

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2013



97

SUMARIO

Artículos

Yolanda Ramírez Córcoles y Montserrat Manzanque Lizano. Caracterización del comportamiento de las Universidades Españolas en relación con la divulgación de información sobre intangibles

Mónica Gómez de la Torre del Arco y M^a Teresa López López. Análisis territorial del IRPF: Tratamiento fiscal de la familia en las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Floral

Rafael Merinero Rodríguez, José Manuel Betanzos Martín y María José Dorado Rubin. La Estrategia de Turismo Sostenible en Andalucía: Elementos fundamentales en el marco de la planificación turística subregional andaluza

María Cristina Fernández Ramos y J. Iñaki de la Peña Esteban. Desarrollo legislativo de protección por dependencia. Oportunidades del sector privado: El caso de Castilla y León

Antonio Rafael Peña Sánchez y Mercedes Jiménez García. Productividad y estructura sectorial: Elementos determinantes de las disparidades económicas regionales en España

Pablo Elinbaum. Planes híbridos: ¿Reforma o reciclaje?

Pablo Álvarez de Toledo Saavedra, Fernando Núñez Hernández y Carlos Usabiaga Ibáñez. Análisis "Cluster" de los Flujos Laborales Andaluces

Recensiones y reseñas bibliográficas

Documentación

The urban and regional dimension of the crisis. Eighth progress report on economic social and territorial cohesion

Planes híbridos: ¿Reforma o reciclaje?

Hybrid plans: Reform or recycling?

Pablo Elinbaum
Universitat Politècnica de Catalunya

Recibido, Enero de 2013; Versión final aceptada, Mayo de 2013.

PALABRAS CLAVE: Planeamiento regional, Planeamiento urbanístico, Innovación instrumental, Modelo territorial

KEYWORDS: Regional planning, Urban planning, Instrumental innovation, Territorial model

Clasificación JEL: R, R5, R58

RESUMEN

En este trabajo analizamos las innovaciones de una nueva generación de planes que, más allá de la diversidad de los ámbitos de aplicación, conjugan un alcance híbrido. Con este fin estudiamos un elenco de casos europeos, en particular españoles, que ilustran las diversas aportaciones metodológicas y de aplicación del planeamiento supramunicipal. Pretendemos demostrar que la ordenación del territorio y el urbanismo deben considerarse como una actividad técnica integrada, más allá de las escalas de actuación. El contenido híbrido de los planes facilita la definición de nuevos modelos estructurales y de organización administrativa para la gestión de las políticas territoriales.

ABSTRACT

Since the beginning of the first decade of s.XXI, there is a significant innovation in urbanism, based on the practice of urban and regional planning as an integrated technical activity. However, rather than the articulation of multiple levels of intervention, new generation of plans emphasise, on the one hand, diverse methodologies and, on the other hand, the forms of intervention and management.

From the point of view of physical planning, the tendency is to avoid a rigorously formalized or general scheme, which have to be applied to different administrative domains layered in the same territory. While from the policy making approach, the tendency is to uphold the clear boundary of planning levels, warning of possible overlapping competencies and conflicts that may arise between the local, the regional or the national administrations.

The aim of this paper is to identify and highlight the methodological and management contributions of a new generation of plans that combine a hybrid scope, beyond the diversity of the administrative levels.

Our argument is based on the instrumental approach of planning, particularly in the analysis of technical inputs that does not necessarily involve any institutional improvement. As is well known, both dimensions of planning evolve independently. Therefore, in this article we focus on the planning resources, rather than the social forces, interests and ideologies that represent them. To this end, we analyse several European cases, mostly from Spain, which prove, independently and intentionally, the conceptual innovation of planning in practice. We provide thus, rather than an exhaustive compendium of the wide variety of planning experiences, a possible agenda for the design of future instruments.

As a result of the analysis, first, we verify that both regional planning and urbanism define an integrated technical activity where physical boundaries between the two levels tend to fade, although they refer to specific content. Second, we show that the new generation of plans addresses a hybrid instrumental scope: local/regional, operative/strategic, technocratic/sociocratic.

Moreover, in Europe, the prominence of the regional level as preferred scale for spatial planning facilitates the definition of new structural and organizational models for the management of territorial policies. This is one of the reasons that explain why the national –or regional– government is the responsible for driving supra-local planning guidelines, but also land use regulations. The joint implementation of both instruments allows the contents of the plans to have a greater or smaller complexity depending on the purpose of its formulation and the subsequent improvement experienced during the drafting process.

In short, we aim to demonstrate that the hybrid scope of the recent generation of supra-local plans enables the implementation of spatial planning and urbanism as an integrated technical activity.

1. INTRODUCCIÓN

Con la constitución española de 1978, la Ordenación del Territorio se convierte en una función pública autónoma y distinta del urbanismo. Por su parte, la evolución del planeamiento urbanístico puede representarse mediante tres generaciones de planes municipales, tal como lo interpretan diversos investigadores españoles e italianos.¹ La primera generación se refiere a los “planes de aprovechamiento edificatorio”, desarrollados en la etapa de la industrialización y del boom inmobiliario, entre los años cincuenta y mediados de los setenta. Son planes que se distinguen como ejercicios de composición urbana, impregnados de rasgos del Movimiento Moderno. La segunda generación corresponde a los “planes remediales”, promovidos por los grupos sociales menos favorecidos desde principios de los años setenta y diseñados para revertir los déficit de la ciudad heredada del período dictatorial. La tercera generación corresponde a “los planes morfológicos”, o de la especial atención a la ciudad existente, desarrollados desde inicios de los años ochenta.

No nos detendremos en describir la evolución de cada generación de planes urbanísticos reseñada en diversas investigaciones. En cambio, se justifica enfatizar el carácter innovador de los planes redactados en los noventa y a principios de la primera década de este siglo (Ferrer y Sabaté, 1999).² En particular, nos referimos a la “territorialización” de la ordenación física según la concepción de la ciudad y lo

1 Antonio Font (2000) cita a Fernando Terán, Leonardo Benevolo, Luigi Mazza, Bernardo Secchi, entre otros autores destacados. Font (2000), pág. 60-82; Véase en particular Campos Venuti, Giuseppe (1992) *La Terza generazione dell'urbanistica*. Franco Angeli, Milan, y Oliva, F. (2010) *città senza cultura*. Bari, Laterza, donde Campo Venuti (2010) plantea una cuarta generación de planes.

2 Cfr. la recopilación preparada por Ferrán Navarro (1996) para la Jornada celebrada en Manresa sobre los planes de los noventa. En AAVV (1999) *Els Plans generals dels noranta*. Quaderns de la SCOT

urbano desde una visión de conjunto del territorio. En otras palabras, se trata de considerar en “ámbitos significativos” los problemas de la ciudad que el planeamiento urbanístico no puede resolver en el término municipal (Esteban, 2003).³

Además de la escala significativa del planeamiento urbanístico, otra premisa que decae es la correspondencia entre escala e instrumento. La paulatina promoción y consolidación de los sistemas de planeamiento en los gobiernos europeos permite que las escalas territoriales se correlacionen con un tipo específico de plan, más allá de la legislación a la que pertenezcan. Como sugiere Font (2011), pese a que las legislaciones vigentes, como la española, distinguen entre planes territoriales y planes urbanos, en la situación de la ciudad-territorio,⁴ cabe referirse a un marco disciplinar común, la “práctica del planeamiento urbanístico”, más restringido que el del urbanismo. La práctica del planeamiento urbanístico involucra tanto los planes de ordenación territorial como los de ordenación urbana, para presentar de manera integrada la actividad técnica de elaboración de los planes sobre dos realidades, que si bien se refieren a contenidos específicos, las fronteras físicas entre una y otra tienden a diluirse.

Un ejemplo claro son los Planes directores urbanísticos (PDUs) incluidos en la ley de urbanismo catalana de 2002. Como sugiere Nel-lo (2006), los PDUs constituyen una nueva generación de planes urbanísticos. Esta premisa se justifica en el carácter político que supone la implementación de estos planes junto con los instrumentos de la Ley de Política Territorial de 1983, postergados durante casi dos décadas. Pero la mayor relevancia radica sobre todo en la innovación instrumental en materia de contenido: los PDU son instrumentos supramunicipales de alcance urbanístico.

Sin embargo, además de la “escala significativa” y la correlación instrumento-escala, la nueva generación de planes puede clasificarse según diversas orientaciones metodológicas y de aplicación, y formas de intervención y gestión.

La preeminencia en el contexto europeo del ámbito regional, como escala preferente para la planificación espacial, facilita la definición de nuevos modelos estructurales y de organización administrativa para la gestión de las políticas terri-

3 Estos planes se desarrollan en un momento de estancamiento de la Ordenación Territorial, debido a una coyuntura política derivada del predominio de izquierda en los municipios metropolitanos y del poder de derecha en los órganos e instituciones centrales del Estado (Benabent, 2006).

4 El concepto de “ciudad-región”, o “ciudad-territorio”, es un intento pionero de sistematizar algunas dinámicas territoriales teniendo en cuenta la planificación. En particular, Giancarlo De Carlo parte de dos argumentos para definir “ciudad-región”. El primero se refiere al crecimiento desmesurado de la ciudad en el territorio, con relativa continuidad. El segundo supone, pese a la aglomeración de núcleos urbanos originales, la persistencia de las singularidades territoriales basadas en la heterogeneidad morfológica y en la identidad local. No obstante, el argumento principal que defiende De Carlo radica en considerar la ciudad-región como una relación dinámica que sustituye la condición estática de la ciudad tradicional. De Carlo (1962)

toriales. Esta es una de las razones por las cuales es el propio gobierno nacional o autonómico, como en el caso catalán, el que impulsa el planeamiento supramunicipal, tanto el regional como el urbanístico. La implementación conjunta de ambos niveles permite que el contenido de los planes tenga una mayor o menor complejidad según el objetivo de su formulación y el sucesivo perfeccionamiento experimentado a lo largo del proceso de su elaboración.

Desde el punto de vista de la ordenación física, se pretende evitar reproducir un esquema rigurosamente formalizado con carácter general, o tipificado, que deba aplicarse a los diferentes ámbitos administrativos estratificados en un mismo territorio. Mientras que desde el enfoque jurídico se tiende a defender la delimitación clara de los niveles de planeamiento y se alerta sobre la superposición de competencias y sobre el conflicto que esta pueda suscitar entre las administraciones locales y las regionales o nacionales (Fernandez, 2008; Trayter, 2010, entre otros).

El objetivo de este artículo radica en identificar y evidenciar las aportaciones metodológicas y de aplicación de una nueva generación de planes supramunicipales que, más allá de la diversidad de los ámbitos de aplicación, conjugan un alcance híbrido, urbanístico y regional, operativo y estratégico, tecnocrático y sociocrático.

Nuestra argumentación se basa en el enfoque instrumental del planeamiento, es decir, en el análisis de las aportaciones técnicas, que no necesariamente suponen un desarrollo institucional (Nadin *et al.*, 2008). Pues como bien es sabido, ambas dimensiones del planeamiento evolucionan de forma independiente. Por tanto, en este artículo nos centraremos en los recursos técnicos, más que en las fuerzas sociales o en los intereses e ideologías que las representan.⁵ Con este fin, nos apoyamos en un elenco de casos europeos, y en particular españoles, que ilustran desde la práctica, de manera independiente e intencional, algún aspecto conceptual de la aproximación híbrida del planeamiento supramunicipal. Ofrecemos así, más que un compendio exhaustivo de la amplia diversidad de experiencias de planeamiento, una posible agenda para el diseño de los futuros instrumentos de alcance intermedio (Elinbaum, 2012).

En definitiva, pretendemos demostrar que el alcance híbrido de la reciente generación de planes supramunicipales facilita la implementación de la Ordenación del Territorio y el urbanismo como una actividad técnica integrada.

5 Como podrá intuir el lector, los instrumentos de planeamiento pueden implementarse para intereses diversos, incluso contrapuestos —en esto radica su potencialidad en un marco democrático.

2. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS Y DE APLICACIÓN PARA UNA NUEVA GENERACIÓN DE PLANES SUPRAMUNICIPALES

2.1. *Planes operativos y planes estratégicos*

En general, las intervenciones del planeamiento se apoyan en la obra pública y en la regulación, aunque el medio físico no se transforma sólo con la intervención estatal, ya que también es el resultado de la interacción de los actores privados. En este sentido, a pesar de que la influencia del gobierno disminuye, la acción pública en Europa es aún importante. Hoy el protagonismo de la acción pública se evidencia en el esfuerzo que supone la ordenación del territorio en la mejora sistemática de normativas en diferentes niveles de planeamiento (Faludi, 1994). Sin embargo, además de los niveles administrativos, el sistema de planeamiento resulta de la interacción de planes operativos y planes estratégicos. Para algunos autores, el planeamiento estratégico está por encima de cualquier planeamiento (Albrechts, 2004). Establece un marco de referencia amplio para guiar las actuaciones de los restantes niveles. Así, cada nivel de planeamiento cumple una función estratégica para el nivel inferior y, asimismo, éste debe ceñirse al planeamiento estratégico en el nivel superior. Después del rechazo masivo al planeamiento estratégico en los años ochenta (promovido por el desdén conservador y por el escepticismo postmoderno), hoy se tiende a priorizar cada vez más esta metodología (Healey, 1997).

“Estratégico” es un concepto confuso. Remite al planeamiento promocional y negociador; aunque también se considera como aquel opuesto al planeamiento comprensivo o al planeamiento operativo. En cambio, para Faludi (1994, *op. cit.*), planeamiento estratégico supone una forma global del planeamiento mediante la ordenación física. De este modo, el planeamiento estratégico precede al planeamiento operativo mediante la implementación de grades esquemas, directrices y resoluciones tentativas a problemas singulares; mientras que el planeamiento operativo sigue patrones pre-establecidos, abordando problemas menos complejos y más rutinarios. Por ejemplo, un rasgo importante de la nueva generación de planes en Cataluña es que abordan de manera complementaria ambos enfoques, el operativo y el estratégico (Esteban, 2012). Esta metodología híbrida se evidencia en aspectos como la definición del modelo de planeamiento, los vínculos entre planes, las técnicas especializadas –y estrategias negociadas–, y en la selectividad temática y normativa.

2.2. *Definición del modelo territorial*

El planeamiento urbanístico local ha demostrado la incapacidad para encauzar, por sí solo, las dinámicas de transformación en curso, que en muchos casos

trascienden los límites municipales (Font, 2011; Nel-lo, 2006; Esteban, 2003, entre otros). Este argumento técnico y político, consensuado en la mayoría de los países de la Unión Europea, se apoya en tres presupuestos comúnmente aceptados (Galiana, *et al.*, 2010): el equilibrio territorial como garantía de cohesión social, el uso más racional de los recursos, y la conservación del patrimonio natural y cultural.

FIGURA 1
EXPRESIÓN FÍSICA DE UN MODELO TERRITORIAL: PUNTOS LÍNEAS Y MANCHAS

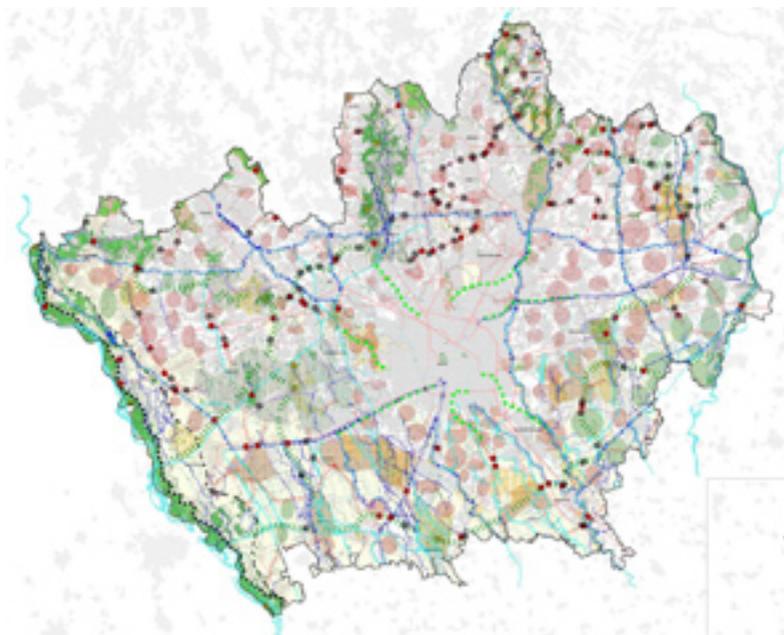


Fuente: Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT) Departamento de Medio Ambiente, Planificación, Territorial, Agricultura y Pesca. Gobierno Vasco.

Además, la ordenación territorial puede adoptar una expresión formal como “modelo” capaz de expresar sintéticamente el proyecto de futuro del territorio. Así lo expresan, por ejemplo, el Plan Territorial General de Cataluña (1995) o las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997, reestudiado en 2011) (Figura 1). La necesidad de impulsar el modelo territorial requiere una organización administrativa encargada de dirigir las actuaciones según tres grandes principios de acción:

“racionalidad” según unos objetivos explícitamente formulados, “planificación” mediante la priorización de estos objetivos, y “cooperación” interadministrativa para concertar las actuaciones de incidencia territorial según los objetivos planteados. Como resultado de la consideración de estos principios, la definición de un nuevo modelo estructural y de organización administrativa para la gestión de las políticas públicas se apoya en la relocalización de la ordenación territorial en el nivel regional –o sub-regional.

FIGURA 2
**LOS PLANES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN ITALIANOS
 COMBINAN DIRECTRICES (EJ. DEFINICIÓN DE LA RED DE
 CONECTORES ECOLÓGICOS) CON NORMATIVAS (EJ. TIPOLOGÍA DE
 PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE)**



Fuente: Piano Territoriale di coordinamento della Provincia di Milano (2012). Area Programmazione Territoriale. Provincia de Milán

El “modelo territorial” es la síntesis de dos niveles principales, el sistema de ciudades y el conjunto de relaciones de interdependencia definibles en el territorio (Serrano, 2003). Pero el “modelo territorial” ha de entenderse de una forma diacrónica-

ca, entre la síntesis del soporte físico y los procesos. La comprensión de las pautas de transformación del “modelo territorial actual” hacia el “modelo territorial tendencial o posible” y su contraste con los objetivos deseados para el territorio nos permiten definir y situar posibles líneas de actuación. En este contexto, la disponibilidad de instrumentos de alcance híbrido como los los Planes territoriales de coordinación provincial italianos (PRCT) (Figura 2), entre las directrices y las regulaciones, facilita la consolidación el modelo territorial.

2.3. *Los vínculos entre planes*

A diferencia de los países con modelos de organización “unitaria” (ej. Francia e Inglaterra) o “regional” (ej. Holanda), los países de carácter autonómico, como España, presentan dos sistemas legales de planeamiento, uno territorial y otro urbanístico (García-Bellido, 2001). En Cataluña, por ejemplo, el primero se rige por la Ley de política territorial de 1983 (LPT 1983), y el segundo por la Ley de Urbanismo de 2002 y su Texto Refundido de 2010 (TRLUC 2010) (tabla 1). No obstante, pese a la fragmentación del marco legal, ambos sistemas de instrumentos presentan fuertes vinculaciones jerárquicas.

Partiendo de la definición formal de las distintas leyes,⁶ para entender los vínculos entre los instrumentos es necesario distinguir claramente entre “política territorial”, “ordenación del territorio” y “urbanismo”. La política territorial y sus instrumentos de planeamiento absorben la “ordenación del territorio” como simple supra-ordenación del urbanismo (Bassols, 2004). En la LPT 1983 se contempla el régimen jurídico del planeamiento territorial en tres niveles: planes o directrices para todo el territorio; planes parciales de correspondientes a las divisiones regionales (veguerías), y planes urbanísticos a nivel local. Además, cabe mencionar que en la Ley de urbanismo de 2002 se implementa un cuarto nivel de planeamiento supralocal para la coordinación de los planes municipales. Repasemos brevemente el alcance de estos planes en relación a los problemas que plantea cada escala territorial (Esteban, 1999; Font, 2011):

El ámbito nacional se corresponde con los temas propios de un plan territorial general. Estos son las infraestructuras y los servicios generales, los recursos hídricos, las fuentes y canales para la provisión de energía, la red viaria básica, y la reserva de suelo sobre 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 planifica-

6 Cabe referirse a las leyes 23/1983, de Política territorial; 6/1987, de Organización comarcal; 1/1990 sobre el refundido de los texto legales vigentes.

ción económica, casi siempre centrados en el argumento del equilibrio o reequilibrio territorial (poblacional, funcional, medioambiental, social, etc.).

El segundo nivel corresponde a los ámbitos regionales o provinciales, que son más que la simple aplicación de las propuestas del plan territorial general. Mediante el planeamiento territorial parcial se abordan aspectos específicos como las grandes expansiones residenciales, el transporte colectivo (especialmente el ferrocarril de cercanías y la intermodalidad), y la definición del sistema nodal territorial (las unidades funcionales, la red de centros históricos, la localización de actividades conflictivas, las superficies comerciales, etc.). En general integran temas que se suelen tratar de forma sectorial.

La tercera escala corresponde a las áreas urbanas y al alcance de los planes directores urbanísticos. Éstos deben precisar y concretar las determinaciones del planeamiento territorial parcial (los espacios abiertos, las infraestructuras, los asentamientos, etc.) en un ámbito geográfico más reducido. Asimismo, deben referirse a la congruencia de las determinaciones estructurales para los planes municipales y a la “urbanidad de la obra pública” según la formalización de algunas propuestas estratégicas relevantes (ej. reforma ferroviaria, sistematización de la infraestructura viaria, nuevas expansiones urbanas, etc.).

Por último, los planes de ordenación urbanística municipal abordan la escala local del espacio urbano, 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.⁷

Como sugiere Bassols (*op. cit.*), la clave de la trayectoria y originalidad de la política territorial de Cataluña radica en dos razones. Por un lado, está vinculada a objetivos de desarrollo y equilibrio económico-territorial y, por otro, es un instrumento de vertebración de una nueva distribución y división territorial del poder administrativo. Así, al menos en Cataluña, la política territorial desborda y supera ampliamente a la ordenación del territorio, aunque la incorpora como un instrumento complementario.⁸

7 La ordenación física en la “escala urbana” también se desarrolla por sectores mediante el denominado planeamiento derivado, parcial o especial. El contenido de estos planes se refiere a la ordenación detallada de cada sector. El alcance de los planes especiales es similar al de los planes parciales aunque se adscriben generalmente a la reforma interior o la mejora urbana. Véase, Font, 2011, *op cit.*; y Corominas, M., *et. al* (2005)

8 Cfr. La Ley de Ordenación del Territorio 10/1984, de 30 de mayo, de la Comunidad de Madrid, basada en la mera organización formal de los instrumentos de planificación y su coordinación con el urbanismo y el medio ambiente. Bassols (2004, *op. cit.*)

**CUADRO 1
INSTRUMENTOS DE LA LPT 1983 Y DE LA LUC 2002 (JERARQUÍA
DESCENDENTE).**

Sistema legal	Tipo	Figura	Ámbito
PLANEAMIENTO TERRITORIAL (LPT 1983)	General	Plan Territorial General (PTG)	Cataluña
	Parcial	Plan Territorial Parcial (PTP)	Ámbitos funcionales territoriales (AFT)
		Plan Director Territorial (PDP)	Comarca o agrupación de municipios
	Sectorial	Plan territorial Sectorial (PTS)	Cataluña
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (LUC 2002 / TRLUC 2005)	General	Plan Director Urbanístico (PDU)	Ad-hoc (plurimunicipal / área urbana)
		Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM)	Municipio
	Derivado	Plan Parcial (PP)	Sector
		Plan Especial (PE)	Sector
		Plan de Mejora Urbana (PMU)	Sector

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las relaciones entre el planeamiento urbanístico y el territorial, éstas se articulan mediante la Ley de Urbanismo en tres parámetros básicos: el primero es de carácter funcional o procedimental (la coherencia), el segundo es de naturaleza instrumental (el cumplimiento), y el tercero de carácter sustantivo y finalista (la sostenibilidad ambiental) (Bassols, 2004, *op. cit.*). Lo más importante es que el planeamiento urbanístico tiene un vínculo instrumental y de cooperación interadministrativa para que el planeamiento territorial y sus determinaciones alcancen operatividad y eficacia (art. 15, TRLUC 2010). Esta “autovinculación” del planeamiento urbanístico a la efectividad del planeamiento territorial es aún más exigible en relación al Plan Territorial General (1995), que tiene formalmente rango de ley. En efecto, este vínculo instrumental no sólo opera en la fase de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, sino también en las fases de modificación o revisión.⁹

Asimismo, la Ley de Urbanismo determina que “el ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el desarrollo sostenible” (art. 3.3 TRLUC). No obstante, el concepto de “desarrollo sostenible”

9 Desde una perspectiva más legalista, el exceso de vínculos de la planificación territorial para el planeamiento municipal supone una invasión de competencias locales. Véase Fernandez (2008, *op. cit.*); y Trayter (2010).

trasciende la definición voluntarista de “utilización racional del territorio y el medio ambiente”. El TRLUC (art 3.2) determina parámetros de marcado carácter territorial condicionando el desarrollo de los planes municipales respecto a la configuración del modelo de ocupación del suelo. De este modo, por un lado, en los planes supramunicipales se reproduce el esquema de zonas y sistemas del planeamiento local y, por otro, se incorpora el planeamiento urbanístico municipal se convierte en una variable regional, pudiéndose regular mediante instrumentos de coordinación plurimunicipal o bien con vínculos desagregados “municipio a municipio”, como los informes ambientales.¹⁰

2.4. Técnicas especializadas y estrategias negociadas

Uno de los criterios dominantes para delimitar las áreas y regiones urbanas es la movilidad obligada. En esta línea, la Estrategia Territorial Europea (ETE) desarrolla desde hace más de una década modelos y herramientas estadísticas para identificarlas y clasificarlas. La categoría más relevante para el planeamiento es el Área Urbana Funcional [*Functional Urban Area* (FUA)], una figura que permite identificar los mercados laborales y otros atributos territoriales como la nodalidad (Antikainen, 2007).¹¹ Sin embargo, la delimitación de los ámbitos de planeamiento responde a criterios no sólo funcionales, sino también de reequilibrio. En este sentido, a diferencia de las políticas regionales convencionales, la ETE supone un cambio cultural en materia de planificación (Torroja, 2001). En relación a los instrumentos, se propone el paso de las “técnicas especializadas” a las “estrategias negociadas” y, en cuanto a los objetivos, se aboga por el desarrollo sostenible y la cohesión social. La dimensión de las políticas públicas adquiere así un nuevo protagonismo que induce a un cambio de escala en la ordenación del territorio hacia la región.

Como resultado de este cambio de escala, cabe mencionar algunas experiencias de cooperación local para el desarrollo territorial como, por ejemplo, las *associazione intercomunale* en Italia o la *communauté d'agglomération* en Francia.¹² La relativa

- 10 Para este fin exige un informe medioambiental (Decreto 287/2003) que acompañe la documentación de los planes urbanísticos y permita justificar la ordenación según el desarrollo sostenible y de las directrices de planificación territorial (art. 59.3.b). Juli Esteban citado por Xavier Baulies (2010)
- 11 Las FUAs están determinadas por un municipio central y aquellos que lo rodean. El *commuting* es el factor más importante en este nivel de análisis. Los principales motivos de movilidad en las FUAs están asociadas a los mercados laborales, la educación y la formación de familias; mientras que los motivos de desplazamiento entre FUAs están más relacionados con los atributos cualitativos. Antikainen (2007)
- 12 En España, las asociaciones intermunicipales “a medida” son comúnmente mancomunidades –cuando sus componentes son públicos– y los consorcios –cuando son mixtos–, que en algunos casos desarrollan planeamiento conjunto. Véase Esteban (2003)

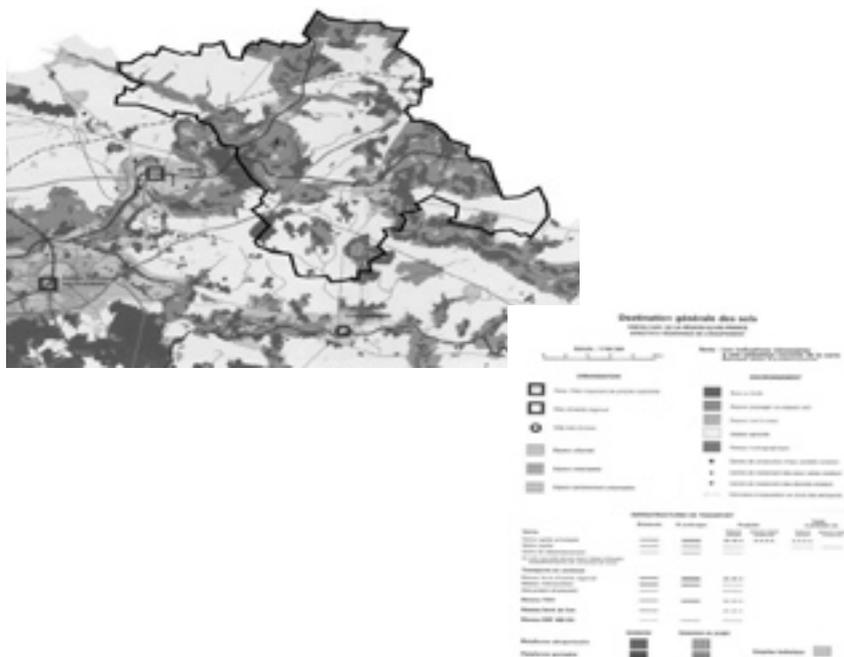
independencia de estas asociaciones ad-hoc puede considerarse una fortaleza operativa y representativa en la ordenación del territorio (Meijsmans, 2010).¹³ Sin embargo estas asociaciones tienen una relación ambigua con las instituciones administrativas convencionales, sobre todo para encajar en la rigidez del sistema de planeamiento supramunicipal. Debido al carácter coyuntural de estas asociaciones, basadas en objetivos concretos, no resultan idóneas para asumir proyectos a largo plazo. Ésta es una de las razones por las que el propio gobierno nacional o autonómico, como en el caso catalán, quien impulsa conjuntamente el planeamiento supramunicipal de carácter territorial y de carácter urbanístico. Así, se reserva el control de la calidad y los estándares, especialmente a nivel regional, evitando el cortoplacismo de los proyectos locales (Faludi, 2002).

En cualquier caso, la implementación del planeamiento supramunicipal supone el alejamiento de la toma de decisiones sobre el desarrollo urbanístico de la esfera local.¹⁴ El caso holandés y el francés son dos claros ejemplos del lugar que puede asumir la toma de decisiones en los sistemas de planeamiento. En el caso holandés, el lugar de la toma de decisión se concentra en los planes provinciales, que constituyen los instrumentos encargados de implementar las políticas nacionales (García-Bellido, 2001, *op. cit.*). En este marco, la asociación plurimunicipal resulta casi natural en la medida que los municipios pequeños necesitan consolidar administraciones más potentes para competir con las grandes ciudades. En contraste, en el sistema francés se “salta” el planeamiento regional y se enfatiza el vínculo entre el estado y los municipios. De este modo, el gobierno nacional otorga competencias especiales a los municipios que impulsan iniciativas conjuntas, tal como se evidencia en los Planes intercomunales [*Plans Intercommunaux* (PIs)].¹⁵ Los PIs son impulsados por un

- 13 Meijsmans (2010) denomina “región funcional” al resultado de la planificación territorial cooperativa.
- 14 Refiriéndose al contexto Español, Bassols (2004, *op cit.*) sugiere que la planificación territorial actúa en alguna medida de instrumento anticipatorio de la nueva división territorial-regional. La división territorial, implícitamente, también conlleva a una reestructuración de los ámbitos locales mediante las nuevas figuras de coordinación supramunicipal y los nuevos “ámbitos de referencia” del planeamiento territorial parcial (Esteban, 2006, *op cit.*; Cfr. También puede consultarse el intento de racionalización administrativa en Cataluña, el denominado “Informe Roca”: *Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña* (2000) Comisión de expertos creada por acuerdo del Gobierno de 3 de abril de 2000, a instancia de los diferentes grupos del Parlamento de Cataluña, Barcelona.
- 15 Los *Projets intercommunaux* (PI) tienen su origen en las primeras leyes de descentralización en Francia; están asociados a la vocación operativa para reducir el número de municipios, es decir, a la re-invencción de un nuevo concepto geográfico y de un nuevo ámbito administrativo de articulación supramunicipal voluntaria. También se argumentan en la Ley de solidaridad y renovación urbana de 2000 que fomenta la consolidación de comarcas autogestionables –si los municipios unen sus cajas, algo similar a la perecuación, el Estado les otorga competencias asociadas a su planeamiento. Cabría señalar que los PI constituyen proyectos abiertos en la medida que plantean esquemas de propuestas que pueden ser desarrollados si se logra un consenso entre las instituciones interesa-

conjunto de municipios, que tienen algunas condiciones en común (mercado laboral, paisaje, cultura, etc.), aunque la intermitencia político-administrativa no termina de consolidarlos institucionalmente. Son ámbitos con gran autonomía de gestión y con potestad para desarrollar su propio planeamiento –expresan una marcada tendencia *botton-up*–, que si bien se alinean con los grandes ejes del Estado, disminuyen la coordinación regional o provincial (Abadía, 2002).

FIGURA 3
REDEFINICIÓN DE “LO LOCAL”: DELIMITACIÓN AD-HOC DE UN ÁMBITO PLURIMUNICIPAL PARA EL DESARROLLO URBANÍSTICO

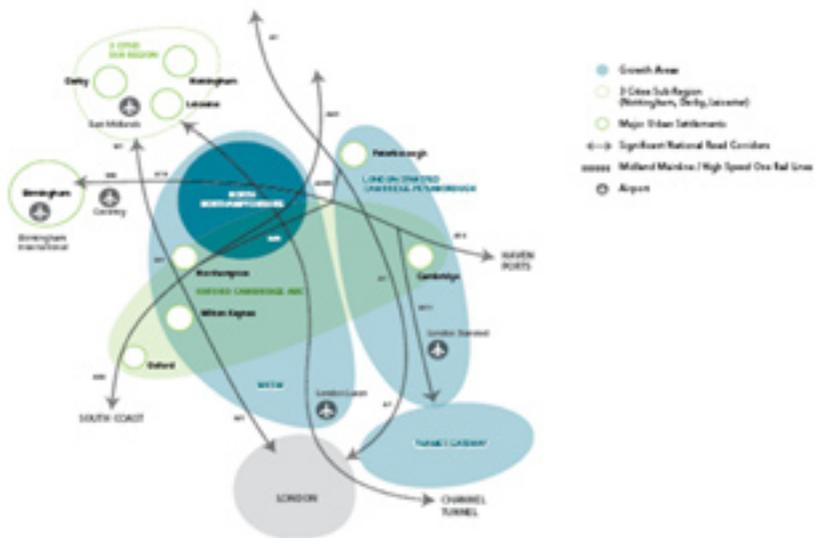


Fuente: Federación de municipios de Pays Fertois (2009). <http://www.cc-paysfermois.fr/>

das. En este caso, el planeamiento queda a instancias de la situación política o de las intenciones locales. No obstante, sin ninguna normativa mínima que enlace las propuestas, el desarrollo sectorial independiente, o la falta de consenso puede hacer fracasar cualquiera de estas iniciativas. Es una estructura teórica atractiva, aunque muy débil en la práctica. Abadía (2002, *op. cit.*); Véase los *Projets intercommunaux de la Ile de France*. <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/la-cooperation-intercommunale-en-ile-de-france.html>

Con una experiencia administrativa de más de dos décadas, la federación de municipios de Pays Fertois, compuesta por 19 municipios –dentro de Ile-de-France– y 26.000 habitantes, constituye un claro ejemplo de cooperación intermunicipal (figura 3). Hoy sus principales competencias facultativas son la gestión de la cultura, el turismo y la prestación de algunos servicios. Pero sobre todo, la mancomunidad se apoya en la realización de proyectos intermunicipales como, por ejemplo, la localización de zonas industriales, de equipamientos deportivos y la ordenación rural. Otro resultado de la asociación local son los nuevos *Joint Plans* Ingleses. En este caso, la cooperación intermunicipal se realiza para coordinar los planes y proyectos futuros para el desarrollo sostenible. En particular, cabe mencionar el Plan de North Northamptonshire que resulta de la unión de cuatro municipios (Corby, Northamptonshire Oriente, Kettering y Wellingborough) y se gestiona mediante un ente creado ad-hoc para tal fin, el Consejo de Desarrollo Local (LDF). Las estrategias de este *Joint plan* se integran a las directrices de los planes regionales sectoriales (localización de nuevas expansiones residenciales y equipamientos), y a la definición de zonas de protección y zonas de desarrollo económico (Figura 4).

FIGURA 4
EL MODELO ESTRUCTURAL DE LOS JOINT PLANS: LA APORTACIÓN INGLESA AL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO



Fuente: North Northampton, Joint Planning Unit. Statement, 2007

En definitiva, tanto las políticas *top-down* de la ETE como los diferentes modos de asociación plurimunicipal *–bottom-up–* de las mancomunidades reconfiguran no solo el lugar de la toma de decisiones del planeamiento, sino sobre todo la flexibilidad de los instrumentos en cuanto a los objetivos para ordenación territorial, según los actores involucrados.

2.5. *Selectividad temática y normativa*

La nueva generación de planes permite abordar de forma selectiva diferentes temáticas y niveles de regulación. En cuanto a la regulación, convencionalmente podemos referirnos a un nivel normativo “genérico”, destinado a los ámbitos de planeamiento parcial o modulado (regiones, provincias y municipios). Sin embargo, debido a su complejidad o singularidad, algunos ámbitos tienen un impacto fundamental en el desarrollo territorial como para abordarse mediante regulaciones genéricas (Van den Broeck, 2008). Así pues se justifica el desarrollo de regulaciones “específicas”, aunque gestionadas dentro de las políticas generales.

En el caso catalán, tanto la ley de urbanismo como la de política territorial se refieren con gran laconismo al contenido sustantivo de los planes (no se explicita si son mínimos o máximos). Haciendo de la omisión una oportunidad, el carácter generalmente indicativo de los planes supramunicipales, especialmente los regionales y sub-regionales, es ahora susceptible de una modulación más precisa si se atiende no solo a su vocación natural de coordinación, sino también a su eventual vocación ejecutiva.¹⁶ Así, el contenido de estos planes puede tener una mayor o menor complejidad según el objetivo de su formulación y el sucesivo perfeccionamiento experimentado a lo largo del proceso de su elaboración (Esteban, 2003). Como sugiere Ezquiaga (1993), refiriéndose a las “Actuaciones de interés regional” formuladas en el Plan regional de estrategia territorial de Madrid, los planes territoriales –o sus instrumentos– no pretenden introducir mecanismos de tutela, fiscalización o sustitución de la actividad urbanística local, sino que despliegan su operatividad “en paralelo” al urbanismo municipal.

De lo anterior resulta que el ejercicio de ordenación territorial necesita de un plan claramente formalizado y con un nítido componente normativo. No obstante, la idea de plan omnicompreensivo está en claro retroceso ante la evidente complejidad y amplitud que alcanzan las transformaciones territoriales. Por tanto, los enfoques estratégico y comprensivo no son opciones excluyentes, sino de modulaciones y

16 Por ejemplo, según la TRLUC (artículo 56, ap. 3), los PDU pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante Planes Especiales (Bassols, 2004, *op. cit.*)

orientaciones de las actuaciones mediante instrumentos complementarios (Galiana y Vinuesa, *op. cit.*). Así, en el planeamiento más formalizado, los objetivos específicos para cada ámbito encuentran en la definición del “modelo territorial” criterios de localización según unidades funcionales, argumentos de cohesión interna y de vertebración externa con los territorios colindantes. Esta reglamentación abierta de los planes supramunicipales presenta ciertas ventajas por su flexibilidad. No obstante, también produce una serie de lagunas reglamentarias, ambigüedades y contradicciones que pueden repercutir negativamente en su funcionamiento. Debido a esta situación, en algunas comunidades autónomas (Murcia y Extremadura) se distinguen los instrumentos normativos entre directrices (estrategias) y planes (regulaciones) (Benabent, 2006). En cualquier caso, el margen de discrecionalidad de los planes supramunicipales obliga a concretar en cada caso un nuevo marco reglamentario y unos criterios específicos para su seguimiento mediante el diálogo entre las partes interesadas (Bassols, 2004, *ibídem*).¹⁷

Además de la diversidad normativa, la nueva generación de planes, aquellos que se refieren al territorio como sistema (Folch, 2003), suelen agrupar sus contenidos de forma bastante similar, mediante la ordenación de cuatro temas básicos: urbano-residencial, conectivo o relacional, socio-productivo y ambiental (Hildebrand, 2006). Los tres primeros suelen plantearse como variables de la planificación territorial, mientras que el sistema ambiental se considera en relación a la conectividad y protección los espacios libres (Bielza, 2008). Aunque además de la selectividad normativa, la complejidad territorial también impone una diversidad temática. Como sugiere Nel-lo (2010), la importancia del carácter intencionado y finalista del planeamiento radica en asegurar algunas operaciones clave para la articulación de su ámbito. El alcance específico del plan, sin embargo, no debe confundirse con el contenido de los instrumentos sectoriales. Por ejemplo, el Plan director urbanístico del Sistema Costero de Cataluña (2005), un instrumento que tiene por finalidad específica proteger el suelo no urbanizable de la franja litoral catalana, adquiere un rol similar al de los planes especiales, pero en un ámbito sub-regional (figura 5). Cabe señalar que este plan tiene un antecedente en las “Zonas Límitrofes de Protección Costera” implementadas en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOTs) para Mallorca (1995) e Ibiza (1997), para proteger los espacios libres frente a futuras expansiones.¹⁸

17 Cabe referir además a las comisiones de acción Territorial abocada a dictaminar la viabilidad de los proyectos de alcance regional en la Comunidad de Madrid (Ezquiaga, 1993, *op. cit.*)

18 Además de la protección de los espacios libres, otro aspecto innovador de los POOTs radica en los mecanismos de reconversión en y entre zonas turísticas de cada una de las islas. Mediante los “mecanismos de intercambio de aprovechamiento” se promueve el intercambio de solares entre propietarios y el organismo gestor del plan para conseguir espacios libres públicos y equipamientos para las diferentes zonas turísticas (Onofre, 2010).

Asimismo, lejos del enfoque sectorial con el que generalmente se abordan los planes supramunicipales, cabe mencionar el Plan de Ordenación de la Isla de Tenerife (PIOT) (2011), en el que se implementa una metodología que pretende medir la capacidad y aptitud intrínseca del territorio.¹⁹ De manera análoga a las Notas holandesas (*Physical Planning Reports*), el PIOT se apoya en tres “capas” de análisis, proyecto y regulación interdependientes: la forma del territorio, las redes de infraestructuras, y los actividades residenciales y económicas. En definitiva, la potencialidad de la nueva generación de planes radica en la “selectividad” temática y normativa, en la que tanto el proceso (la definición de normas y mecanismos de seguimiento) como los resultados (objetivos específicos y finalistas) son relevantes.

FIGURA 5

DELIMITACIÓN DE SECTORES PARA LA RECALIFICACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE EN UN ÁMBITO SUPRAMUNICIPAL



Fuente: Plan director urbanístico del Sistema Costero (2005). Registre de planejament urbanístic de Catalunya

19 Cfr. McHARG, Ian (1967) *Proyectar con la naturaleza*. Barcelona: GG

3. FORMAS DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN

Como sugiere Faludi (1994), el soporte físico es el objeto “material” del planeamiento, mientras que la suma de las intervenciones y las decisiones públicas son su objeto “formal”. Según esta perspectiva, el plan físico supone una representación diagramática de la forma futura de un lugar. Los urbanistas heredan este tipo de plan de los arquitectos. No obstante, a diferencia del planeamiento, la arquitectura se construye fiel al plan –o al plano– y por tanto no hay distinción entre forma y materia. Así, en los planes facultativos, mediante la técnica del *blueprint*, se pretende representar el estado final del soporte físico. Sin embargo, además de la orientación de los especialistas, el rol de los actores privados no puede ignorarse. Su consideración determina dos tipos de formulaciones normativas por parte del gobierno: la tecnocrática y la sociocrática. La aproximación tecnocrática asume un fuerte rol para las autoridades que priorizan el interés público. En cambio, la aproximación sociocrática se apoya en la opinión de los demás. El gobierno no es el único capacitado para actuar en nombre del interés público ni por sobre otros actores, y el rol de los urbanistas es menos central que en la perspectiva tecnocrática. Esta aproximación es más flexible, y el plan puede ser reconsiderado una vez aprobado.

Ambas formulaciones pueden considerarse conceptualmente como “unitarias” o “adaptativas” (Borri *et al.*, 1997). Los planes operativos se plantean con una visión unitaria, son *blueprints*. Una vez adoptados, son una guía explícita para la acción. Su adopción implica una imagen finalista y la consideración temporal se restringe a un programa por etapas pautadas. Los planes urbanísticos municipales son los instrumentos unitarios por excelencia. En cambio, los planes estratégicos requieren una aproximación adaptativa ya que involucran la coordinación de un gran número de actores. La coordinación es continua y por tanto la sincronización es crucial.

Más que un producto terminado, los planes estratégicos son los registros de un acuerdo momentáneo, en el que el futuro permanece abierto (Meijsmanns, 2010). Si bien los planes adaptativos están más asociados a los ámbitos regionales y los planes operativos suelen desarrollarse en la escala local, la nueva generación de planes conjuga estas dos orientaciones de forma complementaria. Este es el caso, por ejemplo, del Plan Territorial de Coordinación de la Provincia de Milán (2003), que alterna determinaciones finalistas, como la prohibición de urbanizar en las áreas con riesgos ecológicos, con unidades básicas (mesas institucionales) de gestión para eventuales negociaciones de perecuación urbana.²⁰

20 Véase la documentación del *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano* (2012)

3.1. Un proceso con final abierto

Uno de los aspectos más criticados de la ordenación territorial es el carácter rígido y estático de los modelos como marco elemental, técnico y administrativo, para regular los procesos territoriales. Sin embargo, la programación cobra un nuevo protagonismo en la planificación estratégica mediante la implementación de proyectos –entre otros medios– orientados a la acción. Así el proyecto del territorio tiene más de proceso que de plan, mientras que el éxito viene dado por la capacidad de influir, de extender efectos, de gestionar el cambio espacial (Galiana y Vinuesa, 2011, *op. cit.*). Considerando estos presupuestos, la nueva generación de planes adaptados a las necesidades de hoy debe centrarse en un conjunto de reglas y directrices capaces de orientar el uso y la gestión del territorio durante su periodo de vigencia. Por tanto, otra noción que decae es la de establecer una “imagen objetivo final”, como propugna el planeamiento tecnocrático: la adopción de una imagen fija hacia la que tender, que debe ser alcanzada, en teoría, al final del periodo de vigencia del plan (Nel-lo, 2010, *op. cit.*).

En este sentido, el plan como gestión adquiere relevancia en un contexto de crecientes incertidumbres de todo tipo, como las condiciones del mercado, las tendencias socioculturales, o las condiciones políticas.²¹ Por un lado, las nuevas dinámicas de metropolización mencionadas, de transformación urbana y territorial, demandan la consideración de escenarios diversos, que atiendan a la combinación de factores como el tiempo, el espacio y las estrategias (Sabaté, 2011, *ibídem*). Esto requiere una aproximación en la que forzosamente se deben dejar algunos aspectos sin respuesta, según un proceso con final abierto. En definitiva, la ordenación del territorio no puede definirse rigidamente en su integridad por el plan en el momento de su aprobación, sino que resulta de la interacción a lo largo del tiempo, de una gran variedad de actores y factores.

3.2. Desarrollos guiados y ad-hoc

Además de la superación de las imágenes finalistas, la crisis teórica del modelo tradicional de ordenación, y sus instrumentos asociados, imponen la búsqueda de nuevas fórmulas de gobierno del territorio como un asunto de máxima importancia. Así surge la conveniencia de que el planeamiento sea tratado por la autoridad

21 La consideración de la incertidumbre a partir de la crisis del modelo racional-comprehensivo supone la expulsión del paraíso artificial de una planificación urbanística y territorial monolítica y confiada. La crisis de la planificación lo es del conocimiento, por la incapacidad de una relación dialógica, y por la creciente aceleración y novedad de los cambios. Friedmann (1987), citado por Joaquín Sabaté (2011).

más próxima al “problema” mediante una progresiva incorporación del principio de subsidiaridad (Galiana y Vinuesa, 2010, *op. cit.*). Es indispensable que en el plan se identifiquen e integren las diversas aspiraciones y ambiciones de promotores, autoridades públicas, y agrupaciones civiles. No obstante, al igual que las dinámicas territoriales, el comportamiento de los actores es impredecible y el proceso lineal es invariable. La incertidumbre también debilita la jerarquía de los niveles de planeamiento. Por tanto, una forma de balancear el contraste entre la vaguedad programática inicial y el entendimiento de la forma y funcionamiento del territorio radica en adoptar un proceso de “ida y vuelta” (Meijsman, 2010 *op. cit.*). Así, la incorporación de los factores de resistencia y oposición en la gestión permite ajustar gradualmente la estrategia.

Un caso reciente, la Estrategia Territorial para Navarra (2005) se enmarca en esta dinámica.²² En este plan se enfatiza el rol de los instrumentos de gestión para incorporar a los agentes sociales desde el inicio del proceso de planeamiento, previendo el seguimiento y la evaluación continua. Para el seguimiento, el plan se apoya en indicadores de situación de dos tipos, estratégicos y territoriales. Los primeros se centran en tres fenómenos: competitividad, cohesión social y sostenibilidad. Mientras que los indicadores territoriales se refieren a tres criterios de la ETE para el desarrollo espacial: el desarrollo policéntrico, el acceso a las infraestructuras y al conocimiento, y la gestión del patrimonio natural y cultural (figura 6). En cuanto al seguimiento, como primer paso se configura un Consejo Social de Política Territorial, de carácter participativo y deliberante, para emitir informes preceptivos y no vinculantes sobre la Estrategia Territorial de Navarra.²³ Asimismo, para aumentar la operatividad del seguimiento se crea una oficina técnica (Observatorio) para priorizar las opciones estratégicas, adecuar la Estrategia a los planes y proyectos emergentes y actualizar los indicadores propuestos según una actualización bianual.²⁴

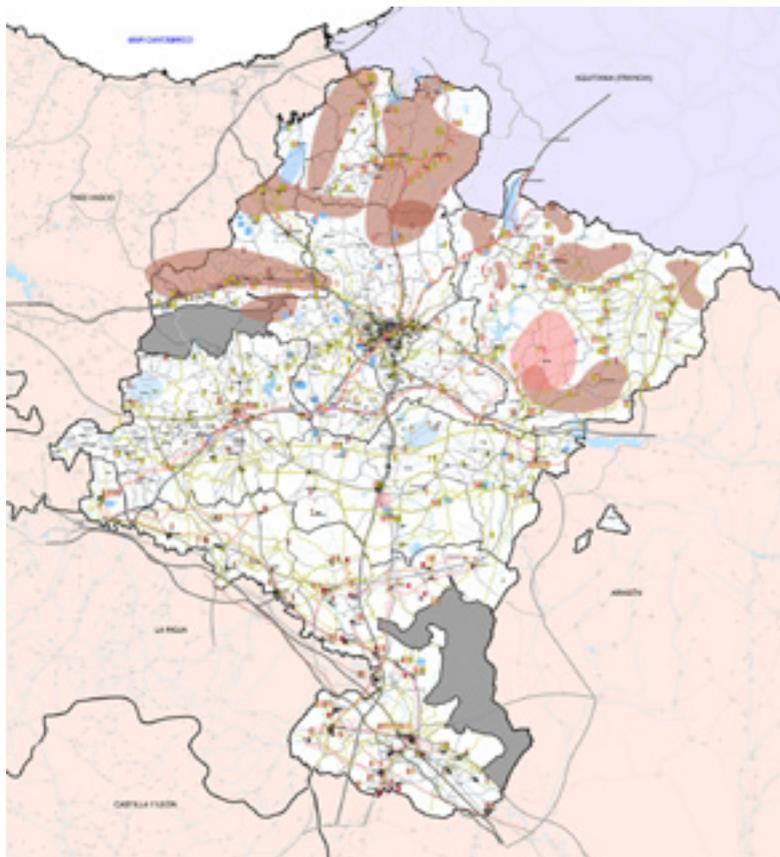
En otras palabras, siguiendo a Faludi (2000), el planeamiento debe alternar entre desarrollos “ad-hoc” y desarrollos “guiados”. Más que una representación definitiva de resultados finalistas e inalcanzables, la nueva generación de planes debe proveer una línea de razonamiento, una guía ilustrada por una serie de acciones que aprovechan las oportunidades particulares de cada territorio.

22 Estrategia Territorial de Navarra (ETN), Documento final para su remisión al Parlamento, Marzo 2005, p. 238

23 Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

24 Estrategia Territorial de Navarra, 2005, *op. cit.*

FIGURA 6
IDENTIFICACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, ARQUITECTÓNICO Y URBANO COMO UN SISTEMA REGIONAL



Fuente: POT Navarra (2005). NUSURSA, Gobierno de Navarra

4. CONCLUSION

En este artículo verificamos el carácter innovador de la reciente generación de planes supramunicipales. Planes que permiten abordar en un “ámbito significativo” los problemas de la ciudad que el planeamiento urbanístico ya no puede resolver en el término municipal. Estos nuevos instrumentos están ligados a un marco

disciplinar específico, la “práctica del planeamiento urbanístico” (Font, 2011), que involucra la ordenación regional y la ordenación urbanística, como una actividad técnica integrada.

Debido a la implementación reciente de la nueva generación de planes supramunicipales, nos centramos en las aportaciones metodológicas más que en su *performance*. No obstante, desde la perspectiva instrumental, aún es posible constatar algunas reflexiones desde la práctica considerando la evolución o el estancamiento disciplinar. A partir del estudio de un elenco de recientes casos europeos y en particular españoles, analizamos dos variables principales de la práctica del planeamiento: las opciones metodológicas, y las formas de intervención y gestión.

La innovación metodológica de la nueva generación de planes supramunicipales radica en la consideración de modelos de referencia para los diferentes niveles de planeamiento y en la posibilidad de calibrar su alcance, entre directrices y regulaciones vinculantes, gracias a la flexibilidad que le otorgan las leyes. De este modo, la implementación de los nuevos planes supramunicipales reconfigura no solo el lugar de la toma de decisiones dentro del sistema de planeamiento, sino que además promueve la horizontalidad entre niveles administrativos y permite que nuevos actores puedan incorporarse al nuevo “régimen territorial”.

En cuanto a las formas de intervención y gestión, la innovación de los nuevos planes supramunicipales se evidencia en la voluntad de incorporar el seguimiento y la evaluación continua, considerando la importancia de los procesos tanto como la de los resultados. Más que imágenes finalistas e inalcanzables, se provee una línea de razonamiento, una guía ilustrada por una serie de acciones en las que se aprovechan las oportunidades particulares de cada territorio.

Así, como resultado del análisis, verificamos cómo la especificidad de la nueva generación de planes supramunicipales se basa en un alcance instrumental híbrido: urbanístico-territorial, operativo-estratégico, tecnocrático-sociocrático. Pero ¿estamos realmente ante un planeamiento innovador, o ante una disciplina que recicla métodos y contenidos de otras experiencias con mayor arraigo técnico y administrativo? Desde una perspectiva instrumental, detectamos un cierto estancamiento disciplinar con respecto al planeamiento clásico, institucionalizado en España desde 1975, y cuya experiencia internacional se remonta a más de 150 de desarrollo y aplicación.

Pese al carácter físico que se les pretende otorgar –en oposición al cariz promocional e indicativo de los planes estratégicos–, en los planes supramunicipales aún se recurre a los instrumentos canónicos de los planes municipales. En general, los planes supramunicipales reproducen el esquema de zonas y sistemas en las escalas regional y subregional, obviando que el fenómeno urbano que se aborda en cada escala se corresponde con una estructura territorial específica. Como señala Forman (1995), los elementos continuos en una escala pueden estar fragmentados

en otra. En la misma línea, pese a las ventajas que supone el tratamiento interdependiente del contenido del plan mediante la consideración de “capas” temáticas de análisis y proyecto (como en el PIOT), la aportación de los planes supramunicipales se mantiene en buena medida en el recurso de la zonificación tradicional.

Por otro lado, en cuanto a las formas de intervención y gestión, verificamos que muchos de los planes se realizan como ejercicios pedagógicos o descriptivos del territorio, más que como una política territorial comprometida y con mecanismo de gestión eficientes y medios presupuestarios realistas. Así pues, en paralelo a las directrices y regulaciones regionales, prevalecen los vínculos desagregados “municipio a municipio” y las negociaciones unilaterales entre las administraciones regionales y las locales. Asimismo, la excepcionalidad operativa de los planes supramunicipales, supuestamente argumentada en su contenido selectivo –reducido–, por lo pronto, se justifica en la eficiencia para elaborar y aprobar los planes más que para implementar las actuaciones. En este sentido, prevalece el carácter tecnocrático del planeamiento supramunicipal, evidenciando que la participación pública no es aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes (Benabent, 2012).

Pese a que la nueva generación de planes surge predominantemente del seno de gobiernos con inclinación centro-izquierda (Benabent, 2012, *op.cit.*), como en el caso catalán (2003-2010), difícilmente podemos hablar de experiencias reformistas (Campos Venuti, 1984). Pese al auge reciente del planeamiento supramunicipal, especialmente en España, queda pendiente la creación de niveles administrativos representativos capaces de asumir el rol de administración actuante. Más que salvaguardar las excesivas competencias del planeamiento local, parece necesario articular los beneficios y las cargas, así como la gestión de las técnicas ligadas a los aprovechamientos urbanísticos y su distribución en un marco plurimunicipal.

La evolución instrumental del planeamiento resulta en una estabilización de un continuo reciclaje al ritmo *aggiornato* del capitalismo autorregulado (Zizek, 2009), más allá de la ideología de los partidos, según inclinaciones más o menos conservadoras. Así, el reciclaje confirma la dicotomía del planeamiento actual, entre la dimensión técnica y la institucional. Considerando que los instrumentos de planeamiento tienen una gran capacidad de adaptación a la realidad cambiante de los intereses y las coyunturas políticas (Herce, 2004), las futuras investigaciones deberían contrastar la *performance* instrumental de los planes supramunicipales en esta primera década del siglo XXI –entre el auge de los instrumentos híbridos y la estética del reciclaje– a la luz de la evolución institucional en el mismo período.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, C. y TOHARIA, L. (2007): *Las estadísticas administrativas como fuentes de información para el estudio del mercado de trabajo andaluz*, Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía.
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, P., NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2008): "La función de emparejamiento en el mercado de trabajo español", *Revista de Economía Aplicada*, 16(48), págs. 5-35.
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, P., NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2011): "An empirical analysis of the matching process in Andalusian public employment agencies", *Hacienda Pública Española*, 198(3), págs. 67-102.
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, P., NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2012): "Segmentación laboral y análisis de clusters con datos individuales. Una aplicación al mercado de trabajo andaluz", Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Documento de Trabajo nº 2012/03.
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, P., NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2013): "Segmentación del mercado de trabajo, clusters, movilidad y duración del desempleo con datos individuales", Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, Documento de Trabajo nº 2013/02.
- ANDREWS, M., BRADLEY, S., STOTT, D. y UPWARD, R. (2009): "Testing theories of labour market matching", Manchester, University of Manchester, School of Economics, mimeo.
- ARRANZ, J.M., GARCÍA-SERRANO, C., HERNANZ, V. y TOHARIA, L. (2008): *Los flujos del mercado de trabajo en Andalucía*, Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía.
- COLES, M.G. (1994): "Understanding the matching function: The role of newspapers and job agencies", Londres, CEPR, Discussion Paper nº 939.
- COLES, M.G. y PETRONGOLO, B. (2008): "A test between unemployment theories using matching data", *International Economic Review*, 49(4), págs. 1113-1141.
- COLES, M.G. y SMITH, E. (1998): "Marketplaces and matching", *International Economic Review*, 39(1), págs. 239-254.
- COLES, M.G., JONES, P. y SMITH, E. (2004): "A picture of stock-flow unemployment", Essex, University of Essex, mimeo.
- COTTERMAN, R. y PERACCHI, F. (1992): "Classification and aggregation: An application to industrial classification in CPS data", *Journal of Applied Econometrics*, 7(1), págs. 31-51.
- EBRAHIMI, E. y SHIMER, R. (2010): "Stock-flow matching", *Journal of Economic Theory*, 145(4), págs. 1325-1353.
- GREGG, P. y PETRONGOLO, B. (2005): "Stock-flow matching and the performance of the labor market", *European Economic Review*, 49(8), págs. 1987-2011.
- HAMILTON, L.C. (2013): *Statistics with Stata*, 8th Edition, Belmont, Brooks/Cole (Cengage Learning).
- MORTENSEN, D.T. (2009): "Island matching", *Journal of Economic Theory*, 144(6), págs. 2336-2353.
- MORTENSEN, D.T. y PISSARIDES, C.A. (1994): "Job creation and job destruction in the theory of unemployment", *Review of Economic Studies*, 61(3), págs. 397-415.
- MORTENSEN, D.T. y PISSARIDES, C.A. (1999): "New developments in models of search in the labor market", en ASHENFELTER, O.C. y CARD, D. (Eds.): *Handbook of labor economics*, vol. 3C, Amsterdam, North-Holland, págs. 2567-2627.
- NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2007): *La curva de Beveridge y la función de emparejamiento: Revisión de sus fundamentos teóricos y de la literatura empírica, con especial énfasis en el caso español*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces (Factoría de Ideas).
- PETRONGOLO, B. y PISSARIDES, C.A. (2001): "Looking into the black box: A survey of the matching function", *Journal of Economic Literature*, 39(2), págs. 390-431.
- PISSARIDES, C.A. (2000): *Equilibrium unemployment theory*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- SHIMER, R. (2007): "Mismatch", *American Economic Review*, 97(4), págs. 1074-1101.
- USABIAGA, C. (2004): *El diferencial de desempleo andaluz. Análisis macroeconómico del mercado de trabajo andaluz en comparación con el del resto de España (1980-2000)*, Sevilla, Aconcagua.