

Planes fuera del sistema.

Instrumentos *ad hoc* para la ordenación y gestión de las áreas urbanas plurimunicipales

Pablo Elinbaum. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN | Tras medio siglo de intensos procesos de urbanización, la identificación entre municipio y ciudad presenta un marcado desencaje conceptual, formal y funcional. No es casual que en la reciente bibliografía especializada se utilice un sinnúmero de conceptos y neologismos como, por ejemplo, área urbana, ciudad-región o ciudad-territorio, para explicar los nuevos patrones urbanos. Sin embargo, en la práctica, estos conceptos no casan bien con ninguno de los niveles convencionales de los sistemas de planeamiento ni con las jurisdicciones administrativas históricas. Frente al desencaje entre la teoría y las estructuras territoriales, surge una nueva generación de planes capaces de abordar los problemas y las oportunidades que se dan simultáneamente en múltiples escalas, particularmente en la local y en la regional. Mediante la comparación de tres planes de *escala intermedia*, se pretende evidenciar la innovación y la especificidad del planeamiento de las áreas urbanas plurimunicipales. Argumentamos que la implementación de planes en la escala intermedia –por fuera del corsé de los sistemas de planeamiento– es una oportunidad excepcional para promover la gobernanza y superar la histórica fragmentación entre el urbanismo y la ordenación territorial.

PALABRAS CLAVE | reescalamiento, ordenamiento territorial, desarrollo regional y local.

ABSTRACT | *After half a century of intense processes of urbanization, the correlation between municipalities and cities shows an explicit conceptual, formal and functional contradiction. It is no coincidence that countless concepts and neologisms such as urban area, city-region or urban-region emerge in the recent specialized literature for explaining the new urban patterns. However, in practice, these concepts do not fit well with any of the conventional levels of planning systems or with historical and administrative jurisdictions. Facing the mismatch between theory and territorial dynamics, a new generation of plans tries to address the challenges and opportunities that occur simultaneously at multiple scales, particularly between local and regional levels. By comparing three intermediate scale plans, this paper aims to explore the innovation and specificity of recent tools for managing plurimunicipal urban areas. We argue that the implementation of intermediate scale plans – outside the corset of planning systems – is an exceptional opportunity for enhancing governance and overcome the historical fragmentation between urban and regional planning.*

KEYWORDS | *rescalement, spatial planning, regional and local development.*

Introducción

Luego de medio siglo de intensos procesos de urbanización e integración territorial, los límites municipales ya no expresan de manera unívoca el ámbito de lo local (Indovina, 2003; Nel-lo & Muñoz, 2004; Soja, 2000). Entre el sinnúmero de conceptos y neologismos que desde la década de los noventa del siglo pasado intentan definir los nuevos patrones urbanos (Vicente, 2003), la definición de “área urbana” es quizás la más clara, especialmente cuando nos referimos a los fenómenos urbanos y a las dinámicas territoriales asociadas al desarrollo de las ciudades intermedias y sus áreas de influencia. Las áreas urbanas son unidades plurimunicipales que representan una conurbación distintiva, unificada e interdependiente en términos económicos y sociales (Berry, Goheen & Goldstein, 1968; Smart, 1974; Van der Laan, 1998). Asimismo se caracterizan por tres aspectos tipológicos: (i) la complejidad funcional, evidente en las relaciones de jerarquía variable, en la policentralidad y en los vectores de crecimiento pluridireccionales, (ii) la complejidad morfológica, verificable en los patrones simultáneos de concentración y dispersión de la urbanización, y (iii) la complejidad administrativa, evidente en la sofisticada integración de las formas de gobierno y las formas de gobernanza (Elinbaum, 2013).¹ El ámbito de las áreas urbanas no se corresponde con ningún nivel de los sistemas de planeamiento convencionales (ej. local, regional, nacional). Así pues, la ordenación y gestión del desarrollo de estos territorios se considera implícitamente en el planeamiento regional o en el planeamiento municipal (Faludi, 2000; Farinós, 2004). Sin embargo, la necesidad de abordar conjuntamente los fenómenos urbanísticos y regionales para considerar la escala fluctuante en la que se identifican los problemas de las áreas urbanas, entra en contradicción con el principio de subsidiariedad del planeamiento asociado a la estructura administrativa tradicional (municipio, provincia, región, etcétera) (Elinbaum, 2014; Galiana, Vinuesa & Agudo, 2010).

El reescalamiento de lo urbano se hace más evidente a partir de la denominada urbanización regional (Soja, 2000). Impulsada por una potente demanda social, la urbanización regional evidencia la crisis técnica y política de las administraciones públicas, especialmente la municipal—que aún mantiene la potestad sobre el planeamiento urbanístico—. Mientras que las dinámicas de urbanización evolucionan rápidamente, la estructura burocrática del Estado permanece inmutable. En el planeamiento municipal aún se suele operar con distinciones morfológicas anacrónicas y deterministas, como la clasificación del suelo en “urbano” y “no urbano”, mientras que el motor de las transformaciones territoriales se impulsa “desde arriba” por las redes transnacionales de los monopolios financieros y “desde abajo” por un sinnúmero de coaliciones políticas emergentes. Paradójicamente, su organización desestructurada les permite operar con eficiencia, por encima de los límites jurisdiccionales y al margen de las administraciones históricas.

Debido a la ausencia de un consenso o convención para tipificar los planes supralocales, la consideración de las áreas urbanas suele identificarse con una escala

1 A diferencia de las áreas metropolitanas, las áreas urbanas plurimunicipales no están condicionadas por los intereses políticos que concurren en las capitales nacionales.

territorial ambigua. Por ejemplo, en los compendios de los sistemas de ordenación territorial realizados por la Comisión de Planeamiento de la Unión Europea (Commission of the European Communities [CEC], 1997; Farinós, 2006) se aborda la comparación de las normativas y los instrumentos de planeamiento de los veintisiete países miembros en tres niveles considerados como básicos (local, regional y nacional), aludiendo muy superficialmente a la escala metropolitana y omitiendo por completo la escala que concierne a los problemas de las áreas urbanas más complejas. En otras palabras, la definición del planeamiento de las conurbaciones conformadas por las ciudades intermedias y los municipios ubicados en su área de influencia permanece como un tema abierto y vago, en la medida en que ni su contenido ni su alcance normativo han sido estudiados o discutidos. El fenómeno de las áreas urbanas evidencia no solo el desencaje entre escalas territoriales y ámbitos administrativos, sino que muestra sobre todo cómo se fuerza el desarrollo territorial a la idealizada cascada de los niveles de los sistemas de planeamiento (Bassols, 2004; Brenner, 2003). Pese al *statu quo* técnico y político de la ordenación territorial, los problemas de las áreas urbanas comienzan a tratarse desde una “escala intermedia” implementada de forma *ad hoc* como un espacio idóneo para promover los procesos de gobernanza (Swyngedouw, 2004).² Esta nueva generación de planes intermedios permite conjugar los intereses de los niveles administrativos históricos, definiendo una nueva escala de ciudad.

A partir de la comparación de tres planes plurimunicipales, el objetivo de este artículo radica en explorar la innovación y la especificidad de los instrumentos de planeamiento implementados para ordenar y gestionar las áreas urbanas mediante el análisis de tres dimensiones básicas: el marco institucional, el contenido instrumental y el proceso de planeamiento.³ A partir de este enfoque, argumentamos que (i) la escala del planeamiento de las áreas urbanas plurimunicipales se refiere simultáneamente a problemas de carácter local y regional y que, por tanto, debe redactarse en una escala intermedia, por fuera de los niveles tradicionales de los sistemas de planeamiento; (ii) los instrumentos para ordenar y gestionar las áreas urbanas deben tener un alcance híbrido y necesariamente selectivo; y (iii) la implementación *ad hoc* de estos planes permite articular la histórica fragmentación de los marcos legales que disocian el urbanismo de la ordenación territorial.

A partir de los objetivos planteados, nos apoyamos en la comparación de tres planes plurimunicipales que confirman las siguientes condiciones tipológicas: (i) los ámbitos de planeamiento no coinciden con ninguna demarcación previa; (ii) el contexto disciplinar de los casos se corresponde con modelos socioculturales

2 Introcducido por Joan Busquets y Manuel de Solà-Morales a mediados de la década de los ochenta, el concepto de “escala intermedia” pretendía explicar la relación y sinergia entre la arquitectura y los planes urbanos; se refería a la escala específica del “proyecto urbano”. Si bien hoy la discusión sobre la ciudad debe plantearse simultáneamente en múltiples escalas territoriales, la lógica para reflexionar sobre la relación entre el plan y el proyecto es aún válida. En este sentido, los planes que se implementan desde la escala intermedia (localizada ahora entre las escalas local y regional) permiten clarificar el rol y la interrelación entre los diferentes niveles de planeamiento, y evidenciar cómo la ordenación territorial es un proceso iterativo, abierto y coevolutivo (Elinbaum, 2014b).

3 Para obtener una explicación detallada de este protocolo de análisis, véase Elinbaum & Galland (2015).

Europeos diferentes (CEC, 1997; Nadin & Stead, 2008); y (iii) la redacción de los planes es coetánea, ya que ellos se implementaron en la primera década de este siglo. Con miras a enriquecer los resultados, se han escogido planes correspondientes a tres áreas urbanas con diferente tamaño y población según los parámetros de las Áreas Urbanas Funcionales Europeas (Antikainen, 2005). Además, se consideró que presenten una relevancia regional y local, sin alcanzar la influencia política e institucional que tienen las grandes capitales metropolitanas. Así pues, escogimos un área urbana pequeña (definida como aquella con una población menor a 50.000 habitantes), otra mediana (cuya población se encuentre entre los 50.000 y 200.000 habitantes) y otra grande (cuya población se encuentre entre los 250.000 y 1.000.000 de habitantes). En concreto, se compara el Plan Director Urbanístico de la Cuenca de Òdena (España), el Plan Local de Urbanismo Intercomunal de la Aglomeración de Agen (Francia), y la Estrategia Territorial Básica de North Northamptonshire (Inglaterra) (cuadro 1). En cuanto a los principales datos primarios y secundarios, se basan en informes y documentos de planeamiento, artículos y libros científicos, sitios institucionales en Internet, charlas informales y entrevistas semiestructuradas con los redactores de los planes, y literatura general sobre la planificación urbana referida a los casos.

Este artículo tiene tres partes. En la primera se enfoca la evolución conceptual de la escala de las áreas urbanas, en contraste con los niveles estáticos de los sistemas de planeamiento. En la segunda parte se comparan tres experiencias recientes de planeamiento que evidencian la especificidad de la ordenación y gestión de las áreas urbanas. En tercer lugar, se discute el resultado del análisis cruzado de los casos a partir de siete variables independientes (el marco legal, los objetivos, las instituciones involucradas en la redacción, la determinación del ámbito de planeamiento, el estilo y escalas de planeamiento, el alcance temático y normativo, el código gráfico, el modelo territorial, y la programación y gestión de los objetivos). Por último, tras la síntesis de los resultados, se presentan las conclusiones.

CUADRO 1 | Datos básicos de los casos

DENOMINACIÓN ORIGINAL	PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DE LA CONCA D'ÒDENA (ESPAÑA)	PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL D'AGEN (FRANCIA)	CORE SPATIAL STRATEGY OF NORTH NORTHAMPTONSHIRE (UK)
Denominación en el texto	Plan de Òdena	Plan de Agen	Plan de North Northamptonshire
Superficie (Km ²)	203	435	878
Población (hab.)	66.000	92.042	263.607
Densidad (hab./Km ²)	325	212	300
Tipo y número de administraciones locales	11 (municipios)	29 (comunas)	4 (distritos)

FUENTE ELABORACIÓN DEL AUTOR A PARTIR DE LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES

Dinámicas territoriales y niveles de planeamiento: situando las áreas urbanas

La explosión de la ciudad y las dinámicas de integración territorial de los asentamientos urbanos no son fenómenos nuevos; basta con mencionar, por ejemplo, el concepto centenario de conurbación acuñado por Patrick Geddes (1949 [1915]): partiendo del estudio de los fenómenos de concentración de la población y extensión de la ciudad como resultado de la revolución industrial, la idea de conurbación que plantea Geddes no comporta la primacía de una ciudad sobre otras, sino que expresa sobre todo la fusión de dos o más núcleos urbanos. En cambio, como señala Esteban (1991), 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. Los estudios del fenómeno metropolitano se inician con los trabajos seminales de Kingsley Davis (1959), que realiza un primer esfuerzo de clasificación de las áreas metropolitanas mediante criterios de población y tamaño. Algunos años más tarde, Hans Blumenfeld (1976) incorpora la dimensión temporal al acuñar el concepto de *commuting*, que se convierte en el factor más claro de la condición metropolitana.

A diferencia de las metrópolis norteamericanas, la complejidad del territorio europeo requiere para su análisis un enfoque de carácter más cualitativo (Aquirone, 1961; Esteban, 1991). En lugar de metrópolis, diversos autores se refieren al concepto de “ciudad-territorio” como expresión de una realidad articulada en un conjunto de áreas urbanas funcionalmente relacionadas, aunque espacialmente separadas (Esteban, 1991; Font, 2003; Indovina, 2003). Este concepto, que se remonta a los postulados del *regional planning* (Fishman, 2000), evoluciona de la mano de un grupo de urbanistas italianos liderados por Giancarlo de Carlo durante la década de los sesenta. El término ciudad-territorio pretende evitar la implicación del concepto “región” como dimensión fijada solo desde el punto de vista geográfico y administrativo (Esteban, 1991). En cambio, confirma un fenómeno fundamentalmente urbanístico que en general no se corresponde con las jurisdicciones históricas –ni con las regiones, ni con las comarcas–. Así, el concepto ciudad-territorio es un intento pionero para sistematizar algunas dinámicas territoriales, teniendo en cuenta un tipo de planeamiento capaz de superar la idea de ciudad como un continuo edificado que se contrapone al espacio de las áreas no ocupadas o rurales (De Carlo & Quaroni, 1962). 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 territoriales abiertas (De Carlo, *op. cit.*).

Además de las características morfológicas, el concepto de ciudad-territorio evoluciona en la actualidad a partir de la idea de “espacio relacional”, donde la movilidad de bienes, personas e información configura las denominadas Regiones Urbanas Funcionales (*Functional Urban Regions* [FUR]).⁴ Las regiones urbanas se

4 Definidas originalmente por B. L. Berry (1976) en los años setenta, las FUR fueron retomadas por Peter Hall y Kathy Pain (2006) en el proyecto *The polycentric metropolis, learning from mega-city regions in Europe*. La definición de las FUR es lo suficientemente flexible como para adecuarse 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

analizan desde diferentes enfoques epistemológicos y heurísticos, entre los que cabe destacar la conformación y evolución de las redes y sistemas de ciudades (Dematteis, 1994; Dupuy, 1998; Graham & Marvin, 2001). Pese a que no hay un único paradigma que explique el concepto de ciudad-región (Neuman & Hull, 2009), siguiendo a Healey (2009), podemos considerarlo en general como un dispositivo organizativo de las áreas urbanas y, al mismo tiempo, como un elemento capaz de explicar las dinámicas territoriales.

Como vimos, existe un considerable número de investigaciones que pretenden echar luz sobre la evolución conceptual y las dinámicas territoriales asociadas a las áreas urbanas, pero ¿cómo se consideran estos patrones urbanos en la práctica del planeamiento? Antes de responder a esta cuestión, parece necesario revisar cuál es el contenido que suele considerarse en los tres niveles básicos de los sistemas de planeamiento en Europa: nacional, regional y local.⁵ El planeamiento de los ámbitos nacionales –que incluye las regiones autónomas como, por ejemplo, Cataluña o Flandes–, se corresponde con temas que suelen tratarse de forma sectorial, como el diseño y la regulación de las redes de servicios generales, los recursos hídricos, las fuentes y canales para la provisión de energía, la red viaria básica y la protección de los recursos territoriales escasos. Asimismo, en esta escala se discuten las políticas económicas mediante las cuales se procura aumentar la competitividad o el reequilibrio territorial (poblacional, funcional, medioambiental, social, etcétera). El segundo nivel se refiere al planeamiento de los ámbitos regionales o provinciales, que en general permiten integrar los temas sectoriales. En particular, en esta escala se discuten las opciones de expansión del suelo urbano, la intermodalidad del transporte público de pasajeros y de mercancías, y la localización de los vertederos y de los grandes sectores comerciales o industriales, entre otras actividades conflictivas. Por último, en los ámbitos locales se suelen precisar y concretar las determinaciones del planeamiento regional y nacional. Particularmente, en los planes municipales se abordan los problemas de la escala urbana, concretando las acciones dirigidas al tratamiento por sectores de los distintos tipos de suelo ocupado (mantenimiento, mejora o reforma de tejidos y espacios públicos). Asimismo, mediante estos planes se aborda la clasificación de los regímenes de suelo y la calificación de los diferentes sectores urbanos en cuanto a los usos, actividades y aprovechamientos edificatorios.

Más allá de las particularidades de cada legislación, la articulación de los tres niveles mencionados se suele considerar de manera simplista, como si los objetivos planteados en la escala nacional debiesen concretarse en la escala local. La denominada “cascada” de los niveles de planeamiento supone una correlación idealizada de las escalas territoriales. No obstante, las escalas no se refieren a un fenómeno “areal”, como la extensión de los ámbitos administrativos; se refieren sobre todo al carácter de los problemas y de los patrones urbanos (Folch, 2003; Herod, 2011). En este sentido,

nodos (dos pueblos, por ejemplo) y que exista un intercambio de bienes, personas o información con una frecuencia continua (diaria).

5 Para Font (2011), pese a la diversidad de los marcos legales y a cierta heterogeneidad en las denominaciones de las diferentes figuras, el contenido específico de los distintos tipos de planes puede explicarse según una estructura general compartida a nivel español y europeo.

la escala ambigua o fluctuante de las áreas urbanas casa mal con los ámbitos administrativos históricos (municipio, comarca, provincia, etcétera) y, por ende, con los niveles convencionales de los sistemas de planeamiento. Por tanto, ¿cómo se aborda la ordenación de las áreas urbanas, considerando que se trata de un nivel que no existe en los sistemas de planeamiento?, ¿cuál es la especificidad de este tipo excepcional de planeamiento? Algunas experiencias recientes permiten evidenciar la emergencia de una nueva generación de planes capaces de integrar los problemas y desafíos locales y regionales en una nueva escala de planeamiento –la intermedia–, redefiniendo implícitamente la idea de ciudad y su gobierno. A continuación se presentan tres casos.

Tres planes implementados para ordenar y gestionar las áreas urbanas

Plan Director Urbanístico de la Cuenca de Òdena (España)

Tras la recuperación de la democracia en España, la implementación de la Ley de Política Territorial de 1983 le otorgó a la Generalitat de Cataluña las competencias para desarrollar el planeamiento supramunicipal a nivel autonómico. Además de definir el contenido de cada nivel de planeamiento, la ley de 1983 consolida la reforma administrativa a nivel de la comunidad autónoma. Así, las nuevas regiones catalanas –veguerías– se superponen a las provincias españolas, convirtiéndose en el nivel de referencia para todo el sistema de planeamiento. La nueva modulación regional coincide con el ámbito de los planes territoriales parciales implementados con el objetivo de reequilibrar los territorios más rezagados. Sin embargo, los planes para las veguerías no tienen el suficiente alcance normativo como para influir en la ordenación de las áreas urbanas más complejas.⁶ Por esta razón se implementan los “planes directores urbanísticos” (PDU), que permiten ordenar ámbitos plurimunicipales mediante instrumentos de carácter comprensivo, con un alcance similar al que tienen los planes locales. Implementados para coordinar las actuaciones municipales e inducir la institucionalización de las áreas urbanas, los planes directores urbanísticos pueden considerarse como una extensión instrumental –o una norma espacializada– de los planes regionales (Esteban, 2006).

En el caso del Plan Director Urbanístico de la Cuenca de Òdena, fue redactado simultáneamente al Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales, evidenciando claramente la sincronía entre los niveles de planeamiento supramunicipal que establece la Ley de Política Territorial Catalana. En particular, la morfología de la Cuenca de Òdena puede sintetizarse a partir de tres componentes territoriales principales: la conurbación alrededor de Igualada –la capital comarcal–, la llanura con forma de *cubeta*, y el desfiladero de Capellades (la única conexión natural del área urbana con Barcelona), donde se concentran diversas infraestructuras lineales enmarañadas. El ámbito del plan se ajusta al límite de la conurbación de once municipios, lo que permite identificar claramente el sistema de asentamientos en un subsistema central, un subsistema secundario y una serie de núcleos satélites (figura 1). Si bien la aglomeración funcionó en un comienzo de forma integrada, el PDU se utilizó para

6 Esta situación se agrava debido a la fragmentación del marco legal del planeamiento en las mencionadas leyes de política territorial y de urbanismo.

articular los elementos de la estructura urbana junto con las áreas previstas para el crecimiento, de tal manera de garantizar la compacidad de la aglomeración.

FIGURA I | Equipamientos supramunicipales y áreas de nueva centralidad



Infraestructura viaria y ferroviaria

1. Eix transversal ferroviari
2. Prolongació de la C-15
3. Transformació i millores dels FGC
4. Ronda Sud
5. Variant de la Pobla de Claramunt i Carme
6. Accés d'Orpi i Carme a la Ronda Sud

Espacios libres supramunicipales

7. Parc fluvial de l'Anoia
8. Parc de la Riera de Odena & Torrent de Cal Valls
9. Parc Torrent de Cal Guardabosc
10. Parc de les Guixeres
11. Parc de la Muntanyeta
12. Parc Nou Claramunt

Equipamientos y dotaciones supramunicipales

13. Parc Aeronàutic
14. Parc Motor de Castellolí
15. Àrea de centralitat, Antiga N II
16. Eix Civic de Vilanova
17. Eix Civic de St. Maure
- Equipaments comarcals

Nuevos sectores de crecimiento residencial

18. Nord - Oest
19. Sant Maure (a i b)
20. Sud
21. Nou Claramunt

Nuevos Sectores de crecimiento industrial/terciario

22. Nord - Oest
23. Sector aeronàutic
24. Sud - Est

FUENTE PLAN DIRECTOR URBANÍSTICO DE LA CUENCA DE ÒDENA, 2008

Asimismo, en el área urbana de la Cuenca de Òdena se evidencian problemas como el escaso nivel de protección de sus llanuras agrícolas, la baja disponibilidad de suelo apto para urbanizar, la dispersión de algunas actividades industriales y terciarias, el deficiente servicio ferroviario, la ausencia de conexiones intermunicipales e intermodales, el creciente proceso de conurbación de los municipios menores, y el progresivo despoblamiento de los municipios rurales. A partir de estos problemas, los objetivos principales del plan son (i) incrementar el peso urbano de los núcleos maduros y unificar los núcleos de baja densidad, (ii) articular los componentes urbanos y territoriales, incorporando nuevos parques conectores intermunicipales y un sistema de transporte colectivo intermodal, y (iii) reestructurar la centralidad

prefigurando la estructura policéntrica de la “ciudad ampliada”, potenciando tres nuevos ejes cívicos.

Los mencionados objetivos se sintetizan en una nueva zonificación polivalente que permite, por un lado, definir criterios y condiciones para las áreas de expansión, y por otro, mejorar la articulación de las diferentes escalas y tipos de planeamiento (municipal, regional y sectorial). En cuanto a la ordenación de las infraestructuras, también se consideran dos escalas de intervención para ordenar la red arterial y la red básica, mejorando especialmente la conectividad intermunicipal, tal como se evidencia en la propuesta para la ‘Ronda Sud’. Por último, en el plan se aborda la ordenación del espacio urbano para completar los tejidos existentes, localizar nuevos parques conectores y modificar la ordenación o el régimen del suelo en casos como, por ejemplo, las áreas con riesgos geológicos.⁷ En definitiva, el Plan de Òdena es un instrumento que conserva el estilo de planeamiento propio de la tradición morfológica española e italiana de los años ochenta y noventa. Sin embargo, es más que un *masterplan* plurimunicipal. La innovación de este plan radica en la codificación de los usos del suelo en términos urbanísticos, de tal manera que los objetivos regionales de los planes territoriales parciales puedan implementarse de forma unívoca en los planes municipales.

Plan Local de Urbanismo Intercomunal de la Aglomeración de Agen (Francia)

Implementados para promover la cooperación intermunicipal, los Planes Locales de Urbanismo Intercomunal (PLUi) son instrumentos que conjugan un enfoque estratégico y operativo gracias a la flexibilidad de su contenido temático y su alcance normativo. La implementación de los PLUi es una instancia obligatoria para el desarrollo de las mancomunidades, impulsada por el parlamento francés tras la aprobación de las leyes Grenelle.⁸ Con 36.551 municipios (*communes*), Francia contiene casi la mitad del total de los municipios europeos. El hecho de que el 80% de estos municipios tenga menos de 1.000 habitantes convierte el minifundismo local en un elemento característico de la organización territorial del Estado francés. Ante esta situación, el gobierno nacional estimula la agrupación voluntaria de mancomunidades mediante incentivos económicos para mejorar la prestación de algunos servicios y elaborar planes plurimunicipales. Existen dos tipos de mancomunidades: los sindicatos intercomunales (*syndicat intercommunal*) y las mancomunidades urbanas (*communautés urbaines*). Los sindicatos no cuentan con fiscalidad propia, aunque su jurisdicción plurimunicipal suele considerarse como el ámbito idóneo para desarrollar los denominados Esquemas de Coherencia Territorial (*Schéma de Cohérence Territoriale* [SCoT]), que desde el año 2000 son el instrumento de planeamiento

7 Durante la redacción del Plan de Òdena, los PDU aún no contaban con competencia para reclasificar el suelo. Actualmente, la reglamentación de los PDU presenta algunas modificaciones que incrementan su alcance y efectividad. Véase el decreto-ley 1/2007, de Medidas urgentes en materia de urbanismo, y el decreto-ley 1/2010, en el que se introduce la posibilidad de que en los PDU se delimiten áreas residenciales estratégicas.

8 Mediante las leyes Grenelle se pretende impulsar una planificación más integradora del territorio y, con este fin, promover los planes de urbanismo local intercomunal (PLUi) como una instancia obligatoria para el desarrollo de las mancomunidades, especialmente en materia de vivienda y movilidad.

supralocal más común en Francia.⁹ A diferencia de los sindicatos, las mancomunidades que superan los 50.000 habitantes cuentan con fiscalidad propia y con la posibilidad de desarrollar su propio planeamiento. De este modo, la conformación de las mancomunidades constituye un episodio singular de coyuntura política local que permite que, a través de la asociación, los municipios pequeños puedan gestionar la recaudación de algunos impuestos y obtener una mayor participación en el reparto del presupuesto nacional destinado a las grandes obras públicas.

Para garantizar la participación local, el gobierno nacional se propone redactar los PLUi mediante acuerdos de trabajo “con” los municipios, incorporando un componente estratégico además del operativo. Se trata de que la lista de actores públicos y privados se mantenga abierta para flexibilizar el desarrollo y dinamizar la gestión de los PLUi, como se evidencia en la Comunidad de Aglomeración de Agen, un caso reconocido en Francia como ejemplo de planeamiento mancomunado.¹⁰ La cooperación intercomunal en la Comarca de Agens (*Pays de Agen*) surgió en los años sesenta, por iniciativa de cinco comunas, para gestionar las actividades económicas y la protección de las áreas inundables. En 2013, con treinta años de vigencia, la aglomeración pasó de 12 a 29 municipios, tras la incorporación de la Comunidad de Comunas de Laplume Bruilhois y el municipio de Pont-du-Casse. Con un ámbito de unos 430 Km², hoy la nueva configuración territorial del área urbana obliga no solo a redefinir el mapa de *lo local* sino, sobre todo, a considerar la estructura del área urbana a la escala regional. Este nuevo marco de referencia territorial se evidencia, por ejemplo, en que el río Garona, que inicialmente era un borde del área urbana, tras la última configuración plurimunicipal se haya convertido en el elemento central de vertebración del sistema de ciudades y en una oportunidad para el incipiente desarrollo urbano y regional.

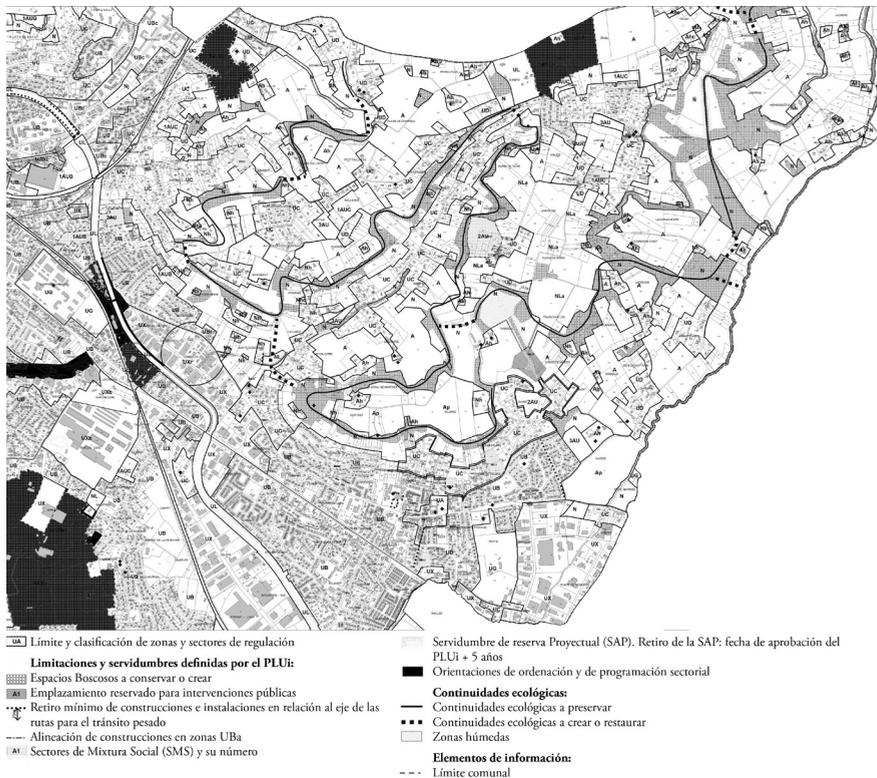
Frente a estas fortalezas, el área urbana de Agen presenta problemas básicos, como la pervivencia de la actividad agrícola y la necesidad de reducir el consumo de suelo, reestructurar las áreas periurbanas y detener el vaciamiento de viviendas. Asimismo, resulta imperioso revisar los planes locales para reducir el consumo de energía inducido por la gran oferta residencial y mejorar las opciones de transporte público para servir a los veintinueve municipios de la mancomunidad. Con este fin se redactó el Proyecto de Ordenación Territorial y Desarrollo Sostenible (*Projet d'Aménagement et de Développement Durables*), en el que se abordan cuatro temas básicos. El primero es la ordenación de los grandes espacios libres para poner en valor y relacionar el paisaje, el patrimonio y la agricultura. En segundo lugar, se prevé densificar el área urbana

9 El SCoT es una herramienta de planeamiento implementada para garantizar la coherencia de las acciones municipales. Su contenido se centra en temas como la vivienda, los servicios, el desarrollo económico y la calidad del medioambiente, aunque no es vinculante para la clasificación del suelo. Se trata de un proyecto de planificación a mediano plazo en el que se establecen lineamientos generales para un horizonte de diez a quince años. Véase “Le Schéma de Cohérence Territoriale – SCoT du Pays de l’Agenais”, en <http://www.pays-agenais.fr/fr/le-scot/presentation.html>

10 Este plan es reconocido como un caso paradigmático por el Consejo General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía de la República Francesa y por la Unión de los Consejos de Arquitectura, Urbanismo y Medioambiente de la Región de Aquitania (CAUE). Véase C. Garnier (2012), y Malfilâtre, Menager & Narring (2013).

con la construcción de 5.500 viviendas previstas para el año 2025, promoviendo la ordenación compacta de los asentamientos y reduciendo en un 30% la tendencia anual del consumo de suelo, y en un 60% la superficie del suelo urbanizable (figura 2). El tercer tema es la ordenación de las actividades económicas y los equipamientos para evitar la segregación funcional y promover los polos secundarios de desarrollo. Por último, en el plan se aborda la ordenación de la movilidad y el transporte, previniéndose la conectividad de las áreas periurbanas, el completamiento de la red de bicisendas interurbanas y la construcción de una nueva estación intermodal en Agen, que permita impulsar la renovación del degradado casco antiguo. La experiencia acumulada en materia de cooperación interurbana y el hecho de haber alcanzado la mancomunidad de Agen una masa crítica de casi 100.000 habitantes, le permiten a su gobierno concretar objetivos ambiciosos, como ubicar el área urbana en la red de trenes de alta velocidad (TGV – *train à grande vitesse*) o desarrollar un sector de actividad económica capaz de competir a nivel regional y nacional.

FIGURA 2 | Zonificación selectiva



FUENTE PLAN LOCAL DE URBANISMO INTERCOMUNAL DE LA AGLOMERACIÓN DE AGEN, 2013

Estrategia territorial básica de North Northamptonshire

Las “estrategias territoriales básicas” (*core spatial strategies*) son instrumentos que permiten que los gobiernos locales de una misma área urbana articulen sus objetivos

de ordenación urbanística apoyándose en el crecimiento económico como base para alcanzar un desarrollo sostenible. Las estrategias territoriales básicas se implementan con la Ley de Planificación de 2004, mediante la cual se reestructuró gran parte del sistema administrativo inglés. En materia de planeamiento local, la ley de 2004 reemplaza los planes municipales por las “directrices para el desarrollo local” (*local development frameworks*). A nivel regional, los conflictivos “planes de estructura” (*structure plans*), que hasta ese momento eran los documentos de planificación prioritarios, se sustituyen por las “estrategias regionales”, redactadas por las asambleas regionales. A nivel nacional, la Ley Nacional de Desarrollo Sustentable queda reemplazada por las “estrategias comunitarias sustentables” (*sustainable community strategies* [scs]), una política de alcance supralocal implementada a largo plazo. A partir de este nuevo marco legislativo, cada capital comarcal debe desarrollar su propia estrategia comunitaria para “promover o mejorar el bienestar económico, social y ambiental de su área de influencia, contribuyendo al desarrollo sostenible del Reino Unido”.¹¹

Este nuevo contexto legal induce a que los gobiernos locales de las principales ciudades trabajen voluntariamente con el resto de municipios de sus respectivas áreas urbanas, pero también con el sector privado y los actores individuales, a fin de acordar el contenido de las estrategias comunitarias mediante los denominados “consorcios de planeamiento” (*joint planning units*). Es el caso del Consorcio de North Northamptonshire, formado en 2007. North-Northamptonshire es un nombre nuevo; corresponde a la conformación de un área urbana creada a partir del acuerdo entre cuatro distritos. Las autoridades locales de Corby, Kettering, Wellingborough y East Northamptonshire, junto con el Consejo del Condado de Northamptonshire, colaboran a través de una comisión especial creada para integrar el planeamiento local y redactar la estrategia territorial básica del área urbana, denominada comúnmente Plan de North Northamptonshire. Este plan es una parte clave del Marco de Desarrollo Local de North de Northamptonshire 2021, que sustituye al actual plan de estructura del Condado y a los planes urbanísticos de cada consejo local.

El área urbana de North Northamptonshire presenta al menos cuatro ventajas que justifican el desarrollo plurimunicipal: la localización estratégica en el centro geográfico de Inglaterra; los enlaces existentes con las redes de transporte regional, nacional e internacional; su proximidad al corredor Oxford-Cambridge; y la calidad del paisaje rural y urbano que distingue a cada núcleo. Asimismo, cabe destacar la alta oferta de vivienda protegida y de puestos de trabajo, en comparación con cualquier otro sector ubicado dentro del radio de cien kilómetros con respecto a Londres. Sin embargo, el área urbana de North Northamptonshire presenta un bajo rendimiento en relación con diversos aspectos claves, como la dificultad de los núcleos pequeños para competir con las ciudades más importantes, el déficit de infraestructuras y las deficiencias en la prestación de servicios. Por ejemplo, el transporte público representa solo el 4% de los desplazamientos totales.

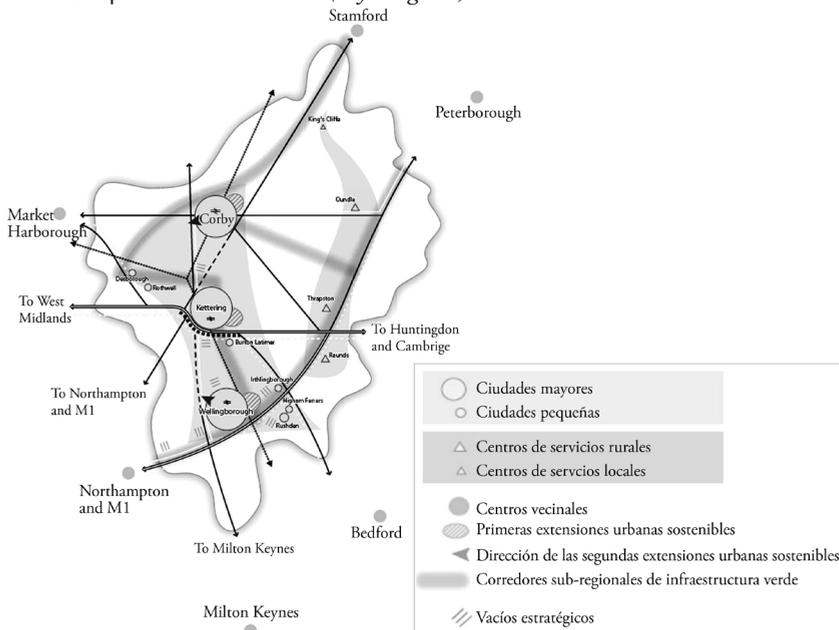
A partir de los problemas planteados, el alcance del Plan de North Northamptonshire se apoya en seis objetivos básicos: (i) establecer una sólida red de asentamientos

11 Gobierno del Reino Unido, “Sustainable Communities Act 2007”, en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23/contents>

capaz de aumentar la autosuficiencia, reteniendo el gasto público en la escala local; (ii) potenciar la movilidad para asegurar la conectividad de los núcleos dentro y más allá del área urbana, ampliando el carácter plurimodal e intermodal del transporte; (iii) ampliar la red de espacios libres de acceso público, de manera que contemplen áreas multifuncionales (turísticas, patrimoniales, de ocio, de gestión del agua, etcétera); (iv) proveer servicios y equipamientos “locales” (a nivel de los barrios) y “estratégicos” para aquellas demandas supralocales como la salud, el transporte interurbano o la educación; (v) distribuir las nuevas áreas residenciales sobre la base de las directrices regionales y las necesidades locales, que contemplan la construcción de 4.000 a 6.000 nuevas viviendas en el área urbana; y (vi) promover el crecimiento económico para mantener un equilibrio entre la construcción de viviendas y la creación de nuevos empleos.

Además de estos objetivos, en el Plan de North Northamptonshire se consideran las determinaciones de la Ley Nacional de Planificación Sostenible y las Estrategias Regionales de Milton Keynes y de South Midlands. Con este fin, a nivel regional, en el plan se propone un rol especializado para las grandes ciudades, los pueblos más pequeños y los centros de servicios rurales; a nivel local, en tanto, el plan define diez normativas detalladas para guiar la ejecución de las nuevas áreas residenciales y garantizar la calidad del paisaje. En definitiva, en el plan se establece “desde abajo” un modelo territorial en múltiples escalas (*key diagram*), en el que se explican y relacionan todas las estrategias espaciales, siendo esencial para atraer inversiones y competir con otras áreas urbanas y regiones (figura 3).

FIGURA 3 | Modelo territorial (*key diagram*)



FUENTE NORTH NORTHAMPTONSHIRE, JOINT PLANNING UNIT, NORTH NORTHAMPTONSHIRE CORE SPATIAL STRATEGY, 2008

CUADRO 2 | Síntesis de los resultados

	PLAN DIRECTOR URBANÍSTICO (PLAN DE ÒDNA)	PLAN LOCAL DE URBANISMO INTERCOMUNAL (PLAN DE AGEN)	ESTRATEGIA BÁSICA TERRITORIAL (PLAN DE NORTH NORTHAMPTONSHIRE)
Marco legal	Ley de Urbanismo y Ley de Política Territorial.	Ley Nacional de Solidaridad Intercomunal.	Ley Nacional para la Sostenibilidad del Desarrollo Local.
Objetivo	Coordinar el planeamiento municipal y articular la ordenación territorial y el urbanismo.	Incorporar en las comunas (algunas) competencias cedidas por el gobierno nacional como parte de un proceso de descentralización del planeamiento.	Promover la cooperación local en materia de planeamiento y desarrollo económico, induciendo la demanda y la inversión privada.
Contexto institucional	El gobierno autonómico encarga y elabora los planes. Los municipios se incorporan en la etapa de participación reglada. No hay asociaciones “desde abajo” salvo las mancomunidades de servicios mínimos y las plataformas locales de vecinos.	El gobierno nacional promueve la asociación intercomunal, otorgando subsidios y cediendo algunos impuestos. Las comunas conforman el consejo intercomunal (asociación de carácter público y abierto para la inclusión –o exclusión– de comunas).	Los consejos locales y el Consejo del Condado conforman un consorcio de planeamiento con carácter estable y mixto, público y privado.
Determinación del ámbito de planeamiento	Predefinido. Depende de los ámbitos de referencia de los planes regionales.	<i>Ad hoc</i> . Depende de una continua coyuntura local para administrar la cartera presupuestaria e impositiva intermunicipal.	<i>Ad hoc</i> y voluntaria. Depende de la asociación entre los consejos locales y el Consejo del Condado.
Estilo y escalas de planeamiento	Enfoque operativo, físico y morfológico. Se tratan problemas urbanísticos.	Enfoque híbrido, operativo y estratégico. Se tratan problemas urbanísticos y regionales.	Enfoque estratégico. Se tratan problemas urbanísticos y regionales.
Contenido y alcance instrumental (<i>cont.</i>)	Contenido selectivo con énfasis en temas como la ordenación de los grandes espacios libres, los asentamientos, las actividades económicas, los equipamientos supralocales, las infraestructuras y el transporte.	Contenido selectivo con énfasis en temas como la ordenación de los grandes espacios libres, los asentamientos, las actividades económicas, los equipamientos supralocales, las infraestructuras y el transporte.	Contenido selectivo con énfasis en temas como el crecimiento económico, la suficiencia y el control del gasto público, el transporte público, la ordenación de los espacios libres, los equipamientos supralocales y la nueva residencia.

(continúa)

(continuación)

	PLAN DIRECTOR URBANÍSTICO (PLAN DE ÒDNA)	PLAN LOCAL DE URBANISMO INTERCOMUNAL (PLAN DE AGEN)	ESTRATEGIA BÁSICA TERRITORIAL (PLAN DE NORTH NORTHAMPTONSHIRE)
<i>(cont.)</i> Contenido y alcance instrumental	Alcance normativo (Forma/efecto)	Normas vinculantes y diferidas a la revisión del planeamiento municipal. Regulaciones urbanísticas condicionadas a la programación incremental del plan.	Lineamientos, normas detalladas y criterios generales vinculantes (especialmente para las áreas rurales) que reemplazan paulatinamente a los planes locales.
	Borrosidad	Propuesta finalista de la estructura urbana y de las áreas de crecimiento (<i>blueprint</i>). Zonificación y cuantificación del crecimiento.	Propuesta esquemática. Si bien no hay una zonificación se cuantifica el crecimiento.
	Modelo territorial	Estructura urbana compacta y mononuclear. Se plantean nuevas centralidades pero se mantiene la primacía de la capital comarcal.	Estructura urbana policéntrica y polinuclear. Se prevé una separación escrupulosa de los núcleos urbanos y una jerarquía horizontal.
Proceso de planeamiento	Priorización de los objetivos a partir del desarrollo del plan por fases incrementales.	Sincronización de las velocidades del planeamiento urbanístico, regional y sectorial.	Programa de monitoreo para ajustar los objetivos de crecimiento a las dinámicas del mercado.

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR

Discusión de los resultados: especificidad e innovación del planeamiento intermedio

A partir del análisis individual de los casos, es válido concluir que los planes para la ordenación de las áreas urbanas no pueden ser instrumentos estandarizables (véase el cuadro 2 con la síntesis de los resultados). Sin embargo, mediante el análisis cruzado de los casos es posible generalizar algunas variables específicas del planeamiento intermedio, tales como el contexto institucional, el estilo de planeamiento, el contenido y el alcance de los planes, y las pautas para la programación, la participación y la gestión.

Instituciones a medida

Al igual que en las áreas metropolitanas, en las áreas urbanas plurimunicipales convergen los intereses y las competencias de diferentes instituciones sectoriales y administrativas. Sin embargo, a diferencia de las capitales nacionales, los ámbitos jurisdiccionales de las áreas urbanas suelen ser muy grandes o muy pequeños, con lo cual nunca hay un ámbito ideal que pueda tomarse como referencia para la asociación plurimunicipal (Elinbaum, 2013). En este contexto, diversas organizaciones privadas, no gubernamentales o de base comunitaria siempre han intervenido por encima de los ámbitos administrativos locales, pero a menudo sin un claro liderazgo o articulación institucional (Allen, 2003). En otra escala, algunos gobiernos nacionales implementan instrumentos para la racionalización administrativa y el reequilibrio territorial, como se evidencia en las primeras leyes francesas de descentralización o de solidaridad territorial, en la ley inglesa de cooperación local y en la ley catalana de política territorial. Se trata de leyes que pretenden inducir la asociación plurimunicipal, a veces delegando competencias de planeamiento, otras obligando a la cooperación, o bien promoviendo mediante incentivos económicos. Así, en el contexto de los sistemas de planeamiento “verticalistas”, el planeamiento de las áreas urbanas se utiliza para inducir “desde arriba” la cooperación plurimunicipal y el desarrollo de las ciudades intermedias como motor para impulsar el reequilibrio territorial. Tal es el caso del Plan de Odena, una “extensión normativa” del planeamiento regional de las Comarcas Centrales. En este caso, la implementación del plan es un primer paso para introducir a los actores locales en un nuevo régimen plurimunicipal, aunque el marco institucional del área urbana permanece asociado al gobierno autonómico, encargado de redactar y gestionar todos los planes supramunicipales.¹²

En cambio, el planeamiento de las áreas urbanas también es una oportunidad para conformar instituciones a medida, capaces de implementar políticas desde abajo y delimitar ámbitos para una gestión plurimunicipal y horizontal. En este sentido, las mancomunidades francesas –creadas originalmente con el fin de reducir el número de municipios– no han dejado de crecer. Tanto es así

12 Durante las dos legislaturas del gobierno socialista en la Generalitat de Cataluña (2003-2010), el enfoque verticalista del planeamiento supramunicipal –el control de todos los niveles, salvo el local– ha sido clave para consolidar el modelo territorial de planeamiento a través de la aprobación de todos los planes territoriales parciales implementados para cada una de las siete veguerías.

que la “revolución plurimunicipal” podría agotar el contenido del planeamiento regional, como se evidencia en la superposición del Plan de Agen con el Plan Director de las Comarcas Agenianas (*SCoT Pays de l’Agenais*). Del mismo modo, el aumento de competencias en materia de planeamiento y gestión de los consorcios de planeamiento, como en el caso del Plan de North Northamptonshire, es un hecho inédito en el marco centralista del sistema de planeamiento inglés. Pese a las provisiones integradoras de los marcos legislativos que regulan los sistemas de planeamiento, el proceso espontáneo, continuo y abierto, de configuración y reconfiguración de las áreas urbanas se contrapone radicalmente a la forma estática del mapa jurisdiccional de los municipios. Las áreas urbanas no constituyen un nuevo nivel ni de planeamiento ni administrativo, sino un nuevo espacio para la gobernanza. Además, el planeamiento de las áreas urbanas permite cuestionar el esquematismo de las políticas nacionales de reequilibrio y descentralización, poniendo en valor las diferencias territoriales frente a las visiones funcionalistas e idealizadas de los modelos verticalistas e isótopos.

Modelos y estilos de planeamiento *ad hoc*

En los planes analizados, los modelos se usan para inducir una determinada vertebración territorial que confirme la jerarquía entre los diferentes pueblos y ciudades, e implícitamente la territorialidad del área urbana. Por ejemplo, el modelo del Plan de Òdena se basa en la consolidación de una ciudad “racionalmente compacta” donde, más allá de las diferentes idiosincrasias locales, se propone una estructura urbana radial y centrípeta, enfatizando la jerarquía de los núcleos mayores. En cambio, a través del modelo del Plan de North Northamptonshire, polinuclear y policéntrico, se busca la horizontalidad del peso urbano de las tres ciudades principales, aunque manteniendo su identidad propia y, sobre todo, la discontinuidad física de cada núcleo. En el Plan de Agen se propone una mezcla de los dos modelos anteriores: una estructura polinuclear y, a la vez, vertical. En tanto capital comarcal, Agen seguirá siendo el centro principal del área urbana, mientras que el resto de comunas crecerá, pero manteniendo su carácter periférico y rural. De este modo, la definición de “lo urbano” y “lo local” se reinventa en cada ejercicio de planeamiento mediante una interpretación intencionada y *ad hoc* de la estructura territorial.

Además, el planeamiento de las áreas urbanas permite conjugar dos estilos de implementación históricamente opuestos: el estratégico y el operativo (Faludi, 1994). Consecuente con la tradición del planeamiento físico del sur de Europa, en el PDU de Òdena se enfatiza el carácter urbanístico y formalista del planeamiento.¹³ En este sentido, el carácter determinista de los “sectores de expansión condicionados” deja poco margen de flexibilidad al desarrollo de los objetivos del plan ante un posible cambio en la coyuntura política entre los municipios del área urbana, y entre estos y el gobierno nacional. En cambio, el Plan de North Northamptonshire tiene un carácter claramente estratégico y negociador, consecuente con el estilo

13 Los conceptos “forma del territorio” (Gregotti, 1981) y “comarca artificial” (De Solà-Morales, 1981) son dos claros ejemplos de este enfoque.

discrecional del sistema de planeamiento inglés. Este caso muestra cómo, más allá de la alineación con la política nacional de sostenibilidad, el objetivo principal de la comisión de planeamiento radica en impulsar un *lobby* intermunicipal para inducir el crecimiento económico, atraer inversiones y retener la plusvalía de los desarrollos privados en los municipios del área urbana. El carácter estratégico y negociador del planeamiento también se evidencia en el Plan de Agen, sobre todo en la continua inclusión o exclusión de municipios con respecto al ámbito del área urbana. La imposibilidad de fijar un ámbito administrativo estable no impide, sin embargo, que en el plan se incorpore un componente operativo apoyado en claros compromisos vinculantes para todas las comunas.

Regulaciones y códigos gráficos híbridos

Además del estilo de implementación, en el planeamiento de las áreas urbanas se ajustan las regulaciones normativas en función de un complejo entramado de competencias administrativas subsidiarias. Con el fin de guiar las actuaciones sectoriales y urbanísticas, estas regulaciones alternan entre un carácter vinculante y uno directriz. Así, en cada caso, el planeamiento de las áreas urbanas adquiere diferentes niveles de “borrosidad” (Schön, 1983), distinguiendo la tendencia al *blueprint* o al esquematismo. En el Plan de Agen, por ejemplo, se combinan directrices y regulaciones exhaustivas y selectivas, y otras más genéricas apoyadas en el código urbano. De forma similar, gran parte de las regulaciones del Plan de Òdena se refieren siempre a una zonificación o a un sector detallado, enfoque consecuente con la aproximación legalista del planeamiento español. Mediante la zonificación propuesta, se pretende verificar la factibilidad de las políticas regionales para vincularlas al planeamiento municipal y sectorial. En cambio, en el Plan de North Northamptonshire las normativas omiten cualquier referencia a los usos del suelo. Sin embargo, en línea con la esencia del *Strategic Spatial Planning* (véase Albrechts, 2004),¹⁴ se explicitan argumentos suficientemente sólidos y concretos como para regular la arquitectura e influir en el desarrollo regional, sin la necesidad de delimitar ámbitos de actuación. En definitiva, la innovación del planeamiento de las áreas urbanas radica en superar el carácter determinista y omnicompreensivo que suelen tener los tradicionales *masterplans*, considerando la indeterminación mediante regulaciones que sean estructurales y flexibles a la vez. La regulación híbrida que se implementa en estos planes permite combinar, entre otros instrumentos, zonificaciones selectivas, esquemas de estrategias, normas detalladas y manuales de criterios generales para las obras públicas y privadas.

Asimismo, debido al estilo híbrido y selectivo de las regulaciones, la cartografía del planeamiento de las áreas urbanas da una imagen inesperada de los componentes territoriales, que contrasta con la documentación de los planes municipales o regionales. En el Plan de Òdena, por ejemplo, se propone un minucioso proyecto

14 Algo parecido sucede en los otros dos casos, que se apoyan en manuales con criterios “racionales y sostenibles” para guiar la ordenación urbanística. Esto se evidencia en los Criterios del Programa de Planeamiento Territorial de la Generalitat de Catalunya (Esteban, 2004) y en la Aproximación Urbanística Medioambiental (ADEME, *Approche Environnementale de l'Urbanisme*), redactada por el Ministerio de Medioambiente de Francia en 2008.

de estructura urbana a escala 1:25.000 que anticipa la forma de las rondas interurbanas, los parques de borde y los nuevos ensanches. En cambio, la estructura territorial propuesta en el Plan de North Northamptonshire, más allá del esquematismo, evidencia la autonomía del área urbana con respecto al modelo espacial previsto en el Plan Subregional de Milton Keynes. De este modo, el cambio de perspectiva –la sorpresa– sobre un objeto conocido es uno de los recursos más efectivos del proyecto de ordenación de las áreas urbanas. Los planos son una invitación –en algunos casos, un vínculo– para que los diferentes actores públicos o privados modifiquen su imagen simplificada y estable de lo que comúnmente denominan “ciudad” o “región”.

Escenarios incrementales o alternativos

Pese al complejo marco de administraciones y actores públicos y privados, el planeamiento de las áreas urbanas permite disminuir la brecha entre el modelo territorial, las regulaciones normativas, la programación y la gestión de los objetivos plurimunicipales. La ejecución diferida de las políticas plurimunicipales –estas se suelen implementar en la revisión de los planes locales– dificulta la determinación de programas pensados para la acción y que a la vez sean realistas. No obstante, el carácter estructural del planeamiento de las áreas urbanas permite que sus objetivos tengan una vigencia prolongada más allá de los mandatos municipales de cuatro años. En el caso del Plan de Ödena, por ejemplo, se plantea una hipótesis de evolución por fases, a corto, mediano y largo plazo, como referencia para el desarrollo local y sectorial. De forma similar, en el Plan de North Northamptonshire se prevén escenarios opcionales para ajustar la ejecución de viviendas a la evolución de las inversiones y de los puestos de trabajo, entre otras variables económicas.

Además de la priorización de los objetivos, el planeamiento de las áreas urbanas también permite sincronizar las distintas velocidades de la ordenación territorial: la urbanística, la sectorial y la regional. En el Plan de Agen, por ejemplo, se establece un período de vigencia de doce años en el que se prevén instancias de evaluación cada dos años. Esto permite actualizar los objetivos del plan cada vez que cambian los gobiernos locales, cada cuatro años, y coordinarlos con las determinaciones de los planes sectoriales, que suelen revisarse cada seis años. Por tanto, más que una programación, se prevé una coordinación de los objetivos del planeamiento en múltiples escalas y velocidades, considerando escenarios de gestión incrementales u opcionales, y aprovechando las oportunidades que pudiesen surgir a lo largo de la evolución de las diferentes coyunturas políticas de cada territorio.

Frente a la liviandad administrativa que caracteriza la conformación y la evolución de las asociaciones plurimunicipales,¹⁵ el planeamiento de las áreas urbanas permite ampliar el carácter estratégico de la gestión de los objetivos, combinando

15 La situación particular de las áreas urbanas puede explicarse mediante el concepto de “liviandad administrativa”, como una marcada fragmentación de las responsabilidades entre los actores públicos y privados (Meijsmans, 2010).

tres enfoques administrativos, que pueden tipificarse por su carácter intermedio (centralizado o descentralizado), mixto (público o privado) e intermitente (permanente o temporal). Por ejemplo, el Consorcio de Planeamiento de North Northamptonshire se constituye como una administración estable, conformada de forma *ad hoc* por representantes de cada consejo local (*borough council*) y del condado (*county council*). La Aglomeración de Comunas de Agen también está conformada por representantes locales y de la mancomunidad, aunque el ensamblaje administrativo es más dinámico. La evolución de 5 a 29 municipios en cuatro décadas evidencia la coyuntura cambiante que se establece entre los municipios que conforman el área urbana. En cambio, el Plan de Ödena se impulsa inicialmente desde la Secretaría de Planeamiento Territorial de la Administración Autonómica de Cataluña, sin la participación de los municipios del área urbana. Pese a la aprobación del plan en 2010, no se ha logrado movilizar la cooperación entre los actores locales para impulsar los objetivos plurimunicipales previstos. Este último caso evidencia que, pese a la buena voluntad de los gobiernos centralizados para impulsar la ordenación territorial, el proceso de configuración e institucionalización de las áreas urbanas debe realizarse considerando una comunidad de planeamiento más amplia que la de los técnicos y los políticos (Healey, 2009), e incorporando las interpretaciones territoriales desde abajo y el *know-how* local en las previsiones para la gestión de los objetivos planteados.¹⁶

Conclusiones

Partiendo de la comparación de tres planes plurimunicipales, en este artículo intentamos evidenciar la innovación y la especificidad de los instrumentos de planeamiento implementados para ordenar y gestionar las áreas urbanas. Argumentamos que la escala de las áreas urbanas no solo se refiere a cuestiones locales, sino también a problemas regionales y que, por tanto, los instrumentos para ordenarlas deben tener un alcance híbrido, selectivo y una implementación *ad hoc*. Esta nueva “escala intermedia” del planeamiento permite articular el urbanismo y la ordenación territorial, dándoles un nuevo sentido a los niveles administrativos estáticos y caducos. El planeamiento de las áreas urbanas tiene, sin embargo, una implicación aún más amplia con respecto a tres dimensiones básicas: el marco institucional, el contenido instrumental y el proceso de planeamiento.

Con respecto al marco institucional, las áreas urbanas no constituyen un nuevo nivel ni de planeamiento ni administrativo, sino un nuevo espacio para la gobernanza, caracterizado por la convergencia de los intereses y las competencias de los tres niveles básicos de gobierno: el local, el regional y el nacional. Debido a los continuos cambios políticos y jurisdiccionales, las áreas urbanas carecen de un ámbito que pueda tomarse como referencia para la asociación plurimunicipal. Sin embargo, es justamente esta liviandad institucional lo que permite que el planeamiento de

16 Para Healey (1997), la “comunidad de planeamiento” se refiere a la red de relaciones dentro de un determinado marco institucional, como, por ejemplo, las áreas urbanas. La “comunidad de planeamiento” es también el nexo entre aquellos que determinan las regulaciones y aquellos que las implementan en un plan a través del desarrollo de proyectos y estrategias en múltiples escalas.

las áreas urbanas adquiera un rol instrumental polivalente. Su implementación puede utilizarse para inducir –desde arriba– la cooperación intermunicipal, o bien cuestionar –desde abajo– los objetivos de los gobiernos nacionales, reivindicando las diferencias territoriales frente a las políticas de reequilibrio funcionalistas e isótropas. En este sentido, la comparación de casos con ámbitos de planeamiento diferentes permite concluir que el tamaño de las jurisdicciones administrativas (pequeñas, medianas o grandes) no condiciona la escala de implementación de los planes. Como señala Herod (2011), la escala no tiene que ver con un área jurisdiccional ni con el detalle de la información o las propuestas, sino con los problemas específicos que se discuten en cada plan.

Además, la escala en la que se implementa el planeamiento de las áreas urbanas permite inducir una determinada vertebración territorial para confirmar –o reconfigurar– la jerarquía entre los diferentes núcleos que conforman cada área urbana. De este modo, la definición de “lo local” se reinventa en cada ejercicio de planeamiento mediante modelos de estructuración territorial (monocéntricos o policéntricos) y acuerdos *ad hoc* para excluir o incluir nuevos municipios dentro del ámbito del área urbana, evidenciando un estilo de planeamiento estratégico y claramente negociador (por ejemplo, la Estrategia Territorial Básica de North Northamptonshire es en primera instancia una plataforma que facilita el *lobby* intercomunal). Sin embargo, la imposibilidad de fijar un ámbito jurisdiccional estable no impide que en esta nueva generación de planes se incorpore un componente operativo basado en claros compromisos vinculantes para todos los municipios, tal como se evidencia en el Plan de Odena y, en buena medida, en el Plan de Agen. En definitiva, los tres casos analizados evidencian que, en el planeamiento de las áreas urbanas, los procesos pesan tanto como las formas.

Con respecto al contenido instrumental, el alcance del planeamiento de las áreas urbanas se considera a partir de diferentes grados de “borrosidad”, entre la tendencia al *blueprint* o al esquematismo. Se trata de superar el carácter determinista y omnicompreensivo que suelen tener los tradicionales *masterplans* mediante la combinación de zonificaciones discontinuas, esquemas estratégicos, normas vinculantes y manuales de criterios generales, entre una tipología amplia de instrumentos y contenidos. Frente a la documentación estandarizada de los planes municipales, el estilo híbrido y selectivo de la cartografía del planeamiento de las áreas urbanas produce una imagen inesperada que funciona como una invitación –o una obligación– para que los diferentes actores públicos y privados superen sus antiguos marcos de referencia y se incorporen al nuevo régimen territorial.

La consideración de los procesos de planeamiento es la tercera dimensión que caracteriza la nueva generación de planes plurimunicipales. Frente a la complejidad de los marcos institucionales de las áreas urbanas, más que una programación, en los planes analizados se prevé una línea de razonamiento para coordinar los objetivos en múltiples escalas y velocidades de concreción, considerando escenarios de gestión incrementales u opcionales. Asimismo, pese al esfuerzo que supone la orquestación instrumental de los diferentes niveles de los sistemas de planeamiento, el proceso de configuración e institucionalización de las áreas urbanas no puede omitir la participación de los actores locales desde el inicio de la elaboración

de los planes, siendo fundamental incorporar las interpretaciones territoriales desde abajo y el *know-how* local en las previsiones para la gestión. Este camino, abierto, dinámico y negociado, probablemente resulte en propuestas incompletas, parciales o localistas, aunque parece ser la única vía para madurar compromisos intermunicipales que permitan abordar objetivos más ambiciosos y a largo plazo.

Siguiendo el mismo razonamiento, cabe señalar que si bien la gestión local suele criticarse por su carácter autárquico, paradójicamente, son los gobiernos nacionales y centralizados los que suelen promover las políticas unilaterales directamente con cada municipio, suplantando el sistema de planeamiento por el sistema partidario (Elinbaum, 2013).

En este contexto, solo el planeamiento de las áreas urbanas puede superar el “cortoplacismo” de las políticas públicas, dado que el compromiso para impulsarlo no depende de un partido, sino de varios. La dinámica política entre los municipios que conforman las áreas urbanas –que pueden caracterizarse en dominantes, insurgentes y resistentes con respecto a las políticas plurimunicipales (Dematteis, 2004)– puede sin duda afectar la dirección de las estrategias pactadas de antemano, pero nunca arrancarlas de la agenda intermunicipal. El planeamiento de las áreas urbanas permite así consolidar el vínculo entre los objetivos y la gestión, pudiendo definir escenarios realistas y duraderos, e incluso anticipar visiones significativas de desarrollo a escala regional. De este modo, la vigencia de las comunidades de planeamiento en las áreas urbanas –que ya no dependen de la alternancia de los partidos– obliga a los políticos y técnicos a consolidar la necesaria colaboración interadministrativa e intersectorial, en la medida en que ningún actor –o disciplina– tiene el control absoluto de la ordenación territorial.

Las reflexiones sobre el reciente planeamiento de las áreas urbanas dejan al menos tres caminos abiertos para el desarrollo de futuras investigaciones. Considerando la creciente autosuficiencia que adquieren las áreas urbanas, cabría indagar (i) cómo los nuevos espacios de interacción política plurimunicipal permiten cuestionar el principio de la subsidiariedad administrativa como una estructura de dependencia tácita expresada en la verticalidad de los sistemas de planeamiento, y (ii) cómo se replantean desde la escala local los vectores de desarrollo regional (Magnaghi, 2005), por ejemplo, en relación con la radicación o expulsión de las actividades productivas del medio urbano (cf. las denominadas exópolis planteadas por Soja, 2000). Asimismo, (iii) parece oportuno evaluar si la coyuntura técnica y política intermunicipal es capaz de mantener la coherencia del proyecto, los objetivos y la gestión del planeamiento de las áreas urbanas a largo plazo, fuera del corsé determinista de los sistemas de planeamiento y de una estructura administrativa verticalista que en su perpetuación evidencia su carácter más anacrónico y coercitivo.

Referencias bibliográficas

- ADEME (Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie). (2008). *Approche Environnementale de l'Urbanisme. Le Guide Méthodologique*, en http://www.martinique.ademe.fr/sites/default/files/files/mediatheque/publications/Guide_methodologiqueAEU.pdf
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743-758. doi: 10.1068/b3065
- Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: Perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15 (1), 135-148. doi: 10.1177/095624780301500103
- Antikainen, J. (2005). The concept of Functional Urban Area. Findings of the Espon project 1.1.1. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft, 7, 447-452. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. En <http://bit.ly/25wexYC>
- Aquarone, A. (1961). *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*. Bologna: Zanichelli.
- Bassols, M. (2004). Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 38 (209), 39-66.
- Berry, B., Goheen, P. & Goldstein, H. (1968). *Metropolitan area definition: a reevaluation of concept and statistical practice*. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census.
- Berry, B. (1976). *Urbanization and counterurbanization*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Blumenfeld, H. (1967). *The modern metropolis: Its origins, growth, characteristics and planning – Selected Essays of Hans Blumenfeld*, editado por P. D. Spreiregen. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Brenner, N. (2003). 'Glocalization' as a state spatial strategy : Urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. En J. Peck & H. Wai-chung Yeung (Eds.), *Remaking the global economy: Economic-geographical perspectives* (pp. 197-215). London, Thousand Oaks, CA/Delhi: Sage. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446216767.n12>
- Commission of the European Communities (CEC). (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxemburg: Office for official publications of the European Communities. En http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf
- Davis, K. (1959). *The world's metropolitan areas*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- De Carlo, G. & Quaroni L. (1962). *Relazioni del seminario "La Nuova Dimensione della Città - la Città Regione"*, Stresa, 19-21 Jan. 1962. Milán: Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali.
- De Solà-Morales, M. (1981). La identidad del territorio. *Quaderns D'arquitectura i urbanisme*, 2 (Extra), 3-4.
- Dematteis, G. (1994). Global networks, local cities. *Flux*, (15), 17-23. En http://www.persee.fr/doc/flux_1154-2721_1994_num_10_15_973

- Dematteis, G. (2004). La encrucijada de la territorialidad urbana. En Á. Martín (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 159-169). Barcelona: Ediciones Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).
- Dupuy, G. (1998). *El urbanismo de las redes: teorías y métodos*. Barcelona: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Elinbaum, P. (2013). Planes híbridos: ¿Innovación o reciclaje? *Revista de Estudios Regionales*, (97), 171-194. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75528760006>
- Elinbaum, P. (2014a). Plan y proyecto territorial en las Comarcas Centrales de Cataluña. Herramientas de ordenación para una nueva escala de ciudad. *EURE*, 40 (121), 225-245. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v40n121/art11.pdf>
- Elinbaum, P. (2014b). Physical development planning for urban areas: The case of Río Gallegos' micro-region. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 9(1), 27-43. En <http://www.um.ase.ro/no91/2.pdf>
- Elinbaum, P. & Galland, D. (2016). Analysing contemporary metropolitan spatial plans in Europe through their institutional context, instrumental content and planning process. *European Planning Studies*, 24 (1), 181-206. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2015.1036843>
- Esteban, J. (1991). El Fet metropolità. [Conferència pronunciada als actes d'obertura del I Congrés Català de Geografia, Terrassa, marzo 1991]. En *Revista Papers* (6): *El Fet metropolità: interpretacions geogràfiques*, 15-30 [Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona]. En http://www.iernb.uab.es/html/revistaPapers_numeros.asp?id=42
- Esteban, J. (2004). *Criteris de Planejament Territorial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Secretaria per a la Planificació Territorial, Programa de Planejament Territorial.
- Esteban, J. (2006). El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode. *Espais Monogràfics*, (56), 14-25. En <http://www.raco.cat/index.php/Espais/article/viewFile/91833/166917>
- Faludi, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht/ Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice & Research*, 15 (4), 299-318. doi: 10.1080/713691907
- Farinós, J. (2004). Challenges of multi-level governance for spatial planning between local and regional levels. *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica 2.ª època*, 6, 81-95. En <http://www.uv.es/~qpe/revista/num6/farinos6.pdf>
- Farinós, J. (2006). *ESPON Project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report*. Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit.
- Fishman, R. (2000). *The American planning tradition: Culture and policy*. Washington, D.C / Baltimore: Woodrow Wilson Centre Press / Johns Hopkins University Press.
- Folch, R. (Ed.). (2003). *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Font, A. (2003). Las nuevas formas del crecimiento metropolitano. *DACT* (8), 30-57. En <http://hdl.handle.net/10553/11682>
- Font, A. (2011). La práctica del planeamiento urbanístico. En L. Moya (Ed.), *La práctica del urbanismo* (pp. 25-53). Madrid: Síntesis.

- Galiana, L., Vinuesa, J. & Agudo, J. (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis.
- Garnier, C. (Coord.). (2012). *Urbanisme durable. Villes et territoires ruraux en Aquitaine*. Aquitaine: Union Régionale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement d'Aquitaine. En http://www.caue64.fr/_medias/fichiers/livret-urbanisme-durable-expo-urcaue.pdf (2012)
- Geddes, P. (1949 [1915]). *Cities in evolution. An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams & Norgate.
- Graham, S. & Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. New York: Routledge.
- Gregotti, V. (1981). La forme du territoire. *L'Architecture d'aujourd'hui*, (218), 10-15.
- Hall, P. & Pain, K. (2006). *The polycentric metropolis. Learning from mega-cities in Europe*. London/Sterling VA: Earthscan. En <http://bit.ly/1OuSCDO>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, and London: Macmillan.
- Healey, P. (2009). City regions and place development. *Regional Studies*, 43 (6), 831-843. doi: 10.1080/00343400701861336
- Herod, A. (2011). *Scale*. London/New York: Routledge.
- Indovina, F. (2003). La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali. *Economia E Società Regionale*, 3(4).
- Magnaghi, A. (2005). *The urban village: A charter for democracy and local self-sustainable development*. London [etc.]: Zed Books.
- Malfilâtre, Y., Menager, T. & Narring, P. (2013). Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur Assurer la réussite d'une réforme essentielle. *Rapport n.° 008802-01*, Conseil Général de l'environnement et du Développement Durable. Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie. En <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000515.pdf>
- Meijsmans, N. (2010). The Regional Research Project. A mode of operation to advance. En N. Meijsmans (Ed.), *Designing for a region* (pp. 8-21). Amsterdam: SUN Academia.
- Nadin, V. & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *disP – The Planning Review*, 44 (172) [Special Issue: European Territorial Cooperation and Learning], 35-47. doi: 10.1080/02513625.2008.10557001
- Nel-lo, O. (2011). El planeamiento territorial en Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, (47), 131-167. En <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/047/047-006.pdf>
- Nel-lo, O. & Muñoz, F. (2004). El proceso de urbanización. En J. Romero (Coord.), *Geografía Humana Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (pp 255-332). Barcelona: Ariel. En <http://historicodigital.com/el-proceso-de-urbanizacion.html>
- Neuman, M. & Hull, A. (2009). The futures of the city region. *Regional Studies*, 43 (6), 777-787. doi: 10.1080/00343400903037511
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Smart, M. (1974). Labour market areas: Uses and definition. *Progress in Planning*, 2 (4), 239-353. En [http://dx.doi.org/10.1016/0305-9006\(74\)90008-7](http://dx.doi.org/10.1016/0305-9006(74)90008-7)
- Soja, E. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Malden, MA: Blackwell.

- Soja, E. (2014). Regional urbanization and the end of the metropolis era. En N. Brenner (Ed.), *Implosions/explosions: Towards a study of planetary urbanization* (pp. 276-287). Berlin: Jovis. doi: 10.1111/b.9781405189811.2011.00059.x
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or “glocalisation”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (1), 25-48. doi: 10.1080/0955757042000203632
- Van der Laan, L. (1998). Changing urban systems: An empirical analysis at two spatial levels. *Regional Studies*, 32 (3), 235-247. doi: 10.1080/00343409850119733
- Vicente, J. (2003). ¿Nuevas palabras, nuevas ciudades? *Revista de Geografía*, (2), 79-103. En <http://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/46133>