



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

Elinbaum, Pablo

Plan y proyecto territorial en las Comarcas Centrales de Cataluña. Herramientas de ordenación para  
una nueva escala de ciudad

EURE, vol. 40, núm. 121, septiembre-diciembre, 2014, pp. 225-245

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19631675011>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Plan y proyecto territorial en las Comarcas Centrales de Cataluña. Herramientas de ordenación para una nueva escala de ciudad

**Pablo Elinbaum.** Universitat Internacional de Catalunya (UIC). Barcelona, España.

**RESUMEN** | La ordenación del territorio catalán se regula mediante un marco legal que disocia el planeamiento urbanístico del regional. No obstante, los responsables del Programa de Planeamiento Territorial de la Generalitat (2003-2010) reformulan la interrelación instrumental entre ambos sistemas legales, apoyándose en un nuevo modelo de referencia para las múltiples escalas territoriales. Mediante el análisis de cuatro planes concurrentes en un mismo territorio (la subregión de las Comarcas Centrales de Cataluña), pretendemos definir la complementariedad proyectual entre los elementos de ordenación de dos niveles de planeamiento. El resultado se sintetiza en dieciocho variables temáticas y de ordenación que determinan la especificidad del proyecto territorial. La articulación proyectual entre ambos niveles de planeamiento permite considerar el territorio regional como una ciudad, al menos como un espacio integrado, aunque con diferentes intensidades de urbanidad.

**PALABRAS CLAVE** | ordenamiento territorial, proyecto urbano, reestructuración territorial.

**ABSTRACT** | *Spatial planning in Catalonia is regulated by a legal framework that dissociates urban planning from regional planning. However, those responsible for the Territorial Planning Programme of the Catalan government (2003-2010) reformulated the interrelationship between the two legal systems through a new multi-scalar, spatial model. By analyzing four plans drafted for the same territory (the sub-region of the Central Counties of Catalonia), the article seeks to define the projected coherence between the design elements of the two different planning scales. The analysis resulted in eighteen thematic and spatial variables that define the specificity of the territorial project. The project's articulation on both planning scales allows planners to consider the regional territory as a city, or at least as an integrated space, albeit with different intensities of urbanity.*

**KEY WORDS** | *spatial planning, urban project, territorial restructuring.*

Recibido el 3 de octubre de 2012, aprobado el 5 de septiembre de 2013

Email: [pabloelinbaum@riurb.com](mailto:pabloelinbaum@riurb.com)

## Introducción

A principios de la década de los ochenta, ante la crisis del planeamiento racional-comprehensivo, el rechazo a las visiones de conjunto y a los enfoques holísticos promovió las operaciones de carácter fragmentario y la reivindicación de actuaciones directas sobre el espacio urbano. El retorno a la concepción de ciudad como sumatoria de intervenciones arquitectónicas marcó la irrupción de grandes proyectos urbanos con la pretensión de desempeñar un papel relevante en la transformación de la ciudad. Sin embargo, este considerable potencial y el interés de tantos buenos resultados, en la práctica se banalizó por una prolongada y estéril discusión acerca de la primacía del proyecto arquitectónico frente al plan (Sabaté, 1999). Esta tendencia promovió la deslegitimación del urbanismo y del planeamiento, y el rechazo de todo lo que ellos suponían (visión general, enfoque estructural, esfuerzo de previsión, etcétera) (Bohigas, 1983). El rol protagonista del *proyecto urbano* en oposición al *master-plan* se evidenció en el paradigma de la Barcelona olímpica, a principios de la década de los ochenta. Pese a la lucidez de muchas de las intervenciones de transformación por “partes de ciudad”, se evidencian las debilidades del fragmentarismo formalista (Gregotti, 1986), y del carácter excesivamente autónomo de los proyectos urbanos. La oposición entre el plan y el proyecto resulta en el desaprovechamiento de las potenciales sinergias entre las intervenciones de escala intermedia, y también de los cambios que dicha relación puede introducir en la metodología del planeamiento (Secchi, 1989).

En la misma línea, Campos Venuti (1984) señala la falsa alternativa entre el plan y el proyecto, criticando la exacerbación del fragmento y la corriente desreguladora de principios de los años noventa. Reconoce las limitaciones del plan urbanístico como elemento totalizante, demasiado ambicioso y amplio para sugerir comportamientos a las autoridades públicas y a la iniciativa privada, aunque también señala que la respuesta no está en el proyecto puntual. En concreto, Campos Venuti se opone a una cultura arquitectónica que pretende “desplanificar” las ciudades, sustituyendo el plan por el proyecto –un instrumento con valor en sí mismo, avalado por la “autonomía” del hecho urbano canonizado por Aldo Rossi (1964)–.

Además de la disociación ideológica entre el plan y el proyecto, destacan otras dos restricciones principales: por un lado, los vínculos rígidos y genéricos entre los instrumentos que establecen las leyes; y, por otro, la ausencia de administraciones ejecutivas en la escala subregional y en la escala de las áreas urbanas<sup>1</sup>. En la práctica, identificamos dos desarrollos paralelos: el que impulsan los municipios y el que se prevé en los planes sectoriales. No obstante, frente la histórica dificultad para

1 En este artículo consideramos “región” al territorio pluriprovincial de las comunidades autónomas como, por ejemplo, Cataluña; “subregión” corresponde a las unidades pluricomarcales, que en el caso catalán reemplazan a las provincias españolas por las nuevas “veguerías”. Por último, las “áreas urbanas” son unidades de municipios colindantes que representan una conurbación distintiva y unificada, zonas económica y socialmente interdependientes, que muestran un crecimiento urbano contiguo. El concepto de área urbana (*aire urbaine*) se aplicó originalmente a las unidades demográficas que abarcan el mapa nacional francés de municipios colindantes (comunas). Véase Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm>.

formalizar un sistema coherente de planeamiento, algunos gobiernos nacionales y regionales europeos plantean una relación más abierta y flexible en la jerarquía de los instrumentos (Elinbaum, 2013). De este modo, reformulan la coherencia entre los niveles de planeamiento, apoyándose en la ordenación del espacio físico. Así, la interrelación de los proyectos correspondientes a los planes con tendencia operativa y aquellos con un enfoque más estratégico evidencian el nuevo carácter genérico de la ordenación urbanística, que ya no es específico del municipio, sino de una nueva escala de ciudad (Esteban, 1991). Pero ¿cómo se complementan e interactúan los proyectos de los distintos niveles de planeamiento?, ¿cuáles son los elementos de ordenación física específicos de cada escala territorial?, ¿cuál es la especificidad del proyecto territorial en tanto estrategia común del modelo de planeamiento?

El objetivo de este artículo radica en analizar la complementariedad de las propuestas de ordenación de los múltiples niveles de planeamiento para la conformación de un proyecto territorial común. Para esto nos apoyamos en la experiencia del planeamiento impulsado por el gobierno de la Coalición Catalana y de Izquierdas en la Generalitat de Cataluña (2003-2010) mediante el Programa de Planeamiento Territorial. La relevancia de estas dos legislaturas se evidencia en la profunda renovación de los instrumentos de urbanismo y en la implementación de un ambicioso modelo de planeamiento. En este caso, consideramos “modelo” la expresión formal de una determinada voluntad política destinada a otorgar coherencia territorial a las múltiples iniciativas locales y sectoriales.

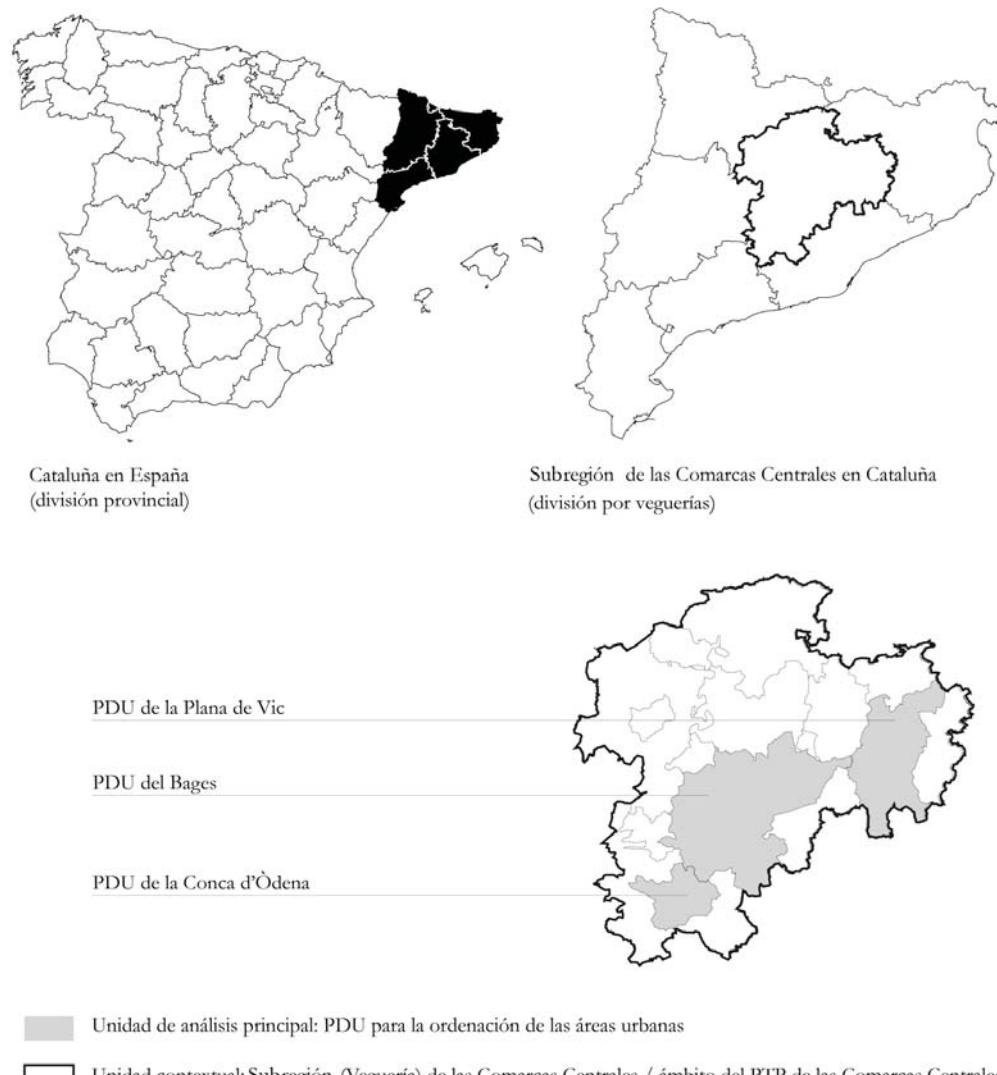
Mediante el análisis de cuatro planes concurrentes en un mismo territorio (la subregión de las Comarcas Centrales de Cataluña), pretendemos definir la complementariedad proyectual entre los elementos de ordenación de dos niveles de planeamiento. A nivel subregional, analizamos el Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales; y a nivel de las áreas urbanas, consideramos tres planes directores urbanísticos implementados para ordenar las principales capitales comarcales y su ámbito de influencia: los del Bages, de la Conca d’Òdena y de la Plana de Vic (Figura 1).

La selección de los casos de estudio se basa en cuatro condiciones: (i) una condición relativa, según el papel que desempeña la subregión de las Comarcas Centrales en relación con el Área Metropolitana de Barcelona; (ii) una condición temporal, ya que los cuatro planes fueron redactados simultáneamente; (iii) una condición legislativa, ya que los tres planes directores urbanísticos toman como referencia las orientaciones del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales; y (iv) una condición genérica o prototípica, ya que el vínculo entre los planes territoriales parciales y los planes directores urbanísticos para la ordenación de las áreas urbanas se verifica en todas las subregiones catalanas (salvo en las de montaña).

Para explicar el carácter transversal del proyecto territorial, analizamos tres variables independientes comunes a los dos niveles de planeamiento: los criterios para la ordenación de las infraestructuras, los espacios libres y los asentamientos. Pese a los diferentes enfoques metodológicos de los casos analizados, los responsables del Programa de Planeamiento Territorial instauran las tres variables mencionadas –los “sistemas básicos del territorio”– como referencia común para todos los planes supramunicipales (Esteban, 2006). El resultado del análisis, esto es, la definición de los elementos de ordenación del proyecto territorial, se sintetiza en una matriz

conceptual en la que se vincula el tipo de plan y la escala territorial (columnas) con las tres variables de ordenación mencionadas (filas) (Cuadro 3).

**FIGURA 1 | Esquema de relación de las unidades de análisis**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA MEDIANTE LA CARTOGRAFÍA DEL INSTITUT CARTOGRAFÍC DE CATALUNYA (ICC)

Este artículo se estructura en seis partes. Tras la introducción, reseñamos los nuevos enfoques sobre relación entre los planes, los proyectos y las herramientas propias del “planeamiento proyectual”. En el tercer apartado, describimos el contexto de la reciente experiencia de planificación en Cataluña, enfatizando particularmente las realizaciones en materia de planeamiento supramunicipal urbanístico. En el cuarto apartado analizamos la interrelación proyectual entre el planeamiento territorial parcial y los planes directores urbanísticos para definir empíricamente la

especificidad instrumental del proyecto territorial. Por último, los apartados quinto y sexto corresponden a las conclusiones y a la bibliografía.

### Una relación renovada entre el plan y el proyecto

La oposición entre el plan y el proyecto resulta hoy una discusión caduca (Secchi, 1989; Gregotti, 1986; Sabaté, 1999) aunque, como señala Campos Venuti (1984), el plan es una condición necesaria pero no suficiente. En la medida en que “forma” y “contenido” no pueden separarse, los planes y los proyectos se combinan e influyen mutuamente. Si bien los proyectos no resultan del plan, actúan como disparadores para un ejercicio de planeamiento, pudiendo abordar componentes urbanas más amplias (Busquets, 2004). En las escalas supramunicipales, los proyectos son una demostración concreta de la forma en que las intervenciones locales y *ad hoc* pueden ser parte de una constelación mayor. Así, el “proyecto de proyectos” es el horizonte y el marco en el que las actuaciones fragmentadas de los municipios pueden ser evaluadas.

En este contexto, surge la noción de “proyecto estratégico” (Faludi, 1994; Albrechts, 2006) no solo como un complemento del planeamiento, sino sobre todo como el mecanismo de articulación de los planes estratégicos y operativos. En este sentido, casos paradigmáticos como el proyecto de reclamación de tierra al lago Ijssel en Holanda –los denominados *Delta Works*– o Plan Especial del Parque Agrario del Bajo Llobregat, actúan como catalizadores del modelo de planificación territorial, avanzando una hipótesis de ordenación que debe desarrollarse según esquemas y directrices orientativas, aunque los criterios y objetivos generales sean vinculantes.

Asimismo, pese al gran salto de escala, en la nueva generación de planes supramunicipales se implementan nuevas herramientas proyectuales consecuentes con la tradición del proyecto urbano. Además de provocar la reflexión de los actores mediante propuestas inesperadas, el proyecto abre la posibilidad de descubrir los desafíos y las oportunidades ocultas en el territorio. Esta aproximación contextualizada permite que la sensibilidad del diseño como actividad reflexiva apoye al proyecto mediante el conocimiento estimulante y la capacidad constructiva (Schön, 1983; Meijmans, 2010). Algunos de estos proyectos se basan en la metodología de “la investigación mediante el diseño” (*research by design*). Este tipo de investigación se refiere a las técnicas y a las formas de conocimiento para afrontar objetivos complejos en condiciones indeterminadas. Acuñado por De Jong y Van der Brot (2002), “la investigación mediante el diseño” se basa en la verificación continua de diferentes escalas en el análisis propositivo, en el proyecto como eje conductor y en la consideración de escenarios cambiantes. Por ejemplo, el proyecto holandés “Espacio para los ríos” (*Ruimte voor Rivier*) es un medio para la negociación y la ordenación física “paso a paso” frente al cambio en el balance del nivel de los ríos<sup>2</sup>. Sin embargo, más que un cóctel de intereses individuales, este “proyecto reflexivo” es una traducción precisa de una visión de desarrollo colectivo y coherente con los principios estructurales y los objetivos estratégicos de la planificación territorial.

2 Véase *Room for the river and history of watermanagement in the Netherlands*. Fuente: Regelingen aankoop en schadevergoeding onroerende zaken ([www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl))

Además, esta aproximación contextualizada permite que cada proyecto sea distinto del otro a partir de una particular forma de descripción del territorio, uno de los principales recursos para organizar el discurso del planeamiento (Viganó, 2001; Corboz, 2001)<sup>3</sup>. En oposición a la aproximación racional-comprehensiva de los planes municipales, la experiencia seminal de la “comarca artificial” es un ejemplo claro de la metodología descriptiva (De Solà-Morales, 1981). Mediante el redibujo de una cartografía intencionada, el objetivo de la comarca artificial radica en recuperar los rasgos de un territorio borrado por la “delimitación oficial”, con lo que señala el desfase entre la dimensión funcional y la fisiográfica, y promueve la conciencia progresiva de la realidad comarcal como un nuevo territorio (De Solà-Morales, 1981; cfr. Gregotti, 1981; Sauer, 1925).

Los medios señalados, destinados a describir la complejidad territorial, no son una metodología novedosa, sino que están profundamente arraigados en la tradición morfotipológica de las escuelas de urbanismo del sur de Europa desde principios de la década de los sesenta. Hoy, mediante las técnicas de descripción morfológica se pretende explicar la complejidad de los procesos de urbanización a escala metropolitana e incluso regional. Entre los trabajos más relevantes destacan aquellos dirigidos por Bernardo Secchi (1992) sobre la transformación del hábitat europeo; el aporte de Francesco Indovina (1990) al estudio de la “ciudad difusa” del Véneto; las investigaciones de Stefano Boeri, Arturo Lanzani y Eduardo Marini (1993) sobre la región metropolitana de Milán; y los trabajos recientes de Antonio Font, Óscar Carracedo y Lorena Vesclir (2007), y de Antonio Font (2012), sobre la estructura espacial y los tipos de crecimiento urbano en las regiones urbanas del sur de Europa. Estos estudios académicos constituyen una importante experiencia en materia de las estrategias aplicadas a la descripción de las dinámicas territoriales, y son absolutamente imprescindibles para fundamentar nuevas políticas e instrumentos de intervención.

Asimismo, algunas recientes políticas supramunicipales evidencian que los ámbitos regionales o subregionales son el nivel idóneo para abordar los desafíos contemporáneos de la ordenación física. No obstante, “supramunicipal” puede ser una noción engañosa; la región no es un hecho estático, sino que emerge y desaparece como resultado de acciones intencionales. Por esto, en la nueva generación de planes se abordan simultáneamente diferentes escalas para definir la forma del territorio. Un caso paradigmático es el Parque Natural de Emscher (*Emscher Park*) (1989-1999), situado al norte de la cuenca del Ruhr. A partir de la diversidad de objetivos propuestos (la renovación ecológica del río, la renovación del patrimonio cultural y el desarrollo residencial), se propone una “colección de proyectos” que cubre simultáneamente una gran variedad de escalas, unidades territoriales y

3 Como señala Secchi (1992), cabe mencionar que el riesgo de la “urbanística descriptiva” es su tendencia al “descriptivismo” improductivo, evidente en los convencionales relevamientos tipológicos, en la información digitalizada en bruto y en innumerables mapas temáticos. La gran accesibilidad a la información cartográfica resulta en “una tendencia al detalle inútil, que en muchos casos cumple una función decorativa (...). Muchas de estas descripciones son estériles en la medida en que omiten revelar algo nuevo y específico, que es el prerrequisito de cualquier descripción” (Secchi, 1992, p. 37).

ámbitos de gestión<sup>4</sup>. Además, el desarrollo del *Emscher Park* se gestiona mediante un Plan Maestro (con horizonte a 2020), en el que se ofrece una visión general de los proyectos y se identifican los temas clave para el desarrollo regional.

Además de la aproximación mediante múltiples escalas, el proyecto territorial se desarrolla por medio de múltiples capas interdependientes, analíticas, proyectuales y de regulación. El redescubrimiento del *design with nature* de Ian McHarg (1967) permite explicar el reciente auge de la metodología de las capas para el análisis del territorio (Sabaté, 2011; cfr. Oswald & Baccini, 2003). Para McHarg, la aproximación por capas permite jerarquizar y cartografiar la información, clarificar la estructura territorial y superponer sus dos componentes principales: los procesos naturales (los obstáculos fisiográficos) y los procesos sociales (el menor costo). En síntesis, la metodología del análisis por capas permite valorar la capacidad y la aptitud intrínseca de cada territorio. A modo de ejemplo, podemos referirnos a la aproximación “multicapas” del Plan Nacional Holandés del 2000 (5º Nota) o bien al Plan Insular de Ordenación Territorial de Tenerife (PIOT), una experiencia pionera redactada a principios de los noventa. La innovación de ambos planes radica en la interdependencia del contenido de las diferentes capas. Sin embargo, pese a la especificidad conceptual de las capas, el objetivo es la definición de unas “reglas claras del juego” (las tendencias espaciales y sus implicaciones), más que la regulación específica. En efecto, en estos planes no se determinan localizaciones, sino que se deja al arbitrio de los niveles de gobierno idóneos la decisión sobre cómo, cuándo y dónde deben realizarse. En definitiva, uno de los argumentos principales de la aproximación por capas es que la calidad territorial está en función de la diversidad espacial, que demanda por fuerza la selectividad temática (Nel·lo, 2012).

Así pues, la transversalidad de las herramientas proyectuales analizadas determina un contexto idóneo para examinar la interrelación entre los diferentes niveles del planeamiento supramunicipal –un contexto que surge del encuentro de la reflexión y la descripción, entre la concreción y la estrategia, y en múltiples escalas y temas–. Sin embargo, antes de entrar en el estudio empírico de los planes, parece prudente analizar la azarosa evolución del planeamiento supramunicipal en Cataluña.

### El planeamiento territorial en Cataluña. Un marco legal fragmentado

Cataluña cuenta con antecedentes históricos notables en materia de ordenación urbanística supramunicipal, como el Proyecto de Ensanche de Cerdá (1859) o el *Regional Planning* de Nicolau Rubió i Tudurí, desarrollado en la década de los treinta del siglo pasado. Durante los años de la dictadura franquista se sucedieron diversos intentos de ordenación del territorio, entre los que cabe destacar aquellos planes redactados para el entorno de la ciudad de Barcelona: el Plan Comarcal de 1953, el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1966 y el Plan General Metropolitano de 1976.

4 El Emscher Park actualmente cuenta con 178 proyectos terminados y 248 proyectos en curso. Fuente: Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), <http://www.iba.nrw.de/main.htm>

A finales de los años setenta, una vez instauradas las instituciones democráticas, las competencias urbanísticas fueron traspasadas desde el Estado nacional a la administración autonómica catalana (Generalitat)<sup>5</sup>. Poco después, la aprobación de la Ley 23/1983, de Política Territorial (LPT 1983), instituyó los planes supramunicipales en dos niveles, el autonómico (región) y el de las veguerías (subregiones contrapuestas con las provincias españolas). En cambio, el nivel de las áreas urbanas (conurbaciones) quedó incluido dentro de la Ley de Urbanismo (Cuadro 1). Así, la implementación de la ordenación territorial en Cataluña es también un medio para la reestructuración administrativa (Bassols, 2004), aunque algunos temas sectoriales –como, por ejemplo, las grandes infraestructuras de la movilidad y el sistema hidrológico– permanecen como competencia de la nación.

**CUADRO 1 | Estructura del planeamiento en Cataluña<sup>6</sup>**

SISTEMA LEGAL	TIPO	FIGURA
PLANEAMIENTO TERRITORIAL (Ley de política territorial 1983)	General	Plan Territorial General (PTG)
	Parcial	Plan Territorial Parcial (PTP)
		Plan Director Territorial (PDT)
	Sectorial	Plan Territorial Sectorial (PTS)
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (Ley de urbanismo 2002/TRLUC 2005)	General	Plan Director Urbanístico (PDU)
		Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM)
	Derivado	Plan Parcial (PP)
		Plan Especial (PE)
		Plan de Mejora Urbana (PMU)

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

Pese a contar con la Ley de Política Territorial 1983, durante dos décadas (1983-2003) solo se redactaron dos planes supramunicipales: el Plan Territorial General, cuya aprobación se dilató hasta 1995, y uno de los siete planes territoriales parciales previstos (Terres de l'Ebre), en 2001. Así, durante ese período, la evolución del planeamiento

5 Desde que las competencias en materia de ordenación territorial pasaron a las comunidades autónomas en 1978, estas se encargan de legislar y desarrollar su propia normativa, de tal manera que todas ellas –como las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla y León y Cataluña– pueden disponer de su propia ley de ordenación territorial. Las leyes de ordenación territorial determinan los instrumentos que deben desarrollarse en cada comunidad autónoma (instrumentos regionales, subregionales y sectoriales). Existe una gran heterogeneidad en el nivel de desarrollo de los mismos, además de una enorme variedad y disparidad de instrumentos. La ordenación territorial en la España actual está reglamentada por el Decreto Legislativo 2/2008, que posibilita la actuación de nueva urbanización con el soporte legal.

6 Para esta investigación consideramos las determinaciones de la Ley de Urbanismo y de su Texto Refundido (TRLUC 2005), por ser la legislación de referencia en el momento de redacción de los planes analizados. Hay que mencionar que la legislación urbanística ha tenido algunas modificaciones, destinadas a 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 planes directores urbanísticos se delimiten áreas residenciales estratégicas.

supramunicipal en Cataluña evidenció una falta de instrumentos de ordenación territorial, en contraste con unas dinámicas de metropolización cada vez más extendidas (Nel·lo, 2012), con lo que contribuyó a la creciente burbuja inmobiliaria.

### **La renovación de los instrumentos por parte del Programa de Planeamiento Territorial**

A finales de 2003, sin embargo, con la entrada en la Generalitat de la coalición tripartita autodefinida como Gobierno Catalanista y de Izquierdas, se reafirmó la confianza en el planeamiento supramunicipal como instrumento para concretar el proyecto del territorio catalán. Con este fin se creó en 2004 el Programa de Planeamiento Territorial, cuyo objetivo es formular, revisar y modificar los planes enunciados en la Ley de Política Territorial 1983, e incorporar los objetivos del planeamiento sectorial vigente y las estrategias globales del Plan Territorial General (1995). No obstante, el planeamiento supramunicipal no se asumió de forma pasiva, sino con una voluntad transformadora y considerablemente reguladora.

El impulso al planeamiento supramunicipal se apoyó en un giro político y disciplinar, argumentado en un nuevo modelo territorial. Mediante este modelo se abordaron dos retos ambiciosos para la ordenación territorial. En primer lugar se respondió a las dinámicas territoriales y a los procesos de urbanización extendidos a un territorio cada vez más amplio e interconectado. En segundo lugar se promovió la horizontalidad del planeamiento supramunicipal según un proceso simultáneo de retroalimentación permanente, que además aceleró el proceso de redacción de los planes. En este caso, la horizontalidad del planeamiento se argumenta en tres razones: (i) una razón de carácter administrativo (fijar una estrategia común para la coordinación de las líneas de decisión autónoma de los distintos departamentos, secretarías y empresas públicas de la Generalitat); (ii) una razón de carácter normativo (regular de manera global las actividades en suelo no urbano y urbanizable, fijando el ámbito de “lo local” al límite del suelo urbano); y (iii) una razón de carácter metodológico (modular el alcance de los diferentes instrumentos de planeamiento supramunicipal para gestionar las políticas territoriales y conseguir una adecuada relación morfológica entre la ordenación propuesta, los núcleos existentes y la geografía del entorno). En definitiva, la horizontalidad de los planes supramunicipales resulta en un metaproyecto de la ciudad-territorio capaz de guiar el desarrollo fragmentado y diacrónico del planeamiento municipal y las actuaciones sectoriales.

Ahora bien, la mencionada horizontalidad del planeamiento supramunicipal se ve fortalecida por la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (TRLUC de 2005), que supone un gran avance en cuanto a la legislación aplicable al urbanismo y, sobre todo, en cuanto al procedimiento de elaboración de los planes territoriales parciales<sup>7</sup>. Los responsables del Programa de Planeamiento Territorial aprovechan el carácter prototípico de los planes territoriales parciales como marco de referencia para todos los instrumentos previstos en la Ley de Política Territorial

<sup>7</sup> A diferencia de otras comunidades autónomas, la particularidad del TRLUC 2005 es su vinculación con la Ley de Política Territorial 1983. Véase Bassols (2004).

1983, incluso para el Plan Territorial General<sup>8</sup>. La metodología empleada en los planes territoriales parciales se basa en una combinación del enfoque operativo y el estratégico en el que se modulan directrices, normas y recomendaciones, facilitando el seguimiento y su eventual modificación. Asimismo, para aumentar su eficiencia se ciñe su contenido a los tres sistemas básicos mencionados (espacios libres, asentamientos, e infraestructuras de la movilidad), evitando con ello la tendencia omni-comprehensiva del planeamiento general (Cuadro 2).

**CUADRO 2 | Esquema conceptual de la metodología del Programa de Planeamiento Territorial**

Hipótesis económica demográfica Criterios de ordenación física Planes sectoriales	Territorio	Realidad física	Espacios libres Infraestructuras de la movilidad Asentamientos
		Realidad jurídica	Propiedad del suelo
			Planeamiento urbanístico

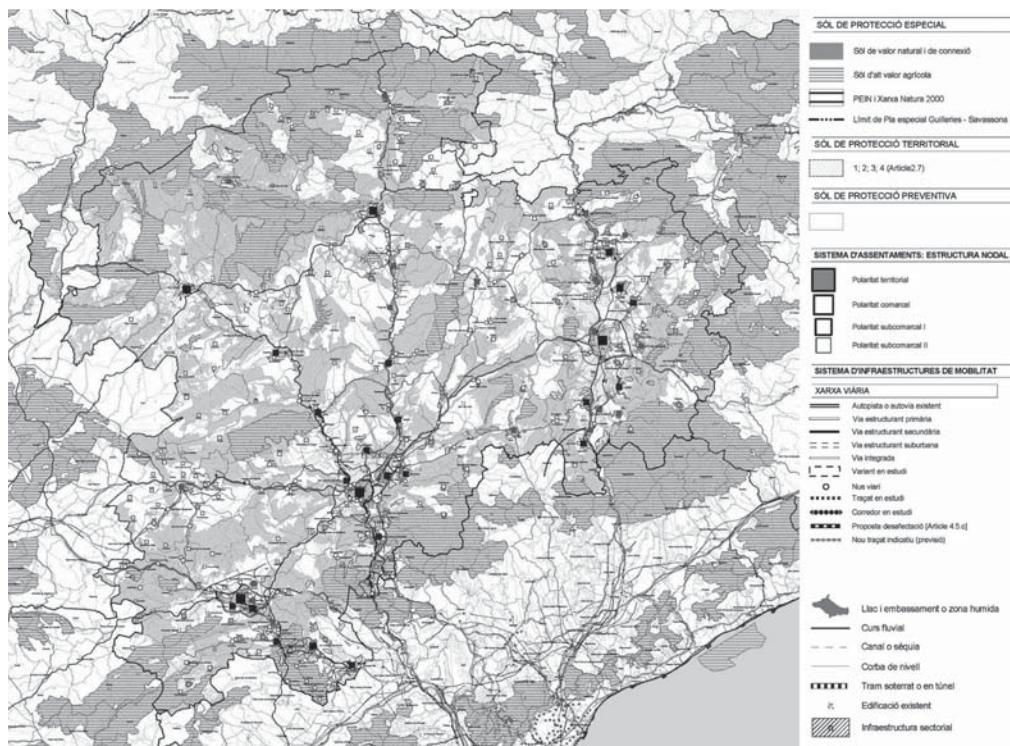
FUENTE ESTEBAN (2012)

### El Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales

El Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales presenta en particular tres objetivos específicos: la vertebración urbana y nodal, la protección de los espacios libres y la implantación de las infraestructuras de la movilidad. A su vez, para cada objetivo se precisan estrategias concretas como, por ejemplo, preservar las áreas con actividad agrícola, integrar el conjunto de las propuestas viarias y ferroviarias de alcance general y dirigir los procesos de cambio de escala de las capitales comarcas. En relación con esta última estrategia, en el Plan Territorial Parcial se relativiza el protagonismo de las capitales y sus ámbitos de influencia mediante la propuesta de una estructura nodal a escala subregional (Figura 2). Se identifica así la potencialidad de tres áreas urbanas (Pla del Bages, Conca d'Òdena y Plana de Vic), por ser simultáneamente nodos de los ejes fluviales e infraestructurales, y centros locales vertebradores de la subregión.

Hay que destacar que pese a su “lenguaje propositivo”, el plan territorial parcial tiene una precisión limitada para establecer directrices y normativas en la escala urbana. Por ello, la ordenación de las tres áreas urbanas, en tanto “enclaves sofisticados” de las Comarcas Centrales, se desarrolla mediante los tres planes directores urbanísticos de alcance general mencionados en la introducción: el del Pla del Bages, el de la Plana de Vic y el de la Conca d'Òdena (Figura 1). Así pues, se le otorga a los planes directores urbanísticos la función de eslabones entre “lo territorial” y “lo urbanístico” para consolidar la transversalidad del modelo de planeamiento.

8 El Plan Territorial General quedaría revisado *de facto* una vez que se aprueben los siete planes territoriales parciales.

**FIGURA 2 | Estructura nodal. Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales**

FUENTE DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. GENERALITAT DE CATALUÑA

### Los planes directores urbanísticos para la ordenación de áreas urbanas

Introducidos por la Ley de Urbanismo de 2002, los planes directores urbanísticos se implementan como marco de referencia y coordinación para el planeamiento de los municipios afectados por sus ámbitos. Los planes directores urbanísticos se apoyan en cuatro retos principales: (i) precisar la referencia de los tres sistemas básicos de la planificación territorial en clave urbanística; (ii) usar la normativa urbanística de manera selectiva, potenciando los criterios del planeamiento territorial y respetando escrupulosamente las competencias y la autonomía local; (iii) permitir la concertación y gestión, previendo instrumentos económicos específicos y creando organismos mixtos; y (iv) atender a las diversas temáticas del territorio abordando ámbitos significativos que requieran un tratamiento de conjunto. En relación con este último objetivo, los planes directores urbanísticos se clasifican mediante seis grupos temáticos: preservación del patrimonio, comarcas de montaña, áreas residenciales estratégicas, grandes infraestructuras, sistema costero y áreas urbanas (en el que se incluyen los casos analizados en este artículo).

Con la creación del Programa de Planeamiento Territorial, la elaboración de los planes directores urbanísticos se plantea en paralelo a los planes territoriales parciales, como un ambicioso ejercicio de planificación concurrente y en pos de una estrategia territorial común. Al finalizar los últimos dos períodos del gobierno autonómico (2003-2010), el inventario de planes supramunicipales realizados (7 planes territoriales parciales y 37 planes directores urbanísticos) evidencia la enorme

empresa realizada por el Programa de Planeamiento Territorial. Hoy, más de 30% del territorio catalán está sujeto a planeamiento supramunicipal con carácter urbanístico. Después de tres décadas de la aprobación de la Ley de Política Territorial 1983, y pese al carácter diferido de los planes directores urbanísticos, parece que el territorio sería objeto de inminentes (re)estructuraciones.

Pese a que los resultados prácticos de estos instrumentos aún deben verificarse en el futuro, nuestro análisis del planeamiento se justifica por la relevancia de las potencialidades y limitaciones, por la innovación metodológica de los planes directores urbanísticos, y por su singular encaje en el sistema de planeamiento catalán (Cuadro 1)<sup>9</sup>.

### **Los múltiples temas y escalas del proyecto territorial**

El proyecto es uno de los instrumentos principales del planeamiento, en la medida en que permite la ordenación física. Como mencionamos en el apartado anterior, el proyecto puede abordar simultáneamente diferentes ámbitos, temas y escalas territoriales. En otras palabras, las propuestas de intervención de cada nivel de planeamiento se corresponden con los temas proyectuales propios de su escala territorial. Así, según la clasificación de Esteban (1991), la escala del ámbito de Cataluña se refiere a los temas propios del Plan Territorial General, mientras que los ámbitos subregionales corresponden al alcance de los planes territoriales parciales. La tercera escala territorial, las áreas urbanas, incumbe al alcance de los planes directores urbanísticos; y, por último, los planes municipales permiten abordar los problemas propios de la escala urbana.

El proyecto territorial contempla todas las escalas mencionadas. Sin embargo, verificamos que en la práctica se concreta sobre todo mediante la interrelación del planeamiento en la escala subregional y en la escala de las áreas urbanas. Es decir, mediante la complementariedad entre el planeamiento territorial parcial y los planes directores urbanísticos. Por un lado, esto se debe a que la implementación diferida de estos últimos planes impide incorporar la dimensión operativa de los planes municipales dentro del “planeamiento horizontal” impulsado desde el Programa de Planeamiento Territorial. Mientras que, por otro lado, el carácter descriptivo y esquemático del Plan Territorial General obliga a desestimar sus determinaciones globales como aportación a una propuesta común de carácter físico. Así, la escala subregional y la escala de las áreas urbanas son las idóneas para abordar los temas principales de la ordenación física del territorio. El nivel subregional permite identificar la matriz biofísica en su conjunto y articular los sistemas urbanos. Por su parte, la escala de las áreas urbanas hace posible argumentar la coherencia de las determinaciones estructurales para los planes municipales y la “urbanidad de la obra

9 En una investigación reciente (Elinbaum, 2012) se estudian los tres planes directores urbanísticos mencionados, como evidencias empíricas, mediante dos tipos de análisis. El primero se basa en un estudio individual de los casos, en el que se valora el nivel de innovación y la particular relación entre la metodología empleada y el ámbito territorial de referencia. El segundo tipo de análisis se basa en el cruce de los casos para determinar las variables específicas propias del alcance de los planes directores urbanísticos como “lo urbanístico supramunicipal”.

pública" (la vialidad arterial, la implantación urbanística de las grandes infraestructuras, las variantes, los enlaces, etcétera) (Esteban, 1991).

En definitiva, el proyecto territorial se apoya en el enfoque estructural que ofrecen los planes directores urbanísticos y en el marco de referencia común que determinan los planes territoriales parciales a nivel regional (conforman el modelo, mientras sustituyen provisionalmente al Plan Territorial General). Así, la complementariedad de escalas entre estos dos niveles de planeamiento permite impulsar un modelo realista de ordenación territorial, cuyos elementos de proyecto se articulan en tres dimensiones (Nel·lo, 2006): una red de movilidad potente, una red de asentamientos integrada por pueblos y ciudades, y una red continua y significativa de espacios libres.

En el Cuadro 3 sintetizamos los temas y los elementos de ordenación del planeamiento supramunicipal considerando los tres sistemas básicos del territorio (infraestructuras, asentamientos y espacios libres) como variables independientes. Posteriormente comentamos la esencia del alcance propositivo que surge de la interrelación de los dos niveles de planeamiento que conforman el proyecto territorial.

**CUADRO 3 | Síntesis de las variables dependientes e independientes que conforman el proyecto territorial**

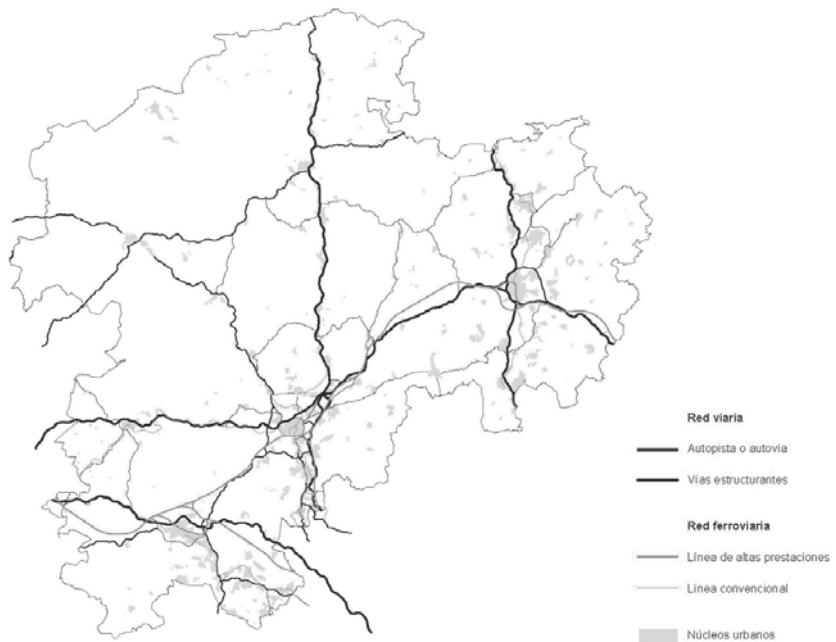
		PROYECTO TERRITORIAL	
Escala territorial		Subregión	Área urbana
Texto legal		LPT 1983 (política territorial)	TRLUC 2005 (urbanismo)
Tema proyectual	Variables	Plan Territorial Parcial	Plan Director Urbanístico
	<i>Esquema de transporte</i>	Plurimodal	Intermodalidad
Infraestructuras	<i>Conectividad</i>	Jerarquía de la red básica	Diferenciación entre la red interurbana y la intraurbana
	<i>Condiciones para la ejecución</i>	Reserva de suelo para nuevos trazados y desdoblamientos	Resolución urbanística de la red
	<i>Clasificación</i>	Tipología de protecciones para los espacios libres	Desagregación de las protecciones para su encaje urbanístico
Espacios libres	<i>Conectividad</i>	Red sectorial de conectores	Diseño urbanístico de los conectores
	<i>Paisaje</i>	Unidades de paisaje	Paisaje como ámbito de gestión urbanística
	<i>Forma de crecimiento</i>	Estrategias de crecimiento y ámbitos de referencia	Morfología de los sectores de crecimiento
Asentamientos	<i>Nodalidad</i>	Vertebración de las polaridades urbanas	Identificación de las partes de la ciudad-región
	<i>Equipamientos</i>	Estándar según estructura nodal	Distribución de la intensidad de las actividades

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

### El proyecto territorial de las infraestructuras

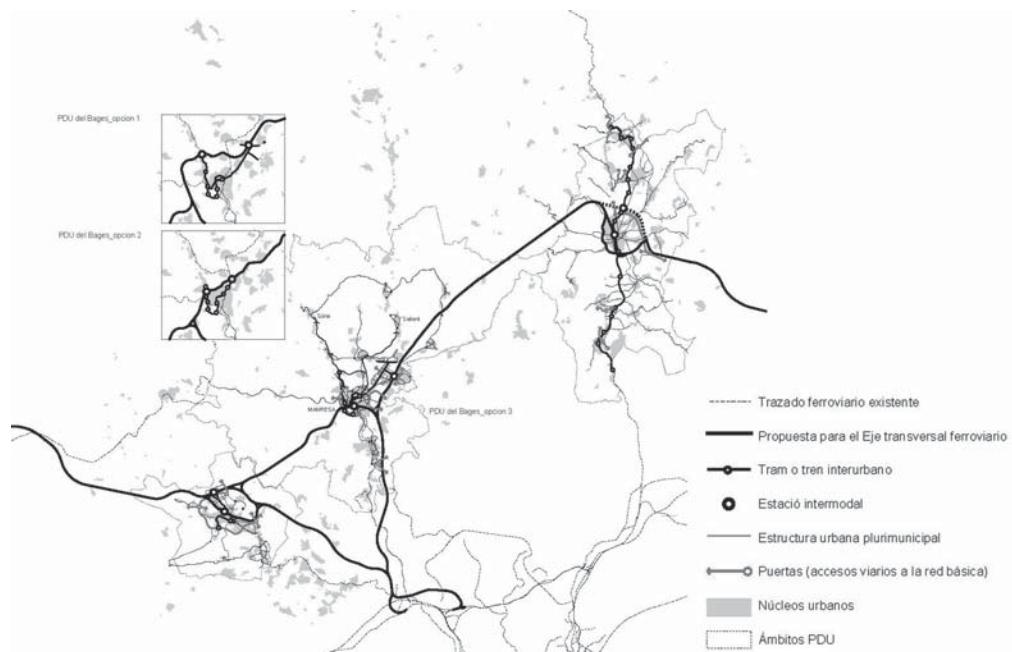
En cuanto al proyecto territorial de las infraestructuras en múltiples escalas, verificamos que se basa en tres elementos principales: el esquema de transporte, la conectividad y las condiciones para su ejecución. La propuesta del Plan Territorial Parcial radica en un esquema plurimodal en favor del transporte colectivo, especialmente el ferroviario. Si bien en el plan no se entra en la ordenación del espacio urbano, se fija la jerarquía de la red básica y las reservas urbanísticas necesarias (Figura 3). De manera complementaria, en la escala de las áreas urbanas, el proyecto de los planes directores urbanísticos concreta la intermodalidad del transporte, conectando las diferentes redes y otorgándole una mayor flexibilidad a la movilidad urbana. Asimismo, se incide en el espacio urbano articulando dos redes viarias complementarias, una interurbana y otra intraurbana. La resolución de los puntos de contacto entre ambas redes evidencia el carácter urbanístico de los planes directores urbanísticos, sobre todo en el diseño de las variantes y los enlaces. Lejos de la aproximación sectorial, el proyecto de las variantes se apoya en intervenciones combinadas entre la nueva traza y las antiguas vías que atraviesan la ciudad consolidada, y que devienen en vías cívicas y en espacios de centralidad. En definitiva, el proyecto territorial de las infraestructuras en múltiples escalas puede interpretarse como una serie de actuaciones discretas, comprehensivas y al mismo tiempo estructurales, que en conjunto funcionan como una verdadera “acupuntura” territorial, según el concepto acuñado por De Solà-Morales, Frampton y Ibelings (2008).

**FIGURA 3 | Red plurimodal. Esquema de transporte del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales**



Además, mediante el enfoque morfológico del proyecto de las infraestructuras se intenta superar los criterios funcionalistas dominantes (el tratamiento autónomo basado en la eficiencia de la circulación en la red para su dimensionado) por una visión de oferta de servicio capaz de estructurar el territorio. Siguiendo el enfoque de Buchanan (1966), mediante el proyecto territorial se propone una mirada conjunta sobre la ciudad y el territorio, enfatizando el rol de las infraestructuras como un servicio para los asentamientos. Por esta razón, la variable de las infraestructuras, más que la complementariedad, evidencia la dependencia proyectual entre los niveles de planeamiento. La propuesta del Plan Territorial Parcial, en buena medida un compendio de actuaciones sectoriales, no permite considerar la forma de las áreas de crecimiento; solo puede adecuarse a los asentamientos existentes o bien a los sectores de crecimiento *ad hoc* que se propone en los planes directores urbanísticos. Así pues, las estrategias del plan territorial se justifican mediante los argumentos urbanísticos que aporta el proyecto de los planes directores urbanísticos en la escala de las áreas urbanas.

**FIGURA 4 | Red intermodal. Esquema de transporte de los Planes Directores Urbanísticos de las Comarcas Centrales**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

### El proyecto territorial de los espacios libres

En relación con el proyecto territorial de los espacios libres, la articulación del plan territorial parcial y los planes directores urbanísticos se basa en tres variables clave: la reclasificación de los espacios libres, la conectividad y el paisaje. La clasificación de los espacios libres del plan territorial parcial radica en tres tipos de protecciones (especial, territorial y preventiva), diseñadas para reestructurar el suelo no urbano

mediante una visión integral del territorio subregional. Al reducir la escala al nivel de las áreas urbanas, sin embargo, es evidente que los espacios libres se corresponden con otro orden estructural. Así, el proyecto desagregado de los planes directores urbanísticos permite encajar la tipología de las protecciones en las categorías genéricas del planeamiento municipal como, por ejemplo, “suelo agrícola” o “parques supramunicipales”. Además, la reestructuración de los espacios libres también tiene por objetivo garantizar su conectividad mediante una red propuesta en el plan territorial parcial. En la escala regional, esta red se completa con un plan (sectorial) de conectores; mientras que en la escala urbana se amplía con la continuidad de las “zonas verdes” locales consideradas por los planes directores urbanísticos. Así, estos planes determinan el proyecto finalista de los espacios libres de forma comprensiva para el conjunto del área urbana.

Por su parte, el proyecto del paisaje también colabora en la reestructuración de los espacios libres. En este aspecto, el plan territorial parcial es novedoso al incorporar el Catálogo y las Directrices del Paisaje al planeamiento supramunicipal, regulando el territorio regional mediante unidades de paisaje. Si bien los planes directores urbanísticos permiten ajustar estas unidades a la escala de las áreas urbanas, lo más novedoso es que se identifica la dimensión urbanística del paisaje y su delimitación como un ámbito de gestión. Como sugiere Folch (2003), en un marco de regulaciones apriorísticas, el proyecto de los espacios libres presupone demasiado a menudo un trabajo improvisado de jerarquización de los diferentes territorios, parcial, manipulable y resbaladizo, al tiempo que contraproducente. En cambio, el proyecto territorial de los espacios libres permite inventariar y regular todo el territorio con diferentes grados de flexibilidad, no solo los espacios urbanos o naturales de especial protección. Así pues, en cada escala se resuelve una interacción específica de los distintos componentes naturales “con” las artificiales.

### **El proyecto territorial de los asentamientos**

Por último, la articulación del plan territorial parcial y los planes directores urbanísticos determina criterios transversales y complementarios basados en tres dimensiones del proyecto de los asentamientos: la forma del crecimiento, la nodalidad y los equipamientos supramunicipales. En cuanto al crecimiento, en el plan territorial parcial se determinan dos criterios proyectuales básicos: las estrategias de crecimiento y los ámbitos de referencia para distribuir la nueva residencia y las actividades económicas. Además, para aumentar su eficiencia, en el plan se considera la morfología de los asentamientos como compartimentos estancos determinados por la suma del suelo urbano y urbanizable. En cambio, para superar la clasificación del suelo como argumento estructural (y la ausencia de mecanismos de compensación), en el proyecto de los planes directores urbanísticos se enfatiza la “lógica del territorio” según las características morfológicas de los asentamientos de cada área urbana.

A nivel regional, además del índice de crecimiento, el proyecto de los asentamientos se apoya en la nodalidad de las Comarcas Centrales. Este índice del plan territorial parcial permite vertebrar la estructura urbana del territorio mediante una tipología de polaridades (regionales, comarcales y subcomarcales), que indica el peso institucional y el nivel de autocontención de cada pueblo o ciudad. En cambio, a

partir de un enfoque más cualitativo, en el proyecto de los planes directores urbanísticos se determinan las unidades funcionales como “partes” de la ciudad-territorio, considerando las relaciones polinucleares como un fenómeno sobre todo morfológico. Así, la escala de los dichos planes permite definir novedosos programas para los espacios públicos territoriales –parques fluviales, parques agrícolas, áreas de servicio comarcal, etcétera– y distribuir los equipamientos supramunicipales sobre la base de la intensidad de las actividades urbanas que contienen, superando el criterio genérico de los estándares y las reservas.

Mediante el análisis de las propuestas del Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales y de los planes directores urbanísticos para sus tres áreas urbanas, podemos argumentar que, consecuente con la tradición del proyecto urbano y pese al gran salto de escala, los planes supramunicipales analizados responden a la sensibilidad del diseñador. El proyecto territorial no comienza por esquemas abstractos o conceptuales, sino que está previsto para formular intervenciones concretas. En este sentido, la complementariedad proyectual entre el Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales y los tres planes directores urbanísticos analizados permite considerar el territorio como un sistema. “Lo urbano” ya no puede concebirse desde el municipio, sino según el peso y la localización relativa de los asentamientos en el territorio. En la línea de las lecciones seminales de Geddes (1915/1949) y Mumford (1956), el proyecto de los planes supramunicipales permite ponderar el tamaño crítico de los núcleos, la dimensión que no deben sobrepasar, verificando, como señala Folch (2003), que solo en la escala regional las estrategias de crecimiento tienen una lógica ecológica. Además, los planes directores urbanísticos evidencian que las operaciones que parecen correctas –racionales y funcionales– en una escala son incoherentes en otra (Bettini, 1996). Así, algunos patrones políticamente correctos, como el de la ciudad compacta, por sí solos no garantizan la sostenibilidad; son parte de una ciudad-territorio difusa e incipiente en la escala regional.

## Conclusión

Durante el gobierno de la Coalición Catalanista y de Izquierdas en la Generalitat (2003-2010), los responsables del Programa de Planeamiento Territorial determinaron el nuevo carácter genérico de la ordenación física, que ya no es exclusivo del municipio, sino de una nueva escala de ciudad. Sin embargo, verificamos que la eficiencia de la ordenación territorial resulta de la interrelación no solo de los niveles de planeamiento, sino también del proyecto en múltiples escalas. En efecto, el “proyecto territorial” se apoya en la articulación del marco de referencia que determina el planeamiento territorial parcial a escala subregional (conforma el modelo, mientras sustituye provisionalmente al Plan Territorial General), y el enfoque estructural y urbanístico que se implementa mediante los planes directores urbanísticos en la escala de las áreas urbanas. La interrelación prototípica entre ambos niveles de planeamiento determina un elenco de herramientas de ordenación específicas de las escalas mencionadas y acorde a los tres sistemas básicos territoriales (infraestructuras, espacios libres y asentamientos). A partir de estas propuestas, concluimos que la complementariedad proyectual entre los planes directores urbanísticos y los planes

territoriales parciales permite considerar el territorio como una ciudad, al menos como un espacio integrado, aunque con diferentes intensidades de urbanidad.

En cuanto al proyecto territorial, debemos considerar que “región” y “área urbana” son una construcción social más que una delimitación física. No son un hecho estático, sino que emergen y desaparecen como resultado de acciones intencionales. “Supramunicipal” es quizás una noción abstracta; no obstante, demostramos que mediante el proyecto territorial se puede operar conscientemente en un campo de tensiones e incertidumbres y ayudar a clarificar las contingencias en la transformación territorial, la capacidad disciplinar del urbanismo y el rol de la administración pública. Frente al mito del Estado ausente y la retórica del mercado, la administración pública puede tener un rol protagonista en los proyectos de gran escala. Pese al acelerado reemplazo del plan por el proyecto, este no logra desplazar al planeamiento del campo de batalla de “lo urbano”. En efecto, es en las escalas supramunicipales donde tiene sentido la dimensión estratégica y ecológica del planeamiento urbanístico.

En definitiva, en el planeamiento supramunicipal se incorpora el proyecto territorial para explorar o reflexionar, para integrar, inducir o mediar. Los casos analizados, cautelosa y discretamente, vinculan contenido, método y condiciones para gestionar el territorio de manera constructiva y selectiva. De este modo, los niveles de planeamiento pueden ajustarse, sustituirse, combinarse, justamente porque comparten un proyecto. Como señala Campos Venuti (1984), los planes y los proyectos no son complementarios, sino co-presentes.

Hay que hacer notar que en Cataluña, al igual que en la mayoría de comunidades autónomas españolas, el modelo de ordenación territorial lo impulsan los gobiernos de izquierdas (Benabent, 2012). Esto se evidencia aún más cuando, con la entrada del gobierno conservador en 2010, se congeló la redacción del planeamiento supramunicipal y se desmontó la gran orquestación del territorio realizada durante las dos legislaturas aisladas del gobierno socialista en la Generalitat (2003-2010). Pese al esfuerzo por implementar los planes postergados de la Ley de Política Territorial 1983, ellos comenzaron a redactarse entre 2004 y 2006, y se aprobaron entre 2008 y 2010, cuando la crisis económica ya era un hecho irreversible.

Pese a que la ordenación territorial contemporánea, heredera del planeamiento desarrollista en auge durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, es un instrumento para el crecimiento económico (Hall & Pain, 2006), en el planeamiento supramunicipal catalán se prevén diferentes escenarios de desarrollo. Las determinaciones de los planes se basan en la evolución de los parámetros poblacionales, aunque también se apoyan en la evolución del PIB y en la creación de puestos de trabajo como variables independientes<sup>10</sup>. Además, se prevé un observatorio de las dinámicas territoriales para ajustar o replantear el modelo mediante la revisión de los

10 Como explica Nel·lo (2010, p. 47), “el modelo parte de considerar la demanda de lugares de trabajo que puede derivarse de una determinada evolución del PIB como variable independiente. La demanda agregada resultante es después cruzada con la evolución previsible de la pirámide demográfica y las tasas de ocupación”.

planes supramunicipales a corto y mediano plazo<sup>11</sup>. Así pues, la actualización del escenario socioeconómico que se prevé en el Plan Territorial General es tan importante como los mecanismos de seguimiento para “preservar” el planeamiento.

En este sentido, consecuente con la tradición urbanística del planeamiento en Cataluña, los redactores de los planes supramunicipales priorizan el proyecto y el análisis de la forma física del territorio como guía para las actuaciones y políticas de desarrollo. Se consideran así como un “ejercicio de realismo” para delimitar razonablemente su alcance operativo, rebajando unas expectativas que podrían conducir al fracaso (Esteban, 2012). Este tipo de planeamiento, pese a la prudente selección del alcance y del contenido de los planes, en momentos de crisis y recesión evidencia la carencia de una visión más estratégica o, dicho de otro modo, enfatiza una aproximación sobre todo tecnocrática que extingue (al menos temporalmente) la política de la democracia (Rancière, 2004). Ahora bien, en el otro extremo, la anulación actual del planeamiento supramunicipal por parte del gobierno conservador oculta inescrupulosamente la realidad de los procesos territoriales.

La aproximación estratégica, que muchas veces remite al planeamiento promocional y negociador, es conceptualmente opuesta al planeamiento operativo, comprehensivo y físico. Sin embargo, un reto apremiante del proyecto territorial contemporáneo es abordar de manera complementaria ambos enfoques, el estratégico y el operativo. Cuando los intereses comunes no son evidentes, además de la consideración de la forma física del territorio como guía para la acción, el planeamiento debe atender a los procesos y permitir una distribución del poder social más equitativa, incorporando desde el inicio el mayor número posible de actores que legitimen el nuevo régimen territorial (Swyngedouw, 2009).

A partir de los resultados obtenidos, futuras investigaciones deberán comprobar si la horizontalidad de los planes supramunicipales permite incorporar el principio de subsidiaridad, y sobre todo evaluar el uso del proyecto territorial como plataforma preparadora de acuerdos entre los diferentes actores.

## Referencias bibliográficas

- Albrechts, L. (2006). Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487-1500. doi: 10.1080/09654310600852464
- Bassols, M. (2004). Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 38(209), 39-66.

11 Como señala J. Esteban en entrevista realizada por Baulies (2010), “para la revisión de los planes territoriales se prevé una especie de observatorio que permita para cada territorio la elaboración de informes trimestrales de lo que está pasando, y que anualmente podamos dibujar un plano con la evolución de los factores más relevantes. Todo este grueso de información nos debe permitir evaluar si las dinámicas se producen de acuerdo con tendencias previstas o si, por el contrario, aparecen nuevas direcciones de cambio y hay que considerar medidas complementarias, o replantear el modelo en su caso”.

- Baulies, X. (2010). Entrevista a Juli Esteban: el com-s'ha-fet dels plans territorials de Catalunya. *Butlletí d'Innovació i Recerca*, 2, 15.
- Benabent, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías. En M. Castañer (Ed.), *El Planejamiento territorial a Catalunya a inici del segle XXI: una nova interpretació i projecció del país* (pp. 140-165). Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- Bettini, V. (1996). *Elementi di ecologia urbana*. Turín: Einaudi.
- Boeri, S., Lanzani, A. & Marini, E. (1993). *Il territorio che cambia: ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*. Milán: Abitare Segesta.
- Bohigas, O. (1983). *Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982*. Barcelona: Ed. Ajuntament de Barcelona Area d'Urbanisme.
- Buchanan, C. (1966). *South Hampshire study*. Londres: Her Majesty's Stationery Office (HMSO).
- Busquets, J. (2004). *Barcelona: la construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Campos Venuti, G. (1984). Plan o proyecto: una falsa alternativa. *Ciudad y territorio*, 1-2 (59-60), 55-60.
- Corboz, A. (2001). *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*. Besançon: Éditions de l'Imprimeur.
- De Jong, T. M. & Van der Voordt, D. J. M. (2002). *Ways to study and research: urban, architectural, and technical design*. Delft, Países Bajos: DUP Science.
- De Solà-Morales, M. (1981). La identidad del territorio. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, 2(Extra), 3-4.
- De Solà-Morales, M., Frampton, K. & Ibelings, H. (2008). *A matter of things*. Róterdam: Nai.
- Elinbaum, P. (2012). *Un modelo, tres enfoques. Las aportaciones metodológicas de los Planes Directores Urbanísticos de las Comarcas Centrales de Cataluña (tesis doctoral)*. Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).
- Elinbaum, P. (2013). La interrelación entre los planes supramunicipales: nuevas estrategias metodológicas. *Ciudades. Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística*, 1(16), 165-184. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4328627>
- Esteban, J. (1991). El fet metropolità. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament, N°6: El fet metropolità: interpretacions geogràfiques*, 15-30. En <http://www.raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/91940>
- Esteban, J. (2006). El Programa de Planejamiento Territorial: continguts i mètode. *Espais Monografics*, 52, 14-24. En <http://www.raco.cat/index.php/Espais/article/viewFile/91833/166917>
- Esteban, J. (2012). El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejamiento territorial de Catalunya. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 55, 20-31. En [http://www.iernb.uab.es/htm/revistaPapers\\_numeros.asp?id=60](http://www.iernb.uab.es/htm/revistaPapers_numeros.asp?id=60)
- Faludi, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht / Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Ferrer, A. & Sabaté, J. (1999). L'Urbanisme municipal. En O. Nel·lo (Ed.), *L'Urbanisme municipal a Catalunya: (1979-1999)* (pp. 117-157). Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitanos de Barcelona.
- Folch, R. (Ed.). (2003). *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

- Font, A., Carracedo, Ò. & Vesclir, L. (2007). Configuraciones metropolitanas: Estructura espacial y tipos de crecimiento urbano. En Antonio Font (Coord.), *L'explosió de la ciutat : morfologies, mirades i mòcions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional = The explosion of the city : morphologies* (pp. 330-335). Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (COAC).
- Font, A. (2012). *Patrons urbanístics de les activitats econòmiques: Regió Metropolitana de Barcelona = Urban patterns of economic activities: Barcelona Metropolitan Region*. Barcelona: Institut d'Estudis Territorials; Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat.
- Geddes, P. (1949). *Cities in evolution. An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. Londres: Williams & Norgate. (Publicación original 1915; versión digitalizada en <https://archive.org/details/citiesinevolutio00gedduoft>)
- Gregotti, V. (1981). La forme du territoire. *L'Architecture d'Aujourd'hui*, 218, 10-15.
- Gregotti, V. (1986). In difesa della ragioneria urbanística. *Casabella*, 526, 2-3.
- Hall, P. & Pain, K. (2006). *The polycentric metropolis learning from mega-city regions in Europe*. Londres / Sterling, VA: Earthscan.
- Indovina, F. (1990). *La Città diffusa*. Venezia: Istituto universitario di architettura di Venezia. Dipartimento di analisi economica e sociale del territorio.
- McHarg, I. L. (1992). *Design with nature*. Nueva York: John Wiley & Sons. (Publicación original 1967)
- Meijmans, N. (Ed.). (2010). *Designing for a region*. Ámsterdam: SUN Academia.
- Mumford, L. (1956). The natural history of urbanization. En T. William (Ed.), *Man's role in changing the face of the earth* (pp. 382-484). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Nel·lo, O. (2001). *Ciutat de ciutats : reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Nel·lo, O. (2006). Els plans directors urbanístics de Catalunya. *Espais Monografics*, 52, 3-11.
- Nel·lo, O. (2012). *Ordenar el territorio : la experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Oswald, F. & Baccini, P. (2003). *Netzstadt: designing the urban*. Basel / Boston: Birkhäuser.
- Rancière, J. (2004). *The politics of aesthetics: the distribution of the sensible*. Londres: Continuum.
- Rossi, A. (1964). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sabaté, J. (1999). *Ciencia o saber urbanístico*. [Memoria de cátedra]. Barcelona: Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (ETSAB), Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).
- Sabaté, J. (2011). El proyecto territorial. En L. Moya (Ed.), *La práctica del urbanismo* (pp. 207-234). Madrid: Síntesis.
- Sauer, C. (1925). *The morphology of landscape*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Nueva York: Basic Books.
- Secchi, B. (1989). I progetti nel piano. *Casabella*, 563, 13.
- Secchi, B. (1992). *Quaderni della ricerca sulle trasformazioni dell'habitat urbano in Europa*. Venecia: Daest-IUAV.
- Swyngedouw, E. (2009). The antinomies of the post political city: In search of a democratic politics of environmental production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 601-620. doi: 10.1111/j.1468-2427.2009.00859.x
- Viganò, P. (2001). *Territori della nuova modernità*. Nápoles: Electa.