

PLANES FUERA DEL SISTEMA

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

Pablo Elinbaum

Universitat Internacional de Catalunya, Laboratorio Área de Urbanismo

Mail: pabloelinbaum@riurb.com

RESUMEN

Luego de medio siglo de intensos procesos de urbanización, los límites municipales, con los que generalmente se asociaba la escala local, entran en contradicción y anacronismo con las dinámicas territoriales contemporáneas. Los nuevos patrones urbanos se explican mejor con el concepto de 'área urbana' cuya ordenación suele abordarse desde la ambigua y fluctuante escala sub-regional. Así, la necesidad de abordar conjuntamente fenómenos locales y regionales, entra en contradicción con los sistemas de planeamiento convencionales y con la subsidiariedad de las estructuras administrativas históricas. El objetivo de esta comunicación radica en evidenciar la innovación y la especificidad del planeamiento de las áreas urbanas. En particular, se explora el carácter heurístico de los instrumentos, focalizando en cómo permiten re-definir las escalas territoriales de 'lo local' y 'lo regional', e implícitamente la idea de ciudad y su gobernanza. Para este fin, nos apoyaremos en un estudio de caso comparado de tres planes de escala intermedia, coetáneos, implementados de forma ad-hoc y referidos a modelos socioculturales europeos diferentes. Argumentamos que 'lo urbano' debe restablecerse en cada experiencia de planeamiento de forma ad-hoc, utilizando la escala intermedia como un instrumento no solo de diseño sino también de gobernanza para superar los niveles tácitos y estáticos de los sistemas de planeamiento.

Palabras clave: Escalas territoriales, sistemas de planeamiento, áreas urbanas, re-escalamiento

ABSTRACT

After half a century of intense urbanization, municipal boundaries -those generally associated with local scale- show explicit contradiction regarding current territorial dynamics. New urban patterns are more related to the concept of 'urban area' and the ambiguous and fluctuating sub-regional scale. Thus, the need to jointly address local and regional phenomena challenges conventional planning systems and the subsidiarity of historical administrative structures. The aim of this paper is to evidence the innovation and specificity of recent urban areas' management. In particular, we explore the heuristic nature of intermediate planning instruments, focusing on how they re-define the territorial scale of 'the local' and 'the regional', and implicitly the idea of the city and its governance. To this end, we rely on a multiple case study of three recent plurimunicipal plans, implemented in an ad-hoc manner, and referred to different European cultural models. We argue that intermediate design and governance instruments allow rearranging a meaningful scale for "the local", overcoming tacit and static levels of planning systems.

Keywords: territorial scales, planning systems, urban areas, rescaling

1. INTRODUCCIÓN

Luego de medio siglo de intensos procesos de urbanización e integración territorial (Nel-lo & Muñoz, 2004; Indovina, 2003), los límites municipales ya no expresan de manera unívoca la escala de lo local. Los nuevos patrones urbanos se explican mejor mediante el concepto 'área urbana', que deriva de la idea de conurbación acuñada un siglo atrás por Patrick Geddes (1915). Las áreas urbanas son unidades plurimunicipales que representan una conurbación distintiva, unificada e interdependiente, económica y socialmente (Berry et al, 1968; Smart, 1973; Van der Laan, 1998). Asimismo se caracterizan por la complejidad funcional (relaciones de jerarquía variable y pluri-direccionales), morfológica (policentralidad, dinámicas de concentración y dispersión de la urbanización), y administrativa (formas de gobierno vs. formas de gobernanza) (Elinbaum 2013). El planeamiento de las áreas urbanas no se corresponden con ninguno de los niveles de los sistemas de planeamiento convencionales (local, regional, nacional). Así pues, la ordenación y gestión del desarrollo de estos territorios se considera implícitamente en los planes regionales y municipales (Farinós, 2004). Sin embargo, la necesidad de abordar conjuntamente fenómenos urbanísticos y regionales, y la ausencia de administraciones directas para la escala fluctuante e intermedia en la que se identifican las áreas urbanas (Elinbaum, 2014), entra en contradicción con el principio de subsidiariedad del planeamiento asociado la estructura administrativa tradicional (municipio, comarca, provincia, región, etc.) (Galiana & Vinuesa, 2010).

El fenómeno de las áreas urbanas pone en evidencia que, por un lado, las escalas territoriales encajan mal con algunos los ámbitos administrativos estáticos e históricos y, por otro, que en la práctica se suele forzar el desarrollo territorial a la idealizada cascada de los niveles de los sistemas de planeamiento (Brenner, 2003; Bassols, 2004). En cambio, la 'escala intermedia' en la que se tratan los problemas de ordenación de las áreas urbanas puede apoyarse en los procesos de gobernanza, que permiten integrar en cada experiencia de planeamiento "lo local", "lo regional" y "lo rural" (Swyngedouw, 1997), tal como se evidencia en una nueva generación de planes plurimunicipales.

El objetivo de esta comunicación radica en evidenciar la innovación y especificidad de los instrumentos de planeamiento de las áreas urbanas. En particular, se pretende explorar cuál es el marco administrativo, el alcance normativo y las estrategias para la ordenación física, la programación de las actuaciones y la gestión de las áreas urbanas. Asimismo se enfatiza la potencialidad instrumental del planeamiento de las áreas urbanas para integrar los problemas de múltiples escalas territoriales.

A partir de estos objetivos, argumentamos que la escala de las áreas urbanas no solo se refiere a cuestiones locales sino también a problemas regionales y, por tanto, los instrumentos para ordenarlas deben tener un alcance híbrido y necesariamente selectivo. 'Lo local' y 'lo regional' debe restablecerse en cada experiencia de planeamiento para superar los niveles tácitos y estáticos del marco legal, redefiniendo la escala como un ejercicio ad-hoc no solo de ordenación física sino también de gobernanza. El planeamiento de las áreas urbanas permite relocalizar 'lo urbano' en una fluctuante 'escala intermedia', es decir, a partir de la consideración simultánea de fenómenos locales y regionales.

Para demostrar esta hipótesis realizamos un análisis comparado de tres planes realizados para la ordenación de áreas urbanas. La selección de los casos se basa en tres condiciones tipológicas: (1) los ámbitos de planeamiento no coinciden con ninguna administración previa, (2) el contexto de los casos se corresponde con modelos socioculturales europeos diversos (Nadin & Stead, 2008; Comisión Europea, 1997), y (3) los planes son coetáneos ya que se redactan en la primera década de este siglo.

Con miras a enriquecer los resultados, se han escogido planes correspondientes a áreas urbanas con diferente tamaño y población según los parámetros de las Áreas Urbanas Funcionales Europeas (Antikainen, 2005), que tengan una relevancia regional y local, sin alcanzar la influencia política e institucional que tienen las metrópolis de la red transnacional en los sistemas de planeamiento. Así pues, escogimos un área urbana pequeña (con una población menor a 50.000 habitantes), otra mediana (cuya población se encuentra entre los 50.000 y 200.000 habitantes) y otra grande (cuya población se encuentra

entre los 250.000 y 1.000.000 de habitantes). En concreto estudiaremos el Plan Director Urbanístico de la Cuenca de Òdena (España), el Plan Local de Urbanismo Intercomunal para la Aglomeración de Agen (Francia), y la Estrategia Espacial Integrada de North Northamptonshire (Inglaterra) (ver tabla 1). En cuanto a los principales datos primarios y secundarios, nos apoyamos en informes y documentos de planeamiento, artículos y libros científicos, sitios institucionales en Internet, charlas informales, entrevistas 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 a los niveles estáticos de planeamiento. En la segunda parte se analizan tres experiencias recientes de planeamiento que permiten evidenciar la especificidad y de la ordenación de las áreas urbanas. Por último se discute el resultado de la comparación de los casos a partir de siete variables independientes (el marco institucional, el estilo de planeamiento, el alcance, las pautas de gestión, programación y participación en el proceso de elaboración de los planes), y se presentan las conclusiones.

<i>Denominación original</i>	Pla Director Urbanistic de la Conca d'Òdena (España)	Plan Local de Urbanisme Inter-communal D'Agen (Francia)	Core Sapatial Startegy of North Northamptonshire (UK)
<i>Denominación texto</i>	Plan de Òdena	Plan de Agen	Plan de North Northamptonshire
<i>Superficie (km²)</i>	203	435	878
<i>Población</i>	66000	92042	263607
<i>Densidad (Hab. / Km²)</i>	325	212	300
<i>nº de administ. locales</i>	11 (municipios)	29 (comunas)	4 (distritos)

Tabla 1. Datos básicos de los casos. Fuente: elaboración del autor.

2. NIVELES DE PLANEAMIENTO Y DINÁMICAS TERRITORIALES: ESCALANDO LAS ÁREAS URBANAS

La evolución de los procesos de urbanización induce un elenco conceptos y neologismos que, desde los años noventa, aparecen para dar nombre a nuevos fenómenos urbanos (Vicente, 2003), entre los que cabe mencionar, en primer lugar, el concepto seminal de conurbación acuñado por Patrick Geddes hace más de un siglo. Geddes (1915) estudia los fenómenos de concentración de la población y extensión de la ciudad como resultado de la revolución industrial. La ciudad industrial comúnmente se identifica con la idea de 'metrópolis' como aquella ciudad central o dominante, con la cual otras ciudades menores tienen claras relaciones de dependencia. A partir de la evolución del concepto 'metrópolis' podemos distinguir dos claros enfoques según el tipo de argumentación, uno cuantitativo y otro cualitativo. Realizados inicialmente en Norteamérica, los estudios del fenómeno metropolitano arrancan con el enfoque cuantitativo de los trabajos seminales de Kingsley Davis y Hans Blumenfeld. Davis (1959) realiza un primer esfuerzo de clasificación de las áreas metropolitanas mediante criterios de población y tamaño. Mientras que Blumenfeld (1976) incorpora la dimensión temporal acuñando el concepto de *commuting* que se convierte en el factor más claro de la condición metropolitana.

En cambio, la complejidad del modelo metropolitano europeo requiere para su análisis un enfoque de carácter cualitativo (Aquarone, 1961; Font, 1972; Esteban, 1991). En lugar de metrópolis, diversos autores se refieren al concepto de "ciudad-territorio" [*city-region* en la literatura sajona (Healey 2009)], como expresión de una realidad articulada en un conjunto de "áreas urbanas" funcionalmente relacionadas, aunque espacialmente separadas (Esteban, 1991, op. cit; Font, 2004; Indovina, 2007). 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 del sesenta. El término “ciudad-territorio” pretende evitar la implicación del concepto “región”, como dimensión fijada desde el punto de vista geográfico y administrativo (Esteban, 1991, *op. cit.*). En cambio, confirma un fenómeno fundamentalmente urbanístico que en muchos casos no se corresponde con la región histórica. Así, el concepto “ciudad-territorio” es un intento pionero de sistematizar algunas dinámicas territoriales teniendo en cuenta un tipo de planeamiento capaz de superar la idea de ciudad como continuo edificado que se contrapone al espacio de las áreas no ocupadas o rurales (Quaroni & De Carlo, 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 abiertas (De Carlo, 1962, *op. cit.*).

Además de las características morfológicas, el concepto de ciudad-territorio evoluciona en la actualidad según la idea de “espacio de flujos”, donde la movilidad de bienes, personas e información configura las denominadas Regiones Urbanas Funcionales [*Functional urban regions* (FUR)].¹ Entre diversos autores, la consideración de la ciudad-territorio como un espacio de flujos es abordada por G. Dematteis (1994), que propone el concepto de “modelos urbanos en red” basado en la identificación de “redes multipolares” y por G. Dupuy (1998) que analiza el sistema de ciudades a partir de la evolución tecnológica de las redes de servicio, materiales y virtuales. Pese a que no hay un único paradigma que explique el concepto de “ciudad-territorio” (Neuman & Hull, 2009), siguiendo a Healey (2009), podemos considerarlo en general como un dispositivo organizativo de las áreas urbanas y un elemento capaz de explicar las dinámicas territoriales.

En la práctica del planeamiento, las dinámicas territoriales de relación y dependencia se consideran en tres niveles básicos, el nacional, el regional y el local.² El planeamiento de los ámbitos nacionales, o autonómicos, se corresponden con temas propiamente sectoriales como las redes de las grandes infraestructuras y los 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 concretan espacialmente las políticas y estrategias de ordenación territorial de manera general, incorporando consideraciones y objetivos propios de la planificación económica, casi siempre centrados en el argumento del equilibrio o reequilibrio territorial (poblacional, funcional, medioambiental, social, etc.). El segundo nivel corresponde al planeamiento de los ámbitos regionales o provinciales que suelen abordar aspectos específicos como las opciones residenciales, el transporte colectivo (especialmente el ferrocarril de cercanías y la intermodalidad), y la definición del sistema nodal territorial (los puntos de centralidad, la red de centros históricos, la localización de actividades conflictivas como las grandes superficies comerciales, etc.). En general, los planes regionales integran los temas que se suelen tratar de forma sectorial. Por último, el planeamiento de los ámbitos locales suelen precisar y concretar las determinaciones del planeamiento regional en un ámbito geográfico más reducido. En particular, abordan la escala urbana concretando las acciones dirigidas al tratamiento por sectores de suelo ocupado (mantenimiento, mejora o reforma de tejido y espacios públicos). Asimismo abordan la clasificación de los regímenes de suelo y de la calificación de los diferentes sectores urbanos en cuanto a los usos, actividades y aprovechamientos edificatorios.

La articulación de los tres niveles mencionadas mediante la denominada ‘cascada de los niveles de planeamiento’ y su correlación con las escalas territoriales es un común denominador en prácticamente todos los países europeos, más allá de las particularidades de cada legislación (Herod, 2011). No obstante, las escalas no solo se refieren a un fenómeno ‘areal’ como la extensión de los ámbitos administrativos, sino sobre todo al carácter de los problemas y de los patrones urbanos (Folch, 2003). En este sentido, la escala

¹ Las FURs, primeramente definidas por B. L. Berry (1976) en los años setenta son retomadas recientemente por Peter Hall (2006) para su estudio Polynet. Las FURs tienen una concepción flexible y adecuada a los nuevos fenómenos urbanos, aunque su utilidad es predominantemente estadística. Existe una FUR siempre que se cumplan dos premisas básicas: la preexistencia de una relación entre al menos dos nodos (dos pueblos, por ejemplo) y que exista un intercambio de bienes, personas o información con una frecuencia continua (diaria).

² 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 diferentes tipos de planes puede explicarse según una estructura general compartida.

ambigua o fluctuante de las áreas urbanas casa mal con los ámbitos administrativos históricos (municipio, comarca, provincia, etc.) y con los niveles estáticos del sistema de planeamiento. Por tanto, ¿cómo debe abordarse el fenómeno de las áreas urbanas en el planeamiento? Algunas experiencias recientes permiten evidenciar la especificidad instrumental de una nueva generación de planes capaces de integrar la escala local y la regional en una nueva escala intermedia, redefiniendo implícitamente la idea de ciudad y su gobierno. A continuación presentamos tres casos.

3. TRES PLANES PARA LA ORDENACIÓN DE LAS ÁREAS URBANAS

3.1. Plan Director Urbanístico de la Cuenca de Òdena (España)

Los Planes Directores Urbanísticos (PDUs) son una normativa espacial de los planes regionales, que se implementan como marco para coordinar las actuaciones municipales e inducir la institucionalización de las áreas urbanas. El caso del PDU de la Cuenca de Òdena se redacta 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 (1983). Tras la recuperación de la democracia en España, la implementación de la Ley de Política Territorial le otorga 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 –veguerías– se superponen a las provincias españolas, convirtiéndose en el nivel de referencia para todo el sistema de planeamiento (Nel-lo, 2011). De este modo, los planes territoriales parciales, redactados para cada veguería, tienen el doble objetivo de reequilibrar las regiones y sustituir ‘de hecho’ el plan nacional. Sin embargo, los planes para las veguerías no tienen suficiente alcance normativo como para influir en la ordenación de las áreas urbanas.³ Por esta razón se implementan los planes directores urbanísticos que son capaces de ordenar ámbitos plurimunicipales mediante instrumentos de carácter comprensivos similar al de los planes locales.

En particular, la morfología de la Cuenca de Òdena puede sintetizarse en tres componentes territoriales principales: la conurbación alrededor de Igualada, la llanura con forma de *cubeta* y el desfiladero de Capellades (la única conexión natural de la comarca con Barcelona), donde se concentran diversas infraestructuras lineales enmarañadas. El ámbito del plan se ajusta al límite de la conurbación de once municipios permitiendo identificar claramente el sistema de asentamientos en un sub-sistema central, un sub-sistema secundario y una serie de núcleos satélites (Figura 1). Si bien la aglomeración funciona previamente de forma integrada, el PDU se utiliza para articular las partes de la estructura urbano junto con las áreas de crecimiento previstas.

En el área urbana de la Cuenca de Òdena se evidencian problemas como el bajo nivel de protección de sus llanuras agrícolas, la baja disponibilidad de suelo apto para urbanizar, la dispersión de algunas actividades industriales y terciarias, la descoordinación de las actuaciones locales, 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 de base agrícola. A partir de estos problemas, los objetivos principales del plan son (a) incrementar el peso urbano de los núcleos maduros y unificar los núcleos de baja densidad, (b) articular los componentes urbanos y territoriales incorporando los parques conectores intermunicipales y un sistema de transporte colectivo intermodal, y (c) reestructurar la centralidad prefigurando la estructura policéntrica de la ciudad ampliada, potenciando los nuevos ejes cívicos.

³ Esta situación se agrava debido a la fragmentación del marco legal del planeamiento en la mencionada ley de política territorial y la ley de urbanismo, encargada de regular el planeamiento local.

En concreto, en el plan se propone una nueva zonificación polivalente para articular mejor 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 mediante propuestas 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, el tamaño acotado del ámbito permite profundizar en la ordenación del espacio urbano para completar los tejidos existentes, localizar nuevos parques conectores y, en algunos casos, modificar la ordenación o el régimen del suelo, como en las áreas con riesgos geológicos.⁴

En definitiva, el Plan de Òdena es un instrumento poco innovador en cuanto a su estilo de planeamiento, propio de la tradición morfológica española e italiana de los '80 y '90. Sin embargo, es más que un masterplan plurimunicipal; la innovación de este plan radica en la capacidad para "traducir" las políticas regionales al código urbanístico de los planes municipales del área urbana.

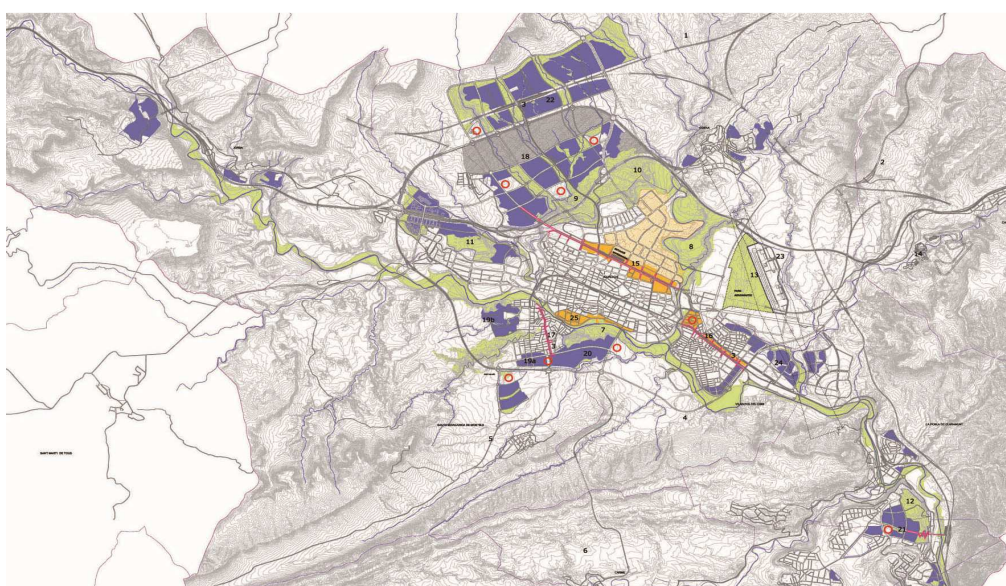


Figura 1. Equipamientos supramunicipales y áreas de nueva centralidad

Fuente: Plan Director Urbanístico de La Cuenca de Ódena, 2008

3.2. Plan Local de Urbanismo Intercomunal de la Aglomeración de Agen

Los Planes Locales de Urbanismo Intercomunal (PLUi) son instrumentos con carácter abierto y tendencia comprensiva; tienen un enfoque estratégico y, al mismo tiempo operativo. El alcance potencial de los PLUi permite incluso cuestionar las directrices del planeamiento regional, dejándolas prácticamente sin efecto. 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'.⁵ Con 36.551 municipios (*Communes*), Francia contiene casi la mitad del total de municipios europeos. El hecho de que el 80% de ellos tenga menos de 1.000 habitantes convierte el "minifundismo municipal" en un elemento característico de la organización territorial del Estado francés. Ante esta situación el gobierno nacional estimula las agrupaciones locales voluntarias o mancomunidades mediante incentivos económicos para mejorar la prestación de ciertos servicios y elaborar planes supramunicipales. Existen dos tipos de mancomunidades, los Sindicatos (*Syndicats*) y las Comunidades Urbanas (*Communautés Urbaines*). A efectos del planeamiento, los sindicatos no cuentan con fiscalidad propia, aunque suelen ser el ámbito idóneo para

⁴ En el momento en el que se redacta el PDU de la Cuenca de Ódena, este instrumento aún no cuenta con las competencias para reclasificar el suelo. La reglamentación de los PDU ha tenido algunas modificaciones para incrementar 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.

⁵ Las leyes Grenelle pretenden impulsar una planificación más integradora del territorio y, con este fin

desarrollar el planeamiento de carácter supramunicipal, los denominados 'Esquema de Coherencia Territorial' [*Schema de Coherence Territoriale* (SCoT)].⁶ En cambio, las mancomunidades con fiscalidad propia –las comunidades de aglomeración con más de 50.000 habitantes– paulatinamente adquieren competencias para la ordenación urbanística. Entre el umbral de población y la disponibilidad de un presupuesto propio, la formación de las mancomunidades constituye un episodio singular de coyuntura política local para gestionar el presupuesto para las grandes obras públicas a nivel del área urbana.

Para garantizar la participación local, se propone redactar los PLUi mediante acuerdos de trabajo "con" los municipios. En este sentido, no son solo instrumentos de carácter operativo, sino que además incorporan un componente estratégico. La lista de actores públicos y privados esenciales se mantiene abierta para flexibilizar el desarrollo y la gestión de los PLUi, como se evidencia en la Comunidad de Aglomeración de Agen, uno de los recientes casos paradigmáticos de planeamiento mancomunado.⁷

La cooperación intercomunal en Comarca de Agens (Pays de Agen) surge en los años 60, por iniciativa de 5 comunas, para gestionar las actividades económicas y la protección de las áreas inundables. En 2013, con 30 años de vigencia, la aglomeración pasa de 12 a 29 municipios con 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 los componentes de la escala regional, como el río Gironne que inicialmente era un borde del área urbana y ahora, en la última configuración plurimunicipal, se convierte en el principal elemento de vertebración del sistema de ciudades.

El área urbana de Agen presenta problemas básicos como la pervivencia de la actividad agrícola, la necesidad de reducir el consumo de suelo, reestructurar las áreas periurbanas, el gran vaciamiento de viviendas y el impacto de las decisiones de la planificación sobre el clima. Asimismo resulta imperioso revisar el plan de viviendas para influir en el consumo de energía inducida por la gran oferta residencial, y en las opciones de transporte para servir a los veintinueve municipios de la mancomunidad.

Con este fin se redacta el Proyecto de Ordenación y Desarrollo Durable [*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 promueve la ordenación compacta de los asentamientos (previéndose la construcción de 5.500 viviendas para el año 2025), reduciendo un 30% la tendencia del consumo de suelo anual y un 60% del suelo urbanizable disponible (figura 2). El tercer tema es la ordenación de las actividades económicas y los equipamientos para evitar la segregación funcional y promover las polaridades secundarias. Por último, en el plan se aborda la ordenación de la movilidad y el transporte previéndose la conectividad de las áreas periurbanas, el completamiento de una red de bici-sendas integrada y la construcción de una nueva estación intermodal en Agen como motor para la regeneración urbanística. Tras casi medio siglo de historia, la masa crítica de área urbana de casi 100.000 habitantes le permite al gobierno de la mancomunidad concretar objetivos ambiciosos como ubicarse en la red del TGV o desarrollar un área de actividad económica competitiva a nivel regional y nacional.

⁶ El SCOT es una herramienta de planeamiento implementada para garantizar la coherencia de las acciones municipales, como la vivienda, los servicios, el desarrollo económico, la calidad del medio ambiente, aunque no es vinculante para la clasificación del suelo. Es un proyecto de planificación a medio plazo en el que se establecen lineamientos generales para un horizonte de 10 a 15 años.

⁷ Este plan ha sido 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 Garnier, Claire (coor.) (2012) Union Régionale des CAUE d'Aquitaine, Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement, Aquitaine, y Malfilâtre, Yves (coor.) (2013), Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur Assurer la réussite d'une réforme essentielle. Conseil Général de l'environnement et du Développement Durable, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie, République Française

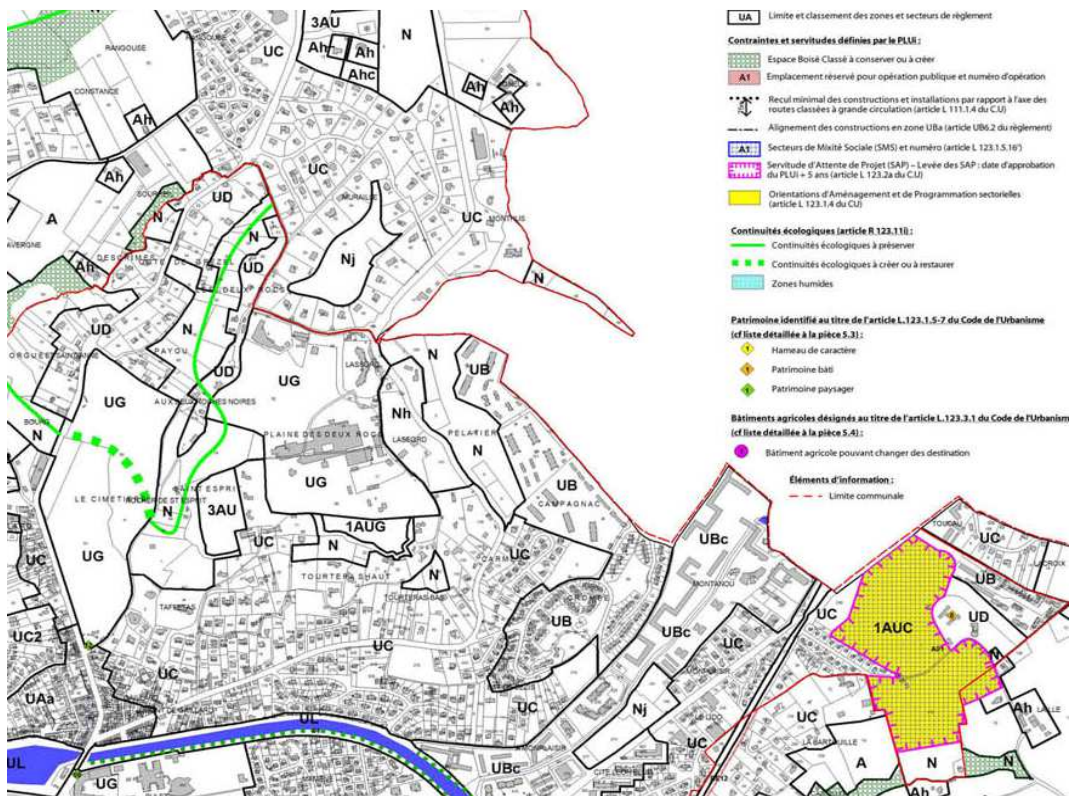


Figura 2. Zonificación selectiva.

Fuente: Plan Local de Urbanismo Intercomunal de la Aglomeración de Agen, 2013

3.3. Estrategia de Planeamiento Integrada de North Northamptonshire

Las Estrategias de Planeamiento Integradas [*Core Spatial Strategies*] son instrumentos que permiten vincular el modelo espacial de las áreas urbanas y los objetivos de desarrollo regional utilizando el crecimiento económico para promover la sostenibilidad en las agendas locales. Éstas estrategias deben considerar la Ley Nacional de Planificación para las comunidades sostenibles y las Estrategias Regionales. Sin embargo, pese a la tradición centralista de la planificación inglesa, las Estrategias de Planeamiento Integradas, implementadas por la Ley de Planeamiento de 2004, evidencian que la planificación de las áreas urbanas ‘desde abajo’ es posible. La ley de 2004 supone la reestructuración del sistema administrativo nacional. Los Planes de Estructura y los Planes Locales se reemplazan por las Directrices para el Desarrollo Local [*Local Development Frameworks*] que se componen de una serie de Documentos de Desarrollo Local [*Local Development Documents*] y de Planificación Complementaria [*Supplementary Planning Documents*]. Asimismo, las Estrategias Regionales, redactadas por las Asambleas Regionales, sustituyen a los conflictivos Planes de Estructura [*Structure Plans*] que hasta ese momento eran los documentos de planificación prioritarios. A nivel nacional, tras la Ley Nacional de Comunidades Sustentables de 2007, se implementan las Estrategias Comunitarias [*Sustainable Community Strategies (SCS)*] como una política a largo plazo para el bienestar económico, social y ambiental de las áreas urbanas, pero con autoridad local. Cada capital comarcal debe desarrollar una estrategia comunitaria “para promover o mejorar el bienestar económico, social y ambiental de su área de influencia, contribuyendo al desarrollo sostenible en el Reino Unido”.⁸ Este contexto legal induce a que el gobierno de las principales ciudades trabaje voluntariamente con el resto de municipios de su área urbana, con el sector privado y los actores individuales, para acordar el contenido de la estrategia comunitaria. En la práctica esta estrategia puede implementarse mediante una asociación local para el planeamiento integrado [*Joint Planning Unit*]. Este es el caso de la Unidad de Planeamiento de North Northamptonshire, formada en 2007.

⁸ Great Britain. "Sustainable Communities Act 2007". The Stationery Office.

North-Northamptonshire es un nombre nuevo, la institucionalización de una ciudad 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, trabajan a través de una Comisión Mixta de Planificación [*Joint Planning Committee*] para crear la Estrategia de Planeamiento Integrada para la ordenación 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 para impulsar un plan de desarrollo plurimunicipal: la localización estratégica en el centro de Inglaterra, los enlaces con las redes de transporte regional, nacional e internacional, y su proximidad al corredor Oxford-Cambridge, y la calidad del paisaje rural y urbano que distingue cada núcleo. Asimismo cabe destacar la relativa asequibilidad de la vivienda y la disponibilidad de los sitios de empleo en comparación con cualquier otra área ubicada dentro del radio de una hora de Londres. Sin embargo, el área urbana presenta un bajo rendimiento en diversos aspectos clave 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, especialmente en relación al transporte público, que representa el 4% de los desplazamientos. En cuanto a los asentamientos, las áreas centrales de algunos núcleos se encuentran degradadas en términos físicos y sociales, mientras que los nuevos desarrollo urbanos presentan una baja calidad de diseño. Pese a la gran autocontención de los desplazamientos por trabajo (76%), la mano de obra cualificada es relativamente baja.

A partir de los problemas planteados, el alcance del Plan de North Northamptonshire se basa en seis temas y objetivos básicos: (1) establecer una sólida red de asentamientos capaz de aumentar la autosuficiencia, reteniendo el gasto público en la escala local; (2) potenciar la movilidad para asegurar la conectividad de los núcleos dentro y más allá del área urbana, ampliando el carácter pluri-modal e intermodal del transporte; (3) ampliar la red de espacios libres de acceso público, que contemplen áreas multifuncionales (turísticas, patrimoniales, de ocio, de gestión del agua, etc.); (4) proveer servicios y equipamientos 'locales' (a nivel de los barrios) y 'estratégicos' para aquellas demandas supra-locales como la salud, el transporte interurbano, o la educación, (5) distribuir la nueva residencia según las directrices regionales y las necesidades locales, que contemplan la construcción de 4.000 a 6.000 nuevas viviendas en el área urbana, y (6) promover el crecimiento económico, para mantener un equilibrio entre la construcción, la diversidad tipológica de las viviendas y la creación de nuevos empleos; siendo ésta última la política correlativa a todas las otras.

El Plan de North Northamptonshire debe considerar la Ley Nacional de Planificación para las comunidades sostenibles y las Estrategias Regionales de Milton Keynes y del South Midlands. A nivel regional, en el plan se decide el papel de las grandes ciudades, los pueblos más pequeños y los centros de servicios rurales. Mientras que a nivel local, el plan define diez normativas detalladas para guiar la nueva residencia y garantizar la calidad del paisaje. En definitiva, el plan establece un modelo territorial en múltiples escalas [*vision*] en el que se explican y relacionan todas las estrategias espaciales, siendo esencial para atraer inversiones y competir con otras zonas urbanas y las regiones (figura 3).

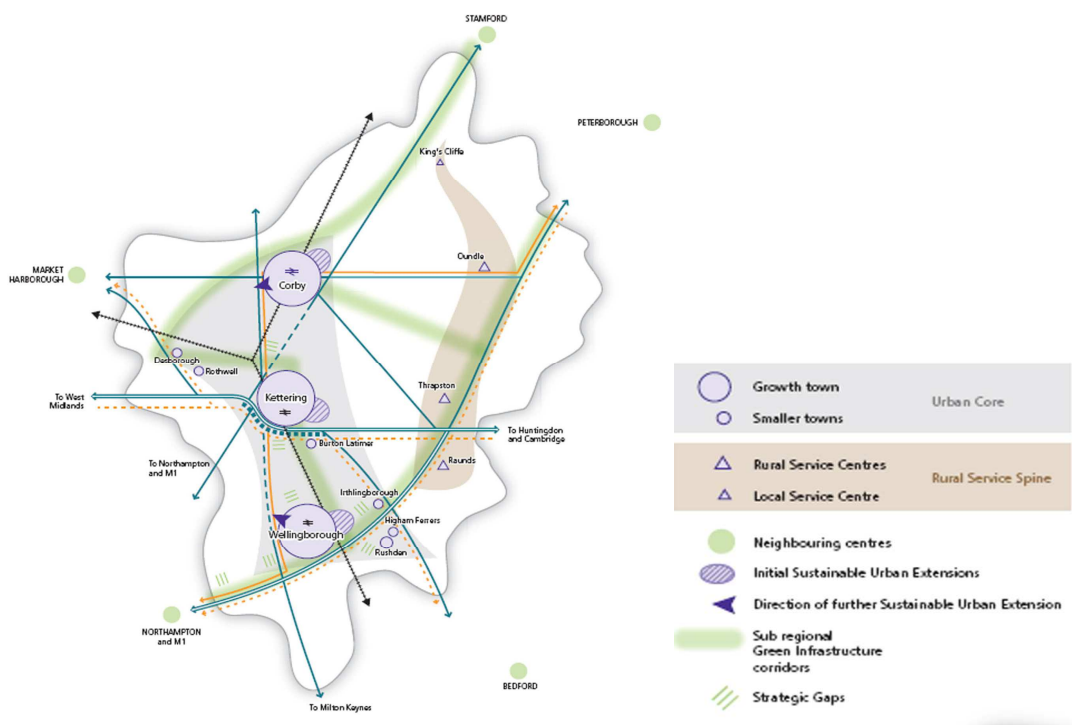


Figura 3. Modelo territorial [key diagram].

Fuente: Estrategia de Planeamiento Integrada de North Northamptonshire, 2007

4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS: LA ESPECIFICIDAD DEL PLANEAMIENTO INTERMEDIO

Hasta aquí hemos podido confirmar que los planes para la ordenación de las áreas urbanas no pueden ser instrumentos estándar. Sin embargo, mediante el análisis comparado de los casos, podemos generalizar algunas variables específicas del planeamiento intermedio 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 del plan (tabla 2).

4.1. Instituciones a medida

Al igual que las áreas metropolitanas, las áreas urbanas se caracterizan a menudo por la convergencia de instituciones sectoriales y administrativas superpuestas con diferentes competencias. 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 como referencia para la asociación plurimunicipal (Elinbaum, 2013b). En este contexto, por un lado, diversas organizaciones privadas, no gubernamentales, o de base comunitaria siempre han intervenido por encima de los ámbitos administrativos locales para el desarrollo de las áreas urbanas, pero a menudo sin un claro liderazgo o articulación institucional (Allen, 2003). Por otro lado, a partir del paradigma de la sostenibilidad algunos gobiernos nacionales implementan instrumentos para la racionalización administrativa y el reequilibrio territorial como se evidencia en las primeras leyes de descentralización o de solidaridad territorial francesa, en la ley de cooperación local inglesa y en la ley de política territorial catalana. Leyes que pretenden inducir la asociación plurimunicipal, a veces delegando competencias de planeamiento, otras obligando a la cooperación, o bien promoviéndola mediante incentivos económicos. Así, el planeamiento de las áreas urbanas puede ser un instrumento de los sistemas de planeamiento vertical para inducir 'desde arriba' la cooperación plurimunicipal y el desarrollo de las ciudades intermedias como nodos estratégicos para el reequilibrio territorial. Tal es el caso del Plan de Ódena, una 'extensión normativa' del Plan regional de las Comarcas Centrales. En este caso, la implementación del plan es un primer paso para introducir a los

actores locales en el régimen de la ciudad-territorio, aunque el marco institucional permanece asociado al gobierno autonómico, encargado de redactar y gestionar todos los planes supramunicipales.⁹

En cambio, el planeamiento de las áreas urbanas también es una oportunidad para conformar instituciones “a medida” capaces de implementar políticas y delimitar ámbitos de gestión plurimunicipales horizontales y desde abajo. En este sentido, las aglomeraciones de comunas francesas –creadas con el fin de reducir el número de municipios– no han dejado de crecer. Tanto es así que la “revolución plurimunicipal” podría agotar el contenido del planeamiento regional, como se evidencia en la superposición del Plan de Agen y el Plan director de las Comarcas Agenianas (SCOT Pays Agenais). Del mismo modo, el aumento de competencias en materia de planeamiento y gestión de las ‘asociaciones 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 previsiones 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 es totalmente contrapuesto a al origen de las administrativas locales estáticas. Las áreas urbanas no constituyen un nuevo nivel 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 re-equilibrio y descentralización, introduciendo la “diferencia” en las visiones idealizadas de los modelos territoriales verticalistas e isótropos.

4.2. El estilo híbrido de los modelos de planeamiento

En los casos analizados, los modelos se usan para inducir una determinada vertebración territorial que confirma la jerarquía entre los núcleos e implícitamente la territorialidad del área urbana. El modelo del Plan de Òdena se basa en la consolidación de una ciudad “racionalmente” compacta. Mas allá de las diferentes idiosincrasias locales, en el plan se plantea una estructura urbana jerarquizada y radial, enfatizando la centralidad de los núcleos mayores. En cambio, en el modelo del Plan de North Northamptonshire, polinuclear y policéntrico, se plantea el reequilibrio del peso urbano de las tres ciudades principales, aunque manteniendo su identidad propia y sobre todo la discontinuidad física. En el PLUi de Agen se propone una mezcla de los dos modelos anteriores; se promueve 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 o rural. De este modo, la ciudad-territorio, así como la definición de “lo urbano” y “lo local”, se inventa en cada ejercicio de planeamiento, mediante acuerdos ad-hoc, modelos y visiones.

Además, el planeamiento de las áreas urbanas permite conjugar los dos enfoques históricamente opuestos, el estratégico y el operativo. Consecuente con la tradición del planeamiento físico del sur de Europa, en el PDU de Òdena se enfatiza el carácter urbanístico y formalista del plan,¹⁰ aunque el margen de flexibilidad en cuanto al desarrollo de los ámbitos de actuación evidencia el cariz coyuntural del plan. En cambio, el Plan de North Northamptonshire tiene un carácter claramente estratégico y negociador, consecuente con el estilo discrecional del sistema de planeamiento inglés. Además del cumplimiento de las normativas de sostenibilidad, la ‘asociación de planeamiento’ es un lobby para inducir el crecimiento, atraer inversiones y retener la plusvalía de los desarrollos privados en los municipios del área urbana. Por último, en el caso de Agen se incorpora un componente operativo apoyado en compromisos vinculantes, aunque la continua inclusión o exclusión de comunas evidencia el carácter abierto y coyuntural del plan.

⁹ Este enfoque verticalista del planeamiento supra-municipal ha sido clave durante las dos legislaturas del gobierno socialista en la Generalitat de Cataluña (2003-2010) para consolidar el modelo territorial de planeamiento como proyecto a nivel nacional (Nel-lo 2010).

¹⁰ Véase la Forma del territorio canonizada por Gregotti (1991) o la tradición ‘morfologísta’ del planeamiento Catalán. El concepto de Comarca artificial de Sola Morales (1981) es un ejemplo de este enfoque.

4.3. Determinaciones, regulaciones, y representación del territorio

Además del estilo, en el planeamiento supra-local se “calibran” las determinaciones en función de un complejo entramado de competencias administrativas y subsidiaridades. Las determinaciones pueden tener un carácter vinculante, o bien un enfoque esquemático o directriz que sirva de marco para las actuaciones sectoriales y urbanísticas. Desde esta perspectiva, el diseño se considera como una actividad reflexiva que sirve de apoyo al proyecto en la aplicación del conocimiento y su capacidad constructiva (Schön, 1983). Así, en cada caso, la ordenación espacial asume diferentes niveles de “borrosidad”, distinguiendo la tendencia al *blueprint* o al esquema. 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 a una zonificación, o bien tienden a los estudios de detalle por sectores, consecuente con la aproximación legalista del planeamiento español. En este contexto, la zonificación propuesta 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 no se refieren a los usos del suelo, aunque las contienen argumentos suficientemente sólidos y concretos como para condicionar a la arquitectura e influir en el desarrollo regional sin la necesidad de delimitar ámbitos de actuación, consecuente con la esencia del Strategic Spatial Planning (Albrechts, 2004).¹¹ La innovación de las determinaciones del planeamiento de las áreas urbanas radica en superar el carácter determinista de los masterplans como *blueprints*, incorporando la indeterminación y la ‘fluidez’ de las dinámicas de urbanización en la ordenación espacial. El proyecto de la ciudad-territorio requiere zonificaciones selectivas, esquemas estratégicos, normas detalladas y manuales de criterios generales. Así, las determinaciones del planeamiento de las áreas urbanas pueden ser estructurales y flexibles a la vez.

Además el estilo selectivo de la cartografía de los planes produce una imagen inesperada de los componentes territoriales, que contrasta con la documentación de los planes municipales o regionales. Esto se evidencia en el proyecto de estructura urbana a escala 1:25.000 que se propone en el Plan de Òdena para toda el área urbana, en la que se avanza la forma de las rondas interurbanas, los parques de borde y los nuevos ensanches. En cambio, más allá del esquematismo, la estructura territorial propuesta en el Plan North Northamptonshire supone una nueva interpretación sobre el modelo espacial previsto en el Plan sub-regional de Milton Keynes, entre la autonomía del área urbana y la relación –tensión– con la ciudad intermedia Northampton. La sorpresa, el cambio de perspectiva sobre un objeto conocido, es uno de los recursos más efectivos del proyecto de ordenación de las áreas urbanas. Así, 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 llaman ciudad o región. Gracias a la indefinición de su escala, el planeamiento de las áreas urbanas aporta una experiencia innovadora sobre las estrategias para describir las estructuras polimodales y las dinámicas territoriales, siendo absolutamente imprescindibles para argumentar las políticas e instrumentos de intervención de los niveles estáticos del sistema de planeamiento.

4.4. Programación y estrategias para gestión

Pese al complejo marco de administraciones y actores públicos y privados, el planeamiento de las áreas urbanas permite disminuir la brecha entre el modelo, las normas y la programación mediante estrategias innovadoras para la gestión plurimunicipal. La ejecución diferida de las actuaciones plurimunicipales (se implementan en la revisión de los planes locales) dificulta la determinación de ‘programas para la acción’ ajustados las legislaturas municipales. No obstante, el carácter estructural del planeamiento de las áreas urbanas permite que sus objetivos tengan una vigencia prolongada. En el caso del Plan de Òdena se plantea una hipótesis de evolución por fases, a corto, medio y largo plazo, como referencia para el

¹¹ 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 (2004) y en la “Aproximación Urbanística Medioambiental” (Approche Environnementale de l’Urbanisme – AEL) redactada por el Ministerio de Medioambiente de Francia (2008).

desarrollo urbano y sectorial. De forma similar, en el Plan de North Northamptonshire se prevén escenarios opcionales para ajustar la ejecución de viviendas a la evolución del mercado y los puestos de trabajo, entre otras variables económicas. Además de la priorización de las actuaciones, el planeamiento de las áreas urbanas permite sincronizar las distintas velocidades de la ordenación territorial, la urbanística, la sectorial y la regional. En este sentido, en el Plan de Agen se plantea un período de vigencia de doce años, con evaluaciones cada dos años, permitiendo coordinar sus objetivos con los cambios de gobierno en las legislaturas locales cada cuatro años y con los planes sectoriales que suelen revisarse cada seis años. Por tanto, más que una programación, se prevé una línea de razonamiento ilustrada por la coordinación de los objetivos del planeamiento en múltiples escalas y velocidades, considerando escenarios de gestión incrementales u opcionales, y aprovechando las oportunidades particulares de cada territorio y en cada momento.

Frente al vacío administrativo en el que evoluciona la conformación de las mancomunidades, en el planeamiento de las áreas urbanas se amplía el carácter estratégico para impulsar la gestión mediante administraciones ‘intermedias’ (centrales y descentralizadas), ‘mixtas’ (públicas y privadas) y ‘livianas’ (estables y temporales).¹² Por ejemplo, la Unidad 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 entre municipios “dominantes”, “insurgentes” y “resistentes” (Dematteis, 2004; Magnaghi, 2005) para participar de las políticas intermunicipales. En cambio, el Plan de Òdena se redacta desde la Secretaría de Planeamiento Territorial de la administración autonómica. Consecuentemente, la aprobación del plan no logra movilizar la asociación o cooperación entre los actores locales para impulsar los objetivos plurimunicipales previstos. Este último caso evidencia que pese a la buena voluntad de los gobiernos centrales para impulsar la ordenación territorial, el proceso de asociación de los actores y la delimitación de las áreas urbanas debe construirse también ‘desde abajo’, apoyándose en el *know-how* local. Este camino, abierto, coyuntural y a largo plazo probablemente resulte en propuestas incompletas, parciales o localistas; aunque parece ser la única vía para madurar el vínculo intermunicipal que permita abordar temas y objetivos de planeamiento más ambiciosos.¹³

En este contexto, solo el planeamiento de las áreas urbanas puede superar el ‘cortoplacismo’ de la obra pública, ya que el compromiso para impulsarlo no depende de un partido, si no de varios. La dinámica de este mosaico político podría afectar la dirección de las estrategias, pero nunca arrancarlas de la agenda intermunicipal, como sucede en cada alternancia de partidos en los gobiernos locales. El planeamiento de las áreas urbanas permite consolidar el vínculo entre objetivos y gestión, pudiendo definir escenarios realistas e incluso visiones significativas de desarrollo a escala regional. Asimismo, la vigencia del plan a largo plazo es un paso clave para una participación real y amplia de los actores. A diferencia de los funcionarios y técnicos de los partidos políticos que ocupan temporalmente los cargos centrales de poder para la toma de decisiones, aquellos que solían estar en los extremos de la comunidad de planeamiento (Healey, 2007), pueden convertirse en los actores “estables” que impulsan los proyectos estratégicos del plan. Si bien esta situación podría plantear el inconveniente de interrupciones y contradicciones en el ensamblaje especializado y tecnocrático del planeamiento, obliga a los políticos y los técnicos a consolidar la necesaria colaboración interadministrativa e intersectorial en la medida que ningún actor –o disciplina– tiene el control absoluto de la ordenación territorial.

¹² N. Meijsmans (2007) se refiere al concepto de *liviandad administrativa* como propio del desarrollo de las áreas urbanas, según la fragmentación de responsabilidades entre los agentes públicos, privados y mixtos, y a la ausencia de una administración regional.

¹³ Desde la perspectiva de las políticas regionales, la gestión local suele criticarse por su carácter municipalista, cuando paradójicamente suelen ser los gobiernos centrales aquellos que promueven las políticas unilaterales directamente con cada municipio, suplantando el sistema de planeamiento por el sistema partidario (Elinbaum, 2013).

	Plan de Òdena	Plan de Agen	Plan de North Northamptonshire	
Marco legal e institucional	<i>Desde arriba</i>	Ley de política territorial. Coordinación de la ordenación urbanística local.	Ley nacional de "solidaridad" intercomunal. Incentivos económicos para la descentralización y cesión de competencias.	
	<i>Desde abajo</i>	No hay (salvo mancomunidades de servicios mínimos y plataformas locales de vecinos).	Asociación voluntaria y ad-hoc entre comunas.	
	<i>Administraciones a nivel del área urbana</i>	No hay (plan administrado por el gobierno autonómico).	Consejo intercomunal. Asociación de carácter público y flexible para la inclusión de comunas.	
Marco instrumental	<i>Estilo de planeamiento</i>	Tendencia tecnocrática, legalista y operativa. Énfasis sobre la oferta de los servicios colectivos (en el caso estudiado).	Tendencia mixta, tecnocrática, operativa y estratégica. Énfasis en el control de impuestos para aumentar el presupuesto local.	
	<i>Alcance</i>	Urbanístico. Plan como 'extensión' espacial de la normativa del plan regional.	Urbanístico y regional. Se incorporan y cuestionan lineamientos de los niveles superiores	
	<i>Contenido y determinaciones</i>	Regulaciones comprensivas y condicionadas (diferidas para los planes locales). Zonificación del suelo urbanizable. Cuantificación de los objetivos.	Regulaciones detalladas, vinculantes y directrices. Reemplazan paulatinamente a los planes locales. Cuantificación de los objetivos.	Lineamientos, normas detalladas y criterios generales vinculantes. Reemplazan paulatinamente a los planes locales. Cuantificación de los objetivos. <i>Strategic Spatial Planning</i> .
	<i>Ordenación física</i>	Proyecto cerrado y formalista de la estructura urbana.	Proyecto abierto. Zonificación discontinua.	Esquemas (no hay ni zonificación ni proyecto).
	<i>Modelo territorial</i>	Compacto, contiguo (radial) y jerarquizado (vertical).	Compacto, discontinuo, polinuclear y jerarquizado (vertical).	Compacto, discontinuo, polinuclear y policéntrico (horizontal)
	<i>Territorialidad implícita</i>	Ciudad 'racionalmente' compacta y densa (urbanidad intensa).	Ciudad 'racionalmente' suburbana y rururbana	Valores suburbanos (urbanidad laxa) y valores paisajísticos (ruralidad intensa).
	<i>Programación</i>	Evolución por fases.	Sincronización de las velocidades del planeamiento local y sectorial.	Programa da monitoreo para ajustar los objetivos de crecimiento a las dinámicas del mercado.

Tabla 2. Síntesis de los resultados.

Fuente: elaboración del autor.

5. CONCLUSIONES

El planeamiento intermedio permite re-definir la escala significativa de 'lo local' y 'lo regional', superando las delimitaciones estáticas y los niveles tácitos de los sistemas de planificación, tal como hemos podido evidenciar mediante el estudio de caso comparado de una nueva generación de planes para la ordenación de las áreas urbanas. Pese a las previsiones integradoras de los sistemas de planeamiento, el proceso de configuración espontánea, continuo y abierto de las áreas urbanas se opone a las jurisdicciones históricas.

Las áreas urbanas no constituyen un nuevo nivel de planeamiento administrativa, sino un nuevo espacio para la gobernanza. El planeamiento de las áreas urbanas permite cuestionar el esquematismo de las políticas nacionales de re-equilibrio y descentralización, introduciendo la “diferencia” en las visiones idealizadas de los modelos territoriales verticalistas e isotropos. Desde esta perspectiva, la definición de “lo urbano” y “lo local” se re-inventa en cada ejercicio de planeamiento, mediante acuerdos ad-hoc, modelos y visiones, entre planteamientos a la vez estratégicos y operativos. Así, la superación del carácter determinista de los masterplans como *blueprints* permite que el planeamiento de las áreas urbanas sea estructural y flexible a la vez.

Asimismo, la escala indeterminada del planeamiento de las áreas urbanas aporta una experiencia innovadora sobre las estrategias para describir los patrones urbanos complejos y gestionar las dinámicas territoriales. Más que una programación, se prevé la priorización y coordinación de los objetivos del planeamiento en múltiples escalas y velocidades de desarrollo, considerando escenarios incrementales u opcionales, y aprovechando las singularidad de cada territorio. Además de la forma física, la atención a la idiosincrasia local es un factor clave en el proceso de asociación de los actores y en la delimitación de las áreas urbanas.

A diferencia de los ámbitos administrativos modulados, como las regiones o las comarcas –que deben cubrir todo el territorio–, las áreas urbanas pueden constituir áreas discontinuas y delimitadas de forma ad-hoc, que conforman sistemas de asentamientos basados en criterios de eficiencia funcional (tamaño crítico) y de gobernanza (coyuntura crítica). La definición de políticas desde abajo parece ser ineludible para definir escenarios realistas a largo plazo y modelos significativos de desarrollo regional. En este sentido, el planeamiento de las áreas urbanas debe ser suficientemente comprehensivo para evidenciar las tendencias locales y suficientemente estructural como para influir en la escala regional. Desde esta perspectiva, el planeamiento intermedio permite replantear la cuestión de la división del trabajo y el aprovechamiento de los recursos a partir de la posibilidad de conformar asociaciones autosuficientes, cuyos vectores de desarrollo regional deben decidirse localmente (Magnaghi, 2005). Futuras investigaciones deberían 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.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALBRECHTS, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743 – 758.

ALLEN, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15, 135 – 148.

AQUARONE, A. (1961). *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*. (p. 319). 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*, (209), 39–66.

BERRY, B. (1968). *Metropolitan area definition: a reevaluation of concept and statistical practice* (p. 45). [Washington]: U.S. Dept. of Commerce Bureau of the Census.

BERRY, B. (1976). *Urbanization and counterurbanization* (p. 334). Beverly Hills Calif.: Sage Publications.

BLUMENFELD, H., & Spreiregen, P. D. (1967). *The Modern Metropolis : in Origins Growth, Characteristics, and Planning*. Cambridge, (Mass.) ; Londres: The M.I.T. Press.

- BRENNER, N. (2003). 'Glocalization' as a state spatial strategy : urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe. In J. Peck (Ed.), *Remaking the global economy : economic-geographical perspectives* (pp. 197–215). London, Thousand Oaks: SAGE.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - CEC. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- DAVIS, K. (1959). *The World's metropolitan areas* (p. 115). Berkeley; Los Angeles: University of California Press.
- DE CARLO, G. (1962). *Relazioni del seminario "La Nuova Dimensione della Città - la Città Regione", Stresa, 19-21 Jan. 1962.* (p. 198). Milan: 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.
- DEMATTEIS, G. (2004). La encrucijada de la territorialidad urbana. In Á. Martín (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 159–169). Barcelona: Ediciones UPC.
- DUPUY, G. (1998). *El Urbanismo de las redes : teorías y métodos*. [Barcelona] :: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- ELINBAUM, P. (2013). Cuatro planes, doce lecciones: el reciente planeamiento metropolitano europeo. In *Cuaderno 2. La experiencia acumulada en la construcción del pensamiento metropolitano*. Rosario: Unidad de Planificación y Gestión Estratégica Rosario.
- ELINBAUM, P. (2014). Physical development planning for urban areas: the case of Río Gallegos' micro-region. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 9(1), 27–43.
- ESTEBAN, J. (1991). El Fet metropolità . In *El Fet metropolità: interpretacions geogràfiques* (6th ed., p. 91). Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.
- FARINÓS, J. (2004). Challenges of multi-level governance for spatial planning between local and regional levels. *Quaderns de Política Econòmica*, 6, 81–95.
- FISHMAN, R. (2000). *The American planning tradition : culture and policy* (p. 328). Washington D.C. ; Baltimore: Woodrow Wilson Centre Press ;; Johns Hopkins University Press.
- FOLCH, R. (2003). *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. (R. Folch, Ed.) (p. 291). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- FONT, A. (2011). La práctica del planeamiento urbanístico. In 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* (p. 346). Madrid: Síntesis.
- GEDDES, P. (1949). *Cities in evolution*. (p. 241). London: Williams & Norgate.
- GREGOTTI, V. (1981). La forme du territoire. *l'Architecture d'Aujourd'hui*, (218), 10–15.
- HEALEY, P. (2009). City Regions and Place Development. *Regional Studies*, 43(6), 831 – 843.
- 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. (2013). *Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur Assurer la réussite d'une réforme essentielle*. Paris.

- MEIJSMANS, N. (2010). The Regional Research Project. A Mode of Operation to Advance. In 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: Dokumente Und Informationen Zur Schweizerischen Orts-Regional- Und Landesplanung European Territorial Cooperation Learning*, 44(Nr. 1), 35–47.
- NEL-LO, O. (2011). El planeamiento territorial en Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, (47), 131.
- NEL-LO, O., & Muñoz, F. (2004). El proceso de urbanización. In J. Romero (Ed.), *Geografía Humana* (p. 447). Barcelona: Ariel.
- NEUMAN, M., & Hull, A. (2009). The Futures of the City Region. *Regional Studies*, 43(6), 777–787.
- SCHÖN, D. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action* (p. 374). New York: Basic Books.
- SMART, M. (1974). Labour market areas : uses and definition. *Progress in Planning*, 2(4), 239–353.
- SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or “glocalisation”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25 – 48.
- VAN DER LAAN, L. (1998). Changing urban systems : an empirical analysis at two spatial levels. *Regional Studies*, 32(3), 235–247.
- VICENTE, J. (2003). ¿Nuevas palabras, nuevas ciudades? . *Revista de Geografía*, (2), 79–103.