

# El plan territorial

Amador Ferrer  
Manuel Herce

PID\_00146152



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Regulación legal, tipos de planes, competencias y vínculos...</b>	<b>7</b>
<b>2. El planeamiento de las áreas metropolitanas.....</b>	<b>12</b>
<b>3. El planeamiento territorial y las formas de gobierno en las grandes regiones.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Tendencias y contenidos de los planes territoriales.....</b>	<b>20</b>



## Introducción

El presente módulo se ocupa de los problemas de orden físico que afectan al territorio, en las distintas escalas en que éste puede ser considerado. El planeamiento territorial trata de afrontar estos problemas y canalizarlos mediante directrices, regulaciones normativas, esquemas de ordenación y definición de determinaciones para los planes o proyectos de escala inferior.

En primer lugar se trata de diferenciar las distintas figuras de planeamiento territorial según el ámbito al que se refieran, normalmente coincidente con otras divisiones territoriales de carácter político o administrativo. Las leyes de ordenación territorial definen, en cada estado o comunidad, los ámbitos que deben ser objeto de regulación mediante un plan de ordenación territorial.

Se distingue así entre planeamiento territorial y planeamiento urbanístico. Los tipos de planes y sus contenidos, así como las competencias para su redacción y aprobación, según se trate de planes territoriales o de planes urbanísticos, aparecen regulados respectivamente en las leyes de ordenación territorial o en las leyes de urbanismo. Las diferencias guardan relación sobre todo con la escala de tratamiento de los problemas y con la escala del plan, pero no únicamente: también los contenidos son distintos. Es una constante común en casi todas las formulaciones legales que la definición del régimen de la propiedad del suelo y, por tanto, la clasificación del mismo en suelo urbano, urbanizable o rústico, pertenece a los planes urbanísticos, aunque esta clasificación pueda venir condicionada por las determinaciones de los planes territoriales.

Se pasa a continuación a examinar el tema del planeamiento de las áreas metropolitanas –o conurbaciones urbanas–, en sus distintas variantes. Éste sería precisamente el ámbito en el que, como consecuencia de la naturaleza de los problemas a afrontar, los planes territoriales y los planes urbanísticos se encuentran. En el ámbito metropolitano, la gran complejidad de las cuestiones presentes exige un esfuerzo añadido no solamente para identificar correctamente los problemas, sino también para establecer los mecanismos necesarios para su regulación o resolución.

Precisamente, el análisis de diversas figuras de planeamiento territorial actual en regiones europeas que se acompaña permite entender mejor el contenido actual de este nivel de planeamiento.



## 1. Ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Regulación legal, tipos de planes, competencias y vínculos

Los distintos niveles de la ordenación territorial se definen con relación a los ámbitos geográficos que tienen una correspondencia política o administrativa, y que pueden ofrecer, por tanto, las dos condiciones necesarias para su formulación y desarrollo posterior: **capacidad de gestión** para hacer operativas las propuestas del plan, o para facilitar su ejecución, y **recursos económicos** que destinar al programa de actuaciones derivado del plan. En algunos casos, la proposición de niveles de ordenación territorial que no se corresponden –todavía– con los órganos de gobierno adecuados constituye precisamente una forma de forzar su constitución.

La legislación española vigente en materia de planeamiento urbanístico (Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 1975) distingue, al respecto, los siguientes tipos de planes:

- Los **planes directores urbanísticos** (o planes de coordinación supramunicipal), cuyo objeto es establecer las directrices para coordinar la actuación urbanística en un territorio regional, incidiendo de forma específica en las cuestiones relativas a las infraestructuras de transporte y de abastecimiento de agua y energía a escala regional, definición de criterios para la protección de los suelos no urbanizables y formulación del programa de suelo y vivienda para el conjunto del territorio objeto de planeamiento, con niveles referenciales de cuantía de suelo urbanizado a contemplar en los planes generales de ordenación urbana de cada municipio.
- Los **planes generales de ordenación urbana** a escala municipal, o planes reguladores.
- Los **planes parciales** de ordenación que desarrollarán los sectores de suelo urbanizable previstos por el Plan general de ordenación urbana del municipio contienen las determinaciones necesarias para la ordenación de la nueva pieza de ciudad, como desarrollo de las determinaciones de aquel plan general.
- Los **planes de mejora urbana** se refieren al suelo urbano ya edificado, con motivaciones de intervención sobre la ciudad consolidada de muy diversos órdenes y contenido similar a los anteriores.
- Los **planes especiales** se refieren a aspectos sectoriales de la ordenación urbanística y desarrollan estos aspectos en función de las previsiones del planeamiento territorial y urbanístico superior. Los objetivos pueden ser

### Ved también

Sobre los planes reguladores, podéis ver el módulo "Los planes urbanísticos en España".

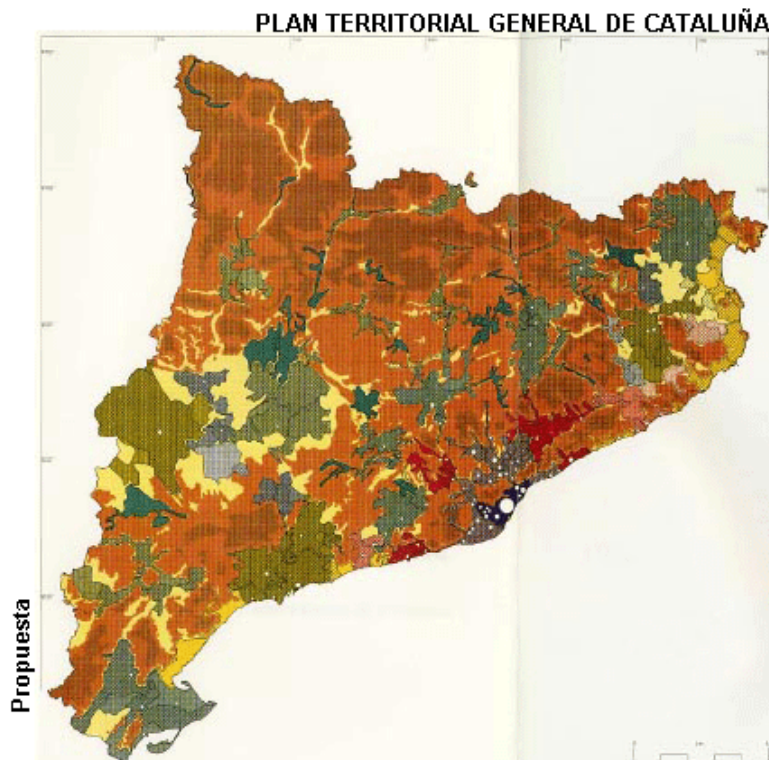
### Terminología

Los planes de mejora urbana también son llamados, en distintos momentos y lugares, planes de reforma interior, o simplemente planes especiales de ordenación.

muchos: la ordenación de recintos o conjuntos artísticos, la recuperación o mejora del paisaje urbano, la protección de determinados lugares, la implantación de establecimientos de turismo rural, la ejecución de obras de infraestructura, la concreción de la titularidad y uso de los equipamientos comunitarios, entre otros.

La Ley de Ordenación Territorial de Cataluña, de 1983, define cuatro tipos de planes territoriales que podrían ser de aplicación a una gran mayoría de situaciones:

- El **Plan territorial general**, en este caso referido a todo el territorio de Cataluña, cuyas determinaciones se refieren a las zonas homogéneas según su dinámica de desarrollo y situación socioeconómica; a la distribución de la población en el territorio y al sistema de ciudades; a la protección y conservación de los sistemas naturales de interés general para el territorio; a la conservación de los suelos de interés agrícola o forestal; a la previsión y emplazamiento de las grandes infraestructuras de comunicación, saneamiento y energía, u a otros equipamientos de interés general, y, finalmente, a las directrices que los planes de nivel inferior deberán desarrollar en sus respectivos ámbitos.



Plan Territorial General de Cataluña (1995)

- Los **planes territoriales parciales**, que se refieren solamente a una parte del territorio, que puede hacerse corresponder con niveles administrativos intermedios, como por ejemplo las regiones o las comarcas. Deben desarrollar las directrices del Plan Territorial General, y sus determinaciones concretan las directrices relativas a espacios de interés natural; a tierras de



valor agrícola o forestal; al emplazamiento más preciso de las infraestructuras; a la selección de las ciudades o poblaciones aptas para situar equipamientos de interés general; a la protección del patrimonio histórico-artístico y natural; a las previsiones relacionadas con el desarrollo socio-económico; y también a las determinaciones que deban asumir los planes urbanísticos que se redacten en su ámbito.

- Los **planes territoriales sectoriales**, por su parte, se refieren a determinados temas que son competencia del gobierno y su ámbito de referencia es todo el territorio de Cataluña. El objetivo de estos planes es el de prever, coordinar, establecer prioridades y ejecutar todo aquello relativo a uno de los ámbitos temáticos competencia del gobierno.
- Finalmente los **planes directores territoriales**, también referidos únicamente a uno o varios aspectos de entre los contenidos en los planes territoriales parciales, pueden redactarse para un ámbito territorial inferior al de las restantes figuras, en cualquier caso supramunicipal, siempre que se determine previamente la unidad orgánica responsable de su trámite y gestión.

Como puede observarse, la planificación territorial responde a objetivos de programación de las políticas de intervención en infraestructuras o de preservación de determinados espacios aplicables a un territorio, y que en general afecta y pretende coordinar las inversiones de los distintos departamentos de la Administración pública al respecto. Asimismo, hacer coincidentes las políticas de ordenación urbana de cada municipio con esas previsiones.

El origen del surgimiento de este nivel de planeamiento tiene mucho que ver con la propia concepción de los planes de regulación o desarrollo urbano, y que basan su filosofía en la diferenciación entre los componentes de la denominada estructura urbana (sistemas), que garantizan el funcionamiento del conjunto, y los espacios dependientes (zonas), sobre los que se ubican las actividades de habitación, producción y ocio.

Los componentes articuladores de la estructura urbana, normalmente redes de transporte pero también de abastecimiento de energía, tomaron una importancia superior a la ya relevante que le confería la urbanística anterior con la aparición de nuevas tecnologías de esas infraestructuras que implicaron el estallido de la ciudad compacta a mediados de la década de los años sesenta. El resultado fue la creación de áreas metropolitanas sobre el territorio de las principales ciudades, una nueva ciudad discontinua, desagregada en lo espacial y segregada en lo social, con residencia y trabajo alejados entre sí y, por tanto, dependiente de una creciente red viaria que soportara los *commutings* de tráfico; conformando una espiral de crecimiento donde las nuevas vías construidas bajo la excusa de resolución de atascos produjeron nuevos asentamientos so-

#### Ejemplos de planes territoriales sectoriales

El Plan de carreteras, el Plan de puertos, o el Plan de espacios naturales son algunos ejemplos de planes territoriales sectoriales.

#### Ved también

Sobre los planes reguladores, podéis ver el módulo "Los planes urbanísticos en España".

bre ellas que agravaron los problemas que pretendían resolver; en un periodo de abandono de ciudad y sustitución por nuevos sectores, de un urbanismo basado en la producción de plusvalías.

Y en la medida en que se constataba el poder organizador de las áreas metropolitanas, de los nuevos sistemas de ciudades, a las redes básicas de infraestructuras, y se las identifica como soporte de las interrelaciones económicas y sociales entre las actividades urbanas, las propias técnicas de planeamiento irán, progresivamente, poniendo el acento sobre el análisis de la lógica funcional de estas redes; como si su funcionamiento eficaz fuera la condición determinante de la mejor disposición de las actividades sobre el territorio.

La financiación por el sector público, directamente o por concesión, de la casi totalidad de esas redes de articulación territorial, y la constatación de sus efectos contradictorios en la extensión y transformación de la ciudad, fueron poniendo de relieve la necesidad de coordinación entre las diferentes esferas de la Administración, en tanto que protagonista de la creación de esas redes. Ello decantó la preocupación del planeamiento hacia niveles más regionales y metropolitanos, dejando la formalización del hecho urbano a los planes reguladores urbanos, sobre los que se tenía la aparente garantía de su eficacia según el paradigma normativo de zonificación ya consolidado.

Se consolidó, pues, una denominada planificación territorial, que asumió un papel previo y a menudo sustitutorio de la planificación urbanística; apareciendo un nuevo paradigma de planeación, sintetizado en un arquetipo que se conoce con denominaciones tales como máster *plans*, *schémas directeurs*, o planes territoriales: planes cuyo contenido es, fundamentalmente, definidor de las grandes redes territoriales de infraestructuras y de los equipamientos con capacidad de articulación del territorio (cuya realización, en general, corresponde a la Administración), y que vienen normalmente acompañados de estimaciones cuantitativas de los efectos que los denominados sistemas territoriales producirán sobre la distribución de la actividad económica, y que se completan con esquemas generales de la organización espacial de sus redes viarias y su zonificación.

El nuevo urbanismo de la planificación territorial aportaba interesantes instrumentos de análisis de los nuevos fenómenos urbanísticos y una aparente objetividad sobre las soluciones de ordenación, el dimensionado de infraestructuras y equipamientos, y sobre la estimación de las necesidades cuantitativas de preparación de suelo. También suponía la elaboración de un marco conceptual y de un conjunto de técnicas que dieran respuesta al hecho creciente de una ciudad extendida sobre el territorio que había dejado atrás las formas compactas; no por casualidad es de aquellos mismos años el surgimiento de las áreas metropolitanas como forma de gobierno.

Pero en la práctica suponía un **nuevo escalón en la "cascada" de planeamiento**, que confiaba a los planes territoriales la definición del esqueleto viario y la estructura general del territorio y a los planes de zonificación municipal la concreción de los usos detallados del suelo, cuya lógica producción dependía de la construcción de aquellas infraestructuras. Esquema de razonamiento aparentemente impecable pero de poca confiabilidad; ni las diferentes esferas de la Administración lograban, en general, ponerse de acuerdo en programas de inversión territorial a largo plazo (sometidos, por otra parte, a los cambios de políticas derivados de las alternancias de poder propias de los sistemas democráticos) ni los municipios podían esperar a la realización de esas infraestructuras para proceder a la aprobación de nuevos desarrollos urbanos.

Ello ha hecho, en la práctica, que se hayan aprobado pocos planes de ese tipo, y que los aprobados hayan optado por otros objetivos y contenidos. Cosa lógica si se tiene en cuenta que la denominada planificación territorial ha mostrado al respecto sus carencias y la debilidad de su influencia en la construcción de esas redes de infraestructuras; ésta se ha hecho, en el mejor de los casos, utilizando los instrumentos de planeamiento y legislativos específicos de cada objeto de competencia de un organismo de la Administración, en forma de planes sectoriales, pocas veces en concordancia con directrices territoriales definidas para el conjunto. Las jerarquías entre esferas de la Administración, incluso de la misma Administración, la distribución de competencias sobre esas infraestructuras, y la dificultad de establecer planes territoriales a largo plazo en un contexto cambiante de opciones políticas, ha hecho decantarse, por razones de aparente "eficacia", por políticas sectoriales.

## 2. El planeamiento de las áreas metropolitanas

El crecimiento demográfico de las ciudades a lo largo del siglo pasado ha conllevado la formación de conurbaciones entre ciudades y núcleos de población, que acaban soldándose para formar un único continuo urbano. Este mismo proceso provoca, a su vez, otros crecimientos inducidos más allá de dichos continuos urbanos, que no pueden ser interpretados al margen de las transformaciones globales que afectan a toda el área de influencia de la ciudad central. Es el proceso así llamado de metropolización.

La **metropolización** consiste en la configuración de un área urbana que agrupa a un conjunto de ciudades y territorios interdependientes en términos funcionales.

El proceso de expansión metropolitana adquiere características muy distintas según las circunstancias de cada país. No son comparables las áreas metropolitanas europeas<sup>1</sup>, con las áreas metropolitanas surgidas en Norteamérica<sup>2</sup>, ni con las aparecidas en las grandes ciudades del sudeste asiático (Bangkok, Singapur), o las áreas metropolitanas latinoamericanas (México, Río de Janeiro, Buenos Aires).

Una posible tipificación por grandes ámbitos geográficos, atendiendo de forma sintética a las características y tendencias demográficas, la actividad económica, los modelos y procesos de urbanización, y las teorías de la ciudad, sería la siguiente:

- **Ciudades consolidadas.** Ciudades de larga trayectoria histórica que han adquirido un alto grado de madurez y estabilidad. Incluye básicamente las grandes ciudades europeas: centroeuropeas (Amsterdam, Berlín, París); nórdicas (Estocolmo, Helsinki); mediterráneas (Barcelona, Roma, Nápoles, Atenas).
- **Ciudades post-industriales.** Ciudades cuyo crecimiento fue debido a la industrialización, y que han sufrido o sufren dinámicas decadentes, y han recuperado o tratan de recuperar sus áreas centrales. Incluye: USA-Frostbelt (Boston, Cleveland, Baltimore, Filadelfia); UK-Midlands (Birmingham, Liverpool, Manchester, Glasgow); y la región Rhin-Ruhr (Colonia, Düsseldorf, Essen, Dortmund).
- **Ciudades paradas.** Incluye las ciudades de economía planificada (o ex-planificada) o con escasa dinámica económica, en situación de suspensión o colapso: antigua URSS (Moscú, San Petersburgo, Kiev, Cetinje); Cu-

<sup>(1)</sup>Dentro del grupo de áreas metropolitanas europeas, también hay que diferenciar claramente las distintas formaciones metropolitanas: el área londinense, París y su *banlieu*, la *Randstad* holandesa, el área del Rhin-Ruhr en Alemania, etc.

<sup>(2)</sup>Dentro del grupo de áreas metropolitanas norteamericanas también hay que diferenciar el proceso de la costa este de las grandes ciudades centrales, como Chicago, Detroit, Mineapolis, y éstas del fenómeno metropolitano de Los Angeles.

ba (La Habana, Trinidad); tercer mundo/dinámicas marginales (Dakar, Jartum, Addis-Abeba).

- **Ciudades recientes.** Ciudades de origen reciente o muy transformadas por la fuerte dinámica de crecimiento económico y demográfico: USA-Sunbelt (Houston, Dallas, Alburquerque, San Antonio); Pacific Rim (Bangkok, Singapur, Hong-Kong, Shanghai), Japón (Tokio, Osaka) y China; nuevas ciudades proyectadas (Brasilia, Ciudad Guayana) o especializadas (turismo, *business*, universidad).
- **Ciudades explosivas.** Grandes metrópolis con crecimientos espectaculares en las últimas décadas, debidos principalmente a la inmigración rural: tercer mundo/dinámicas inducidas: grandes metrópolis (Cairo, Lagos, Bombay, Yakarta, México, Lima, Río de Janeiro).

Valga esta pequeña introducción únicamente como observación preliminar demostrativa de la complejidad del fenómeno metropolitano y de las dificultades para afrontarlo desde una perspectiva únicamente territorial o urbanística. Valga también como indicador de la especificidad de cada contexto geográfico y socioeconómico, y de la necesidad de hallar vías de aproximación *ad hoc* muy diferenciadas entre ellas. Podemos, por tanto, otorgar al planeamiento metropolitano un sentido amplio, que iría desde las formulaciones estratégicas hasta las acciones directas puntuales, pasando por toda la gama de instrumentos intermedios. En algunos casos, la dinámica de crecimiento y la urgencia de los problemas que hay que afrontar reclama la formulación de "planes de choque", dirigidos a unas pocas cuestiones acuciantes y prioritarias.

Podemos sintetizar el proceso de expansión metropolitana, en este contexto, a partir de dos fenómenos complementarios: la paulatina pérdida de peso relativo de las áreas centrales respecto del conjunto metropolitano, por un lado, y la progresiva reducción de las diferencias entre el corazón metropolitano y el resto del territorio, tanto en términos de densidades como en dotaciones de lugares de trabajo, equipamientos, infraestructuras e incluso de renta.

Resumiendo mucho, podemos decir que el proceso de metropolización a que nos referimos se caracteriza por tres factores:

- 1) la tendencia a la dispersión de los asentamientos urbanos en el territorio;
- 2) la progresiva descentralización de las actividades productivas, que emigran del centro hacia localizaciones en las que maximicen sus economías de escala;
- 3) la difusión territorial de las dotaciones los servicios y las infraestructuras, incluyendo las actividades comerciales y lúdicas.

Las implicaciones territoriales de estas dinámicas metropolitanas son asimismo visibles, y se traducen en:

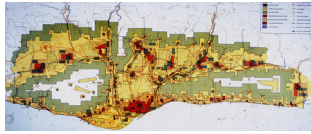
- el rápido incremento de la movilidad de las personas sobre el territorio metropolitano, con el consiguiente aumento de la demanda de infraestructuras de transporte privado y público,
- el aumento significativo del consumo de suelo para localizar en el territorio los distintos usos residenciales, económicos y de servicio colectivo,
- la agudización de los problemas, cuando no la obsolescencia, de los cascos urbanos o centros históricos, abandonados por la población joven y frecuentemente socialmente segregados, y
- las dificultades para adecuar las estructuras administrativas y de gobierno a la realidad territorial de los problemas de ordenación urbanística.

Es en este contexto donde la posibilidad de planes territoriales o urbanísticos de ámbito metropolitano pueden ser instrumentos eficaces para ciertos niveles de problemas. Los planes territoriales metropolitanos tendrían competencia en el nivel de las infraestructuras generales, en el de la protección de los grandes espacios naturales y en el de la ordenación del suelo no urbanizable, así como en la asignación global de los usos en el territorio. Sin embargo, en el ámbito más estricto de la conurbación o continuo urbano, correspondiente al corazón del territorio metropolitano, la posibilidad de planes directores metropolitanos se ofrece como una alternativa interesante para la definición de las políticas de suelo y vivienda, para la coordinación de las inversiones en la red viaria secundaria (o metropolitana) y en las infraestructuras de transporte, para la ordenación de los usos residenciales, industriales y comerciales de nue-

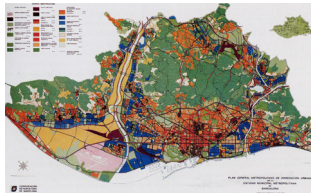
va planta en el territorio, para la consecución de un sistema de parques metropolitanos, para la localización de los equipamientos comunitarios supramunicipales, o para la protección u ordenación más detallada del suelo rústico.

### Planes metropolitanos de Barcelona

El caso de la ciudad de Barcelona es paradigmático: el primer plan metropolitano aparece en el año 1953, para un ámbito de 27 municipios en torno a la ciudad; se formula después, en 1968, un plan director metropolitano para un ámbito muy superior, que únicamente es aprobado a efectos indicativos y como avance; finalmente el Plan general metropolitano de 1976 recupera el ámbito inicial y ordena detalladamente el conjunto del territorio (a la manera y escala de un plan general de ordenación urbana de un municipio suma de veintisiete unidades municipales, que perviven reconduciendo de forma contundente su dinámica congestiva).



Esquema director del área metropolitana de Barcelona de 1968 (160 municipios)



Plan general metropolitano de 1976 (la conurbación de 27 municipios)

### 3. El planeamiento territorial y las formas de gobierno en las grandes regiones

Gran parte de los objetivos y contenidos diversos que presentan en la actualidad los planes de nivel territorial tienen que ver con la irrupción de nuevos objetivos, respuesta a los fenómenos descritos en el apartado anterior, y con la propia organización del Gobierno del territorio que se da en cada país.

Los organismos de Gobierno de las áreas metropolitanas, en cuya existencia y competencias descansaba la posibilidad de control y desarrollo del contenido de los planes directores o territoriales, se constituyeron en algunas de las grandes metrópolis del planeta en torno a los años sesenta y setenta, comenzando a desaparecer una década más tarde y siendo sustituidos a menudo por agencias especializadas con competencias en un determinado servicio público, que precisaba de ámbitos mayores que el de la ciudad central (transporte, agua, medio ambiente, residuos sólidos, etc.). A medida que el ámbito de intervención de las autoridades estatales y de esas "agencias especializadas" aumentaba, se generó una reacción municipalista, acentuada por demandas descentralizadoras, de afirmación de "intereses locales" y de reivindicación de gestión de proximidad, que tenían en la elección popular un referente legitimador, y que hace difícil el resurgir de autoridades únicas de gobierno metropolitano.

Y, sin embargo, la realidad metropolitana existe más compleja que antes, más necesitada de políticas públicas comunes o coordinadas entre las instituciones de gobierno, que abarcan además nuevos campos de actuación, de carácter social, de promoción económica, de seguridad ciudadana, de cultura ambiental, de proyección internacional, etc. Por ello, y en aquel contexto, a partir de la década de los noventa se desarrollan distintos experimentos de revitalización metropolitana, con tiempos distintos en Europa y en América latina.

En el ámbito europeo se producen dos fenómenos aparentemente contrapuestos. Por una parte, se proponen nuevos marcos políticos, de matriz "clásica", que no se implementan luego, como ocurre con la ley italiana de "ciudades metropolitanas" de 1990. Por otra parte, se van configurando, de forma pragmática, nuevas instituciones más flexibles, como ocurre con las "aglomeraciones" francesas o con la "autoridad del Gran Londres" (que no reproduce *el Greater London Council* que había suprimido el Gobierno en la década de los ochenta).

En América latina, la gobernabilidad metropolitana se mantiene débil, pero la existencia de estructuras "regionales" fuertes (en Estados más o menos federales) parecería ofrecer un marco de solución. Por ahora, sólo ha permitido desarrollar políticas metropolitanas sectoriales, aunque en algunas grandes ciudades la necesidad de políticas metropolitanas integrales ha adquirido fuerza



política, como por ejemplo en Buenos Aires, pero que paradójicamente sólo se ha formalizado en la Constitución de la ciudad, mediante el Plan urbano ambiental, es decir, reducido al municipio.

No hay soluciones simples ni sencillas, pero todas apuntan hacia:

- Más cooperación entre los municipios de un área metropolitana.
- Mejor coordinación en el transporte y la planificación de los usos del suelo.
- Uso estratégico de los instrumentos económicos.

Es decir, la cultura del planeamiento y la gestión de las áreas metropolitanas ha superado la simple gestión compartida o atribuida a un ente de nivel territorial superior de la prestación de algunos servicios obviamente metropolitanos (transporte, abastecimiento de agua, eliminación de residuos) y el "gran planeamiento" territorial (sistemas generales, grandes infraestructuras, definición de zonas urbanizables y zonas protegidas).

En cuanto a las formas de gobernabilidad de las áreas metropolitanas, las soluciones son muy diversas. No existe un único tipo de estructura metropolitana de aplicación universal a todas las realidades urbanas del momento. Las diferentes soluciones definen un mapa de numerosos casos únicos sólo comprensibles a partir del análisis concreto de las circunstancias históricas y presentes de cada localidad.

### **Gobiernos metropolitanos**

Así, por ejemplo, han aparecido auténticos gobiernos metropolitanos en algunas regiones alemanas (Stuttgart, Hannover, etc.), o francesas (Lille, Burdeos, Estrasburgo o Lyon) o en Londres (desde 1998); pero las competencias de estas estructuras metropolitanas se centran, en general, en los temas estratégicos o de coordinación: en planificación urbana y territorial, asistencia técnica, y coordinación de actividades entre los diferentes niveles de administración; transportes y movilidad; desarrollo económico, y ligado a éste, el turismo, cultura, deporte y ocio; infraestructuras de comunicación y de servicios; eliminación y tratamiento de los residuos, y protección del medio ambiente incluyendo el entorno natural.

Las comunidades urbanas tienen una serie de competencias, que varían según los modelos; en el caso francés incluyen servicios básicos como el transporte, el agua y el saneamiento, la red viaria, la planificación general, la creación y equipamiento de zonas de vivienda, la renovación y rehabilitación urbana, las zonas industriales, los servicios de protección civil, etc.; estas comunidades urbanas, con acuerdo de los municipios que la componen, pueden también asumir competencias en equipamientos socioculturales y deportivos, sanitarios, medio ambiente.

La forma de elección y su estructura organizativa también presentan muchas variaciones. La necesidad de apoyo popular y de profundizar la democracia local hace que actualmente empiecen a difundirse los modelos de gobierno

metropolitano de elección por sufragio universal, aunque predominan las organizaciones de segundo nivel formadas por representantes de los gobiernos locales del área urbana. Son generalmente éstos los que deciden la constitución de los órganos directivos de la estructura metropolitana, como es el caso de la *Communauté Urbaine de Lille* o el Consejo del área metropolitana de Helsinki.

La organización orgánica y funcional de estos gobiernos y administraciones se relaciona directamente con sus competencias. Así, la *Greater London Authority* gira alrededor del alcalde-ejecutivo, supervisado por la Asamblea, y cuatro agencias funcionales que responden a las cuatro grandes líneas de actuación. El Gobierno de Lille se organiza en departamentos según sus competencias.

En otras regiones urbanas, la gobernabilidad metropolitana se ha organizado transfiriendo a niveles administrativos locales o regionales ya existentes en la estructura estatal las responsabilidades metropolitanas para la gestión del desarrollo urbano. Este nivel puede ser la provincia, el departamento, la región, el condado, como por ejemplo el condado de Estocolmo, la región Ile de France de París o la provincia de Milán. Esta solución responde tanto a la necesidad de dotar a las regiones urbanas de sistemas de gobernabilidad potentes, como a la voluntad de no generar más niveles de gobierno y administración.

El carácter de las estructuras existentes depende de la organización territorial y política del estado, pero en términos generales podemos decir que la atribución de funciones metropolitanas a un nivel administrativo superior representa una regionalización del tema metropolitano. Una estructura de gobierno regional asume todas o parte de las funciones de gestión del área metropolitana, sobre la base fundamentalmente de la transferencia de las competencias de niveles superiores o de las estructuras periféricas del estado. La región urbana en sentido amplio aparece como el territorio de solución de la gestión metropolitana. Algunas son estructuras muy especializadas mientras otras tienen un carácter más general.

Sin embargo, la superposición de actuaciones de diferentes niveles de administración sobre un mismo territorio da lugar a situaciones complejas no exentas de alianzas y conflictos para la competencia en la prestación de servicios, la poca representatividad de los municipios en los niveles administrativos superiores y los mecanismos de financiación.

Pero la mayoría de las áreas metropolitanas no disponen de gobiernos metropolitanos o autoridades con funciones metropolitanas, sino que han desarrollado soluciones *ad hoc* para la coordinación general del desarrollo o para temas específicos, especialmente la planificación territorial, los transportes y la movilidad, las temáticas medioambientales o la promoción exterior de la re-

gión urbana. En general, el origen de estas estructuras de gobernabilidad es la voluntad de los gobiernos locales de estos territorios de cooperar, voluntad que se ve más o menos incentivada por los gobiernos regionales o centrales.

### **Bolonia y la *città metropolitana***

En el año 1994, 51 de los 60 municipios de la provincia de Bolonia firmaron un acuerdo de la *città metropolitana*, manifestando así su compromiso con un nuevo gobierno metropolitano. En 1999, el Gobierno italiano quería impulsar la creación de gobiernos metropolitanos en las áreas urbanas más grandes del país, otorgando a los gobiernos regionales la responsabilidad sobre su desarrollo, y las provincias tenían que asumir el rol de gobierno metropolitano. En la práctica, y éste es el caso de Bolonia, las autoridades regionales han fracasado, y el mérito boloñés ha sido sobre todo de los municipios que integran la provincia.

El carácter de la organización o las cooperaciones intermunicipales está definido tanto por la escala de actuación como por las competencias de estas estructuras. En los últimos años se han desarrollado numerosas fórmulas de cooperación supramunicipal basadas en la colaboración voluntaria o incentivada desde niveles superiores de los diversos gobiernos locales de un área urbana para una serie de temas que se consideran estratégicos.

### **Ejemplos de cooperación supramunicipal**

Algunos ejemplos de cooperación supramunicipal son los siguientes: el *Stadsregio* de Róterdam, el *Comité Oresund* del conjunto urbano Copenhague-Malmö, las asociaciones de planificación que suponen las *agences d'urbanisme* francesas, las *juntas metropolitanas* de Portugal, las organizaciones de planificación y protección medioambiental de Grecia o los *forums* de Planificación del Reino Unido.

En suma, es posible un nivel de planificación territorial, pero adaptado a esa organización del territorio y a los objetivos en que se basa, tal como se muestra en las experiencias que se comentan en el apartado siguiente.

## 4. Tendencias y contenidos de los planes territoriales

La definición del contenido mínimo de una política territorial, regional o metropolitana no sigue ningún manual. En general, las políticas metropolitanas tienen que tender a reforzar los principios de coordinación, estrategia y subsidiariedad. La coordinación entre los diferentes municipios y entre las diferentes administraciones que actúan sobre el territorio se tiene que dar en los temas básicos de desarrollo, usos del suelo, transportes y medio ambiente, y ligada a todos ellos, la fiscalidad. Los cambios de contexto han llevado a que temáticas como la cohesión social, a través de la solidaridad territorial, o bien la promoción exterior del área se conciban dentro de esta línea de cooperación. Junto con la coordinación, la política metropolitana tiene que tener un claro carácter estratégico con poderes ejecutivos o mecanismos de actuación e impacto en ámbitos como la planificación.

De los usos del suelo y la movilidad (desarrollo residencial, servicios de transporte, infraestructuras, desarrollo de actividades económicas), el desarrollo sostenible (protección medioambiental, gestión de recursos, etc.) o la promoción económica. La aplicación del principio de subsidiariedad es esencial. En principio no hace falta crear instituciones para la prestación de servicios que se pueden prestar al nivel más próximo al ciudadano, y se tienen que centrar los esfuerzos en aquellos servicios cuya calidad y eficacia requieren una prestación a una escala diferente de la de barrio o el municipio.

El desarrollo de las estrategias territoriales es una de las principales funciones de las estructuras metropolitanas o regionales de gobierno, de modo que éstas se consolidan como una forma de gobernabilidad estratégica, flexible y participativa. Las estrategias territoriales integrales tienden a sustituir la planificación territorial clásica y ocupan el vacío existente entre la planificación estratégica y el desarrollo por proyectos.

La planificación territorial clásica se transforma. Se consolida una concepción regional del desarrollo urbano, basada en una creciente cooperación intermunicipal promovida sobre la base de la consolidación y reforzamiento de los gobiernos locales, y las formas de consulta informal o voluntarias.

La revalorización de los factores territoriales en el entorno de la construcción europea, la sociedad del conocimiento, la globalización y los procesos de expansión urbana, sumados a la imperiosa necesidad de desarrollar sistemas de gobernabilidad potentes, lleva a enfatizar la importancia de la gestión estratégica del territorio.

Así, los nuevos enfoques en la ordenación del territorio y el urbanismo se caracterizan por la incorporación de la dimensión estratégica, la revalorización del proceso de concertación, la integración de las políticas sectoriales, la incorporación de la dimensión de la sostenibilidad y el desarrollo de sistemas de gobernabilidad. Estas dimensiones se concretan en la estrategia territorial que tiene diferentes formas de expresión, desde los planes territoriales hasta la visión, pasando por planes estratégicos.

### Esquema



Esquema resumen de las estrategias ligadas a nuevos paradigmas de organización territorial

El desarrollo de una estrategia territorial a nivel de región urbana funcional o de aglomeración no representa una sumisión jerárquica de las estrategias y planes locales, sino la apertura de un proceso de negociación y consenso con los diferentes intereses comunitarios que se dan en el territorio. La existencia de una estrategia global no es incompatible con la existencia de estrategias locales globales (de municipio o de barrio) o sectoriales.

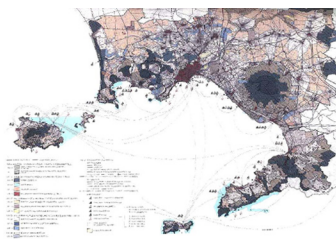
Las estrategias locales tienen que estar en línea con los objetivos globales para el territorio. Los mecanismos de gobernabilidad tienen que asegurar la coherencia de todas las estrategias que se desarrollan sobre él, sobre todo si algunas de ellas llevan a actuaciones que pueden tener un claro impacto en otras áreas y otros sistemas funcionales (por ejemplo, localización de grandes superficies comerciales).

Entre las experiencias más recientes destacan las siguientes:

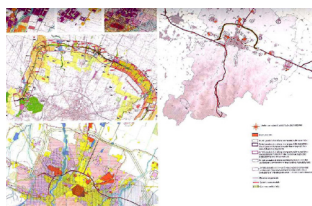
- Berlín: Programa de Desarrollo Regional Conjunto
- Birmingham: The Birmingham Community Strategy
- Bolonia: Esquema Director Territorial Metropolitano
- Copenhague: Copenhague Finger Structure Plan

- Estocolmo: Plan Regional para el Desarrollo del Condado de Estocolmo (RUFS)
- Lille: Schéma Directeur développement et d'Urbanisme de Lilla Métropole
- Lisboa: Plan regional de Ordenação do Território del area Metropolitana de Lisboa (PROTAML)
- Londres: Spatial Development Strategy
- Lión: Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise (SDAL)
- Munich: Stadtentwicklungsplan (Plan de ordenación urbana estratégica)
- Roma: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)
- Rotterdam: The Rhine City Planning and Environmental Agreement. The Phoenix Agreement

Estas experiencias europeas muestran una variedad de objetivos, entre los que se pueden destacar principalmente la organización interna del espacio metropolitano para mejorar la competitividad económica; la mejora de la calidad de vida y del territorio, muy ligada al desarrollo sostenible; la facilitación de la movilidad y la accesibilidad interna y externa al territorio metropolitano; la mejora de la cohesión social a nivel metropolitano y el contrarrestar los desequilibrios derivados de los procesos de globalización; el posicionamiento y promoción internacional dentro de áreas de actuación específicas (región báltica, arco mediterráneo, arco alpino, etc.).



Estrategias y políticas metropolitanas en el Plan de Nápoles



Corredores de articulación metropolitana en el Plan de Milán

Urbanismo que incorpora criterios de sostenibilidad y de respeto del entorno. Por ello, los planes físicos o urbanísticos y su gestión posterior deberán tender a conseguir los objetivos generales siguientes que ahora se formulan como hipótesis de trabajo:

- Los planes de urbanismo deben potenciar y aplicar en su contenido las ventajas ecológicas de las ciudades, a la vez que introducir el medio ambiente y el paisaje en el modelo de ordenación territorial. El territorio for-

malizado en forma de paisaje concreto, de cada ciudad y de su propia diversidad, es el elemento base de la planificación urbanística.

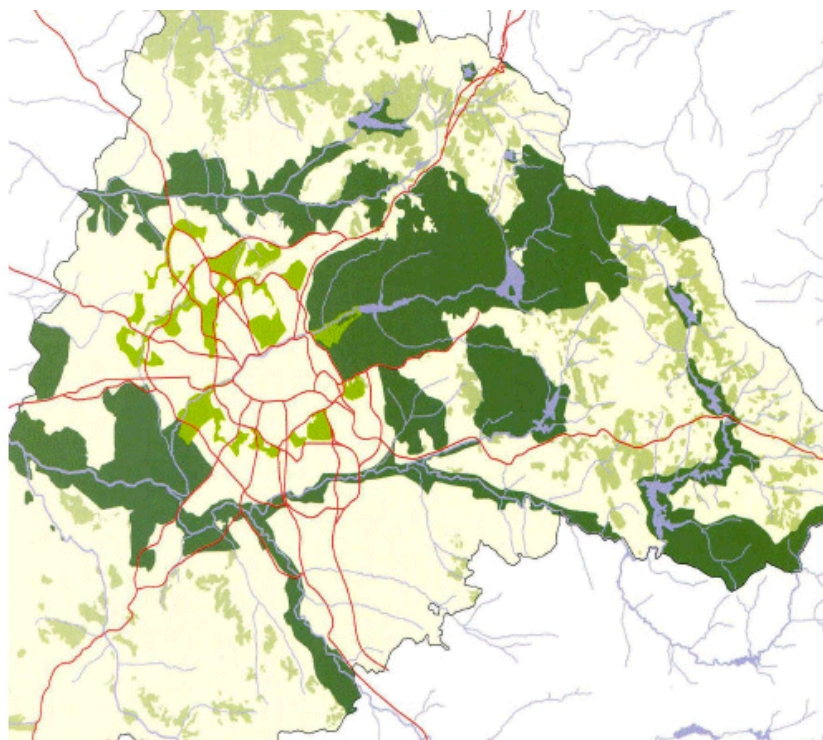
- Han de superarse los modelos de planificación urbanística tecnocrática, que se basan sólo en análisis cuantitativos de la población y de las actividades, y las visiones y análisis planimétricos, que pueden y deben completarse con otros enfoques más cualitativos, como la diversidad de paisaje, el análisis del agua y del suelo, el clima y la diversidad geográfica. Este tipo de enfoque requiere saltar la escala local para pasar a visiones más amplias: la visión territorial.
- Los planes de urbanismo deben ordenar las ciudades en función de las condiciones físicas del lugar. Para ello, deben proceder a combinar la zonificación (los elementos de cantidad sobre la base de las condiciones de uso y edificación) y la estructura urbana (los elementos de infraestructura de los servicios generales).
- El plan físico se tiene que centrar en la definición concreta de la relación entre superficie total y densidad zonal, distancias máximas y forma urbana global, zonificación de los usos y los medios de transporte, etc. Ello puede incidir en la reducción de los costes de transporte o de las tasas de los desplazamientos individuales y los movimientos obligados de las personas, entre residencia y trabajo.

Así, los corredores ecológicos, entendidos como conectores del sistema natural, son la base de los denominados "planos verdes" que definen la primera determinación de los planes urbanísticos de las áreas metropolitanas de Zurich, Valencia e Ille de France (trama verde de aglomeración) y otros.

### **London Ecology Unit**

En Londres la entidad metropolitana London Ecology Unit redacta las determinaciones de tipo ambiental (espacios de protección, zonas y políticas de actuación, proyectos de impulso y regulación, corredores ecológicos y matriz de sostenibilidad), que aplicará a sus propios planes y son de directa traslación a la *Spatial strategycs* o Plan metropolitano.

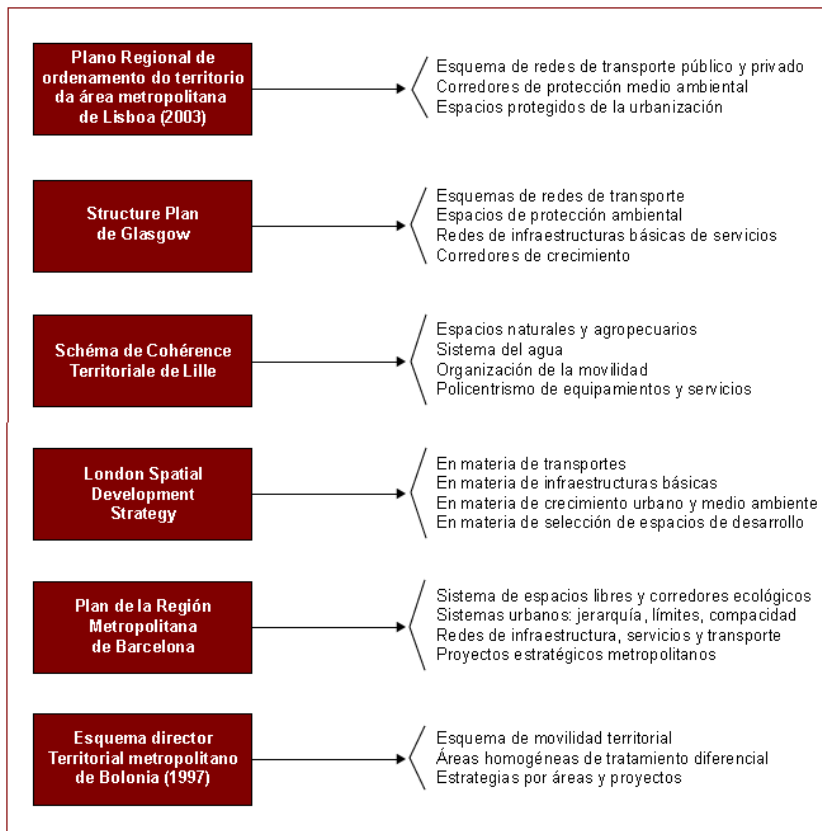
Otros planes metropolitanos o regionales incorporan directamente su concepción del espacio natural como determinación básica previa que configura el resto de determinaciones que tienen que ver con el desarrollo urbanístico del sistema de ciudades. A este respecto, hay que destacar, también, el *Plano de ordenamento de la región metropolitana* de Lisboa que sigue el mismo enfoque y con propuestas ambientales que se alejan de la visión de reserva para plantear acciones positivas pactadas entre el poder regional y los poderes locales.



Corredores ecológicos en el Plan de la región de Madrid

**Resumen**

En el siguiente esquema tenéis un resumen de los principales contenidos de algunas de las experiencias que hemos tratado en este apartado.



Resumen del contenido de planes territoriales actuales