



Un modelo, tres enfoques: innovación instrumental para la ordenación de áreas urbanas complejas

Pablo Elinbaum¹

Resumo

Introducidos en la Ley de Urbanismo de 2002, los Planes Directores Urbanísticos (PDU) son instrumentos de planeamiento implementados entre las escalas local y regional, y redactados como marco de referencia y coordinación para el planeamiento municipal. Para guiar a sus redactores, se establecen pautas gráficas y de alcance instrumental. Sin embargo, los PDU se redactan con diferentes enfoques metodológicos, evidenciando la flexibilidad potencial para adecuar su alcance a la singularidad de cada uno de los territorios abordados. En este artículo se pretende definir la innovación y la especificidad instrumental de los PDU. Mediante un análisis comparado de tres casos pioneros, verificamos que la nueva generación de Planes Directores Urbanísticos permite recomponer la rígida segmentación de los marcos legales que convencionalmente disocian el urbanismo de la ordenación territorial.

Palavras-chave: Planeamiento supramunicipal; instrumentos urbanísticos; áreas urbanas; modelo territorial; Cataluña

Recebimento: 22/10/2013 • Aceite: 6/12/2013

¹ Doctor en Urbanismo por la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), es actualmente Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires, Argentina. E-mail: pabloelinbaum@riurb.com

One model, three approaches: instrumental innovation for the management of complex urban areas

Abstract

Included in the Law of Urbanism of 2002, Supra-local Urban Plans (SUPs) are planning instruments implemented between the regional and the local scales as a reference for the coordination of municipal planning. In order to guide its drafters, the technicians of the regional administration define a set of explicit graphic guidelines and content scope for this planning level. However, SUPs are drafted with different methodological approaches, demonstrating a potential flexibility for adapting their scope to the uniqueness of each territory. This article describes and discusses the innovation and instrumental specificity of SUPs. Through a comparative analysis of three pioneer cases, concludes that the new generation of Supra-local Urban Plans reduces the rigid segmentation of conventional legal frameworks that dissociate regional planning and urbanism.

Keywords: supra-local planning; planning instruments; urban áreas; territorial model; Catalonia

Introducción

La reciente experiencia del planeamiento catalán marca un hito político pero también disciplinar. Es una experiencia reformista, si consideramos los dos períodos aislados del gobierno de los socialistas en la Generalitat (2003-2010), y también una experiencia excepcional en Europa (INDOVINA, 2012). El resultado es evidente, durante ese período 2003-2010 se aprobaron más de cincuenta planes supramunicipales, dejando en claro el enorme esfuerzo colectivo y la magnitud de la empresa realizada. Sin embargo, lo que no es tan evidente es que a partir de la restauración de la democracia, durante más de dos décadas, el territorio Catalán se desarrolla básicamente mediante planes a escala local.

Esta dilatada falta de planeamiento supramunicipal en Cataluña –y en España– determina dos problemas principales. En primer lugar, se consolida un territorio profusamente ordenado desde cada fragmento municipal. Esto se debe a la fuerte tradición del planeamiento local en Cataluña que, sobre todo en los ‘80, promueve un gran arraigo social y una innovación técnica con reconocimiento internacional (FONT, 2010). En segundo lugar, la falta de planeamiento supra-local se opone a unos procesos de urbanización cuya tendencia principal es la ocupación extendida del territorio (NEL·LO, 2006).

Estos procesos, que algunos autores denominan “metropolización” (INDOVINA 2007; NEL·LO, 2001), no son un fenómeno novedoso. Podemos referirnos a casi un siglo de reflexiones, partiendo de los estudios seminales de Patrick Geddes (1915), pasando por el concepto de ciudad región acuñado por De Carlo (1962) en la década del ‘60, hasta las más recientes investigaciones de Peter Hall (2006), Giussepe Dematteis (1994), Antonio Font (2004), Francoise Ascher (1995), Gabriel Dupuy (1998), Stephen Graham (2001), que son solo algunos de los autores destacados. Sin embargo, pese a las numerosas aportaciones teóricas, la perspectiva urbanística del territorio encuentra históricas dificultades para ser instrumentalizada mediante el planeamiento supra-local. En esto radica la oportunidad de los Planes Directores Urbanísticos. Los PDU son instrumentos intermedios entre el planeamiento municipal y el regional. Es decir, son parte de un sistema de planeamiento fragmentado –como el catalán–, en el que se disocia la ordenación urbanística de la territorial. No obstante, lo singular de los PDU es que son instrumentos supramunicipales “escondidos” dentro de la Ley de Urbanismo.

La posición polivalente de los PDU permite recomponer el abismo que existía entre las dos leyes vigentes –la Ley de Política Territorial (LPT 1983) y la Ley de Urbanismo– y, al mismo tiempo, consolidar un “modelo posible” de planeamiento territorial (ESTEBAN, 2006). En este caso, consideramos “modelo” a la expresión formal de una determinada voluntad política para otorgar coherencia territorial a las múltiples iniciativas locales. En otras palabras, los PDU permiten que las políticas territoriales puedan concretarse mediante instrumentos de carácter general y urbanístico. En la práctica, sin embargo, estos planes presentan diferentes enfoques metodológicos en cuanto a las orientaciones de la planificación territorial.

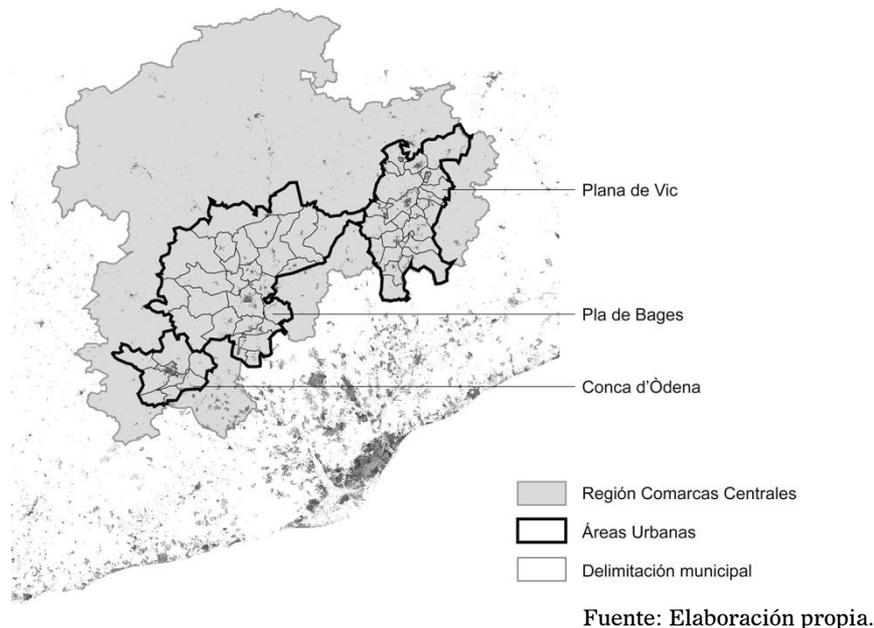
La diversidad de enfoques de los PDU evidencia la flexibilidad potencial de este instrumento para adecuar su alcance y metodología a la singularidad de cada territorio abordado. Pero en realidad, los PDU son más que un instrumento de gestión; estamos ante la posibilidad de un nuevo tipo de planeamiento. Este planeamiento, que podemos denominar “intermedio”, se apoya en dos oportunidades técnicas de los PDU. La primera se refiere a la posibilidad de un urbanismo renovado, una nueva forma de entender el espacio urbano consecuente con el territorio de la ciudad real. La segunda oportunidad radica en la innovadora relación entre el plan y el proyecto en una escala intermedia supramunicipal, ampliando el concepto acuñado por Busquets (1985) a mediados de los ochenta. Aunque “intermedio” también se refiere al alcance de los instrumentos (ALBRECHTS, 2006), entre las aproximaciones estratégicas y las más operativas.

Por tanto, considerando la indeterminación del nivel intermedio de esta nueva generación de planes urbanísticos y la diversidad de enfoques empíricos, el objetivo general de este artículo radica en definir las aportaciones metodológicas y la especificidad instrumental de los PDU. En concreto, abordamos dos objetivos específicos. Primero, mediante un estudio de casos múltiples, por un lado, se explica cómo se relacionan los distintos enfoques de los PDU con la singularidad de cada territorio. Y por otro, cuáles son las variables que permiten generalizar su alcance. En la segunda parte se evalúa la implementación de los PDU en un contexto más amplio; analizamos cómo inciden en el sistema de planeamiento desde dos perspectivas, la del plan y la del proyecto.

Para esto escogimos tres casos pioneros: el PDU del Bages, el PDU de la Conca d'Òdena y el PDU de la Plana de Vic. La selección de los casos de estudio, se basa en cuatro condiciones: (1) una condición

temporal, ya que los tres planes se redactan simultáneamente; (2) una condición temática, en la medida que los tres planes abordan la ordenación de áreas urbanas, es decir, de algunas conurbaciones de ciudades intermedias como Igualada, Manresa y Vic; (3) una condición legislativa, ya que estos tres PDU se encajan en un mismo plan territorial para las Comarcas Centrales –con la salvedad del PDU del Bages, que es anterior al plan territorial–; y (4) una condición relativa, según el papel que juegan los tres ámbitos en relación a la Región Metropolitana de Barcelona.

Para la comparación de los tres casos consideramos los PDU como unidad de análisis principal. Sin embargo, para analizar su encaje en el sistema de planeamiento se propone una nueva unidad de análisis que los incluya geográficamente y los vincule proyectualmente. En concreto, estudiamos el caso del Plan Territorial Parcial (PTP) de las Comarcas Centrales, como unidad de referencia. Lo importante es que ambas unidades de análisis (los PDU y el PTP) mantienen una relación prototípica (figura 1). Esta relación entre unidades permite que la hipótesis planteada se pueda verificar –o refutar– con otros casos similares. Nos referimos a las siete regiones catalanas (veguerías), definidas por ley en 1995, que se superponen a las provincias españolas. En este caso, como sugiere Martín Bassols (2004), la planificación territorial es también un medio para la reestructuración administrativa.

Figura 1: Relación prototípica entre las unidades de análisis

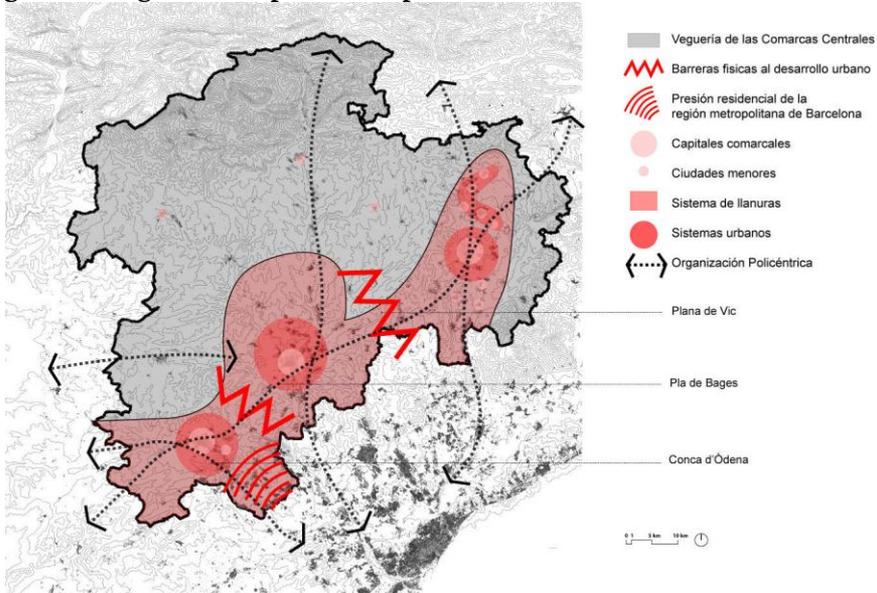
Las Comarcas Centrales de Cataluña: un territorio en transformación

La región de las Comarcas Centrales está determinada por cinco comarcas que comparten varias características claves para el funcionamiento del territorio catalán (LUDEVID *et. al.*, 2005). Entre las más relevantes destaca la compleja topografía que dificulta la conectividad este-oeste, y a la vez refuerza el carácter centrípeto de Barcelona. También sobresale el fuerte crecimiento demográfico por la inmigración, la reestructuración industrial, y su potente estructura urbana, localizada en el sistema de llanuras. Si bien las Comarcas Centrales no son estrictamente una unidad funcional, podemos identificar claramente tres polaridades emergentes: el Pla de Bages, la Plana de Vic y la Conca d'Òdena (figura 2).

Hay que señalar que pese a la presencia de administraciones comarcales –los consejos–, la gestión municipal fragmentada de esta región evidencia la falta de instrumentos de gobernabilidad territorial. Frente a estas dinámicas, la redacción de los tres PDU analizados en este artículo pretende guiar la ordenación de las tres áreas urbanas, en tanto admiten crecimientos significativos de cara al reequilibrio

regional. Esta iniciativa se inscribe en el contexto de un amplio despliegue de los instrumentos de planeamiento territorial que la administración catalana inicia a partir de 2004.

Figura 2: Argumentos para la implementación de los PDU



Fuente: elaboración propia a partir del esquema presentado en el documento del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales de Cataluña. 2010. DPTOP

Antecedentes

Como es sabido, el caso de los PDU no es un hecho aislado. Cataluña tiene antecedentes notables y conocidísimos en materia de ordenación supramunicipal comenzando por el Proyecto de ensanche de Cerdá (1859) o *Regional Planning* de Rubió i Tudurí (1932). Durante la dictadura franquista se suceden tres planes relevantes, especialmente para el entorno de Barcelona: el Plan Comarcal de 1953, el intento de Plan Director de 1966 y el Plan General Metropolitano de 1976, el único de todos ellos que llega a tener utilidad y vigencia administrativa.

Desde la restauración de la democracia, el traspaso de las competencias urbanísticas del Estado Español a la Generalitat produce un destacado impulso del planeamiento urbanístico municipal como reivindicación social. Además, consecuente con la reorganización administrativa, la implementación de la LPT 1983 le otorga a la

Generalitat las competencias para desarrollar el planeamiento supramunicipal a nivel autonómico. No obstante, durante dos décadas el desarrollo del planeamiento supramunicipal es prácticamente nulo. De los instrumentos de la LPT 1983 solo se redactan el Plan Territorial General de 1995, con un carácter más instructivo que normativo, y el Plan Territorial Parcial de las Terres del Ebro –solo uno de los siete que debían realizarse. De este modo, la falta de instrumentos supramunicipales enfatiza aún más las dinámicas de urbanización territorial que mencionamos antes.

El Programa de Planeamiento Territorial: Hacia un modelo de planeamiento

Habrà que esperar a finales de 2003, con la entrada del *Govern catalanista i d'esquerres* en la Generalitat y la creación en 2004 del Programa de Planeamiento Territorial, para que se reafirme la confianza en la ordenación supramunicipal. De este modo, la administración catalana se apoya en el nivel regional como nuevo marco de referencia del modelo de planeamiento, al igual que algunos gobiernos regionales europeos como, por ejemplo, el caso de la región flamenca en Bélgica. Con la federalización de 1996, la nueva administración flamenca supera la histórica tendencia desreguladora, mediante un sistema de planeamiento subsidiario en cuatro niveles. Dos de los principales retos del nuevo Plan Regional Flamenco radican en la agrupación polinuclear y la descentralización para reafirmar el rol de las provincias. Los planes provinciales (por ejemplo el de la provincia de Amberes) son el marco estratégico para impulsar una serie de planes de coordinación plurimunicipal, que reemplazan a los planes subregionales de los 60.

En el caso catalán, los planes territoriales parciales también tienen un carácter estratégico, pero además enfatizan la dimensión física. Así, para aumentar su eficiencia, evitando la tendencia omnicompreensiva del planeamiento general, sólo se abordan tres grandes temas: espacios abiertos, asentamientos, e infraestructuras de la movilidad. Aunque, también se apoyan la racionalidad en 15 criterios enfocados al diseño sostenible (ESTEBAN, 2006), que hoy son prácticamente un manifiesto de la reciente generación de planes supramunicipales. Además de los criterios cualitativos, los planes territoriales responden a criterios cuantitativos, según un escenario de crecimiento a 30 años, que no pretende ser una imagen finalista, sino un intento por reforzar los asentamientos nodales.

Por tanto, otra cuestión relevante es que en el Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales se identifica la potencialidad de sus tres áreas urbanas como polaridades vertebradoras de la región, mediante la propuesta de una estructura nodal (figura 3). No obstante, debido a la limitación propositiva y normativa del plan territorial en la escala urbana, la ordenación de estas tres conurbaciones también se apoya en los tres PDU analizados en este artículo. De este modo, la administración otorga a los PDU el rol de eslabón entre “lo regional” y “lo urbanístico”, para consolidar los múltiples niveles del modelo de planeamiento.

Figura 3: Plan Territorial Parcial de la Comarcas Centrales.
Estructura nodal



Fuente: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat

Tres enfoques sobre la ordenación urbanística de las áreas urbanas

Desde su inicio, la redacción de los PDU parte de las “Determinaciones Gráficas y Normativas”, diseñadas por el Programa de Planeamiento Territorial para guiar a los redactores. Sin embargo,

más allá de la labor colectiva, en la práctica, los tres casos analizados presentan diferentes enfoques sobre el mismo instrumento. De este modo, el análisis individual de los casos evidencia que las innovaciones metodológicas más relevantes están en función de la singularidad de cada territorio.

PDU del Bages: la cuestión regional

El primer caso, el PDU del Bages es un plan con un ámbito regional de casi 1000km² en el se que deben asumir objetivos de carácter urbanístico. Por ejemplo, ordenar la urbanización de los valles fluviales, conectar la red de espacios libres, o potenciar la nodalidad histórica de Manresa, la capital comarcal. Si bien el plan no elude la zonificación biunívoca, implementa dos instrumentos innovadores en el contexto catalán. El primero es la estratificación del contenido por capas. En el plan se separan los componentes territoriales mediante lecturas autónomas y superpuestas, pero también interactivas e interescales. El segundo instrumento son las áreas de regulación homogénea, que se implementan como una normativa sensible al paso del tiempo. En definitiva, a pesar del encaje prácticamente comarcal de su ámbito, los recursos de este PDU permiten la relocalización de la escala específica de “lo urbano”. En particular, se potencia la nodalidad del Bages mediante la integración del sistema de transportes, y se concentran los crecimientos más significativos en cuatro ensanches para alojar una población de casi 50.000 habitantes.

PDU de la Plana Vic: la cuestión rururbana

El PDU de la Plana de Vic es un plan que se apoya en la tradición de la ruralística para afrontar los problemas propios de la ciudad periurbana. Por ejemplo, la dispersión de edificios y actividades en suelo no urbanizable y la dependencia de las grandes infraestructuras para la movilidad inter-urbana. El enfoque metodológico de este PDU radica en la combinación del análisis urbanístico y arquitectónico para enfatizar la singular morfología rururbana de la Plana de Vic. Por ejemplo, mediante el análisis de la evolución tipológica de las masías, o la puesta en valor de la red de caminos rurales. De este modo, el énfasis descriptivo hace que el plan sea un instrumento para la reflexión más que para la acción. En definitiva, el discurso “narrativo”, el carácter experimental de la documentación y la incompatibilidad con algunos criterios del

Programa de Planeamiento Territorial determinan que este PDU sólo alcance la etapa de aprobación inicial.

PDU de la Conca d'Òdena: la cuestión urbana

El PDU de la conca d'Òdena es un plan que se apoya en la forma del espacio urbano, según un proyecto comprensivo de la ciudad plurimunicipal. En general, el planeamiento urbanístico tiene históricamente un carácter autárquico, basado en la lógica interna de los intereses locales. En cambio, el gran desafío del PDU de la Conca d'Òdena es concretar el puente entre el plan territorial y los planes municipales. En este sentido, en comparación a los otros dos casos analizados, es quizás más ortodoxo que innovador, pero también más arriesgado en cuanto a la implementación urbanística de los objetivos de la planificación territorial. Consecuentemente, su alcance normativo para los futuros planes municipales es mucho más determinante. En efecto, la rigurosidad del “desarrollo condicionado” propuesto provoca una gran resistencia por parte de distintas plataformas políticas locales y de algunos municipios reticentes al crecimiento. Aunque, de diferentes maneras, este fenómeno se manifiesta en los tres casos poniendo en evidencia las dificultades inherentes para la coordinación plurimunicipal.

Análisis cruzado de los casos. La especificidad de “lo urbanístico supramunicipal”

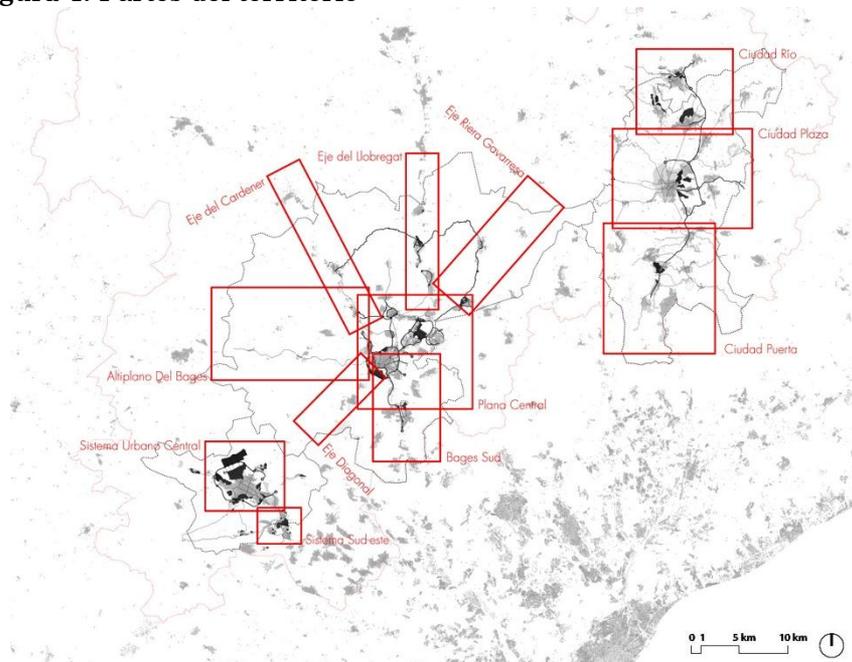
Como vimos, pese a las “Determinaciones Gráficas y Normativas” para la ordenación de áreas urbanas, el estudio individual de los casos evidencia que los PDU resisten a la tipificación instrumental. Sin embargo, los resultados más relevante del análisis empírico surgen de la generalización de algunas variables mediante la comparación de los casos.

La delimitación y las partes del territorio

En cuanto a la delimitación del ámbito de planeamiento, los PDU no parten de la discusión local. Son ámbitos funcionales, significativos para la planificación regional. Además, en estos planes se interpretan las áreas urbanas como un objeto orgánico, develando el territorio como un espacio urbano integrado, aunque con diferentes intensidades de urbanidad. Esto se evidencia, por ejemplo, en los sistemas y subsistemas urbanos que configuran la “Ciudad ampliada

de la Conca d'Òdena”, en las unidades funcionales radiales de la “Ciudad policéntrica del Bages”, o en la “Ciudad río”, la “Ciudad plaza” o la “Ciudad puerta”, como ámbitos diferenciados de la Plana de Vic (figura 4).

Figura 4: Partes del territorio



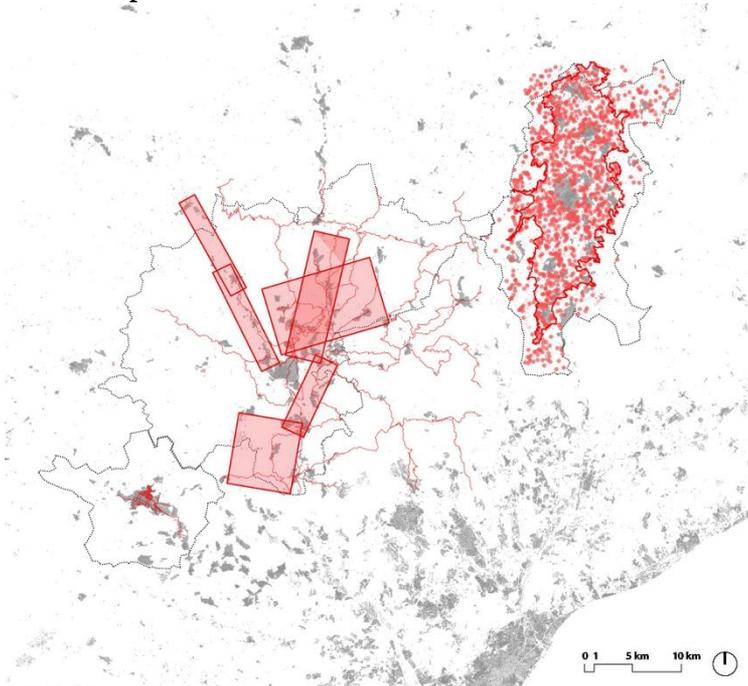
Fuente: Elaboración propia mediante la cartografía del Instituto Cartográfico de Cataluña.

Múltiples escalas y niveles de descripción del territorio

Otro punto es que, lejos de la coherencia de las escalas territoriales, la ordenación de las áreas urbanas no se corresponde con una escala o nivel específico. Los PDU abordan el fenómeno de la ciudad-territorio según su carácter arquitectónico, urbanístico o paisajístico, y estudian un rango amplio de escalas –de 1/1.000 a 1/100.000. A diferencia de los planes territoriales parciales, las propuestas de los PDU no se expresan mediante un mismo código gráfico, sino que se desarrollan mediante un lenguaje intencionado, consecuente con la singularidad territorial y el *background* de sus redactores. Así, los PDU pueden ser “selectivos” o “generales”, pero también “comprendivos” o “sintéticos”. El carácter comprensivo es

evidente, por ejemplo, en la identificación de los sectores de mejora en suelo urbano que se plantea en el PDU de la Conca de Òdena, o en la parametrización de edificios y actividades en suelo no urbanizable que se plantea en el PDU de la Plana de Vic. En cambio, el carácter sintético es claro en la definición de las unidades temáticas –naturales y paisajísticas- que se proponen en el PDU del Bages (figura 5).

Figura 5: Descripción intencionada del territorio



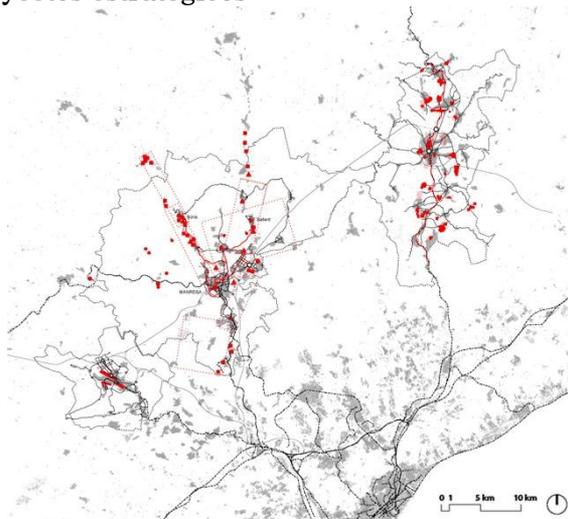
Fuente: Elaboración propia mediante la cartografía del Instituto Cartográfico de Cataluña.

¿Estratégicos?

Además, a diferencia de los planes estratégicos, los PDU no son un medio de negociación en el que se procesan y resuelven los conflictos. Sin embargo, estos planes son estratégicos en la medida en que se apoyan en la forma del territorio, definiendo “espacios de oferta” inéditos para el desarrollo local y regional. Mediante los proyectos estratégicos, los PDU dirigen la demanda de usos para evitar que se multipliquen otros de manera emergente. Como se evidencia, por ejemplo, en la recuperación de las colonias industriales planteada

en el PDU del Bages, o en los nuevos ejes cívicos en Igualada y Vilanova proyectados en el PDU de la Conca de Òdena. Pero también la promoción de la nodalidad de algunos enclaves rururbanos que se propone en el PDU de la Plana de Vic. En realidad estos lugares especiales –*llocs*– constituyen centralidades incipientes y no propiamente proyectadas (figura 6).

Figura 6: Proyectos estratégicos



Fuente: Elaboración propia mediante la cartografía del Instituto Cartográfico de Cataluña.

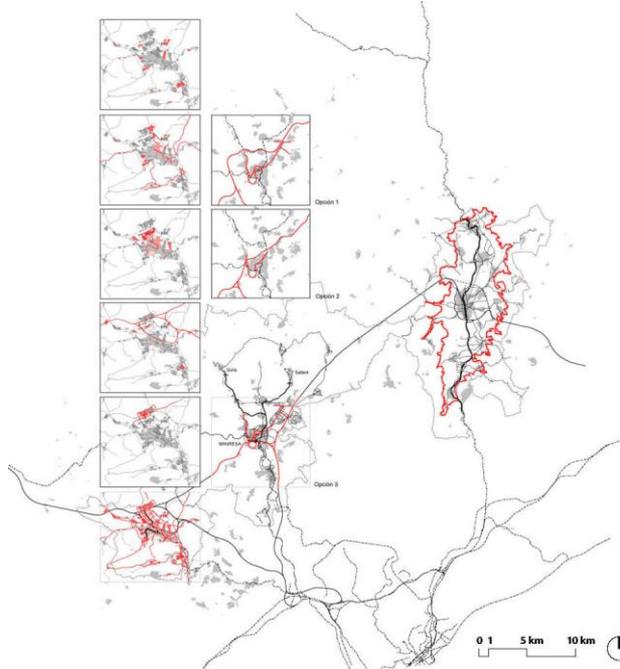
Desarrollos ad-hoc y guiados

Además, los PDU no fijan plazos. La ejecución diferida de sus propuestas dificulta que determinen “programas para la acción” ajustados a las legislaturas municipales. Sin embargo, su carácter estructural aún permite que sus objetivos supramunicipales tengan una vigencia prolongada, contribuyendo a los procesos territoriales. Por ejemplo mediante la “hipótesis de evolución por fases” prevista en el PDU de la Conca d’Òdena, o bien en los escenarios alternativos para la implantación de las grandes infraestructuras propuesta en el PDU del Bages. Pero también en la delimitación ad-hoc de la “ciudad agraria” de la Plana de Vic, que se apoya en un pacto a largo plazo entre diversos actores locales, para la conservación y gestión de las zonas de alto valor agrícola (figura 7).

En síntesis, como hemos podido comprobar, más que una representación de resultados finalistas, los PDU prevén una línea de

razonamiento que aprovecha las oportunidades particulares en cada territorio.

Figura 7: Estrategias para la gestión de los planes



Fuente: Elaboración propia mediante la cartografía del Instituto Cartográfico de Cataluña.

La interrelación entre los planes supramunicipales de las comarcas centrales

Hasta aquí explicamos los resultados más relevantes del análisis comparado de los casos. Tras determinar de la especificidad de los PDU como “planeamiento intermedio”, o como “lo urbanístico supramunicipal”, abordamos dos discusiones sobre el rol instrumental de estos planes en un contexto más amplio; una centrada en la interrelación del planeamiento supramunicipal y otra en la construcción del proyecto territorial. La primer discusión parte de dos restricciones. Por un lado, debemos referirnos a los vínculos rígidos y genéricos entre los instrumentos que establecen la leyes y, por otro, a la ausencia de administraciones ejecutivas a nivel de las veguerías y de las áreas urbanas.

En este contexto, frente la histórica dificultad para formalizar un modelo posible de planeamiento, los responsables de la administración autonómica plantean una relación más abierta y flexible en la jerarquía de los instrumentos. En particular, cabe mencionar dos aspectos relevantes. El primero radica en promover la horizontalidad entre los planes supramunicipales para evitar la descoordinación sectorial. En concreto, la tematización normativa de las “tres capas” instaura una “estrategia común” para los departamentos, secretarías y empresas públicas de la Generalitat. Así, debido a esta estrategia común, la vertiente más operativa de los PDU se da en el caso de ausencia de los planes territoriales parciales. Esto se evidencia, por ejemplo, en el caso del PDU del Bages que, una vez aprobado, permitió avanzar parte del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales. El segundo criterio relevante radica en establecer dos ámbitos diferenciados de gestión y regulación según la lógica de la ciudad-territorio. Esta nueva clasificación del suelo supra-local se basa en el carácter estructural del sistema de espacios abiertos propuesto en el plan territorial. El primer ámbito se refiere a la “regulación de los núcleos consolidados” (confirmando el interés y la capacidad de los ayuntamientos para la gestión del suelo urbano). Mientras que el segundo ámbito –el negativo del primero– fija la “regulación del suelo no urbanizable” como competencia implícita de la Generalitat. Se refiere no solo a las protecciones, sino también al proyecto del paisaje y de la red viaria básica.

De manera complementaria, en los PDU se evalúa la forma del planeamiento vigente pero centrándose en el negativo, es decir, en la consideración de los asentamientos, como las “zonas” de la ciudad-territorio. Esto se evidencia, por ejemplo, en el PDU de la Conca d’Òdena donde se identifica la lógica de las iniciativas y áreas especializadas en el conjunto del área urbana. De este modo, los PDU constituyen un marco excepcional en el que las iniciativas fragmentadas del planeamiento municipal pueden evaluarse y reestructurarse a la luz del modelo territorial.

En síntesis, la metodología del Programa de Planeamiento Territorial radica en ajustar el contenido de los instrumentos según un proceso horizontal de acercamientos normativos y temáticos. En este caso, la flexibilidad de los PDU permite calibrar su alcance entre las directrices territoriales y la concreción extrema del planeamiento urbanístico.

Este último criterio, la horizontalidad de los instrumentos, da lugar a la segunda discusión relevante sobre el rol de los PDU en el

sistema de planeamiento: la construcción del proyecto territorial. Como se dijo, el sistema de planeamiento, disociado en los dos textos legales vigentes, determina dos desarrollos paralelos: la ordenación urbanística municipal y la ordenación territorial. No obstante, los responsables de la administración reformulan la interrelación entre los niveles de planeamiento evidenciando el nuevo carácter genérico de la ordenación física. Un tipo de ordenación que ya no es específica del municipio, sino de una nueva escala de ciudad. Por tanto, en esta última sección, verificamos cómo se complementan los proyectos del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales y los tres PDU analizados al inicio.

En el cuadro 1 podemos ver cómo la definición del proyecto territorial se apoya en el planeamiento territorial parcial, como marco de referencia regional, y en los PDU, como enfoque estructural de las áreas urbanas. En las filas de esta tabla se identifican las estrategias y elementos de ordenación de cada nivel de planeamiento considerando las tres capas como variables independientes. Mientras que en las columnas se expone la esencia proyectual de cada nivel de planeamiento como variables dependientes. A continuación comentamos las tres estrategias temáticas básicas.

Cuadro 1: Herramientas de diseño para una nueva escala de ciudad

| Tema proyectual | Variables | PROYECTO TERRITORIAL | |
|------------------|-----------------------|---|--|
| | | Plan territorial parcial | Plan director urbanístico |
| Infraestructuras | Esquema de transporte | Plurimodal | Intermodalidad |
| | Conectividad | Jerarquía de la red básica Reserva de suelo para nuevos trazados y desdoblamientos | Diferenciación entre la red interurbana y la intraurbana Resolución urbanística de la red |
| Espacios libres | Clasificación | Tipología de protecciones para los espacios libres | Desagregación de las protecciones para su encaje urbanístico |
| | Conectividad | Red sectorial de conectores | Diseño urbanístico de los conectores |
| | Paisaje | Unidades de paisaje | Paisaje como ámbito de gestión urbanística |
| Asentamientos | Forma de crecimiento | Estrategias de crecimiento y ámbitos de referencia | Morfología de los sectores de crecimiento |
| | Nodalidad | Vertebración de las polaridades urbanas | Identificación de las partes de la ciudad-región |
| | Equipamientos | Estándar según estructura nodal | Distribución de la intensidad de las actividades |

Fuente: elaboración propia

Proyecto de las infraestructuras

El primer tema del proyecto territorial, las infraestructuras, se apoya en tres elementos principales: el esquema de transporte, la conectividad y las condiciones para su ejecución. Por ejemplo, la propuesta del plan territorial parcial define un esquema plurimodal en favor del transporte colectivo. Si bien no entra en la ordenación del espacio urbano, fija la jerarquía de la red básica y las reservas urbanísticas necesarias. De manera complementaria, ahora, en la escala de las áreas urbanas, en el proyecto de los PDU se concreta la intermodalidad del transporte, conectando las diferentes redes, y otorgándole una mayor flexibilidad a la movilidad urbana. En particular, se resuelve la implementación urbanística del Eje Transversal Ferroviario, que vincula las tres conurbaciones con Lleida y Girona. Acorde a la definición de Manuel Herce (2004), se trata de una “propuesta de oferta” que pretende estructurar el territorio y superar los históricos criterios funcionalistas basados en la demanda

de circulación. Además, podemos interpretar este proyecto como una serie de actuaciones comprensivas y estructurales que en conjunto, ampliando el concepto acuñado por Solà-Morales (1987), funcionan como una verdadera “acupuntura territorial”.

Proyecto territorial de los espacios libres

La clasificación que se propone en el plan territorial parcial radica en una tipología de tres protecciones (especial, territorial y preventiva) diseñadas para reestructurar el suelo no urbano desde una perspectiva regional. Sin embargo, al reducir la escala al nivel de las áreas urbanas, es evidente que los espacios libres se corresponden con otro orden estructural. Por tanto, el proyecto “desagregado” de los PDU es el que permite encajar la tipología de protecciones regionales en las categorías genéricas del planeamiento municipal. En definitiva, como sugiere Ramón Folch (2003), el proyecto territorial de los espacios libres trasciende las regulaciones apriorísticas, ya que permite inventariar y regular todo el territorio, pero con diferentes grados de flexibilidad.

Proyecto territorial de los asentamientos

Por último, el proyecto territorial de los asentamientos se apoya en tres criterios transversales: la forma de crecimiento, la nodalidad y los equipamientos. En cuanto al crecimiento, el plan territorial parcial determina diversas estrategias para distribuir la nueva residencia y las actividades económicas. Además, para aumentar su eficiencia, en el plan territorial se consideran los asentamientos como la suma del suelo urbano y urbanizable, es decir, como “compartimentos estancos”. En cambio, para superar la clasificación del suelo como argumento estructural (y la ausencia de mecanismos de compensación), el proyecto de los PDU se refiere a la “lógica del territorio” según la morfología de los asentamientos en cada área urbana. Además del índice de crecimiento, la propuesta del plan territorial parcial determina una tipología de polaridades, según el peso urbano e institucional de los núcleos. Este *ranking* de ciudades es el argumento para la distribución de los futuros equipamientos de nivel superior. En cambio, el proyecto de territorial de los asentamientos permite superar el criterio genérico de los estándares y las reservas, considerando los equipamientos en un territorio amplio, según la intensidad urbana de las actividades que contienen, en línea

con el enfoque sensible sobre la forma de la ciudad y el territorio que planteaba Kevin Lynch a principio de los '60.

En definitiva, este descubrimiento del territorio como sistema (FOLCH, 2003, *op. cit.*) evidencia que “lo urbano” ya no puede concebirse desde el municipio, sino según la localización relativa de los asentamientos y el peso de las actividades en la región. Mediante el análisis comparado de las propuestas del plan territorial parcial y los PDU, podemos concluir que pese al gran salto de escala, los planes supramunicipales aún responden a la sensibilidad del proyectista.

Conclusiones

El proyecto territorial no comienza por esquemas abstractos o conceptuales, sino que está previsto para la formulación de intervenciones concretas. Así es como este tipo de aproximación proyectual, sobre un mismo territorio y en múltiples escalas, plantea nuevos argumentos para un urbanismo renovado. Argumentos que, a lo largo de este artículo, permitieron evidenciar la oportunidad de los PDU para la ordenación de áreas urbanas. En particular, analizamos tres casos pioneros, realizados para una misma región (las Comarcas Centrales), como respuesta a unas dinámicas de urbanización en común.

Los PDU son instrumentos excepcionales de planeamiento supramunicipal, camuflados en la Ley de Urbanismo, que permiten articular los múltiples niveles del modelo territorial. Sin embargo, en la práctica, la diversidad de enfoques evidencia que la oportunidad instrumental de los PDU trasciende la gestión plurimunicipal de las políticas territoriales. Estamos ante la posibilidad de un nuevo tipo de urbanismo y una nueva forma de entender el espacio urbano consecuente con el territorio de la ciudad real. Nos referimos a unos problemas y unas técnicas de ordenación específicas, propias de un planeamiento que podemos denominar “intermedio”.

Un planeamiento que debe atender necesariamente a múltiples escalas para descubrir la forma del territorio distorsionada por la gestión fragmentada de los municipios. Un planeamiento que, pese a la rigidez del marco legal, es estratégico en su implementación ad-hoc y que, pese a ser diferido, puede tener una vigencia prolongada, evitando las imágenes finalistas. Un planeamiento selectivo en sus temas y en su alcance normativo, capaz de incorporar la experiencia madura de los planes municipales, pero también de los planes regionales. Un planeamiento que no fuerza el territorio a unos límites estáticos, sino

todo lo contrario, se adapta a los problemas, a los procesos y a las coyunturas específicas de cada territorio. Un nuevo planeamiento capaz de introducir una reflexión nueva sobre “lo urbano” y sobre “lo local”, que ya no puede plantearse solo desde el municipio.

Además, este planeamiento intermedio tiene una significación más amplia con respecto al funcionamiento del sistema. En primer lugar, la implementación de los PDU permite superar la rígida segmentación de los niveles de planeamiento como resultado de las dos leyes que disocian el urbanismo de la ordenación del territorio. Sin embargo, esto hay que decirlo, la horizontalidad del sistema de planeamiento sólo se establece entre las figuras supramunicipales que impulsa la Generalitat. La ausencia de una administración intermedia a nivel de las áreas urbanas evidencia un estilo *top-down* argumentado principalmente en la racionalidad de los especialistas. En segundo lugar, el dialogo entre los planes supramunicipales determina un conjunto de elementos de ordenación que confirman un proyecto territorial unitario. Si bien “supramunicipal” puede ser una noción abstracta, el proyecto territorial permite operar en un campo de tensiones e incertezas para clarificar las contingencias en la transformación territorial, la capacidad disciplinar del urbanismo y el rol de la administración pública. Así, los planes territoriales parciales y los PDU pueden sustituirse o combinarse, justamente por que comparten un mismo proyecto. Como señala Campos Venuti (1994), plan y proyecto no son complementarios sino son co-presentes.

Por último, según los resultados obtenidos podemos señalar algunos caminos para profundizar esta investigación. Aún queda por ver si la gran orquestación del planeamiento supramunicipal aprobado resiste el largo plazo o crea mecanismos alternativos como parte del sistema. Además, sería interesante evaluar el uso de los proyectos de los PDU como plataformas preparadoras de acuerdos para impulsar “desde abajo” el planeamiento supra-local.

Después del esfuerzo de dos legislaturas para implementar los planes supramunicipales, postergados durante más de dos décadas, hoy sabemos que la ordenación del territorio es más que una moda, como ironizaba André Corboz (2001). El urbanismo en la escala supramunicipal es posible. Mediante esta investigación ponemos en valor algunas de las lecciones metodológicas del nuevo planeamiento intermedio.

Referencias

- ALBRECHTS, L. Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. **European Planning Studies**. Vol. 14, no. 10, pp. 1487–1500. November 2006.
- ASCHER, F. **Métapolis ou l'avenir des villes**. Paris: Editions Odile Jacob. 1995
- BUSQUETS, J. Nueve planes catalanes. **UR**. no. 2, pp. 24–48. 1985.
- CAMPOS VENUTI, G. Plan o proyecto: una falsa alternativa. **Ciudad y territorio**. Vol. 1-2, no. 59-60, pp. 55–60. 1984.
- CORBOZ, A. **Le Territoire comme palimpseste et autres essais**. Besançon: Éditions de l'Imprimeur, 2001.
- DE CARLO, G. Relazioni del seminario “**La Nuova Dimensione della Città - la Città Regione**”, Stresa, 19-21 Jan. 1962. Milan: Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali, 1962.
- DEMATTEIS, G. **Global networks, local cities**. *Flux*, (15), 17–23. 1994
- DE SOLÀ-MORALES, M. y PARCERISA, J. El urbanismo urbano. **Estudios Territoriales**. no. 24, pp. 33–51. 1987.
- ESTEBAN, J. El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode. **Espais Monografics**. no. 56. 2006.
- ESTEBAN, J. Perspectivas para la ordenación territorial. In: Font, A. and Sabaté, J. (eds.), **Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación**. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, pp. 67–88. 2003.
- FOLCH, R. (ed.) **El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación**. (p. 291). Barcelona: Diputació de Barcelona. 2003.
- FONT, A. La práctica del planeamiento urbanístico. In: Moya, Luis (ed.), **La Práctica del urbanismo**. Madrid: Síntesis, pp. 25–53. 2011.
- FONT, A. **l'explosió de la ciutat : morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city : morphologies**, (1. ed., p. 424). Barcelona: COAC. 2004
- GEDDES, P. **Cities in evolution**. (p. 241). London: Williams & Norgate. 1949.

Hall, P., & Pain, K. **The polycentric metropolis learning from mega-city regions in Europe**. London; Sterling, VA: Earthscan. 2006.

HERCE, M., Magrinyà, F., & Farrerons, J. M. **Construcció de ciutat i xarxes d'infraestructures** (p. 263). Barcelona: Edicions UPC. 2004.

INDOVINA, F. La metropolización del territorio. In: FONT, Antonio (ed.), **L'explosió de la ciutat: morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city : morphologies**. Barcelona: COAC, pp. 20–43. 2007.

LUDEVID, J. **Bases per a una estratègia territorial de les Comarques Centrals**. Barcelona: Diputació de Barcelona Àrea d'Infraestructures Urbanisme i Habitatge, 2002.

LYNCH, K. **The image of the city** (p. 194). Cambridge Mass.: MIT Press. 1960.

NEL·LO, O. Els plans directors urbanístics de Catalunya. **Espais Monogràfics**. no. 52, pp. 3–11. 2006.

NEL·LO, O. **Ciutat de ciutats: reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya**. Barcelona: Empúries, 2001.