n.º 24, 1980, pp. 5-12.

Callizo Soneiro, J., «Potencialidades turísticas de las áreas interiores. Conflictos y cautelas», en *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera, Actas de las IV Jornadas de Geografía del Turismo, Toledo, 23 al 25 de mayo de 1995,* Madrid, Ediciones de la UAM, 1980, pp. 17-59.

Callizo Soneiro, J. y Lacosta Aragüés, A.J., «Un estudio tipológico de los recursos turísticos», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* (Monográfico, n.º III), 1999, pp. 19-76.

Dirección General de Turismo, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español: 2000-2006,* Madrid: Dirección General de Turismo (Ministerio de Economía y Hacienda), 1999, 100 pp.

Dirección General de Turismo, *La Economía del turismo. Comunidad Autónoma de Aragón, año 2000,* Zaragoza, Dirección General de Turismo (Gobierno de Aragón), inédito, 2001.

Esteban Talaya, A.,«La demanda turística», en *La actividad turística española en 2003 (Anuario de la AECIT).* Madrid: AECIT, 2004, pp. 53-68.

Ioannides, D. y Debagge, K., «Neo-fordism and flexible specialization in the travel industry», en *The economic Geography of the tourist industry,* (Ioannides, D. y Debagge, K. –ed.–), Londres, Routledge, 1998, pp. 99-122.

Ivars Baidal, J.A., *Planificación turística de los espacios regionales en España,* Colección Gestión Turística, Madrid, Síntesis, 333, 2003, pp.

Lacosta Aragüés, A.J., «Aragón», en *La actividad turística española en 2003 (Anuario de la AECIT),* Madrid: AECIT, 2004, pp.233-252.

Leno Cerro, F., *Técnicas de evaluación del potencial turístico,* Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Secretaría General de Turismo), 261, 1993, pp.

Marchena Gómez, M., «Un ejercicio prospectivo: de la industria del turismo «fordista» al ocio de producción flexible», en *Papers de Turisme,* n.º 14-15, 1994, pp. 77-94.

Miossec, J.M., «L´image touristique comme introduction à la géographie du tourisme», en *Annales de Géographie,* n.º 473, 1977a, pp. 55-70.

Miossec, J.M., «Un modèle de l´espace touristique», en *L´Espace Géographique,* n.º 1, 1977b, pp. 41-48.

Sanabria Pérez, J., «La Administración Turística del Estado y las políticas de sostenibilidad», en «Seminario Internacional sobre Indicadores Ambientales de Turismo», Murcia, Ministerio de Medio Ambiente, 2002, pp. 119-129.

Secretaría General de Turismo, *Libro Blanco del Turismo Español,* Madrid, Secretaría General de Turismo, 89 1990, pp.

Vera Rebollo, F. –coord.– (1997): *Análisis territorial del turismo,* Barcelona, Ariel, 445 pp.

Lacosta Aragüés, Antonio Javier. Geógrafo. Profesor Asociado en el Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza entre los años 2000 y 2004. Ha sido Secretario del Grupo de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E.) y es miembro de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (A.E.C.I.T.). Su tarea investigadora se centra en las implicaciones económicas, sociales y territoriales de la actividad turística en el espacio rural, tanto aragonés como español, prestando especial atención al desarrollo de nuevos destinos y productos turísticos.

Extensión e impacto económico de los trastornos de salud mental en Aragón[1]

Por **Enrique Barbero Lahoz**
Servicio de Estudios de Ibercaja
y por **María Navarro Paniagua**
Departamento de Análisis Económico. Universidad de Zaragoza

Resumen

En el presente artículo describimos una panorámica general sobre la importante extensión de las enfermedades que alteran la salud mental en la sociedad actual, constatando que constituyen ya la segunda causa de discapacidad en el mundo y que, previsiblemente, alcanzarán el primer lugar en pocos años. Asimismo, ofrecemos un balance inicial sobre el creciente volumen de costes económicos, tanto directos como indirectos, que este tipo de patologías generan, a partir de las principales investigaciones realizadas con este propósito. Por último, a pesar de las limitaciones estadísticas existentes, exponemos la situación en este ámbito para Aragón, en el marco del desarrollo del Plan Estratégico de Salud Mental 2002-2010 impulsado por el Gobierno regional.

Palabras clave: Salud mental, discapacidad, extensión de los trastornos mentales, costes económicos, Aragón.

1. Introducción

Los trastornos relacionados con la salud mental se han convertido en una de las enfermedades más extendidas en la sociedad durante los últimos años. Así, representan uno de los retos asistenciales más difíciles de acometer para la política sanitaria de los países occidentales.

En el seno de los países desarrollados, en paralelo al crecimiento de la renta per cápita, los problemas de estabilidad psicológica, junto con otras lacras sociales como los accidentes de tráfico y el SIDA, aparecen como una de las principales amenazas para la salud pública. Sin duda, el estilo de vida actual (con sus ventajas e inconvenientes) puede ser uno de los condicionantes esenciales de esta dinámica. En las sociedades modernas, urbanas y tecnificadas, la mejora de las condiciones materiales convive con el aumento de una serie de riesgos que afectan directamente al estado mental de los individuos. Entre ellos cabe destacar la despersonalización del sistema de relaciones sociales, con una cierta tendencia hacia el individualismo, y las transformaciones bruscas en los sistemas de valores.

Conforme se recoge en el Informe sobre la Salud en el Mundo de 2001 publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), no existe una definición universal de la salud men-

[1] Deseamos agradecer las sugerencias que José Alberto Molina ha realizado sobre una versión anterior del manuscrito. Este trabajo constituye uno de los resultados del Proyecto PI021501 del Instituto de Salud Carlos III (Ministerio de Sanidad y Consumo), el cual está cofinanciado por la Unión Europea. También agradecemos la financiación recibida del Gobierno de Aragón.

tal. En las distintas culturas, este concepto abarca, entre otros aspectos, el bienestar subjetivo, la percepción de la propia eficacia, la autonomía, la competencia y la autorrealización de las capacidades intelectuales y emocionales. No obstante, lo que sí se admite por consenso es que el concepto de salud mental es más amplio que la ausencia de trastornos mentales. Por ejemplo, en el informe Healthy People 2010, emitido por el Department of Health and Human Services [2] de los Estados Unidos, la salud mental se define como el estado de realización personal exitosa, con resultado en actividades productivas, relaciones con otras personas satisfactorias, habilidad para adaptarse a los cambios y hacer frente a la adversidad.

La enfermedad mental comprende un amplio abanico de patologías, en muchos casos de curso crónico, que suponen una enorme carga para la familia del afectado, para el sistema sanitario y para la sociedad en general, además de que, lógicamente, alteran el bienestar personal de quien las padece. Las principales disfunciones se relacionan con la depresión, la dependencia del alcohol, la esquizofrenia, la drogodependencia, el retraso mental, la enfermedad de Alzheimer y los trastornos hipercinéticos.

En la actualidad, los cambios en la demografía y en la estructura familiar traen consigo importantes implicaciones en este ámbito. Por una parte, el notable incremento de la esperanza de vida en la población impulsa la demanda de recursos en materia sanitaria en general, y en salud mental en particular. Por otra parte, la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo transforma los roles asignados tradicionalmente en las familias. De este modo, disminuye progresivamente el tiempo disponible para cuidados de salud de miembros de la familia en el seno de ésta. De hecho, en el Informe especial de la defensora del pueblo de Navarra al Parlamento Foral de 2003 [3] se señala que, en la actualidad, la familia invierte 88 de cada 100 horas en estos cuidados de salud, frente a las 12 que aporta el sistema sanitario español. Por lo tanto, parece lógico pensar que este elevado porcentaje tenderá a disminuir en el futuro, con el consiguiente trasvase de la atención principalmente hacia la sanidad pública, aunque también hacia la privada. Evidentemente, los pacientes con trastornos mentales graves pueden ser uno de los colectivos a los que afecte en mayor medida este nuevo entorno social.

Pero la preocupación por la problemática de la salud mental no es nueva. En el plano internacional, esta inquietud tiene su origen hace varias décadas. En concreto, la promulgación en 1946 del Mental Health Act en Estados Unidos suele considerarse como el comienzo del movimiento que alerta de la magnitud de este fenómeno. En las dos últimas décadas se ha acelerado el proceso normativo en este campo. En 1989, se explicita la responsabilidad gubernamental y social en la atención a los grupos vulnerables y a la promoción de la igualdad de derechos del enfermo, en la Declaración de Luxor de 1989 de los derechos humanos para los enfermos mentales de la Federación Mundial de la Salud Mental. Poco después, en diciembre de 1991, las Naciones Unidas emitieron una Resolución para la defensa de los derechos de los enfermos mentales reconociendo sus derechos a la no discriminación laboral, sanitaria, institucional y social. Finalmente, en febrero de 2000 se hace público el Libro Blanco del Comité de Bioética del Consejo de Europa sobre Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad de las personas con trastorno mental en el que se abordan cuestiones como las condiciones y procedimientos de ingreso voluntario y los límites éticos al tratamiento.

[2] Disponible en http://www.healthypeople.gov

[3] En este Informe se recoge un análisis exhaustivo de la situación de la atención a la salud mental en Navarra, estableciendo como conclusión una serie de recomendaciones relativas a las medidas necesarias para el futuro.

Como veremos con mayor detalle después, la trascendencia del asunto sobrepasa las dimensiones propias de la medicina y la psiquiatría, presentando una dimensión económica a tener en cuenta. Sin embargo, todavía las investigaciones en este campo, y más aún en nuestro país, son bastante escasas en buena parte debido a la carencia y dispersión de la información estadística necesaria para llevarlas a cabo. Por ello, precisamente en este artículo intentaremos aportar una aproximación inicial a distintas cuestiones relacionadas con la extensión, el impacto económico y los determinantes de los trastornos de salud mental, a partir de la bibliografía disponible, mostrando las coordenadas generales y efectuando un análisis de la situación en Aragón. En síntesis, pretendemos contribuir a la difusión y el conocimiento en la opinión pública de un problema con creciente significación en nuestra sociedad y que, hasta el momento, ha sido abordado en contadas ocasiones desde una perspectiva económica.

Para ello, en primer lugar expondremos algunas cifras significativas, tanto a nivel nacional como internacional que nos sitúen en la magnitud del problema. Esto nos permitirá constatar, entre otras cuestiones, el considerable efecto que el desarrollo de estas enfermedades implica en términos de reducción de la oferta en el mercado laboral. A la inversa, será interesante comprobar si existen implicaciones entre la posición de una persona en el mercado de trabajo (asalariado por cuenta ajena, autónomo, jubilado, inactivo, etc.) y el nivel de salud mental de que disfruta. Con este fin, revisaremos las principales conclusiones alcanzadas en la literatura internacional especializada.

A modo de introducción de la segunda parte del trabajo, recopilamos una síntesis de los principios básicos que guían a los enfoques teóricos de medición de costes en economía de la salud. A continuación, recogemos las principales estimaciones que hasta el momento se han llevado a cabo para cuantificar el impacto económico que generan los trastornos de salud mental en nuestro país. Por último, con la información disponible, realizamos una aproximación al panorama de los trastornos mentales en Aragón, tanto en la extensión del problema entre la población aragonesa como en la estimación de los costes económicos que a consecuencia de ello se generan en la economía regional, haciendo especial hincapié en el *Plan Estratégico 2002-2010 de Atención a la Salud Mental en Aragón* impulsado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma y que se encuentra ahora mismo en pleno proceso de desarrollo. Finalmente, cerraremos con una serie de reflexiones sobre lo expuesto en el artículo.

2. **Algunas cifras**

En 1993, la Harvard School of Public Health, en colaboración con el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS), evaluó la Carga Mundial de Morbilidad (GBD)[4]. Este análisis supuso la recopilación más completa y mejor elaborada de este tipo de información que hasta ahora se ha realizado sobre la mortalidad y la morbilidad por edades, sexos y regiones. En este trabajo, para medir la carga de las diferentes enfermedades se introdujo una variable innovadora: el AVAD. Esta medida de pérdida de salud cuantifica los

[4] Este estudio se recoge en Banco Mundial (1993).

Cuadro 1

CARGA DE ENFERMEDAD POR CATEGORÍA A NIVEL MUNDIAL (1990)

Cifras en % sobre el total

Todas las dolencias cardiovasculares	18,6
Todas las enfermedades mentales	15,4
Todas las enfermedades cancerosas	15,0
Todas las enfermedades respiratorias	4,8
Todas las derivadas del consumo de alcohol	4,7
Todas las infecciones infecciosas y parasitarias	2,8
Todas las derivadas del consumo de drogas	1,5

FUENTE: Banco Mundial (1993).

Cuadro 2

CAUSAS PRINCIPALES DE LOS AÑOS PERDIDOS POR DISCAPACIDAD (APD) (2000)

Ambos sexos, 15-44 años	*% del total*
1. Trastornos depresivos unipolares	16,4
2. Trastornos por consumo de alcohol	5,5
3. Esquizofrenia	4,9
4. Anemia ferropénica	4,9
5. Trastorno afectivo bipolar	4,7
6. Pérdida de audición	3,8
7. SIDA	2,8
8. Enfermedades pulmonares	2,4
9. Osteoartritis	2,3
10. Accidentes de tráfico	2,3

Hombres, 15-44 años	*% del total*	*Mujeres, 15-44 años*	*% del total*
1. Trastornos depresivos unipolares	13,9	1. Trastornos depresivos unipolares	18,6
2. Trastornos por consumo de alcohol	10,1	2. Anemia ferropénica	5,4
3. Esquizofrenia	5,0	3. Esquizofrenia	4,8
4. Trastorno afectivo bipolar	5,0	4. Trastorno afectivo bipolar	4,4
5. Anemia ferropénica	4,2	5. Parto obstruido	4,0
6. Pérdida de audición	4,1	6. Pérdida de audición	3,6
7. Accidentes de tráfico	3,8	7. Clamidiasis	3,3
8. SIDA	3,2	8. Aborto	3,1
9. Trastornos por consumo de drogas	3,0	9. Trastorno de pánico	2,8
10. Enfermedades pulmonares	2,6	10. SIDA	2,5

FUENTE: Organización Mundial de la Salud.

años de vida ajustados en función de la discapacidad que se padece. En otros términos, los AVAD de una enfermedad equivalen a la suma de los años de vida perdidos por muerte prematura en la población (APP) y los años de vida perdidos por discapacidad (APD) como consecuencia de los casos incidentes de esa enfermedad.

Los resultados a nivel agregado para los países desarrollados están recogidos en el cuadro 1. Como puede apreciarse, los trastornos mentales se sitúan en el segundo lugar en este ranking de cargas derivadas por cada agrupación de patologías. Pero, conforme ha hecho público recientemente la OMS, sus proyecciones apuntan que los trastornos neuro-psiquiátricos serán en 2020 ya la principal causa de discapacidad a escala planetaria.

Para precisar en qué medida las enfermedades de salud mental provocan discapacidad en personas en edad de trabajar en todo el mundo, debemos recurrir a las cifras aportadas por el Informe sobre la Salud en el Mundo de 2001 al que aludíamos en la introducción. En el cuadro 2 comprobamos que, para la franja de edad entre los 15 y los 44 años, los trastornos depresivos unipolares constituyen la primera causa de discapacidad, tanto para hombres como para mujeres. Asimismo, la esquizofrenia, los trastornos por consumo de alcohol y el trastorno esquizofrénico bipolar se hallan entre las cinco primeras causas también en el caso de ambos sexos. Sin duda, tal y como manifiestan reiteradamente las principales autoridades sanitarias del mundo, la ponderación de este tipo de patologías sobre el total tenderá a incrementarse en los próximos años.

Si analizamos lo que ocurre cuando a la discapacidad le sumamos los años perdidos de vida (cuadro 3), los resultados varían ligeramente dado que, en este caso, el SIDA ocupa el primer lugar por delante de los trastornos depresivos unipolares. Para los hombres, ahora los accidentes de tráfico superan igualmente a los trastornos depresivos por un punto porcentual. Aún así, también con este indicador, los trastornos mentales aglutinan un porcentaje considerable.

Atendiendo a recientes declaraciones emitidas por la OMS, de las que se hicieron eco los medios de comunicación, hemos de tener en cuenta que una de cada cuatro personas sufre algún tipo de trastorno mental a lo largo de su vida. En especial, los episodios de ansiedad y depresión, de mayor o menor gravedad y tiempo de duración, afectarán en algún momento a un 22% de la población mundial. En total, se estima que en la actualidad existen 450 millones de personas en todo el mundo que padecen una enfermedad mental, neurológica o conductual que dificulta en gran medida el desarrollo de su vida, incluida su inserción en el mercado laboral. De éstos, 40 millones padecen trastornos de carácter grave como la esquizofrenia o la demencia.

Asimismo, este organismo puso de manifiesto que, según sus cálculos, menos del 25% de los afectados es diagnosticado y tratado correctamente en los países occidentales, a pesar de que existen tratamientos efectivos para la mayoría de los trastornos que permitirían la completa recuperación e integración social de los pacientes. Sin embargo, en los países subdesarrollados la situación es diferente y la escasez de recursos en el ámbito sanitario implica que más de un 70% de su población tiene acceso a menos de un psiquiatra por 100.000 habitantes.

Igualmente, la información disponible refleja que determinados colectivos presentan un nivel de riesgo superior en comparación con otros en las posibilidades de sufrir alteracio-

Cuadro 3
CAUSAS PRINCIPALES DE LOS AÑOS DE VIDA AJUSTADOS EN FUNCIÓN DE LA DISCAPACIDAD (AVAD) (2000)

Ambos sexos, 15-44 años	*% del total*
1. SIDA	13,0
2. Trastornos depresivos unipolares	8,6
3. Accidentes de tráfico	4,9
4. Tuberculosis	3,9
5. Trastornos por consumo de alcohol	3,0
6. Lesiones autoinflingidas	2,7
7. Anemia ferropénica	2,6
8. Esquizofrenia	2,6
9. Trastorno afectivo bipolar	2,5
10. Violencia	2,3

Hombres, 15-44 años	*% del total*	*Mujeres, 15-44 años*	*% del total*
1. SIDA	12,1	1. SIDA	13,9
2. Accidentes de tráfico	7,7	2. Trastornos depresivos unipolares	10,6
3. Trastornos depresivos unipolares	6,7	3. Tuberculosis	3,2
4. Trastornos por consumo de alcohol	5,1	4. Anemia ferropénica	3,2
5. Tuberculosis	4,5	5. Esquizofrenia	2,8
6. Violencia	3,7	6. Parto obstruido	2,7
7. Lesiones autoinflingidas	3,0	7. Trastorno afectivo bipolar	2,5
8. Esquizofrenia	2,5	8. Aborto	2,5
9. Trastorno afectivo bipolar	2,4	9. Lesiones autoinflingidas	2,4
10. Anemia ferropénica	2,1	10. Septicemia materna	2,1

FUENTE: Organización Mundial de la Salud.

nes en su estado de salud mental. Así, en general, las mujeres registran cifras superiores que los hombres. La edad se configura como un condicionante importante, de manera que aumenta el porcentaje de morbilidad en este tipo de patologías entre la población mayor. Del mismo modo, altos niveles de renta y de estudios reducen en cierta medida la probabilidad de padecer patologías mentales.

Dentro de las disfunciones mentales, la depresión es la más extendida entre la población de los países occidentales. La Asociación Médica Europea (EMA), con motivo de la celebración del Día Europeo de la Depresión el 7 de octubre de 2004 apuntaba algunos datos. En la actualidad, presenta más de 121 millones de pacientes y origina aproximadamente un millón de suicidios al año en todo el mundo. La proporción de población que la sufre varía

sustancialmente entre países. Mientras en Reino Unido alcanza al 17%, en Estados Unidos al 14% y en Irlanda al 13%, en España todavía la estadística se limita al 10%. No en vano, España se encuentra entre los cinco países europeos con tasas más bajas.

Por lo tanto, esta Asociación ubica en el entorno de los 4 millones de personas a quienes padecen depresión en nuestro país. Asimismo, manifiestan que tan sólo un 40% de la población afectada busca ayuda, mientras que 1 de cada 5 afectados intenta ocultar su situación. En este contexto, el consumo de fármacos antidepresivos en España con cargo al Sistema Nacional de Salud fue de 16 millones de envases en el año 2003, por lo que la factura total ascendió a 465 millones de euros. Estos fármacos se incluyen entre los nueve grupos terapéuticos más consumidos.

La OMS, en base a diversos estudios, ha afirmado recientemente que más de 70 millones de europeos están afectados por problemas mentales, en diferentes grados, desde una depresión leve hasta la ideación suicida. De ellos, 30 millones sufren ansiedad y depresión, 21 millones con desórdenes mentales causados por el consumo de alcohol, 7 millones con Alzheimer y otras demencias, 4 millones con esquizofrenia y otros 4 millones con trastornos bipolares. Este problema tiene su máxima expresión en los suicidios, ya que 150.000 europeos optan por quitarse la vida cada año. El 80% de ellos son hombres y ésta es ya la segunda causa de muerte para las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 35 años.

Por último, la Asociación Médica Europea afirmó que, también en 2003, la depresión fue la segunda causa de baja laboral en España, y la primera en algunos colectivos especialmente expuestos como los docentes. Estimaban que, en total, esta patología originó entre un 35% y un 45% de la abstinencia laboral. Como resultado económico, el descenso de la productividad generado se cifraba en 480 millones de euros anuales.

Mientras, en el caso de la esquizofrenia, una enfermedad de mayor gravedad que la depresión, la Sociedad Española de Psiquiatría ha manifestado que este trastorno avanza rápidamente, entre otros factores, por el consumo de drogas de diseño entre la población joven. De hecho, cada año se diagnostican entre 18.000 y 24.000 nuevos casos en nuestro país, que se suman a los aproximadamente 400.000 pacientes (el 1% de la población) que sufren esta patología.

Por su relevancia, haremos referencia al Panel de Hogares de la Unión Europea (ECHP), que constituye una base de datos única para los países miembros. Producida por la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat), presenta datos homogéneos y comparables a nivel microeconómico (personas/hogares) sobre variables tales como la renta, las condiciones de vida, la demografía, las migraciones, la vivienda, la salud y el trabajo. La muestra la componen alrededor de 60.000 hogares repartidos ponderadamente entre los 15 estados miembros anteriores a la ampliación de mayo de 2004. Una de las preguntas formuladas en la encuesta que periódicamente se lleva a cabo con este fin es la siguiente: «En los últimos 14 días, ¿ha tenido que suprimir alguna de las actividades que normalmente realiza en la casa, en el trabajo o en su tiempo libre, por un problema emocional o de salud mental?». Los resultados de la última Ola (2001) muestran, para España, que los problemas de salud mental han afectado a un 2% de los entrevistados durante las dos semanas que preceden a la con-

testación del cuestionario. Para las mujeres este porcentaje alcanza el 2,6%, mientras que los varones registran solamente un 1,3%, ratificando que el género constituye un condicionante relevante en las probabilidades de experimentar trastornos mentales.

En definitiva, las cifras ofrecidas en la batería de indicadores comentados en esta sección nos permite confirmar la importancia cuantitativa de los trastornos mentales para la salud pública en nuestros días.

3. **Situación laboral y salud mental**

Tal y como apuntábamos en la introducción, la situación laboral se configura a priori como un determinante clave en la salud mental de los individuos. Por ello, incluimos en esta sección una breve revisión de la literatura nacional e internacional especializada en esta cuestión.

A partir de las crisis del petróleo en los años 70, la persistencia de una tasa de desempleo elevada en los países desarrollados ha incrementado el interés por analizar la influencia de la situación en el mercado de trabajo sobre la salud mental de las personas. Así, desde disciplinas como la psicología, la psiquiatría, la sociología y la economía, se vienen realizando aproximaciones que pretenden arrojar luz a la magnitud y el signo de estas implicaciones.

La evidencia empírica demuestra que los niveles de bienestar para los desempleados son sistemáticamente inferiores a los de los ocupados en todos los países donde se han llevado a cabo este tipo de investigaciones. Así lo confirman, entre otros, los trabajos de Gerlach y Stephan (1996) y de Clark, Georgellis y Sanfrey (2001) para Alemania; en el caso de Australia, Flatau, Galea y Petridis (2000); para Canadá, Hamilton, Merrigan y Dufresne (1997); y en Suecia, Björklund (1985).

Incluso, en algunos trabajos[5] se constata que el bienestar psicológico de los parados no alcanza el nivel medio registrado por los empleados peor pagados y por quienes están fuera del mercado laboral (inactivos y jubilados). No en vano, en Korpi (1997), se contrasta que la propia alteración de la estabilidad mental a consecuencia de la situación de desempleo genera además incapacidad para adquirir nuevas habilidades, dificulta el desenvolvimiento y provoca un desánimo general en quien la padece.

Asimismo, nos parece oportuno poner de manifiesto algunos otros hallazgos interesantes en este campo. En primer lugar, destaca la controversia surgida en torno a si la adaptación al desempleo conlleva un menor impacto en la salud mental en los parados de larga duración, como afirman Clark y Oswald (1994) y Winkelman y Winkelman (1998); o bien, si ocurre lo contrario y el alargamiento de la situación empeora la satisfacción personal, conforme apunta Korpi (1997). En segundo lugar, los trabajos de Clark y Oswald (1994), Clark (1999) y Stutzer y Lalive (2001) señalan que el coste psicológico del desempleo es menor en aquellas regiones con altas tasas de desempleo. Por último, Clark y Oswald (1994) concluyen que los parados con mayor cualificación sufren más problemas de estrés por su situación que aquellos que poseen niveles formativos inferiores.

En el caso de España, no existe un desarrollo muy prolijo de la investigación acerca de las relaciones entre la situación laboral y la salud mental. No obstante, en Molina, García y

[5] Destaca el estudio de Theodossiou (1998) con datos del Panel de Hogares de Gran Bretaña para 1992.

Seva (2002), a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 1997, sí que se alcanzan algunos resultados significativos. Este trabajo pone de manifiesto que los índices de problemas de salud mental más elevados los ostentan los jubilados (tanto los que antes estaban en activo como los que se dedicaban a sus labores) y las personas dedicadas a sus labores. De ahí que también en este artículo se evidencie que los trastornos de la salud mental se produzcan con mayor intensidad para el sexo femenino que para los hombres. Mientras, el colectivo con registros más bajos de disfunciones es el de los estudiantes.

Aunque sobre esta cuestión no se ha realizado ninguna investigación digna de mención, consideramos que, dentro de la población ocupada, la temporalidad puede ser un factor determinante en la originación de alteraciones en la salud mental, en la medida en que el horizonte laboral de la persona, a priori, está envuelto en la incertidumbre. Esta situación está especialmente extendida en España, donde casi uno de cada tres asalariados por cuenta ajena tiene un contrato de duración limitada, lo que supone triplicar la media europea. Así pues, sería interesante que se implementara algún análisis desde esta perspectiva.

4. Un apunte sobre los enfoques teóricos para la valoración de los costes en economía de la salud

En el campo de la sanidad, para valorar correctamente los costes económicos derivados de una enfermedad hemos de considerar tanto los costes directos (aquellos relacionados directamente con la intervención sanitaria) y los costes indirectos (todas las pérdidas de producción de bienes y servicios que acarrea la enfermedad). Además, teóricamente se debería añadir también el coste personal que suponen para quien las padece (coste intangibles) en términos de disminución de su bienestar, aunque la complejidad de la determinación de este efecto dificulta su aplicación en la práctica.

Las conexiones entre la productividad agregada de una economía y los niveles generales de salud de su población (altamente correlacionados con el gasto sanitario total) quedan perfectamente contrastadas en González Páramo (1995). En este artículo se ratifica una relación positiva robusta entre salud y crecimiento económico para países de la OCDE durante el período comprendido entre 1960 y 1990.

Lógicamente, es bastante más sencillo estimar los costes directos al existir técnicas de contabilidad analítica para imputar, a cada proceso o paciente concreto, el coste de personal de una consulta, el coste por estancia, el gasto farmacéutico, etc. En definitiva, se trata de identificar y sumar el gasto individual y la parte correspondiente del gasto estructural necesario para tratar la enfermedad en el caso del paciente en cuestión.

Sin embargo, los costes indirectos, al igual que todo lo intangible, están sujetos en mayor medida a controversia y, por lo tanto, su estimación se complica. En el caso particular de las enfermedades mentales, tal y como afirman Gallagher y Mechanic (1996), además del impacto sobre el propio enfermo, habría que incluir el coste de oportunidad en que incurren los familiares de los pacientes, dado que por dedicar parte de su tiempo a asistir a su familiar, sufren privaciones económicas y sociales. La dificultad de cuantificar estos costes inducidos añaden un grado más de complejidad.

A continuación esbozamos las características básicas de los cuatro métodos teóricos de medición de costes indirectos sobre los que más se ha debatido en economía de la salud, válidos también para las disfunciones de salud mental, sin entrar a valorar los argumentos que los sustentan y tampoco las críticas que habitualmente recibe cada uno de ellos.

Por una parte, las teorías del capital humano identifican los costes indirectos de la enfermedad únicamente con el salario potencial que deja de percibir el paciente en el futuro a consecuencia de ello, calculado en función de sus remuneraciones en el pasado inmediato.

En el método de los costes friccionales[6], los costes indirectos son únicamente los costes de reemplazar a un trabajador enfermo. Según este enfoque, a corto plazo, los individuos pueden compensar la pérdida de producción cuando vuelven a ocupar su puesto laboral, pueden retrasar o posponer trabajos no urgentes o sus tareas pueden repartirse entre los compañeros. Por ello, asumiendo estas hipótesis, si el trabajador se recupera, los costes a largo plazo tenderían a cero. Ahora bien, si fuera preciso contratar a un sustituto, se incurriría en un «período de fricción» en el que habría que imputar como costes indirectos los gastos de búsqueda y formación del nuevo empleado.

Mientras, el enfoque QALY[7] defiende la contabilización como costes indirectos de los gastos en que incurre el individuo mientras viaja, espera y recibe el tratamiento médico («costes temporales»). A éstos habría que sumar los costes de formación del sustituto y la diferencia de productividad, si existiera, entre este sustituto y la persona que padece la enfermedad.

Por otra parte, el método de la valoración contingente[8] propone medir cómo valora el individuo un cambio en su propio estado de salud. Para ello, se le plantea la pregunta de cuánta renta estaría dispuesto a renunciar a cambio de una mejora determinada en su salud o a cambio de evitar un empeoramiento en la misma. En este enfoque, la encuesta individualizada con este interrogante sería la fuente elemental a partir de la cual determinar la cuantía de los costes indirectos en cada enfermedad.

Finalmente, aparece el método de la preferencia revelada. En este caso, la estimación se efectúa en función de las percepciones sociales acerca del valor de la vida humana. Por ejemplo, se pueden usar los valores establecidos en las pólizas de seguros de vida y accidentes de manera que sirvan de indicador para asignar una cuantía a la pérdida de la vida o a cualquier evento desfavorable. Igualmente, se puede recurrir a las indemnizaciones fijadas en los Tribunales de Justicia en casos de compensaciones y pensiones por accidentes, invalidez, incapacidad, etc.

La forma de obtener la información también nos permite distinguir entre los estudios denominados de «arriba a abajo» (topdown approach) y de «abajo a arriba» (bottom-up approach). En el primero de ellos se utilizan datos macroeconómicos (consumo global de antipsicóticos, hospitalizaciones, tasa de suicidios, etc.), juicios de expertos y datos procedentes de investigaciones epidemológicas para estimar los costes de una determinada enfermedad en un país o área concreta. La disgregación de las fuentes estadísticas complica en muchas ocasiones el trabajo con esta metodología. Mientras, el sistema de «abajo a arriba» se nutre de casos en el medio real de un hospital o centro de atención a la salud mental.

[6] Lo encotramos desarrollado en Koopmanschap y Rutten (1996).

[7] En Gold, Siegel, Russell y otros (1996) encontramos la justificación de esta propuesta.

[8] En Gisbert y Brosa (1998) se comenta este método.

Con este método, una vez tratada la información y conocidos los costes operativos de la unidad o unidades en cuestión, se estiman los costes que se imputan a cada individuo.

Sin embargo, conforme constatamos en la siguiente sección, en la práctica las evaluaciones del impacto en costes económicos de las enfermedades vinculadas a la mente no son muy abundantes en España. No obstante sí que existen algunos estudios de gran interés que comentamos a continuación.

5. Estimaciones de costes económicos de las enfermedades mentales en España

La investigación de referencia en este ámbito en nuestro país se publicó en 1998 recogiendo una estimación de los costes económicos, tanto directos como indirectos, de los problemas de salud mental en 1995. Se trata del trabajo *El coste social de los trastornos de salud en España,* elaborado por un equipo formado por miembros de Ofisalud y del Gabinete Bernard Krief, y financiado por Smithkline Beecham Pharmaceuticals. Los resultados finales que se alcanzan en este estudio se recogen en el cuadro 4. De acuerdo con los diferentes métodos comentados en el apartado anterior, en este estudio se sigue un enfoque basado en las teorías del capital humano y para elaborar los cálculos se parte de información agregada procedente de fuentes como la Encuesta Nacional de Salud y los Presupuestos Generales del Estado, respondiendo por lo tanto a una aproximación del tipo de «arriba a abajo».

Cuadro 4
COSTES ECONÓMICOS DE LOS TRASTORNOS MENTALES EN ESPAÑA (1995)

	Cuantía de los costes		
	Cifra en millones de euros	*% sobre total*	*% sobre PIB*
Costes directos	**1.311,69**	**38,88**	**0,30**
Consultas ambulatorias	352,22	10,44	**0,08**
Gastos de farmacia	263,50	7,81	**0,06**
Hospitalización	695,97	20,63	**0,16**
Costes indirectos	**2.061,77**	**61,12**	**0,48**
Mortalidad prematura	730,12	21,64	**0,17**
Incapacidad temporal	294,50	8,73	**0,07**
Invalidez	733,82	21,75	**0,17**
Baja productividad	303,33	8,99	**0,07**
TOTAL COSTES	**3.373,46**	**100,00**	**0,78**

Fuente: VV.AA. (1998). INE y elaboración propia.

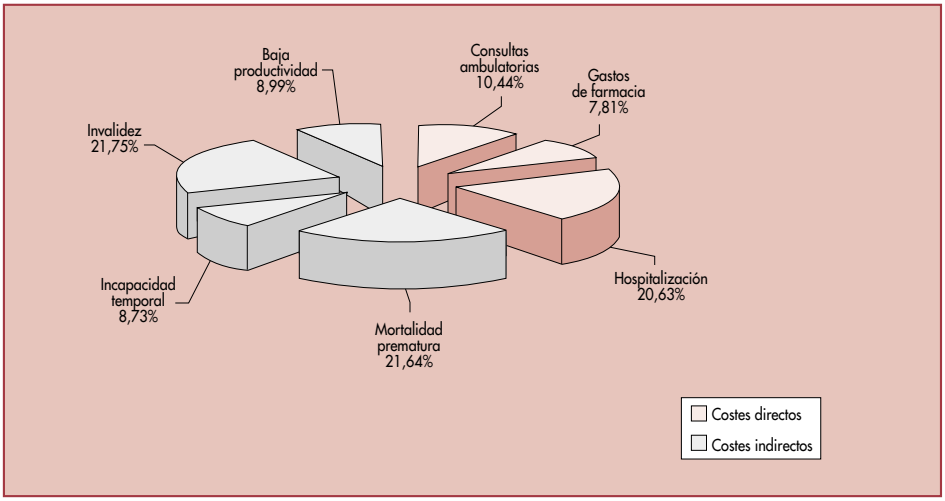
En términos agregados, los trastornos mentales suman un total de 3.373,46 millones de euros, o lo que es lo mismo, un 0,78% del PIB español de 1995. Esta cifra queda todavía lejos de los cálculos que se han realizado para otros países donde, como veíamos en el caso de la depresión, las cargas por enfermedades mentales son mucho mayores. Así por ejemplo, en OMS (2001) se afirma que en el caso de Estados Unidos los costes totales podrían superar ya el 2,5% del PIB.

Llama la atención que la participación en esta cifra de los costes indirectos (61,12%) sea netamente superior a la de los costes directos (38,88%). Los gastos derivados de la hospitalización acumulan más de la mitad de los costes directos (695,97 millones de euros), seguidos por las consultas ambulatorias (352,22 millones de euros) y con las prescripciones farmacológicas (263,50 millones de euros) como la partida menos gravosa.

Por su parte, dentro de los gastos indirectos, destaca la ponderación de las pérdidas por mortalidad prematura y por invalidez permanente que ascienden a un 21,64% y un 21,75% del total de costes, respectivamente. Mientras, la incapacidad temporal y la baja productividad (estimada para los activos que están empleados y en alta médica pero que padecen trastornos mentales) acarrean un coste de oportunidad conjunto para la economía nacional de casi 600 millones de euros anuales. En la figura 1 encontramos la distribución porcentual de cada uno de los costes de modo gráfico.

En definitiva, este estudio pionero nos ofrece una aproximación muy valiosa a la relevancia que, en términos económicos, presentan los trastornos mentales en España. Además, en contra de lo que en un principio cabría esperar, constatamos que los costes inducidos por éstos superan a los costes directos, algo que se repite en los resultados para otros países.

Gráfico 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTES ECONÓMICOS DE LOS TRASTORNOS MENTALES EN ESPAÑA



Cuadro 5
COSTE DE LAS ENFERMEDADES MENTALES EN ESPAÑA (2000)
Cifras en euros de 2000

Diagnóstico	*Cuantía*	*% sobre total*
Coste hospitalización corta psicosis	40.912.781,22	2,78
Coste hospitalización larga psicosis	270.580.771,00	18,41
Coste tratamiento farmacológico psicosis	121.440.400,00	8,26
Coste consulta ambulatoria psicosis	45.976.900,00	3,13
Coste total psicosis	**478.910.852,22**	**32,58**
Coste hospitalización corta depresión	32.423.200,60	2,21
Coste hospitalización larga depresión	94.207.969,00	6,41
Coste tratamiento farmacológico depresión	133.636.500,00	9,09
Coste consulta ambulatoria depresión	187.680.000,00	12,77
Coste total depresión	**447.947.669,60**	**30,47**
Coste hospitalización corta neurosis	3.447.594,81	0,23
Coste hospitalización larga neurosis	11.487.703,05	0,78
Coste tratamiento farmacológico neurosis	26.188.400,00	1,78
Coste consulta ambulatoria neurosis	112.347.000,00	7,64
Coste total neurosis	**153.470.697,86**	**10,44**
Coste hospitalización corta otros trastornos mentales	31.163.073,76	2,12
Coste hospitalización larga otros trastornos mentales	292.019.166,00	19,87
Coste tratamiento farmacológico otros trastornos mentales	17.820.240,00	1,21
Coste consulta ambulatoria otros trastornos mentales	48.591.700,00	3,31
Coste total otros trastornos mentales	**389.594.179,76**	**26,50**
COSTE TOTAL AGREGADO	**1.469.923.399,44**	**100,00**

Fuente: Seva (2002) y elaboración propia.

Para analizar la importancia relativa del coste directo de los principales grupos de patologías dentro de las enfermedades mentales en nuestro país, acudimos a Seva (2002) donde se recoge una estimación del coste directo de las patologías agrupadas en cuatro bloques básicos: psicosis (incluye la esquizofrenia, los trastornos delirantes, las paranoias, etc.); depresiones; neurosis (enfermedades de índole exclusivamente nerviosa); y resto de trastornos mentales. Observando el cuadro 5, constatamos que las enfermedades psicóticas y las depresiones absorben algo más de un 63% del total de los gastos ambulatorios, de hospitalización y de fármacos. En el caso de las psicosis y del bloque de otros trastornos, la partida con mayor volumen de recursos es la de hospitalizaciones de larga estancia. Sin embargo, para la depresión y la neurosis el gasto más importante, con una amplia diferencia sobre el resto, es el de la atención ambulatoria. No en vano, en Badía (2002) se afirma que en torno a un 20% de las personas que acuden a la consulta médica en atención primaria en España padece trastornos mentales bien definidos, y esta población se incrementa hasta un 40% cuando se incluyen las disfunciones mentales menores.

Cuadro 6
COSTES MEDIOS DE ATENCIÓN SANITARIA Y SOCIAL A PACIENTES ESQUIZOFRÉNICOS EN NAVARRA (1994)
Cifras en media por paciente en euros de 1994

	Año 1		*Año 2*		*Año 3*	
	Cuantía	*% sobre total*	*Cuantía*	*% sobre total*	*Cuantía*	*% sobre total*
Consultas asistenciales	457,27	6,18	291,79	5,24	243,50	6,08
Recursos hospitalarios	1.776,42	24,02	790,45	14,20	920,66	23,00
Recursos intermedios	988,12	13,36	653,50	11,74	354,45	8,86
Fármacos	209,89	2,84	193,65	3,48	193,91	4,84
Pruebas diagnósticas	23,49	0,32	7,34	0,13	7,41	0,19
Costes directos	**3.455,20**	**46,72**	**1.936,74**	**34,79**	**1.719,93**	**42,97**
Costes indirectos	**1.246,69**	**16,86**	**1.374,49**	**24,69**	**572,15**	**14,30**
Costes cuidados informales	**2.692,92**	**36,42**	**2.255,63**	**40,52**	**1.710,32**	**42,73**
COSTES TOTALES	**7.394,80**	**100,00**	**5.566,86**	**100,00**	**4.002,41**	**100,00**

FUENTE: Agustench y Cabasés (2000) y elaboración propia.

Cuadro 7
COSTES ECONÓMICOS DE LOS TRASTORNOS MENTALES EN CANARIAS (1998)

	Cuantía de los costes		
	Cifra en millones de euros	*% sobre total*	*% sobre PIB*
Costes directos	**55,71**	**35,14**	**0,21**
Consultas ambulatorias	11,97	7,55	0,05
Gastos de farmacia	23,10	14,57	0,09
Hospitalización	20,64	13,02	0,08
Costes indirectos	**102,83**	**64,86**	**0,40**
Mortalidad prematura	35,76	22,56	0,14
Incapacidad temporal	25,89	16,33	0,10
Invalidez	41,18	25,97	0,16
TOTAL COSTES	**158,54**	**100,00**	**0,61**

FUENTE: Gobierno de Canarias (2003), INE y elaboración propia.

También consideramos interesante reflejar y comentar sucintamente los resultados alcanzados en el trabajo de Agustench y Cabasés (2000). Con información de pacientes del sistema sanitario público de Navarra, construyen una estimación sobre los costes directos e indirectos que genera esta enfermedad durante los tres primeros años de incidencia. Por lo tanto se trata de un enfoque de «abajo a arriba». El coste total medio por paciente es considerable aunque desciende ostensiblemente cada año, desde los casi 7.400 euros del primero hasta los 4.000 euros del último. La participación de los costes directos es inferior en todo el período a la de los costes indirectos, incluyendo en éstos los costes de oportunidad para los familiares que atienden al enfermo (cuidados informales) que, como puede observarse en el cuadro 6, representan un 40% del total de costes durante los tres años. Entre los costes directos, cobran un mayor peso específico los recursos hospitalarios durante los tres años. Conforme apuntan los autores, la representatividad de los resultados obtenidos se asimila a los estudios realizados en otros países sobre esta misma patología.

Para concluir esta sección, reproducimos la estimación efectuada en Gobierno de Canarias (2003) sobre el impacto económico de los trastornos de salud mental en la Comunidad Autónoma de Canarias que, en líneas generales, se asimilan a los estimados en VV.AA. (1998) para toda España (cuadro 7).

6. **Los trastornos de salud mental en Aragón**

6.1. ***Extensión de los trastornos mentales***

El déficit de información sobre la situación de la salud mental en nuestra Comunidad Autónoma queda perfectamente reflejado en el siguiente extracto de Gobierno de Aragón (2002): «El sistema de información de salud mental ha tenido un desarrollo escaso y una continuidad desigual en las diferentes áreas de salud, también en función de la dependencia administrativa de los recursos informantes y del tipo de dispositivo de forma que, en la actualidad, no existe un sistema unificado que permita tener información precisa de la incidencia y prevalencia de la enfermedad mental en Aragón ni de la demanda y actividad de los servicios en su conjunto». En este contexto, en esta sección compilamos los datos más recientes aportados por distintas fuentes para aproximarnos, en la medida de lo posible, a la situación real.

El cuadro 8 nos muestra que 12.268 personas recibieron atención psicológica en centros públicos especializados en Aragón durante el año 2002. De ellos, 10.859 corresponden a adultos y 1.409 (un 11,5% del total) se atendieron en Centros Infanto-Juveniles (dedicados a los menores de 18 años). Mientras, en las unidades de hospitalización breve, el número de casos registrados alcanzó los 2.812, con una estancia media de 16 días que supera a los 14 del promedio de 2001. Por otra parte, con información para 2003, la asistencia a los servicios de urgencia en Aragón por enfermedad psiquiátrica fue de 2.651casos, lo que supone un 3,49% del total de casos.

Cuadro 8

NÚMERO DE PACIENTES EN SALUD MENTAL EN ARAGÓN. AÑO 2002

Centros sanitarios	*Número de casos*
Centros de Salud Mental Infanto-Juveniles	1.409
Centros de Salud Mental de Adultos	10.859
Unidades de Hospitalización Breve	2.812

Centros de apoyo y rehabilitaciones	*Número de ingresos*	*Altas*
Centros de Rehabilitación de Larga Estancia	73	66
Centros de Rehabilitación de Media Estancia	35	30
Centros de Día	22	17

FUENTE: CESA (2004).

En el diagnóstico de los casos atendidos durante 2002, encontramos la siguiente distribución porcentual de las causas que los generaron:

- Centros infanto-juveniles: trastornos de conducta (19%), problemas sociales (16%), ansiedad (13%), trastornos de desarrollo (11%), trastornos de la conducta alimentaria (11%), otros (30%).
- Centros de hospitalización breve: psicosis (56%), trastornos de personalidad (11%), neurosis (6%), trastornos orgánicos mentales (6%), neurosis depresiva (5%), abuso dependencia de alcohol (5%), otros (11%).
- Unidades de larga estancia: esquizofrenia (76%), trastornos orgánicos mentales (12%), trastornos afectivos (7%), trastornos de delirio (3%), trastornos de personalidad (1%), otros (1%).

La Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con 20 centros de salud mental distribuidos por toda la región, lo que supone una ratio aproximada de 1 por cada 50.000 habitantes. Asimismo, según datos del Servicio Aragonés de Salud, los recursos humanos dedicados en este campo constituyen un promedio de 3,2 psiquiatras y de 1,7 psicólogos por cada 100.000 habitantes. En el cuadro 9 se muestra una descripción detallada de la distribución de los recursos humanos del global del sistema de atención de salud mental en Aragón para 2002.

Por su parte, también en 2002, dentro de los recursos estructurales destaca la presencia de 21 unidades de Salud Mental, 5 unidades de hospitalización breve, 4 de unidades de rehabilitación de larga estancia, 2 unidades de rehabilitación de media estancia, 8 centros de día, 3 hospitales de día y 15 pisos asistidos.

En Gobierno de Aragón (2002), aparecen una serie de estimaciones sobre la incidencia de los trastornos mentales en la región con información a septiembre de 2000, con la base de las estadísticas disponibles en el Departamento de Salud y Consumo. Se concluye que el

Cuadro 9

RECURSOS HUMANOS EN SALUD MENTAL. ARAGÓN. AÑO 2002

	Psiquiatra	*Psicólogo*	*ATS/Due*	*Trab. Soc.*	*Aux. Enf.*	*Aux. Adm.*	*Terapeuta*
Centros de salud mental	39	22	19	4	4	11	-
Profesionales/100.000 hab. . .	3,2	1,7	1,5	0,6	-	-	-
Centros infanto-juveniles . . .	7	5	4	3	0	2	-
Hospitalización breve	20	4	50	5	26	4	-
Rehab. larga estancia	16	5	39	8	269	10	6
Rehab. media estancia	4	2	11	2	29	14	1
Centros de día	5	6	6	5	2	-	5
Hospitales de día	2	2	2	-	5	-	1

Fuente: CESA (2004).

Cuadro 10

	Indicador	*N.º*
ESTIMACIÓN	N.º personas que aquejan ansiedad o estrés	88.000
	N.º personas afectadas por depresión	45.000
	N.º personas con esquizofrenia y otras psicosis no afectivas	6.900
	N.º personas con psicosis atendidas en dispositivos específicos	1.200
	N.º nuevos diagnósticos anuales de esquizofrenia	200
	N.º suicidios por año	125
	Prevalencia de deficiencia mental en población de 6 a 64 años	5.900
	Prevalencia de deficiencia mental en población mayor de 64 años	7.100
DATOS DE LAS MEMORIAS	N.º estancias en Unidades de Agudos por esquizofrenias y otras psicosis	12.550
	N.º personas internadas en unidades de media / larga estancia psiquiátrica	934
	N.º personas en lista de espera media / larga estancia	25-30
	Demanda de consulta ambulatoria / 1.000 habitantes	102
	Demanda CSM: media pacientes nuevos por centro y mes	40
	Demora para consultas no urgentes en CSM	1-2 meses
	N.º consultas / año en A. Primaria por problemas de estrés o relacionales	1.500.000
	N.º consultas / año en APS por ansiedad	352.000
	N.º consultas / año en APS por depresión	242.000
	N.º consultas / año en APS con relevancia psiquiátrica	1.000.000

CSM: Centro de Salud Mental APS: Atención Primaria de Salud

Fuente: Gobierno de Aragón (2002).

número de personas con un trastorno mental grave en Aragón se encuentra en el intervalo comprendido entre las 6.000 y las 10.000, de las cuales unos 1.400 enfermos (15-20% del total) requieren un tratamiento intensivo y continuado. El número de personas que aquejan ansiedad o estrés se eleva a las 88.000 (un 7,6% de la población aragonesa), la depresión la sufren unas 45.000 personas, mientras que el número de casos de esquizofrenia y otras psicosis no afectivas asciende a los 6.900, con un incremento anual de 200 diagnósticos. Igualmente, cabe resaltar el número de consultas por año en los servicios de atención primaria, que en el caso de los problemas de estrés o relacionales se sitúa en el entorno del millón y medio, para la ansiedad supera los 350.000 y en las depresiones supone 242.000 visitas anuales. En el cuadro 10 recogemos estas estadísticas.

Algunos indicadores nos llevan a anticipar que las cifras manejadas en esta sección serán revisadas al alza en la medida en que se actualicen en los próximos años. Así por ejemplo, conforme reflejan los datos facilitados por el Gobierno de Aragón, el consumo de antidepresivos recetados por el sistema de sanidad público en la región ha registrado un incremento del 32,27% en los últimos 4 años. Así, desde los 524.270 envases que se prescribieron en 2000 se ha pasado a los 693.504 con que se ha cerrado 2004. La depresión y la ansiedad abarcan el 80% del consumo total. A estas cantidades habría que sumar los fármacos prescritos en la sanidad privada, que podrían suponer entre un 5% y un 10% más.

Esperemos que la propuesta incluida en Gobierno de Aragón (2002) de implementar un sistema de información en salud mental, dotada con casi medio millón de euros en el plan financiero integrado en el Plan Estratégico, facilite en el futuro la obtención de información amplia y detallada sobre la incidencia de este tipo de disfunciones en nuestra Comunidad Autónoma.

6.2. *Plan estratégico 2002-2010 de atención a la salud mental en la Comunidad Autónoma de Aragón*

En la actualidad, el Plan Estratégico 2002-2010 de atención a la Salud Mental en Aragón, promovido por el Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, incluye una serie de propuestas para mejorar la red de Salud Mental. El Plan establece 8 líneas estratégicas fundamentales sobre las que incidir en el futuro:

- Potenciación de la atención comunitaria y promoción de la salud mental.
- Creación de una red de dispositivos sociosanitarios de salud mental.
- Reorganización de la atención psiquiátrica hospitalaria.
- Integración social del enfermo (con especial hincapié en la inserción laboral).
- Atención prioritaria a colectivos de riesgo.
- Sistema de información de salud mental.
- Política de calidad.
- Reactivación del compromiso institucional con los profesionales.

Con el propósito de cubrir estos objetivos, se ponen en marcha diversos planes: desarrollo de prioridades en las diferentes áreas de la atención a la salud mental; elaboración de un sis-

tema de información en este campo; desarrollo de un plan de calidad; plan de formación continuada; implantación de una cartera de servicios; línea de conciertos, contratos y convenios.

Asimismo, la adecuación de los medios de que se dispone a las crecientes necesidades que la sociedad presenta en esta materia es uno de los pilares básicos de este Plan. En este documento se plantea un ambicioso programa de inversiones para ampliar los medios de atención a la salud mental en la Comunidad. Por ejemplo, en 2010 la Plantilla Pública de la red de Salud Mental pasará de los 761 miembros de 2002 hasta los 839 previstos. En la misma línea, los nuevos recursos asistenciales (como los pisos tutelados) contarán con una dotación de 84 profesionales en 2010. La ampliación total de plazas en esta red asistencial en este período será de 854. Concretamente, los dispositivos sanitarios (Unidades de hospitalización breve, Hospitales de Día y Unidades especiales) contarán con 93 plazas más. Mientras, los dispositivos intermedios de apoyo (Centros de Rehabilitación Psicosocial, Centros de Rehabilitación Psicosocial Infanto-Juvenil, Unidad Rehabilitadora de media estancia y Unidad residencial-rehabilitadora de larga estancia) estarán dotados con 470 nuevas plazas. Por último, los dispositivos sociales y gestión ciudadana (Unidad residencial-rehabilitadora residencial, pisos supervisados y miniresidencia) tendrán 291plazas adicionales.

En el cuadro 11 se incluyen las dotaciones presupuestarias respectivas para cada una de las partidas enumeradas que, en total, ascienden a casi 21,5 millones de euros. Es decir, en

Cuadro 11
VALORACIÓN ECONÓMICA DE NUEVOS DISPOSITIVOS POR ÁREAS DE SALUD

	Plazas	*Coste total (euros)*	*% sobre total*
Centros de Salud Mental. Adultos e infanto-juvenil	0	1.322.226,63	6,14
Unidad Hospitalización Breve. Adultos e infanto-juvenil	22	567.956,44	2,64
Hospital de Día	46	1.226.064,69	5,70
Unidad Especial	25	417.703,41	1,94
Centro de Rehabilitación Psicosocial	160	3.005.060,52	13,96
Centro de Rehab. Psicosocial infanto-juvenil	25	601.012,10	2,79
Unidad Rehabilitadora de Media Distancia	40	3.137.643,79	14,58
Unidad Residencial-Rehabilitadora de Larga Dist.	245	5.186.734,46	24,09
Unidad Residencial-Rehabilitadora Residencial	120	4.218.503,96	19,60
Pisos supervisados	121	130.900,40	0,61
Mini-residencia	50	1.712.884,50	7,96
Total dipositivos sanitarios	**93**	**3.533.951,17**	**16,42**
Total dispositivos Intermedios de apoyo	**470**	**11.930.450,88**	**55,42**
Total dipositivos Sociales y Gestión Ciudadana	**291**	**6.062.288,90**	**28,16**
ARAGÓN	**854**	**21.526.690,95**	**100,00**

Fuente: Gobierno de Aragón (2002) y elaboración propia.

el período de vigencia del Plan, el Gobierno regional invertirá [9] esta cifra para modernizar y ampliar los servicios prestados por la red de Salud Mental de Aragón. Como podemos comprobar, los dispositivos intermedios de apoyo absorben más de la mitad de este presupuesto. Adicionalmente, en Gobierno de Aragón (2002) se estima que la finalización del Plan Estratégico de Salud Mental requerirá de un incremento de los gastos corrientes que rondará los 10 millones de euros.

6.3. *Evaluación de los costes económicos de la atención a la salud mental en Aragón*

En esta sección, por una parte, revisaremos nuevamente el trabajo del profesor Seva, una referencia de prestigio a nivel nacional, para tomar conciencia del coste económico directo de las diferentes patologías en nuestra Comunidad Autónoma. Por otra parte, a partir de los cálculos elaborados en Gobierno de Aragón (2002) y de nuestras propias estimaciones, llegaremos a cuantificar el montante agregado aproximado de los costes directos e indirectos de los trastornos mentales en nuestra región para el año 2000.

En Seva (2002), a partir de una muestra de 10.974 ingresos y un seguimiento de 26 años, se calcula el coste económico de la hospitalización de enfermos mentales en una unidad psiquiátrica de corta estancia, concretamente la del Hospital Clínico Universitario de Zaragoza. Recordemos que los costes de hospitalización son el gasto sanitario más importante en este tipo de patologías. En la última columna del cuadro 12 se refleja la distribución de los casos por diagnóstico. Lógicamente, la esquizofrenia con casi el 23% del total y la depresión con cerca del 15% son los trastornos más frecuentes que provocan ingreso. A bastante distancia aparecen otras disfunciones como las psicosis maniacas, los trastornos de personalidad y las distimias.

En cuanto a los días de estancia por proceso, el abanico de días fluctúa entre el máximo de 133 en el caso del grupo de otras psicosis maniaco-depresivas y el mínimo de 22 días que registran las dependencias de drogas. En lo referente al coste por estancia, las oligofrenias y las anorexias se sitúan a la cabeza del total de las patologías, superando los 300 euros diarios. Mientras, las distimias y la dependencia de drogas son las que menos recursos consumen.

A partir de esta información, hemos construido un índice que nos permite comparar el coste medio de cada ingreso para las distintas enfermedades (cuadro 12). La anorexia, seguida por los trastornos esquizoafectivos y el grupo de otras psicosis maniacodepresivas, duplica el promedio de coste por proceso y alcanza el valor más alto con un 226,45. Por su parte, las demencias, las psicosis orgánicas y las psicosis esquizofrénicas son las patologías que se encuentran más cerca del coste medio.

Tal y como señalábamos anteriormente, para concluir esta sección vamos a ofrecer una estimación de los costes directos e indirectos que generan los trastornos mentales en Aragón con la información más reciente disponible, que se remonta al año 2000. En Gobierno de Aragón (2002), encontramos una descripción de los costes directos de la red de Salud Mental de Aragón para ese año. Como podemos constatar en el cuadro 13, el montante total, incluyendo las partidas de inversión comprometidas en ese ejercicio, es de 66,2 millo-

[9] Estos recursos se canalizarán a través del Servicio Aragonés de Salud y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en función de la dependencia administrativa de cada dispositivo concreto de la red de Salud Mental.

Cuadro 12
COSTE ECONÓMICO EN EUROS DE 2000 DE LAS HOSPITALIZACIONES PSIQUIÁTRICAS EN EL HOSPITAL CLÍNICO DE ZARAGOZA
Cifras en términos medios por patología con información entre 1975 y 2000

Diagnóstico	*% de casos sobre el total*	*Coste estancia (euros)*	*Días de estancia por ingreso*	*Coste total por alta (euros)*	*Índice coste total por alta*
Anorexias	1,54	308,82	83,52	25.792,65	226,45
Trastornos esquizoafectivos	4,21	215,60	107,83	23.248,15	204,11
Otras psicosis maniacodepresivas	1,54	174,57	132,97	23.212,57	203,80
Depresión	14,79	186,09	111,34	20.719,26	181,91
Psicosis maniacas	8,84	203,82	95,51	19.466,85	170,91
Trastornos emocionales	0,29	235,27	69,01	16.235,98	142,54
Psicosis esquizofrénicas	22,88	213,70	59,16	12.642,49	111,00
Psicosis orgánicas	0,79	294,26	41,61	12.244,16	107,50
Demencias	2,33	243,34	48,23	11.736,29	103,04
Oligofrenias	1,08	387,72	28,32	10.980,23	96,40
Psicosis orgánicas transitorias	1,47	191,57	50,49	9.672,37	84,92
Trastornos paranoides crónicos	3,58	223,53	36,08	8.064,96	70,81
Disfunciones fisiológicas	0,38	244,50	31,95	7.811,78	68,58
Psicosis agudas y psicógenas	5,29	289,24	24,87	7.193,40	63,15
Trastornos neuróticos	4,28	159,14	38,77	6.169,86	54,17
Trastornos de personalidad	6,96	148,05	41,06	6.078,93	53,37
Dependencia alcohol	4,78	213,70	28,36	6.060,53	53,21
Trastornos sexuales	0,03	259,58	22,22	5.767,87	50,64
Distimias	6,23	120,05	45,17	5.422,66	47,61
Psicosis alcohólicas	2,70	190,56	27,92	5.320,44	46,71
Trastornos de adaptación y estrés	2,33	251,70	15,96	4.017,13	35,27
Dependencia drogas	3,68	121,54	22,41	2.723,71	23,91
MEDIA	**–**	**221,65**	**52,85**	**11.390,10**	**100,00**

Fuente: SEVA (2002) y elaboración propia.

nes de euros. La factura farmacéutica acumula más de un 35% de esta cifra, dado que asciende a más de 24 millones de euros. Por su parte, los gastos de personal aglutinan el 28% del presupuesto y los gastos corrientes en bienes y servicios no llegan al 12%.

Para la cuantificación de los costes indirectos, recurrimos a los resultados alcanzados en VV.AA. (1998) para el total de España, dado que según se constata en Gobierno de Aragón (2002), la extensión de los trastornos mentales en Aragón sigue los patrones generales del resto del país. Además, la robustez estructural de la estimación efectuada en este artículo respalda la validez de los porcentajes que representa cada partida de coste sobre el PIB.

Cuadro 13
COSTES DIRECTOS DE LA RED DE SALUD MENTAL DE ARAGÓN EN 2000

	Concepto	*Coste en euros*	*% sobre total*
Capítulo I: gastos de personal		**18.711.419,93**	**28,26**
Plantilla pública SM		17.985.517,47	27,16
Plantilla pública drogodependencias		725.902,47	1,10
Capítulo II: gastos corrientes bienes y serv.		**7.898.079,06**	**11,93**
Gasto corriente gestión de red asistencial pública	centros ambulatorios	509.548,35	0,77
	centros hospitalarios	1.737.993,48	2,62
	centros residenciales	2.835.047,61	4,28
Plantilla conveniada SM		2.815.489,63	4,25
Plantilla conveniada drogodependencia			
Conciertos plazas SM			
Capítulo IV: transferencias corrientes		**26.760.468,95**	**40,41**
Convenios entidades y asociaciones	Asistenciales e inserción SM	370.787,15	0,56
	Servicios y Asociaciones SM	27.194,54	0,04
	CEE y ocupacionales	560.936,62	0,85
	Clubes Psicosociales	35.223,62	0,05
	Servicios drogodependencias	1.575.480,14	2,38
Prescripción psicofármacos	APS	22.533.201,11	34,03
	SM	1.657.645,78	2,50
Capítulo VI: Inversiones reales		**12.848.721,20**	**19,40**
Nuevos dispositivos intermedios de apoyo	Compr. planes plurianuales 2001-03	8.545.847,16	12,91
Nuevos dispositivos sociosanitarios residenciales	Compr. planes plurianuales 2001-03	4.302.874,04	6,50
TOTAL GASTO DE LA RED DE SALUD MENTAL EN 2000		**66.218.689,15**	**100,00**

FUENTE: Gobierno de Aragón (2002) y elaboración propia.

Así pues, teniendo en cuenta que el PIB en nuestra Comunidad en 2000 fue de 19.239,8 millones de euros, el cuadro 14 nos muestra los resultados de la aproximación al total de costes económicos derivados de los trastornos mentales en la región. En estas coordenadas, el impacto económico de las alteraciones de la salud mental asciende a casi 158 millones de euros o, lo que es lo mismo, un 0,82% de la renta generada en Aragón en 2000. El descenso de la productividad y la incapacidad temporal supondrían más de 13 millones de euros cada uno. Mientras, la mortalidad prematura y la invalidez supondrían un volumen de costes indirectos superior a los 32 millones en ambos casos.

Sin embargo, el efecto real es indudablemente mayor dado que habría que incluir los gastos sanitarios en consultas privadas (por ejemplo de psicólogos y psiquiatras) que atienden

Cuadro 14
COSTES ECONÓMICOS DE LOS TRASTORNOS MENTALES EN ARAGÓN (2000)

	Cuantía de los costes		
	% sobre PIB	*Cifra en euros*	*% sobre total*
Costes directos	**0,34**	**66.218.689,15**	**41,95**
Consultas ambulatorias y hospitalización	0,22	42.027.842,26	26,62
Gastos de farmacia	0,13	24.190.846,89	15,32
Costes indirectos	**0,48**	**91.634.701,27**	**58,05**
Mortalidad prematura	0,17	32.450.077,92	20,56
Incapacidad temporal	0,07	13.088.801,78	8,29
Invalidez	0,17	32.614.355,74	20,66
Baja productividad	0,07	13.481.465,83	8,54
TOTAL COSTES	**0,82**	**157.853.390,42**	**100,00**

FUENTE: Elaboración propia.

este tipo de patologías. Además, tal y como hacen Agustench y Cabasés (2000), sería necesario estimar y añadir los costes de oportunidad en que incurren los familiares que se dedican a los cuidados informales de estos enfermos, un trabajo sin duda complicado. Asimismo, como hemos visto en Gobierno de Aragón (2002), se prevé un incremento sustancial de los costes directos, tanto en inversiones como en gasto corriente, en los próximos años. Adicionalmente, la creciente extensión de los trastornos de la salud mental entre la sociedad aragonesa, en paralelo a la tendencia que siguen los países desarrollados, elevará también la carga por costes indirectos. En resumen, es muy probable que el coste total en la actualidad, y más aún en el futuro inmediato, supere el 1% del PIB regional.

7. Conclusiones

En este artículo, a partir de la información disponible en la literatura especializada, se ha puesto de manifiesto que los problemas de salud mental son la segunda causa de discapacidad a nivel mundial en nuestros días. Además, las proyecciones realizadas por la OMS apuntan que, aproximadamente en 2020, estas patologías estarán ya a la cabeza del ranking de carga por discapacidad. Para ratificar la importancia del problema, hemos comentado los resultados expuestos en algunos de los principales estudios y declaraciones recientes de organismos internacionales a propósito de esta cuestión. No en vano, una de cada cuatro personas sufren algún tipo de trastorno mental a lo largo de su vida.

Por otra parte, hemos constatado que existen ciertos colectivos (en función del sexo, la edad, la situación laboral o el nivel de renta) con una cierta propensión relativa a padecer estas disfunciones. Así, en general, la evidencia empírica apunta que las mujeres, las personas mayores, los desempleados y las personas de los estratos sociales bajos presentan un riesgo mayor.

En la segunda parte del artículo hemos abordado la incidencia de la problemática de los trastornos mentales en términos de los costes económicos directos (hospitalización, atención ambulatoria y fármacos) e indirectos (incapacidad temporal, invalidez, mortalidad prematura y baja productividad) que generan. Hasta el momento no existen muchas investigaciones desde esta perspectiva, pero las que se han llevado a cabo coinciden en señalar la importante repercusión de estos costes.

Con las estadísticas más recientes, hemos descrito el panorama de la salud mental en Aragón, reflejando la extensión de este tipo de patologías entre la población aragonesa que, en líneas generales, se corresponde con lo que ocurre en el resto del país. Conscientes de las exigencias derivadas del avance de los trastornos mentales en las sociedades desarrolladas, el Gobierno de Aragón ha puesto en marcha el Plan Estratégico 2002-2010, cuyas principales medidas hemos comentado, que incluye una notable ampliación de la plantilla de la red de Salud Mental, inversiones por valor de más de 21 millones de euros y un incremento del gasto corriente de aproximadamente 10 millones de euros.

Por último, hemos cifrado el coste económico de los trastornos de salud mental en Aragón para el año 2000 en casi 158 millones de euros, un 0,82% del PIB. Aunque, a buen seguro, este porcentaje será superior si consideramos que no se ha integrado en el cálculo el gasto en la sanidad privada y algunos costes indirectos distintos a los citados anteriormente y difíciles de cuantificar.

Sin duda, la creciente importancia de este asunto atraerá progresivamente una mayor atención de los agentes políticos y sociales, abriéndose por lo tanto un vasto campo para la investigación en diferentes disciplinas científicas. Concretamente, cabe esperar que desde la economía, conforme mejoren las bases de datos con información relativa a esta materia, se puedan realizar aportaciones que configuren un criterio a la hora de abordar los desafíos que conlleva la gradual extensión de los trastornos de la salud mental en la sociedad.

Referencias bibliográficas

Agustench, C. y Cabasés, J.M. (2000), «Análisis y costes de utilización de servicios de la esquizofrenia en Navarra durante los tres primeros años de la enfermedad», *Anales del Sistema Sanitario de Navarra.*

Badía, X. (dir.) (2002), *Enfermedades mentales. La aportación de los medicamentos al tratamiento de la depresión.* Programa de trabajo *El Valor del medicamento,* Farmaindustria.

Banco Mundial (2003), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003: invertir en salud,* Washington D. C.

Björklung, A. (1985), «Unemployment and mental health: some evidence from panel data», *The Journal of Human Resources,* XX, pp. 469-482.

Clark, A.E.; Georgellis, Y. y Sanfrey, P. (2001), «Scarring: the psychological impact of past unemployment», *Economica*, 68, pp. 211-241.

Clark, A.E.; Oswald, A.J. y Warr, P. (1996), «Satisfaction and comparison income», *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 69, pp. 57-81.

Consejo Económico y Social de Aragón (2004), *Informe sobre la situación económica y social de Aragón 2003.*

Flatau, P.; Galea, J. y Petridis, R. (2000), «Mental health and wellbeing and unemployment», *The Australian Economic Review,* 33, pp. 161-181.

Gallagher, S.K. y Mechanic D (1996), «Living with the mentally ill: effects on the health and functioning of other members», *Social Science and Medicine,* 42 (12), pp. 1.691-1.701.

Gerlach, K. y Stephan, G. (1996), «A paper on unhappiness and unemployment in Germany», *Economics Letters,* 52, pp. 355-358.

Gisbert, R. y Brosa, M. (1998), *Costes sanitarios y evaluación económica,* Soikos.

Gobierno de Aragón (2002), *Plan Estratégico 2002-2010 de Atención a la Salud Mental en Aragón.*

Gobierno de Canarias (2003), *Plan de Salud de Canarias 2004-2008.*

Gold, M.R.; Siegel, J.E.; Rusell, L.B. y otros (1996), *Cost-effectiveness in health and medicine,* New York, Oxford University Press.

González Páramo, J.M. (1995), «Sanidad, desarrollo y crecimiento económico», en López Casasnovas, G. (ed.), *Análisis económico de la sanidad,* Barcelona, Departament de Sanitat i Seguretat Social.

Hamilton, V.H.; Merrigan, P. y Dufresne, E. (1997), «Down and out: estimating de relationship between mental health and unemployment», *Health Economics,* 6, pp. 397-406.

Koopmanschap, M.A. y Rutten, (1996), «Indirect Costs. The Consecuences of Production Loss or Increased Costs of Production», *Medical Care,* Vol. 34.

Korpi, T. (1997), «Is utility related to unemployment status? Employment, unemployment labour market policies and subjective well-being among Swedish youth».

Molina, J.A.; García, I. y Seva, A. (2002), «Desempleo y salud mental en España», *Cuadernos Aragoneses de Economía,* 2.ª época, Vol. 12, n.º 2. pp. 293-306.

Oliva Moreno, J. (1999), «La valoración de costes indirectos en economía de la salud», *Documentos de Trabajo Universidad Complutense de Madrid.*

Organización Mundial de la Salud (2001), *Informe sobre la Salud en el Mundo de 2001,* Suiza.

Seva, A. (2002), «El coste de las patologías psiquiátricas en España. Un seguimiento de 26 años y 10.974 ingresos en una Unidad Psiquiátrica de Corta Estancia de un hospital general», *Eur. J. Psychiat.,* Vol. 16, n.º1, pp. 57-67.

Stutzer, A. y Lalive, R. (2001), «The role of social work norms in job searching and subjetive web-being», Institute for the Study of Labor. Discussion Paper 300.

VV.AA. (1998), *El coste social de los trastornos de salud en España. Libro Blanco Estudio Socioeconómico,* Madrid, Smithkline Beecham Pharmaceuticals.

Winkelmann, L. y Winkelmann, R. (1998), «Why are the unemployed so unhappy? Evidence from panel data», *Economica,* 65, pp. 1-15.

Enrique Barbero Lahoz, licenciado en Economía en la especialidad de Economía Pública y Diploma en Estudios Avanzados en Economía (DEA) por la Universidad de Zaragoza. Economista adscrito al Servicio de Estudios de Ibercaja. En esta misma revista, ha publicado el artículo monográfico «La economía aragonesa. Una visión sintética 25 números después» en el número 25, la información del entorno «Diez años de crecimiento de la economía española» en el número 24 y la instantánea económica «La deflación, un peligro a tener en cuenta» en el número 21. Profesor-coordinador del curso «Banca y sus operaciones» de la Universidad de la Experiencia de Zaragoza en 2004. Colabora habitualmente en la revista CREA Magazine y ha participado en varias ocasiones en el Especial Economía y Negocios de Heraldo de Aragón.

María Navarro Paniagua, licenciada en Economía, en fase de elaboración de tesis doctoral tras haber superado los períodos docente e investigador en el Programa de Doctorado en Economía de la Universidad de Zaragoza. Miembro del departamento de Análisis Económico de la Universidad de Zaragoza y del Grupo Consolidado de Investigación «Economía Familiar e Industrial» del Gobierno de Aragón. Coordinadora de Asuntos Económicos del Centro Docente y de Investigación «Pirineos» de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) desde julio de 2003. Ha participado como ponente en el XXVIII Simposio de Análisis Económico (Sevilla, 2003) y en el XXIX Simposio de Análisis Económico (Pamplona, 2004). Asiste habitualmente a los principales congresos nacionales e internacionales de Análisis Económico. Asimismo, tiene en fase de evaluación varios artículos en revistas científicas como *Contemporary Economic Policy* y *Journal of Family and Economic Issues.*

Punto de mira de la economía aragonesa

Por **Javier García Antón**
Subdirector de Diario del Altoaragón

Expo 2008: la necesidad del éxito de cada día

La Expo 2008 «Agua y Medio Ambiente» cumplirá las expectativas que sobre ella se han generado si obtiene un éxito durante cada día de su preparación, desde aquel glorioso 16 de diciembre de 2004 en que el Bureau International des Expositions (BIE) concede la organización de este magno acontecimiento, que, en cualquier caso, representa un triunfo del trabajo previo bien hecho y un punto de partida para empezar a trabajar dura y seriamente a partir de entonces. Tal y como queda reflejado en la reacción de autoridades políticas, como el alcalde Belloch, y económicas, como el presidente de la CREA, Julián López Babier, hasta entonces sólo se había conseguido confianza, que no es poco, e ilusión unitaria del pueblo zaragozano y aragonés, que es mucho. Pero lo fundamental, que es preparar la capital y la comunidad autónoma para presentar su mejor cara, su poliédrica situación de espléndidos contrastes en una tierra dotada excepcionalmente en todos los sentidos, el día 14 de junio de 2008 reclama la máxima autoexigencia y la mayor capacidad de gestionar una celebración llamada a atraer 7,5 millones de visitantes con el objetivo de que disfruten de la Exposición Internacional, del recinto ferial en el Meandro de Ranillas, de su entorno fluvial, de la oferta de ocio y de conocimiento y de los atractivos que ofrece el territorio aragonés para disfrutar de una estancia prolongada. Y también, por supuesto, mantener el grado de unidad que aporta fortaleza a la candidatura hasta ese 16 de diciembre, para salvar las discrepancias puntuales, pero sobre cuestiones relevantes, que han aflorado en las cercanías de esta primavera de 2005.

Zaragoza y Aragón no tienen excusa alguna para no convertir la de 2008 en una Exposición Internacional paradigmática respecto a las pretéritas y de referencia para las venideras. Y ello pese a la premura de tiempo con el que se organiza un acontecimiento de estas dimensiones, tres años y medio que no parece un período razonable cuando se pretende una gran transformación urbanística y de servicios para acoger un ingente número de personas de todo el mundo. Máxime cuando, por vez primera en la moderna historia, nuestra comunidad autónoma va a saltar hasta las primeras posiciones de las prioridades presupuestarias estatales en los tres próximos ejercicios para hacer realidad los ambiciosos proyectos en torno a la ciudad del Ebro, con lo que Zaragoza va a tener la oportunidad de liderar de manera dinámica y decidida el desarrollo de toda la región, sin las cortapisas de décadas en las que bastante tenía con sufragar los costes de su progreso en todos los órdenes con sus propios medios y ante la indiferencia de las sucesivas administraciones nacionales.

Se están adoptando las medidas para configurar una estructura sólida en todos los ámbitos, complementando la concepción del Consorcio Pro Expo Zaragoza 2008 que confor-

maron en un principio Ayuntamiento de Zaragoza, Gobierno de Aragón, Cortes de Aragón y Diputación de Zaragoza. Como aseguraba el secretario general del BIE, Vicente González, «aquí hay una ciudad acogedora con proyección internacional y la Expo va en plazo, pero no hay tiempo que perder». El Ayuntamiento de Zaragoza ha creado una unidad especial de gestión para la Expo para agilizar la concesión de licencias y trámites de expropiación, pero el gran aldabonazo, bien recibido aun siendo esperado, ha sido la constitución de Expoagua Zaragoza 2008, sociedad responsable de la gestión, promoción, organización y operación, planificación, contratación, construcción, control, dirección, gestión y mantenimiento de las infraestructuras, edificaciones y otros equipamientos. Con 600.000 euros de capital inicial (70% Gobierno central, 15% Ayuntamiento de Zaragoza y 15% Gobierno de Aragón), la sociedad que rige el sobrarbense Roque Gistau enmarca sus acciones en actuaciones directas y otras imprescindibles como el desarrollo del recinto ferial en el Meandro de Ranillas –aunque surjan discrepancias en su ubicación–, el impulso del Cuarto Cinturón y del puente del Tercer Milenio, la ampliación del aeropuerto, la urbanización del entorno de la Intermodal, el acceso a la ronda norte desde la autovía de Huesca o el sistema de cercanías para el que Renfe no muestra excesiva diligencia. El Consorcio Zaragoza Pro Expo mantiene funciones de coordinación y supervisión del proyecto, así como es el órgano competente sobre exenciones fiscales. En el aspecto técnico, se nombran tres directores generales, en concreto de Operaciones, de Construcción y de Administración y Finanzas.

Por cierto que el nuevo presidente de Expoagua Zaragoza 2008, Roque Gistau, anuncia en su primera comparecencia sus intenciones de velar por el rigor presupuestario, por la trascendencia de las obras respecto al mero período temporal de los tres meses de la Exposición, por la integración del Ebro en la ciudad y por una planificación que redunde en beneficio de la capital y su comunidad autónoma. Esta sociedad prevé un déficit de 170 millones de euros hasta 2007 para sufragar las inversiones, pero en 2009 se contempla un superávit de 180 millones de euros. A los 600.000 euros de capital social, se añaden 134 millones de endeudamiento, 94 de ellos del Gobierno central y los cuarenta restantes a partes iguales entre Ayuntamiento y DGA.

En este primer trimestre del año, no han faltado tampoco las muestras de aliento a la Exposición Internacional de 2008, empezando por el príncipe Felipe, que augura los mayores éxitos para el acontecimiento aragonés por el empuje social y por la presencia de un empresariado que respalda eficazmente este acontecimiento. El heredero de la Corona se compromete a erigirse en embajador de la Expo allá donde vaya... Y no cabe duda de que sus oficios serán muy provechosos. Por su parte, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, visita Zaragoza para respaldar la Expo y reclamar un debate sobre el agua en este marco en el año 2008, a la vez que exige control presupuestario, mientras el alcalde Belloch le pide garantía de apoyo a todas las obras que precisa Zaragoza e «intermediación» ante el vicepresidente Solbes para que «entienda los sueños». Significativo: el primer edil reclama comprensión, entendida en euros, al ministro encargado de las finanzas del reino.

La Expo 2008 se ha convertido en el referente informativo ineludible desde finales del pasado año, en primer lugar por la descripción de sus ambiciosos proyectos, que van a «vol-

ver» la ciudad hacia el río tras darle históricamente la espalda. El plan de riberas del Ebro, con 147 millones de euros de presupuesto para más de 14 kilómetros de las dos márgenes, permitirá recuperar 830.000 metros de terreno y dejará un paseo de excelente calidad medioambiental en el que destacarán el Puente del Tercer Milenio, la Ronda del Rabal, el carril bici y la adecuación de las zonas boscosas. A su vez, el azud de Vadorrey, con 22,2 millones de euros de inversión, elevará el nivel del río 3,80 metros y ralentizará la velocidad del agua para una navegabilidad óptima para el ocio, que contribuirá a llegar al recinto del Meandro de Ranillas en embarcación acuática. En cualquier caso, un informe del Colegio de Geólogos alerta del riesgo de este azud en forma de posibles inundaciones e inestabilidad por la elevación del nivel freático del acuífero en las dos riberas, haciendo peligrar incluso los bajos de El Pilar y la Seo, extremos todos ellos que han negado la Sociedad Expoagua 2008 y el Ayuntamiento de Zaragoza, si bien se filtraba posteriormente que un informe oficial incidía en las dudas por las posibles afecciones a los edificios cercanos al río, y en cualquier caso va a haber que esperar hasta pocas semanas antes del inicio de la Exposición para ver completado el proyecto. Científicos y ecologistas han puesto en entredicho el plan de riberas por esta causa y por el impacto para la flora y la fauna.

El recinto del Meandro de Ranillas, que acogerá hasta cerca de un centenar de países, organizaciones internacionales, empresas y espacios de España y Aragón, contemplará pabellones temáticos sobre hielo y nieve; desiertos, oasis y estepas, praderas y sabanas; bosques templados, selvas tropicales, altiplanos y montañas, grandes ríos y llanuras aluviales e islas y costas, con 25 hectáreas en las que se invertirán 201 millones de euros. De hecho, la sociedad gestora encargó los primeros proyectos: redacción del plan para los pabellones de la muestra y la urbanización del meandro (obras hidráulicas, climatización, telecomunicaciones, recogida neumática de residuos y diseño de plataformas y cubiertas ecológicas de los pabellones), mientras queda pendiente el acuario fluvial y el proyecto básico al equipo ganador del concurso de ideas de la Torre del Agua, llamada a convertirse en auténtico símbolo de la Expo. Y ya se conoce el que será «gran parque metropolitano» de 115 hectáreas, diseñado por el equipo del arquitecto Iñaki Alday, un «bosque plateado» de sauces, álamos, tamarix, olmos y chopos, con praderas abiertas y un extenso sistema de canales y acequias.

Pero, en torno a la Exposición, se ha facilitado también el desbloqueo del convenio del AVE para el diseño del entorno de la Estación Intermodal de Delicias merced a un acuerdo entre Ayuntamiento, Gobierno de Aragón y Ministerio de Fomento. La Ciudad Expo tendrá un mínimo de 5.000 camas para turistas y 3.500 para trabajadores del recinto, mientras se prepara el modelo para financiar el transporte de cercanías y el tranvía Norte-sur. El anteproyecto de metro ligero contempla siete alternativas, mientras el coste de los cercanías y el tranvía fijará el número de pisos en Delicias y Portillo. El Puente del Milenio, por su parte, queda licitado por 28,2 millones de euros por Zaragoza Alta Velocidad, que también acuerda el soterramiento de las vías hasta la estación. Y la estación intermodal se culminará en 2007 tras la adjudicación de la estación de autobuses con 15 millones de inversión, que prevé 8,1 millones de pasajeros al año.

Por el contrario, cierta decepción por la lentitud en las obras del aeropuerto de Zaragoza, para el que se dota una partida de 3,9 millones de euros para su ampliación mientras al de

Monflorite-Alcalá se le presupuestan 17,6 millones. Aunque, habida cuenta de la proximidad por la autovía, el oscense puede y debe convertirse en un aeropuerto de apoyo ineludible y que hay que potenciar, porque ha de despegar como nueva instalación de altura. Pero el zaragozano exige una mayor atención, ya que se ha quedado en enero pasado con sólo dos vuelos diarios, a Madrid y Londres, al quebrar técnicamente Lagun Air y suprimir el enlace con Málaga. La actividad ha bajado durante el pasado año un siete por ciento.

Una buena nueva. Zaragoza tendrá la responsabilidad y la satisfacción de albergar la sede del Secretariado del Decenio sobre el Agua de las Naciones Unidas 2005-2015, que, bajo el lema «Agua, fuente de vida», pretende el desarrollo de los objetivos en torno al agua y el saneamiento con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable o sin posibilidad de costeársela. Las 24 agencias de la ONU sobre el agua se comprometen, en la sede de la UNESCO en París, a apoyar a Zaragoza como única candidata en la reunión de Nueva York que refrenda esta designación. Sin lugar a dudas, la Expo y el Secretariado convertirán a Zaragoza en capital especializada en la denominada «nueva cultura del agua» y de su implicación estratégica de futuro como una de las grandes cuestiones que marcarán este siglo.

En clave negativa, Aragón desaprovecha, bien por premura de tiempo, bien por falta de cintura para adaptarse con agilidad a las nuevas circunstancias –como sucediera en la edición precedente con el Castillo de Loarre, «El Reino del Cielo» cinematográfico de Ridley Scott–, el mejor escaparate europeo del sector, la Feria Internacional de Turismo (FITUR) de Madrid, para mostrar al mundo las perspectivas de una Exposición Internacional en la que el agua, el «oro incoloro» del nuevo milenio, se erige en factor de desarrollo y de sostenibilidad en un equilibrio ideal.

Tal es la relevancia de esta materia que, el 18 de febrero, 100 científicos de 16 países firman la Declaración Europea del Agua, reclamando la mejora de la gestión hidrológica y de la demanda, la conservación de los ecosistemas de ahorro y la eficiencia y modernización de las redes.

El diálogo entre la capital y el resto de la comunidad

La Exposición Internacional de 2008 constituye una oportunidad única para que Zaragoza ejerza el liderazgo en el mejor de los sentidos de la palabra, tirando de un carro en el que el resto de los actores ha de contribuir muy activamente al éxito de una oportunidad única por la proyección mundial de este acontecimiento. El propio alcalde Belloch reconoce que la capital, más por incapacidad de asumir otras responsabilidades que no fueran la del sostenimiento del progreso con fondos propios por cicatería desde ámbitos superiores, tiene una asignatura pendiente con Aragón. Y, expresado de una forma contundente, está ahora en condición de crecer haciendo crecer a su región.

La relevancia y posibilidades que ofrece la Exposición Internacional han motivado incluso que el Gobierno de Aragón haya creado la Comisión Delegada Aragón 2008, con el objetivo de potenciar el desarrollo de la Exposición Internacional y contagiar el efecto de

la Expo. Una aspiración que entra dentro de sus competencias y deberes y que ha de servir para extender los efectos benéficos de este acontecimiento. Incluso en la provincia de Huesca, se ha creado el Foro Interinstitucional Expo 2008, integrado por la Diputación Provincial, el Ayuntamiento de Huesca y los agentes económicos y sociales, con la pretensión de repetir la fórmula que ha conferido el máximo éxito a la Expo 2008 en su camino hacia la definitiva designación: el consenso político, económico y social.

Evidentemente, el camino hasta ese 14 de junio de 2008 ha de caracterizarse por una colaboración continua de Aragón con Zaragoza y viceversa. Después de una celebración el 16 de diciembre que fue unánime, ahora es el tiempo de contribuir entre todos al éxito de la Expo 2008 y de aglutinar fuerzas para que las sinergias traigan buenos réditos a todos.

Hay un aspecto en el que, indiscutiblemente, la repercusión va a ser positiva, y es el turístico. Aragón cuenta con tantos atractivos, y tan dispersos en el territorio, que las estancias medias de los visitantes se prolongarán muy por encima de los poco más de dos días por viajero que se registran actualmente de acuerdo con las estadísticas oficiales. Siete millones y medio de visitantes, en una estimación que los expertos aseguran que es humilde, ya generan un movimiento económico importante, pero su proyección futura para un turismo de alta calidad hacia los encantos naturales, monumentales y culturales de Pirineo y pre-Pirineo o hacia el patrimonio mudéjar de Teruel coadyuva mucho más hacia la prosperidad futura de territorios en los que este sector coopera en el freno de la despoblación y en la mejora de la calidad de vida hasta el punto de auspiciar una recuperación, aunque sea lenta, del capital humano. La línea de las tres capitales, además, será un escenario turístico de primera magnitud, especialmente en el caso de Zaragoza y Huesca, que ocupan prácticamente el mismo espacio.

Precisamente con este argumento, las instituciones y los agentes sociales y económicos han de acordar actuaciones conjuntas que puedan llevar el «sello Expo», concedido por el Consorcio y cuyas desgravaciones fiscales están llamadas a incentivar inversiones que tengan cualquier tipo de relación con la Exposición Internacional, sean de infraestructuras, culturales o sociales. En este sentido, no estaría de más –sea con esas ventajas impositivas o no– aprovechar el «guante» lanzado por Belloch a Elboj reclamando una red de trenes de cercanías entre Zaragoza y Huesca. Ni tampoco comenzar de una manera decisiva el proceso reivindicativo consensuado para reclamar una Z-50 que vertebraría Aragón al entrar un buen número de poblaciones importantes de la comunidad autónoma en un espacio interesante para la inversión privada por equiparar las condiciones a las de Zaragoza, que ya de por sí tiene un gran atractivo geoestratégico y logístico. Y, por supuesto, es absolutamente obligado dotar de contenido el aeropuerto de Monflorite como un espacio aéreo que conviva y complemente al de Zaragoza, siempre que éste, naturalmente, tenga una reactivación que resulta imprescindible para acabar con la atonía de los últimos lustros, en los que ha perdido pujanza a pasos agigantados.

En definitiva, Aragón y Zaragoza comparten una gran oportunidad y la extensión, a modo pilarista, de su manto benéfico depende de la capacidad de diálogo, de iniciativa y de interlocución de las autoridades y la sociedad civil de las tres provincias entre sí, y del conjunto ante Madrid.

Tenemos un «Plan»

El tránsito entre 2004 y 2005 ha sido protagonizado por el Plan Empresarial para Aragón que ha presentado la Confederación de Empresarios de Aragón (CREA), un documento para el debate que la patronal ha puesto sobre el tapete, en el que parte del estudio del valor de Aragón en España y que abre de una manera muy curiosa a la par que veraz: «En Aragón se vive bien». No en vano, nuestra comunidad autónoma tiene uno de los parámetros de renta per cápita más elevado de España, con un nivel de convergencia elevado con Europa, y uno de los más bajos porcentajes de desempleo, indicadores que contrastan con una percepción subjetiva de la población pesimista. Lo que, en términos comunes, definimos como «baja autoestima», que, curiosamente, ha quedado elevada especialmente en Zaragoza con motivo de la concesión de la Expo, tal y como reflejan los más recientes informes demoscópicos. Tampoco es que falten motivos para el escepticismo, por hechos como el descenso demográfico continuado en las últimas décadas (26 habitantes por kilómetro cuadrado de densidad que se reduce a 13 si no se contabiliza Zaragoza, por los 84 de España y los 114 de la Unión Europea de los Veinticinco) o el déficit de inversiones públicas desde el Estado y desde la Comunidad Europea.

Tras un diagnóstico de la situación, en el Análisis DAFO del Plan, las Debilidades percibidas consisten en el déficit de infraestructuras y las dificultades de acceso al territorio, la escasa demografía que deriva en un limitado poder político y de presión, la imagen borrosa que España y el resto del mundo tiene de Aragón, el déficit de stock de capital público que incide negativamente en la productividad, la escasez de inversión pública y privada de I+D acentuada por la falta de incentivos para las inversiones, la poca capacidad del Gobierno aragonés para financiar infraestructuras productivas y la población con bajo nivel de idiomas que no contribuye a atraer negocio.

En el capítulo de Amenazas, encabeza el plan la advertencia por la despoblación de recursos humanos valiosos, el riesgo de que el AVE reste contenido al aeropuerto y que deslocalice la actividad en lugar de atraerla, la falta de mano de obra para el desarrollo empresarial, el envejecimiento de la población que repercute en mayor gasto social y menos fondos para otras actividades y la falta de planificación territorial y de aprovechamiento de los recursos naturales.

Sin embargo, Aragón dispone de importantes Fortalezas, como el elevado nivel de renta que permite la atracción de inmigrantes nacionales y extranjeros, el bajo porcentaje de paro, el sector exterior positivo que deja clara la voluntad internacionalizadora de sus empresas, la paz social que tanto valoran las compañías, la especialización industrial que supone un imán para empresas y servicios avanzados para empresas, la disponibilidad de titulados universitarios de buen nivel, la amplitud de un territorio consecuentemente más barato y con gran riqueza de recursos naturales apropiados para proyectos sostenibles, la posición geográfica como núcleo del valle del Ebro y frontera con Francia y las actividades de vanguardia en investigación, desarrollo e innovación agroalimentarias.

En cuanto a Oportunidades, el potencial de utilización del aeropuerto, la Expo 2008 para construir imagen, la competencia en materia educativa que permitiría adaptarla a las necesidades empresariales, el aprovechamiento de mano de obra inmigrante, la sintonía política entre gobiernos y la vertebración de España a la que puede contribuir un Aragón fuerte.

En definitiva, nuestra comunidad autónoma tiene potencial, ya que ha venido creciendo sin ayudas y con pocas inversiones públicas y, aun así, ha consolidado su economía y ha cuidado un territorio sostenible con una situación geoestratégica envidiable. Factores que deberían empezar a paliar carencias como la escasa población, la escasa aportación de capital público y una imagen externa aún difusa.

A partir de este análisis, el Plan expone los Objetivos y Estrategias para el impulso demográfico, la elevación de la renta per cápita, la accesibilidad a los mercados internacionales, la mejora de la imagen de Aragón, el aprovechamiento del despliegue tecnológico, la diversificación sectorial, la vertebración territorial de Aragón, la nivelación socioeconómica de las mujeres y el desarrollo del valle del Ebro como un espacio común de progreso conjunto de actividades para generar una auténtica marca.

Propone la Confederación Empresarial 19 planes para cumplir 26 objetivos, apuntando de manera muy concreta hacia las administraciones que tienen competencias para solucionar las carencias.

En la conclusión, se abunda en que Aragón ha sabido mantener un elevado nivel de desarrollo económico pese a la despoblación, el envejecimiento, la falta de centralidad y la escasez de capital público, y que ahora tiene importantes expectativas para comunicarse con todos los centros económicos principales de España y con Francia. Pero recuerda que, precisamente, el déficit moral de stock de capital público desde 1964 hasta 1998 se puede estimar en 8.594 millones de euros, por lo que el Plan estima que los más de 7.500 millones que reclama en actuaciones la CREA para el desarrollo de Aragón no es nada descabellado, por lo que demanda un plan de inversiones de carácter extraordinario.

Sin duda, las aportaciones de este Plan Empresarial son muy valiosas y realistas, aunque por supuestamente mejorables con objetivos y proyectos complementarios, y el objetivo es convertir Aragón en lugar de referencia económica y social, región que pasa de exportar forzosamente capital humano a importarlo y no sólo del extranjero, sino de otras comunidades autónomas deficitarias en empleo.

Aragón, territorio de oportunidades

Si el Plan de la Confederación de Empresarios incide en la relevancia de aportar una imagen certera de Aragón, la segunda jornada de «Aragón, un territorio de oportunidades», desarrollada en Barcelona el pasado 3 de marzo, constata el interés que despierta entre los inversores que ya han decidido dar el paso adelante e instalarse en nuestra comunidad y entre aquellos que tenían un desconocimiento lógico de las potencialidades de esta región.

La jornada organizada por el Instituto Aragonés de Fomento y la asociación Aragón Exterior (ARAGONEX) comenzó con un esbozo por parte del consejero de Industria, Arturo Aliaga, de la realidad económica y de las posibilidades de una región que ha mantenido siempre importantes lazos económicos con Cataluña, pero todavía no suficientemente explotados.

En su análisis, Aliaga destacó la fortaleza del sector industrial, que supone en Aragón un 21 por ciento del Valor Añadido Bruto frente al 16 por ciento en España, así como el dina-

mismo empresarial o la importancia del sector exterior, hasta el punto de que ha sido en el año 2004 la tercera comunidad en saldo comercial, esto es, la diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones.

Atractivos a los que se une la baja tasa de desempleo, la importante cualificación del capital humano y el apoyo del sector público a la iniciativa privada, que cuantificó con una descripción de las ayudas del Gobierno de Aragón, de los programas de apoyo a la inversión, de la formación, del respaldo a las nuevas tecnologías y de actuaciones como el Programa Empresa, la Fundación para el Desarrollo de las Nuevas Tecnologías del Hidrógeno en Aragón y la responsabilidad social corporativa.

El dinamismo empresarial aragonés se refleja en indicadores como el crecimiento de un 7,7 por ciento de los sectores industrial y energético frente al 2,9% del conjunto de España, y el buen comportamiento de la automoción y los sectores metalúrgico, eléctrico, papelero o energético, como lo constata que estaría cubierta incluso una irrupción masiva de nuevas industrias gracias a los 4.517 megavatios de potencia instalada entre la hidroeléctrica, la eólica, la cogeneración y la térmica, produciendo 17.000 gigavatios por hora al año, que se verá incrementada por nuevas infraestructuras de generación, transporte y distribución en las tres provincias aragonesas que están siendo ejecutadas por administraciones y agentes privados en la actualidad.

El turismo es la otra gran «industria» de Aragón, con 2,2 millones de turistas y 5,5 millones de pernoctaciones el pasado año, pero tienen además un gran crecimiento otros sectores como el comercial (con gran interés de ubicación de importantes compañías aprovechando la disponibilidad logística y el levantamiento de la moratoria para la instalación de grandes superficies) o el de investigación, desarrollo e innovación, ya que Aragón es la primera comunidad española en solicitud de patentes por cada millón de habitantes.

El movimiento se demuestra andando y, en este sentido, el Gobierno de Aragón encontró buenos aliados gracias a los testimonios de los participantes en las tres mesas redondas. Por un lado, la de proyectos estratégicos en la que se expusieron las posibilidades de la Expo 2008, la Plataforma Logística de Zaragoza y las de Huesca, Fraga y Teruel, el Parque Tecnológico Walqa y la Ciudad del Motor de Alcañiz. En la sesión de proyectos turísticos de éxito, la experiencia líder de Aramón en el turismo de nieve y montaña, la calidad exclusiva del Grupo Nozar con empresas altoaragonesas como Panticosa Resort, Bodega Enate y el Campo de Golf Las Margas, y el dinamizador efecto «jurásico» de Dinópolis en Teruel. Y la conclusión con empresas de éxito en Aragón como Andorrana de Cajas de Cartón Ondulado, las tecnológicas Meflur y Memory Set y la agroalimentaria Fripanel.

La conclusión resulta evidente: Aragón ha tardado más que otras comunidades autónomas en desarrollarse, pero esa carencia precisamente constituye hoy una inequívoca oportunidad de negocio en un territorio «virgen», con una potente oferta de infraestructuras y servicios, una considerable paz social y dotación de recursos humanos de calidad y una sostenibilidad ambiental idónea para proyectos de calidad. Los argumentos de empresarios que se han instalado recientemente en Aragón, como es el caso de Luis Nozaleda o de los responsables de Fripanel, constituyen la auténtica «prueba del algodón». Debajo del envoltorio, hay un buen «regalo».

Buenas perspectivas, con más luces que sombras

El comienzo del milenio ha sido francamente prometedor en nuestra comunidad autónoma y, más en concreto, en sus tres provincias. De hecho, Zaragoza y Teruel ya venían sosteniendo notables crecimientos durante el último lustro del anterior siglo, circunstancia que no se daba en Huesca, que figura en el furgón de cola en cuanto a crecimiento de Producto Interior Bruto, productividad y Valor Añadido Bruto en el estudio de la Fundación de Cajas de Ahorros sobre el período 1995-2003. En cualquier caso, el Alto Aragón ha registrado una recuperación en los últimos ejercicios que, eso sí, no le hacen crecer al mismo ritmo que sus territorios hermanos a pesar del potencial de sus recursos generalmente reconocido.

El informe sobre Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea revela que Aragón está en el 101,5% en PIB per cápita en paridad de poder de compra por comunidades autónomas, con un 98,5% de Huesca y un 99% de Teruel, situándose como la octava región española y la 115 en Europa. La tasa de paro está entre las mejores de España con Navarra y La Rioja, mientras la debilidad que define este documento se centra en la escasez de población y estructura desigual.

Una buena muestra de la salud económica de Aragón estriba en la propia percepción de los aragoneses, que en el Barómetro del Gobierno autonómico mostraban una mayor confianza en la evolución económica en términos absolutos y también respecto al conjunto de España, con los polos positivos de la Expo, las plataformas logísticas, Walqa, el turismo o Aramón, aunque preocupan aspectos como la vivienda, la sanidad y el paro. Ese mayor optimismo encuentra su reflejo también en la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas en la que Aragón se sitúa como la comunidad autónoma que más desea ganar autogobierno, en materias como Justicia, policía, instituciones penitenciarias, menores, delegación de competencias exclusivas del Estado, legislaturas completas si hay adelanto electoral o deuda financiera. Unas inquietudes autonómicas que, en cualquier caso, no repercuten negativamente, más bien al contrario, en la voluntad inalienable de Aragón de perpetuar su condición de pilar de la construcción del inacabable proyecto de España.

El crecimiento económico de Aragón se ha situado por encima de la media española y europea en el último ejercicio, hasta el punto de que el consejero Bandrés ha estimado un incremento del Producto Interior Bruto para este año 2005 de un 3,2 por ciento. Pese a fenómenos de deslocalización como Moulinex o el expediente de regulación en General Motors –que prevé pérdidas también para 2005 en su filial europea, por lo que intensifica sus planes de rentabilidad reduciendo costes con los proveedores y recurriendo a componentes de mercados como el chino–, la producción industrial ha mantenido un buen ritmo y el consumo ha proseguido su tendencia ascendente tanto en la construcción como en la compra de automóviles, con 33.566 unidades en total y una subida del 10,47% frente al 9,8% de media nacional. Eso sí, se mantiene la gran desigualdad territorial como queda constatado por el hecho de que Zaragoza alberga en la capital y su área de influencia 46 de las 53 grandes empresas, aquellas cuyo volumen de ventas supera los 55 millones de euros.

El problema demográfico ha adquirido unas expectativas más halagüeñas, en buena medida por el fenómeno de la inmigración, hasta el punto de que Aragón ha pasado de ser

región emisora a receptora de recursos humanos, como refleja un estudio de la Fundación para el Desarrollo de Aragón (FUNDEAR), que indica un crecimiento de la población aragonesa del 25% en los cien últimos años, si bien el incremento fundamental se fija en Zaragoza, que ha multiplicado por seis su censo. Los últimos datos, de 2003, revelan la misma dirección, con 19.494 habitantes más, de los que 16.585 se empadronaron en el área de influencia de la capital. De cualquier modo, el Banco de España advierte que Aragón está por debajo del número de trabajadores para resolver la financiación de las pensiones, y que la inmigración no podrá solucionarla por la presión del envejecimiento de la población, aunque su contribución hará crecer el PIB en un horizonte temporal amplio cuando acumule capital humano y cualificación profesional.

El paro disminuyó el 7,89 por ciento en Aragón, la segunda comunidad más beneficiada en el año 2004 y la que cuenta con una menor tasa anual, con un 5,77% y 30.696 personas en esa situación. También Huesca es la provincia con una tasa más baja de España. Las estadísticas del Instituto Nacional de Empleo coinciden en su proporcionalidad con la Encuesta de Población Activa (EPA), que reveló un crecimiento del empleo en Aragón del 2,5% y una tasa de paro del 5,27%. Bien es cierto que no desaparece el fantasma de la temporalidad, pero la evolución es favorable.

Los precios subieron un 3,2 por ciento en el año 2004, seis décimas más que en el ejercicio precedente, en buena medida por el encarecimiento del petróleo, el transporte, el alcohol y el tabaco. En el caso de la provincia de Huesca, se eleva ese porcentaje hasta el 3,8%. Evidentemente, el caballo de la inflación es difícil de retener.

En el consumo, preocupación social por el hecho de que las familias continúan incrementando a marchas forzadas el grado de endeudamiento por la carestía de los pisos, que ha subido un 15,5 por ciento en Aragón en 2004 (2.016 euros por metro cuadrado en total), colocándose como la segunda comunidad en subida tras Andalucía, al igual que Huesca es «vicelíder» en provincias, con un aumento del 21,5% (1.455 euros). El importe total de las hipotecas se había disparado, en los nueve primeros meses del año 2004, un 39 por ciento, con un desembolso medio por préstamo de 130.000 euros, esto es, un 17,9% más. Como se puede apreciar, el mercado inmobiliario no arrecia en su evolución al alza, aunque la previsión de las hipotecas es de moderación, un 17% frente al 24% del año pasado, y la última estimación abunda en la desaceleración de los precios, hacia el 10%. Un respiro en una vorágine inflacionaria de muchos años que ha dificultado indiscutiblemente el acceso de los jóvenes a la vivienda y motivado un nuevo impulso en las Viviendas de Protección Oficial (Iglesias ha anunciado 15.000 para esta legislatura) y el adelanto de un modelo intermedio entre las actuales VPO y las libres, como elementos reequilibradores de los precios tras un boom espectacular: en 2004, edificación récord con 675.000 viviendas y una estadística curiosa, ya que la patronal SEOPAN ha adelantado que, entre 1995 y 2004, el metro cuadrado se ha encarecido un 147% de media.

El comercio exterior aguantó las incertidumbres internacionales y factores determinantes como la fortaleza del euro frente al dólar o la continua elevación de los precios del petróleo, que sobre el papel dificultan la competitividad de las exportaciones. Sin embargo, las empresas aragonesas han vendido por valor de 7.166 millones de euros, un 4,36 por ciento

más que en el ejercicio precedente (en el conjunto de España fue del 6,04%), aunque las importaciones han crecido 8,70 puntos porcentuales (6.594 millones) por lo que la tasa de cobertura ha descendido cinco puntos, del 113 al 108 por ciento, y el superávit se ha fijado en 572 millones de euros frente a los 800 millones de 2003. Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Portugal, por este orden, son los mejores clientes. Evolución positiva, en cualquier caso, sobre un año histórico como fue el anterior, y con la nota disonante de la provincia de Huesca, que se dejó en 2004 la mitad del superávit de 2003, al pasar de 368 a 186 millones de euros, con un desplome de las exportaciones del 22,85% y un aumento de las compras del 6,58% que reflejan las dificultades crecientes de no pocos productos y servicios para encontrar hueco en los mercados internacionales. Mercados como el de China o el de los países de la ampliación europea están sustancialmente «virginales» en cuanto a implantaciones aragonesas, a pesar de su potencial creciente.

En el sector del comercio, el nuevo Plan General de Equipamiento Comercial de Aragón deroga la moratoria para la instalación de grandes superficies comerciales, medida que entrará en vigor en junio y que ha motivado ya el interés de grupos de la potencia del sueco Ikea, de Eroski, de Autocity y los anuncios de ampliaciones de Carrefour, Alcampo, Decathlon o Brico. El interés de los consumidores y la proximidad de la Expo son los argumentos de Aliaga para esta reforma, mientras el pequeño comercio alega al estimar que tendrá importantes afecciones que pondrán en peligro la estabilidad del sector, aunque el consejero apela a una garantía: toda implantación de gran superficie precisará de un estudio previo de impacto urbanístico y comercial y será rechazada aquella que sea negativa. Pero, de cualquier modo, iniciativas como Puerto Venecia y su motor, Ikea, conformarán el modelo de ocio y comercio (15.000 metros cuadrados para pubs y discotecas, hoteles, 18 cines, un IMAX, parques y jardines, restaurantes...) con proyección de futuro.

El turismo aragonés continúa con la búsqueda de su lugar bajo el sol, trabajando a todo ritmo para prepararse para ese gran examen que ha de ser la irrupción de millones de ciudadanos en la Expo 2008. De momento, en el año 2004 ha acaparado 2,2 millones de turistas y 5,5 millones de pernoctaciones, aunque los ingresos, al igual que ha sucedido en España (caída del 4,2%), no han sido lo satisfactorios que se esperaba. Pero lo cierto es que la construcción de dieciséis hoteles de gran calidad en las tres capitales, la nueva dimensión turística de iniciativas como Panticosa Resort, los campos de golf en Latas (Sabiñánigo) y Badaguás (Jaca) o el esmero para lograr una restauración de referencia nacional e internacional contribuyen a generar un marco turístico más esperanzador y más amplio y heterogéneo que las actuales 73.000 plazas hoteleras.

El sector turístico tiene unas expectativas muy prometedoras en sectores como el termal o el de hospederías, pero especialmente con la nieve. De hecho, los municipios del entorno de Anayet apuestan por la unión de las estaciones, Aramón acomete la ampliación en Formigal mientras reserva terrenos para crecer en Cerler hacia Castanesa y continúa con su estrategia inversora que, además, cuenta con el refrendo de la sección «Hombre y biosfera» de la UNESCO, que estima que las reservas de la biosfera son compatibles con el desarrollo sostenible de los territorios, por lo que se muestra favorable a la ampliación de Formigal por el efecto benéfico del turismo de esquí en la interrelación entre hombre y naturaleza.

En el apartado de las sombras, la deuda de Aragón supera los 1.000 millones de euros, el 4,5 por ciento del PIB, aunque, al igual que sucede con la deuda autonómica de toda España, con el 5,7%, es el menor índice de los últimos años. Los recortes de impuestos en tributos cedidos de Madrid motivan el crecimiento deficitario, mientras el Gobierno de Aragón sostiene que es preciso un nuevo Pacto de Estado sobre la financiación autonómica frente a la visión del vicepresidente Solbes de que sean las autonomías las que, con mayor capacidad normativa respecto a los impuestos que les son propios, maniobren con ellos para obtener los fondos precisos para sostener competencias con la Sanidad con subidas, por ejemplo, sobre tabaco o alcohol y con el denominado «céntimo sanitario de la gasolina». La reciente amenaza de huelga de Sanidad, que quedó anulada en el último momento tras un compromiso del ejecutivo aragonés de desembolso de 35 millones de euros para satisfacer las pretensiones del colectivo, evidencia esta problemática a la vez que suscita los recelos de la representación sindical mayoritaria de los 42.000 trabajadores de la administración autonómica. Un toro que no va a resultar sencillo de lidiar para el Gobierno de Marcelino Iglesias, y que empieza a «embestir» en sectores como el educativo, que exige las mismas atenciones que sus compañeros sanitarios de la función pública.

Evidentemente, dejar al albur de la libertad normativa a comunidades que parten con desequilibrios estructurales, como pretende el ministro Solbes en materia fiscal para financiar la sanidad y otras infraestructuras, tiene ventajas de autogobierno pero evidentes problemas en el punto de partida que convendría subsanar con criterios de vertebración territorial del Estado y de igualación de las oportunidades desde una lectura histórica. Que las autonomías puedan participar en el proceso de fijación de tarifas eléctricas, como contempla el nuevo plan energético 2006-2016, es positivo, pero el Gobierno de la nación tiene que ser un elemento regulador para evitar situaciones dispares y ciudadanías de primera y de segunda categoría.

Tampoco son halagüeñas las expectativas sobre la equiparación hombre-mujer en el mercado laboral, ya que la tasa de actividad femenina está veinte puntos por debajo de la masculina, mientras la tasa de paro triplica la masculina (en el caso del Alto Aragón, en un 3 por ciento). El Día de la Mujer en Huesca ofreció estadísticas que revelan la desigualdad en los salarios con un 33 por ciento a favor de los hombres... y aumentando, aunque en el conjunto de la comunidad autónoma las diferencias se acortan si bien se mantienen peores condiciones, contratos más leoninos y jornadas desfavorables.

Y suscita incertidumbres el futuro reparto de los fondos europeos, habida cuenta de que las previsiones son de aportar la mayor parte a los países recién incorporados y que, al igual que sucedió con España en 1986, requieren una atención superior para dotarles de instrumentos para la búsqueda de la convergencia con los quince anteriores, con mayor grado de desarrollo. Con esta perspectiva, pudiera ocurrir que tan sólo mantengan las ayudas regiones anteriormente en el Objetivo 1, con lo que Aragón quedaría en una situación desfavorable. Serán precisos buenos oficios del Gobierno central para intentar «rescatar» el máximo de contribuciones, porque resulta obvio que los mapas de la cohesión son difusos y no contemplan realidades tan dispares y contrastadas como las que se producen en nuestra comunidad autónoma.

Pero, de manera especial, preocupan las infraestructuras como elemento de vertebración territorial. Mientras la autovía Pamplona-Huesca-Lérida avanza a menor ritmo del deseado, al igual que sucede con la que unirá la capital aragonesa y Teruel, y al AVE se le pide más servicio y mejor, uno de los grandes déficit, la comunicación con Francia alcanza tal grado de dificultad que, mientras se avanza en los pasos por Lérida y se anuncian por Navarra para complementar los colapsados tránsitos por La Junquera e Irún, en el Pirineo central el país vecino actúa con absoluta deslealtad al aprovechar un socavón para cerrar durante más de medio año el acceso por el túnel de Somport a territorio galo para los vehículos pesados, a la par que anuncia que hasta 2018 no arreglará las carreteras que desembocan en una obra paradigmática de la ingeniería de comunicaciones europea que, no lo olvidemos, fue sufragada con fondos europeos por el interés supranacional que tenía. Con el Somport colapsado por la inaceptable actitud de la administración francesa y Bielsa y Portalet con graves problemas de vialidad en cuanto cae la nieve, el panorama no puede ser más desolador y la tan cacareada permeabilización de la cordillera pirenaica se queda en una mera formulación dialéctica sin efecto práctico alguno. Las instituciones europeas, tanto el Gobierno de Aragón como las Cortes, ya han mostrado su malestar e iniciado acciones para concienciar a Francia de que no se puede castigar esta zona del sur francés y del norte español. Pero, al igual que sucede con la aspiración del túnel de baja cota por Vignemale, al que se opone la milagrera población del valle de Lourdes temiendo una recesión turística, o el Canfranc, el escepticismo se impone a duros y puros golpes de realidad. Como los que se ha llevado un presidente Iglesias absolutamente desilusionado por la miserable –esto lo dice el escribano de este artículo, que el presidente es más comedido– actitud e ineptitud francesa. La barrera y la frontera tienen dos nombres: París y Gobierno de Francia.

La agricultura, en un brete

Preocupación en el sector agrario también por la inacabable sequía que ha asolado los campos aragoneses durante el último medio año, que ha dejado buena parte de los embalses de nuestra comunidad autónoma en una cuarta parte de su capacidad y, por tanto, con severas dificultades para iniciar la campaña de riego. La cosecha de secano puede quedar mermada (con una estimación de pérdidas superior a los 40 millones de euros, según ASAJA), después de un año bueno para herbáceos y viñedos y negativo para el arroz, los frutales y la ganadería en cualquiera de sus variedades. Las rentas de los profesionales de este sector primario caen en torno a diez puntos también por la subida de los precios de los carburantes, los fertilizantes y los piensos.

El agricultor, que constata la pérdida de recursos humanos en su sacrificado sector, tiene tantos referentes a los que prestar atención que le resulta complicado elegir cuál de los frentes mirar. Eleva la vista hacia el cielo en busca de la providencia en forma de agua, ante la preocupación por el proceso del Pacto de 1992 que tantas esperanzas suscitó a principios de la pasada década, y que va quedando en agua, pero de borrajas, en las principales regulaciones previstas, con Santaliestra descartado y cambiado por San Salvador, el recreci-

miento de Yesa en continua fase de redefinición y Biscarrués en el aire. La mitad de las obras del Pacto carecen de proyecto y de financiación. Eso sí, el Plan Nacional de Regadíos avanza con altibajos y las inversiones en modernización reciben 46 millones de euros que abonarán el Ministerio de Agricultura, el Gobierno de Aragón y los regantes. Pero nada consuela a las comunidades de regantes, que se preguntan cuál será su futuro ante la falta de claridad en el horizonte futuro, más allá de cuestiones anecdóticas y ridículas como la pretensión de devolver al panorama de actualidad la cuestión del trasvase con manifestaciones de cargos de la Generalitat valenciana denostando la pretensión de Monegros II de poner sus tierras en regadío, con absoluto desconocimiento de la historia y de la realidad, lo que demuestra una ignorancia impropia de quien ocupa un puesto de responsabilidad.

A esta desilusión que viene de dirección Madrid, se suma ahora la preocupación por la aplicación de la reforma de la Política Agraria Comunitaria para 2006-2013, que ha provocado como primer efecto un notable esfuerzo de trámites administrativos para los agricultores y ganaderos por la aplicación de un instrumento, el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas (SIGPAC), que surge con el objetivo de optimizar la información sobre cada propiedad de cara a ajustar las ayudas a la realidad del campo. Pero este método de medición se ha encontrado con importantes dificultades por cuando la información que está procesando no se corresponde con la realidad, por lo que el procedimiento promete alargarse. A su vez, preocupa el desacoplamiento de las ayudas respecto de la superficie o de la producción, si bien su aplicación parcial evita consecuencias totalmente negativas como el abandono de la actividad o la disminución de los censos. En todo caso, el pago de las subvenciones dará que hablar por la dificultad del procedimiento y por los destinos. No en vano, el 1% de los perceptores cobraba el 10 por ciento de las ayudas en 2003.

Con estas perspectivas, en todo caso, y habida cuenta de que se está potenciando una auténtica marca de calidad territorial que es el Valle del Ebro, promovida desde CREA y secundada en Navarra y La Rioja, el medio rural ha de incidir en el camino que, más en la teoría que en la fracasada práctica, alumbraba la PAC en las últimas décadas: cultivos de calidad para su transformación y, consecuentemente, retención del valor añadido y potenciación de la industria agroalimentaria. En estos momentos, con los datos del Gobierno de Aragón, 12.150 trabajadores están ocupados en 1.154 empresas de este sector, con una producción de 2.290 millones de euros y un consumo de materias primas procedentes de nuestros campos y granjas de 1.420 millones de euros, para una facturación global de 6.300 millones de euros, por lo que se erige en el primer subsector de la economía aragonesa por delante del automóvil.

Sumando la actualidad de las tres comunidades en torno al valle del Ebro, abarcarían el 8,41 por ciento del Valor Añadido Bruto de toda la agroindustria española, y la comunión de esfuerzos contribuiría a abrir puertas a los mercados nacionales e internacionales, obtener resultados de la investigación y de la tecnología y coadyuvar a la calidad de vida merced a una actividad que, hace siete años, un estudio de la Confederación Regional calificaba como «el gran pilar económico» de los inicios del milenio. Desafortunadamente, por la falta de iniciativa y de adaptación de los cultivos, nos hallamos con la paradoja de auténticos «eriales» emprendedores en espacios, como la provincia de Huesca, de tierras tan fértiles como desaprovechadas. Y ésa es una asignatura pendiente para el Alto Aragón y para el reequilibrio territorial.

Por el contrario, la buena noticia es el plan estratégico de Mercazaragoza, en el que ha entrado el Gobierno de Aragón como accionista, para crear la mayor plataforma alimentaria del noreste español duplicando su actual superficie para multiplicar el efecto de las actuales 140 empresas que facturan 471 millones de euros y dan empleo a 1.150 trabajadores. Y es que, en este sector, al éxito se llega a través de la excelencia y del carácter emprendedor.

La innovación como instrumento imprescindible

Una de las grandes prioridades que han quedado definidas en la Constitución Europea consiste en convertir la Investigación y el Desarrollo (I+D) en una prioridad absoluta, por cuanto ignorar esta evidencia representaría un error estratégico cuyas repercusiones negativas afectarían a la competitividad de la economía de la Unión.

Innovación, productividad y competitividad constituyen tres conceptos que son indisociables y que ocupan y preocupan a los expertos, que estiman que la reducción de la competitividad española en los mercados internacionales obedece al modelo basado en la competencia en costes y precios exclusivamente y a la especialización en productos con limitado valor añadido, dentro de un mercado global que exige una producción con gran contenido tecnológico y de innovación.

La ecuación I+D+i supone un elemento de diferenciación empresarial, y de hecho los dos primeros factores ya empiezan a ser acogidos con familiaridad por los emprendedores, no en el caso del incorporado más recientemente, el de la innovación y sus distintas aplicaciones a un producto nuevo en el mercado, a la mejora de un producto o a la prestación de un servicio novedoso. De hecho, la innovación aprovecha y da sentido a la investigación y la tecnología, ya que les da valor en el «mundo real» después de un análisis del mercado y de introducir con carácter pionero algo que los consumidores acaban convirtiendo en la parte de la demanda que más valoran.

Bien es cierto que muchas empresas están innovando aún sin ser conscientes del valor intrínseco que están desarrollando, cuando adquieren maquinaria, servicios o conocimiento que posteriormente llevan a la práctica. En el año 2002, según datos del Instituto Nacional de Estadística, desarrollaron actividades de I+D 6.025 empresas, por 32.339 que realizaron labores de innovación, un 20,6 por ciento del tejido industrial. Porcentaje que tan sólo supera a Grecia dentro de la Unión Europea de los Quince –la anterior a la ampliación–, cuya media es del 44%. Irlanda y Alemania superan el sesenta por ciento.

La nueva realidad implica que los viejos equilibrios entre costes e ingresos, con contención de aquéllos como instrumento de rentabilidad, habrá de dar paso a otra filosofía en la que la innovación, las nuevas tecnologías, la diferenciación del producto y la logística son las claves de la competitividad. Informes como el del Randstadt y el Instituto de Estudios Laborales de Esade suspenden a España en materia de I+D, educación, capital humano y gestión de alta tecnología por el reducido gasto en estos campos en comparación con la Europa de los 15. Así se demuestra con datos como el 4,4 por ciento del PIB que se invierte en tecnologías de la información, el más bajo de la Unión Europea.

El papel de la Administración en el impulso de la I+D+i es importante no sólo por la inversión, sino también por la introducción de medidas que favorezcan la inversión empresarial a través de financiaciones directas, exenciones fiscales, entrada de fondos de capital riesgo en empresas tecnológicas, promoviendo la cooperación empresa-universidad o apoyando la colaboración tecnológica internacional. El Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial está llamado a convertirse en una herramienta que cambie el panorama precedente y cumpla su misión de aumentar la competitividad de las empresas españolas en programas internacionales de cooperación tecnológica, apoyo a la transferencia de tecnología en el ámbito empresarial y creación y consolidación de empresas de base tecnológica. Sus objetivos son cuatro: incremento de los fondos I+D+i movilizados en el ámbito empresarial (en España hay una cierta paridad, mientras en otros países la iniciativa privada abarca dos terceras partes de la inversión), extensión de la cultura de la innovación en la empresa, fomento de la cooperación entre la oferta y la demanda tecnológicas y extensión de la red exterior del CDTI y creación de programas bilaterales en materia tecnológica con otros países.

Desde luego, no faltan alicientes en forma de programas nacionales y europeos, como el Plan de Internacionalización de Empresas Innovadoras organizado por el Instituto de Comercio Exterior, el Espacio Europeo de Investigación que quiere pasar del 1,9 al 3 por ciento del PIB en el año 2010, y los Programas Marcos de Investigación, Desarrollo y Demostración.

En el caso de Aragón, el tejido empresarial, en gran medida conformado por pequeñas y medianas empresas, tiene dificultades de interacción con la Universidad, que recibe más demanda de colaboración en I+D+i de la gran empresa. Evidentemente, el tamaño de los negocios impide que el emprendedor, ocupado en cuestiones más concretas y urgentes, adquiera conciencia de los beneficios que le puede reportar la innovación. En el año 2003, último del que se dispone de datos, el gasto en innovación superó los 600 millones de euros, tal y como se refleja en un informe de la consultora Append encargado por el Instituto Tecnológico de Aragón y la Cámara de Comercio e Industria de Zaragoza, titulado «Innovación en la Empresa Aragonesa». Los gastos internos en I+D representan tan sólo el 0,79 por ciento del PIB en nuestra comunidad autónoma, muy lejos del 1,18 de la media de España y el 2,5% de la Unión Europea. De acuerdo con el mismo documento, este porcentaje se eleva hasta el 2,01% cuando hablamos de innovación, el cuarto índice de España, merced en buena medida a la labor del Instituto Tecnológico de Aragón. Un sector muy propicio, el metalúrgico, tan sólo ha reclamado la colaboración de las universidades y otros centros académicos en un 9,2 por ciento de las empresas, por el 55,8% de España, y con el resto de actividades la proporción es similar, lo que da una clara muestra del camino tan largo que queda por recorrer en esta materia.

Camino que pretende recorrer el II Plan Autonómico de la Investigación, Desarrollo y Transferencia de Conocimiento de Aragón (I+D+i), que ha sido recientemente presentado y pretende el fomento de la iniciación a la investigación en empresas mediante el apoyo a la presentación de primeros proyectos a convocatorias nacionales y europeas, mediante la realización de diagnósticos tecnológicos, asesoramiento para la redacción del proyecto y, en materia de subvenciones, presentación y seguimiento del proyecto. El Departamento de Ciencia y Tecnología del Gobierno de Aragón, cuyo titular es Alberto Larraz, que duplicará

el presupuesto en esta materia durante la actual legislatura, persigue que cien empresas hayan participado, en tres años, por vez primera en convocatorias de este tipo de iniciativas, así como consolidar estructuras de investigación estables entre Universidad y empresa y foros de diálogo permanente ciencia-tecnología-empresa, facilitando la incorporación de docentes al tejido empresarial. Dos mil quinientos investigadores proyectarán, merced a los apoyos financieros públicos, el beneficio de sus trabajos a las distintas facetas de las empresas. En definitiva, una interrelación fructífera económica y socialmente.

DEMO y Walqa, viento en popa a toda vela

Francisco Ros, secretario de Estado de Telecomunicaciones, no se cansa de repetir en sus visitas a Aragón que nuestra comunidad autónoma es una de las cuatro que superan en penetración la media europea del 44,7 por ciento en lo que se refiere al acceso a internet, que en España tienen diez millones de ciudadanos (un 34%). Recientemente, recordaba Ros el empuje de Aragón en las Tecnologías de la Información y Comunicación, con un peso del 2,9 por ciento de los proyectos aragoneses en nuevas tecnologías en el total nacional frente al 1,3 del período 2001-2003.

En España, el 76,2% de las empresas están conectadas a la red y el 32,8% tiene sitio web con información corporativa, mientras el 23,5% realiza comercio electrónico, porcentajes inferiores a los de la Unión Europea pero con tendencia a converger estadísticamente.

La utilidad de las herramientas tecnológicas queda constatada por datos como el millón de personas que encontraron trabajo en España tras consultar los portales de empleo on line, hasta el punto de que el 40% de las ofertas laborales se divulgan a fecha de hoy a través de la red por el 15-20% en la prensa escrita tradicional.

De hecho, el 43,6 por ciento de las viviendas habitadas en Aragón tenían conexión a la red frente al 36,5% en España, según se desprende del último informe del Observatorio de la Sociedad de la Información del Gobierno de Aragón. El número de usuarios de ADSL ha crecido un 50% hasta las 68.000 líneas. Y, además, el Departamento de Ciencia y Tecnología busca el reequilibrio territorial en esta materia con un programa pionero en Ribagorza y Sobrarbe, ejemplos de comarcas con bajísima densidad de población, que estrenarán una nueva tecnología inalámbrica de banda ancha denominada LMDS/Wimax, que evita la fibra óptica y permite la alta velocidad a través de las ondas para superar los escollos de la difícil orografía. En el ámbito rural también, el programa «Telecentros.es» de la entidad pública empresarial Red.es ha abierto en Aragón 235 telecentros, el 26% del total de España, cuya finalidad es el fomento de las nuevas tecnologías en los pueblos.

Además del proyecto de Milla Digital –un barrio «inteligente» dotado de lo más avanzado en tecnologías– que enfrenta políticamente a los responsables consistoriales zaragozanos y los del Parque Tecnológico Walqa de Huesca sin absolutamente ninguna necesidad por cuanto pueden y deber ser complementarios e incluso generar sinergias entre ellos, dos referentes claros en este apartado: el propio parque oscense y la adjudicación a Zaragoza de la nueva versión europea de DEMO.

La capital aragonesa será el escenario, del 13 al 15 de junio, de la aplicación de esta gran feria tecnológica de Arizona (DEMO) con el nombre de Innovate Europe!, que será desarrollada y gestionada por Guide-Wire Group LCC, Informática El Corte Inglés y la Fundación Zaragoza Ciudad del Conocimiento. Un auténtico espectáculo que, en su genuina representación norteamericana, invita a la presentación de novedades que acaban siendo la plataforma de despliegue de grandes empresas. Zaragoza y Phoenix, que visitó el alcalde Belloch y una comisión de expertos, apuestan por aminorar la brecha digital todavía existente entre Europa y Estados Unidos. Esta prestigiosa organizadora del acontecimiento que es Chris Shipley aprecia en Aragón las condiciones idóneas frente a otros aspirantes como la francesa Lille, por el carácter innovador de los grandes proyectos en marcha y por la transformación de una economía industrial en una de servicios. Sin duda, Zaragoza es en junio la capital de la innovación tecnológica europea y mundial, un referente con vocación de continuidad.

El gran pilar en estos momentos de la vanguardia es el Parque Tecnológico Walqa, que empieza a crecer a ritmo vertiginoso y fructífero después de que Ecomputer y Meflur hayan estrenado edificios propios, se haya anunciado la instalación de seis nuevas firmas catalanas, madrileñas y aragonesas que crearán 350 empleos. Y el aldabonazo último ha sido el compromiso de Microsoft de ubicar en Walqa un centro de innovación que será banco de pruebas para las aplicaciones de Windows, el primero que la compañía del prestigioso Bill Gates crea en España, con lo que esto representa. Sin lugar a dudas, las buenas dependencias, los servicios de calidad y un entorno de una calidad medioambiental como el de Huesca constituyen los mejores atractivos para un personal que, en un alto porcentaje, tiene una elevada cualificación académica y profesional y reclama confort y sostenibilidad.

Un ejemplo claro del desarrollo tecnológico de las empresas que han apostado por el Parque Tecnológico Walqa lo tenemos en Meflur, la continua aventura de Bernabé Noya que acaba de crear dos nuevas empresas en ese espacio especializado oscense, Gemytel y Frog2Frog, y que ha estrenado edificio propio en el Parque a la vez que ha celebrado su expansión internacional con la alianza con Euronet Worldwide, compañía del Nasdaq que ha aportado 18 millones de euros para su integración accionarial en Movilcarga. Los 450 millones de euros de facturación y los 600 empleados del grupo montisonense son el referente último del crecimiento exponencial de una tecnológica de referencia nacional y mundial.

La logística como reclamo

El consejero de Obras Públicas, Transportes y Urbanismo, Javier Velasco, defiende que la decisión de convertir la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) en la más grande por extensión de Europa está reportando buenos beneficios en materia de interés exterior y de implantaciones concretas. El incipiente pero palmario éxito de la iniciativa ha alentado la planificación de nuevos espacios logísticos en Teruel (PLATEA, con sus 2,5 millones de metros cuadrados, ya es un proyecto en marcha con el precio definido de 50 euros por metro cuadrado), Huesca (1,1 millón de metros cuadrados) y el del transporte de Fraga (700.000 metros cuadrados).

De momento, la Plataforma Logística Multimodal de Zaragoza, con sus 13 millones de metros cuadrados en un entorno geoestratégicamente perfecto como reclamo, está recibiendo continuas «proposiciones» que, naturalmente, atiende, aunque haya algún caso que al final ahuyente su compañía por la ley de la oferta y la demanda entre ciudades grandes que, a fecha de hoy, compiten cual si se tratara de empresas ofreciendo condiciones competitivas en muchos casos. La aragonesa, en cualquier caso, está saliendo victoriosa como lo demuestra el hecho de que el propio Financial Times dedicara un espacio a Zaragoza con motivo de su programa internacional de investigación en logística, impulsado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts y el Gobierno de Aragón. El rotativo británico define el «puerto seco» de Zaragoza como el centro de logística para el sudoeste de Europa.

Porcelanosa, la gran compañía de productos cerámicos con más de tres décadas de experiencias de éxito a sus espaldas, ha adquirido 36.000 metros cuadrados en la plataforma logística zaragozana, donde invertirá 22 millones de euros y generará cien empleos.

Una muestra de cómo la administración –en este caso la autonómica y la municipal zaragozana– y las entidades financieras –Ibercaja y CAI– impulsan de manera decisiva el progreso empresarial de una comunidad a través de la oferta de infraestructuras, servicios y facilidades.

Incentivar las inversiones es el objetivo, igualmente, de las cuatro sociedades de capital riesgo de la Diputación General de Aragón que veían la luz a primeros de año, cuando la Comisión Nacional del Mercado de Valores refrendaba la creación de Savia Capital Innovación, Savia Capital Crecimiento, Savia Capital Atracción y Savia Conversión, cuyo objetivo es el de canalizar fondos de inversores privados hacia proyectos en Aragón, promocionando y generando unas condiciones competitivas merced a la colaboración de las instituciones y la iniciativa privada.

Savia invierte en capital de empresas no cotizadas en mercados de valores, que tengan una tasa interna de rentabilidad mayor del 15% y cuyos proyectos sean viables y sostenibles. Se desinvierte en un plazo de entre tres y cinco años. Ha analizado en sus tres primeros meses de funcionamiento 130 operaciones y ha aportado ya cuatro millones al Grupo Sallén de Binéfar y 1,7 millones al proyecto Lock Linux.

Una colaboración entre administración y cajas que el consejero de Economía, Eduardo Bandrés, asegura que estrena un modelo de relación con las entidades financieras consistente en crear redes de cooperación en lugar de relaciones de jerarquía, «avanzando hacia estructuras flexibles de canalización del ahorro de las cajas hacia inversiones de interés general, pero dirigidas por operadores privados de mercado». La cesta de los frutos ya se está recogiendo.

Kyoto y buenas prácticas

La firma del Protocolo de Kyoto el 16 de febrero contra el cambio climático abrió los ojos de la humanidad hacia el medio ambiente. Suscribieron el documento 141 países y organizaciones económicas regionales que representan al 80 por ciento de la población del mundo, que superan, gracias a la adhesión de países desarrollados, el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo industrializado para hacer posible su entrada en

vigor. Tan sólo han mostrado sus dudas tres Estados industrializados, que son Australia, Estados Unidos y Mónaco. La gran potencia mundial, que debería reducir la tercera parte de las emisiones del conjunto del planeta, muestra sus reticencias desde una visión que sólo puede cambiar cuando perciba que la preservación medioambiental es compatible con un progreso económico sostenible, algo que no perciben los grandes grupos de presión a la administración Bush. El Protocolo es legalmente vinculante para los participantes, aunque la Unión Europea ya había legislado en esta materia para disminuir las emisiones a la atmósfera con respecto a los niveles de 1990. Kyoto reforzará los esfuerzos globales para detener el cambio climático y es el punto de partida de mecanismos flexibles basados en el mercado para que los gobiernos alcancen los objetivos de manera económicamente eficaz. A través de los proyectos que forman parte del «Mecanismo de Desarrollo Limpio», se transfieren tecnologías avanzadas a las naciones en vías de desarrollo, y a partir de 2008 se podrán intercambiar las tasas de emisiones e invertir en proyectos de reducción en otras naciones industrializadas. Establece multas para las partes que incumplan sus compromisos.

En el caso de España, se prepara un nuevo Plan de Eficiencia Energética y de Energías Renovables para reducir las emisiones, que habían subido en un 45% desde ese año 1990 de referencia. De momento, el esfuerzo será de 80 millones de euros anuales hasta el ejercicio 2007.

Pero, evidentemente, la aplicación de estas normativas siempre acarrea problemas de ajustes que, en el caso de Aragón, pueden ser muy importantes. De hecho, el umbral entre los dos ejercicios ha estado marcado por las pretensiones de nuestra comunidad de que el Ministerio de Industria flexibilizara la reglamentación para garantizar el consumo de carbón autóctono y evitar, de esta manera, el peligro para la continuidad de las centrales de Teruel, Escucha y Escatrón. Los derechos de las centrales de carbón pasarán de 55,4 millones de toneladas actuales a los 43,51 millones en 2007, mientras las de ciclo combinado se potencian al permitir el tránsito de 17 a 28 millones. La rentabilidad se complica para las tres plantas turolenses, y el consejero Aliaga estima que es factible hasta con precios de 45 dólares por tonelada. Al final, Aragón ha obtenido un 5% más de derechos de emisión, aunque la escasa receptividad hacia las alegaciones de Teruel contra el Plan Nacional de Asignación obliga al Gobierno aragonés a reclamar que se compense con primas al consumo y a la generación del carbón autóctono o con la prórroga del plan de la minería para evitar devastadoras consecuencias sobre el porvenir de estas comarcas, cuya fuerza laboral está garantizada en un corto plazo pero plantea incertidumbres a medio.

Se presenta en la Feria Internacional de la Energía de Madrid (GENERA), a finales de febrero, el borrador del Plan Energético 2005-2012, que abunda en que Aragón duplicará su potencia energética antes de siete años para seguir exportando, de 4.517 megavatios a 9.000. Hay que tener en cuenta que la producción de energías renovables respecto al consumo de energía en Aragón es del 14 por ciento y el abastecimiento energético es del 36%. El consumo se ha incrementado un 22,5% desde 1998 a 2004 y el 70 por ciento se reparte a partes iguales entre el transporte y la industria. A las centrales de ciclo combinado de Escatrón, Castelnou, Osera y Fayón, se suma una gran instalación en Ballobar y Velilla de Cinca, proyectada por la empresa Global 3 Peaker S.L.U., con 800 mw, con una inversión de 400 millones de euros y 200 empleos de previsión en el momento de su puesta en funcionamiento.

En la apertura de Congreso Internacional de Energías Renovables y Calidad de Potencia, el consejero Aliaga da a conocer las directrices del Plan Energético, que llevará tres «horizontes» hasta 2007, 2009 y 2012, incidiendo en el ahorro, la eficiencia y la promoción de las energías renovables, especialmente la solar, la fotovoltaica y la eólica, para generar valor añadido que quede en el territorio y para controlar la cantidad de emisiones de CO_2 a la atmósfera. Si se mantiene el protagonismo productor y comercializador y, además, se atiende a las directrices marcadas por Kyoto, la Unión Europea, el Libro Blanco de la energía y la estrategia de eficiencia energética que se revista en España, convendremos que se habrá contribuido decisivamente a legar un Aragón mejor a generaciones venideras. Indudablemente, el futuro lleva esa dirección.

Otra consecuencia de Kyoto estriba en la elevación del precio de la electricidad, ya que los derechos de emisión superiores a los 20 euros por tonelada lanzarán la tarifa por encima de un 5%. Hay que tener en cuenta que este sector es el responsable del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en España, y las empresas recibirán asignaciones de derechos, que les exigirá la asunción de un coste asociado a la lucha contra la contaminación. De 2005 al 2007, no subirán los precios más de dos puntos, pero las previsiones son superiores a partir de ahí si los precios de los derechos por tonelada de CO_2 alcanzan los veinte euros, que aumentarían entre un 3,8% y un 5,7% para derechos de 25 euros por tonelada. De todos modos, el gobierno tendrá en su mano instrumentos de regulación que, paradójicamente o no, habrían de pasar por el impulso de una liberalización que hasta ahora ha tenido un escaso impacto en los precios energéticos en la zona euro. La falta de información, según la Comisión Nacional de Energía, es el elemento responsable de la escasa movilidad entre operadores del sistema.

En materia medioambiental también, la Confederación Hidrográfica del Ebro ha endurecido la vigilancia de los vertidos industriales con un plan que triplica el control a las empresas con mayor potencial contaminante. Anualmente, se abren en torno a 850 expedientes, de los que 600 concluyen con imposición de una multa. En el mes de mayo, expira el plazo para la aplicación de la nueva normativa, que prescribe la formulación de una declaración y un registro. Es la transición hasta la eliminación definitiva de todo vertido tóxico o peligroso, que será obligatoria en 2015 en toda la Unión Europea.

Son los costes derivados de la conservación medioambiental, que ha de ser el gran soporte económico de este siglo además de una obligación moral. Otra buena práctica, no ajena a este anterior aspecto, es la de la Responsabilidad Social Corporativa, que el Gobierno de Aragón quiere potenciar mediante medidas como la puntuación en los contratos públicos. Con las recomendaciones de Naciones Unidas, se pretende que las empresas emprendan políticas de contratación indefinida, prevención de riesgos laborales, incorporación de plantillas de empleados discapacitados y sostenibilidad en el desarrollo con un equilibrio entre la parte económica y la ambiental.

De hecho, ya se ha implantado el primer premio a la Responsabilidad Social en Aragón, que ha recaído en Harineras Villamayor de Huesca, que, por encima del galardón, valora que el beneficio estriba en la realización de las personas que trabajan en esta empresa. Buenas acciones y buenos rendimientos, una combinación socialmente impecable.

Formación de recursos humanos

Uno de los grandes déficit que ha padecido nuestra comunidad autónoma es el de los recursos humanos, como consecuencia de la despoblación por falta de oportunidades, que ha repercutido favorablemente en comunidades como la catalana o la vasca, que, cuando apelan al diferencial entre su aportación al Estado y lo que perciben, deberían contabilizar cuál ha sido la contribución de las regiones emisoras de trabajadores al desarrollo actual de esos prósperos territorios. Afortunadamente, la tendencia se está invirtiendo como consecuencia del proceso general de inmigración que registra España y por el potencial económico de Aragón, que en estos momentos se suma al procedimiento de regularización de extranjeros en el que colaboran los empresarios y que llama a casi cincuenta mil personas que tienen tarjeta sanitaria pero están en situación anómala.

La Confederación Regional de Empresarios de Aragón ya denunció hace una década, en una magnífica obra dirigida por Miguel Ángel Hidalgo, que uno de los grandes obstáculos para el crecimiento económico de Aragón y, más concretamente, de sus empresas y emprendedores consistía en la falta de adecuación entre el sistema educativo y el mercado laboral, de tal guisa que los centros académicos alumbraban licenciados, diplomados o titulados de cualquier grado que no encontraban una fácil salida al mundo del trabajo mientras las empresas sufrían por las carencias de mano de obra o de servicios cualificados con los que atender las carteras de pedidos que cada vez eran más notables.

Sin dudarlo, la formación profesional constituye una de las principales asignaturas que todavía no ha aprobado esta comunidad autónoma, como no lo ha hecho el conjunto del Estado, lo que se refleja en efectos como el fracaso escolar y la falta de prestigio de esta alternativa de la enseñanza en contraposición a otros países como Alemania y Reino Unido, que apuestan por una vía más pragmática y más equilibrada entre la universidad y la formación profesional de alto nivel técnico.

Las disfunciones se perciben en otros datos reveladores, por ejemplo el hecho de que un tercio de las carreras cubre menos de la mitad de sus plazas, por lo que el Gobierno de Aragón y la Universidad anuncian dobles titulaciones o enseñanzas semipresenciales para solventar la falta o exceso de demanda.

A las titulaciones actuales, cerca de la treintena, se han sumado en el nuevo mapa las de Óptica y Optometría y Filosofía en Zaragoza, Odontología en Huesca, Ingeniería Técnica de Obras Públicas especialidad en Construcciones Civiles en La Almunia, y Bellas Artes en Teruel. Ampliación que no ha satisfecho en la capital turolense, que aspiraba a Comunicación y Arquitectura, decisiones que se dejan para más adelante, cuando se recomponga la estructura de acuerdo con el Espacio Europeo de Educación Superior que entra en vigor en vísperas del verano para homologar en la UE el importante capítulo de la formación.

Una buena noticia, aunque naturalmente sometida a discrepancias, ha sido la irrupción de la Universidad privada San Jorge promovida por la Fundación San Valero, que ha recibido el visto bueno de las Cortes de Aragón y la luz verde del Gobierno de Aragón, que acepta que se impartan los estudios de Periodismo y Publicidad y Relaciones Públicas y las ingenierías de Organización Industrial e Informática. Las otras cinco peticiones (Comunicación Audiovisual,

Psicología, Bellas Artes, Arquitectura e Ingeniería Superior de Obras Públicas) se posponen hasta la citada puesta en marcha del Espacio Europeo. Los responsables de la Fundación quedan satisfechos a medias por estimar que Psicología o Arquitectura tienen una gran demanda, pero expectantes ante posibles incorporaciones posteriores. En mayo, se clarificará más el panorama con el catálogo de carreras de grado que elaborará el MEC con el criterio europeo. Sin duda, el mundo universitario se enriquece y, si tanto la pública como la privada saben acercarse a la sociedad y a la empresa, los réditos serán sustanciosos para todos.

La televisión de la «autoestima»

Había estado durante años durmiendo el sueño de los justos, después de que la primera intentona de fundar una televisión autonómica concluyera de manera traumática, con una moción de censura y un cambio de gobierno que quebró sustancialmente la vida social y política de Aragón.

Doce años más tarde, los mismos argumentos que en aquel momento fueron caballo de batalla, la autoestima y la confirmación identitaria, y con la confluencia de grupos empresariales mediáticos, iniciativa privada en general y administraciones, se anuncia la puesta en marcha de la Radiotelevisión Aragonesa que dirigirá Jesús López Cabeza, hasta el momento hombre fuerte dentro del Instituto Aragonés de Fomento, quien ha anunciado que será una programación próxima y de calidad, en la que se optimizarán al máximo los recursos y con la que se contribuirá a la vertebración social y territorial. Amén, naturalmente, de la búsqueda del ansiado y difícil liderazgo frente a las ofertas de las televisiones nacionales y sus espacios escatológicamente exitosos.

La radio y la televisión autonómica empezarán sus emisiones en verano y la previsión es que estén en funcionamiento pleno en otoño. La apuesta es por una televisión pública, ágil y con gasto bajo control de los organismos pertinentes, entre ellos la comisión de control que se ha constituido de acuerdo con la ley de 1987 que contemplaba la creación del ente audiovisual. En principio, se anuncia un coste de treinta millones de euros al año y un modelo consistente en la contratación del grueso de la producción en el exterior. La previsión es emplear a cincuenta personas, incluidos los altos cargos, y habilitar una red propia de comunicaciones digitalizadas que costarán tres millones de euros. Se pretende llegar al 97 por ciento de la población altoaragonesa.

Una definición que va a coincidir prácticamente en el tiempo con el proceso de reconversión al que va a obligar el «apagón analógico» en 2010, año a partir del cual las 28 televisiones locales de la actualidad habrán de optar a nuevas licencias y realizar notables inversiones, aunque, al ritmo al que marchan las telecomunicaciones, nada es previsible en este momento.

Pioneros constitucional-europeos

No deja de resultar curioso que uno de los países que más hubo de «batallar» para su integración en la Comunidad Económica Europea, que se materializó el 1 de enero de 1986 después de años de gestiones intensas que chocaban contra la desconfianza hacia una larga his-

toria de dictadura desde los «Seis» constituyentes, se haya convertido en el referente de los dos grandes procesos acontecidos en los últimos dos lustros. En primer lugar, la convergencia en la Unión Económica y Monetaria que España superó de manera sobresaliente en una carrera contrarreloj para cumplir los criterios de Maastricht, con el gobierno de José María Aznar. Y el pasado 20 de febrero, la ratificación mediante referéndum por el pueblo español del Tratado para la Constitución Europea, en una jornada electoral en la que la abstención del 57,68 por ciento fue una nota dominante, como lo fue también el altísimo refrendo, entre los que sí acudieron a las urnas, del texto encaminado a convertir Europa en un lugar como lo hubieran soñado los Schumann, Adenauer o Monnet. Uno de los grandes adalides de la unión del Viejo Continente, Winston Churchill, decía en 1946 en Zurich que «debemos construir una especie de Estados Unidos de Europa. Sólo así podrán cientos de millones de trabajadores recuperar las sencillas alegrías y esperanzas que hacen que valga la pena vivir. El proceso es muy simple. Tan sólo se necesita el compromiso de cientos de millones de hombres y mujeres para obrar bien y no mal, obteniendo como premio su bendición en lugar de su maldición».

No es tarea fácil, ni mucho menos, poner de acuerdo a cientos de millones de europeos que, como también aseguraba el contundente estadista británico, llegarán a la plenitud de tal condición cuando paseen por la calle con la convicción interna, y sin precisión de una interiorización intelectual, de que su primera gran condición es pertenecer a una comunidad llamada Europa. Y el camino va a ser tan largo y angosto como vaticinaba la romántica canción de los Beatles. De hecho, hay países muy reticentes a la confirmación del documento elaborado por Giscard d'Estaign, que evidentemente no es el mejor para España respecto a las pretensiones de Niza, pero que al final requerirá de generosidad por parte del conjunto de los Estados si se quiere la aplicación de una Constitución que regule el marco en el que se desarrollarán los derechos y los deberes de los ciudadanos de una Europa de rostro amable, competitiva en lo económico y cohesionada en la aplicación de políticas que le confieran el protagonismo que le corresponde por historia y por cultura en todo el mundo.

Remontándonos al año 1986, los humoristas repetían, en tono cañí, aquello de «ya semos europeos», parodiando el concepto que desde el exterior se podía tener de un pueblo que cuenta con una larga y rica tradición de convivencia entre culturas y civilizaciones y una literatura universal que se simboliza en el cuarto centenario de *El Quijote.*

Y, precisamente, con hidalguía va a ir el pueblo español al frente de la construcción europea, mucho más de lo que pueda dar a entender esa participación del 42,32 por ciento, que en un 76,72 por ciento ha apostado por dar el visto bueno al Tratado propuesto por la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Porcentajes que tuvieron todavía una mayor contundencia en Aragón, donde el 80,94% se decantó por el sí, con una participación también superior a la media española, del 45,02%.

Conforme se vayan materializando los pertinentes trámites de ratificación que ha contemplado cada país, se irá configurando un nuevo espectro europeo ya con 25 países nada menos, que constituye una representación extraordinaria de la realidad social, cultural, económica y política del Viejo Continente. Como esgrimía el canciller alemán, Gerhard Schroeder, en su visita a Zaragoza con motivo de la campaña del referéndum, la interrelación

entre las materias es absoluta, empezando por un asunto que preocupa a todos, como es el de «la seguridad, que siempre es también económica y social. Necesitamos una Europa moderna, fuerte, pacífica y social». Y agregaba que la fortaleza económica no excluye una Europa «fuerte en lo social».

Este Tratado, que nace con la voluntad de erigirse en marco estable y duradero para el futuro de la unión, alude en varias ocasiones a la competitividad y al reconocimiento del papel de los interlocutores sociales y de la importancia de un diálogo social autónomo. De hecho, las organizaciones de pequeñas empresas, como CEPYME, estiman que la Constitución generará las condiciones que se necesitan para el fortalecimiento de la competitividad, las adaptaciones a los cambios estructurales, las perspectivas de creación de empleo, el aprovechamiento del potencial de la Unión Económica y Monetaria y la irrupción en los mercados exteriores con criterios de calidad y de innovación.

El Tratado de la Constitución Europea recoge materias de exclusiva responsabilidad de la Unión Europea en nombre del conjunto de los Estados, como la competencia en el mercado interior o el comercio con terceros países.

En otro nivel, los ámbitos en los que la actuación de la Unión da un valor añadido a la acción de los Estados miembros, las denominadas competencias compartidas, como las grandes políticas de mercado interior, la política agrícola común, los transportes, el medio ambiente, el asilo y la inmigración y la cooperación judicial y policial.

En una tercera categoría, actuaciones de la UE en apoyo de las acciones de los Estados, en cultura, educación, deporte o protección civil.

En las políticas económicas y de empleo, los Estados miembros consideran que la Unión debe coordinar sus políticas nacionales. La actuación de la UE se limita aquí a garantizar que todos armonizan sus directrices en aras de una superior eficacia, pero sin contemplar una legislación común.

Se aplican los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como base de actuación de la Unión Europea, el primero para garantizar que la UE sólo actúe si su acción resulta estrictamente necesaria y además aporta valor añadido a la acción de los Estados miembros garantizando decisiones cercanas a los ciudadanos, y el segundo asegurando la correcta ejecución de las competencias al prescribir que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excedan lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Los parlamentos nacionales tendrán la opción de influir sobre el proceso legislativo.

Igualmente, se simplifican los instrumentos que permiten a la Unión ejercer sus competencias, limitando a seis los instrumentos jurídicos: ley, ley marco, reglamento, decisión, recomendación y dictamen.

En este espacio único de libertad, seguridad y justicia, con ausencia de controles en las fronteras interiores y mayor vigilancia en las exteriores, se aplican las políticas respetando el principio de solidaridad, incluido el ámbito financiero.

El euro, la Unión Económica y Monetaria y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento seguirán siendo buenos instrumentos para el soporte de una Europa definitivamente de los ciudadanos, de la cohesión de políticas exteriores e interiores y de vertebración territorial para equiparar las oportunidades del primer europeo al último.

Opinión del experto

Empresa: **Savia Capital Inversión, S.A.**
Entrevistado: **Santiago Coello**
Consejero Delegado y Director General de Savia Capital Inversión, S.A.

1. ***¿En qué consiste el proyecto SAVIA y qué sociedades la componen?***

Respuesta.–SAVIA Capital Inversión, S.A. es una empresa pública que actúa como instrumento del Gobierno de Aragón para la promoción del capital riesgo en nuestra Comunidad Autónoma.

La Sociedad, con un capital social de 25 millones de euros, está participada en su totalidad por el Gobierno de Aragón, y ha promovido la creación de cuatro Sociedades de Capital Riesgo, que van a manejar en conjunto 60 millones de euros para invertir en proyectos:

- SAVIA Capital Innovación, enfocada hacia proyectos que promocionen el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos sistemas de gestión en las empresas.
- SAVIA Capital Crecimiento, dedicada a las inversiones en empresas existentes con proyectos de expansión, de mejora de competitividad y de modernización.
- SAVIA Capital Atracción, para empresas o proyectos que atraigan inversiones exteriores a la región.
- SAVIA Coinversión: dirigida a atraer a los grandes fondos nacionales y extranjeros para proyectos de gran volumen inversor.

2. ***¿Qué es una sociedad de capital riesgo?***

Respuesta.–El Capital Riesgo podría definirse como un instrumento de financiación mediante el cual una entidad inversora inyecta capital en una empresa en una determinada proporción, habitualmente minoritaria, y por un espacio de tiempo concreto, aportando además un valor añadido en forma de participación activa en el consejo de administración.

Estas entidades inversoras pueden ser de dos tipos: sociedades de capital riesgo o fondos de capital riesgo:

- **Sociedades de Capital Riesgo (SCR),** son sociedades anónimas cuyo principal objeto social consiste en tomar participaciones temporales en el capital de empresas no financieras cuyos valores no coticen en el primer mercado de las Bolsas de Valores. Para desarrollar su objeto social, las SCR podrán facilitar préstamos participativos, así como llevar a cabo otras formas de financiación, si bien, en este último caso, únicamente para sociedades participadas. También podrán realizar actividades de asesoramiento a las empresas participadas.
- **Fondos de Capital Riesgo (FCR),** son patrimonios administrados por una Sociedad Gestora de Entidades de Capital Riesgo, que como objeto social principal tienen el mismo definido anteriormente, sólo que no tienen la forma jurídica de sociedad mercantil y, por lo tanto, su funcionamiento es más limitado.

En estos momentos, el Gobierno central está preparando una nueva Ley de Capital Riesgo que, si prospera conforme a su borrador actual, permitirá invertir a las SCR en empresas cotizadas en el primer mercado, si bien con obligación de abandonarlo en un plazo, además de ampliar los servicios de asesoramiento a empresas no participadas.

3. *¿Quiénes participan en las sociedades?*

Respuesta.–Los socios de referencia son, de mayor a menor aportación, Savia Capital Inversión, con 24 millones de euros; Ibercaja, con 12 millones; CAI, con 6 millones; Multicaja, con 1,74 millones; Cajalón, con 1,55 millones; Telefónica Capital, con 1,5 millones, y Caja Rural de Teruel, con 1,74 millones. Se prevé que, en una segunda ronda de inversores, se completen recursos hasta alcanzar los 60 millones de euros en total.

Hay que destacar también que las cuatro sociedades de capital riesgo tienen encomendada la gestión a dos sociedades gestoras de entidades de capital riesgo privadas, Going y Möbius, lo que hace que el proyecto Savia esté totalmente profesionalizado.

4. *¿Qué razones han llevado al Gobierno de Aragón a liderar un proyecto de esta naturaleza?*

Respuesta.–Son objetivos del Gobierno de Aragón fortalecer la competitividad e impulsar la innovación y el crecimiento de las empresas de Aragón, así como el fomento de la diversificación sectorial hacia sectores de interés preferente, la modernización de los modelos de gestión, especialmente de las empresas de tamaño pequeño y mediano y empresas familiares.

Por otro lado, el Capital Riesgo es una poderosa herramienta para fomentar la actividad empresarial e innovadora de una comunidad, ya que pone capital a largo plazo a disposición de proyectos empresariales que de otro modo encontrarían dificultades financieras para acometerse sólo con endeudamiento, y constituyen además una eficaz vía de aportación de valor a los emprendedores a través de la asistencia a los consejos de administración, al tiempo que ponen a su alcance unas amplias redes de interrelaciones empresariales.

Sin embargo, esta herramienta financiera no estaba lo suficientemente presente en nuestra Comunidad Autónoma, por dos razones fundamentales: la pequeña dimensión de nuestras empresas, lo que hace que sus proyectos sean menos rentables para las entidades de capital riesgo ya existentes en el mercado, y la falta de cultura empresarial en Aragón para abrir el accionariado y el consejo de administración a inversores financieros.

Por ello, el Gobierno de Aragón ha decidido suplir esta carencia del mercado liderando una iniciativa compartida con inversores privados que, de hecho, aportan en conjunto más fondos que el primero. En este sentido, hay que resaltar que la colaboración de las entidades financieras aragonesas ha sido ejemplar, a lo que sin duda ha contribuido la profesionalización y seriedad del proyecto Savia. Tenemos, como resultado, cuatro Savias especializadas para la pequeña y mediana empresa aragonesa.

5. ***¿Cuáles son los objetivos inmediatos?***

Respuesta.–Queremos realizar unas jornadas empresariales que den a conocer mejor el capital riesgo y Savia a nuestros empresarios. Mientras tanto, seguimos estudiando proyectos: ya tenemos aprobados cuatro y se prevé que el ritmo no decaiga; afortunadamente, la reacción de los empresarios aragoneses está siendo muy buena.

6. ***¿Cómo contribuirá a la economía de la Comunidad Aragonesa este proyecto?***

Respuesta.–El Capital Riesgo es uno de los mejores instrumentos de política económica para el crecimiento económico sostenido y la creación de empleo. Según ha podido estudiarse de las iniciativas existentes hasta ahora en Europa, se dan los siguientes efectos:

- –El Capital Riesgo facilita financiación imprescindible para proyectos empresariales en crecimiento que no son financiables vía endeudamiento, dadas las limitaciones de las entidades financieras a la hora de asumir riesgos de negocio.
- –Las compañías participadas por capital proveniente del Capital Riesgo estimulan la economía a través de la creación de empleo, creciendo a mayor ritmo que otras empresas, invirtiendo en I+D, y expandiéndose internacionalmente.

Si comparamos las ventajas del Capital Riesgo frente a otras iniciativas públicas más tradicionales en las Comunidades Autónomas, como son las subvenciones, entendemos la importancia de la promoción de esta actividad en el desarrollo de una región:

- •Tiene un efecto multiplicador sobre la inversión del sector público al atraer capitales privados a la región mediante la inversión directa en los fondos e indirectamente a través de la coinversión con otras entidades de capital riesgo nacionales o extranjeras.
- •Es una fuente de recursos permanente en el tiempo al producirse el retorno del capital una vez finalizado el período de inversión.
- •Aporta valor añadido a las compañías participadas en todas las áreas de negocio.
- •Permite realizar un control y seguimiento del capital invertido, lo que fomenta la transparencia en la asignación de recursos públicos.
- •No hay limitaciones legales en cuanto al importe del capital invertido ni hay que someterse a criterios estrictos y tasados de aprobación impuestos por entidades ajenas a la Comunidad Autónoma, en concreto el mapa europeo de ayudas.
- •Aplica criterios profesionales y de mercado en la selección de las oportunidades de inversión, lo que hace que los recursos públicos se destinen a los proyectos más interesantes.
- •Involucra a expertos independientes y a profesionales del sector privado, lo que enriquece la gestión de las compañías participadas.

Pikolín



La fábrica de camas y somieres Pikolín fue fundada en 1948 en un pequeño taller en el Arrabal zaragozano por Alfonso Soláns Serrano, hijo de un comerciante del sector. Las dificultades de abastecimiento de materiales eran enormes, en aquella dura posguerra. Sin embargo, a las primeras camas de latón seguirían otras de acero, y complementos varios de dormitorio. Es en la segunda mitad de los cincuenta cuando aparecen los somieres-cama plegables, y algo después los revolucionarios colchones de muelles. Inteligentes y continuadas campañas publicitarias hacen muy popular la marca. En los sesenta se producen diversas mejoras técnicas, basadas en la sucesiva introducción de materiales de poliéster, nuevos tapizados, camas pintadas, etc. Y al terminar la década, tras un acuerdo con la empresa americana propietaria, introduce el Springwall.

En 1973 se inaugura en la autovía de Logroño la nueva factoría que ocupa 180.000 metros cuadrados. De allí saldrán los célebres «guardaespaldas» y el colchón «Normablock», también concesión americana. En la última década surgen otros varios tipos y modelos, buscando la comodidad y salud de las espaldas de tantas personas afectadas hoy por dolores lumbares.

Con un decálogo de atención al cliente, un equipo directivo muy profesional, y un porcentaje fijo dedicado a investigación, la empresa logró, primera en el sector, el prestigioso ISO 9002, certificación de calidad. De sus investigaciones ha resultado, por ejemplo, la lámina de fibra de vidrio, y además de un convenio de colaboración con el Instituto Tecnológico de Aragón, cuidan de la formación de sus aprendices.

Antes de finalizar el siglo XX Pikolín era líder del sector con un 30 por ciento del mercado español (sus ventas alcanzaban los 17.000 millones de pesetas) y contaba con más de 1.200 trabajadores en tres fábricas (además de la central de Zaragoza, en Madrid y Sevilla), y en torno a cuarenta puntos de venta en el resto de España, incluyendo uno en Andorra la Vella y dos en Lisboa y Oporto (suponiendo casi el 20 por ciento del mercado portugués). Una flota de más de cien vebículos organiza el transporte y comunicación entre todos ellos y los clientes.

Desde 1996 Alfonso Soláns Soláns sucedió a su padre, fallecido en noviembre de ese año, en la dirección. La empresa es ya una sociedad anónima, pero el capital es mayoritariamente familiar, lo que lleva al nuevo director a participar activamente en la Asociación de la Empresa Familiar Española, que llegará a presidir.

Su «marca» es bien conocida en toda España por su apoyo a numerosas actividades deportivas (rallys, gimnasia artística, tiro), y sobre todo por ser, en sus últimos años, Soláns Serrano -un hombre campechano y rotundo- propietario mayoritario y presidente del Real Zaragoza (donde también le hereda su hijo), gozando de grandes triunfos como la Copa del Rey, 1994, y Recopa Europea, 1995.

Eloy Fernández Clemente

José Ramón Lasuén



Caricatura de Iñaki, 1977.

Nacido en Alcañiz (20-XI-1932), estudió y se doctoró en la hoy Universidad Complutense en 1959 y fue catedrático de Teoría Económica y decano honorario en la Facultad de Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, de la que fue uno de sus fundadores. De 1957 es su innovador estudio del crecimiento económico: «Sobre la tesis Harrod-Domar» en Anales de Economía. *Elabora con Manuel de Torres un estudio muy elogiado por Walter Isard y John H. Cumberland, que lo incluyen en su libro* Problems of Establishing Using Regional I-O Accounting *(París, OECE, 1961) y que abre nuevos cauces a la investigación económica mediante el análisis input-output, desarrollados en 1969 y 1973 en* Urban Studies.

En 1962 traduce el manual de Henderson y Quandt, Teoría microeconómica: Una aproximación matemática, *muy reeditado. En 1963 publica «Problemas actuales de la programación regional: el caso español» en la* Revista de Economía Política; *en 1968 colabora en* El desarrollo industrial de Cataluña *que dirige J. Hortalá. Escribe con Ramón Tamames* España-Mercado Común: Política crediticia y reforma agraria *(Zero, 1972). Y participa en los trabajos preparatorios del III Plan de Desarrollo.*

Tras Secotres prioritarios del desarrollo español *y* Miseria y riqueza: el conflicto presente entre las naciones *(Alianza, 1975) encabeza los estudios sobre teoría y política del desarrollo regional publicando en 1976 su libro más conocido:* Ensayos sobre economía regional y urbana *(en la prestigiosa colección «Laureano Figuerola», de Ariel), al que siguen* La España mediocrática *(1979) y* Regional Development Issues in Spain, *en G. Denko (dir.),* Regional Development problems and policies in eastern and western Europe *(Croom Helm, Londres, 1984). De 1986 es* El Estado multi-regional: España descentrada *(Alianza). Y prologa el manual de* Microeconomía *de M.Lucía Cabañes y Alejandro Lorca (Cívitas, 1997).*

En su conferencia inaugural del curso La Cultura Digital en la Nueva Economia *en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2001), enfoca* La cultura como factor estratégico de desarrollo, *síntesis de su informe para la S.G.A.E. publicado en 2003 como* El crecimiento económico y las artes. *Señala cómo España tiene una privilegiada situación como exportador neto de servicios en la Unión Europea: turismo, servicios bancarios, seguros, servicios informáticos, etc.; pero el epígrafe negativo: royalties y cultura, genera un déficit superior hoy al billón de pesetas, pues al cierto equilibrio entre la exportación y la importación en música, libros y prensa, televisión y cine le producen un gran agujero negro. Un año después amplía esa perspectiva en* El comercio exterior de los servicios culturales españoles en el marco de la OCDE *(2004).*

En política (lo que le hizo ser más conocido en Aragón) en las elecciones de 1977 encabezaría la candidatura de UCD al Congreso por Teruel, saliendo elegido diputado. Pocos años después regresaría al mundo académico.

Eloy Fernández Clemente

[Economía Aragonesa]

26

Publicación trimestral de la Caja de Ahorros y M. P. de Zaragoza, Aragón y Rioja

iberCaja

[Servicio de Estudios]

EL PATIO DE LA INFANTA

Es el patio renacentista más bello de Aragón y desde el momento de su ejecución sirvió de modelo en el desarrollo del arte plateresco aragonés posterior en toda una amplia área de influencia.

Formó parte del palacio que en 1546 mandó construir Gabriel Zaporta, rico mercader judío que convirtió la mansión en la primera entidad bancaria de España, desde la que también controlaba las transacciones de la Lonja y del comercio fluvial a través del Ebro. Con esta actividad permaneció hasta 1580, año del fallecimiento de Zaporta. Cuentan las crónicas que el propio emperador Carlos V, para cubrir su falta de fondos, tuvo que acudir al banquero aragonés a solicitar un préstamo de cuatro millones de reales de vellón, y algo insólito, el prestamista no le cobró ningún tipo de interés.

En el transcurso de los años, en él vivieron prestigiosos aragoneses como Lupercio Leonardo de Argensola (cronista mayor del Reino), don Ramón de Pignatelli (insigne prócer aragonés, primer protector del Canal Imperial de Aragón y fundador de la Sociedad Económica de Amigos del País) y la infanta María Teresa de Vallabriga (viuda de Luis de Borbón, hermano de Carlos III), que volvió a su tierra natal al quedarse viuda. De ella tomó el nombre a partir del siglo XVIII.

Este palacio fue sede de las más variadas actividades: Escuela de Bellas Artes, primer casino de Zaragoza, escuela de niños, sede de la Real Academia de Bellas Artes de San Luis, escuela de música, fábrica de pianos, imprenta, ebanistería...

Este patio plateresco, atribuido a Martín Tudela «Tudelilla», es de planta cuadrada, de nueve metros de lado y distribuido en dos plantas. La planta inferior está sostenida por ocho columnas de alabastro, cuatro en las esquinas y las otras en los puntos intermedios. Cada una de ellas representa unas figuras de sátiros y ninfas de tamaño mayor al natural. Encima de ellas, una zona intermedia entre ambas plantas ricamente ornamentada en yeso con pequeñas figuras humanas. Sobre ella, la balaustrada del piso superior, formado por pilastras con pequeñas figuras humanas a modo de cariátides y entrepaños con bustos a medio relieve inscritos dentro de unos círculos. Sobre ese basamento que acabamos de describir, se asientan



cinco sobrias columnas por cada lado con unos pilares en ángulo en las esquinas sobre los que se asientan seis arcos de medio punto bellamente adornados con motivos florales y figuras.

El patio de la Infanta permaneció en su lugar original hasta 1903, año en que fue derribado el palacio que lo contenía, pero salvando de la destrucción esta maravilla arquitectónica, que fue desmontada piedra a piedra y se decidió ponerla a la venta.

Un anticuario parisino, Monsieur Ferdinand Schultz, lo adquirió y lo trasladó a su establecimiento en el n.º 25 del Quai Voltaire, donde permaneció instalado y exhibiéndose desde 1908.

Medio siglo después, en 1958, la Dirección de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja «recuperó» para nuestra región este patio renacentista, por un precio de 30.000.000 de francos franceses antiguos.

Embalado en cajas permaneció desde ese año hasta su definitiva instalación, bajo la supervisión del arquitecto Teodoro Ríos, en la sede central de la Entidad en Zaragoza.

Este marco excepcional es hoy sede permanente de catorce obras de Francisco de Goya, nueve pertenecientes al patrimonio de Ibercaja y cinco a la Sociedad Económica de Amigos del País, su fundadora.

El tiempo ha reunido de nuevo a antiguos conocidos, una colección de obras del insigne pintor aragonés en el lugar donde la misma María Teresa de Vallabriga vivió, ya viuda, en su Zaragoza natal, dado que, a invitación de Luis de Borbón, consumado coleccionista de arte, protector y mecenas de artistas, vivió Francisco de Goya en su casa en Arenas de San Pedro en los años 1783 y 1784, estancia que marcó de modo indeleble la carrera del artista.