

UN MODELO, TRES ENFOQUES

Las aportaciones metodológicas de los Planes Directores Urbanísticos para la ordenación de las áreas urbanas en las Comarcas Centrales de Cataluña

Tesis doctoral. Doctorado en urbanismo

Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori
Universitat Politècnica de Catalunya

Doctorando: **Pablo Elinbaum**

Director: **Joaquín Sabaté**

Junio de 2012

ÍNDICE

1	I. Introducción
7	II. Objetivos e hipótesis
12	III. Metodología
22	IV. Glosario
28	V. Marco teórico. Una nueva generación de planes urbanísticos
85	1. Las Comarcas Centrales. Un territorio en transformación
98	2. La evolución del planeamiento supramunicipal en Cataluña, el modelo territorial y sus instrumentos
122	3. Análisis de casos. Tres enfoques
126	PDU del Pla del Bages. Un plan urbanístico con vocación territorial
149	PDU de la Plana de Vic. La rururbanidad como argumento para un proyecto reflexivo
179	PDU de la Conca d'Òdena. Condiciones estructurales para el desarrollo de la ciudad ampliada
204	Síntesis y discusión de los resultados del análisis individual
217	Análisis cruzado de los casos. La especificidad de "lo urbanístico supramunicipal"
234	4. La interrelación entre los PDU y el resto de planes supramunicipales en las Comarcas Centrales
263	5. El proyecto territorial. Herramientas de ordenación para una nueva escala de ciudad
313	Atlas del proyecto territorial
324	6. Conclusiones
330	7. Bibliografía
345	ANEXO I. El PTP Comarcas Centrales. Estudio de caso complementario
	ANEXO II. Documentación de los PDU analizados y del PTP de las Comarcas Centrales

Agradecimientos

Quisiera mostrar mi agradecimiento, en primer lugar, a Joaquín Sabaté por las incontables horas de dedicación y dirección sobre este trabajo, por sus valiosos consejos y por haberme otorgado confianza y libertad, potenciando mi motivación, intereses y curiosidad a lo largo de esta investigación.

A la *Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR)* por apoyarme en esta importante etapa de mi formación académica.

A Juli Esteban, Joan Fortuny y Oriol Nel·lo, responsables del Programa de Planeamiento Territorial (DPTOT); y especialmente a los profesores Antonio Font y Xavier Eizaguirre, redactores de los planes directores urbanísticos, por explicarme las lecciones detrás de la nueva generación de planes urbanísticos catalanes.

A los compañeros del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura de Barcelona, doctorandos y doctores, por los comentarios y observaciones realizados en los diversos seminarios de investigación. En especial a Eulàlia Gómez por la revisión del texto completo de mi tesis.

A Frank Moulaert y al equipo del proyecto SPINDUS del Departamento de Arquitectura, Urbanismo y Planeamiento (ASRO) de la Katholieke Universiteit Leuven por los comentarios sobre mi tesis y la predisposición para que pueda aprovechar al máximo mi estancia de investigación en Bélgica.

A mis familiares y amigos por el apoyo, el aliento y el afecto a lo largo de estos cuatro años de tesis. Especialmente a Maira por la paciencia en los momentos más difíciles de la “montaña rusa” de emociones que representa el viaje del doctorado.

Gracias.

I. Introducción

“La urbanística, y la investigación urbana en general, debe ser parcial, no porque haya tomado partido en el conflicto sino porque es capaz de asumir puntos de vista de las diferentes partes sin la pretensión de componerlos en una única visión cenital en nombre de la objetividad científica o del bien común. Pero evitando también legitimar la pretensión de cada una de las partes de querer agotar la totalidad de sus propias representaciones.”

Giuseppe Dematteis,
La encrucijada de la territorialidad urbana, 1999

En 28 de noviembre de 2010, cuando la coalición encabezada por el *Partit dels Socialistes de Catalunya* finaliza su andadura en el gobierno de la Generalitat, todos aquellos vinculados o interesados en el urbanismo coinciden en apreciar la trascendencia de la actividad desarrollada en el campo del planeamiento. Desde la creación en 2004 del Programa de Planeamiento Territorial se concretan al menos tres retos tan políticamente ambiciosos como la regulación y la ordenación del territorio, el suelo y la vivienda. En el curso de dos legislaturas (2002-2010), el gobierno de la Generalitat aprueba definitivamente los siete planes territoriales parciales e impulsa la redacción de un total de 37 planes directores urbanísticos que afectan a más de la mitad de los 946 municipios catalanes y cubren más del 30% de la superficie de la Comunidad Autónoma.

Resulta difícil separar la histórica desatención al planeamiento territorial durante las dos primeras décadas democráticas, del giro ideológico planteado por el Programa de Planeamiento Territorial para abordar la ordenación de un proceso de urbanización basado en una expansión urbana explosiva. De hecho el reciente impulso al planeamiento en Cataluña no es un hecho aislado. Desde mediados del siglo XIX se consolida en Cataluña una fuerte tradición urbanística. Ya en 1859 Ildefons Cerdà manifiesta en el proyecto de ensanche de Barcelona una nueva manera de entender la ciudad como objeto de proyecto, estableciendo un antes y un después en la configuración del urbanismo como práctica técnica. Un siglo más tarde, durante la dictadura franquista, la primera Ley del Suelo española (1956) propone figuras de proyectación urbanística y otras de nivel territorial. A finales de los años setenta, una vez instauradas las instituciones democráticas, las competencias urbanísticas son traspasadas al Gobierno Autónomo de Catalunya (Generalitat) y, poco después, la aprobación de la Ley de Política Territorial de 1983 (LPT 1983) instituye los planes territoriales. La LPT 1983 tiene por objeto específico abordar el planeamiento del territorio como una tarea diferenciada del planeamiento urbanístico.

Al tratarse de los primeros años de ejercicio de las instituciones de la Generalitat recuperada, el planeamiento adquiere una especial significación como expresión de una voluntad colectiva de elaborar un proyecto de futuro para Cataluña. Como señalan Ferrer y Sabaté,¹ en este período los ayuntamientos plantean con urgencia la redacción de nuevos planes urbanísticos municipales como una de las primeras acciones para hacer frente al déficit heredado. Así, el planeamiento urbanístico municipal de los años 80 y 90 se convierte en un instrumento de reivindicación democrática de gran arraigo popular, cultural y político. En cambio, la ordenación territorial permanece como un propósito abstracto y distante de la sociedad, que se posterga hasta finales de los noventa, contando sólo con la aprobación del Plan Territorial General (1995) y un plan territorial parcial (Terres de l'Ebre, 2001) de los siete previstos. Por tanto, durante más de dos décadas, se elabora básicamente una planificación a escala local y dentro de los límites municipales. No obstante, la paradoja principal que supone la falta de planeamiento supramunicipal en Cataluña (y en España) es que se contrapone a unos procesos de urbanización, cuyo vector principal es la integración del territorio.

Intensas dinámicas metropolitanas hacen que el territorio sea cada vez más interdependiente, haciendo inexplicable la evolución de cada lugar por separado de los otros.² Como sugieren Indovina y Ascher,³ asistimos a un doble proceso de dispersión-concentración —la metropolización del territorio— que tiende a producir una paulatina integración funcional entre los distintos conjuntos urba-

nos debido a las modificaciones en el proceso productivo, en la vida cotidiana y en la diversificación de la renta. Asimismo, siguiendo a Dupuy,⁴ la nueva armazón de asentamientos y jerarquías territoriales, así como la creciente indiferenciación espacial y cultural del suelo rural frente al urbano, colaboran en la progresiva estructuración de un territorio reticular. La metropolización implica un desorden general respecto a la articulación de los sistemas urbanos, los espacios libres, infraestructuras y equipamientos; pero sobre todo aumenta la descoordinación entre municipios ante la falta de un marco general para su actividad urbanística.

Asimismo, según coinciden mayormente una veintena de reconocidos urbanistas españoles entrevistados por Amador Ferrer,⁵ la práctica urbanística atraviesa una etapa de descrédito y estancamiento disciplinar. Como apunta Antonio Font,⁶ además de la creciente normalización y burocratización de los planes y de la administración, el planeamiento urbanístico de la época se encuentra ante un progresivo descrédito popular. Menciona dos aspectos propios de la crisis disciplinar, uno epistemológico y otro metodológico. Por un lado, destaca la falta de adecuación entre los conocimientos científico-técnicos y los recientes procesos de urbanización del territorio (ya no pueden aplicarse soluciones estandarizadas). Por otro, la crisis metodológica se basa en que es el propio sistema legal del planeamiento, y sobre todo, en su práctica, donde radican también algunas de las claves de su insatisfactorio funcionamiento.⁷ En buena medida, esto se debe a la fragmentación del sistema legal en un texto que regula la orde-

¹ FERRER, Amador y SABATÉ, Joaquim (1999) *Entrevistes: 27 visions*. Papers. Regió Metropolitana de Barcelona, n° 32

² NELLO, Oriol (2006) *Els plans directors urbanístics de Catalunya*. Una nova generació de plans, Espais Monogràfic n° 52, Generalitat de Catalunya

³ INDOVINA, F. (2007) *La metropolización del territorio*. En Font, A. (ed.) (2007) *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Ministerio de Vivienda, Gobierno de España; ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou L'Avenir des Villes*. Odile Jacobs, París; Véase además NELLO, Oriol; MUÑOZ, Francesc (2004) *El proceso de urbanización*. En ROMERO, J. (coord.) *Geografía Humana*. Ariel, Barcelona

⁴ DUPUY Gabriel (1998) *El Urbanismo de las redes*. Teorías y métodos. Barcelona: Oikos-tau

⁵ Véase FERRER, Amador (2005) *20 entrevistas*. En Regió Metropolitana de Barcelona: *El urbanismo municipal en España*. Papers. núm. 43, junio 2005

⁶ FONT, 2011, *op. cit.*; Véase además las conclusión de Manuel de Solà Morales en “la frustración del urbanista”, en FERRER, Amador, 2005, *op. cit.*

⁷ FONT, 2003, *ibid.*

nación territorial (LPT de 1983) y otro que regula el urbanismo, el texto refundido de la ley de urbanismo de 2005 (TRLUC 2005).⁸

Otra dificultad metodológica es la oposición entre el plan y el proyecto. Según la retórica operativa del mercado, el proyecto urbano devenido en fragmento formalista y especulativo reemplaza paulatinamente al plan urbanístico municipal. Al mismo tiempo, se consolida una cultura “localista” que pretende desregular el territorio, sustituyendo el planeamiento territorial por un proyecto de ciudad con valor en sí mismo y avalado por las competencias de la autonomía municipal. Gran parte de la comunidad de planificadores locales considera que el planeamiento supramunicipal no es posible, ni siquiera deseable.

Hay que destacar, que pese a la ausencia de planeamiento territorial durante más de dos décadas, en Cataluña tiene lugar una notable modernización económica y progreso social. Progreso que, como sugiere Nel.lo, cuestiona la necesidad de instrumentos de coordinación supramunicipal.⁹ Los beneficios son innegables, aunque la reciente transformación del territorio resulta en problemas ambientales, funcionales, y sociales, como evidencian las dinámicas actuales a nivel regional. Sin embargo, estos procesos de metropolización y de urbanización del territorio no son un fenómeno novedoso. Baste citar las reflexiones seminales de Geddes sobre el concepto de “conurbación”, la evolución de la idea de “metrópolis” en los trabajos de Kingsley Davis y Hans Blumenfeld o el “hecho metropolitano”, como lo define Esteban,¹⁰ según un enfoque más cualitativo. En esta última línea destaca, durante la década del sesenta, un grupo de urbanistas italianos, encabezado por Giancarlo De Carlo, que acuñan el concepto de “ciudad-región” como expresión de una realidad articulada en un

conjunto de núcleos urbanos funcionalmente relacionados, aunque espacialmente separados.¹¹ La ciudad-región es un intento pionero para sistematizar algunas dinámicas territoriales teniendo en cuenta la planificación urbanística.

Asimismo, como señala Indovina, la ciudad-región no es un fenómeno exclusivo de las grandes metrópolis capitales o centrales.¹² También se refiere a las “áreas urbanas” –las metrópolis de pequeña dimensión–, con algunos atributos de capitalidad y de prestación de servicios en su área de influencia.¹³ La mayoría de las áreas urbanas confirman los preceptos de la metropolización ya mencionados, aunque, según la bibliografía reciente, se interpretan mediante conceptos muy diversos como, por ejemplo, “*città diffusa*”, “*metápolis*”, o “ciudad hipertexto”.¹⁴ Sin embargo, pese a las numerosas aportaciones teóricas, la perspectiva urbanística del territorio, la coordinación plurimunicipal, encuentra históricamente dificultades para ser instrumentalizada mediante el planeamiento. En el contexto de Cataluña cabe referirse, por ejemplo, a la experiencia fallida de los planes generales plurimunicipales redactados a principio de los ochenta: el Plan subcomarcal de Terrasa o los Planes generales plurimunicipales de la zona de

⁸ Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, 4436, 28 de julio 2005)

⁹ NEL.LO, 2006, *op. cit.*

¹⁰ ESTEBAN, Juli (1991) *El fet metropolità*. Conferencia pronunciada en los actos de apertura del I Congreso Catalán de Geografía, Terrasa, marzo de 1991

¹¹ Véase QUARONI, Ludovico, DE CARLO, Giancarlo (1962) *Seminario La nuova dimensione della città: la città regione*. Stresa, 19-21 enero 1962. Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali ILSSES, Milan

¹² Puede consultarse además la amplia y valiosísima bibliografía sobre las metrópolis capitales, entre los que destacan ARGULLOL, E. (2005) *Organización y funciones de las metrópolis. Estudio comparado*. Metrópolis 2005; o ABADIA, Xavier (2002) *Áreas Metropolitanas Europeas comparadas. Un análisis global de metodologías de planeamiento*. Institut D’Estudis Territorials, Generalitat de Catalunya, Universitat Pompeu Fabra.

¹³ Desarrolladas originalmente en el contexto francés, las áreas urbanas [*aire urbaine*] son unidades basadas en municipios colindantes que representan una conurbación distintiva y unificada, una zona económica y socialmente interdependiente entre sí, que muestran un crecimiento urbano contiguo. El concepto de área urbana se aplica originalmente a las unidades demográficas que abarcan el mapa nacional francés de municipios colindantes (comunas). Fuente: INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, pronounced)

¹⁴ INDOVINA, 1990, *op. cit.*; Además, véase ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou L’Avenir des Villes*. Odile Jacobs, París; y CORBOZ, A. (2001) *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*. L’Imprimeur, collection tranches de villes, Paris.

Figueras, de La Bisbal y de la Cerdaña. Estos planes anticipan problemas específicos de la coordinación urbanística plurimunicipal: la necesidad de adecuar los aspectos técnicos y de gestión a las condiciones locales, las dificultades para desarrollar un proyecto espacial común entre municipios vecinos, y la falta de visión estratégica en la interpretación ambigua de la “nueva ciudad”.

En el abordaje de estos problemas se centran las expectativas y la oportunidad de los **Planes directores urbanísticos (PDU)**. Implementados por la Ley de urbanismo de 2002 (LUC 2002),¹⁵ los PDU son uno de los pocos casos en el que los retos de las políticas territoriales podrían concretarse mediante el planeamiento urbanístico de alcance supramunicipal. Los PDU son instrumentos intermedios entre el planeamiento territorial y el urbanístico planteados como marco de referencia y coordinación de los municipios que los integran. De acuerdo con estas premisas, los PDU se apoyan en cinco retos:¹⁶

- identificar los objetivos de ordenación urbanística con el modelo de urbanización territorial;
- superar las delimitaciones administrativas, abordando ámbitos territoriales significativos con problemas que requieran un tratamiento de conjunto;
- desarrollar un alcance ambicioso de carácter comprensivo, frente a la aproximación sectorial;
- innovar en el uso de la normativa urbanística, consolidando la brecha que existe entre directriz y regulación; y
- permitir la concertación y la gestión para coordinar el proceso de las actuaciones sectoriales con el urbanismo.

¹⁵ Véase Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo aprobada por decreto en 2003; y Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, 4436, 28 de julio 2005).

¹⁶ NEL LO, Oriol (2010) *La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal: el Plan director urbanístico del sistema costero de Cataluña*. En GALIANA, Luis y VINUESA, Julio (coords.) (coord.) *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid

En definitiva, el principal reto de los PDU radica en ordenar la expansión urbana en favor de la transformación racional y gradual del territorio. Pretenden superar la tradicional dicotomía campo-ciudad para pasar a la ciudad-territorio como una nueva escala de ciudad.

En esta línea, la legislación catalana determina que las propuestas de intervención y los contenidos de cada nivel de planeamiento deben corresponderse con los problemas que plantea su escala territorial.¹⁷ Esto supone considerar estrategias simultáneas en varios niveles (autonómico, regional, áreas urbanas y local). Aunque, en la práctica, al igual que otras comunidades autónomas y países del contexto europeo, la Generalitat relocaliza la Ordenación Territorial (OT) en el nivel regional, facilitando la definición de un nuevo MODELO de planeamiento y de organización administrativa para la gestión de sus políticas.

En esta investigación utilizamos la palabra “modelo” para referirnos a la expresión formal de la voluntad política para otorgar coherencia territorial a las múltiples iniciativas de las administraciones locales. En tanto proyecto de futuro del territorio, el modelo requiere una organización administrativa encargada de dirigir las actuaciones según tres grandes principios de acción: “racionalidad” según unos objetivos explícitamente formulados, “planificación” mediante la priorización de los objetivos, y “cooperación” interadministrativa para concertar las actuaciones de incidencia territorial según los objetivos.¹⁸ Aunque “modelo” también resulta de la combinación de planes con tendencia estratégica u operativa. Como explica Faludi, el planeamiento estratégico establece un marco

¹⁷ ESTEBAN, 1991, op cit; Asimismo, en un artículo reciente, Antonio Font señala que pese a la diversidad de los marcos legales de las autonomías y a cierta heterogeneidad en las denominaciones de las diferentes figuras, el contenido específico de los diferentes tipos de planes urbanísticos puede explicarse según una estructura general compartida. Véase FONT, Antonio (2011) *La práctica del planeamiento urbanístico*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Madrid : Síntesis, DL

¹⁸ GALIANA, Luis y VINUESA, Julio (coord.) (2010) *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid

de referencia amplio para guiar las actuaciones de los niveles menores, mientras que el planeamiento operativo sigue patrones pre-establecidos, opciones definidas, abordando problemas menos complejos y más rutinarios.¹⁹

De cara a la consolidación del MODELO, el Programa de Planeamiento Territorial se apoya en el TRLUC de 2005, que supone un gran avance en cuanto a la legislación aplicable al urbanismo, evitando, por ejemplo, el “cortoplacismo” de los planes municipales. Además, recurre al carácter prototípico de los planes territoriales parciales como nuevo marco de referencia para el resto de instrumentos supramunicipales. No obstante, pese a su “lenguaje propositivo”, los planes territoriales parciales tienen una precisión limitada para establecer sus directrices y normativa en la escala urbana.²⁰ Así pues, el Programa de Planeamiento Territorial otorga a los PDU el rol de eslabón entre “lo territorial” y “lo local”, superando la jerarquía lineal de los múltiples niveles de planeamiento para consolidar el MODELO.²¹

El encargo de los PDU parte de las “Determinaciones gráficas y normativas de los planes directores urbanísticos de alcance general”, diseñadas desde el Programa de Planeamiento Territorial para guiar a los redactores, pero sobre todo para tipificar y encauzar los resultados y dotar de coherencia al MODELO. Sin embargo, en la práctica, los PDU presentan diferentes ENFOQUES en cuanto a las opciones metodológicas y de contenido; aunque también difieren en la interacción con las propuestas del planeamiento territorial parcial (la traducción del modelo a escala regional) en cuanto a los criterios para la ordenación de las áreas urbanas. Estos enfoques evidencian la flexibilidad potencial de los PDU para adecuar su alcance y metodología a la singularidad de cada uno de los territorios abordados.

¹⁹ FALUDI, 1994, *op. cit.*

²⁰ Argumentaremos esta afirmación en los capítulos 2 y 5

²¹ En esta investigación nos referimos al concepto de “transversalidad” como la cualidad de un plan –o proyecto– de abordar diferentes escalas o niveles (*multi-scalar*, en la literatura sajona).

Perspectiva desde la práctica

La implementación de los PDU es relativamente reciente y, por tanto, han sido objeto de reflexión específica de muy pocas investigaciones. Entre estas cabe referirse a dos grupos: el primero plantea la base conceptual de los PDU y el segundo se refiere a reflexiones recogidas sobre el proceso de elaboración y la metodología empleada en casos particulares.

En el primer grupo cabe mencionar el artículo seminal de Oriol Nel·lo, “*Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans*”, publicado en el número monográfico de la revista *Espais* en 2006 (figura 1).²² Este artículo describe los objetivos y la metodología, pero sobre todo plantea los retos y las expectativas del Programa de Planeamiento Territorial, ante la escasa experiencia de este nuevo instrumento urbanístico y a la vez supramunicipal. Asimismo, introduce una serie de reseñas de todos los PDU que en ese momento están aprobados o redactándose. En particular en esta investigación nos han interesado específicamente aquellos vinculados a la ordenación de las áreas urbanas, tales como el PDU del Bages,²³ el PDU Conca d’Òdena,²⁴ el PDU Plana Vic²⁵ y el PDU del sistema urbano de Figueras.²⁶ También reseñamos los PDU para el sistema costero,²⁷ para las áreas de montaña,²⁸ y para la protección ambiental y

²² NEL·LO, Oriol (2006) *Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans*. *Espais* Monogràfic n° 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²³ SABATÉ, Joaquín (2006) *El Pla director urbanístic del Bages*. En *Espais*, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²⁴ FONT, Antonio (2006) *Pla director urbanístic de la Conca d’Òdena (Anoia)*. En *Espais*, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²⁵ EIZAGUIRRE, Xavier (2006) *El Pla director urbanístic de la Plana de Vic*. En *Espais*, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²⁶ CANTALLOPS, Luis; SEGARRA, Ferran (2006) *El Pla director urbanístic del sistema urbà de Figueras*. En *Espais*, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²⁷ LLORT, Joan. (2006) *El segon Pla director urbanístic del sistema costaner: una intervenció en sòls urbanitzables delimitats sense pla parcial aprovat*. En *Espais*, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

patrimonial.²⁹ Cerrando este grupo, cabe mencionar otro artículo de Nel.lo de 2010, “*La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal: el Plan director urbanístico del Sistema costero de Cataluña*”.³⁰ En este trabajo, además de comentar la experiencia del PDU costero, Nel.lo concluye con una serie de diez reflexiones generales sobre los PDU, que consideramos como proposiciones de partida para esta tesis.

En cuanto al segundo grupo bibliográfico, cabe mencionar tres artículos recientes. En el primero, “*El proyecto territorial*”, Joaquín Sabaté reflexiona sobre los nuevos recursos metodológicos del planeamiento para abordar el proyecto de la gran escala, centrándose en la experiencia del PDU del Bages.³¹ En el segundo, Antonio Font define el concepto de “práctica del planeamiento urbanístico”,³² y reflexiona particularmente sobre el alcance y la escala del problema que deben abordar los PDU apoyándose en la experiencia del PDU de la Conca d’Òdena.³³ En la misma línea, cabe mencionar el artículo de Ignasi Domingo en el que analiza tres PDU de montaña (Alto Pirineo y Arán, Pallars Sobirà y Cer-

daña) centrándose en la complejidad de la gestión según la idea de “la planificación como co-evolución”.³⁴



FIG. 1. Espais Monografic n° 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²⁸ DOMINGO, Miquel. et al (2006) *El Pla director urbanístic de la Cerdanya*; y LLOP, Carles & JORNET, Sebastià. (2006) *Pla director urbanístic de la Val d’Aran*. En Espais, 52; y LLOP, (2006) *Pla director urbanístic del Pallars Sobirà*. En Espais, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

²⁹ CIVIT, Albert (2006) *El Pla director urbanístic del paratge de Gallecs*; y VALL, Pere (2006) *Pla director urbanístic de les colònies del Llobregat*. En Espais, 52, DPTOP, Generalitat de Catalunya

³⁰ NEL·LO, Oriol (2010) *La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal: el Plan director urbanístico del Sistema costero de Cataluña*. En Galiana, L.; Vinuesa, J. (Coords.) (2010) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Síntesis, Madrid

³¹ SABATÉ, Joaquín (2011) *Proyecto territorial*. En MOYA, Luis (coord.) (2011) *La Práctica del urbanismo*. Síntesis, DL, Madrid

³² Como sugiere Font,³² la práctica del planeamiento urbanístico involucra de manera integrada tanto los planes de ordenación territorial como los de ordenación urbana. Si bien estos planes se refieren a escalas diferentes y contenidos específicos, las fronteras físicas entre unos y otros tienden a diluirse. FONT, 2011, *op. cit.*

³³ FONT, Antonio (2011) *La práctica del planeamiento urbanístico*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Síntesis, DL, Madrid

³⁴ DOMINGO, Ignasi (2009) *Spatial planning as ‘co-evolution’: linking expectations, uncertainties, and conflicts. A case study of supra-local plans in the Catalan Pyrenees (Spain)*. Revista TOPOS, Edició 3

II. Objetivos e hipótesis

Esta investigación se centra en la práctica del planeamiento supramunicipal en Cataluña y en la experiencia de varios técnicos que intervienen en la redacción y tramitación de los PDU, mediante el estudio de casos empíricos y la discusión sobre su contexto. La efectividad de los PDU aún está por demostrarse. Sin embargo cabe decir que se trata de ejercicios novedosos y excepcionales que merecen atención. Asimismo, y a la vista de las escasas investigaciones mencionadas se justifica la necesidad de continuar profundizando en este campo. El objetivo general de esta investigación radica en definir las aportaciones innovadoras y la especificidad instrumental de los PDU, en el marco del sistema de planeamiento catalán, particularmente mediante el análisis de tres PDU pioneros: el del Bages, el de la Conca d'Òdena y el de la Plana de Vic.

En cuanto a los objetivos específicos, pretendemos determinar por un lado, la singularidad de las aportaciones metodológicas de los casos de estudio y, por otro, del alcance instrumental general, mediante el análisis cruzado de los casos. En tanto los tres responden a la misma temática (la ordenación de áreas urbanas), se implementan en una misma región (las Comarcas Centrales), y se redactan simultáneamente nos planteamos por qué éstos tres PDU optan por metodologías tan diversas. Asimismo, en tanto instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal, cabe preguntarse qué tipo de innovaciones metodológicas aporta cada caso, o cuáles son las variables que determinan la especificidad del alcance de los PDU.

Con el fin de responder a estos interrogantes, pretendemos valorar, en primer lugar, las diferentes aproximaciones metodológicas y teóricas de los redactores, mediante el análisis individual de los casos, y su singular interpretación conceptual y práctica del instrumento-PDU. En segundo lugar, mediante el análisis cruzado de los tres PDU, presentaremos los rasgos más generalizables de su alcance. En definitiva, mediante el análisis comparativo, según las diferencias y coincidencias de los casos, pretendemos definir la especificidad del “planea-

miento urbanístico supramunicipal” (en las Comarcas Centrales). A fin de responder a estos objetivos, analizamos y contrastamos las opciones metodológicas de los casos de estudio según un protocolo de seis variables independientes:

- Unidades funcionales y ajuste del ámbito de planeamiento
- Herramientas de ordenación urbanística supramunicipal
- Lenguaje gráfico
- Proyectos estratégicos
- Programa de actuación
- Proceso de tramitación

El segundo objetivo específico radica en “evaluar” los tres casos de estudio en un contexto más amplio. En concreto pretendemos analizar el encaje de los PDU dentro de la estructura de planeamiento territorial desde dos perspectivas, la del plan y la del proyecto. El período transcurrido es aún demasiado breve para ensayar un balance sobre el desempeño de los planes supramunicipales. Sin embargo, ciertos elementos permiten constatar algunas de las potencialidades y limitaciones de la interrelación entre los instrumentos de planeamiento supramunicipal, territoriales y urbanísticos. Los PDU deben concretar el eslabón entre “lo territorial” y “lo local”, pero ¿cómo se produce la interrelación metodológica y de contenido, entre los PDU y el resto de planes supramunicipales? y ¿cuál es el rol que juegan los PDU en la estructura de múltiples niveles de planeamiento en la región de las Comarcas Centrales?

Para responder a estas preguntas, analizamos la complementariedad entre los PDU y el resto de planes supramunicipales, relacionando sus determinaciones según la ley y su implementación en la práctica. En particular, analizamos seis aspectos: la interrelación práctica-legislación; las estrategias para la elaboración de los planes; el nuevo marco de referencia para el planeamiento supramunicipal; las estrategias para la gestión y la administración del planeamiento supra-

municipal; la coherencia del alcance de los distintos planes; y las estrategias para concretar la horizontalidad de los planes. Además, traducimos los aspectos más significativos de los dos tipos de planes a un mismo código gráfico para tipificar y comparar las herramientas de ordenación en dos escalas de un mismo territorio que, en conjunto, constituyen el proyecto territorial.

Es importante mencionar que ésta no pretende ser una investigación aplicada. Sin embargo los resultados pueden ayudar a explicar la especificidad y el rol, a veces flexible y a veces ambiguo, de los PDU en el sistema de planeamiento catalán. Asimismo, el análisis comparado de casos para la ordenación de áreas urbanas puede contribuir a la construcción de referencias teóricas que auxilien futuros análisis de otros PDU similares y, en general, respecto a los instrumentos de planeamiento urbanístico de alcance supramunicipal.

Según la descripción del problema y los objetivos mencionados, en la primera parte de la investigación, defendemos dos hipótesis principales:

La primera plantea que pese a la intención del Programa de Planeamiento Territorial, los PDU no son planes tipificables. Incluso para un mismo problema (la ordenación de las áreas urbanas en una misma región) los PDU admiten enfoques muy distintos vinculados a la singularidad de cada territorio y al *background* de sus redactores. Este enfoque instrumental abierto permite superar el alcance de los planes estandarizados y modulados según un ámbito administrativo muchas veces desfasado del fenómeno urbano real. Así, la innovación instrumental de los PDU radica no solo en la flexibilidad de sus contenidos, sino en la articulación de herramientas ya probadas de otros planes, tanto urbanísticos como territoriales.

La segunda hipótesis es que la especificidad de los PDU, “lo urbanístico supramunicipal”, radica en la interpretación funcional y orgánica de las áreas ur-

banas, en la modulación complementaria de aproximaciones vinculantes y directrices, mediante un rango amplio de escalas y la implementación de proyectos estratégicos para definir espacios de oferta inéditos para el desarrollo local y regional. Los PDU refutan así la rígida segmentación de los niveles de planeamiento como resultado de los dos textos legales vigentes, que disocian “lo urbanístico” de “lo territorial”.

En cuanto a la segunda parte de la investigación (el rol de los PDU en el sistema de planeamiento catalán), defendemos en primer lugar la hipótesis de que la interrelación instrumental entre el planeamiento territorial parcial –el marco de referencia– y los PDU resulta análoga a la del planeamiento general y el derivado. En tanto planes físicos, confirman la interrelación de dos escalas de un modelo común de planeamiento.

En segundo lugar, argumentamos que la eficiencia del sistema resulta de la interrelación no solo del planeamiento sino también del proyecto en las escalas regional y de las áreas urbanas. Así, el resultado más ambicioso de esta investigación pretende poner en evidencia un elenco de estrategias y elementos de ordenación específicos, según los cuales el planeamiento territorial parcial y los PDU no son solo complementarios sino co-presentes con un mismo proyecto territorial.

Estructura de la investigación

Esta investigación se estructura en siete capítulos, separados en tres bloques:

El primer bloque (capítulos 1 y 2) se dedica a la definición del contexto (territorial, legislativo, disciplinar y político) en el que se implementan los PDU. Asimismo, en el inicio de este bloque incluimos también un glosario y el **Marco teórico** (Una nueva generación de planes urbanísticos) para aquellos lectores que prefieran comenzar por las proposiciones de partida de la tesis. En el Marco teórico se plantea, en primer lugar, la cuestión de la crisis y evolución del planeamiento urbanístico y su tendencia actual a considerar el territorio como referencia. En segundo lugar, introducimos los nuevos enfoques para la práctica del planeamiento en Europa y, finalmente, reseñamos algunos casos que proponen nuevas herramientas propias del “planeamiento proyectual”.

En el **capítulo 1** presentamos una síntesis de los principales factores que determinan las dinámicas territoriales en las Comarcas Centrales como referencia para el planeamiento supramunicipal (regional y de las áreas urbanas).

El **capítulo 2** describe, como marco de referencia, cuáles son los objetivos, el alcance y las experiencias de política territorial catalana, enfatizando particularmente las realizaciones en materia de planeamiento “supramunicipal urbanístico”.

El segundo bloque se dedica al análisis empírico de los casos de estudio (capítulo 3) y a la discusión sobre el encaje de los PDU con el resto de instrumentos supramunicipales, desde la perspectiva del plan y del proyecto (capítulos 4 y 5).

En el **capítulo 3** se estudian las aportaciones metodológicas de los PDU, primero, mediante un análisis individual para sintetizar la singularidad de cada caso

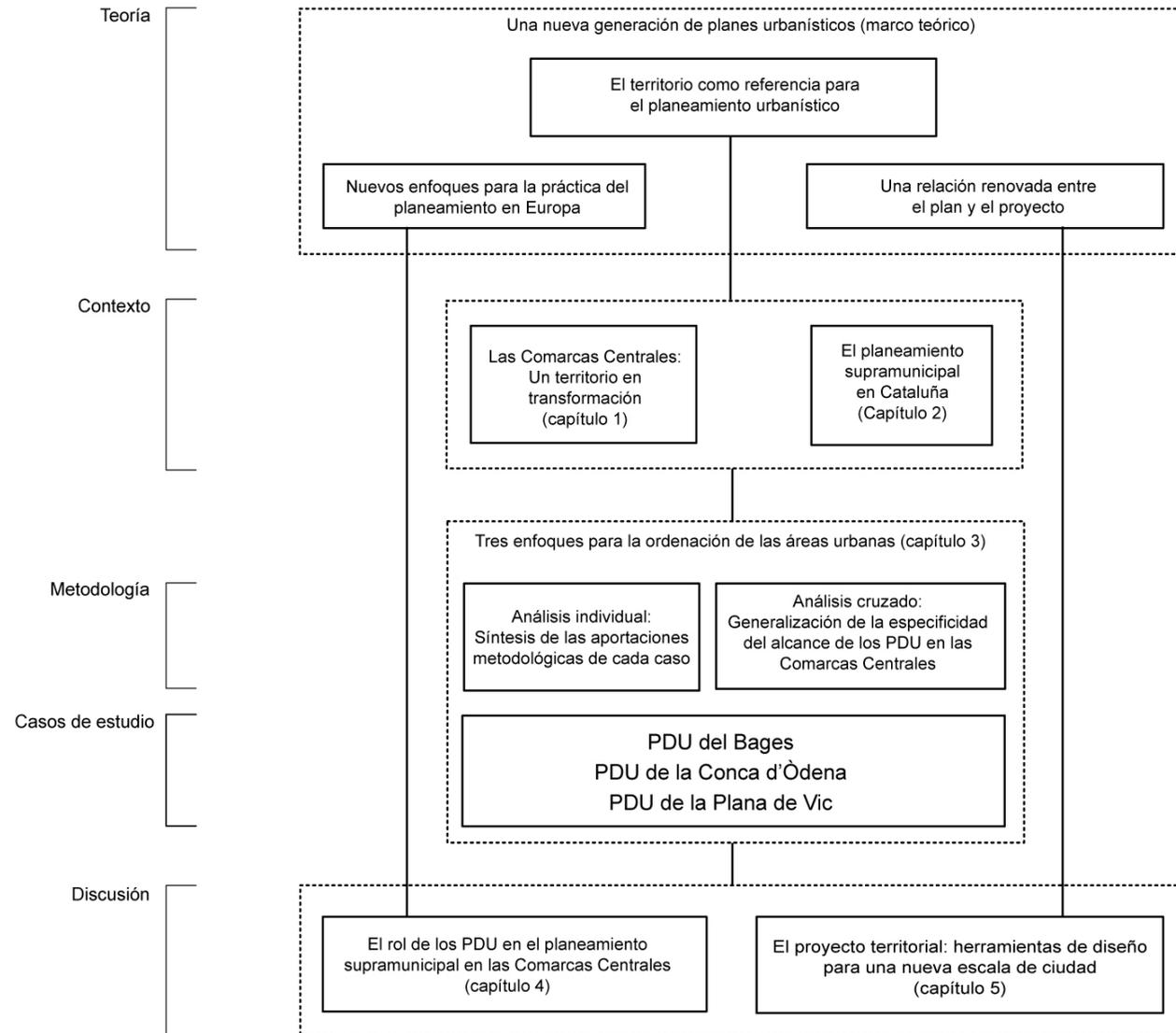
y, después, mediante un análisis cruzado para generalizar y comprender mejor la especificidad del alcance de los PDU en las Comarcas Centrales.

En el **capítulo 4** analizamos el encaje de los PDU dentro de la estructura de planeamiento territorial, valorando su complementariedad con el resto de planes supramunicipales y relacionando sus determinaciones según la ley y su implementación en la práctica.

El **capítulo 5** analiza la interrelación proyectual entre el planeamiento territorial parcial y los PDU de las Comarcas Centrales, para determinar los elementos de ordenación propios de ambos niveles de planeamiento, que definen la especificidad del proyecto territorial.

La parte final de la investigación está compuesta por los **capítulos 6 y 7**, que corresponden a las conclusiones globales y a la bibliografía.

Estructura de la Investigación



III. Metodología de la investigación

1. Tipo y técnica de investigación

2. Selección de los casos

3. Unidades de análisis

4. Fuentes

5. Análisis empírico

6. Abreviaturas

1. Tipo y técnica de investigación

La investigación científica apoyada en casos de estudio permite generalmente responder a preguntas en contextos poco explorados. Para determinar los diferentes enfoques metodológicos sobre el “planeamiento supramunicipal urbanístico” y su contribución al “proyecto territorial”,¹ abordamos una perspectiva cualitativa, por su capacidad para explicar la complejidad de los procesos sociales. Además, el estudio de múltiples casos reales permite argumentar unas conclusiones más sólidas debido a la variedad de la evidencia empírica.² Con este fin, proponemos una investigación exploratoria o inductiva apoyada en tres casos de estudio de los planes directores urbanísticos.

La metodología de los **casos múltiples** se basa en dos estrategias. La primera, la lógica de la replicación, permite obtener resultados contrastados (replicación teórica). La segunda, la generalización mediante modelos, permite enfatizar el significado de los casos en el contexto de la teoría y ofrecer nuevas perspectivas sobre lo que se conoce. La generalización no es sólo la síntesis de los resultados, sino también su tipificación, su traducción en modelos y categorías específicas. Asimismo, ésta no pretende ser una investigación aplicada, aunque está

¹ Véase el Capítulo 5

² La opción por el estudio de casos múltiples permite combinar procedimientos inductivos y deductivos, permitiendo captar los aspectos subjetivos así como los objetivos de la vida social (Yin, 1993). Desde esta perspectiva, no existe una única y definitiva verdad sobre el mundo exterior. La construcción de teoría es un proceso continuo de producción. Tal como señala Lynham (2002), “...es un ciclo recurrente por el cual descripciones, explicaciones y representaciones coherentes de un fenómeno son generadas, verificadas y refinadas”. Por consiguiente, esta dinámica de la investigación tiene un doble movimiento, de la teoría-a-la-práctica o inductivo-deductivo, y de la práctica-a-la-teoría o inductivo-deductivo. Véase YIN, R. (1993) *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage; y LYNHAM, S. (2002) *The general method of applied theory building research*. Advances in Developing Human Resources, 4 (3)

planteada como una investigación reflexiva³ en la medida que partimos de una situación de incertidumbre, inestabilidad, sobre un contexto único y conflictivo.

2. Selección de los casos

Para argumentar la tesis de esta investigación analizamos, como casos empíricos, tres Planes directores urbanísticos, redactados para la ordenación de los tres sistemas urbanos de las Comarcas Centrales de Cataluña. Realizamos el análisis de los casos mediante un estudio transversal,⁴ y argumentamos su selección mediante cuatro condiciones tipológicas:

- una **condición política o temporal**, en la medida que la redacción de los planes es prácticamente simultánea, pudiéndolos situar en el transcurso de dos legislaturas consecutivas de un mismo gobierno autonómico (2002-2010);
- una **condición temática**, en la medida que los tres planes abordan un mis-

³ Este concepto, acuñado por Donald Schön, remite a los tipos de investigaciones que pueden acometerse fuera del contexto inmediato de la práctica para aumentar la capacidad de reflexión desde la acción profesional, en especial, para superar los encuadres tácitos de cada disciplina. Schön define cuatro tipos de aproximaciones: el análisis del marco de referencia, la construcción del repertorio, la investigación de los métodos fundamentales y las teorías abarcadoras, y la investigación sobre el proceso de reflexión desde la acción. Véase SCHÖN, Donald (1983) *The reflective practitioner. How professionals think in action*. Basic books

⁴ Tanto las investigaciones exploratorias como las investigaciones confirmatorias pueden hacer referencia a un estudio “transversal” o a un estudio “longitudinal”. El primero de ellos hace referencia a las investigaciones en donde la dimensión temporal no se considera un aspecto relevante para la investigación. En nuestra investigación no interesa tanto el resultado o “rendimiento” de los planes –en la cual debemos tener presente la dimensión temporal– como las interrelaciones con otros niveles de planeamiento, las estrategias para su elaboración, los esfuerzos por la innovación instrumental etc. Véase FERNÁNDEZ, Vicenç (2006) *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Working Paper del Departament d’Organització d’empreses de la Universitat Politècnica de Catalunya

mo tipo de problema, la ordenación de áreas urbanas.⁵ En particular estudiamos las conurbaciones de ciudades medias como Igualada, Manresa y Vic, y sus respectivos sistemas urbanos (figura 1);

- una **condición relativa**, según el papel que juegan las tres áreas urbanas en relación a la Región Metropolitana de Barcelona y en el contexto de unas mismas dinámicas territoriales, en concreto aquellas que afectan a las Comarcas Centrales de Cataluña.

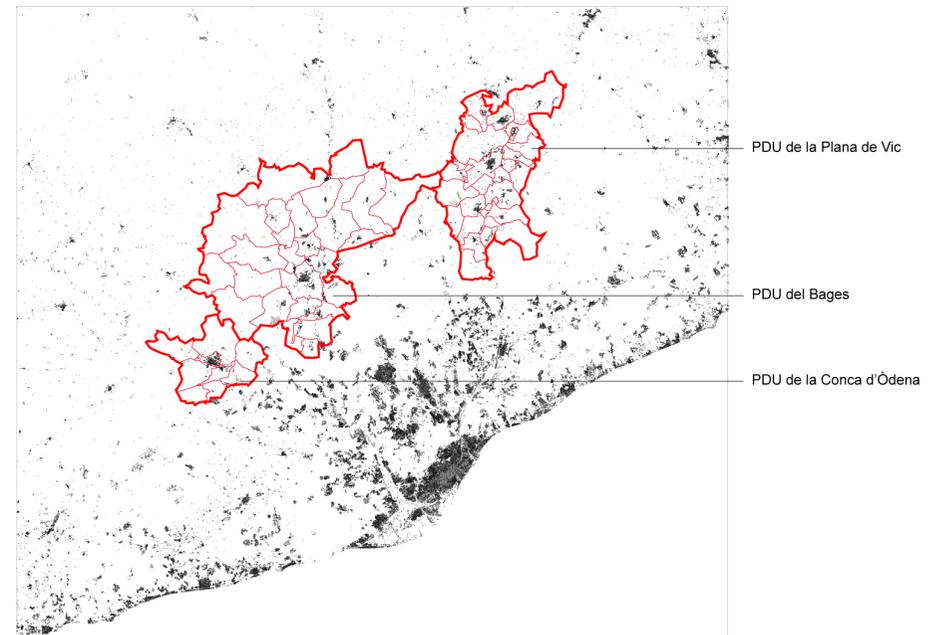


FIG.1. Los ámbitos plurimunicipales de los tres PDU tomados como casos de estudio. Fuente: Elaboración propia mediante la cartografía del ICC.

⁵ Área urbana es una unidad basada en municipios colindantes que representan una conurbación distintiva y unificada, una zona económica y socialmente interdependiente entre sí, que muestra un crecimiento urbano continuo. Además, tiene un rol jerárquico dentro de la red de ciudades.

La importancia de las Comarcas Centrales -el Berguedá, el Solsonés, pero sobre todo la Anoia, el Bages y Osona- radica en dos factores principales: la conectividad con la Región Metropolitana de Barcelona y la dinámica potencial de sus respectivos sistemas urbanos. El encaje territorial de los ámbitos de los tres PDU analizados se articula mediante los principales ejes de penetración desde Barcelona a la península ibérica y al resto de Europa. Nos referimos a las cuencas del l'Anoia, el Llobregat y el Ter/Congost, coincidentes con los corredores viales A-2, C-16 y C-17 (figura 2). Por otro lado, según el modelo de referencia del Programa de Planeamiento Territorial, los sistemas urbanos de la segunda corona, aquellos vinculados a Igualada, Manresa y Vic, son algunas de las áreas encargadas de reequilibrar la macrocefalia de Barcelona. La estrategia radica en relocalizar la centralidad global en Cataluña. En este sentido, no sólo se está potenciando la correcta articulación del ámbito metropolitano, a través del Plan Territorial Metropolitano, sino que se pretende consolidar, retomando las palabras de Busquets,⁶ la segunda capital de Cataluña, repartida y discontinua en las ciudades medias. Así, según el encaje territorial de los tres PDU, nos referimos a una cuarta condición para la delimitación de los casos: la legislación vigente.

La **condición legislativa** se debe a que las tres áreas urbanas encajan en las previsiones de la Ley 1/1995 como “sistemas de propuesta” dentro de un mismo ámbito funcional territorial (AFT), para la región (o veguería) de las Comarcas Centrales.⁷ Los tres PDU se delimitan según estos sistemas de propuesta del Plan Territorial General, y por acuerdo del Parlamento de Cataluña. Posteriormente, el PTP de las Comarcas Centrales se apoya en los tres PDU para ampliar el carácter comprensivo de sus propuestas de ordenación física. Así, los ámbitos de planeamiento de los PDU (IRLUC 2005) (figura 3) se convierten en los ámbitos de referencia más dinámicos del PTP. En el capítulo 4 explicaremos esta relación.

⁶ BUSQUETS, 1981, *op. cit.*

⁷ Véase la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Catalunya (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2032, 31 de marzo 1995). Esta ley, asimismo, determina los ámbitos de planeamiento territorial parcial.

Además de la comparación entre casos, esta última condición aconseja estudiar los PDU en un contexto territorial más amplio. Así, el encaje de los PDU en el marco de referencia del PTP de las Comarcas Centrales se convierte en una oportunidad para analizar su cometido instrumental dentro de la estructura de planeamiento supramunicipal determinada por la LPT 1983 (figura 3).

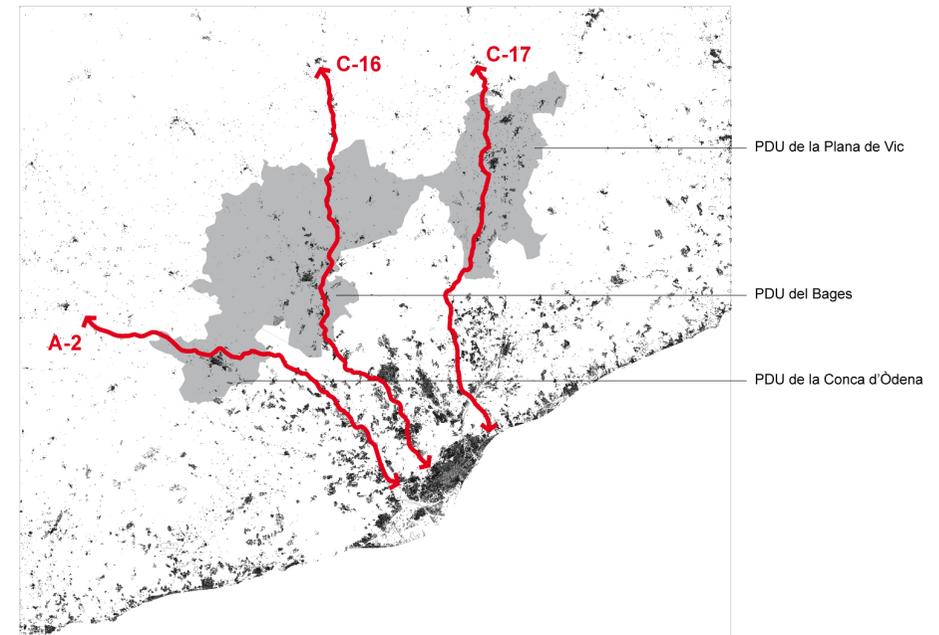


FIG.2. Principales ejes de penetración hacia la región Metropolitana de Barcelona. Fuente: Elaboración propia mediante la cartografía del ICC.

3. Unidades de análisis

Tras la selección de los casos, definimos las unidades de análisis, es decir, los objetos o fenómenos sobre los que se plantea la investigación. Según el planteo del primer objetivo de la investigación, la comparación de casos, los PDU constituyen la “unidad de análisis principal”. Además, en función del segundo objetivo de la investigación, valorar el rol de los PDU en la estructura de planeamiento catalana, resulta necesario remitir a una unidad mayor. Coincidente con el ámbito de planeamiento (regional) del PTP de las Comarcas Centrales, a esta segunda unidad de análisis la denominaremos “unidad de análisis contextual”. Por tanto, para generalizar tanto el procedimiento analítico como las conclusiones resultantes, realizamos un estudio de caso complementario del PTP de las Comarcas Centrales:⁸

- Unidad de análisis principal: Planes directores urbanísticos (PDU) / ámbito territorial: área urbana / Casos: PDU del Bages, PDU de la Conca d’Òdena, PDU de la Plana de Vic
- Unidad de análisis contextual: Plan territorial parcial (PTP) / ámbito territorial: región / Caso: PTP de las Comarcas Centrales

Como mencionamos, la relación entre las dos unidades de análisis radica en que los PDU son “ámbitos de referencia” de los PTP. Es decir, el PTP está modulado en “ámbitos de referencia” (19) y los PDU coinciden con tres de estos ámbitos (figura 3).

⁸ Además del estudio de caso del PTP de las Comarcas Centrales, también realizamos un estudio sobre la evolución de las dinámicas territoriales en las Comarcas Centrales para contextualizar los dos niveles de planeamiento, el regional y el de las áreas urbanas. Véase el capítulo 1.

Ubicación geográfica de los casos de estudio

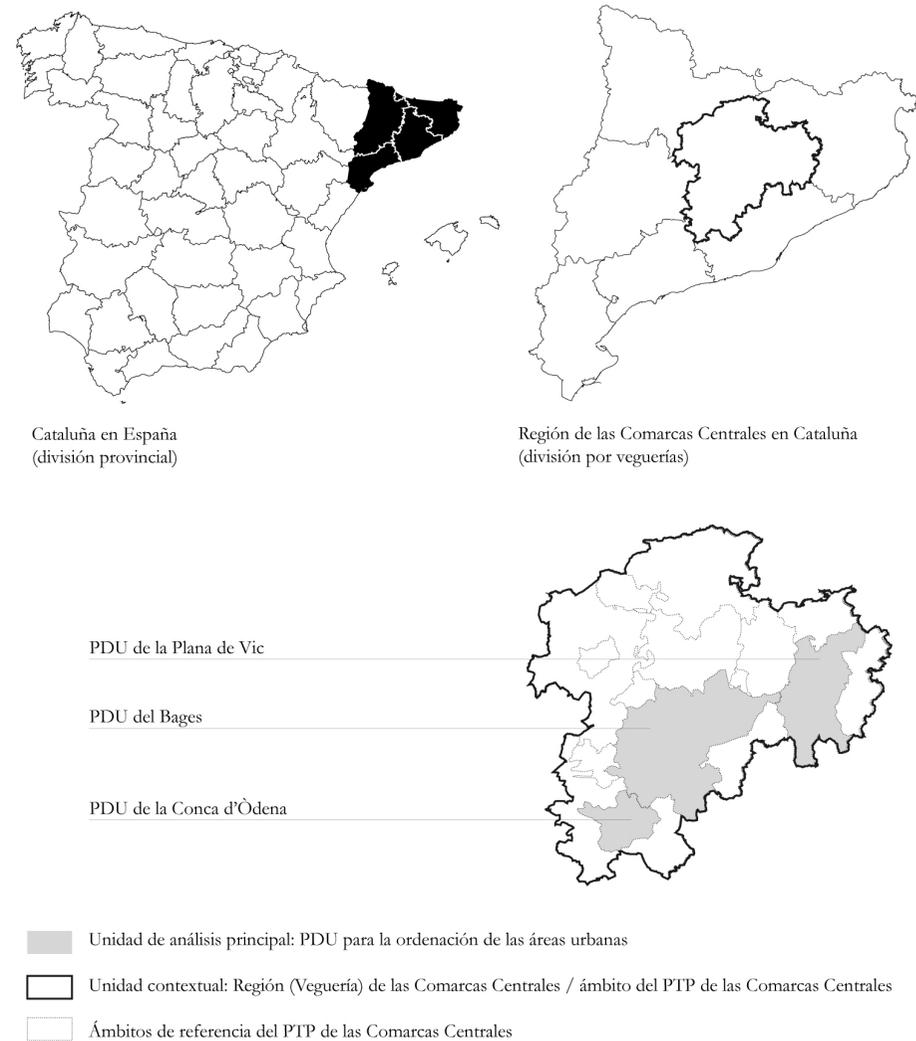


FIG. 3. Esquema de relación de las unidades de análisis. Fuente: elaboración propia

4. Fuentes

Con miras a reforzar la argumentación utilizamos en esta investigación tres tipos de fuentes. En primer lugar, nos referimos a las **fuentes documentales y a los registros organizativos**. Los primeros incluyen la documentación de los planes, textos de las leyes (de urbanismo y política territorial), estudios sobre las dinámicas territoriales de las Comarcas Centrales, alegaciones de los planes, etc.; mientras que los registros organizativos comprenden, por ejemplo, las comunicaciones utilizadas entre los redactores y los técnicos del Programa de Planeamiento Territorial, o los borradores del proceso de elaboración de los planes.

Durante la recopilación de la información, analizamos diversas **fuentes documentales secundarias**, como artículos de prensa, informes sobre las alegaciones, artículos científicos que conforman el marco teórico, etc. Dentro de este último grupo cabe destacar el n° 52 de la revista *Espais*. Éste presenta un estudio monográfico de todos los PDU redactados y en elaboración hasta 2006, por lo que ha sido clave en la preselección de los casos de estudio.⁹

Asimismo cabe mencionar la **experiencia personal** por la oportunidad de colaborar en la redacción de dos PDU (Colonias del Ter y Áreas residenciales estratégicas de las Comarcas Centrales) y otras figuras de planeamiento en Cataluña (Planes especiales, parciales, estudios de detalle, entre otras). La perspectiva desde la práctica del planeamiento permite ampliar el entendimiento del objeto de estudio como un proceso, y en el contexto en el que se desarrolla.

Además, realizamos tres grupos de **entrevistas**, diez en total, entre 2008 y 2010 (ver tabla 1). En primer lugar entrevistamos a los redactores de los PDU mediante un cuestionario estructurado, de modo que la información recopilada es

compatible en la comparación de los casos de estudio. El objetivo radica en construir el lado “b” de los planes, es decir, poner en relieve aquellos aspectos que no figuran en la documentación. En particular preguntamos sobre aspectos “disciplinarios”, como el enfoque metodológico y el marco de referencias del plan (teórico y empírico). El segundo grupo de entrevistas estuvo dirigido a los técnicos del Programa de Planeamiento Territorial, encargados de diseñar la metodología y los criterios de la generación reciente de planes supramunicipales (2002-2010). En este caso, las entrevistas fueron de tipo semi-estructurado. Recopilamos información sobre el contexto de la planificación territorial catalana (ej. consideración de la Estrategia Territorial Europea, valoración del planeamiento territorial vigente, marco de referencia para el diseño de los planes, etc.). En particular, indagamos sobre las estrategias para conseguir la coherencia y la eficiencia entre los diferentes niveles de planeamiento y el rol que juegan los PDU en dicha estrategia. Asimismo, nos interesamos por la interpretación e intencionalidad instrumental otorgada a los PDU, en un contexto de completa inexperiencia sobre este tipo excepcional de plan, supramunicipal y a la vez urbanístico. Por último, entrevistamos a los técnicos responsables de las oficinas de planeamiento en tres ayuntamientos. Escogimos los ayuntamientos de las tres capitales de comarca (Igalada Manresa y Vic), vinculados a cada uno de los PDU tomados como caso de estudio. Estas entrevistas también estuvieron estructuradas mediante un mismo cuestionario. La perspectiva de los técnicos locales adquiere relevancia debido al peso político de las capitales comarcas en el proceso de redacción de los PDU. Si bien participan tangencialmente en la construcción del plan, la perspectiva local de estos técnicos permite contrastar la visión supramunicipal de los otros entrevistados.

⁹ Véase la Revista *Espais* Monogràfic n° 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya, 2006

nº de entrevistas	Orientación del discurso	Roles profesionales en la elaboración del planeamiento
3	Política autonómica	Técnicos del Programa de Planeamiento Territorial
3	Técnico / académico	Técnicos redactores de los PDU
4	Política local	Técnicos de los ayuntamientos (capitales comarcales)

TABLA 1. Tipos de entrevistas

La combinación de estos tres tipos de fuentes permite corroborar las conclusiones según diferentes tipos de relaciones, aumentando la objetividad de la argumentación. Mediante las diferentes entrevistas intentamos elaborar especialmente un diálogo entre los técnicos caracterizándolos por la orientación de su discurso, según lo que Patsy Healey denomina “comunidad de planeamiento”.¹⁰ En definitiva, consideramos que la diversidad de las fuentes permite comprender mejor el significado de los PDU en la práctica, y abordar el objeto de estudio en sí, como discurso en toda su complejidad.

¹⁰ Para Healey, la práctica del planeamiento, en general, se refiere a políticos, partidos, grupos de influencia, propietarios de suelo, promotores, ciudadanos, etc. Dentro de este grupo destaca el rol de los urbanistas, ya sea por su afiliación académica o profesional, o por su rol en el contexto de las distintas administraciones estatales. Los urbanistas se esfuerzan por desarrollar metodologías posibles para la implementación de los instrumentos propios de la práctica urbanística. En el contexto de los estados de bienestar europeos, estas “comunidades de planeamiento” evolucionan generalmente en funciones particulares de gobierno. Desarrollan formas institucionales expresadas en relaciones establecidas y en prácticas que vinculan a sus miembros a través de un marco de referencia institucional común. La “comunidad de planeamiento” es la red de relaciones en este marco de referencia institucional. Esta comunidad desarrolla un tipo de planeamiento específico, según un marco legal, de manera articulada y operativa, y según un conocimiento práctico común. También podemos entender la “comunidad de planeamiento” como el nexo entre aquellos que determinan las regulaciones y aquellos que las implementan en un plan, a través del desarrollo de un proyecto (del lugar, la ciudad, o el territorio). Véase HEALEY, Patsy (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Palgrave, New York

5. Análisis

Debido a la diversidad de las fuentes, recogimos una gran cantidad de información. Por tanto procedimos a procesarla según algunas de las estrategias propuestas por Miles y Huberman.¹¹ Redujimos así la información mediante sucesivas clasificaciones tanto de la documentación de los planes como de las entrevistas, en un número de variables operativas para abordar los objetivos de la investigación.

Como mencionamos, los tres PDU responden a la misma temática, sus ámbitos se localizan en una misma región (las Comarcas centrales) y se elaboran simultáneamente, aunque la metodología y los criterios utilizados son diferentes. Partiendo de esta situación, realizamos el proceso de reducción de la información en dos niveles. En primer lugar planteamos cuatro variables genéricas de recopilación de datos para tener un primer panorama del alcance de cada PDU. Así pues, definimos el primer esquema en tres variables claramente diferenciadas propias de los planes urbanísticos:¹² la metodología, los criterios para la ordenación física y el programa de actuación. En segundo lugar, una vez conocidos los “límites” de cada PDU, y según la aportación de las diversas fuentes utilizadas, propusimos un nivel de análisis más específico y centrado en el objetivo de la investigación. A medida que fuimos conociendo el alcance particular de cada plan y el contexto en el que se elabora, determinamos las variables comunes y significativas para el conjunto de los casos.¹³ Mediante estas variables explicamos la singularidad metodológica y el alcance de cada caso en un contex-

¹¹ Más adelante explicaremos con más detalle las estrategias y su pertinencia. Véase: MILES, M.B.; HUBERMAN, A.M. (1984) *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of new Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications

¹² ESTEBAN, 1999, *op. cit.*

¹³ Una variable es una propiedad, característica o atributo que posee una persona, grupo, organización o cualquier otra unidad de análisis relevante para el contexto de la investigación. FERNÁNDEZ, 2006, *op. cit.*

to territorial determinado y según el marco de referencias de sus redactores. Así pues, propusimos un primer protocolo de análisis de los casos basados en las siguientes variables:

1. Opciones metodológicas
 - 1.1. Enfoque instrumental según la legislación
 - 1.2. Enfoque instrumental según la delimitación del ámbito de planeamiento
 - 1.3. Código gráfico
2. Criterios para la ordenación urbanística supramunicipal
 - 2.1. Criterios para la ordenación de los espacios libres
 - 2.2. Criterios para la ordenación de las infraestructuras
 - 2.3. Criterios para la ordenación de los asentamientos
 - 2.4. Carácter de los proyectos estratégicos
3. Programa de actuación
4. Marco de referencias del plan
 - 4.1. Análisis del marco
 - 4.2. Construcción de repertorios
 - 4.3. Reflexión desde la acción

Análisis de caso individual (unidades de análisis principales)

Finalizado el informe de cada PDU, según el mismo protocolo de variables, realizamos un análisis individual de los casos para mostrar los resultados de forma comparativa y según una síntesis que nos permitiera avanzar hacia las conclusiones.

En primer lugar, analizamos cada caso individual sintetizándolo mediante una matriz “por variable”.¹⁴ Este tipo de tabla evidencia la singularidad de cada caso según cada variable. En concreto explica la relación entre el contexto de cada área urbana, las opciones metodológicas y los criterios de ordenación. En segundo lugar, comparamos las principales magnitudes urbanísticas de los casos para evaluar los “objetivos” de cada plan en relación a una “situación territorial” específica.

Esta relación se explica mediante un gráfico de ejes ortogonales que muestra simultáneamente las cuatro magnitudes urbanísticas más relevantes (superficie del ámbito, población, parque de viviendas, y superficie del suelo urbano y urbanizable), tomando como punto fijo la superficie del ámbito de planeamiento. Asimismo, ajustamos la escala de cada variable en sus respectivos ejes para que el resultado se expresara mediante dos polígonos. Al ser un recurso espacial, los polígonos hacen explícitas la situación de partida, la “tendencia” y el “volumen” de las propuestas (ver tabla 2).

¹⁴ La matriz es un formato para analizar la información recopilada según una variable principal o campo general de interés. El principio básico es que la matriz incluye diversos componentes de una variable individual y coherente, pese a que no necesariamente prioriza los componentes. MILES y HUBERMAN, 1984, *op. cit.*

Análisis cruzado de los casos I (unidades de análisis principales)

En segundo lugar, analizamos los casos de manera cruzada para sintetizar y comprender mejor la especificidad de las variables, ahora, con miras a la generalización del alcance de los PDU en las Comarcas Centrales. El resultado del análisis se presenta en una “matriz conceptual” -sin referencia a los casos- que permite explicar la especificidad del alcance de los PDU (filas) y su flexibilidad según las opciones metodológicas (columnas). El resultado de la matriz, la variable dependiente, expresa la dimensión “urbanística supramunicipal” de los PDU (ver tabla 3).

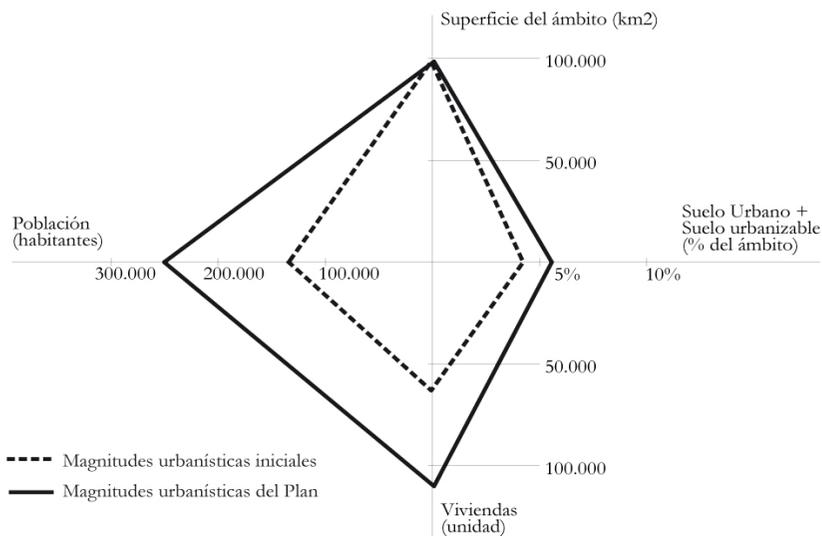


TABLA 2. Comparación de las magnitudes urbanísticas. Fuente: elaboración propia sobre esquema de MILES y HUBERMAN, 1984

<i>Alcance temático de los PDU</i>	Ámbito de planeamiento	Escala	Lenguaje gráfico	Programa de desarrollo	Los proyectos estratégicos	Marco de referencias
<i>Lo urbanístico supramunicipal</i>	Especificidad de los PDU (variables independientes)					
<i>Opciones metodológicas</i>	Opciones metodológicas de los PDU (variables dependientes)					

TABLA 3. Determinación del alcance de los PDU según “lo urbanístico supramunicipal”. Fuente: elaboración propia sobre esquema de MILES y HUBERMAN, 1984

Análisis cruzado de los casos II (unidades de análisis principal y contextual)

El objetivo de la segunda parte de la investigación radica en explicar la relación de un fenómeno mediante dos unidades de análisis diferentes. De este modo, pretendemos determinar la relación entre los PDU y el resto de instrumentos de planeamiento supramunicipal concurrentes en las Comarcas Centrales (Plan Territorial General, plan territorial parcial, otros planes directores, etc.). Este objetivo es posible gracias al análisis cruzado de los tres PDU. En concreto, pretendemos explicar esta relación mediante dos enfoques analíticos; primero, desde la perspectiva del planeamiento; y segundo, desde la perspectiva del proyecto.

En primer lugar, analizamos la interrelación entre los planes supramunicipales según las determinaciones de las leyes y su implementación en la práctica. Apoyándonos en el marco teórico, abordamos la interrelación de los planes según siete variables del sistema de planeamiento: el marco legal (según la fragmentación entre la ley de urbanismo y de política territorial), el marco de referencia (como superación del “planeamiento en cascada”), la administración del planeamiento supramunicipal (según la noción esquivada de “lo territorial”), el alcance de los planes supramunicipales (entre la selectividad y la exhaustividad), la programación de las políticas supramunicipales (entre los escenarios estratégicos y la lógica física del territorio), el planeamiento horizontal (frente a la fragmentación intra-administrativa), y la relación plan-proyecto (ante la posibilidad de atar los niveles de planeamiento físico mediante un proyecto territorial común).

En segundo lugar, continuando con la discusión planteada en el punto anterior, profundizamos el análisis de la interrelación entre los instrumentos supramunicipales, pero focalizando en los PDU y el PTP por tratarse de los dos niveles

clave para la consolidación del modelo territorial.¹⁵ De este modo, comparamos los criterios de ordenación de dos planes de tipo “físico”, en diferentes escalas (región y áreas urbanas), y concurrentes en un mismo territorio (Comarcas Centrales). En otras palabras, pretendemos explicar el carácter transversal del “proyecto territorial” analizando tres variables independientes comunes para las dos unidades de análisis (nos referimos a los criterios para la ordenación de las infraestructuras, los espacios libres y los asentamientos). A pesar de los diferentes enfoques metodológicos, el Programa de Planeamiento Territorial instaura los “tres sistemas básicos del territorio” como referencia común para todos los planes supramunicipales.¹⁶ Los resultados del análisis, los elementos de ordenación del proyecto territorial, se sintetizan en una matriz conceptual que vincula el tipo de plan y la escala territorial (columnas) con las tres variables de ordenación mencionadas (filas) (tabla 4). De manera complementaria, presentamos los resultados del análisis de manera gráfica según una serie de nueve planos comparativos basados en el redibujo (re-codificación) de la documentación de los planes.

<i>Temas</i>	<i>Variables</i>	Plan territorial parcial	Plan director urbanístico
<i>Infraestructuras</i> <i>Asentamientos</i> <i>Espacios libres</i>	<i>(variables dependientes por tema)</i>	Elementos de ordenación en la escala regional	Elementos de ordenación en la escala de las áreas urbanas
PROYECTO TERRITORIAL			

TABLA 4. Esquema del análisis comparativo de los criterios de ordenación en las escalas regional y de las áreas urbanas. Fuente: elaboración propia

¹⁵ Esta afirmación se argumenta en el capítulo 4, apartado 2.

¹⁶ NEL-LO, 2006, 2010, *op cit*; y ESTEBAN, 2006, *op. cit.*

6. Abreviaturas

Planes:

PTP Comarcas Centrales: Plan territorial parcial de las Comarcas Centrales. Barcelona, DPTOP, Generalitat de Catalunya, aprobación definitiva setiembre 2008

PDU Cuenca de Òdena: Plan director urbanístico de la Conca d'Òdena, Barcelona, DPTOP, Generalitat de Catalunya, aprobación definitiva, Diciembre de 2008

PDU Plana de Vic: Plan director urbanístico de la Plana de Vic, Barcelona, DPTOP, Generalitat de Catalunya, presentación para la aprobación inicial, junio de 2006

PDU del Bages: Plan director urbanístico del Pla del Bages, Barcelona, DPTOP, Generalitat de Catalunya, aprobación definitiva, Octubre de 2006

Leyes:

LS 1956: Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (GAZETA de 14/05/1956).

LS 1975: Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE número 107 de 5/5/1975)

LPT 1983: Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, 385, 30 de noviembre 1983).

TRLUC 1990: Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el refundido de los textos legales vigentes en Catalunya en materia urbanística. (Vigente hasta el 21 de junio de 2002)

LUC 2002: Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo aprobada por decreto en 2003

TRLUC 2005: Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, 4436, 28 de julio 2005).

Ley 1/1995: Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Catalunya (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2032, 31 de marzo 1995).

IV. Glosario

Área urbana: área urbana [*aire urbaine*] es una unidad basada en municipios colindantes que representan una conurbación distintiva y unificada, una zona económica y socialmente interdependiente entre sí, que muestra un crecimiento urbano contiguo. El concepto de área urbana se aplica originalmente a las unidades demográficas que abarcan el mapa nacional francés de municipios colindantes (comunas).¹

Centralidad: lugar de concentración de usos y funciones, desde donde se estructura el espacio. Asimismo se refiere a la relación de la accesibilidad media de una zona respecto a la accesibilidad media del conjunto.²

Ciudad intermedia: ciudad que media entre extremos (pequeño y grande; próximo y lejano), que desarrolla funciones de intermediación entre espacios y escalas muy diversas (locales, territoriales, regionales, nacionales, globales); un nodo en el que convergen y se distribuyen flujos muy diversos (de información, ideas, bienes y servicios); una ciudad-espacio de transición entre territorios de lo concreto (escala local/regional) y el carácter etéreo y fugaz de lo global.³

Comunidad de planeamiento: la práctica del planeamiento, en general, se refiere a políticos, partidos, grupos de influencia, propietarios de suelo, promotores, ciudadanos, etc. Dentro de este grupo destaca el rol de los urbanistas, ya sea por su afiliación académica o profesional, o por su rol en el contexto de las distintas administraciones estatales. En el contexto de los estados de bienestar europeos, estas “comunidades de planeamiento” evolucionan generalmente en funciones particulares de gobierno. Desarrollan formas institucionales expresadas en relaciones establecidas y en prácticas que

¹ INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques)

² HERCE, Manuel; et al (2004) *Construcció de ciutat i xarxes d'infraestructures*. Edicions UPC, Barcelona

³ BELLET, Carmen; LLOP, Josep María (2004) *Ciudades intermedias: entre territorios concretos y espacios globales*. Ciudad y Territorio Estudios Globales, XXXVI, (141-142), pp. 569-581

vinculan a sus miembros mediante un marco de referencia institucional común. La “comunidad de planeamiento” es la red de relaciones en este marco de referencia institucional. Esta comunidad desarrolla un tipo de planeamiento específico, según un marco legal, de manera articulada y operativa, y según un conocimiento práctico común. También podemos entender la “comunidad de planeamiento” como el nexo entre aquellos que determinan las regulaciones y aquellos que las implementan en un plan, a través del desarrollo de un proyecto (del lugar, la ciudad, o el territorio).⁴

Conurbación: es la unión de varias urbes o ciudades por su crecimiento. Los términos “conurbación” y “conurbano” tienen que ver con el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades (una o varias de las cuales pueden encabezar al grupo), que se integran para formar un solo sistema, que suele estar jerarquizado, si bien las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia administrativa, funcional y dinámica.⁵

Distancia interesante: concepto originalmente acuñado por Manuel de Solà-Morales, que se basa en distinguir la lógica de las actividades urbanas (o rurales) según el patrón de localización de los edificios y, especialmente, según la “velocidad” en que se recorre la ciudad o el territorio.⁶

Esquema plurimodal: forma del trazado de los diferentes modos de la red de transporte.

Esquema intermodal: conjunto de intersecciones entre los diferentes modos de la red de transporte.

⁴ HEALEY, Patsy (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave

⁵ GEDDES, Patrick (1915) *Cities in Evolution*. Williams & Norgate, Londres

⁶ SOLÀ-MORALES, Manuel (1997) *Territoris sense model*. Papers. Regió Metropolitana de Barcelona, núm. 26, gener 1997, pags. 21-27

Espacio paraurbano: espacio inducido por la ciudad, en el que se distinguen tres tipos espaciales: periurbano, rurubano y vorurbano.⁷

Espacio periurbano: espacio urbano incipiente y poco estructurado, ubicado en la periferia urbana.

Espacio rurubano: espacio que presenta elementos urbanos (edificios y actividades) en pleno ambiente rural.

Espacio vorurbano: ámbito marginal entre el espacio “periurbano” y “rurubano”.

Exurbanización: Desarrollo de estructuras urbanas –residenciales y terciarias– de baja densidad y del paisaje urbano fuera de los límites de una ciudad; proyección de las estructuras urbanas alrededor de la ciudad.⁸

Hecho metropolitano [*fet metropolità*]: como lo define Esteban,⁹ se refiere fundamentalmente a la complejidad morfológica y la intensidad de los flujos de relación que afectan a las áreas urbanas y a las regiones. Frente a la histórica dicotomía campo-ciudad, se trata de explicitar que las áreas urbanas carecen de zonas neutras y que todo el territorio está sometido a un juego de dinámicas y expectativas donde el planeamiento debe ser el marco, pero difícilmente puede prefigurar los resultados.

⁷ FOLCH, Ramón (2003) *Los conceptos sociológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales*. En Folch (coord.) *El Territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona, Barcelona

⁸ GEORGE, Pierre (2007) *Diccionario de Geografía*. Akal, Madrid

⁹ ESTEBAN, 1991, *op. cit.*

Intraestructura: red de espacios públicos. Es el componente del espacio urbano que al proporcionar acceso y posibilidad de servicios a cada una de las parcelas, permite también la circulación espontánea, la comunicación entre los ciudadanos y la percepción de la ciudad. Es un espacio continuo que permite la comunicación directa entre el espacio urbano y el territorio que lo rodea; constituye el conjunto de canales de comunicación intraurbana y es referencia permanente de la parcelación ya que permite la provisión de servicio a cada parcela.¹⁰ Para Solà-Morales, la intraestructura constituye el proyecto de la red de trazados locales (incipiente, inacabada, orgánica) opuesta a las soluciones “infraestructuralistas” de los grandes proyectos sectoriales. Como sugiere el autor, “...la intraestructura está determinada por la fibra más que por el músculo”.¹¹

Isotropía: la isotropía se define siempre respecto de un cierto nivel de resolución o de generalización de las unidades geográficas. Observada a una cierta escala y para un número limitado de criterios, es una medida, siempre relativa, de la independencia de las direcciones. Asimismo, isotropía del espacio y equidad territorial se vinculan cuando la cuestión es saber si algunas dimensiones de la anisotropía son portadoras de diferenciaciones injustas de la accesibilidad en un territorio dado. La hipótesis de un espacio isótropo permite explicar la localización y la distribución de las actividades humanas al menos desde el punto de vista de algunas de sus propiedades. Podemos encontrarla por ejemplo en la teoría centro-periferia, la teoría de los lugares centrales, la teoría de la difusión espacial de las innovaciones, o incluso la teoría de la renta territorial.¹²

¹⁰ ESTEBAN, Juli (1998) *Elementos de ordenación urbana*. Barcelona: Edicions UPC

¹¹ DE SOLÀ-MORALES, Manuel (2009) *Un camp de coses (els buïts de la metròpolis)*. Revista: AT Arquitectes de Tarragona, nº 19

¹² SAINT-JULIEN, Thérèse (2009) *Isotropie*. Hypergéó: www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_463.pdf

Metrópolis: el concepto de “metrópolis” –del significado griego, “madre” y “ciudad”– se refiere a aquella ciudad “grande”, a veces ciudad central o dominante, con la cual otras ciudades menores tienen claras relaciones de dependencia.¹³

Metropolización: dinámica territorial basada en el doble proceso de dispersión-concentración que tiende a producir una paulatina integración funcional entre los distintos conjuntos urbanos según tres factores relevantes: las modificaciones en el proceso productivo, las modificaciones en la vida cotidiana y la diversificación de la renta.¹⁴

Modelo territorial: expresión formal de la voluntad política para otorgar coherencia territorial a las múltiples iniciativas de las administraciones locales. En tanto proyecto de futuro del territorio, el modelo requiere una organización administrativa encargada de dirigir las actuaciones según tres grandes principios de acción: “racionalidad” según unos objetivos explícitamente formulados, “planificación” mediante la priorización de los objetivos, y “cooperación” interadministrativa para concertar las actuaciones de incidencia territorial según los objetivos.¹⁵ Aunque “modelo” también resulta de la combinación de planes con tendencia estratégica u operativa. Como explica Faludi, el planeamiento estratégico establece un marco de referencia amplio para guiar las actuaciones de los niveles menores, mientras que el planeamiento operativo sigue patrones pre-establecidos, opciones definidas, abordando problemas menos complejos y más rutinarios.¹⁶

¹³ ESTEBAN, Juli (1991) *El fet metropolità*. Conferencia pronunciada en los actos de apertura del I Congreso Catalán de Geografía, Terrassa, marzo de 1991.

¹⁴ INDOVINA, Francesco (2007) *La metropolización del territorio*. En Font. A. (ed.) (2007) *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Ministerio de Vivienda, Gobierno de España, pp. 20-43

¹⁵ GALIANA, Luis y VINUESA, Julio (coord.) (2010) *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid

¹⁶ FALUDI, 1994, *op. cit.*

Nodalidad: la “nodalidad” permite caracterizar y ordenar los nodos (de una red) desde el punto de vista de su capacidad relacional con los otros nodos del sistema.¹⁷ Un nodo debe poseer algunas potencialidades locales con el fin de atraer el suministro eficiente de las redes técnicas. Por lo general, estas propiedades locales consisten en una combinación adecuada de recursos naturales, mano de obra especializada, instituciones, economía, historia y cultura. Por otro lado, se necesitan conexiones supralocales para mantener y desarrollar estos recursos. Las “redes duras” incluyen el potencial necesario para el desarrollo local. Así, los nodos surgen y se desarrollan en los procesos de interacción entre la delimitación de los lugares y la delimitación de las redes.¹⁸

Ordenación territorial: proyecto que tienen las instituciones para su ámbito espacial de gobierno.¹⁹ Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), la ordenación territorial (OT) es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y política que debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Está concebida como una aproximación interdisciplinar tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio guiada por una “concepción directriz”.²⁰

Partes de ciudad: fragmentos de tejidos urbanos morfológicamente distintivos por ser referencias históricas, por la posición que ocupan o por su papel dentro del conjunto urbano.²¹ Consideramos que, en la escala regional, es posible aplicar el mismo razonamiento según la singularidad y el rol de los núcleos urbanos que conforman las áreas urbanas.²²

Planificación: conjunto de las políticas, estrategias, programas, etc. así como los instrumentos técnicos de planeamiento (urbano y territorial) y de su gestión, para el gobierno de las transformaciones urbanizadoras de un territorio.²³

Planeamiento urbano: uno de los instrumentos de la planificación basado en la acción técnica –que no excluye la información y participación pública– para la elaboración de los planes municipales.²⁴

Planeamiento supramunicipal urbanístico: acción técnica y participativa para la elaboración de planes cuyo ámbito excede el límite de un municipio y que al mismo tiempo tienen un carácter urbanístico. A diferencia de los planes supramunicipales convencionales (Plan General Territorial, planes territoriales parciales, planes territoriales sectoriales, etc.), el planeamiento supramunicipal urbanístico está reglamentados por la ley de urbanismo (TRLUC 2005).

Planeamiento estratégico: instrumento de gestión que las autoridades locales emplean para guiar el desarrollo económico de los municipios. A menudo, el carácter abierto y participativo del proceso comporta la inclusión de acciones de

¹⁷ HERCE et al, 2004, *op. cit.*

¹⁸ HYNYNEN, A. (2006) *Node-Place-Model. A strategic tool for regional land use planning*. Nordisk Arkitekturforskning - Nordic Journal of Architectural Research 18 4, pp. 21-29.

¹⁹ ESTEBAN, Juli, (2003) *Perspectivas para la ordenación territorial*. Diputació de Barcelona. En Font, A. (Ed.) *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*, Diputació de Barcelona, Barcelona

²⁰ Véase GALIANA, Luis y VINUESA, Julio (coords.) (2010) *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid; Cfr. TERÁN, Fernando (1984) *Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas*. Ciudad y Territorio; p. 61-67; y GÓMEZ OREA, Domingo (1994) *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Agrícola Española, Madrid

²¹ ROSSI, Aldo (1971) [p.e.1964] *La Arquitectura de la ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona; y AYMONINO, Carlo (1981) [p.e. 1968] *El Significado de las ciudades*. H. Blume, Madrid.

²² CANIGLIA, Gianfranco (1995) *Tipología de la edificación: estructura del espacio antrópico*. Celeste, Madrid; y ROSSI, Aldo (1964) *La Arquitectura de la ciudad*. G. Gili, Barcelona

²³ FONT, Antonio (2011) *La práctica del planeamiento urbanístico*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Síntesis, DL, Madrid

²⁴ FONT, 2011, *op. cit.*

condición generalista o expresiones de buena voluntad, que pueden no traducirse en un proyecto concreto.²⁵

Planeamiento concurrente: interacción y condicionamiento mutuo de los planes concebidos a diversos niveles de escala –regional, director o urbanístico.²⁶ Según Folch,²⁷ el planeamiento concurrente es “...un proceso simultáneo y de retroalimentación permanente (...): mediante la concurrencia, el planeamiento urbanístico se convierte en una herramienta para el diálogo entre los objetivos socioeconómicos, por un lado, y las capacidades fenomenológicas del territorio, por otro. En definitiva, se trata de superar la idea de que el buen planeamiento es el que no produce disfunciones, sino el que consigue objetivos socio-ambientales preestablecidos.”

Proyecto urbano: propuesta de intervención concreta en la morfología urbana mediante el diseño arquitectónico. El proyecto urbano es el resultado de un proceso de diseño aunque, debido a su poder imaginativo, actúa como disparador para un ejercicio de planeamiento.²⁸ Asimismo, se sitúa en una “escala intermedia” y es capaz de tener efectos más allá de su área de intervención.²⁹

Proyecto territorial: propuesta a escala regional basada en la ordenación física.³⁰ El concepto de “proyecto” remite a la voluntad de avanzar su resolución en clave de diseño físico y formalizar una reflexión de carácter estructural. Asimismo, se considera “territorial” porque responde a una problemática y a una complejidad que generalmente trasciende el ámbito municipal, y que exige la colaboración de diversas administraciones. Estos proyectos también pueden ser “estratégicos” por identificar áreas de oportunidad y por su dimensión transversal (con decisiones que involucran diferentes escalas y “capas” temáticas), actuando como catalizadores del modelo de planificación territorial previsto.

Ruralidad: Espacio social que promueve procesos de interacción desde el campo para incrementar los valores urbanos.³¹ La ruralidad es el hábitat construido durante generaciones por la actividad agropecuaria, es el territorio donde este sector ha tejido una sociedad. Este concepto incorpora una visión multidisciplinaria que reivindica los aspectos antropológicos, sociopolíticos, ecológicos, históricos y etnográficos, además de la tradicional visión económica de lo agropecuario y de lo rural, y es abiertamente alternativo a la visión sectorial que predomina en las estrategias de política rural.³²

Sistema: Conjunto de elementos materiales –y no tan materiales– de tal modo relacionados y/o interdependientes que construyen un todo orgánico. (...) El territorio es un sistema, y por tanto, su proyecto debe considerar sus componentes de manera orgánica.³³

²⁵ FORN, Manuel de y PASCUAL, Josep Maria (1995) *La planificación estratégica territorial. Aplicación a los municipios*. Diputació de Barcelona. Barcelona

²⁶ NEL·LO, Oriol (2011) *El planeamiento territorial en Cataluña*. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 131-167;

²⁷ FOLCH, Ramon; CAPDEVILA, Ivan; XIMENO, Frederic (2004) *Planificación metropolitana concurrente*. Pla Estratègic metropolità

²⁸ BUSQUETS, Joan (2004) *Barcelona. Re-thinking urbanistic projects*. En El-Khoury, Rodolphe; Robbins, Edward (ed.) *Shaping the city: studies in history, theory and urban design*. London. Routledge

²⁹ BUSQUETS, Joan (1885) *La escala intermedia. Nueve planes catalanes*. Barcelona: Revista UR, nº 2, LUB-UPC

³⁰ SABATE, 2011, *op. cit.*

³¹ EIZAGUIRRE, Xavier (2006) *Memoria*. Plan director urbanístico de la Plana de Vic, Barcelona, DPTOP, Generalitat de Catalunya, presentación para la aprobación inicial, junio de 2006

³² ECHEVERRI, Rafael, RIBERO, María (2002) *Nueva ruralidad*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA

³³ FOLCH, Ramón (2003) *Los conceptos sociológicos de partida*. Principios ecológicos versus criterios territoriales. En Folch (coord.) *El Territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona, Barcelona

Territorio: Porción del espacio terrestre considerada en sus relaciones con los grupos humanos que la ocupan y la ordenan con vistas a asegurar la satisfacción de sus necesidades. Noción autónoma, el territorio en geografía no es ni un sinónimo, ni un sustituto del término espacio. Ciertamente, si hay espacio en el territorio, éste no es considerado como un soporte neutro ni isótropo. Múltiples componentes (medioambiental, social, económico, institucional, etc.) dan especificidad e identidad a la configuración y al funcionamiento de este conjunto.³⁴ A diferencia del concepto de región y de su uso en la geografía francófona, el de territorio supone una indiferencia escalar. No obstante, esta imprecisión no implica correr el riesgo de transformarlo en expresión geográfica desechable. A partir del consenso en torno a la idea de espacio internalizado, habría tantos tamaños de territorios como posibilidades para los grupos de compartir una misma relación con los lugares, una misma territorialidad. Así, el territorio se orienta en diferentes escalas del espacio geográfico.³⁵

Transversalidad: condición para un proyecto o plan según la cual debe abordar diferentes escalas o niveles territoriales para argumentar la coherencia de su análisis y propuestas (en la literatura sajona: *multi-scalar*).

Unidad de análisis: La unidad de análisis se refiere a los objetos o fenómenos sobre los que se plantea la investigación. El investigador debe decidir si se quiere utilizar una única unidad de análisis para toda la investigación, o dos o más unidades de análisis. Algunos ejemplos de unidades de análisis múltiples son Organización/Sub-unidad y Organización/Proceso. En estos casos se estudia un fenómeno en dos o más unidades de análisis diferentes.³⁶

Unidad de análisis principal: En una investigación con más de dos unidades de análisis, denominaremos “unidad de análisis principal” al objeto central sobre el que se plantea la investigación. En este caso nos referimos a los Planes directores urbanísticos.

Unidad de análisis contextual: En una investigación con más de dos unidades de análisis, denominaremos “unidad de análisis contextual” al objeto secundario –o periférico– sobre el que se plantea la investigación, que permite analizar la “unidad de análisis principal” desde otra perspectiva. En este caso nos referimos al rol de los Planes directores urbanísticos (unidad de análisis principal) según su interrelación con los Planes territoriales parciales (unidad de análisis contextual).

Variable: Una variable es una propiedad, característica o atributo que posee una persona, grupo, organización o cualquier otra unidad de análisis relevante para el contexto de la investigación.³⁷

³⁴ ELISSALDE, Bernard (2007) *Territorio*. Hypergeo:

www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_463.pdf

³⁵ DI MÉO, G. (1998) *Géographie sociale et territoires*. Nathan Université

³⁶ FERNÁNDEZ, Vicenç (2006) *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Working Paper del Departament d'Organització d'empreses de la Universitat Politècnica de Catalunya

³⁷ FERNÁNDEZ, 2006, *op. cit.*

V. Marco teórico: una nueva generación de planes urbanísticos

1. EL TERRITORIO COMO REFERENCIA PARA EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

- 1.1. La evolución del planeamiento urbanístico
- 1.2. Los nuevos procesos de urbanización territorial
- 1.3. La evolución de los patrones urbanos
- 1.4. El territorio como referencia para el planeamiento
- 1.5. Las escalas territoriales

2. NUEVOS ENFOQUES PARA LA PRÁCTICA DEL PLANEAMIENTO

- 2.1. Algunas características de la práctica actual del planeamiento
- 2.2. Formas de intervención y gestión

3. UNA RELACIÓN RENOVADA ENTRE EL PLAN Y EL PROYECTO

- 3.1. Evolución de la relación entre el plan y el proyecto:
La necesaria co-presencia
- 3.2. Los proyectos estratégicos y territoriales:
Definición del contexto del plan
- 3.3. Herramientas del proyecto territorial

1. EL TERRITORIO COMO REFERENCIA PARA EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1.1. La evolución del planeamiento urbanístico

Tres generaciones de planes

Según una interpretación compartida, entre diversos investigadores españoles e italianos,¹ la evolución del planeamiento urbanístico municipal puede representarse mediante tres generaciones de planes, atentas a la demanda social y al problema urbano dominante:² Particularmente en España, la primera generación se refiere a los “planes de aprovechamiento edificatorio”, desarrollados en la etapa de la industrialización y del boom inmobiliario desde los años cincuenta a mediados de los setenta. Tras la etapa autárquica de la posguerra, la experiencia del planeamiento de las “Grandes Ciudades” (Madrid, Bilbao, Valencia, Barcelona), y de algunas capitales de provincia, constituye un eficaz laboratorio para la preparación de la Ley del Suelo de 1956. Son planes que se distinguen como ejercicios de composición urbana, impregnados de rasgos del Movimiento Moderno. Pero al tiempo se extienden considerablemente los planes parciales sobre suelo agrícola y forestal. El desarrollo de la periferia barcelonesa evidencia este proceso con la construcción de numerosos polígonos de vivienda masiva, mientras que en otros lugares proliferan las promociones turísticas y las urbanizaciones de segunda residencia.

La segunda generación corresponde a los “planes remediales”, promovidos por los grupos sociales menos favorecidos desde principios de los años setenta y

¹ Antonio Font cita a Fernando Terán, Leonardo Benevolo, Luigi Mazza, Bernardo Secchi, entre otros autores destacados. FONT, Antonio (2000) *La experiencia reciente en Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI*. Revista Urban, N° 5, 2000-2001, pág. 60-82; Véase en particular CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1992) *La Terza generazione dell'urbanistica*. Franco Angeli, Milan

² FONT, 2000, *op. cit.* p. 63.

diseñados para revertir los déficit de la ciudad heredada. Corresponden a la etapa posterior de la crisis energética y coinciden con la reinstauración democrática de finales de los años setenta, asumiendo numerosas reivindicaciones ciudadanas.³ Progresivamente, el “nuevo urbanismo” democrático, o el “urbanismo urbano” de inicios de los años ochenta promueve un tipo de plan más concreto y más comprometido con la transformación física de la ciudad.⁴ Frente a las ordenanzas municipales especulativas, son planes cada vez más precisos en las operaciones de crecimiento y reurbanización, así como en los sistemas de ejecución y control. Imponen una ciudad más justa, pero también más preocupada por la forma urbana como se evidencia, por ejemplo, en el Plan de Girona de 1970 (figura 1).

La tercera generación corresponde a “los planes morfológicos”, o de la especial atención a la ciudad existente, desarrollados durante las dos primeras legislaturas de los ayuntamientos democráticos. Pese al carácter reivindicativo, muchos de los planes de la etapa anterior se reducen a meros ejercicios contables. En cambio, los planes urbanísticos elaborados en los noventa evidencian la superación del carácter genérico del planeamiento con un especial énfasis en el análisis (figura 2).⁵ Asimismo desarrollan una innovadora aproximación a la intervención urbanística según tres aspectos relevantes:⁶

³ El traspaso de las competencias urbanísticas a la Generalitat de Cataluña, efectivo a partir de principio de los años ochenta, es otro elemento de reivindicación importante. La consecuente reorganización administrativa permite elaborar simultáneamente el planeamiento territorial y los planes de ordenación municipal. En este período se redactan varios planes supramunicipales, aunque pocos llegan a aprobarse (en el punto 2.2. se amplía este tema).

⁴ Véase, SOLÁ-MORALES Manuel; PARCERISA, Josep (1987) *El Urbanismo urbano*. En Estudios Territoriales, n° 24, Madrid, pág. 33-51

⁵ Las referencias locales más próximas, como el Plan de Vic de 1973, se centran especialmente en reflexiones sobre las formas residenciales del crecimiento, el trazado viario, o el proyecto urbano impulsado por el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB). Encontramos particularmente una cierta renovación metodológica y conceptual en el planeamiento de ciudades catalanas de tipo medio como Mollet del Vallés (1981), Manlleu (1982), Vilafranca del Penedés (1982), Tarragona (1983), Figueres y doce municipios (1983), Torrella de Montgrí (1983), Bañólas (1984),

- El enfoque morfo-tipológico. Los planes se emparentan con las contribuciones teóricas italianas (adopción de una nueva cartografía urbana “descriptiva”, información previa intencionada y dirigida al objeto de intervención, y particularmente acciones de mejora y habitabilidad).
- El esfuerzo por vertebrar la ciudad. Por un lado, los planes de los ochenta pretenden identificar los elementos primarios del espacio urbano y, por otro, encajar la ciudad en el territorio inmediato, considerando los elementos del suelo no urbano como parte significativa del planeamiento. Asimismo combinan escalas diversas de reflexión supramunicipal o incluso comarcal.
- La determinación de criterios y prioridades de intervención. Los planes atienden a la forma adaptativa del viario según soluciones alternativas para incorporar las expectativas de crecimiento demográfico y económico. Asimismo, calibran las intensidades de edificación mediante las opciones de movilidad urbana, y consolidan un sistema de espacios libres ampliado, superando los estándares mínimos exigidos.

Como señala Font, a mediados de los años ochenta se evidencia, especialmente en las ciudades mayores, la tendencia hacia un mayor protagonismo del proyecto urbano y una atención al fragmento frente a la ordenación global. Se inicia así un proceso de progresivos ajustes y modificaciones puntuales de los planes, quizás como expresión tanto de la necesidad de cierta flexibilidad como de los embates contra el planeamiento vigente.⁷ Este proceso de ajuste, pero también de revisión del planeamiento, continúa durante los años noventa, sobre todo en las ciudades medianas. Además de la evidente superación de los déficit iniciales (de urbanización, de espacios libres y equipamientos), cabe destacar seis aspectos

relevantes de estos planes:⁸

- La “territorialización” de la ordenación física según la concepción de la ciudad desde una visión de conjunto del territorio.
- La incorporación de proyectos singulares en la ordenación como una “serie organizada” de actuaciones o intervenciones de escala intermedia.
- La identidad y el tratamiento del suelo no urbanizable, frente a la concepción del suelo rústico como una reserva urbana banal, o simplemente residual respecto a la ordenación de la ciudad.⁹
- La integración conceptual de las grandes infraestructuras en el proyecto de ciudad potenciando su papel decisivo en la configuración territorial y urbana.
- La búsqueda de un sistema territorial de espacios libres y corredores verdes como conjunto interrelacionado de piezas, de diferente tamaño y significado.
- El compromiso con la gestión según mecanismos adecuados a cada propuesta de ordenación o de intervención.

Gerona (1986), etc. Véase BUSQUETS, Joan (1985) *Nueve planes catalanes*. Revista UR, nº 2, Barcelona

⁶ FERRER, Amador y SABATE, Joaquín (1999) *Dos generaciones de planes urbanísticos en Cataluña*. En AA.VV.: 20 años de Ayuntamientos Democráticos, pág. 136-160, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona

⁷ FONT, 2000, *op. cit.*

⁸ Véase FERRER y SABATE, 1999, *op. cit.*; y la recopilación preparada por Ferrán Navarro (1996) para Jornada celebrada en Manresa sobre los planes de los noventa. En AAVV (1999) *Els Plans generals dels noranta*. Quaderns de la SCOT

⁹ En este campo se incorpora el estudio detallado del suelo rural (Lleida, 1998), la descripción de unidades de paisaje (Sabadell, 1994), o bien la formalización de nuevos programas como los parques agrarios (Mataró, 1992). Véase FERRER y SABATE, 1999, *op. cit.*

Sin embargo, más que la innovación de los contenidos y métodos de planeamiento, salvo por la tímida aparición del paradigma medioambiental,¹⁰ se produce un paulatino agotamiento de los argumentos de la etapa anterior. Como señala Font, en estos planes puede constatarse una cierta normalización de la práctica del planeamiento y un progresivo dominio de la gestión y de la administración del urbanismo, que se traduce en la burocratización de la práctica y en el relevo del protagonismo del sector público por el sector privado.¹¹

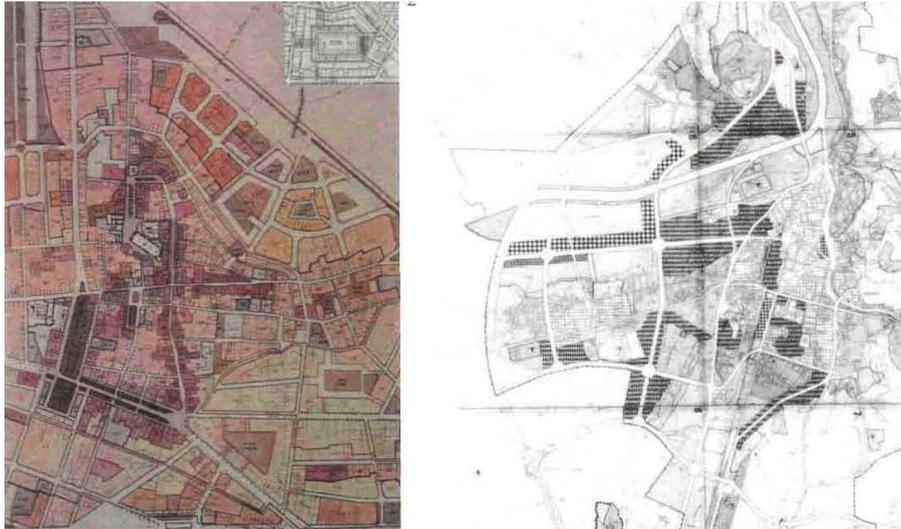


FIG. 1. Planes municipales de Girona 1956 -1970. Fuente: Font (2000)

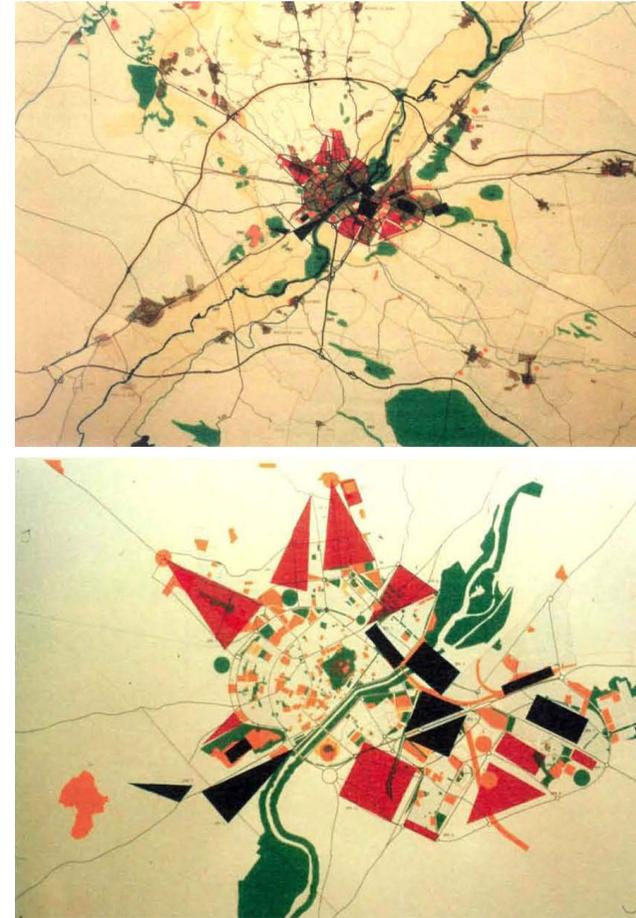


FIG. 2. Un ejemplo de la segunda generación de planes: Plan municipal de Lleida 1996. Fuente: Font (2000)

¹⁰ Los planes urbanísticos de los noventa pretenden introducir el nuevo “paradigma ambiental”, las ciencias del territorio y los criterios de sostenibilidad, de acuerdo con la Carta de Aalborg de 1994. Véase FERRER y SABATE, 1999, *op. cit.*

¹¹ FONT, 2000, *op. cit.*

Panorama del planeamiento urbanístico español y emergencia de una “nueva territorialidad”

En cuanto al planeamiento urbanístico municipal de la primera década del siglo XX, podemos referirnos a las opiniones de 20 reconocidos urbanistas españoles recogidas por Amador Ferrer el n° 43 de la revista Papers.¹² En conjunto, las veinte entrevistas conforman un amplio panorama sobre la situación disciplinar reciente. En cuanto a los aspectos innovadores, se menciona la calidad y mejora de la información urbanística gracias a la cartografía digital y la incorporación de las unidades de paisaje como argumento de regulación (Ezquiaga); la progresiva sensibilización medioambiental, por los problemas de la vivienda y el transporte colectivo, las operaciones de reurbanización del espacio público y creación de nuevos equipamientos (Font). Sin embargo, las reflexiones de los entrevistados coinciden en el estancamiento y el descrédito de la disciplina. En particular se refieren a la ausencia de síntesis entre la gestión y la ordenación (Ezquiaga); a la reducción del contenido que convierte a los planes en meros instrumentos de discusión política “cortoplacista” (Busquets); a la disociación entre la cultura urbanística y la visión de los problemas urbanos según su dimensión territorial, produciendo una automarginación de los arquitectos frente a la creciente presencia de otros profesionales de las ciencias humanas (Terán); a la progresiva privatización del urbanismo y la dificultad para la ordenación urbanística supramunicipal y regional (Font). Por tanto, además de la creciente normalización y burocratización de los planes y de la administración del urbanismo, el planeamiento urbanístico se encuentra ante un progresivo descrédito popular. Destacan asimismo dos dificultades estructurales de la práctica local, el peso de la propiedad del suelo y la crisis de las haciendas municipales.¹³

¹² Véase FERRER, Amador (2005) *20 entrevistas*. En Regió Metropolitana de Barcelona: El urbanismo municipal en España. Papers. núm. 43, junio 2005, págs. 15-110

¹³ Para Font, la incidencia de la propiedad del suelo en las transformaciones urbanizadoras de los países como España, de industrialización tardía, como poder social y económico decisivo, es durante mucho tiempo el único agente urbanizador o promotor de las transformaciones. En cuanto a la crisis de las haciendas municipales, se produce tras el descubrimiento por parte de los

En síntesis, la crisis del planeamiento tiene una dimensión epistemológica (el desencaje entre el conocimiento técnico, los problemas y los procesos territoriales), una dimensión social (la dificultad para delimitar el interés general) y otra económica (sus limitaciones como instrumento para expandir las políticas redistributivas).¹⁴ Asimismo, las razones estructurales de la crisis del planeamiento se explican en la emergencia de la “nueva territorialidad”. Para Font, “...del territorio jerarquizado y único, del espacio dominado por un centro y una periferia dependiente, se pasa a un territorio de interdependencia espacial y autoorganización. Un espacio discontinuo, desconcentrado, en permanente desequilibrio, que rompe con el orden morfológico y la estructura de la ciudad tradicional y el territorio fordista”.¹⁵ El planeamiento urbanístico tradicional difícilmente puede dar respuesta a las nuevas condiciones del modelo territorial emergente. Por un lado, permanece la rigidez de la estructura legal del planeamiento según la distinción entre “lo urbano” y “lo territorial”, siendo dos fenómenos indisociables. Asimismo, la hipótesis legal de la coherencia del término municipal como ámbito espacial adecuado a los instrumentos tradicionales, es cada vez más discutible. Así, la paradoja actual del planeamiento urbanístico radica en la realidad de un territorio desregularizado, a pesar de su intensa ordenación mediante los planes generales municipales.¹⁶

Ayuntamientos de la capacidad financiera de las operaciones urbanísticas privadas para resolver también necesidades municipales (cesiones de suelo, urbanización del espacio público, etc.) mediante incrementos no siempre justificables de edificabilidad al promotor. FONT, Antonio (2011) *La práctica del planeamiento urbanístico*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Madrid : Síntesis, DL ; Véase además las conclusión de Manuel de Solà Morales en “la frustración del urbanista”, en FERRER, Amador, 2005, *op. cit.*; Para Solà Morales, “...el planeamiento general es hoy un ejercicio excesivo (...), que debería quedar reducido a un simplísimo y elemental plan jurídico, elaborado por pocos responsables locales definiendo algunos programas orientativos y directrices de sentido común, previos a los planes y proyectos físicos de toda clase”.

¹⁴ FONT, Antonio (2003) *Planeamiento Urbanístico. De la controversia a la renovación*. En Font, Antonio (coord.). *Planeamiento Urbanístico. De la controversia a la renovación*. Diputació de Barcelona

¹⁵ FONT, 2011, *op. cit.*

¹⁶ FONT, 2000, *op. cit.*

1.2. Los nuevos procesos de urbanización territorial

La metropolización del territorio

Entre los recientes fenómenos territoriales, la concentración y la difusión son los más evidentes, y estudiados.¹⁷ El fenómeno de concentración remite a la creciente reunión en un espacio de la población, la producción, la riqueza y la innovación tecnológica. Mientras que la difusión se refiere a la extensión de características urbanas a territorios cada vez más vastos, lejanos y discontinuos, desde los visiblemente urbanos, hasta los aparentemente rurales, que quedan involucrados en la dinámica metropolitana.¹⁸ El doble proceso de dispersión-concentración tiende a producir una paulatina integración funcional entre los distintos conjuntos urbanos según tres factores relevantes:¹⁹

- Las modificaciones en el proceso productivo. El proceso de producción de las mercancías tiende a desarticularse utilizando al máximo las especializaciones “difusas”. La integración productiva ya no se realiza “concentrando” la producción, sino “controlando” la cadena de producción del valor añadido, y ampliando el radio de influencia mediante la innovación tecnológica y las telecomunicaciones.
- Las modificaciones en la vida cotidiana. Cada vez más las condiciones en la que se desarrolla la vida cotidiana tienden a la continua mejora del confort y la seguridad. Los “modelos de comportamiento”, difundidos a través de los

medios de comunicación de masas, llevan a una creciente demanda de servicios y reproducción de la condición urbana.

- La diversificación de la renta. La evolución de la renta constituye un factor histórico de expulsión de familias o actividades económicas, que prescinden de la proximidad al “centro”. La realización de nuevas infraestructuras (principalmente relacionadas con la movilidad), como “inyección” de capital fijo social en el territorio, constituye un factor de crecimiento de la renta.

El cruce de las tres variables (el proceso productivo, los estilos de vida y la distribución de la renta) es determinante para la “metropolización” del territorio. Ante este fenómeno, la aglomeración deja de ser un factor relevante para el desarrollo económico. Las tecnologías de telecomunicaciones y una movilidad ampliada permiten conseguir los mismos objetivos con la “dispersión” de las empresas en el territorio, que en cierta medida reducen los efectos negativos de la congestión. No obstante, la dispersión como “política de empresa” no resulta necesariamente ventajosa para la colectividad. El desarrollo disperso exagera los efectos negativos de la baja densidad, los costes de la movilidad individual, etc. Por lo cual la oposición al uso y gestión del territorio proliferan durante los últimos años en todos los países desarrollados. Uno de los elementos más característicos de este fenómeno es el renacimiento de “lo local”, reconocido a menudo por los estudios sobre la globalización y la polarización global-local.²⁰ Otra cuestión relevante es la preocupación ambiental. Ampliamente consensuado entre la opinión pública en general,²¹ este nuevo paradigma da lugar a movimientos sociales con notable incidencia en las dinámicas territoriales.

¹⁷ INDOVINA, Francesco (2007) *La metropolización del territorio*. En Font. A. (ed.) (2007) *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Ministerio de Vivienda, Gobierno de España, pp. 20-43

¹⁸ ASCHER, François. (1995) *Métapolis ou L'Avenir des Villes*. Odile Jacobs, París; Véase además NEL-LO, Oriol; MUÑOZ, Francesc (2004) *El proceso de urbanización*. En ROMERO, J. (coord.) *Geografía Humana*. Ariel, Barcelona

¹⁹ INDOVINA, 2007, *op. cit.*

²⁰ Entre diversos autores, cabe destacar los escritos de Manuel Castells y David Harvey. En particular véase CASTELLS, Manuel (1997) *La era de la información*. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red. Vol. 1. Madrid, Alianza editorial; y HARVEY, David (1990) *The Condition of Postmodernity*. Oxford, Basil Blackwell; Con respecto al caso catalán pueden consultarse los escritos de Oriol Nel-lo, véase NEL-LO, O. (2003) *Els conflictes territorials a Catalunya*. Orígens, dinàmica i alternatives. En NEL-LO, Oriol (ed.) *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona, Ed. Empúries, págs. 11-67.

²¹ LEWANSKI, R. (1997) *Governare l'ambiente. Attori e processi Della politica ambientale*:

A diferencia de la evolución de las áreas metropolitanas durante el período fordista, la “nueva metropolización” prescinde de un gran centro como referencia. En las primeras fases de metropolización (suburbanización) la atracción centrípeta de las grandes capitales lleva al máximo de concentración de personas, actividades, funciones, etc. Sin embargo, la nueva situación se caracteriza por una dinámica predominante centrífuga que expulsa la producción material y los servicios banales fuera del espacio urbano (exurbanización).²² Asimismo, el territorio contemporáneo tiende a organizarse por especializaciones y según jerarquías variables. Así, en las regiones metropolitanas más dinámicas, como en el caso de Barcelona, las transformaciones recientes tienden a estructuras policéntricas y a los flujos pluridireccionales, en contraposición a los anteriores esquemas monocéntricos y las marcadas relaciones centro-periferia (figura 3).²³

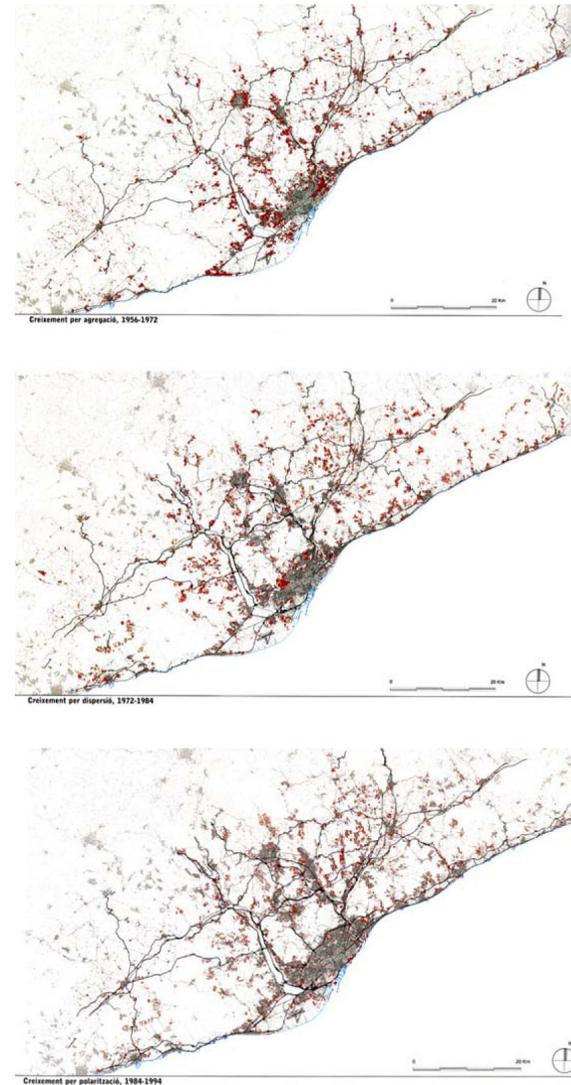


FIG. 3. Proceso de aglomeración de Barcelona. Fuente: Font (1999)

interessi in gioco, slide, nuove strategie. Ed. Il Mulino, Boloña; Citado por CRUZ, Helena (2008) *Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales*. Boletín de la A.G.E. N.º 48 - 2008, págs. 375-387

²² El concepto “exurbanización” se refiere al desarrollo de estructuras de bienes raíces urbanos y del paisaje urbano fuera de los límites de una ciudad, proyección de las estructuras urbanas sobre los campos de alrededor de la ciudad. GEORGE, Pierre (2007) *Diccionario de Geografía*. Akal, Madrid

²³ INDOVINA, 2004, *op. cit.*

Territorios en red

La nueva armazón de asentamientos y las nuevas jerarquías territoriales, así como la creciente indiferenciación espacial y cultural del suelo rural frente al urbano, colaboran en la progresiva estructuración de un territorio reticular.²⁴ La topología territorial evoluciona por efecto de las redes de transporte y de telecomunicaciones. De este modo se pasa de un modelo territorial derivado del aumento de la velocidad de “circulación” a otro que prioriza las relaciones de (velocidad de) “conexión”,²⁵ superando las relaciones locales tradicionales. Los procesos de aglomeración van más allá de la continuidad física. La “ciudad”, como concentración espacial de actividades, es sólo uno de los nodos especializados de una compleja red de interdependencias territoriales.²⁶

Para Dupuy, el territorio reticular se organiza en tres órdenes: redes de infraestructuras técnicas, de producción y consumo, y de la familia urbana.²⁷ Conceptualmente, pueden ser “virtuales” (de puntos a ser servidos según la demanda) o bien “materiales” (mediante las transacciones de los operadores que regulan la oferta).²⁸ A modo de ejemplo, cabe mencionar dos de las redes de infraestructuras que más impacto tienen en el proceso de urbanización del territorio. Por un lado, las redes de servicios urbanos (gas, agua, saneamiento, etc.), que mediante el planeamiento municipal promueven el progreso local aunque, al mismo tiempo, son un instrumento de las empresas prestadoras que consideran la ur-

²⁴ VELTZ, Pierre (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires. L'Économie d'Archipel*. Paris: Presses Universitaires de France

²⁵ CASTELLS, Manuel (1995) *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid. Alianza Editorial

²⁶ DEMATTEIS, Giuseppe (1983) *Città reticolare vs città areale*. Comunicación, Convención AIS-Re: I sistema urbani tra concentrazione metropolitana e struttura policéntrica; tendenze e politiche, Milà

²⁷ En particular, las redes de infraestructuras técnicas se refieren al transporte físico, al conjunto de vías locales y territoriales, y a la red de telecomunicaciones. Tienen una lógica polarizada entre las unidades familiares y los grandes centros de producción y distribución.

²⁸ DUPUY, Gabriel (1998) *El Urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Oikos-tau, Barcelona

banización como mercancía (figura 4). Por otro lado, la red viaria y de transporte, mediante el uso masivo del automóvil, se impone como el principal “adaptador” territorial y promotor de la dispersión de las actividades, de las relaciones de producción, de consumo y personales.²⁹ Así pues de la naturaleza de los actores nace la relación oferta-demanda que conforma la red.

La complejidad de la evolución de las redes presenta dos dificultades. En primer lugar, cada una de las dimensiones mencionadas es susceptible de transformarse sin que las otras se modifiquen. Así, los tiempos de evolución de la red funcional y de la transformación de la red física tienen dos lógicas distintas.³⁰ En segundo lugar, para que la red se adapte a las condiciones cambiantes del medio, es necesario que sea capaz de adaptarse en el tiempo y evolucionar según la voluntad de los actores, los cambios de hábitos, las modificaciones en el medio ambiente y en el medio urbano. Por último, en este proceso de evolución física de las redes, debe considerarse la complementariedad entre “isotropía” y “homogeneidad”, dos factores importantes para los índices de centralidad geográfica y accesibilidad del sistema.³¹

²⁹ Las redes de transporte refuerzan el “efecto túnel” sobre el espacio, incrementando la fragmentación con consecuencias en la morfología urbana. La nueva organización territorial produce puntos privilegiados asociados a las vías de circulación, que entran en competencia con las centralidades tradicionales. Así, el transporte provoca una transformación radical en el espacio. Con la incorporación del transporte mecánico, el sistema de vías de circulación es cada vez menos flexible, las condiciones de los trazados impuestos son cada vez más restrictivas hasta llegar a las exigencias de las autopistas. HERCE, Manuel; et al (2004) *Construcció de ciutat i xarxes d'infraestructures*. Edicions UPC, Barcelona

³⁰ DUPUY, 1998, *op. cit.*

³¹ El concepto de “homogeneidad” se refiere a la dependencia que tienen los nodos, unos de otros, mediante la intermediación de la red, afectando la correlación espacio-tiempo entre los puntos (es el flujo lo que se mantiene homogéneo); “isotropía” se refiere a todas las relaciones entre los nudos del sistema servido por la red que sean equivalentes; la “nodalidad” permite caracterizar y ordenar los nodos de la red desde el punto de vista de su capacidad relacional con los otros nodos del sistema; mientras que “centralidad” se refiere a la relación de la accesibilidad media de una zona respecto a la accesibilidad media del conjunto. HERCE *et al.*, 2004, *op cit*

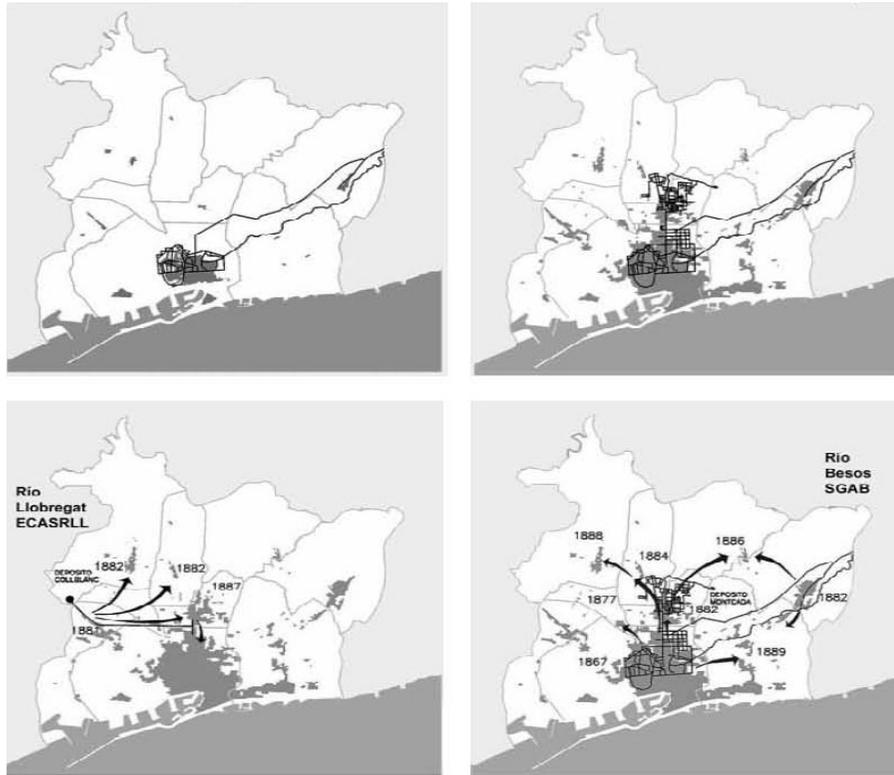


FIG. 4. El crecimiento en conurbación a través de las redes de agua y gas. Fuente: Magrinyà 2002

Oportunidades y retos de la metropolización

La “explosión de la ciudad” también se refiere a la transformación interna de los núcleos urbanos. Por esto debemos entender la metropolización no sólo desde los procesos más aparentes de la dispersión territorial, sino también desde los menos evidentes de la reforma interior, tratando de establecer relaciones entre ambos.³² Uno de estos procesos, por ejemplo, radica en la dualidad de la centralidad metropolitana. Mientras determinadas áreas sufren des-economías de congestión, por inadecuación entre el soporte morfológico y la concentración de actividades, otras experimentan procesos de declive por obsolescencia funcional, marginación social, y deterioro ambiental, generando áreas de sombra de magnitud creciente.³³ Sin embargo, Francesco Indovina señala que dada la creciente movilidad de personas y localizaciones dispersas, pero con alta accesibilidad de servicios, parte importante de la condición urbana se puede obtener también en una situación de dispersión. Si bien es cierto que la baja densidad de población reduce las relaciones sociales, el proceso de metropolización constituye una contribución a la ruptura del aislamiento.

El signo más destacable del nuevo mosaico metropolitano es una fuerte “integración en un contexto de dispersión” (figura 5). La creciente oferta de servicios y el hábito a compartirlos genera una movilidad creciente y oportunidades de encuentro y socialización.³⁴ Las nuevas formas metropolitanas pueden alcanzar altos niveles de eficiencia, pues sólo en este ámbito pueden resolverse los grandes déficit urbanos y productivos. También pueden aumentar la calidad de la vida cotidiana, manteniendo “lo urbano”, pero reduciendo la congestión típica de la concentración. No obstante, queda por comprobar si el nuevo mosaico metropolitano consigue suministrar respuestas positivas a exigencias de

³² FONT, A. (ed.) (2004) *L'Explosió de la ciutat / The explosion of the city*. COAC-Forum, Barcelona

³³ EZQUIAGA, José María (1993) *Madrid: nuevos instrumentos de política territorial*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, N° 95-96, págs. 107-122

³⁴ INDOVINA, 2007, *op. cit.*

sostenibilidad ambiental. La nueva estructura metropolitana puede ser una oportunidad, pero no es en sí misma una solución.³⁵

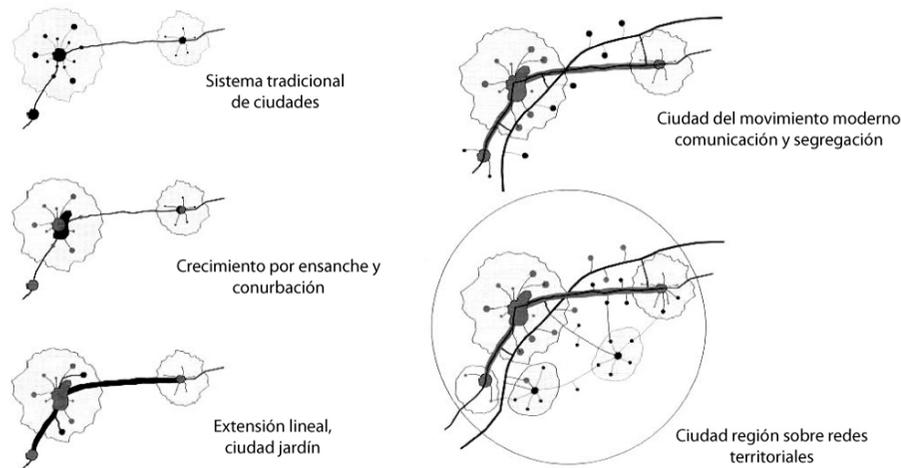


FIG. 5. Esquema territorial de los modelos urbanísticos (reforma de la ciudad, ensanche de ciudades, ciudad lineal, ciudad jardín, ciudad racional y ciudad-región). Fuente: Magrinyà 2002

³⁵ INDOVINA, 2007, *ibidem*

1.3. La evolución de los patrones urbanos

Conurbación, metrópolis y ciudad-región

Los procesos de urbanización del territorio determinan diferentes patrones urbanos,³⁶ entre los que cabe referir, en primer lugar, el concepto seminal de conurbación acuñado por Patrick Geddes hace más de un siglo.³⁷ Geddes estudia los fenómenos de concentración de la población y extensión de la ciudad como resultado de la revolución industrial. Según su visión, el concepto “conurbación” no comporta la primacía de una ciudad sobre otras, sino que expresa fundamentalmente el hecho físico de dos o más núcleos urbanos que contactan en el espacio. En cambio, el concepto de “metrópolis” (del griego, “madre” y “ciudad”) se refiere a aquella ciudad “grande”, a veces ciudad central o dominante, con la cual otras ciudades menores tienen claras relaciones de dependencia.³⁸

La evolución del concepto de “metrópolis” es aún imprecisa, aunque podemos distinguir dos claros enfoques según el tipo de argumentación, uno cuantitativo y otro cualitativo. Realizados inicialmente en Norteamérica, los estudios del fenómeno metropolitano arrancan con un enfoque cuantitativo. Cabe referirse a los trabajos seminales de Kingsley Davis y Hans Blumenfeld. En el volumen

³⁶ Joan Vicente presenta un elenco de palabras y conceptos, neologismos, que desde los años noventa aparecen para dar nombre a nuevos fenómenos urbanos. Del análisis cruzado concluye que los neologismos estudiados (exopólis, edge city, città diffusa, hiperciedad, etc.) reconocen, primero, la superación de los modelos urbanos preexistentes, dejando obsoletos términos como “ciudad”, “metrópolis”, “periferia” o “centro”; segundo, enfatizan la tendencia “privatista” de los nuevos procesos urbanos; tercero, expresan la preocupación por la baja densidad y los argumentos para promover los enclaves rururbanos; y por último, evidencian la capacidad de incorporar la nueva estructura económica-productiva. Véase VICENTE, Joan (2003) *¿Nuevas palabras, nuevas ciudades?* En Revista de geografía, núm. 2, pp. 79-103.

³⁷ Véase GEDDES, Patrick (1915) *Cities in Evolution*. Williams & Norgate, Londres

³⁸ ESTEBAN, Juli (1991) *El fet metropolità*. Conferencia pronunciada en los actos de apertura del I Congreso Catalán de Geografía, Terrassa, marzo de 1991.

“*World metropolitana áreas*” (1934), Davis realiza un primer esfuerzo de clasificación para determinar los criterios que definen una metrópolis.³⁹ Mientras que Blumenfeld, además de los parámetros cuantitativos de población y tamaño, incorpora la dimensión temporal, acuñando el concepto de *commuting*,⁴⁰ convirtiéndose en el factor más claro y cuantificable de la condición metropolitana. No obstante, como señala Esteban, en Europa –particularmente en Cataluña– el modelo metropolitano es desde su inicio más complejo. La residencia y los puestos de trabajo se localizan según esquemas menos elementales.⁴¹ En su lugar, propone el concepto de “hecho metropolitano” según una red estable de relaciones económicas y sociales cotidianas entendidas en su sentido más amplio.⁴² En otras palabras, siguiendo a Font, “la difusión de actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de estas actividades según una dinámica independiente de la simple contigüidad geográfica, son las razones distintivas de la forma metropolitana, o genéricamente de las regiones urbanas contemporáneas”.⁴³

³⁹ Davis considera como “metrópolis” a aquellas ciudades que cumplan cuatro condiciones: deben tener 100.000 habitantes o más, con un área de influencia con 80.000 habitantes o más, la población activa ocupada en el sector primario debe ser inferior al 35%, y la densidad superior a 58 hab./km². Véase DAVIS, Kingsley, (1959) *The World's Metropolitan Areas*. Berkeley and Los Angeles

⁴⁰ Para Blumenfeld, las metrópolis deben alcanzar una población de al menos 500.000 habitantes, pero sobre todo deben poder atravesarse en menos de 45 minutos. Señalando que “...la esencia y la razón de la existencia de la metrópolis es (...) la mutua accesibilidad entre los lugares de residencia y de trabajo. La metrópoli se considera hasta donde arriba el *commuting* diario, y no más lejos”. Véase BLUMENFELD, H. y SPREIREGEN, P.D. (eds.) (1967) *The Modern Metropolis: in Origins Growth, Characteristics, and Planning*. Cambridge, (Mass.) ; Londres: The M.I.T. Press.

⁴¹ ESTEBAN, 1991, *op. cit.*

⁴² AQUARONE, A (1961) Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi e prospettive di ri-forma, Zanichelli, Bologna; citado por ESTEBAN, 1991, *op. cit.*

⁴³ ESTEBAN, 1991, *op. cit.* cita a Antonio Font (1972) *La delimitación de las áreas metropolitanas*. Cuadernos de arquitectura y urbanismo, n° 87

En el caso europeo, las relaciones metropolitanas están marcadas por las particularidades territoriales, por tanto los radios de influencia convencionales –100-150 km²– no son adecuados para describirlas. Como sugieren diversos autores, conviene referirse al concepto de “ciudad-región”, o “ciudad-territorio”, como expresión de una realidad articulada en un conjunto de “áreas urbanas” funcionalmente relacionadas, aunque espacialmente separadas.⁴⁴ Este concepto, que se remonta a las reflexiones de Geddes, Mumford, y Howard, evoluciona de la mano de un grupo de urbanistas italianos durante la década del sesenta.⁴⁵ El término “ciudad-territorio” pretende evitar la implicación del concepto “región”, como dimensión estabilizada desde el punto de vista geográfico y administrativo. En cambio, confirma un fenómeno fundamentalmente urbanístico que en muchos casos no se corresponde con la región histórica. Así, el concepto de “ciudad-región”, o “ciudad-territorio”, es un intento pionero de sistematizar algunas dinámicas territoriales teniendo en cuenta la planificación.

En particular, Giancarlo De Carlo parte de dos argumentos para definir “ciudad-región”. El primero se refiere al crecimiento desmesurado de la ciudad en el territorio, con relativa continuidad. El segundo supone, pese a la aglomeración de núcleos urbanos originales, la persistencia de las singularidades territoriales basadas en la heterogeneidad morfológica y en la identidad local. No obstante, el argumento principal que defiende De Carlo radica en considerar la ciudad-región como una relación dinámica que sustituye la condición estática de la ciudad tradicional. Por tanto, la interpretación de los fenómenos y las acciones de intervención deben ser necesariamente globales y al mismo tiempo elásticas, teniendo en cuenta estructuras abiertas.⁴⁶

⁴⁴ ESTEBAN, 1991, *op. cit.*; FONT, 2004, *op. cit.*; e INDOVINA, 2007, *op. cit.*

⁴⁵ Véase QUARONI, Ludovico, DE CARLO, Giancarlo (1962) *La nuova dimensione della città: la città regione*. Seminario Stresa, 19-21 enero 1962. Instituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali ILSES, Milán

⁴⁶ DE CARLO, 1962, *op. cit.*

Además, “ciudad-región” expresa la superación de la idea de ciudad como continuo edificado que se contrapone al espacio de las áreas no ocupadas o rurales. Se refiere a un modelo discontinuo con áreas vacías y ocupadas, en las cuales cabe superponer el suficiente nivel de urbanidad como para considerarlas “partes de ciudad”.⁴⁷ Así, ciudad-región expresa la voluntad de incorporar las distintas partes del territorio según objetivos comunes de ciudadanía, equilibrio y complementariedad.⁴⁸ Estas partes del territorio también pueden interpretarse en clave morfológica según, por ejemplo, las “configuraciones metropolitanas” que define Antonio Font mediante el estudio de trece casos europeos.⁴⁹ De los casos destaca la estructura espacial del sistema de asentamientos urbanos (disposición de los núcleos existentes) y la distribución espacial de los crecimientos (concentrados o dispersos). De la combinación de ambas variables resulta una posible tipología de configuraciones metropolitanas (figura 6).⁵⁰

Además de las características morfológicas, el concepto de ciudad-región evoluciona en la actualidad según la idea de “espacio de flujos”, donde el flujo de bienes, personas e información configura las denominadas Regiones Urbanas Funcionales [*Functional urban regions* (FUR)].⁵¹ De manera complementaria, De-

matteis propone el concepto de “modelos urbanos en red” basado en la identificación de “redes multipolares”.⁵² Dematteis identifica las transformaciones en curso, aunque parece más atento a las cuestiones de relación, con especial atención a las nuevas tecnologías, que a la estructuración física del territorio.⁵³ Pese a que no hay un único paradigma que explique el concepto de “ciudad-región”,⁵⁴ siguiendo a Healey, podemos considerarla en general como un dispositivo organizativo y un elemento capaz de destacar las dinámicas de las áreas urbanas.⁵⁵

⁴⁷ ESTEBAN, 1991, *op cit*; Cfr. AYMONINO, Carlo; et al. (1964) *La Città territorio. Problemi della nuova dimensione: un esperimento didattico sul Centro direzionale di Centocelle in Roma*. Leonardo da Vinci, Bari; cfr. CANIGGIA, Gianfranco (1995) *Tipología de la edificación: estructura del espacio antrópico*. Celeste, Madrid; y ROSSI, Aldo (1964) *La Arquitectura de la ciudad*. G. Gili, Barcelona

⁴⁸ ESTEBAN, 1991, *op. cit.*

⁴⁹ Véase, FONT, Antonio; CARRACEDO, Óscar; VESCLIR, Lorena (2007) *Configuraciones metropolitanas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano*. En FONT, Antonio (ed.) *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Ministerio de Vivienda, Gobierno de España

⁵⁰ Siendo la metropolización un proceso dinámico, su tipología se refiere a un momento particular de la evolución de cada región. FONT et al., 2007, *op. cit.*

⁵¹ Las FURs, primeramente definidas por Brian L. Berry en los años setenta son retomadas recientemente por Peter Hall (2006) para su estudio Polynet. Las FURs tienen una concepción flexible y adecuada a los nuevos fenómenos urbanos, aunque su utilidad es predominantemente estadística. Existe una FUR siempre que se cumplan dos premisas básicas: la preexistencia de una relación entre al menos dos nodos (dos pueblos, por ejemplo) y que exista un intercambio de

bienes, personas o información con una frecuencia continua (diaria). Véase BERRY, Brian (ed.) (1976) *Urbanization and counterurbanization*. SAGE Publications, Beverly Hills California. Cfr. HALL, Peter (2006) *The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*. Earthscan, UK, USA

⁵² DEMATTEIS, G. (1998) *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*. En F. Monclús (ed.) 1998, pp. 17-34

⁵³ En la misma línea, y a diferencia de muchas teorías sociales clásicas que presuponen el dominio del tiempo –y la historia– sobre el espacio, algunos autores como Castells o Soja plantean la hipótesis de que sea el espacio el que organice el tiempo en las sociedades en red. Para profundizar sobre la idea de “espacio como expresión de la sociedad” véase CASTELLS, Manuel (1997-1998) *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza, Madrid; cfr. SOJA, Edward (2000) *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Blackwell, Oxford. Soja cuestiona la perspectiva historicista de los sociólogos y su predominancia en los estudios urbanos. Este enfoque, que privilegia a la sociología frente a la geografía, considera la dimensión espacial como un fondo fijo, un entorno físico externo al mundo social. En contraste, Soja propone un nuevo marco de referencia, donde la deconstrucción de la metrópolis tradicional es posible mediante el “giro espacial” desde las diferentes disciplinas nucleadas al urbanismo. Véase el compendio teórico de la obra de este autor en SOJA, Edward (2010) *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press, cop. Minneapolis

⁵⁴ NEUMAN, Michael; HULL, Angela (2009) *The Futures of the City Region*. *Regional Studies*, 43:6, 777-787

⁵⁵ HEALEY, Patsy (2009) *City Regions and Place Development*. *Regional Studies*, 43:6, 831-843

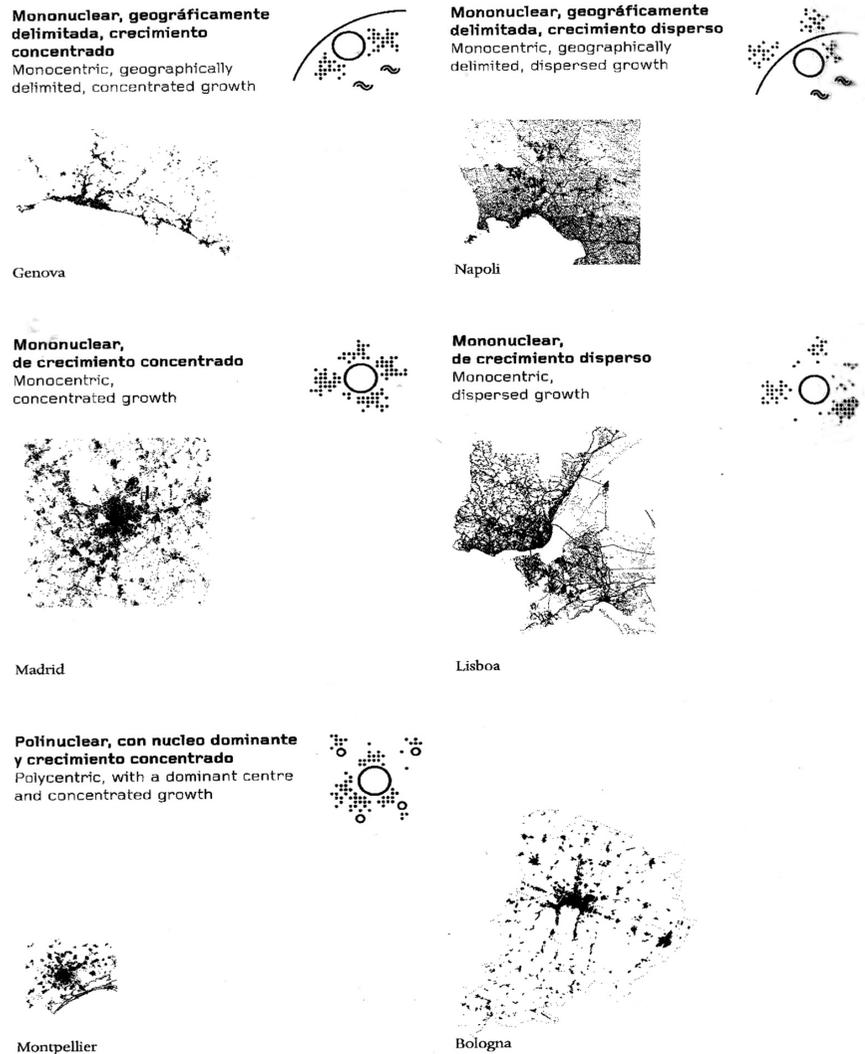


FIG. 6. Configuraciones metropolitanas (Génova, Nápoles, Madrid, Lisboa, Montpellier, Bologna). Fuente: Font (2007)

Nuevos patrones urbanos derivados de la metropolización

El concepto de ciudad-región expresa un proceso que se da simultáneamente en diferentes ámbitos del territorio.⁵⁶ Sin embargo, como señala Indovina, el fenómeno de la metropolización no es exclusivo de las grandes metrópolis capitales o centrales.⁵⁷ También refiere a las “áreas urbanas” –las metrópolis de pequeña dimensión–,⁵⁸ que podemos asociar, por ejemplo en el caso de la Región metropolitana de Barcelona, a la tercera corona de municipios prestadores de servicios en su área de influencia y con atributos de capitalidad comarcal. Algunas pueden considerarse como “ciudades intermedias” en el marco de una red de ciudades. La particularidad de estas ciudades intermedias, y de sus respectivos sistemas urbanos,⁵⁹ es que la actividad productiva adopta el modelo de

⁵⁶ El concepto de ciudad-región permite explicar los diferentes ámbitos que conforman, por ejemplo, el “hecho metropolitano Barcelonés”. Para este caso, Esteban define tres ámbitos metropolitanos. El primero se refiere a la “conurbación central”, continua y densa. El segundo ámbito involucra al “área metropolitana”, en la cual identificamos “partes” según la articulación de los municipios de la segunda corona. El tercero es la “región”, caracterizada por la disminución del *commuting*. Véase ESTEBAN, 1991, *op. cit.*

⁵⁷ Puede consultarse además la amplia y valiosísima bibliografía sobre las metrópolis capitales, entre los que destacan ARGULLOL, E (2005) *Organización y funciones de las metrópolis. Estudio comparado*. *Metrópolis 2005*; o ABADIA, Xavier (2002) *Áreas Metropolitanas Europeas comparadas. Un análisis global de metodologías de planeamiento*. Institut D'Estudis Territorials, Generalitat de Catalunya, Universitat Pompeu Fabra.

⁵⁸ Área urbana [*aire urbanine*] es una unidad basada en municipios colindantes que representan una conurbación distintiva y unificada, una zona económica y socialmente interdependiente entre sí, que muestra un crecimiento urbano contiguo. El concepto de área urbana se aplica originalmente a las unidades demográficas que abarcan el mapa nacional francés de municipios colindantes (comunas). Fuente: INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, pronounced)

⁵⁹ Ciudad intermedia es “...aquella que media entre extremos (pequeño y grande; entre próximo y lejano), que desarrolla funciones de intermediación entre espacios y escalas muy diversas (locales-territoriales-regionales-nacionales-globales); un nudo en que convergen y se distribuyen flujos muy diversos (de información, ideas, bienes y servicios); una ciudad-espacio de transición entre territorios de lo concreto (escala local/regional) y el carácter etéreo y fugaz de lo global” (Bellet y Llop, 2004). Sin embargo, el carácter estratégico de las ciudades intermedias radica en la interrelación y complementación funcional con otras ciudades intermedias. La oportunidad de las ciudades intermedias radica en su potencialidad latente como nodo de la red regional, nacional, e

“distrito industrial” o de servicio. Evidencian explícitamente las dinámicas de la “nueva metropolización” en contraste a las áreas metropolitanas centrales, que aún responden en buena medida a relaciones de producción “fordista”.⁶⁰ Es en este modelo donde se cumplen la mayoría de los preceptos de la metropolización anteriormente mencionados, que pueden interpretarse en su conjunto como ciudad-territorio según formas muy diversas. Uno de los más citados es el de la *città diffusa*. Si bien su estudio refiere al “canon del Véneto”, tal como lo explica Indovina presenta rasgos generalizables a muchas ciudades europeas.⁶¹

La naturaleza de la ciudad difusa surge de la evolución conjunta y espontánea de componentes como la residencia, los servicios y la industria distribuidos sobre el territorio de manera difusa y sólo con algunos elementos débiles de especialización. Estas componentes adoptan connotaciones funcionales de tipo urbano, cuya particular yuxtaposición conforma áreas (o nodos) de centralidad, en este caso asociadas ya no a “la ciudad”, sino a la tensión que surge de la conexión y los flujos entre distintas ciudades (figura 7). Esta condición de localización ventajosa, propia de ciertas actividades debido a su accesibilidad, pero

internacional. Como sugiere Saint-Julien (2003) las grandes metrópolis, que albergan muchos de los servicios de mayor valor añadido, tienen dificultades para renovarse constantemente; en contraste, las ciudades intermedias tienen ventajas para cumplir con los nuevos procesos de la mundialización. Nos referimos a ventajas de localización, accesibilidad existente, disponibilidad de suelo, y capacidad para albergar grandes dotaciones productivas. Véase BELLET, C., J.M. LLOP (2004) *Ciudades intermedias: entre territorios concretos y espacios globales*. Ciudad y Territorio Estudios Globales, XXXVI, (141-142), pp. 569-581; y SAINT-JULIEN, T. (2003) *Le villes moyennes à l'épreuve*. En Charbonneau, F. et al. (ed.) *Villes moyennes et mondialisation. Renouvellement de l'analyse et des stratégies*, Éditions Trames, Montreal

⁶⁰ TRULLÉN, Joan (1990) *El planejament territorial de la regió I des d'una perspectiva econòmica: Cap a un nou model de desenvolupament econòmic i social de l'àrea metropolitana de Barcelona*. Papers, Novembre

⁶¹ INDOVINA, 1990, *op cit*; También cabe mencionar el concepto de “metápolis” (Ascher, 1996), que refiere particularmente a los rasgos “hipermodernos” de la ciudad-región; y el concepto de “hiperciudad” (Corboz, 1994), similar al anterior, en el que se enfatiza la idea de hipertexto como metáfora de la estructura de la nueva ciudad-territorio, inmensurable, pluridireccional y polisémica. Véase ASCHER, François (1995) *Métapolis ou L'Avenir des Villes*. Odile Jacobs, Paris; y CORBOZ, André (2001) *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*. L'imprimeur, collection tranches de villes, Paris.

también a razones económicas, configura y consolida un tejido productivo-comercial vital para a las externalidades, que debido a las incompatibilidades ambientales (ej. Agenda 21) hoy es imposible reproducir en la ciudad consolidada.⁶² La complementariedad o interacción que surge entre las actividades de servicios y, especialmente, entre las productivas, dota a la ciudad difusa de una dinámica y diversidad programática que la ciudad tradicional (según la monofuncionalidad residencial dominante) va perdiendo.

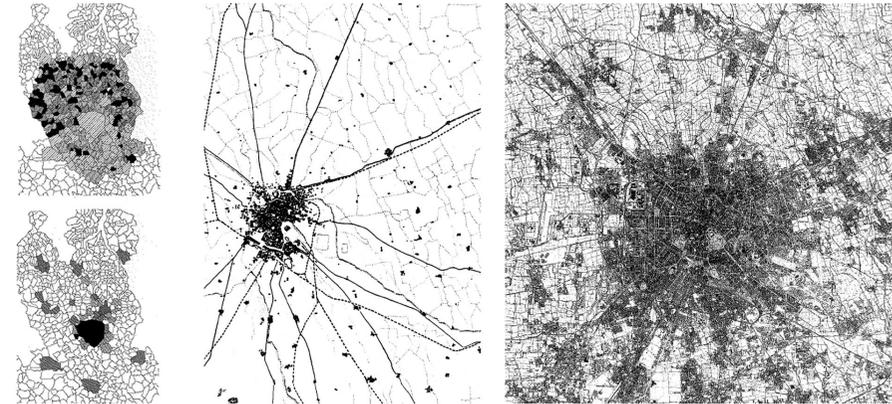


FIG. 7. Estudio de la *Città diffusa* del Véneto. Fuente: BOERI, et. al (1993)

⁶² El tejido de la ciudad difusa alberga equipamientos comerciales especializados, grandes infraestructuras deportivas y otras dotaciones privadas asociadas al ocio. También es el lugar donde se localizan, estratégicamente, las oficinas públicas asociadas a una extensa área de influencia. INDOVINA, 1990, *op. cit.*

1.4. El territorio como referencia para el planeamiento

Como sugiere Esteban en su libro “*La Ordenación Urbanística. Conceptos, Herramientas y Prácticas*”, el municipio es un territorio y el ayuntamiento una administración territorial. Aunque, “ordenación territorial” se refiere sin duda a un ámbito más amplio que el municipal, propio de los tipos urbanos, explicados en el punto anterior. Como ya se dijo, el planeamiento urbanístico municipal cuenta con una tradición muy rica –se remonta claramente más de un siglo atrás– y, particularmente en Cataluña, donde la práctica en la década de los ochenta alcanza un amplio reconocimiento.⁶³ En cambio, durante el mismo período, la situación de los planes territoriales es muy diferente. Si bien se cuenta con leyes específicas desde principios de los ochenta, la experiencia es escasa. Pese a que no existe suficiente experiencia sobre lo que debe ser un plan territorial, es posible referirse a tres claros enfoques.⁶⁴

Territorio como ámbito de gobierno

En primer lugar, la ordenación del territorio expresa el proyecto que tienen las instituciones para su ámbito espacial de gobierno.⁶⁵ Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), la ordenación territorial (OT) es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y política que debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Está concebida como una aproximación interdisciplinar tendente a un desarrollo equilibrado de las regio-

⁶³ FERRER y SABATÈ, 1999, *op. cit.*

⁶⁴ ESTEBAN, Juli, (2003) *Perspectivas para la ordenación territorial*. Diputació de Barcelona. En Font, A. (Ed.) *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*, Diputació de Barcelona, Barcelona

⁶⁵ ESTEBAN, 2003, *op. cit.*

nes y la organización física del espacio guiada por una “concepción directriz”.⁶⁶ La ordenación territorial encuentra su expresión política en los niveles local, regional, nacional y europeo. Por ejemplo, cabe referirse al denominado planeamiento regional, propio de los estados nacionales de poca extensión (Holanda, Dinamarca), de regiones (*Länder* de Alemania), de provincias (Italia), etc.

Territorio como nueva escala de ciudad

El segundo enfoque se refiere al territorio como nueva escala de ciudad, tal como vimos en el apartado anterior. Atendiendo a la evolución histórica de la práctica urbanística, el planeamiento supramunicipal moderno se plantea inicialmente con el objetivo de abordar en un “ámbito significativo” los problemas de la ciudad que el planeamiento urbanístico no puede resolver en el término municipal.⁶⁷ En efecto, la ordenación territorial se define por la voluntad de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman la estructura territorial.⁶⁸ Este es el origen de iniciativas pioneras

⁶⁶ Véase GALIANA, Luis y VINUESA, Julio (coords.) (2010) *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid; Cfr. TERÁN, Fernando (1984) *Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas*. Ciudad y Territorio; p. 61-67; y GÓMEZ OREA, Domingo (1994) *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Agrícola Española, Madrid; Según Terán la ordenación territorial es una actividad más política y ética que científica y técnica. En la misma línea, Gómez Orea señala la superación de los planteamientos localistas para un desarrollo eficaz y equitativo de los recursos, asimismo superando el enfoque temático de la planificación sectorial.

⁶⁷ ESTEBAN, 2003, *op. cit.* P. 69

⁶⁸ Este componente racional se argumenta en el conocimiento previo y riguroso de las principales estructuras y procesos sobre los que se desea actuar. Su vinculación al cuerpo teórico de la cultura urbanística lleva a una primera formulación de la misma en términos de planificación espacial. Se trata de plantear modelos de organización alternativos sobre ámbitos regionales. Mientras que, paralelamente a la extensión de los usos del suelo sobre ámbitos más amplios, según el cambio de escala de los procesos de urbanización, se produce una extensión paulatina del campo semántico del planeamiento regional. Se incorporan a la planificación contenidos vinculados a los procesos de industrialización y a las economías de aglomeración que no afectan sólo a la ciudad-región sino a los territorios nacionales. Por tanto, además de la concepción espacial, la ordenación territorial

como el Plan regional de Nueva York (1927), la base del discurso teórico de autores como Patrick Geddes, Lewis Mumford, o Thomas Adams, y en general del movimiento del *Regional Planning*. Más cercanos en el tiempo, cabe mencionar los planes urbanísticos plurimunicipales y metropolitanos que se elaboran para varias ciudades europeas a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Destacan los planes para Londres (1945), Glasgow (1946) (liderados ambos por Patrick Abercrombie), y para Copenhague (1948). Más adelante, el “esquema director” de la Región de París de 1965 [*Schema Directeur de Aménagement Urbain*] expresa cómo algunos Estados fuertes y centralizados, con una situación económica relativamente estable y predecible, desarrollan una serie de instrumentos de planificación de implementación amplia y sistemática (figura 8).⁶⁹ Asimismo, en el contexto catalán, cabe mencionar los planes que se redactaron para el área de Barcelona (1953 y 1976), para la región de Barcelona (1966),⁷⁰ para la subcomarca de Sabadell (1976) y para el entorno de Figueres (1983).

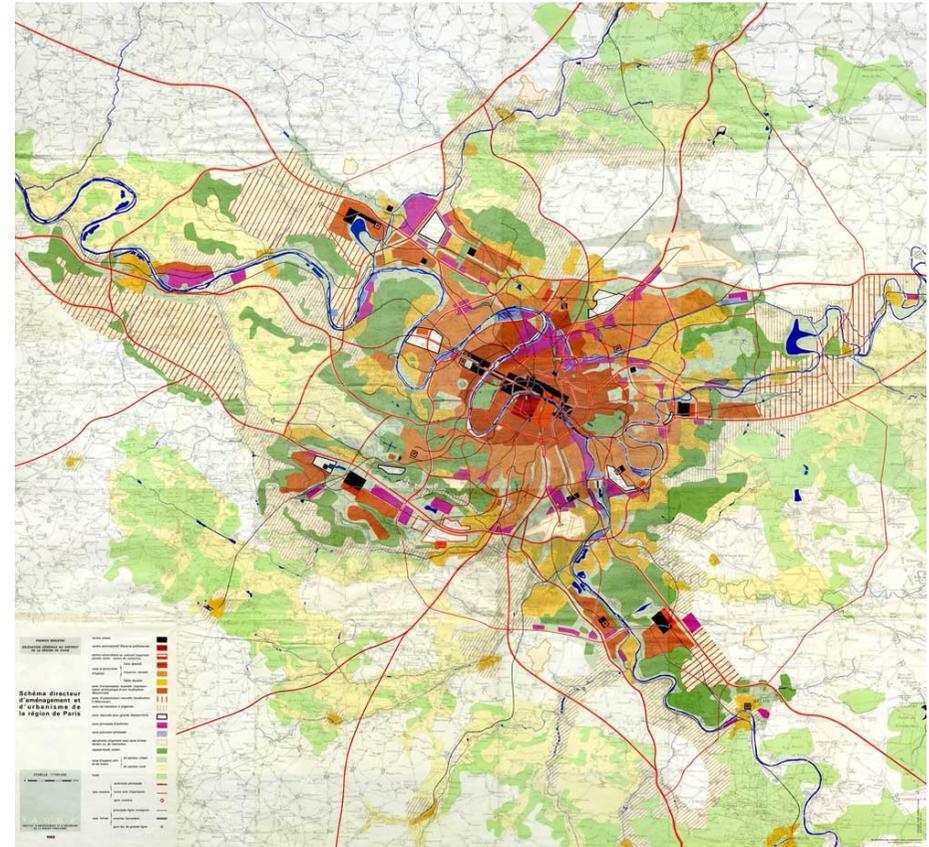


FIG. 8. Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Paris (1965). Fuente: Observatoire du Grand Paris (<http://observatoiregrandparis.org/>)

también engloba las estrategias de desarrollo económico. Véase GALIANA y VINUESA, 2010, *op. cit.*

⁶⁹ Entre los instrumentos más destacados cabe mencionar los bancos de suelo público para la protección de los espacios libres y para la realización de actuaciones urbanísticas puntuales; las nuevas centralidades estructurantes de la periferia, vinculadas al nuevo transporte público regional masivo; las agencias públicas para el desarrollo urbano y la gestión de la urbanización de las nuevas ciudades, etc. Véase Abadía, 2002, *op. cit.*

⁷⁰ Véase ESTEBAN, Juli (2007) *Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976*. En: PIÉ, Ricard [ed.]. *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. Institut d'Estudis Catalans. SCOT, IEC; En el punto 2.1. ampliaremos el tema de la experiencia del planeamiento supramunicipal en Cataluña.

Territorio como medio físico

De la consideración del territorio como medio físico deriva el tercer enfoque. Los planes con esta aproximación se centran en objetivos de protección y desarrollo atendiendo a las características básicas del medio físico como factor determinante. Se orientan hacia el aprovechamiento de los recursos de forma compatible con las características morfológicas o paisajísticas. Valgan como ejemplo algunos planes territoriales de coordinación del paisaje italianos. En particular cabe mencionar el plan de la provincia de Rimini (Italia), que constituye un instrumento de ordenación paisajística a nivel regional (figura 9).⁷¹ Aunque, el enfoque físico del territorio se expresa mejor en planes de ámbitos más pequeño como el Plan Territorial para La Spezia e la Val di Magra, redactado por Bernardo Secchi entre 1989 y 1993. Otro ejemplo es el Plan Especial del Parque Agrario del Llobregat, cuya temática específica tiene un alcance territorial. Por un lado, el plan descubre y actualiza los elementos que determinaron la construcción del territorio (dibujo del suelo, manipulación del relieve, disposición ordenada de los caminos de tierra y agua, etc.) y, por otro, proyecta los “sistemas” (espacios libres, dotaciones, redes de acceso y servicios) que lo ha de estructurar.

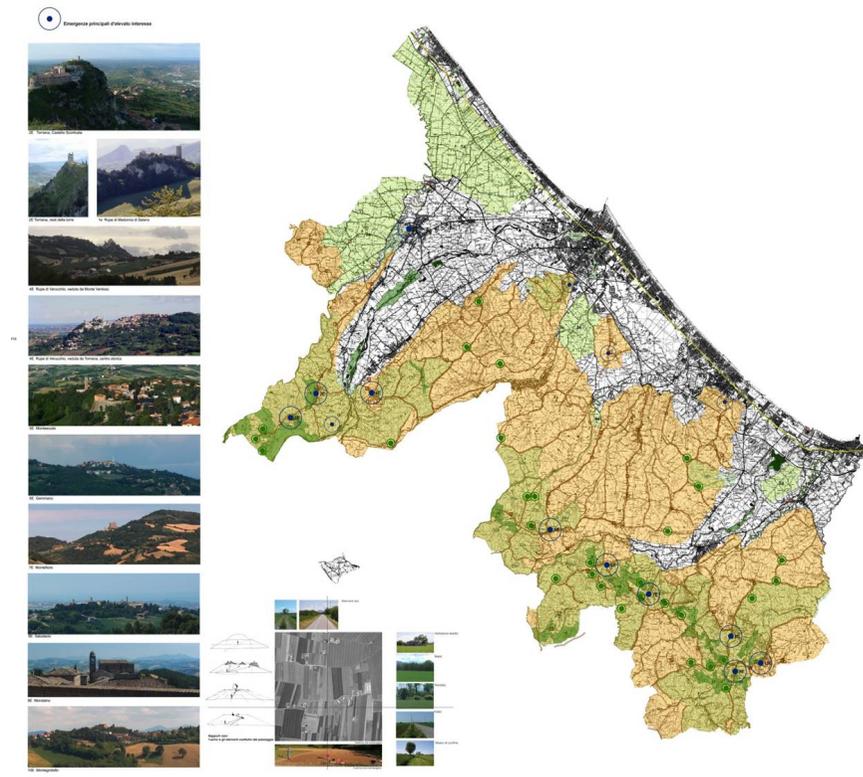


FIG. 9. Puntos de observación del paisaje, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, Provincia de Rimini. Fuente: <http://www.provincia.rimini.it>

⁷¹ Nos referimos al *Piano Territoriale Paesistico Regionale di Rimini* (PTPR). Consúltese en: <http://www.provincia.rimini.it>

Categorías espaciales territoriales

Los tres enfoques del territorio como referencia para el planeamiento coinciden en dos justificaciones. La primera es que el territorio es una ciudad, o puede ser un espacio urbano, aunque con diferentes intensidades.⁷² La ciudad contemporánea se diluye en el territorio según nuevas categorías espaciales que superan la convencional clasificación del suelo. Para Folch es necesario referirse a un dilatado espacio “paraurbano”, inducido por la ciudad, en el que se distinguen tres tipos espaciales. El espacio “periurbano”, como aquel espacio urbano incipiente y poco estructurado, ubicado en la periferia urbana; el espacio “rururbano”, que presenta elementos urbanos (edificios y actividades) en pleno ambiente rural; y el espacio “vorurbano” como aquel ámbito marginal entre el “perirubano” y “rururbano”. La suma del espacio urbano (residencial, industrial o terciario) y del espacio paraurbano (periurbano, rururbano y vorurbano) refleja la dimensión real del espacio ocupado. Sin embargo, el espacio libre no es simplemente “lo que queda”. Por tanto, la segunda justificación es que el espacio libre no urbanizado no es un suelo residual o vacío.⁷³ A diferencia de la mayoría de los planes de ordenación municipal, el espacio no urbanizado tiene un papel muy importante en el planeamiento supramunicipal, particularmente, como factor de reequilibrio ambiental de las áreas urbanas (conurbaciones) o como expresión del medio físico que expresa la identidad del territorio.

⁷² FOLCH, Ramón (2003) *Los conceptos sociológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales*. En Folch (coord.) *El Territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona, Barcelona

⁷³ FOLCH, 2003, *ibidem*; ESTEBAN, 2003, *op. cit.*

1.5. Las escalas territoriales

La escala y el alcance de los planes

Los fenómenos de relación y dependencia territoriales son progresivamente complejos. Partiendo de la realidad del territorio urbanizado, los planes pueden tener una magnitud muy diversa. Sin embargo, como sugiere Esteban, el único planeamiento riguroso es aquel que comprende la máxima amplitud territorial de los fenómenos.⁷⁴ Así, las propuestas de intervención y los contenidos de cada nivel de planeamiento deben corresponderse con los problemas que plantea su escala territorial según cuatro órdenes:⁷⁵

- El **ámbito nacional**, o autonómico, se corresponde con los temas propios de un “plan territorial general”. Estos son las infraestructuras y los servicios generales, los recursos hídricos, las fuentes y canales para la provisión de energía, la red viaria básica, y la reserva de suelo sobre los recursos territoriales escasos. Asimismo, en esta escala se concretan espacialmente las políticas y estrategias de ordenación territorial de manera general, incorporando consideraciones y objetivos propios de la planificación económica, casi siempre centrados en el argumento del equilibrio o reequilibrio territorial (poblacional, funcional, medioambiental, social, etc.).
- El segundo nivel corresponde a los **ámbitos regionales**, pluricomarcales o provinciales, que son más que la simple aplicación de las propuestas del plan territorial general. El “planeamiento territorial parcial” debe abordar aspec-

⁷⁴ ESTEBAN, 2003, *ibidem*

⁷⁵ ESTEBAN, 1991, *op. cit.*; Estos órdenes se utilizan para el caso específico de Cataluña, sin embargo, en un artículo reciente, Antonio Font señala que pese a la diversidad de los marcos legales de las autonomías y a cierta heterogeneidad en las denominaciones de las diferentes figuras, el contenido específico de los diferentes tipos de planes urbanísticos puede explicarse según una estructura general compartida. Véase FONT, Antonio (2011) *La práctica del planeamiento urbanístico*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Madrid: Síntesis, DL

tos específicos como las opciones residenciales, el transporte colectivo (especialmente el ferrocarril de cercanías y la intermodalidad), y la definición del sistema nodal territorial (los puntos de centralidad, la red de centros históricos, la localización de actividades polémicas, las superficies comerciales, etc.). En general integran temas que se suelen tratar de forma sectorial.⁷⁶

- La tercera escala corresponde a las **áreas urbanas**, al alcance de los “planes de ordenación urbanística supramunicipal”. Éstos deben precisar y concretar las determinaciones del planeamiento territorial parcial (los espacios abiertos, las infraestructuras, los asentamientos, etc.) en un ámbito geográfico más reducido. Asimismo, deben referirse a la congruencia de las determinaciones estructurales para los planes municipales y a la “urbanidad de la obra pública” según la formalización de algunas propuestas estratégicas relevantes (ej. reforma ferroviaria, sistematización de la infraestructura viaria, nuevas expansiones urbanas, etc.).⁷⁷
- Por último, los “planes de ordenación urbanística municipal” abordan la escala local del **espacio urbano**, concretando las acciones dirigidas al tratamiento por sectores de suelo ocupado (mantenimiento, mejora o reforma de tejido y espacios públicos). Asimismo abordan la clasificación de los regímenes de suelo y de la calificación de los diferentes sectores urbanos en cuanto a los usos, actividades y aprovechamientos edificatorios.⁷⁸

⁷⁶ En particular, los planes territoriales parciales catalanes ciñen su contenido a tres temas fundamentales: los espacios abiertos, determinando la protección del suelo no urbanizable según el papel que juegan en el modelo propuesto; las grandes infraestructuras, especialmente las de movilidad; y los asentamientos, determinando especialmente las estrategias de crecimiento y la jerarquía nodal de los municipios para la localización de las actividades económicas y equipamiento de carácter supramunicipal. ESTEBAN, Juli (2006) *El programa de Planejament Territorial: Continguts i mètode*. Espais Monogràfic n° 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya

⁷⁷ Véase ESTEBAN, 1991, op cit; Cfr. FONT, Antonio (2011) *La práctica del planeamiento urbanístico*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Madrid: Síntesis, DL

⁷⁸ La ordenación física en la “escala urbana” también se desarrolla por sectores mediante el denominado planeamiento derivado, parcial o especial. El contenido de estos planes se refiere a la ordenación detallada del sector. El alcance de los planes especiales es similar al de los planes

La escala y los fenómenos territoriales

Las escalas territoriales se correlacionan con un tipo específico de plan, más allá de la legislación a la que pertenezcan. No obstante, la escala no da la medida de las cosas, sino el carácter de los fenómenos. Lo que varía al cambiar la escala de un mapa es la leyenda, no sólo su dimensión. Cambiar de escala es mucho más que ampliar o reducir. En efecto, cuando aumentamos la escala no vemos las mismas cosas a un tamaño mayor, sino otras cosas distintas. Así, Folch propone seis escalas básicas según su problemática específica: la biológica, la arquitectónica, la urbanística o ecosistémica, la microterritorial o ecológica, la mesoterritorial o paisajística, y la macroterritorial para fenómenos a ser estudiados en escalas mayores a 1/100.000 (tabla 1).⁷⁹

parciales aunque se adscriben generalmente a la reforma interior o la mejora urbana. Véase, FONT, 2011, *op cit*; y COROMINAS, Miquel, et. al [eds.] (2005) *Plans molt especials*. Papers Sert, n° 16, Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Barcelona, DL

⁷⁹ FOLCH, 2003, *op. cit.* P. 39

Escala (Esteban, 1991)

Escala (Folch, 2003)

	< 1/100	Biológica
		Arquitectónica
Urbana	1/1.000	Urbanística / Ecosistémica
	1/2.000	
Metropolitana o área urbana	1/5.000	Microterritorial / Ecológica
	1/10.000	
Regional	1/25.000	Mesoterritorial / Paisajística
	1/50.000	
	1/100.000	
	>1/100.000	Macroterritorial

TABLA 1. Comparación de las escalas territoriales propuesta por Esteban y Folch. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los autores.⁸⁰

⁸⁰ Véase ESTEBAN, Juli (1991) *El fet metropolità*. Conferencia pronunciada en los actos de apertura del I Congreso Catalán de Geografía, Terrassa, marzo de 1991; y FOLCH, Ramón (2003) *Los conceptos sociológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales*. En Folch (coord.) *El Territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona, Barcelona

Hasta aquí podemos sintetizar que con la llegada de la democracia el planeamiento urbanístico municipal se convierte en una de las principales acciones para hacer frente al déficit heredado. En efecto, durante los años 80 y 90 deviene un instrumento de reivindicación democrática de gran arraigo popular, cultural y político. No obstante, a finales de los noventa, el planeamiento municipal evoluciona hacia una burocratización de la práctica y el cambio del protagonismo del sector público por el privado. Al mismo tiempo, la ordenación territorial permanece como un propósito abstracto y distante, que pese a contar en Cataluña con una ley de política territorial desde 1983, no se aplica hasta finales de los noventa. Así, la paradoja principal que supone la falta de planeamiento supramunicipal en Cataluña (y en España) es que se contraponen a unos procesos de urbanización, cuyo vector principal es la integración del territorio. Intensas dinámicas metropolitanas hacen que el territorio sea cada vez más interdependiente, que no se pueda explicar la evolución de cada lugar por separado de los otros. Asistimos a un proceso de metropolización del territorio que tiende a producir una paulatina integración funcional entre los distintos conjuntos urbanos, así como la creciente indiferenciación espacial y cultural del suelo rural frente al urbano que colaboran en la progresiva estructuración de un territorio reticular. En este escenario surge el concepto de “ciudad-región” como un intento pionero para sistematizar algunas dinámicas territoriales teniendo en cuenta la planificación urbanística.

Algunos de estos procesos de metropolización son los que intentaremos describir en el capítulo 1 (Las Comarcas Centrales: Un territorio en transformación) como contexto para el análisis empírico de los casos de estudio en el capítulo 3 (Tres enfoques para la ordenación de las áreas urbanas). En el estudio de los casos, en tanto nueva generación de planes, abordamos particularmente sus aportaciones metodológicas para la consideración del territorio como nueva escala de ciudad. Asimismo, el análisis se apoya en una descripción de la evolución del planeamiento urbanístico, introducida más arriba, en la que enfatizamos particularmente las realizaciones en materia de planeamiento “supramunicipal urbanístico”. Esta descripción se desarrolla en el capítulo 2 (El planeamiento supramunicipal en Cataluña).

2. NUEVOS ENFOQUES PARA LA PRÁCTICA DEL PLANEAMIENTO

2.1. Algunas características de la práctica actual del planeamiento

En el apartado anterior argumentamos cómo las escalas territoriales se correlacionan con un tipo específico de plan, más allá de la legislación a la que pertenezcan. Como sugiere Font, pese a que las legislaciones vigentes distinguen entre “planes territoriales” y “planes urbanos”, en la situación de la ciudad-territorio, cabe referirse a un marco disciplinar común, más restringido que el del “urbanismo”: la “práctica del planeamiento urbanístico”. La “práctica del planeamiento urbanístico” involucra tanto los planes de ordenación territorial como los de ordenación urbana, para presentar de manera integrada la actividad técnica de elaboración de los planes sobre dos realidades, que si bien se refieren a contenidos específicos, las fronteras físicas entre una y otra tienden a diluirse.⁸¹ Sin embargo, además de la “escala significativa”, la nueva generación de planes puede clasificarse según diversas orientaciones metodológicas y de aplicación.

Planes operativos y planes estratégicos

En general, las intervenciones del planeamiento se apoyan en la obra pública y en la regulación, aunque el medio físico no se transforma sólo con la intervención pública, ya que también es el resultado de la interacción con los actores privados. En este sentido, a pesar de que la influencia del gobierno disminuye, la acción pública en Europa es aún importante. Hoy el protagonismo de la acción pública se evidencia sobre todo en el esfuerzo que supone la ordenación del territorio, según una preparación sistemática de normativas en diferentes niveles de planeamiento.⁸² Sin embargo, además de los niveles, el sistema de planeamiento resulta de la interacción de “planes operativos” y “planes estratégicos”. Para algunos autores, el “planeamiento estratégico” está por encima de cualquier planeamiento.⁸³ Establece un marco de referencia amplio para guiar las actuaciones de los restantes niveles. Así, cada nivel de planeamiento cumple una función estratégica para el nivel inferior y, asimismo, éste debe ceñirse al planeamiento estratégico en el superior. Después del rechazo masivo al planeamiento estratégico en los años ochenta (promovido por el desdén conservador y por el escepticismo postmoderno), hoy se tiende a valorar esta metodología.⁸⁴

“Estratégico” es un concepto confuso. Remite al planeamiento promocional y negociador; aunque también se considera como aquel opuesto al “planeamiento comprensivo”, o bien al “planeamiento operativo”. En cambio, para Faludi, “planeamiento estratégico” supone una forma global del planeamiento mediante la ordenación física.⁸⁵ De este modo, el planeamiento estratégico precede al planeamiento operativo mediante la implementación de grades esquemas, direc-

⁸² FALUDI, Andreas. et al. (1994) *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht.

⁸³ FALUDI, 1994, *op. cit.*

⁸⁴ HEALEY, Patsy (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave

⁸⁵ FALUDI, 1994, *op. cit.* p. 2

⁸¹ FONT, 2011, *op. cit.* p. 27

trices y resoluciones tentativas a problemas singulares; en tanto que el planeamiento operativo sigue patrones pre-establecidos, opciones definidas, abordando problemas menos complejos y más rutinarios (tabla 2). Un rasgo importante de la nueva generación de planes en Cataluña es que abordan de manera complementaria ambos enfoques, operativo y estratégico. Esta metodología híbrida se evidencia en aspectos como el marco legal, el procedimiento para la elaboración de los planes, el nivel o escala del marco de referencia común, las previsiones para la administración del planeamiento supramunicipal y el alcance abierto de sus instrumentos.

	Planeamiento operativo	planeamiento estratégico
Objeto	material	decisiones
Forma	<i>blueprint</i>	modificaciones hasta la última reunión
Efecto	determinante	marco de referencia
Referencia temporal	limitada a fases	centrado al problema
Futuro	cerrada	abierto

TABLA 2. Planes proyectuales y planes estratégicos. Fuente: Faludi, 1994

Modulación del sistema de planeamiento

La Carta Europea de 1983 define la ordenación del territorio de manera genérica. No obstante constituye un referente ampliamente utilizado en España, especialmente en las Comunidades Autónomas.⁸⁶ En la práctica, su interpretación se formaliza según dos planteamientos: uno estratégico, para la formulación de grandes opciones de futuro para el desarrollo; y otro normativo, para la fijación de criterios de localización de los principales componentes del territorio. La combinación y modulación de ambas variables determina el “estilo” del sistema de planeamiento.⁸⁷ Por regla general, cuanto mayor sea el espacio, la formulación de la ordenación territorial adopta una aproximación más estratégica. En cambio, cuando se actúa sobre territorios acotados, los criterios pueden alcanzar un grado vinculante mucho mayor.⁸⁸

La progresiva relocalización de la función pública en el nivel de las regiones pretende otorgar coherencia territorial a las múltiples iniciativas de las administraciones locales. Existe un conceso técnico y político sobre la incapacidad del planeamiento urbanístico municipal para encauzar, por sí solo, las dinámicas de transformación en curso, que en muchos casos trascienden los límites munici-

⁸⁶ GALIANA, Luis y VINUESA, Julio (coord.) (2010) *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid

⁸⁷ GALIANA y VINUESA, 2010, *op. cit.*

⁸⁸ La preeminencia en el contexto europeo del ámbito regional como escala preferente para la planificación espacial expresa una pérdida de protagonismo de los Estados nacionales. Éstos ceden su capacidad para definir y articular un discurso estratégico sobre el futuro de sus territorios hacia las comunidades autónomas. Así, el ejercicio de la función pública propiamente dicha, con sus componentes legislativos y de gestión, está descentralizado en la instancia regional. No obstante, pese a la eficiencia de los sistemas independientes, la planificación regional resulta en la carencia de un marco de referencia para el conjunto de decisiones de fuerte impacto territorial (infraestructuras de transporte, hidrología, etc.) planteados en la escala nacional. Véase GALIANA y VINUESA, 2010, *op. cit.*; Además véase FERNÁNDEZ, Tomás (2008) Planificación Territorial y planeamiento urbanístico: tensiones políticas y principios jurídicos. En *Primer Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Ciudad y territorio. Conclusiones. Colegio de Ingenieros de caminos, canales y puertos. Bilbao, mayo de 2008.

pales.⁸⁹ Esta voluntad política parte de tres presupuestos comúnmente aceptados: el equilibrio territorial como garantía de cohesión social; el uso más racional de los recursos; y la conservación del patrimonio natural y cultural.⁹⁰ Además puede adoptar una expresión formal claramente definida como “modelo territorial” capaz de expresar sintéticamente el proyecto de futuro del territorio. Así lo expresan, por ejemplo, el Plan Territorial General de Cataluña (1995), el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid (1995) o las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997, reestudiado en 2011) (figura 10). Sin embargo, la necesidad de impulsar el modelo requiere una organización administrativa encargada de dirigir las actuaciones según tres grandes principios de acción: “racionalidad” según unos objetivos explícitamente formulados; “planificación” mediante la priorización de estos objetivos; y “cooperación” interadministrativa para concertar las actuaciones de incidencia territorial según los objetivos. Por tanto, la relocalización de la ordenación territorial en el nivel regional facilita la definición de un nuevo modelo estructural y de organización administrativa para la gestión de los objetivos.

En algunos casos, la responsabilidad de iniciar, dirigir y controlar el modelo territorial se establece en la presidencia de los gobiernos. Esto garantiza su independencia y sitúa a la ordenación del territorio en una posición de fortaleza política, conveniente para la función de coordinación. Sin embargo lo más frecuente es su integración en un departamento sectorial, junto con otras funciones públicas (habitualmente “obras públicas” o “medio ambiente”). Por tanto, la ordenación territorial se sitúa en un plano de igualdad con el resto de departamentos, a quienes también corresponde de manera efectiva el desarrollo de las intervenciones con incidencia territorial. Se puede plantear así un serio

problema según las relaciones de la ordenación territorial con las políticas sectoriales y con el urbanismo, en su intento de plantear un proceso de gestión coordinada de las actuaciones para la concreción de los objetivos.⁹¹



FIG. 10. Modelo territorial. Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT) Departamento de Medio Ambiente, Planificación, Territorial, Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco.

⁸⁹ Véase ESTEBAN, Juli (2006) *El programa de Planejament Territorial: continguts i mètode*. Espais Monogràfic nº 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya, Barcelona, p:14; y NELLO, Oriol (2006) *Els plans directors urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans*. Espais Monogràfic nº 52, Generalitat de Catalunya

⁹⁰ GALIANA y VINUESA, 2010, *op. cit.*

⁹¹ GALIANA y VINUESA, 2010, *ibidem*

Los vínculos entre planes

A diferencia de los países con modelos de organización territorial “unitaria” (ej. Francia e Inglaterra) o “regional” (ej. Holanda), los países de carácter autonómico, como España, presentan dos sistemas legales de planeamiento, uno territorial y otro urbanístico.⁹² En Cataluña, el primero se rige por la Ley de política territorial de 1983 (LPT 1983), y el segundo por el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de 2005 (TRLUC 2005). No obstante, pese a la fragmentación conceptual de los sistemas de planeamiento, ambos presentan fuertes vinculaciones jerárquicas. Por tanto, según la definición formal de las distintas leyes⁹³ es necesario distinguir entre “política territorial”, “ordenación del territorio” y “urbanismo”.⁹⁴ La “política territorial” y sus instrumentos de planeamiento absorben la “ordenación del territorio” como simple supra-ordenación del urbanismo.⁹⁵ La LPT 1983 contempla el régimen jurídico del planeamiento territorial en tres niveles: planes o directrices para todo el territorio; planes de nivel intermedio, según las divisiones regionales (veguería) y los planes de urbanismo, a nivel local. Como sugiere Bassols, la clave de la trayectoria y originalidad de la política territorial de Cataluña radica en dos razones. Por un lado, está vinculada a objetivos de desarrollo y equilibrio económico-territorial y, por otro, es un instrumento de vertebración de una nueva distribución y división territorial del poder administrativo. Así, al menos en Cataluña, la política territorial desborda y supera ampliamente a la ordenación del territorio, aunque la incorpora como un instrumento complementario.⁹⁶

⁹² GARCÍA-BELLIDO, Javier (2001) *Urbanismos europeos comparados*. Ciudad y territorio, N° 127, 2001, págs. 83-86

⁹³ Cabe referirse a las leyes 23/1983, de Política territorial; 6/1987, de Organización comarcal; 1/1990 sobre el refundido de los textos legales vigentes

⁹⁴ BASSOLS, Martín (2004) *Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente - Núm. 209

⁹⁵ BASSOLS, 2004, *ibidem*

⁹⁶ Cfr. La Ley de Ordenación del Territorio 10/1984, de 30 de mayo, de la Comunidad de Madrid, basada en la mera organización formal de los instrumentos de planificación y su coordinación con el urbanismo y el medio ambiente. BASSOLS, 2004, *op. cit.*

En cuanto a las relaciones entre el planeamiento urbanístico y el territorial, éstas se articulan mediante la Ley de urbanismo en tres parámetros básicos: el primero es de carácter funcional o procedimental (la coherencia); el segundo es de naturaleza instrumental (facilitar su cumplimiento); y el tercero de carácter sustantivo y finalista (el concepto de sostenibilidad del territorio).⁹⁷ Lo importante es que el planeamiento urbanístico tiene un vínculo instrumental y de cooperación interadministrativa para que el planeamiento territorial y sus determinaciones alcancen operatividad y eficacia (art. 15 TRLUC). Esta “autovinculación” del planeamiento urbanístico a la efectividad del planeamiento territorial es aún más exigible en relación al Plan Territorial General de 1995, que tiene formalmente rango de Ley. En efecto, este vínculo instrumental no sólo opera en la fase de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, sino también en las fases de modificación o revisión.⁹⁸

Asimismo, la Ley de urbanismo determina que “el ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el desarrollo sostenible” (art. 3.3 TRLUC). No obstante, el concepto de “desarrollo sostenible” trasciende la definición voluntarista de “utilización racional del territorio y el medio ambiente”. La TRLUC (art 3.2) determina parámetros de marcado carácter territorial condicionando el desarrollo de los planes municipales respecto a la configuración del modelo de ocupación del suelo. De este modo, el planeamiento urbanístico municipal se convierte en una variable de la planificación territorial, pudiéndose regular mediante figuras de coordinación plurimunicipal o bien con vínculos desagregados “municipio a municipio”, como los informes ambientales.⁹⁹

⁹⁷ BASSOLS, 2004, *op. cit.*

⁹⁸ Desde una visión más legalista, el exceso de vínculos de la planificación territorial para el planeamiento municipal, puede suponer una invasión de competencias locales. Véase FERNANDEZ, 2008, *op. cit.*; y TRAYTER, Joan Manuel (2010) *Derecho urbanístico de Cataluña*. Atelier, Barcelona

⁹⁹ Para este fin exige un informe medioambiental (Decreto 287/2003) que acompañe la documentación de los planes urbanísticos y permita justificar la ordenación según el desarrollo sosten-

Según los textos legales, la nueva generación de planes puede clasificarse en dos grandes grupos. El primero se refiere a los “instrumentos territoriales de alcance urbanístico” (vinculantes para los planes municipales). El segundo, menos común, se remite a los “instrumentos urbanísticos de alcance supramunicipal”. Por ejemplo, los Planes directores de coordinación (PDTC), introducidos en la Ley de Reforma de 1975 para sustituir a los planes provinciales del texto de 1956, se diseñaron como instrumentos ad-hoc para coordinar la planificación económica y urbanística. En la legislación urbanística de 1990 pasan de ser territoriales a urbanísticos, con lo cual la amplitud de su objetivo aumenta. Debido al alcance ambicioso de este tipo de instrumento (permiten una ordenación exhaustiva de ámbitos supramunicipales), generalmente se los considera como poco operativos. Este defecto se atribuye a la amplitud del ámbito, pero sobre todo, a la dificultad para distinguir entre los tiempos de la ordenación y la programación.¹⁰⁰ No obstante, el carácter diferido de la nueva generación de planes permite superar algunos viejos conceptos del planeamiento, como la necesidad de una prelación temporal en la elaboración de los planes de diversas escalas. En efecto, la tradicional cascada de planeamiento es un presupuesto no compatible con el funcionamiento de la administración, ni con la necesidad de concertar determinaciones a diversos niveles. Como sugiere Nel-lo, resulta más útil e interesante elaborar de manera coincidente en el tiempo diversos instrumentos (estratégicos y operativos) que consideren un mismo territorio. Así, los planes concebidos a diversas escalas (regional, director o urbanístico) interactúan y se condicionan mutuamente.¹⁰¹

nible y de las directrices de planificación territorial (art. 59.3.b). Juli Esteban citado por Xavier Baulies (2010) *Entrevista a Juli Esteban: el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya*. En Butlletí d'Innovació i Recerca, 2, noviembre 2010 (www.20gencat.cat/portal/site/ptop).

¹⁰⁰ EZQUIAGA, 1993, op. cit.

¹⁰¹ NEL-LO, Oriol (2011) *El planeamiento territorial en Cataluña*. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 131-167; El concepto de interacción y condición mutua de los instrumentos, que señala Nel-lo, liga con el concepto de “planeamiento concurrente” acuñado por Ramón Folch. El “planeamiento concurrente” es “...un proceso simultáneo y de retroalimentación permanente (...) mediante la concurrencia, el planeamiento urbanístico se convierte en una herramienta para el diálogo entre los objetivos socioeconómicos, por un lado, y las capacidades fenomenológicas del

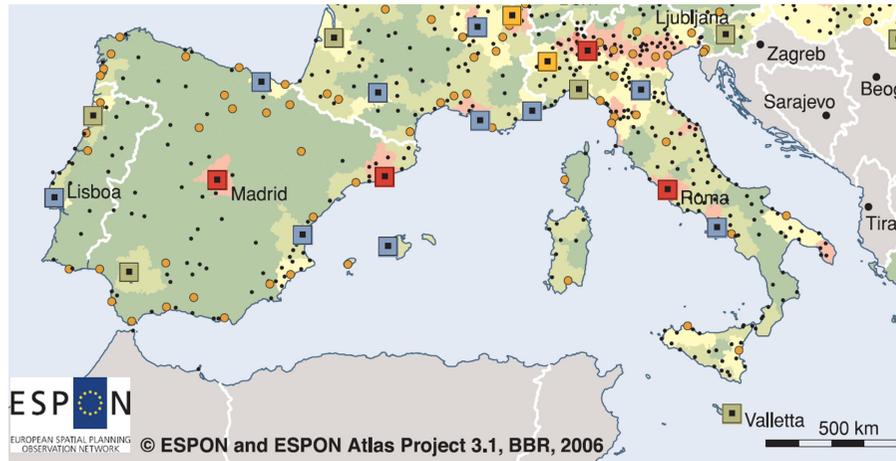
Técnicas especializadas y estrategias negociadas

Como mencionamos en el apartado 1.4. el criterio dominante para delimitar las áreas y regiones urbanas es la movilidad obligada. En esta línea, la Estrategia Territorial Europea (ETE) desarrolla desde hace más de una década modelos y herramientas estadísticas para identificarlas y clasificarlas. La categoría más relevante para el planeamiento es el Área Urbana Funcional [*Functional Urban Area* (FUA)] que, además de los mercados laborales incorpora atributos cualitativos como la nodalidad (figura 11).¹⁰² Sin embargo, la delimitación de los ámbitos de planeamiento responde a criterios no sólo funcionales, sino también de reequilibrio. A diferencia de las políticas regionales convencionales, la ETE supone un cambio cultural en materia de planificación.¹⁰³ En relación a los instrumentos, propone el paso de las “técnicas especializadas” a las “estrategias negociadas” y, en cuanto a los objetivos, aboga por el desarrollo sostenible y la cohesión social. La dimensión de las políticas públicas adquiere así un nuevo protagonismo que induce a un cambio de escala en la ordenación del territorio hacia la región.

territorio, por otro. En definitiva, se trata de superar la idea de que el buen planeamiento es el que no produce disfunciones, sino el que consigue objetivos socio-ambientales preestablecidos.” Véase FOLCH, Ramón; CAPDEVILA, Ivan; XIMENO, Frederic (2004) *Planificación metropolitana concurrente*. Pla Estratègic metropolitana

¹⁰² Las FUAs están determinadas por un municipio central y aquellos que lo rodean. El *commuting* es el factor más importante en este nivel de análisis. Los principales motivos de movilidad en las FUAs están asociadas a los mercados laborales, la educación y la formación de familias; mientras que los motivos de desplazamiento entre FUAs están más relacionados con los atributos cualitativos. Véase ANTIKAINEN, Janne (2007) *The concept of Functional Urban Areas*. ESPON

¹⁰³ TORROJA, Alex (2001) *L'Estratègia Territorial Europea, un referent per al canvi de cultura en les polítiques territorials a Catalunya*. Papers. Regió Metropolitana De Barcelona, núm. 35, Pàgs. 59-69



Share of artificial surface

- very low
- low
- medium
- high
- very high
- no data

FUA & MEGA classification

- Global nodes
- European engines
- Strong MEGAs
- Potential MEGAs
- Weak MEGAs
- Transnational/national FUA
- Regional/local FUA

FIG. 11. FUAs del Arco Mediterráneo. Fuente: ESPON, 2006

Además, podemos mencionar algunas experiencias de cooperación local para el desarrollo territorial como, por ejemplo, las *associazione intercomunale* en Italia o la *communauté d'agglomération* en Francia.¹⁰⁴ La relativa independencia de estas asociaciones ad-hoc puede considerarse una fortaleza operativa y representativa en la ordenación del territorio.¹⁰⁵ Sin embargo estas asociaciones tienen una relación ambigua con las instituciones administrativas convencionales, sobre todo para encajar en la rigidez del sistema de planeamiento supramunicipal. Asimismo, por el carácter coyuntural de estas asociaciones, basadas en objetivos concretos, no resultan idóneas para asumir proyectos a largo plazo. Ésta es una de las razones por las que el propio gobierno nacional o autonómico, como en el caso catalán, impulsa el planeamiento supramunicipal de carácter territorial y de carácter urbanístico. Así, se reserva el control de la calidad y los estándares, especialmente a nivel regional, evitando el cortoplacismo de los proyectos locales.¹⁰⁶

En cualquier caso, la implementación del planeamiento supramunicipal supone el alejamiento de la toma de decisiones sobre el desarrollo urbanístico de la esfera local.¹⁰⁷ Para explicar mejor la singularidad de la toma de decisiones de

¹⁰⁴ En España, las asociaciones intermunicipales “a medida” son comúnmente mancomunidades –cuando sus componentes son públicos– y los consorcios –cuando son mixtos–, que en algunos casos desarrollan planeamiento conjunto. Véase FONT, Tomàs (2002) *Les Tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*. Universitat de Barcelona, Institut de Dret Públic; Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea de Cooperació

¹⁰⁵ Meijsmans denomina “región funcional” al resultado de la planificación territorial cooperativa. Véase MEIJSMANS, Nancy (2010) *Designing for a region*. Volumen 4 de Explorations in urbanism. SUN Academia

¹⁰⁶ FALUDI, 2004, *op. cit.*

¹⁰⁷ Refiriéndose al contexto Español, Bassols sugiere que la planificación territorial actúa en alguna medida de instrumento anticipatorio de la nueva división territorial-regional. BASSOLS, 2004, *op. cit.*; La división territorial, implícitamente, también conlleva a una reestructuración de los ámbitos locales mediante las nuevas figuras de coordinación supramunicipal y los nuevos “ámbitos de referencia” del planeamiento territorial parcial. Véase ESTEBAN, 2006, *op. cit.*; Cfr. También puede consultarse el intento de racionalización administrativa en Cataluña, el denominado “Informe Roca”: *Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña* (2000) Comi-

tipo administrativo dentro del planeamiento catalán, podríamos compararlo con los sistemas holandés y francés. En el caso holandés se concentra en los planes provinciales, que constituyen los instrumentos encargados de implementar las políticas nacionales.¹⁰⁸ Dentro de este marco, la asociación plurimunicipal resulta casi natural en la medida que los municipios pequeños necesitan administraciones más potentes para competir con las grandes ciudades. En contraste, el sistema francés se “salta” el planeamiento regional y enfatiza el vínculo entre el estado y los municipios. De este modo, el Gobierno nacional otorga competencias especiales a los municipios que impulsen iniciativas conjuntas, tal como se evidencia en los Planes intercomunales [*Plans Intercommunaux* (PI)].¹⁰⁹ Los PI están constituidos por un conjunto de municipios, similares a las comarcas catalanas, que tienen algunas condiciones en común (mercado, paisaje, cultura, etc.), aunque la intermitencia político-administrativa no termina de consolidarlos institucionalmente. Son ámbitos con gran autonomía de gestión y con potestad para desarrollar su propio planeamiento —expresan una marcada tendencia *botton-up*— siguiendo los grandes ejes del Estado, pero disminuyendo, de

algún modo, la coordinación regional o provincial.¹¹⁰ Un ejemplo es la federación de municipios de Pays Fertois —dentro de Ile de France—, de unos 26.000 habitantes y compuesta por 19 municipios, la mayoría de carácter rural (figura 12). Las atribuciones de dicho conjunto de municipios evoluciona durante más de dos décadas. Hoy sus principales competencias facultativas son la gestión de la cultura, el turismo y la prestación de servicios como la recolección de residuos; pero sobre todo, la mancomunidad se apoya en la realización de proyectos intermunicipales como, por ejemplo, la localización de zonas industriales, de equipamientos deportivos y la ordenación rural. Otro caso de asociación local son los nuevos *Joint Plans* Ingleses. En este caso, la cooperación intermunicipal se realiza para coordinar los planes y proyectos futuros según un desarrollo sostenible. Por ejemplo, cabe mencionar el Plan de North Northamptonshire que resulta de la unión de cuatro municipios (Corby, Northamptonshire Oriente, Kettering y Wellingborough) mediante un ente creado ad-hoc para tal fin, el Consejo de Desarrollo Local (LDF). Las estrategias de este *Joint plan* se integran a las directrices de los planes regionales para la localización de nuevas expansiones residenciales y de equipamientos, y la definición de zonas de protección y zonas de desarrollo económico (figura 13).

sión de expertos creada por acuerdo del Gobierno de 3 de abril de 2000, a instancia de los diferentes grupos del Parlamento de Cataluña, Barcelona.

¹⁰⁸ GARCÍA-BELLIDO, Javier (2001) *Urbanismos europeos comparados*. Ciudad y territorio, N° 127, págs. 83-86

¹⁰⁹ Los *Projets intercommunaux* (PI) tienen su origen en las primeras leyes de descentralización en Francia; están asociados a la vocación operativa para reducir el número de municipios, es decir, a la re-invencción de un nuevo concepto geográfico y de un nuevo ámbito administrativo de articulación supramunicipal voluntaria. También se argumentan en la Ley de solidaridad y renovación urbana de 2000 que fomenta la consolidación de comarcas autogestionables —si los municipios unen sus cajas, algo similar a la perecuación, el Estado les otorga competencias asociadas a su planeamiento. Cabría señalar que los PI constituyen proyectos abiertos en la medida que plantean esquemas de propuestas que pueden ser desarrollados si se logra un consenso entre las instituciones interesadas. En este caso, el planeamiento queda a instancias de la situación política o de las intenciones locales. No obstante, sin ninguna normativa mínima que enlace las propuestas, el desarrollo sectorial independiente, o la falta de consenso puede hacer fracasar cualquiera de estas iniciativas. Es una estructura teórica atractiva, aunque muy débil en la práctica. ABADIA, 2002, *op. cit.*; Véase los *Projets intercommunaux de la Ile de France*. <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/la-cooperation-intercommunale-en-ile-de-france.html>

¹¹⁰ ABADÍA, 2002, *ibidem*

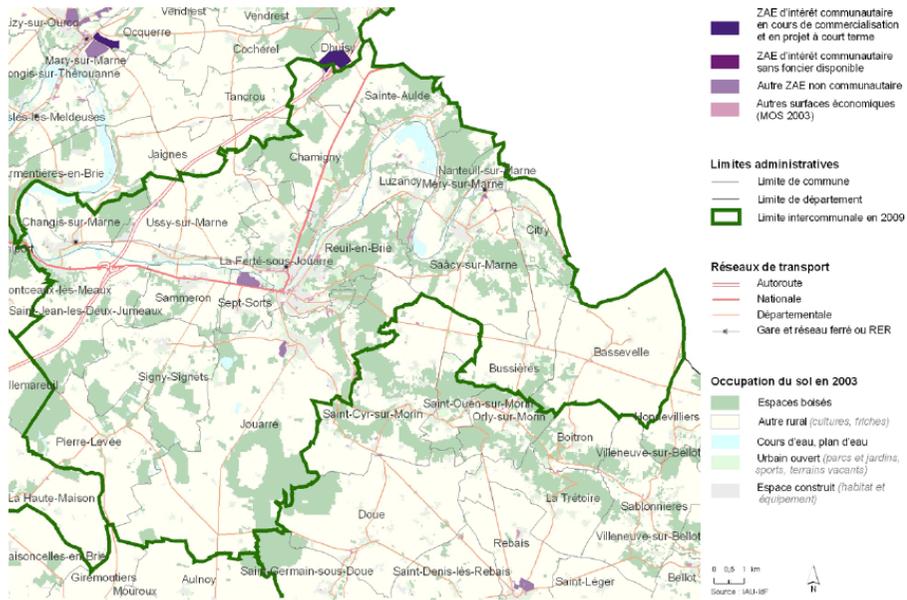


FIG 12. Federación de municipios de Pays Fertois (2009). Fuente: <http://www.cc-paysfermois.fr/>

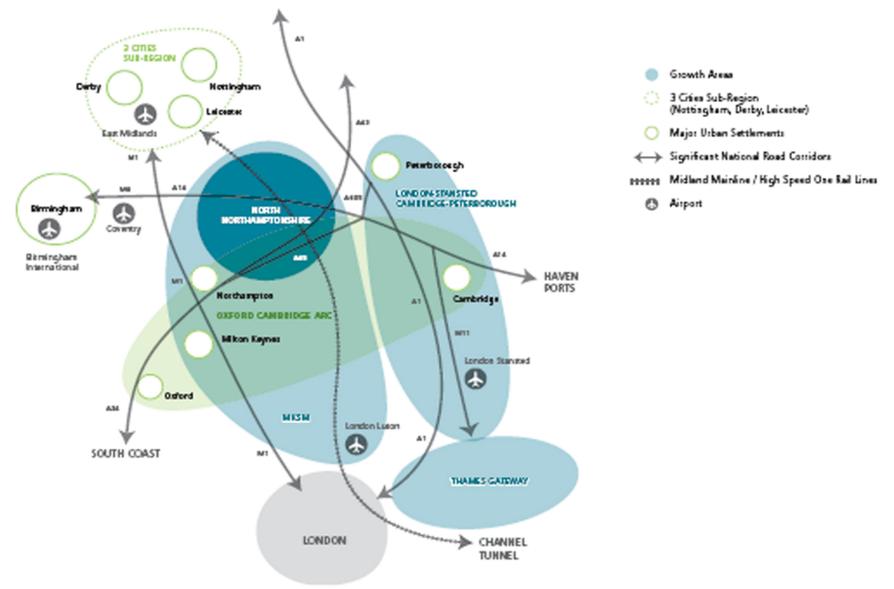


FIG. 13. Modelo. Fuente: North Northampton, Joint Planning Unit. Statement, 2007

Selectividad temática y normativa

La nueva generación de planes, aquellos que se refieren al territorio como sistema, suelen agrupar sus contenidos de forma bastante similar, según la ordenación de cuatro sistemas generales: urbano residencial, conectivo o relacional, socio productivo y ambiental.¹¹¹ Los tres primeros pueden plantearse como variables en la planificación territorial, mientras que el sistema ambiental debe considerarse en relación con los espacios libres como elemento a proteger.¹¹² En el caso catalán, tanto la ley de urbanismo como la de política territorial se refieren con gran laconismo al contenido sustantivo de los planes (no explicitan si son mínimos o máximos). En general, el carácter abierto de los planes supramunicipales, especialmente los regionales y subregionales, es susceptible de una modulación más precisa si se atiende no solamente a su vocación natural de coordinación, sino también a su eventual vocación ejecutiva.¹¹³ Así, el contenido de estos planes puede tener una mayor o menor complejidad según el objetivo de su formulación y el sucesivo perfeccionamiento experimentado a lo largo del proceso de su elaboración. Como sugiere Ezquiaga, refiriéndose a las “Actuaciones de interés regional” formuladas en el Plan regional de estrategia territorial de Madrid, los planes territoriales —o sus instrumentos— no pretenden introducir mecanismos de tutela, fiscalización o sustitución de la actividad urbanística local, sino que despliegan su operatividad “en paralelo” al urbanismo municipal.¹¹⁴

¹¹¹ HILDEBRAND, Andreas (2006) *La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*. En: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 230/2006; pp. 79-139

¹¹² BIELZA, Vicente (2008) *Introducción a la Ordenación del Territorio*. Editorial Prensas Universitarias de Zaragoza

¹¹³ Por ejemplo, según la TRLUC (artículo 56, ap. 3), los PDU pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante Planes Especiales. BASSOLS, 2004, *op. cit.*

¹¹⁴ EZQUIAGA, José María (1993) *Madrid: nuevos instrumentos de política territorial*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, Nº 95-96, págs. 107-122

De lo anterior resulta que el ejercicio de ordenación territorial necesita de un plan claramente formalizado y con un nítido componente normativo. No obstante, la idea de plan omnicompreensivo está en claro retroceso ante la evidente complejidad y amplitud que alcanzan las transformaciones territoriales. Por tanto, los enfoques estratégico y comprensivo no son opciones excluyentes, sino de modulaciones y orientaciones de las actuaciones mediante instrumentos complementarios.¹¹⁵ Así, en el planeamiento más formalizado, los objetivos específicos para cada ámbito encuentran en la definición del “modelo territorial” criterios de localización según unidades funcionales, argumentos de cohesión interna y de vertebración externa con los territorios colindantes. Esta reglamentación abierta de los planes supramunicipales presenta ciertas ventajas por su flexibilidad. No obstante, también produce una serie de lagunas reglamentarias, ambigüedades y discrecionalidades que pueden repercutir negativamente en su funcionamiento. Es por esto que, en cada caso, los planes deben concretar un nuevo marco reglamentario y unos criterios específicos para su seguimiento mediante el diálogo entre las partes interesadas.¹¹⁶

Por tanto, la nueva generación de planes puede optar por diferentes niveles de regulación.¹¹⁷ Podemos referirnos a un nivel normativo “genérico”, destinado a los ámbitos de planeamiento parcial (modulados, regionales o municipales), o bien al desarrollo de regulaciones “específicas”: debido a su complejidad o singularidad, algunos ámbitos tienen un impacto fundamental en el desarrollo territorial como para abordarse mediante regulaciones genéricas, aunque deben gestionarse dentro de sus políticas. Asimismo, el desarrollo normativo puede estar orientado a la implementación de proyectos. Estos proyectos, como ve-

¹¹⁵ GALIANA, 2011, *op. cit.*

¹¹⁶ BASSOLS, 2004, *ibidem*. Cabe referir a las comisiones de acción Territorial abocada a dictaminar la viabilidad de los proyectos de alcance regional en la Comunidad de Madrid. Véase EZQUIAGA, 1993, *op. cit.*

¹¹⁷ VAN DEN BROECK, Jef (2008) *Strategic Spatial Planning and Strategic Projects. A transformative practice*. 44th ISOCARP Congress 2008

remos más adelante, son intervenciones integradas en un espacio intermedio, entre las escalas regional y sub-regional, o sub-regional y urbana. Tienen un carácter “abierto” en relación a los múltiples actores que pueden intervenir y “cerrado” en cuanto al carácter concreto y técnico de la intervención.

Además de la diversidad normativa, la complejidad territorial impone una diversidad temática. Como sugiere Nel-lo, la nueva generación de planes debe partir de consideraciones de conjunto y de la voluntad de impulsar una ordenación territorial comprensiva.¹¹⁸ La importancia de conferirles un carácter intencionado y finalista radica en asegurar algunas operaciones clave para la articulación de su ámbito (ej. reservas y protecciones). Sin embargo, tan importante como definir la temática que los planes contienen, es establecer de manera taxativa los aspectos que deben quedar fuera de su alcance “... sólo de esta forma los planes precisan su función entre los planteamientos estratégicos de la planificación territorial y la concreción máxima del planeamiento local”.¹¹⁹ Como ejemplo, podemos mencionar el Plan director urbanístico del Sistema Costero (2005): un instrumento que tiene por finalidad específica proteger el suelo no urbanizable de la franja litoral catalana, adquiriendo un rol similar a los planes especiales, pero en un ámbito supramunicipal (figura 14).

En definitiva, la potencialidad de la nueva generación de planes radica en la “selectividad” temática y normativa, en la que tanto el proceso (la formulación de los planes) como los resultados (según los objetivos planteados) son relevantes.

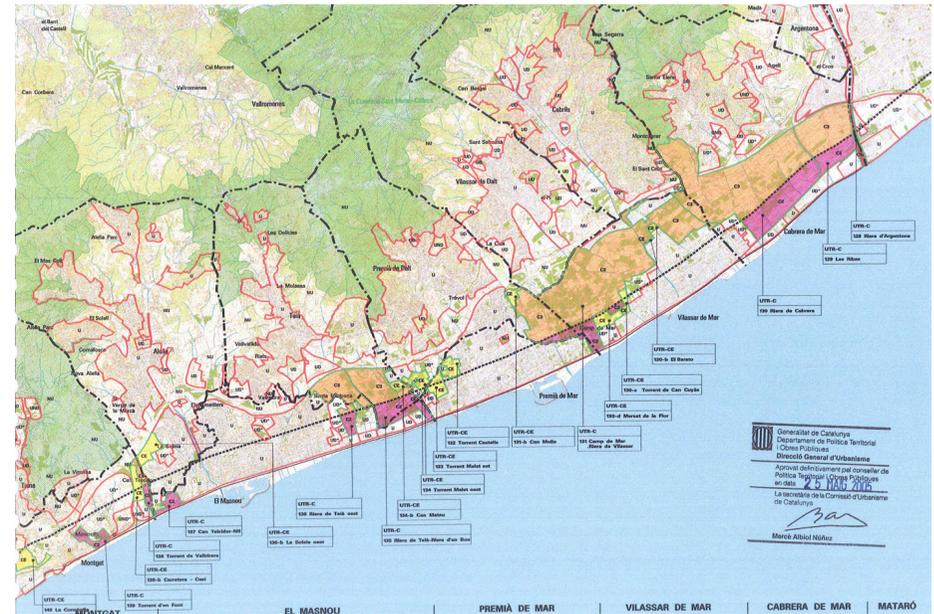


FIG. 14. Plan director urbanístico del Sistema Costero (2005). Fuente: Registre de planejament urbanístic de Catalunya

¹¹⁸ NELLO, 2011, *op. cit.*

¹¹⁹ NELLO, 2011, *ibidem*

2.2. Formas de intervención y gestión

El soporte físico es el objeto “material” del planeamiento, mientras que la suma de las intervenciones y las decisiones públicas son su objeto “formal”. Según esta perspectiva, el plan físico supone una representación diagramática de la forma futura de un lugar. Como sugiere Faludi, los urbanistas heredan este tipo de plan de los arquitectos.¹²⁰ No obstante, a diferencia del planeamiento, la arquitectura se construye fiel al plan —o al plano— y por tanto no hay distinción entre forma y materia. En el planeamiento, la falta de esta distinción es lo que caracteriza a los sistemas “reguladores” de los “discrecionales”. Así, los planes facultativos, mediante la técnica del *blueprint*, pretenden representar el estado final del soporte físico. Sin embargo, el rol de los actores privados no puede ignorarse. Su consideración determina dos tipos de formulaciones normativas por parte del gobierno: la tecnocrática y la sociocrática. La aproximación tecnocrática asume un fuerte rol para las autoridades que priorizan el interés público. Así como otros expertos, los urbanistas tienen en la primera un rol protagonista, donde lo que se regula no ofrece lugar a la negociación, “el plan se ocupa de todo”. En cambio, la aproximación sociocrática se apoya en la opinión de los demás. El gobierno no es el único capacitado para actuar en nombre del interés público ni por sobre otros actores, y el rol de los urbanistas es menos central que en la perspectiva tecnocrática. Esta aproximación es más flexible, y el plan puede ser reconsiderado una vez aprobado (tabla 3).¹²¹

¹²⁰ FALUDI, 1994, *op. cit.* p. 2

¹²¹ FALUDI, 1994, *ibidem*

Intervenciones unitarias o adaptativas

Ambas formulaciones pueden considerarse conceptualmente como “unitarias” o “adaptativas”. Los planes operativos complementan la visión tecnocrática, son *blueprints*. Una vez adoptados, son una guía explícita para la acción. Su adopción implica una imagen finalista y la consideración temporal se restringe a un programa por etapas pautadas. Los planes urbanísticos municipales son los planes operativos por excelencia. En cambio, los planes estratégicos requieren una aproximación sociocrática en tanto que involucran la coordinación de un gran número de actores. La coordinación es continua y por tanto la sincronización es crucial. Más que un producto terminado, los planes estratégicos son los registros de un acuerdo momentáneo, en el que el futuro permanece abierto.¹²² Los planes sociocráticos están más asociados a los ámbitos supramunicipales. No obstante, la nueva generación de planes conjuga estas dos orientaciones complementariamente.

	planeamiento tecnocrático	planeamiento sociocrático
Sujeto del planeamiento	monolítico	coalición
Rol de los expertos	eje central	uno entre varios
Decisiones centralizadas	grande	pequeño
Plan como producto	dominante	relativo
Forma de plan	<i>blueprint</i>	indicativo
Efectividad	conformativo	performativo
Alcance	comprehensivo	selectivo
Noción de “racionalidad”	absoluto	contextual
Proceso de planeamiento	lineal	cíclico

TABLA 3. Dos formas de intervención y planeamiento: tecnocrático y sociocrático. Fuente: Faludi, 1994

¹²² FALUDI, 1994, *ibidem*

Un proceso con final abierto

Uno de los aspectos más criticados de la ordenación territorial es el carácter rígido y estático de los modelos como marco elemental, técnico y administrativo, para regular los procesos territoriales. Sin embargo, el “programa de acción” cobra un nuevo protagonismo en la planificación estratégica mediante la implementación de proyectos –entre otros medios– orientados a la acción. Así el proyecto del territorio tiene más de proceso que de plan. El éxito viene dado por la capacidad de influir, de extender efectos, de gestionar el cambio espacial.¹²³ Según estos presupuestos, la nueva generación de planes adaptados a las necesidades de hoy debe centrarse en un conjunto de reglas y directrices capaces de orientar el uso y gestión del territorio durante su periodo de vigencia. Por tanto, otra noción que decae es la de establecer una “imagen objetivo final”, como propugna el planeamiento tecnocrático: la adopción de una imagen fija hacia la que tender, que debe ser alcanzada, en teoría, al final del periodo de vigencia del plan.¹²⁴ En definitiva, hoy no es posible reproducir un esquema rigurosamente formalizado, con carácter general o tipificado, que pueda aplicarse a los diferentes contextos espaciales.¹²⁵

El plan como gestión adquiere relevancia en un contexto de crecientes incertidumbres de todo tipo, como las condiciones del mercado, las tendencias socio-culturales, o las condiciones políticas.¹²⁶ Por un lado, las nuevas dinámicas de

metropolización mencionadas, de transformación urbana y territorial, demandan la consideración de escenarios diversos, que atiendan a la combinación de factores como el tiempo, el espacio y las estrategias.¹²⁷ Esto requiere una aproximación en la que forzosamente se deben dejar algunos aspectos sin respuesta, según un proceso con final abierto. La ordenación final del territorio no puede definirse rígidamente en su integridad por el plan en el momento de su aprobación, sino que resulta de la interacción a lo largo del tiempo, de una gran variedad de actores.¹²⁸

Desarrollos guiados y ad-hoc

Además, la función pública como práctica jerarquizada, impuesta desde los niveles superiores de la administración, cede paso a aproximaciones más cercanas a la realidad de los problemas sobre los que se quiere actuar, verificados en las distintas escalas de intervención local y regional. Como sugiere Juli Esteban, se trata de calibrar la relación entre los instrumentos de planeamiento territorial (y urbanístico) según un proceso de acercamientos normativos sucesivos, temáticos o comprensivos, y una necesidad concreta.¹²⁹ No obstante, la crisis teórica del modelo tradicional de ordenación, y sus instrumentos asociados, imponen la búsqueda de nuevas fórmulas de gobierno del territorio como un asunto de máxima importancia. Así surge la conveniencia de que el planeamiento sea tratado por la autoridad más próxima al “problema” mediante una progresiva incorporación del principio de subsidiaridad.¹³⁰ Por tanto, la definición del procedimiento de elaboración y gestión de la nueva generación de planes es decisiva, donde el ideario de las tres “c” se convierte en un requerimiento imprescindible. Nos referimos a la “coordinación” según la compatibilización de diferen-

¹²³ GALIANA, 2011, *op. cit.*

¹²⁴ NEL LO, 2010, *op. cit.*

¹²⁵ GALIANA, 2011, *Ibidem*

¹²⁶ La consideración de la incertidumbre a partir de la crisis del modelo racional-comprehensivo supone la expulsión del paraíso artificial de una planificación urbanística y territorial monolítica y confiada. La crisis de la planificación lo es del conocimiento, por la incapacidad de una relación dialógica, y por la creciente aceleración y novedad de los cambios. Friedmann, citado por Joaquín Sabaté (2011) *El proyecto territorial*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Madrid: Síntesis, DL; Véase FRIEDMANN, John (1987) *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton University press, cop. Princeton

¹²⁷ SABATE, 2011, *ibidem*

¹²⁸ MEIJSMANS, 2010, *op. cit.*

¹²⁹ ESTEBAN, 2003, *op. cit.*

¹³⁰ GALIANA y VINUESA, 2010, *op. cit.*

tes políticas y tipos de actuación; a la “concertación” como la capacidad para alcanzar decisiones satisfactorias para todos los actores; y a la “cooperación” para conseguir resultados mediante la acción común.

Asimismo, es indispensable que en el plan se identifiquen e integren las diversas aspiraciones y ambiciones de promotores, autoridades públicas, y agrupaciones civiles. Es un ejercicio basado en el desarrollo progresivo de intereses comunes mediante alianzas horizontales basadas en cuatro aspectos (según un proceso de prueba y error): identificar sectores potenciales de actividad; crear mapas de oportunidad; identificar actores protagonistas; y destilar las propuestas.¹³¹ No obstante, al igual que las dinámicas territoriales, el comportamiento de los actores es impredecible y el proceso lineal es invariable. Además, la incertidumbre también debilita la jerarquía de los niveles de planeamiento. Por tanto, una forma de balancear el contraste entre la vaguedad programática inicial y el entendimiento de la forma y funcionamiento del territorio radica en adoptar un proceso de “ida y vuelta”. Así, los factores de resistencia y oposición son incorporados en la gestión para ir gradualmente ajustando la estrategia.

Un caso reciente, la Estrategia territorial para Navarra (2005) se enmarca en esta dinámica.¹³² Este plan enfatiza el rol de los instrumentos de gestión para incorporar a los agentes sociales desde el inicio del proceso de planeamiento, previendo el seguimiento, y la evaluación continua y permanente. Para el seguimiento, el plan se apoya en indicadores de situación de dos tipos, estratégicos y territoriales. Los primeros se centran en tres fenómenos, competitividad, cohesión social y sostenibilidad. Mientras que los indicadores territoriales se refieren a tres criterios de la ETE para el desarrollo espacial: el policentrismo; el acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión del patrimonio natu-

ral y cultural. En cuanto al seguimiento, como primer paso se configura un Consejo Social de Política Territorial, de carácter participativo y deliberante, para emitir informes preceptivos y no vinculantes sobre la Estrategia Territorial de Navarra.¹³³ Para aumentar la operatividad del seguimiento se crea una oficina técnica (Observatorio) para priorizar las opciones estratégicas, adecuar la Estrategia a los planes y proyectos emergentes y actualizar los indicadores propuestos según una actualización bianual (figura 14).¹³⁴

En otras palabras, siguiendo a Faludi, el planeamiento debe alternar entre desarrollos “ad-hoc” y desarrollos “guiados”. Más que ser la representación definitiva de resultados finalistas e inalcanzables, la nueva generación de planes debe proveer una línea de razonamiento ilustrada por una serie de acciones que aprovechan las oportunidades de situaciones particulares.¹³⁵

¹³¹ MEIJSMANS, 2010, *op. cit.*

¹³² Estrategia Territorial de Navarra (ETN), Documento final para su remisión al Parlamento, Marzo 2005, p. 238

¹³³ Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

¹³⁴ Estrategia Territorial De Navarra, 2005, *op. cit.*

¹³⁵ FALUDI, 1994, *op. cit.* p. 241

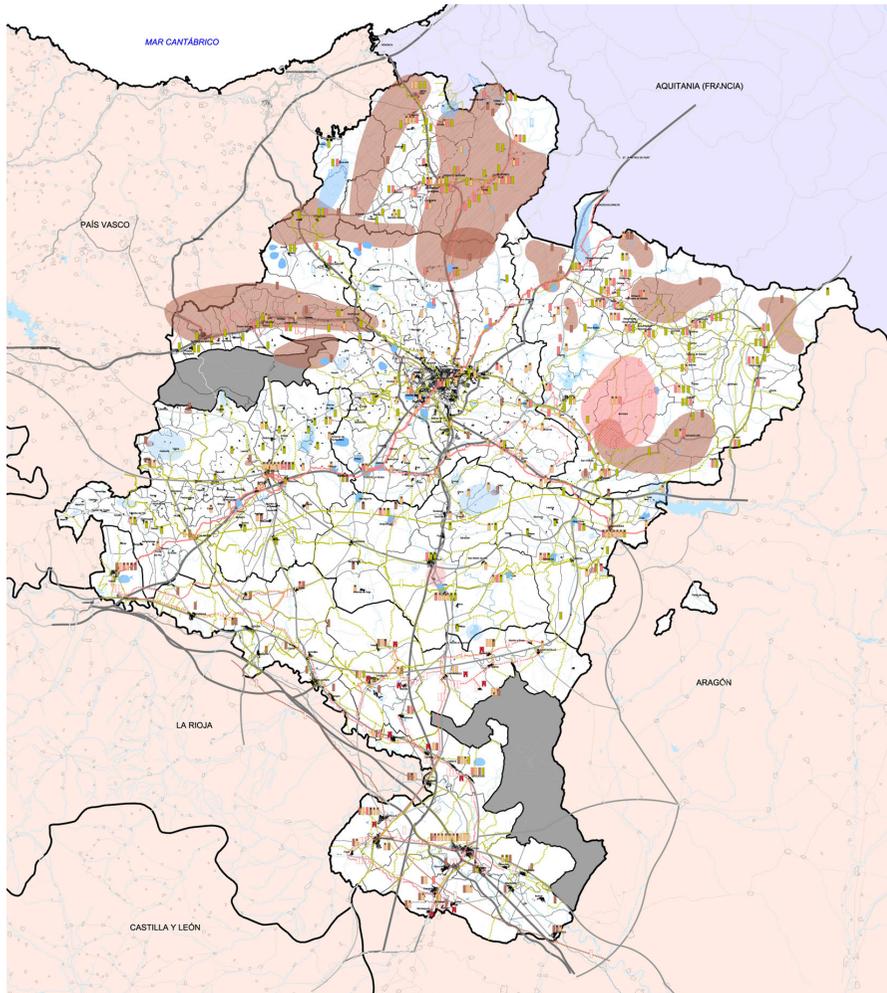


FIG. 14. Patrimonio Cultural, Arquitectónico y Urbano. POT Navarra (2005). Fuente: NUSURSA, Gobierno de Navarra

Nociones de racionalidad: acción comunicativa y sostenibilidad

A finales de los años sesenta, el fantasma del agotamiento del sistema de planeamiento tradicional empieza a extenderse lenta, pero paulatinamente, por Europa.¹³⁶ Dos de sus premisas básicas se ponen en tela de juicio: el consenso operativo sobre el concepto de “interés público” y de un sistema de conocimiento adecuado a la idea de “planificación central”.¹³⁷ En ese momento, los urbanistas adoptan el camino más sencillo reforzando el nivel de especialización disciplinar. Pretenden abordar la complejidad creciente de la ciudad con instrumentos supuestamente científicos (*system-planning*), en lugar de reforzar su rol social, atendiendo a las demandas de mayor participación en las decisiones técnicas.¹³⁸ Sin embargo, lo que realmente se cuestiona en aquellos momentos es el planeamiento pretendidamente objetivo y exhaustivo. Así pues, se rechaza la formulación de los modelos de previsión y control para la futura evolución urbana basados en unas coordenadas cuyos principales parámetros se consideraran estables.¹³⁹ La aparición de importantes transformaciones físicas en la ciudad, sobre todo en la estructura de los sistemas urbanos o en la forma de utilizar el territorio, son algunas de las cuestiones que el planeamiento parece incapaz de explicar y encauzar. Incapacidad que deriva en el descrédito de los fundamentos epistemológicos del urbanismo, de la cultura del plan como expresión holística, o más genéricamente, de la racionalidad científico-técnica de la disciplina, como ya mencionamos en el apartado 1.

¹³⁶ KLOSTERMAN, Richard (1985) *Arguments for and against Planning*. Town planning Review Vol 56 n° 1, pp. 5-20

¹³⁷ SCHÖN, Donald (1983) *The reflective practitioner. How professionals think in action*. Basic Books, Nueva York

¹³⁸ BATTY, Michael (1983) *Plan for planning education*, Environment and Planning B, volumen 10

¹³⁹ SABATE, Joaquín (1999) *Ciencia o saber urbanístico*. Memoria de cátedra, Barcelona: ETSAB, UPC

Según la evolución del planeamiento, la noción de “racionalidad” se presenta como otro de los temas teóricos centrales. El planeamiento tecnocrático postula que el razonamiento que argumenta las decisiones del plan es explícito. La toma de decisión racional presupone la definición rigurosa de la situación en la que se toman las decisiones. No obstante, en el proceso de tramitación del planeamiento las decisiones involucran a muchos actores. Consecuentemente, la participación amplia en la definición del “problema común”, que caracteriza la situación para la toma de decisiones, es crucial. Es por esto que los urbanistas no son receptores pasivos de los valores en los que basan sus planes, sino organizadores de consenso en los temas que involucran su trabajo. Por tanto, las ideas del planeamiento son constructos sociales.¹⁴⁰

Los planes, políticas y directrices elaboradas por los mecanismos de consenso tradicional se evidencian en el canon del plan general urbanístico. Son comprensivos en el sentido que abordan las interrelaciones entre los factores físicos como, por ejemplo, el agua, el uso del suelo y la agricultura; y son generales ya que establecen principios amplios, dejando “lo específico” para más adelante. La mayoría de los procesos se informan mediante el conocimiento técnico, que sirve como argumento para la coordinación de los actores. Al igual que los “planes remediales” de principio de los años ochenta en Cataluña, existen numerosas experiencias relevantes de la “construcción de consenso” mediante planes generales comprensivos, según decisiones que se aproximan al “interés público”.¹⁴¹ Sin embargo, la mayoría de las propuestas son aceptadas por aquellos que están fuera del proceso, y muchas son adoptadas formalmente por los votantes y funcionarios electos. Este tipo de plan tiene una participación públi-

ca restringida en la medida que las partes interesadas no intervienen hasta que los proyectos específicos se ponen sobre la mesa. Para Altshuler, entre otros autores, esta dinámica es un círculo vicioso que deslegitima el plan como un documento significativo.

Además, la planificación general comprensiva, por lo general, cuenta con escaso apoyo y reconocimiento debido a la diversidad de intereses de los actores (ej. votantes). En general, no funciona como herramienta para la discusión, ni como mecanismo de coordinación. Por esto falla en proporcionar una visión significativa de la ciudad.¹⁴² En este contexto, a partir del trabajo de Habermas, surge el concepto de “acción comunicativa”, que plantea un marco general para una nueva teoría del planeamiento. La teoría crítica (desarrollada en la escuela de Frankfurt) sostiene que el método científico no sólo no produce una verdad objetiva, sino que puede ocultar tanto, como lo que revela. La ciencia puede ser un instrumento de manipulación, formada y distorsionada por el poder en una sociedad. Sin embargo, Habermas sostiene que hay un rol instrumental para la racionalidad y el método científico.¹⁴³ Su planteo se refiere al desarrollo de formas de conocimiento críticas o “emancipadoras” diseñadas para superar las relaciones de poder instauradas en una sociedad. Estas ideas son atractivas para los urbanistas ya que más que forzarlos a tener un juicio “neutral”, un rol de expertos, les ofrece la posibilidad de una instancia ética del mundo a medida que lo van experimentando. La metodología del conocimiento según Habermas responde a tres elementos: la reflexión sobre la práctica; un discurso que descubre la racionalidad que refuerza las relaciones de poder, la experiencia; y el *know-how* para desarrollar teoría nueva.

¹⁴⁰ FALUDI, 1994, op. cit. p. 13

¹⁴¹ Altshuler plantea la cuestión del “interés público” como un recurso retórico para poner de relieve un grave problema conceptual en la planificación comprensiva. Para Altshuler, el interés público es un concepto abstracto, vago y polémico pues “... nunca ha habido un acuerdo real en la literatura o en la práctica sobre el significado de este concepto. Ciertamente no es en ningún sentido mensurable”. Véase ALTSHULER, Alan (1965) *The City Planning Process: A Political Analysis*. Cornell University Press, Ithaca, NY

¹⁴² INNES, Judith (1996) *Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal*. Journal of the American Planning Association, 62: 4, 460 - 472

¹⁴³ Véase HABERMAS, Jürgen (1981) *The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society*. Beacon Press

Otro aspecto de la noción de racionalidad surge de la relación entre el planeamiento y el proyecto. En esta línea, Viganò propone diferenciar dos tipos de racionalidades consecuentes con dos tipos de proyecto, centrándose en particular, en el sistema de la infraestructuras. Se refiere a la racionalidad sectorial del planeamiento (grandes infraestructuras y redes de servicios públicos de larga duración) como expresión del “proyecto colectivo e institucional”, frente a la racionalidad del “proyecto individual” basado en los procesos sociales de movilidad ocurridos durante los últimos cuarenta años (figura 15). Su hipótesis es que la relación entre los elementos fundamentales del soporte territorial y las prácticas cotidianas, la forma en que el territorio se utiliza hoy, enfrenta un gran cambio; pero también una gran crisis, en la medida en que se consolida un abismo entre las infraestructuras heredadas y las necesidades sociales. Así pues, propone el “proyecto de la isotropía”¹⁴⁴ como una línea de investigación específica que parte del cuestionamiento de la lógica contemporánea de las infraestructuras isotropas, es decir, aquellas que no privilegian ninguna dirección o lugar. En síntesis, a través del “proyecto de la isotropía” Viganò cuestiona la idoneidad y la utilidad de una misma metodología para abordar la singularidad de los lugares y de los diferentes problemas territoriales.



FIG. 15. Caminos y canales, el proyecto de la isotropía. Fuente: Viganó, 2008

¹⁴⁴ VIGANÒ, Paola (2008) *Water and asphalt, the project of isotropy*. En De Moulder, B.; Shannon, K. (ed.) *Water urbanism*, vol 1, SUN, Amsterdam

Resumiendo, podemos decir que, en la práctica, tanto los planes de ordenación territorial como los de ordenación urbana se presentan como una actividad técnica integrada, donde las fronteras físicas entre uno y otro tienden a diluirse, aunque se refieran a contenidos específicos. Otro rasgo importante de la nueva generación de planes es que abordan de manera complementaria el enfoque operativo y el estratégico. La combinación y modulación de ambas variables determina el “estilo” del sistema de planeamiento.

Además, la preeminencia en el contexto europeo del ámbito regional como escala preferente para la planificación espacial facilita la definición de nuevos modelos estructurales y de organización administrativa para la gestión de las políticas territoriales. Esta es una de las razones por las cuales es el propio gobierno nacional o autonómico, como en el caso catalán, el que impulsa el planeamiento supramunicipal: el territorial y el urbanístico. La implementación conjunta de ambos niveles permite que el contenido de los planes tenga una mayor o menor complejidad según el objetivo de su formulación y el sucesivo perfeccionamiento experimentado a lo largo del proceso de su elaboración. Se pretende evitar así reproducir un esquema rigurosamente formalizado con carácter general o tipificado que pueda aplicarse a los diferentes contextos espaciales.

Partiendo de estas proposiciones, en el capítulo 4 analizamos las complejas relaciones de la ordenación supramunicipal con las políticas sectoriales y con el urbanismo en su intento de plantear un proceso de gestión coordinado de las actuaciones para la concreción de sus objetivos.

3. UNA RELACIÓN RENOVADA ENTRE EL PLAN Y EL PROYECTO

3.1. Evolución de la relación entre el plan y el proyecto: La necesaria co-presencia

A principios de la década del ochenta, la crisis del planeamiento racional-compreensivo, el rechazo de las visiones de conjunto y los enfoques holísticos, facilita las actuaciones de carácter fragmentario y la reivindicación de intervenciones directas sobre el espacio urbano. El retorno a la concepción de la ciudad como sumatoria de intervenciones arquitectónicas marca la irrupción de grandes proyectos urbanos con la pretensión de ocupar un papel relevante en la transformación de la ciudad. Sin embargo, este considerable potencial y el interés de tantos buenos resultados, en la práctica se banaliza mediante una prolongada y estéril discusión acerca de la primacía del proyecto arquitectónico frente al plan.¹⁴⁵ Esta tendencia promueve la deslegitimación del urbanismo y del planeamiento, rechazando todo lo que éste suponía (visión general, enfoque estructural, esfuerzo de previsión, etc.).¹⁴⁶ Por ejemplo, cabe referir al rol protagonista del proyecto urbano en oposición al “master-plan”, otorgado a principios de la década del ochenta en el marco de la “Barcelona olímpica” (figura 16). La oposición entre el plan y el proyecto resulta en el desaprovechamiento de las potenciales sinergias entre las intervenciones de escala intermedia, o los cambios que dicha relación puede introducir en la metodología del planeamiento.¹⁴⁷ Pese a la perspicacia de muchas de las intervenciones de transformación por “partes de ciudad”, se evidencian las debilidades del fragmentarismo formalista, y del carácter excesivamente autónomo de los proyectos urbanos.¹⁴⁸

¹⁴⁵ SABATE, Joaquín (1999) *Ciencia o saber urbanístico*. Memoria de cátedra, Barcelona: ETSAB

¹⁴⁶ Véase BOHIGAS, Oriol (1983) *Per un altre urbanitat*. En *Plans i Projectes per Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona

¹⁴⁷ SECCHI, Bernardo (1989) *I progetti del piano*. Casabella n° 563, diciembre

¹⁴⁸ GREGOTTI, Vittorio (1986) *In difesa della ragioneria urbanistica*. Casabella n° 526, julio agosto

Al igual que otros autores, Campos Venuti señala la falsa alternativa entre el plan y el proyecto, criticando la exacerbación del fragmento y la corriente desreguladora de principio de los noventa.¹⁴⁹ Reconoce las limitaciones del plan urbanístico como elemento totalizante, demasiado ambicioso y amplio para sugerir comportamientos a las autoridades públicas y a la iniciativa privada, aunque también señala que la respuesta no está en el proyecto puntual.¹⁵⁰ En concreto, Campos Venuti se opone a una cultura arquitectónica que pretende “desplanificar” las ciudades, sustituyendo el plan por el proyecto —un instrumento con valor en sí mismo, avalado por el concepto de la “autonomía del hecho urbano” desarrollado, entre otros autores, por Aldo Rossi a finales de los sesenta.¹⁵¹ En definitiva Campos Venuti defiende el plan como condición necesaria pero no suficiente, en la medida que “forma” y “contenido” no pueden separarse, son horizontales y por eso se pueden sustituir mutuamente. Plan y proyecto no son compatibles sino co-presentes.¹⁵²

¹⁴⁹ SABATE, 1999, op. cit. Véase además FONT, Antonio (1995) *Ciudad: mercancía o espacio colectivo*. En *Ciudad y Territorio* n° 103, páginas 37-42

¹⁵⁰ Campos identifica los adversarios naturales del plan según la cultura política. Por un lado, refiere a los conservadores a favor de los intereses particulares y, por otro, a los “progresistas oportunistas”, que temen que las opciones del plan les hagan perder aliados y votos. Pero también se refiere a los “progresistas maximalistas”, que consideran al plan como inútil para el cambio eficaz (radical). Campos aboga por un nuevo tipo de plan: el plan reformista. Un instrumento que pretende revertir una situación particular valorando los aspectos estructurales, pero que no olvida la presencia de la especulación inmobiliaria y la lucha contra la privatización de la ciudad y del territorio. Véase CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1984) *Plan o Proyecto: Una falsa alternativa*. Ciudad y territorio

¹⁵¹ ROSSI, Aldo (1964) *La Arquitectura de la ciudad*. G. Gili, Barcelona

¹⁵² Para Campos Venuti, plan y proyecto “...se pliegan el uno a otro sin hacerse recíprocas concesiones, sino viviendo juntas, simultáneamente la misma aventura territorial, urbana y constructiva, sabedores de ser protagonistas cada una de una parte esencial e indispensable, pero no completa o definitiva”. CAMPOS VENUTI, 1984, op. cit. p. 59; Una década antes, Gregotti defiende una estrecha interdependencia entre plan (como descripción de una promesa colectiva, tomando una definición de Secchi) y proyecto (como una figura retórica y la única vía en la que el plan puede devenir construido y significativo). Sólo mediante la arquitectura el planeamiento puede convertirse en una disciplina capaz de forzar transformaciones cualitativas en el territorio. GREGOTTI, 1986, op. cit.; citado por SABATE, 1999, op. cit.



FIG. 16. Barcelona, Áreas de nueva centralidad. Fuente: Àrees de nova centralitat = New downtowns in Barcelona. 2ª Edición. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Àrea de relacions ciutadanes, 1987.

3.2. Los proyectos estratégicos y territoriales: La definición del contexto del plan

Originalmente, el proyecto urbano está asociado al diseño arquitectónico como intervención concreta en la morfología urbana. Esta aproximación proyectual se apoya en tres aspectos: la capacidad disciplinar, su objeto —la ciudad—, y los nuevos modos de producción basados en la interrelación pública-privada.¹⁵³ Los proyectos no resultan del plan. Sin embargo debido a su poder imaginativo actúan como disparadores para un ejercicio de planeamiento.¹⁵⁴ Además, el proyecto urbano es un tipo de proyecto que parte del fragmento, para abordar componentes urbanas más amplias. Desde una “escala intermedia” pretende tener efectos territoriales más allá de su área de intervención.¹⁵⁵ Esta estrategia amplia puede considerarse como un proyecto en sí mismo. Es lo que Busquets denomina “proyecto de proyectos”, es decir, una demostración concreta de la forma en que las intervenciones locales y ad-hoc pueden ser parte de una constelación mayor.¹⁵⁶ El “proyecto de proyectos” actúa como el horizonte y el marco en el que los proyectos fragmentarios pueden ser evaluados. Los conceptos franceses de proyecto urbano [*projet urbain*] y proyecto de ciudad [*Project de ville*] expresan la misma distinción respectivamente entre “intervención” y “proyecto territorial”. Además, los proyectos urbanos pueden tener un enfoque

¹⁵³ El proyecto urbano, además de ser un soporte común para la arquitectura y el urbanismo, se refiere a un modo específico de producción y pensamiento que aborda la ciudad mediante acciones concretas pero no expeditivamente. A diferencia de la tradición del planeamiento racional comprensivo basado en un proceso pragmático de construcción de la ciudad, el proyecto urbano enfatiza el significado que el proyecto puede tener para toda la ciudad. Véase SOLÀ-MORALES, Manuel (1987) *La segunda historia del proyecto urbano*. En *Revista de Urbanismo*, No. 5, pp. 21–40

¹⁵⁴ BUSQUETS, Joan (2004) *Barcelona: La construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona, Ediciones del Serbal.

¹⁵⁵ A diferencia de la planificación de los países del Norte de Europa, tradicionalmente apoyados en el sector de la vivienda, el planeamiento del Sur, por ejemplo el catalán, está dirigido a la reproducción del espacio público y los equipamientos. Podemos decir que esta lógica se mantiene en el planeamiento supramunicipal.

¹⁵⁶ BUSQUETS, 2004, *op. cit.*

estratégico, ya que constituyen dispositivos con misiones, visiones y programas colectivos, que pretenden implementar o estimular ciertas direcciones comunes en las acciones individuales.¹⁵⁷

En esta línea, Faludi plantea la noción de “proyecto estratégico” no sólo como un complemento del planeamiento, sino sobre todo como el mecanismo que permite articular los planes estratégicos y los operativos. Los proyectos estratégicos son tan amplios que cada uno puede considerarse por sí mismo. Sin embargo, lo más relevante es que no son un resultado del planeamiento estratégico, sino que definen el contexto en el que éste se realiza. Por eso son estratégicos, los planes y la planificación deben adaptarse a ellos. En este sentido, a pesar de la gran escala, los proyectos estratégicos representan respuestas ad-hoc a los problemas.¹⁵⁸ Un ejemplo es el proyecto de reclamación de tierra al lago IJssel en Holanda, los denominados *Delta Works*. Este tipo de proyecto tiene una repercusión a nivel nacional. Por su naturaleza es singular y complejo, requiere una administración sofisticada, grandes presupuestos, aunque también implica grandes riesgos.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Frente a la complejidad institucional y administrativa, el proyecto se presenta como un laboratorio privilegiado donde acción y reacción pueden venir juntos. Véase SALET, WGM; GUALINI, E. (2006) *Framing strategic urban projects: Learning from current experiences in European urban regions*. Publisher, Routledge; Willem Salet está citado por MEIJSMANS, Nancy (2007) *Exploring a project-based approach to the region*. En ENHR 2007 International Conference “Sustainable Urban Areas”

¹⁵⁸ FALUDI, Andreas. et al (1994) *Rule and Order*. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht; Véase además ALBRECHT, Louis (2006) *Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects*. European Planning Studies, Volume 14, Issue 10

¹⁵⁹ El Plan del Delta [*Deltawerken*] está constituido por una serie de proyectos de infraestructuras en el suroeste de los Países Bajos para proteger una gran área alrededor del delta del Rin-Mosa-Escalda desde el mar. Las obras consisten en presas, compuertas, esclusas, diques y barreras contra las mareas. El objetivo principal del proyecto es acortar la costa holandesa para reducir el número de diques que deben ser levantados. Fuente: Stichting Deltawerken Online (<http://www.deltawerken.com/Nederlands/1.html?setlanguage=nl>)

Según un enfoque complementario, Joaquín Sabaté introduce la noción de “proyecto territorial estratégico” como los programas o propuestas propios de la nueva generación de planes, confirmando que en la escala regional –o sub-regional– es posible el diseño y la ordenación física.¹⁶⁰ El concepto de “proyecto” remite a la voluntad de avanzar su resolución en clave de diseño físico y formalizar una reflexión de carácter estructural. Se consideran “territoriales” porque responden a una problemática y a una complejidad que generalmente trasciende el ámbito municipal, y que exige la colaboración de diversas administraciones. Y son “estratégicos” por identificar áreas de oportunidad y por su dimensión transversal (con decisiones que involucran diferentes “capas” temáticas). Los “proyectos territoriales estratégicos” actúan como catalizadores del modelo de planificación territorial previsto. Avanzan una hipótesis de ordenación que debe desarrollarse según esquemas y directrices orientativas,¹⁶¹ aunque los criterios y objetivos generales son vinculantes.¹⁶² Un ejemplo es el mencionado Plan especial del Parque Agrario del Bajo Llobregat. El río Llobregat nace en los Pirineos y en su desembocadura genera un delta de 90 km², conformando el borde Sur de Barcelona. El espacio del delta tiene una estructura compleja, cuyos componentes se superponen en diferentes escalas. Por un lado la territorial y metropolitana de las grandes infraestructuras (aeropuerto, autopistas, ferrocarril, depósitos, etc.) y, por otro, la escala local de los pequeños núcleos, la estructura del parcelario agrícola y la red de caminos y canales. No obstante, la

¹⁶⁰ SABATE, 2011, *op. cit.*

¹⁶¹ Podemos asociar estas hipótesis de ordenación con el concepto de “ciencia en la acción”, mediante la cual se analizan situaciones de carácter único, inciertas e inestables. Esta metodología planteada por Schön (1983) aborda el camino opuesto a la aplicación de teorías y técnicas derivadas de la ciencia según el modelo de racionalidad técnica. Schön señala que “los modelos no deben considerarse por más tiempo como teorías que predicen o explican los fenómenos urbanos, sino como metáforas a partir de las cuales los urbanistas y los responsables políticos pueden construir sus propios registros de situaciones únicas y cambiantes”. Schön denomina a esta metáfora, que reemplaza al modelo, “propuesta borrosa”. SCHÖN, Donald (1983) *The reflective practitioner. How professionals think in action*. Basic Books, Nueva York

¹⁶² SABATÉ, Joaquín (2011) *El proyecto territorial*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Madrid : Síntesis, DL

complejidad es aún más evidente por la multiplicidad de usos y por la exacerbación de la movilidad que se produce entre las rondas y las puertas de entrada a la ciudad. El objetivo clave del proyecto es dotar al Parque Agrario de una estructura que lo haga resistente a las nuevas y cambiantes solicitudes. Por tanto, la aproximación metodológica se basa primeramente en reconocer la identidad del territorio para garantizar la eficiencia de los sistemas básicos (los caminos de tierra y agua) y, en segundo lugar, plantear intervenciones selectivas relevantes por su función dinamizadora (figuras 17 y 18).¹⁶³ Muchas tienen un valor indicativo, ya que trascienden el ámbito del proyecto y por tanto requieren el impulso de diversos agentes externos, la modificación del planeamiento vigente, o el desarrollo de figuras específicas. En definitiva, los proyectos estratégicos y territoriales surgen del encuentro del corto y largo plazo, entre la acción y la visión, entre la concreción y la estrategia.



FIG. 17. Parque agrario del Bajo Llobregat (2004). Fuente: Diputació de Barcelona, Xarxa de Parcs Naturals

¹⁶³ Algunas de las principales estrategias se basan en retener los sedimentos en el área del Delta, garantizar la permeabilidad y continuidad de los caminos rurales, establecer un diálogo entre aéreas homogéneas de similares características, implementar zonas de transición con el espacio urbano, etc. SABATÉ, Joaquín. *Algunos retos metodológicos en el proyecto territorial*; y GALINDO, Julián. *Un modelo estructural para el Delta del Llobregat*. En SABATÉ, J. (coord.) (2004) Patrimonio y proyecto territorial. Espai Blau. Diputació de Barcelona

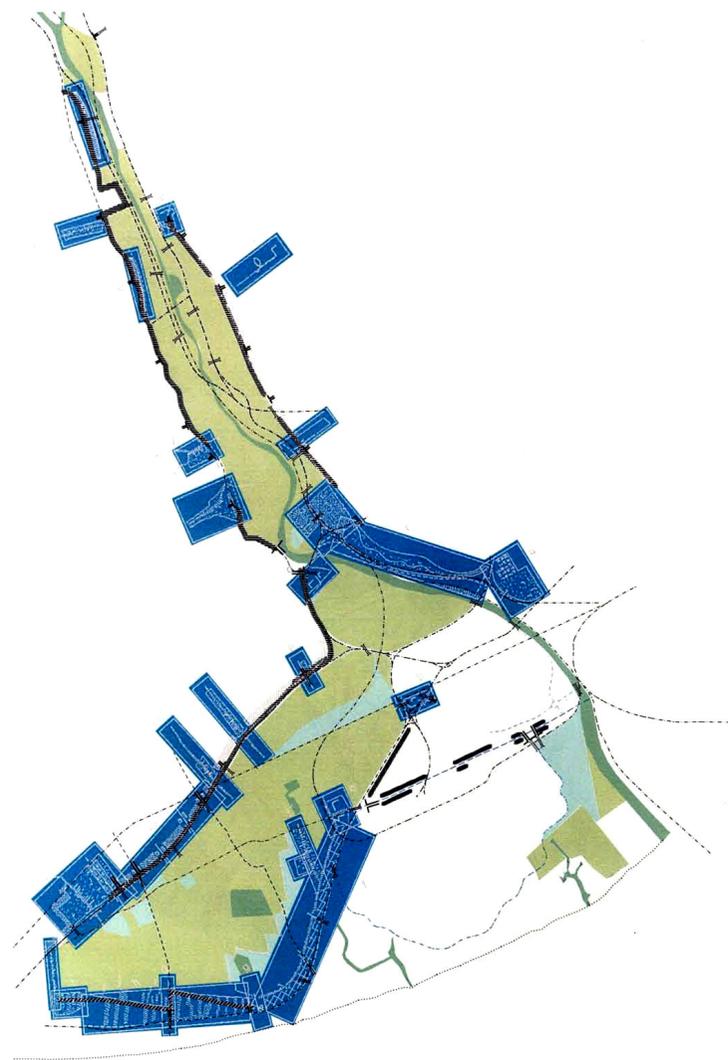


FIG. 18. Límites y articulaciones. Plan especial del Parque agrario del Bajo Llobregat (2004). Fuente: Diputació de Barcelona, Xarxa de Parcs Naturals

1.3. Herramientas del proyecto territorial

Diseño reflexivo

Como afirma Campos Venuti, no hay proyecto sin forma y proceso; en otras palabras, no hay proyecto sin plan. Sin embargo, tampoco hay proyecto sin contenido.¹⁶⁴ En el proyecto territorial la determinación del contenido comienza por la exploración física, encontrando los temas antes que se conviertan en demandas o urgencias, y formulando un anteproyecto antes de que los actores sean conocidos. Consecuente con la tradición del proyecto urbano, pese al gran salto de escala, encontramos en la nueva generación de planes supramunicipales la sensibilidad del diseñador.

El diseño es la actividad reflexiva que apoya al proyecto mediante el conocimiento estimulante y la capacidad “constructiva”.¹⁶⁵ Según la visión legalista del planeamiento, los planes supramunicipales deben ofrecer lineamientos, esquemas, visiones abstractas, y otros contenidos del tipo *soft law*.¹⁶⁶ En contraste, los nuevos proyectos territoriales no comienzan por esquemas abstractos o conceptuales que luego se legitimaran mediante el diseño físico, sino que están previstos para formular intervenciones espaciales concretas.¹⁶⁷ Algunos de estos proyectos se basan en la metodología de la investigación mediante el diseño [*research by design*].¹⁶⁸ Por ejemplo, el proyecto holandés “Espacio para los ríos”

[*Ruimte voor Rivier*] pretende ser un motor del proceso de ordenación física frente al cambio en el balance del nivel de los ríos (figura 19).¹⁶⁹ El proyecto debe garantizar el equilibrio de la cuenca de los ríos holandeses y, por tanto, debe afectar una gran región para conseguir el suficiente espacio de drenaje. Para enfrentar las diversas consecuencias espaciales potenciales, el diseño regional se desarrolla como un estudio de prefiguración de imágenes. La calidad espacial está garantizada por un equipo de diseñadores que inspecciona los proyectos cada semana y aconseja a los equipos de gestión. En estos proyectos se considera y representa el paisaje, el planeamiento urbano, la hidrología, el estudio de los ríos y la ecología (figura 20). Como señala Sijmons, el diseño evidencia que cuando se trata de “calidad espacial” en el nivel regional, el equipo debe ser algo más que un simple “vigilante” de la forma arquitectónica.¹⁷⁰

¹⁶⁴ MEIJSMAN, 2007, *op. cit.*

¹⁶⁵ SCHÖN, 1983, *op. cit.*

¹⁶⁶ FERNÁNDEZ, Tomás (2008) *Planificación Territorial y planeamiento urbanístico: tensiones políticas y principios jurídicos*. En Primer Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Ciudad y territorio. Conclusiones. Colegio de Ingenieros de caminos, canales y puertos. Bilbao, mayo de 2008

¹⁶⁷ MEIJSMAN, 2007, *ibidem*

¹⁶⁸ Este tipo de investigación refiere a las técnicas y formas de conocimiento para afrontar objetivos complejos en unas condiciones indeterminadas. Esta reflexión se explica en profundidad en los cinco “ensayos de actualización disciplinar”. Este término, acuñado por de Jong y Van der Broet (2002) se basa en la verificación continua de diferentes escalas; el análisis propositivo; el

proyecto como eje conductor y la consideración de escenarios cambiantes. DE JONG, T.M. y VAN DER VOORDT, D.J.M. (2002) *Ways to study and research*. Urban, Architectural and technical design. Delft University Press. Delft.

¹⁶⁹ Véase Room for the River and History of watermanagement in the Netherlands. Fuente: Regelingen aankoop en schadevergoeding onroerende zaken (www.ruimtevoorderivier.nl)

¹⁷⁰ Dirk Sijmons, entrevistado por Anne Schram. En MEIJSMANNS, 2010, *op. cit.*

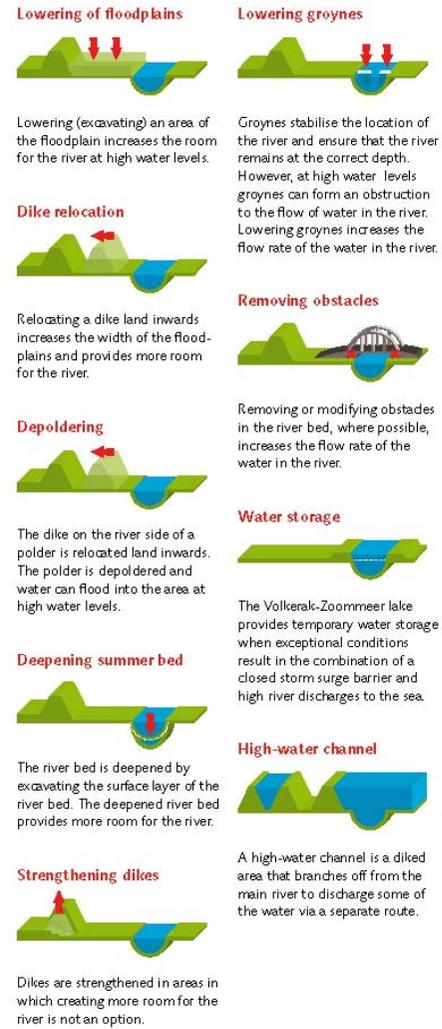


FIG. 19. Esquema general de la localización y tipología de las intervenciones en los ríos. Fuente: Regelingen aankoop en schadevergoeding onroerende zaken



FIG. 20. Uno de los 39 espacios para el Proyecto de los ríos: un *by-pass* del río cerca de la ciudad de Kampen provee simultáneamente espacio para el río y para la extensión urbana.

El proyecto reflexivo es un medio para la negociación “paso a paso”. Pese a la complejidad del proceso, finalmente, la negociación debe expresarse mediante un “plan de referencia”. Dicho plan no es un cóctel de intereses individuales, ni un compromiso gris carente de interés. Es una traducción precisa de una visión de desarrollo colectivo y coherente con los principios estructurales y estratégicos de la planificación territorial (modelo). Las diferentes visiones se traducen al “plan de referencia” para alcanzar la legitimidad del proyecto según un “pacto urbano y territorial”.¹⁷¹ Así, el “plan de referencia” se convierte en la base sobre la cual las intervenciones concretas, pueden ser evaluadas.

Este es el enfoque abordado en el “Atlas del Sureste de Flandes”. El “Atlas” es una estrategia de desarrollo regional que combina diversas iniciativas proyectuales para revertir la degradación inminente del paisaje. Asimismo, surge de una

investigación que pretende determinar cómo los proyectos puntuales pueden ser significativos y a la vez pertenecer a una estrategia común.

Los proyectos se presentan documentados en fascículos de divulgación y discusión (figura 21). Por ejemplo, el “fascículo 1” presenta un balance de la evolución histórica espacial de la región y propone una serie de lineamientos para ordenar el paisaje urbano. Mientras que el “Fascículo 2” recoge los resultados de la discusión suscitada en el anterior. Según este proceso de ida y vuelta, se aborda un primer proyecto piloto: el Parque del Canal Bossuit-Kortrijk [*Kanaal-park*]. El área del canal es un territorio históricamente disperso, potenciado por el liberalismo económico del siglo XIX, donde la acelerada dispersión sigue transformándolo mediante la intensa interacción entre fragmentos de paisaje, industrias y urbanización. El proyecto para el Parque del Canal pretende potenciar los espacios naturales en los intersticios de la urbanización del área y restituir la integridad de su estructura física. Además se intenta articular una multitud de desarrollos independientes dentro del ámbito. No obstante, lo más relevante del proyecto es la gráfica adoptada como medio para comunicar la complejidad y los problemas del lugar, distinguiendo “lo genérico”, “lo central” y “lo secundario” (figura 22). El proyecto, más que una propuesta definitiva, es una interpretación morfológica que evidencia una gran variedad de actuaciones potenciales y oportunidades para el desarrollo local y regional. En este caso, el diseño reflexivo es el medio que promueve la interacción entre la visión del proyecto, la co-producción, y el plan de referencia.

¹⁷¹ DE MEULDER et al. (2004) *A Project of projects*. En LOECKX, André, et al. (2004) *Urban trialogues: visions, projects, co-productions*. Localising Agenda 2: Action Planning for Sustainable Urban Development (Program). UN-HABITAT y KU Leuven. Leuven-Nairobi

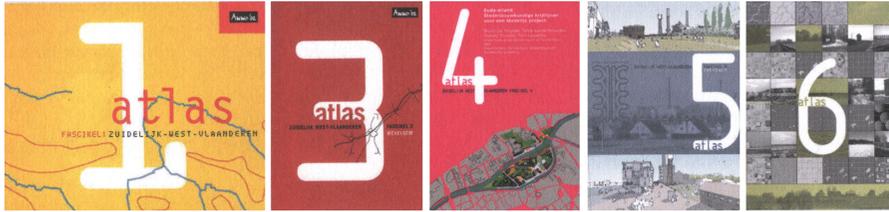


FIG. 21. Fascículos de difusión y discusión. Kanaalpark. Fuente: De Meulder, et al (2001, 2002, 2004, 2007)

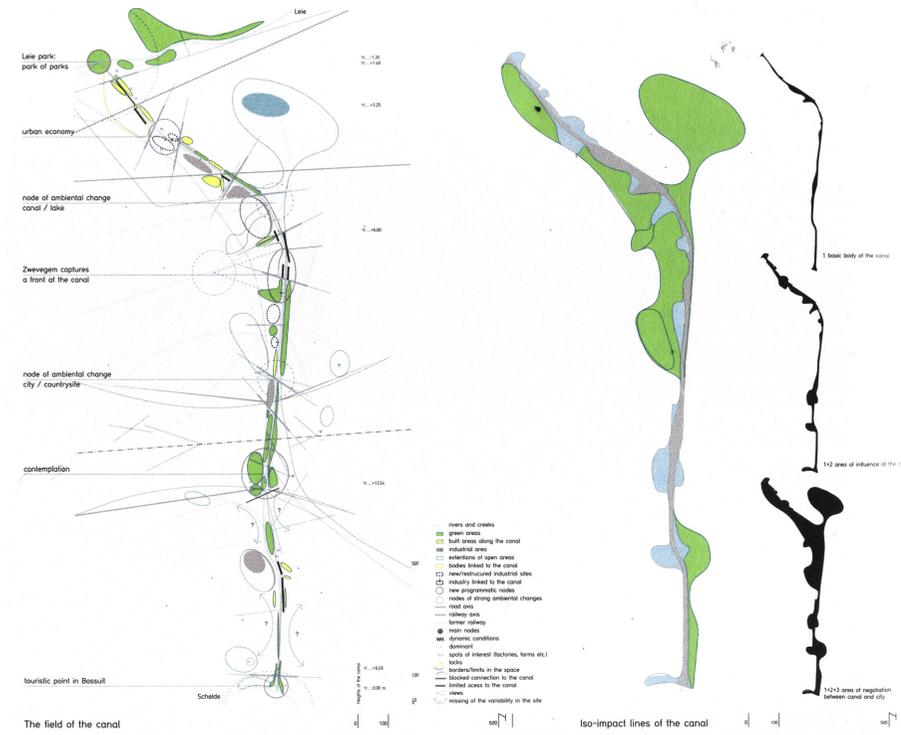


FIG. 22. Ámbito y líneas de iso-impacto del canal. Kanaalpark. De Meulder, et al (2001,2002, 2004, 2007)

Urbanística descriptiva

A diferencia de los instrumentos facultativos como el plan, el proyecto no es vinculante para la toma de decisiones, aunque tiene la capacidad de centrarse en la esencia del encargo para superar lo obvio. No obstante, además de provocar la reflexión de los actores mediante propuestas inesperadas, el proyecto también permite descubrir los desafíos y oportunidades ocultas en el territorio. Su aproximación contextualizada, permite que cada proyecto sea distinto del otro según una forma particular de descripción.¹⁷² La descripción es uno de los principales recursos para organizar el discurso del planeamiento. Sin embargo, como señala Secchi, el riesgo de la “urbanística descriptiva” es su tendencia al “descriptivismo” improductivo. Secchi se refiere, por ejemplo, a la forma elemental y acrítica de los “inventarios” o catálogos, o a las “biografías”, los análisis histórico-formativos, un contenido presente en todo plan, aunque sin una utilidad concreta. Ambos tipos de descripción se enfrentan al problema de la gestión de la información según la tendencia al detalle inútil, que en muchos casos cumple una función decorativa (los relevamientos tipológicos, la información digitalizada en bruto, innumerables mapas temáticos, etc.). Además, según la nueva sensibilidad sobre lo ambiental como argumento ético-político, las descripciones tienden a referirse a la confirmación de los valores de conservación, es decir, el estado en el que es posible evaluar los costos y beneficios de cualquier propuesta de modificación o transformación. No obstante, muchas de estas descripciones son estériles en la medida en que omiten revelar algo nuevo, que es el pre-

¹⁷² Como sugiere Viganó, muy a menudo la “descripción” se interpreta en el contexto de la ciencia positivista como un acto de observación en la que el sujeto observa de una manera pasiva el objeto. VIGANÓ, Paola (ed.) (2001) *Territori della nuova modernità*. Electa, Napoli; Asimismo, André Corboz enfatiza la intencionalidad (implícita) del sujeto que antecede a la operación descriptiva, así la descripción cambia la naturaleza del objeto. En otras palabras, en el acto de leer, el sujeto transforma el objeto. CORBOZ André, MAROT Sébastien (2001) *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*. Editions de l'Imprimeur, Besançon.

requisito de cualquier descripción. Así pues, el nuevo territorio requiere, antes que planes y proyectos, descripciones útiles y explicaciones específicas.¹⁷³

El Atlas de las comarcas catalanas es un ejemplo claro de la metodología descriptiva.¹⁷⁴ Consecuente con el planeamiento democrático de la década de los ochenta, el dibujo del territorio expresa la recuperación de la identidad política nacional. Como señala Solà Morales, "...al dibujar la cartografía de Cataluña se esta inventando un nuevo territorio". No obstante, la metodología empleada se presenta opuesta a la aproximación racional-comprehensiva de los planes municipales. El objetivo del dibujo radica en recuperar los rasgos de un territorio borrado por la "delimitación oficial", señalando el desfase entre la dimensión funcional y la fisiográfica, y promoviendo la conciencia progresiva del "hecho comarcal".¹⁷⁵ La expresión de cada mapa, la opción por la heterogeneidad y la interpretación autónoma de cada fragmento¹⁷⁶, enfatiza los problemas de iden-

tidad propio de cada territorio abordado (figura 23). Consecuentemente, los elementos del dibujo no surgen de ningún código o criterio unificador, como ocurre en el planeamiento convencional.

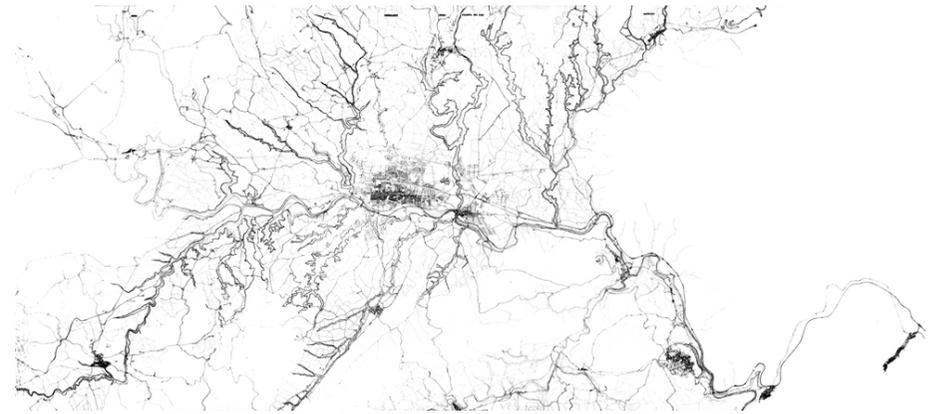


FIG. 23. Comarca (artificial) L'Anoia. Fuente: Clos, O; Parcerisa, J. Quaderns d'arquitectura i urbanisme. Extra, vol. 2. (1981)

Además, el proyecto territorial es un proyecto descriptivo en tanto que debe apoyarse en la creación de planos y en la representación cartográfica. Un ejemplo es el ejercicio de *mapping* realizado para el Plan paisajístico del Río Escalda [*Schelde-landschapspark*] (Gante-Amberes, 2007).¹⁷⁷ Este tipo de mapa crea una imagen global, en un ámbito administrativamente fragmentado, mostrando cómo cada proyecto individual influye en la estrategia común del proyecto terri-

¹⁷³ SECCHI Bernardo (1992) *Descriptive City Planning*. En: Casabella 588 Marzo, p.22-23. La tradición descriptiva en el urbanismo se distingue radicalmente de la del proyecto moderno y sus derivados según lo que Manuel de Sola Morales denomina "la otra tradición moderna". SOLÀ-MORALES, 1987, *op. cit.*

¹⁷⁴ SOLÀ-MORALES, Manuel (1981) *La identidad del territorio*. En *La identitat del territori català*; Les comarques. Quaderns d'arquitectura i urbanisme. Extra, vol. 2.

¹⁷⁵ Solà-Morales señala que el uso social del espacio (la ocupación, el aprovechamiento, las transformaciones, etc.) trasciende las relaciones socioeconómicas para enfatizar las leyes de producción del propio espacio y de construcción de la "naturaleza histórica". La oposición al determinismo geográfico, frente al peso de la actividad social y la interpretación del territorio como producto de la intervención humana, está en la línea de "la morfología del paisaje" propuesta por Carl Sauer (1919), particularmente asociada al concepto de "área geográfica". Véase SAUER, Carl (1938) *The Morphology of Landscape*. University of California press; Además, desde una perspectiva antropológica y del análisis geográfico del paisaje, véase el artículo de Vittorio GREGOTTI (1981) *La forme du territoire*. L'Architecture d'Aujourd'hui n° 218, (traducido al inglés en la Revista OASE n° 80

¹⁷⁶ Este recurso se lleva al extremo en el ejercicio, realizado por Carme Ribas y María Rubert en el que valoran y establecen relaciones entre fragmentos de diferentes realidades comarcales mediante la técnica del "collage", similar al recurso de la analogía utilizado por Aldo Rossi (1975, 1977). Otro ejemplo es el recurso del negativo según la insinuación de elementos obviando su representación para solucionar elementos marginales o significar una específica voluntad de ausencia. SOLA MORALES, 1981, *op. cit.*

¹⁷⁷ El Plan paisajístico del río Escalda es un plan plurimunicipal (e interprovincial) que pretende articular 25 municipios belgas que tienen como polaridades locales a Gante y a Amberes, y como estructura territorial el río Escalda. El plan cuenta con la dirección de un consorcio público-privado creado en 2004. Los diversos objetivos parten desde la ordenación de las infraestructuras, asentamientos y espacios de ocio, propias de un plan urbano-paisajístico, al fomento de las actividades económicas, turísticas, productivas, propias de un plan estratégico.

torial (figura 24). En este caso, los actores locales públicos y privados están familiarizados con un tipo de representación deliberadamente recortada de su contexto. En cambio, el estilo descriptivo del dibujo produce una imagen inesperada de las componentes urbanas que contrasta con la documentación parcial de los planes municipales. Así, los planos son una invitación –en algunos casos un vínculo– para que los agentes locales modifiquen su imagen simplificada del territorio. En el Plan paisajístico del Río Escalda se ensayan herramientas descriptivas capaces de explorar los procesos de transformación en curso (ej. los procesos de urbanización en marcha), así como para argumentar los criterios de calidad espacial (ej. la intermodalidad del transporte) (figuras 25 y 26). De este modo, la descripción del territorio permite a los actores reconsiderar sus intereses y aprovechar las oportunidades más allá de los límites administrativos.

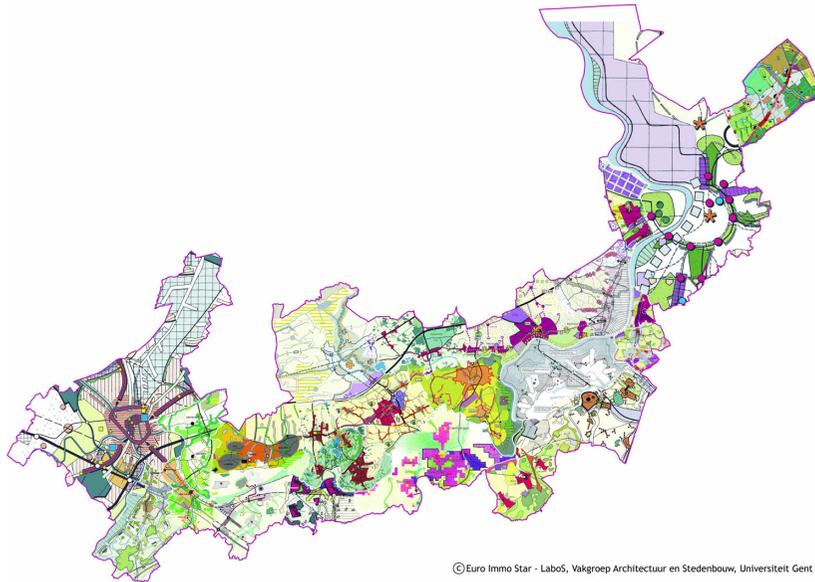


FIG 24. Análisis del planeamiento vigente y de otros intereses concurrentes sobre el territorio. Fuente: Schelde-landschapspark, Labo “S”, Universiteit Gent, 2007



FIG. 25. Ampliación de la agricultura. Fuente: Schelde-landschapspark, LaboS, Universiteit Gent, 2007

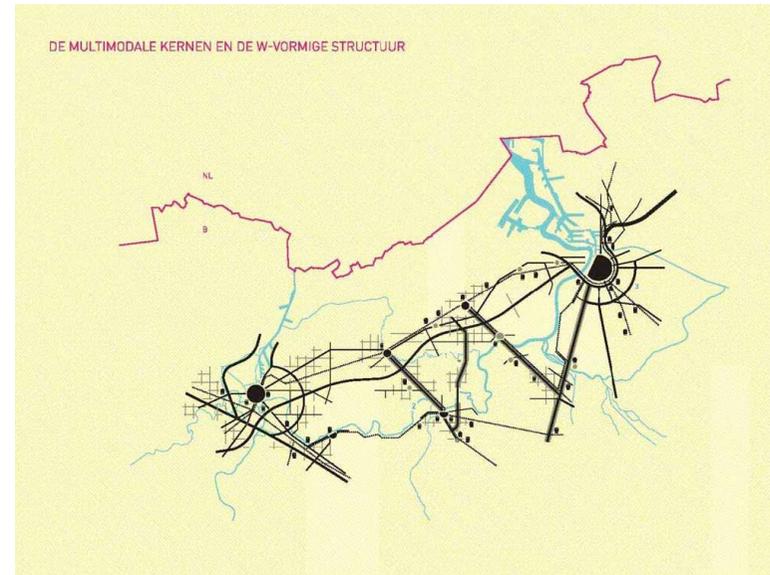


FIG. 26. Centros multimodales y la nueva estructura urbana regional. Fuente: Schelde-landschapspark, LaboS, Universiteit Gent, 2007

En cuanto a la descripción de los territorios complejos cabe referirse a la evolución de la tradición morfo-tipológica iniciada a principios de la década de los sesenta. Estos estudios pretenden explicar los procesos de urbanización del territorio analizando especialmente la evolución de la componente edilicia. Entre los diversos trabajos e investigaciones en la primera mitad de los noventa cabe destacar una serie de estudios en Italia como, por ejemplo, aquellos dirigidos por Bernardo Secchi sobre la transformación del hábitat europeo,¹⁷⁸ los ya mencionados de Francesco Indovina sobre la especificidad de la “ciudad difusa” del Véneto,¹⁷⁹ o las investigaciones de Stefano Boeri, Arturo Lanzani y Eduardo Marini sobre la región metropolitana de Milán.¹⁸⁰ Estos estudios constituyen una importante experiencia sobre las estrategias para describir las dinámicas territoriales, y son absolutamente imprescindible para fundamentar nuevas políticas e instrumentos de intervención.

Entre estos últimos cabe mencionar, por ejemplo, la metodología que proponen Boeri y Lanzani para describir el sistema urbano Padua-Venecia-Treviso.¹⁸¹ Los autores proponen tres niveles de observación transversal (figura 27). El primero considera el vasto perímetro territorial (la conurbación, la dispersión, la distribución de la población, etc.) como hipótesis de una “nueva ciudad”. Esta descripción se basa en una paulatina descomposición del espacio regional según áreas homogéneas complejas (con situaciones de difusión y concentración), que se explica mejor desde el patrón del mosaico o red, que desde la lógica radio concéntrica de los núcleos consolidados. La segunda observación se refiere al elemento individual, a la pequeña escala de las tipologías edilicias. La forma completa y homogénea del territorio no está generada por la percep-

ción de la figura amplia del paisaje, sino por el desarrollo desordenado, según el resultado de las repeticiones aleatorias de los edificios y sus actividades. El tercer nivel de descripción resulta de las carencias de los dos anteriores. Se trata de reconocer los puntos de contacto entre las reglas estructurales del gran territorio y las reglas singulares de los asentamientos que pueden observarse en un lugar particular. Así, se pretende redescubrir el valor intrínseco del territorio mediante la construcción de una “cartografía catastral” histórica.¹⁸²



FIG. 27. Análisis del patrón rural. Sistema urbano Padua-Venecia-Treviso. Fuente: Boeri y Lanzani (1992)

¹⁷⁸ SECCHI, Bernardo (1993-94) *Quaderni della ricerca sulle trasformazioni dell'habitat urbano in Europa*. Daest-IUAV

¹⁷⁹ INDOVINA, Francesco (1990) *La città diffusa*. Daest-IUAV

¹⁸⁰ BOERI, Stefano; LANZANI, Arturo y MARINI, Edoardo (1993) *Il territorio che cambia: Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*. Abitare Segesta, Milán

¹⁸¹ BOERI, Stefano; LANZANI, Arturo (1992) *Horizontes de la ciudad dispersa*. Casabella n° 588, marzo.

¹⁸² La atención al lugar en la descripción del territorio es una tendencia que evoluciona con las aportaciones metodológicas de la “escuela territorialista” italiana mediante la coordinación de diversos laboratorios universitarios para la investigación del “desarrollo local” en Italia. Destacan las aportaciones de Giuseppe Dematteis en diversos artículos y libros de los cuales cabe mencionar *Progetto implicito: il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. Milán: Franco Angeli, 1995; También cabe mencionar el libro *Il ritorno dei luoghi nel progetto*, en el que Alberto Magnaghi explica el concepto de “proyecto territorial urbanístico” como un esfuerzo por introducir el lugar en el proceso del planeamiento. Véase MAGNAGHI, Alberto (2005) *Il ritorno dei luoghi nel progetto*. En: *La Rappresentazione identitaria del territorio* – [curador: Magnaghi, Alberto], Florencia: Alinea

En el contexto catalán, las transformaciones territoriales en sus manifestaciones más cuantificables, comienzan a registrarse en 1995 con la publicación del volumen *Dinàmiques Metropolitanes a l'Àrea i la Regió de Barcelona*. Pero no es hasta 1999, con el libro “*La construcció del territori metropolità*” coordinado por Antonio Font, cuando se dispone de un riguroso y pormenorizado análisis descriptivo de la realidad física metropolitana barcelonesa.¹⁸³ En una investigación más reciente, Font amplía su análisis de la estructura espacial y de los tipos de crecimiento urbano al estudio de caso de algunas regiones urbanas del sur de Europa.¹⁸⁴ Las “morfologías metropolitanas contemporáneas”, a diferencia del concepto de “tejido urbano”, tradicionalmente vinculado a los componentes de la ciudad tradicional (continua y compacta), se basa en a tipología de las modalidades espaciales regionales, que denomina “territorios morfológicos” (figura 28). Al igual que la definición de las “configuraciones metropolitanas” mencionadas (ver apartado 1.4.), los territorios morfológicos también refieren a un momento histórico concreto, por tanto deben considerarse como una instantánea que permite explicar su carácter espacial, producto de diversas acciones (parcelación, urbanización, edificación, etc.) que se van superponiendo hasta alcanzar las configuraciones actuales: “agregados” y “mutaciones”, en referencia a la ciudad compacta; o bien “filamentos”, “difusiones”, “nuevos asentamientos”, “urbanizaciones”, “ocupaciones puntuales” y “polarizaciones lineales o nodales”, en referencia a la ciudad dispersa.

Difusions Diffusions

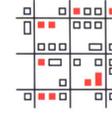


FIG. 28. Difusiones. Fuente: *La explosión de la ciudad*. Font, 2007

¹⁸³ FONT, Antonio; LLOP, Carles; VILANOVA, Josep M. (1999) *La Construcció del territori metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Àrea Metropolitana de Barcelona. Mancomunitat de Municipis, Barcelona

¹⁸⁴ Véase, FONT, Antonio; Carracedo, Òscar; Vesclir, Lorena (2007) *Morfologías Metropolitanas contemporáneas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano*. En: *La explosión de la ciudad*. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional, FONT, Antonio (ed.), Ministerio de Vivienda, Gobierno de España

El proyecto transversal

Múltiples escalas

Como mencionamos antes, los ámbitos regionales o sub-regionales se presentan como el nivel idóneo para abordar los desafíos contemporáneos de la ordenación física. No obstante, “supramunicipal” puede ser una noción engañosa, pues involucra diferentes unidades territoriales y competencias administrativas superpuestas. La escala y el significado de lo territorial es una noción flexible, aunque señala una demarcación administrativa clara.¹⁸⁵ Por tanto, “región” es más una construcción social,¹⁸⁶ o campo de batalla,¹⁸⁷ que cualquier cosa física. No es un hecho estático, sino que emerge y desaparece como resultado de acciones intencionales.¹⁸⁸ Uno de los retos de la nueva generación de planes es identificar el territorio intangible. Por esto, deben abordar simultáneamente diferentes entidades territoriales y escalas de aproximación a la forma del territorio. Un caso paradigmático es el Parque Natural de Emscher [*Emscher Park*] (1989, 1999), situado al Norte de la Cuenca del Ruhr. Desarrollado en el marco de la Feria Internacional de Construcción (IBA), el *Emscher Park* es un proyecto de cooperación regional en el que participan 20 municipios y dos condados, e involucra un área de más de 300 km² densamente ocupada y fragmentada. Según la diversidad de objetivos propuestos (la renovación ecológica del río, la renovación del patrimonio cultural, y el desarrollo residencial), se propone una “colección de proyectos” que cubre simultáneamente una gran variedad de

escalas, unidades territoriales, y ámbitos de gestión (figura 29).¹⁸⁹ Los proyectos alternan, por ejemplo, entre la creación de un sistema regional de parques contiguos y la puesta en valor del paisaje cultural mediante la refuncionalización de las instalaciones industriales de 1920 (figura 30). Asimismo, el desarrollo del *Emscher Park* se gestiona mediante un Plan Maestro (con horizonte a 2020) que ofrece una visión general de los proyectos e identifica los temas clave para el desarrollo. Así, la transversalidad de escalas confirma que la oposición plan-proyecto, el reemplazo de uno por otro, ya no es una discusión productiva.

Además, el desarrollo del proyecto territorial en diferentes escalas permite la complementariedad de los distintos niveles de planeamiento. Como sugiere Esteban, “...la ordenación del espacio físico, donde se desarrollan las actividades sociales y económicas, es la sustancia común de los dos sistemas de planeamiento [territorial y urbanístico]. Las diferencias de contenido entre unos planes y otros sólo pueden ser consecuencia de la extensión del ámbito y de la escala de proyecto que corresponde en cada caso”.¹⁹⁰ En definitiva, el proyecto territorial evidencia el nuevo carácter genérico de la ordenación física, que ya no es específica del municipio, sino de una nueva escala de ciudad.¹⁹¹

¹⁸⁵ Según sus efectos concretos, las delimitaciones administrativas pueden considerarse asimismo como acciones territoriales. FOLCH, Ramón (2003) *Los conceptos sociológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales*. En Folch (coord.) *El Territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputació de Barcelona, Barcelona

¹⁸⁶ FOLCH, 2003, *ibidem*

¹⁸⁷ Véase ÁBALOS, Iñaki (2005) *Campos de batalla*. Col·legi d'Arquitectes de Catalunya

¹⁸⁸ MEIJSMANS, 2010, *op. cit*

¹⁸⁹ El Emscher Park actualmente cuenta con un total de 178 proyectos terminados y 248 proyectos en curso. Fuente: Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA):

<http://www.iba.nrw.de/main.htm>

¹⁹⁰ Preámbulo, PTP Comarcas Centrales, 2008, *op. cit.*

¹⁹¹ FOLCH, 2003, *ibidem*

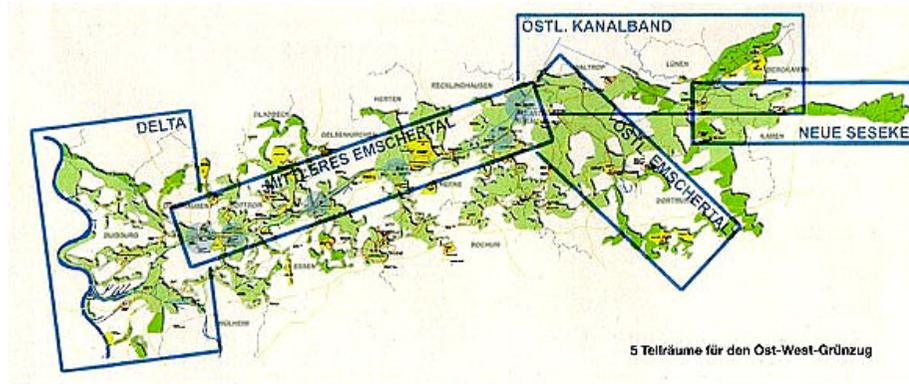


FIG. 29. Emscher Park. Los 5 ámbitos del proyecto y el esquema de la conexiones dentro-fuera.
Fuente: Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA)



FIG. 30. Emscher Park. Refuncionalización del patrimonio industrial.
Fuente: Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA)

Múltiples capas

Según la tendencia de los casos más relevantes de la nueva generación de planes, además de la aproximación mediante múltiples escalas, el proyecto territorial se desarrolla también mediante múltiples capas de análisis, proyecto y regulación interdependientes. Como señala Sabaté, la referencia a “*Design with Nature*” de Ian McHarg resulta inmediata para explicar la metodología de análisis del territorio por capas.¹⁹² Para McHarg, la aproximación por capas permite la ordenación jerárquica de la información, la traducción cartográfica, la clarificación de la estructura territorial, y la superposición de dos componentes principales: los procesos naturales (los obstáculos fisiográficos) y los procesos sociales (el menor costo). En síntesis, esta metodología pretende medir la capacidad y aptitud intrínseca del territorio.¹⁹³

Por ejemplo, podemos referirnos al caso de la 5ª Nota (*Physical Planning Reports*) o Plan territorial holandés del año 2000 cuyo contenido se articula mediante la aproximación “multi-capas”. El documento determina cuatro capas o “estratos fundamentales” como marco conceptual del sistema de planeamiento (figura 31). La “capa primaria” representa las condiciones naturales, físicas y morfológicas (ej. la altitud y la hidrología). La “capa de las redes” está formada por la diversidad y conectividad de las redes de servicios y aquellas vinculadas al transporte privado o colectivo. La “capa de la ocupación” integra las demandas urbanas de vivienda, comercio y oficinas, prestando especial atención a la forma del espacio rural. Por último, la “capa de los flujos de agua” (ríos o mares) representa un valor esencial tanto desde el punto de vista medioambiental y de las demandas para consumo, como para el control de los intercambios internos-

externos o de las rutas marítimo-comerciales. La relevancia de la capas radica en cuatro desafíos: enfatizar las propias dinámicas y especificidades territoriales; proveer la base conceptual para reformular la planificación mediante el desarrollo sostenible; promover la transversalidad del planeamiento considerando simultáneamente los cuatro sistemas con independencia de la escala de la intervención; y asegurar la complementariedad frente a las intervenciones sectoriales. Pese a la especificidad conceptual de las capas, el objetivo es la definición de unas “reglas de juego claras” (las tendencias espaciales y sus implicaciones), más que la regulación específica. Es decir, el plan no determina localizaciones, sino que se deja al arbitrio de los niveles de gobierno más idóneos la decisión de cómo, cuándo y dónde deben realizarse. Así pues, uno de los argumentos principales de la aproximación por capas es que la calidad territorial está en función de la diversidad espacial.

Anterior a la aproximación “multi-capas” de la 5ª Nota encontramos la propuesta de tres lecturas territoriales del Plan de Ordenación de la isla de Tenerife (PIOT), una experiencia pionera redactada a principio de los noventa. La primera capa del PIOT, la forma del territorio, se basa en el análisis de las aptitudes del territorio (áreas de regulación homogénea), la segunda aborda el diseño de las redes de infraestructura de soporte (movilidad, telecomunicaciones, entre otros servicios); y, por último, la tercera capa plantea la ordenación de los asentamientos y las actividades económicas (figuras 32 y 33).¹⁹⁴ La innovación de ambos planes radica en la interdependencia del contenido de las diferentes capas. No obstante, la reflexión se mantiene en buena medida en el recurso de la zonificación tradicional, aunque ahora a escala de un amplio territorio.

¹⁹² SABATÉ, Joaquín (2011) *El proyecto territorial*. En MOYA, Luis (coord.) *La Práctica del urbanismo*. Síntesis, DL, Madrid

¹⁹³ McHARG, Ian [1967] *Proyectar con la naturaleza*. Barcelona: GG, 2000; También encontramos esta lectura del territorio por capas en propuestas metodológicas como la de Franz Oswald y Peter Baccini. Véase OSWALD, Franz; BACCINI, Peter (2003) *Netzstadt. Designing the Urban*. Birkhäuser, Berlin

¹⁹⁴ Como señala Sabaté, “...aún a pesar de las notables diferencias entre Tenerife y Holanda, encontramos ciertas similitudes en sus experiencias de ordenación del territorio. En ambos casos existe una larga tradición de planes territoriales, que arranca con las propuestas de Doxiadis en Tenerife y con la Nota Western des Lands Committee en Holanda (1958)”. Véase SABATE, 2011, *op. cit.* Además puede consultarse SABATÉ, Joaquín (1994) *Tenerife. PIOT avance: Plan Insular de Ordenación del Territorio*. El Cabildo Insular de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife

La aportación más relevante de la aproximación “multi-capas”, es su utilización no sólo como herramienta de análisis, es decir, para medir las “vocaciones” del territorio, sino también para el proyecto. En esta línea, el sistema de planeamiento catalán adopta la metodología de las capas, en particular las infraestructuras, los asentamientos y los espacios libres, como referencia común para el desarrollo de los planes y proyectos en diferentes niveles. Más adelante, en el análisis de los casos de estudio de la tesis, se profundiza sobre esta cuestión.

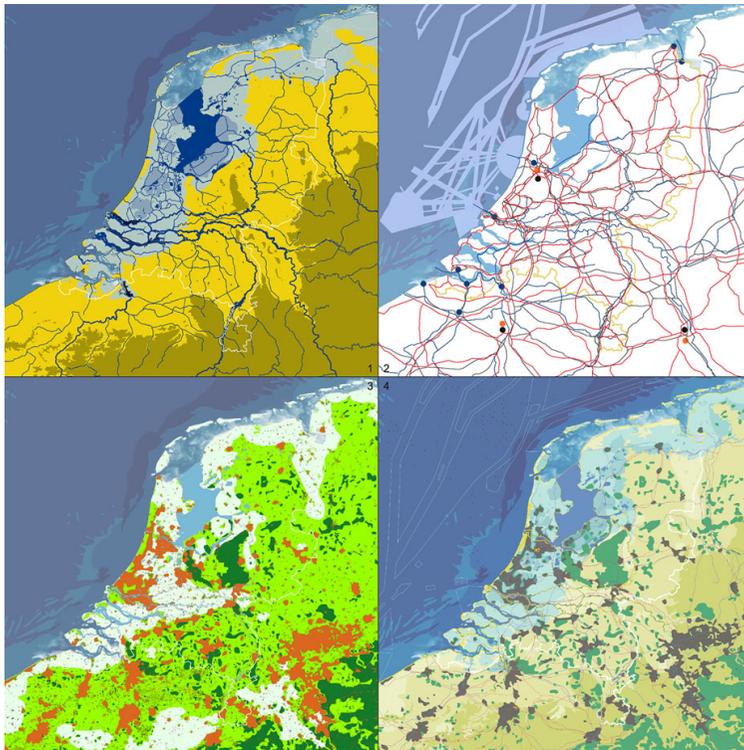


FIG. 31. Los cuatro estratos de la 5ª Nota Holandesa (condiciones naturales, ocupación, flujos de agua y redes). Fuente: <http://www.rijksoverheid.nl/#ref-vrom>

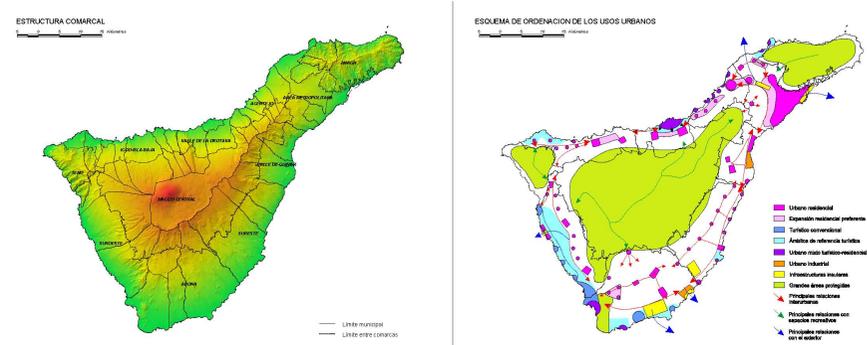


FIG. 32. Esquemas de ordenación por capas. Plan Insular de Ordenación del Territorio. Fuente: PIOT (1994)

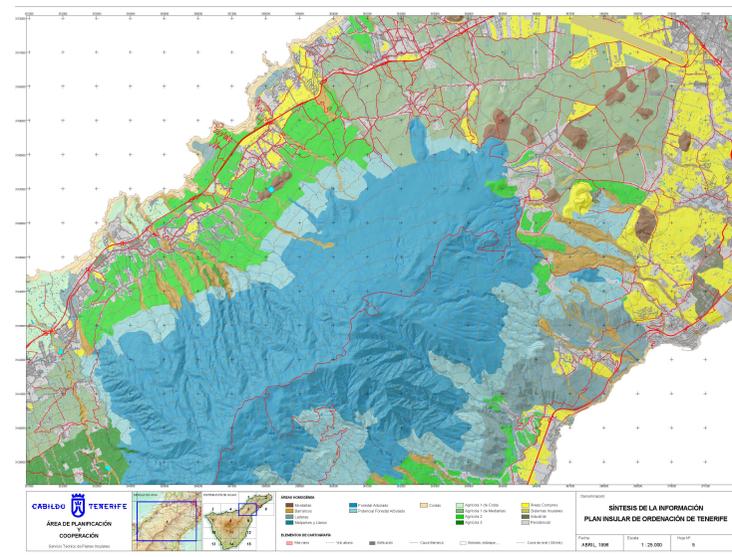


FIG. 33. Plano síntesis de la información. Plan Insular de Ordenación del Territorio. Fuente: PIOT (1994)

Múltiples escenarios

Otro de los desafíos del proyecto territorial es superar la planificación urbanística y territorial monolítica y confiada, propia del modelo racional-comprehensivo. Las nuevas dinámicas de metropolización, de transformación urbana y territorial, demandan la consideración de escenarios diversos, que atiendan a la combinación de factores como el tiempo, el espacio y las estrategias.¹⁹⁵ Además, los escenarios emergen de la imaginación colectiva mediante el planteamiento de preguntas acerca de las posibilidades de futuro. Como sugiere Viganò, la construcción de escenarios es un “juego de fricción” entre fenómenos siempre conflictivos.¹⁹⁶ Podemos tomar como ejemplo la mencionada 5ª Nota Holandesa que, además de las capas, se articula mediante múltiples escenarios para dar respuesta a los vertiginosos procesos de urbanización territorial de las últimas décadas. En particular, para abordar el desarrollo del Randstad (conurbación cuyas principales ciudades son Amsterdam, Haarlem, La Haya, Rotterdam, Utrecht) y el tratamiento de su “corazón verde” [*Greenheart*], la Agencia Nacional de Planeamiento organiza una serie de encuentros para discutir y compilar un informe donde se valoran cuatro posibles escenarios de desarrollo:

- “La paleta” [*Palet*] propone una cierta “anarquía”, donde cada ciudadano tiene libertad para localizar su vivienda, y los promotores pueden escoger los emplazamientos que consideren más lucrativos.
- En “el paisaje hecho de parques” [*Parklandschap*] ciudad y campo se funden; se construyen ciudades jardín en el centro de las metrópolis y pequeñas áreas industriales dentro de los espacios verdes.

- En el “país de los flujos” [*Stromenland*] se opta por la descentralización, pero concentrada a lo largo de las infraestructuras más importantes.
- En “el país de las ciudades” [*Stedenland*], se pone el acento en la reestructuración los núcleos consolidados y en el crecimiento compacto.

Los escenarios de la 5ª Nota no se proponen con el fin de escoger la opción supuestamente más adecuada, sino para explorar las posibilidades y probables consecuencias que ciertas decisiones de desarrollo tendrían sobre el territorio.

Asimismo, el Plan de Coordinación Territorial del Salento (PTCP de Lecce, 1999-2001) se plantea con una lógica similar. El PTCP de Lecce al igual que otros planes regionales se apoya en el desarrollo de la movilidad, la ecología y el medioambiente. Sin embargo, el plan se plantea como una instancia de reflexión sobre modelos alternativos, inspirados por racionalidades diferentes y procesos interrelacionados según la idea de “nueva modernidad”. El PTCP de Lecce se estructura en cuatro grandes líneas: “Salento como parque”; “las nuevas infraestructuras”; “un nuevo modelo de desarrollo”; y “los escenarios de la dispersión y concentración”. Según este último se plantean escenarios para explorar las consecuencias físicas y materiales de las opciones estratégicas, frente a la simple previsión de objetivos e instrumentos. Por ejemplo, partiendo de la hipótesis de que algunas tendencias continuarán, se propone un escenario que prevé la expansión de los viñedos argumentada en los buenos resultados, en términos de producción e innovación, recientemente alcanzados por la economía vinícola de la región. Sin embargo, otros escenarios no dependen de las tendencias actuales. Así, el escenario vinculado a la reforestación de algunas áreas específicas expresa una idea voluntarista de revertir el proceso de desertificación progresivo en la región de Salento (el área con menos bosque de Italia). Asimismo, algunos escenarios pretenden evidenciar otras consecuencias negativas como, por ejemplo, el posible incremento de los asentamientos dispersos a lo largo de la costa (figura 34). Mientras que otros escenarios pueden mostrar la vía para construir un nuevo consenso, permitiendo que hipotéticos eventos

¹⁹⁵ SABATÈ, 2011, *op. cit.*

¹⁹⁶ VIGANÒ, Paola (2008) *Water and asphalt, the project of isotropy*. En De Moulder B., Shannon K. (ed.) *Water urbanism*, vol 1. Amsterdam: SUN

ocurran sólo cuando determinados requisitos sean alcanzados. De este modo, la construcción de los escenarios utiliza la imaginación de un modo analítico. Así pues, los “lugares” más significativo de los proyectos territoriales, formulados a la luz de la imagen completa de la región, son las áreas de superposición de diferentes escenarios, donde los factores de compatibilidad e incompatibilidad pueden producir líneas de razonamiento originales e innovadoras para la coexistencia (figura 35).

En definitiva, el proyecto territorial, complejo pero necesario, puede operar conscientemente en un campo de tensiones e incertidumbres y ayudar a clarificar las contingencias en los procesos de metropolización, la capacidad disciplinar del urbanismo y el rol de la administración pública en la planificación territorial. Así, la nueva generación de planes reincorpora el proyecto para explorar o reflexionar, para integrar o mediar.

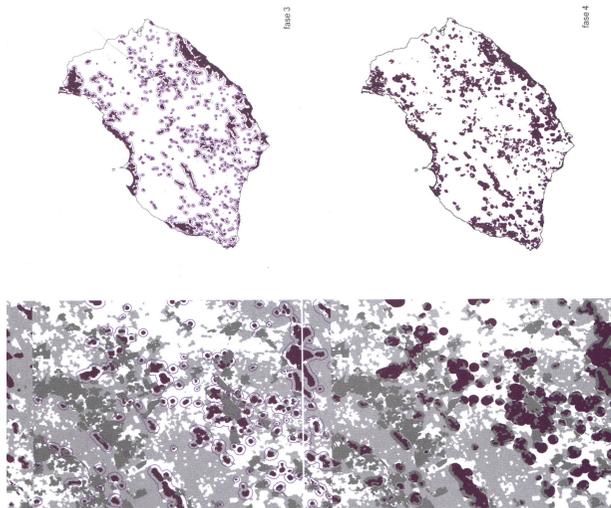


FIG. 34. Escenario de la dispersión. PTCP de Lecce. Fuente: Viganò (2008)



FIG. 35. Escenario conflictivo. PTCP de Lecce. Fuente: Viganò (2008)

Resumiendo, la oposición entre el plan y el proyecto resulta hoy una discusión caduca. El plan es una condición necesaria pero no suficiente. En la medida que “forma” y “contenido” no pueden separarse, plan y proyecto se pueden combinar e influir mutuamente. Además, si bien los proyectos no resultan del plan, actúan como disparadores para un ejercicio de planeamiento, pudiendo abordar componentes urbanas más amplias. En la escala supramunicipal, son una demostración concreta de la forma en que las intervenciones locales y ad-hoc pueden ser parte de una constelación mayor. Así, el “proyecto de proyectos” actúa como el horizonte y el marco en el que las actuaciones fragmentarias de los municipios pueden ser evaluadas. Surge del encuentro del corto y largo plazo, entre la acción y la visión, entre la concreción y la estrategia.

En esta línea, Faludi introduce la noción de “proyecto estratégico” no sólo como un complemento del planeamiento, sino sobre todo como el mecanismo de articulación de los planes estratégicos y operativos. En particular, los “proyectos territoriales estratégicos” actúan como catalizadores del modelo de planificación territorial, avanzando una hipótesis de ordenación que debe desarrollarse según esquemas y directrices orientativas, aunque los criterios y objetivos generales son vinculantes.

Asimismo, consecuente con la tradición del proyecto urbano, pese al gran salto de escala, encontramos en la nueva generación de planes la sensibilidad del diseño como actividad reflexiva que apoya al proyecto mediante el conocimiento estimulante y la capacidad “constructiva”. Además de provocar la reflexión de los actores mediante propuestas inesperadas, el proyecto también permite descubrir los desafíos y oportunidades ocultas en el territorio. Esta aproximación contextualizada, permite que cada proyecto sea distinto del otro según una forma particular de descripción. No obstante, “supramunicipal” puede ser una noción engañosa; la región no es un hecho estático, sino que emerge y desaparece como resultado de acciones intencionales. Por esto, la nueva generación de

planes aborda simultáneamente diferentes entidades territoriales, escenarios y escalas de aproximación a la forma del territorio. Así pues, la transversalidad de escalas confirma que la oposición plan-proyecto (el reemplazo de uno por otro) ya no más es una discusión productiva. Según esta aproximación transversal, en el capítulo 5 exploraremos el nuevo carácter genérico de la ordenación física, que ya no es específico del municipio, sino de una nueva escala de ciudad.