

Hacia una ordenación territorial metropolitana renovada en Europa: los planes de las regiones urbanas de París, Londres, Berlín y Roma

Rafael DE MIGUEL GONZÁLEZ (1) &
José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ (2)

(1) Geógrafo. Profesor de la Universidad de Zaragoza. Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio &
(2) Profesor de Urbanismo. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN: Las grandes regiones urbanas, capitales de los principales Estados europeos, han elaborado recientemente instrumentos de planificación territorial con el que afrontar los retos de ordenación de unos espacios post-metropolitanos de estructuras y procesos cada vez más complejos. En ellos se tratan temas como el desarrollo local-regional y su articulación con la red de ciudades mundiales de la economía global. También los retos sociales se enfocan desde la calidad de vida, la seguridad ciudadana o la cohesión social. Los temas ambientales se integran en discursos como el cambio climático, el ahorro energético o la reducción de emisiones, lo que suele traducirse por el diseño de nuevas redes de transporte colectivo, que a su vez, sirven para vertebrar los nuevos asentamientos o redensificar los ya existentes. En fin, un conjunto de estrategias territoriales propiamente dichas (contención de la dispersión, organización del policentrismo, renovación urbana, etc.) son expuestas para afrontar la ordenación de las dinámicas metropolitanas actuales.

DESCRIPTORES: Urbanismo comparado. Ordenación del territorio. Planificación metropolitana. Región urbana.

1. Introducción. El contexto del planeamiento regional en la ciudad post-metropolitana

El planeamiento regional cuenta con unos antecedentes que se explican por las características de la ciudad industrial, basados en hipótesis de crecimiento constan-

te, por ejemplo el Plan Regional de Nueva York de 1929, del Plan Regional del Gran Londres de 1944 o del Plan Director de la Región Parisina de 1965, considerados por HALL (1996) como referentes fundamentales en la formulación del *regional planning*. En las recientes décadas se ha superado ese esquema y se ha ido mutando hacia una post-metrópo-

lis, en cuya base económica tienen cada vez más importancia el sector terciario y la economía del conocimiento. El modelo territorial contemporáneo está basado en los procesos de dispersión, difusión, periurbanización o incluso explosión de la trama urbana sobre el territorio regional (véanse SOJA, 2000; BOERI, 1993; BURDETT & SUDJIC, 2007, y para el caso español DE MIGUEL, 2001; FONT, 1999 y 2004; GARCÍA & GUTIÉRREZ, 2007).

Este proceso de transición a una nueva forma urbana dispersa vino a coincidir en el tiempo con la progresiva integración de las economías metropolitanas en un sistema globalizado y con un protagonismo de los sistemas desregulatorios que conllevaban la deslegitimación de los instrumentos de planificación indicativa. De manera que mientras se iban trasladando a Europa y España las pautas y características de la post-metrópolis norteamericana, y se entraba en una tercera fase de desarrollo metropolitano (NELLO, 2007), el planeamiento territorial de las grandes ciudades brilló por su ausencia, salvo algunas tardías excepciones como los Planes Directores de Lyon (1992) y de la Región de la Isla de Francia (1994) (DE MIGUEL, 2003; ABADIA, 2002), entre otras cuestiones porque existían «factores críticos» en las formas de gobernabilidad metropolitana (BELIL & ESPINOS, 2001). O porque el número de instituciones de gobierno metropolitano quedó reducido a la mínima expresión (LEFÈVRE, 2003; DE MIGUEL, 2008; CARRERAS & OTERO & RUIZ, 2009).

Las dos últimas décadas han significado el claro predominio del modelo territorial metropolitano extensivo (FONT, 2004) y de las estructuras espaciales de complejidad creciente (ESCOLANO, 2007). Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, al igual que el salto en las tecnologías de comunicación, están afectando de manera profunda al carácter de las ciudades. La cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre la metáfora de la ciudad delimitada, asumiendo el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre el territorio libre circundante. La imagen, de un crecimiento continuo, compacto y denso, organizado en torno a un centro urbano, donde residen las funciones directivas, y delimitado por autopistas orbitales y cinturones verdes ha sido durante varias décadas el icono dominante de la ciudad. La metrópolis moderna ha desvanecido toda idea de límite a priori, inaugurando lo que se ha venido en llamar la era de la desterritorialización (EZQUIAGA, 2008).

A su vez, la ciudad tradicional como conjunto de espacios y acontecimientos identificables, se ve anulada por un creciente fenómeno de «homogeneización» de espacios y modos sociales. Son los denominados por Augé como «no lugares», que surgen de una estandarización del espacio urbano tanto en las periferias residenciales como en los ámbitos dedicados al ocio-consumo o al turismo, es decir a una «urbanización» (MUÑOZ, 2008; EZQUIAGA, 1998) en forma de lugares temáticos (parques de ocio, parques comerciales, centros de negocios, nudos de transporte) conectados por autopistas e idénticos en contextos geográficos muy dispares. El reflejo espacial de estas transformaciones ha generado una profunda alteración del escenario urbano. El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a la periferia las actividades más débiles sino que funciones y elementos característicos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano (KOTKIN, 2005). Como consecuencia de ello se ven distorsionadas las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y los núcleos exteriores: el modelo metropolitano segregado y jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica o reticulada. Actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado consumen ahora una mayor extensión del territorio y un mayor gasto energético derivado de la movilidad, de manera opuesta a los postulados de la sostenibilidad (EZQUIAGA, 2006).

2. Hipótesis de trabajo: innovación conceptual, metodológica e instrumental

Frente a estas dinámicas territoriales, e incluso frente a los discursos que ponían en duda la utilidad del planeamiento debido a su carga de incertidumbre ante procesos territoriales y socioeconómicos más complejos que un simple documento administrativo, han surgido argumentos en favor de recuperar la necesidad de un planeamiento urbano y territorial que sea capaz de responder a los retos de la organización de los espacios post-metropolitanos (BORJA & CASTELLS, 1998; EZQUIAGA, 2008; ASCHER, 2009; TERAN, 2009; AAVV, 2010), especialmente en las principales regiones urbanas europeas (APUR, 2008). Esta reivindicación de la planificación espacial a escala metropolitana no significa olvidar las propias dificultades me-

todológicas de un planeamiento que ha abandonado su proceso lineal de redacción y lo ha sustituido por otro de carácter «*heurístico, iterativo, incremental, recurrente*» y adaptado a una sociedad compleja y ante escenarios inciertos (ASCHER, 2001 y 2009). Y cuyo propio sujeto de planificación ya no es un territorio más o menos definido sino una ciudad:

«cada vez más difícil de delinear y cartografiar» (SOJA, 2000: 250).

En relación al objeto de planificación, resulta preciso plantear dos cuestiones clave: ¿a qué nuevos retos se enfrenta la planificación urbana?, ¿qué nuevas soluciones hay? En el fondo esos retos tienen similar contenido que los elementos del planeamiento desarrollado tras la Carta de Atenas pero desde una perspectiva completamente renovada y que trascienden la mera distribución de las funciones urbanas como medio de organización del espacio metropolitano. Así, los temas emergentes para la planificación y el desarrollo sostenible de las regiones capitales metropolitanas incluyen, no sólo la articulación de la complejidad y mezcla en la localización de las formas y los usos urbanos, sino que implican los grandes retos a los que se enfrentan las sociedades modernas en los inicios del siglo XXI.

Entre ellos están varios objetivos centrales del planeamiento contemporáneo, señalados en las conclusiones del Congreso sobre Regiones Capitales (HALL, 2007): la reducción del uso de combustibles fósiles y la mejora de los sistemas de transporte colectivos son fundamentales para la mejora del medioambiente, para promover la sostenibilidad territorial y para combatir el cambio climático; por su parte, la dimensión económica del planeamiento metropolitano no se centra en sólo en la disposición geográfica de las zonas de actividad, incluidos los parques tecnológicos, sino en establecer condiciones para articular las regiones capitales en la red de ciudades mundiales que lideran la economía globalizada. En tercer lugar, la previsión de nuevas zonas residenciales debe venir acompañada de estrategias de reciclaje urbano para fomentar la cohesión social, la solidaridad regional o la mejora de la calidad de vida. Y todo ello junto a reflexiones y estrate-

gias para enfrentarse al posible declive demográfico o a una pérdida de vitalidad económica.

La nueva agenda urbana se produce por el incremento de la heterogeneidad geográfica, histórica, morfológica e incluso social de las ciudades post-metropolitanas, lo que modifica en parte los métodos habituales de la planificación (zonificación, regulación normativa), orientándose hacia la identificación de oportunidades en el territorio para promover acciones transformativas. En suma, el planeamiento adopta hoy en día un triple enfoque estratégico, estructural y pluralista. Sobre la dimensión estratégica del planeamiento territorial y urbano, existe una amplia literatura que recoge la variada casuística producida a partir de la realización de proyectos urbanos o de planes estratégicos con una vocación territorial (HALL, 1996; BORJA & CASTELLS, 1998; PORTAS, 1998; CAPEL, 2003). El enfoque estructural supone entender la realidad urbana organizada en diferentes niveles significativos, tanto de la infraestructura como de la estructura urbana, sobre los que posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales cada vez más diversos (BUSQUETS, 2007)¹, entre ellos el planeamiento territorial con sus propias funciones y competencias. Finalmente, la idea de pluralidad significa asumir el punto de vista de las demandas de los ciudadanos y fortalece la concepción del planeamiento como plataforma óptima para la concertación, la transparencia y la participación ciudadana (EZQUIAGA, 2008).

En fin, la renovación del planeamiento territorial metropolitano en Europa se realiza no sólo por la revisión conceptual de los temas clásicos del planeamiento urbano y territorial, o por la innovación metodológica en el nuevo enfoque del proceso de planificación. Quizá el tercer factor de esta renovación sea el más relacionado con la naturaleza espacial, tanto de los documentos de planeamiento como del propio territorio. Los planes metropolitanos del pasado fueron redactados en un contexto de constante crecimiento demográfico, económico y de usos del suelo. Las formas de control al crecimiento que están ensayando los nuevos planes territoriales de las capitales europeas reiteran con insistencia el subconsciente colectivo de la capacidad de acogida o de carga, y expresan con más grado

¹ SOLÁ-MORALES (2008) hace la distinción entre las infraestructuras y las «cosas», entre la infraestructura y la infraestructura, y propugna por establecer un proyecto metropolitano de «cosas» como unidades especiales de escala diversa, más o menos autónomas debido a su importancia territorial intrínseca: «Por encima de las estructuras, las «cosas»». Resulta interesante la opinión complementaria de Fernando de Terán a la del recordado

Solá-Morales «Creo cada vez más en la apuesta por un planeamiento basado en infraestructuras estructurantes..., para mí el modelo más interesante de visión estratégica del territorio es el Esquema Director de París, de 1965. Se lo juegan todo: desde las grandes vías a la localización de las ciudades nuevas. Y París hoy visto desde el aire es exactamente como dijo el esquema director. Un modelo que funciona estupendamente» (MOYA, 2011: 671).

de definición la conciencia de que el crecimiento urbano ilimitado debe ser matizado por tres grandes vectores que se suceden en el conjunto de los planes: el consumo limitado de recursos naturales (aire, agua, suelo, vegetación, paisaje) y energéticos no renovables, así como la reducción de efectos contaminantes sobre el ecosistema; la ocupación del suelo sostenible, evitando los procesos de segregación y dispersión, articulando densidades sostenibles y promoviendo el reciclaje del suelo ya urbanizado; y el diseño territorial que favorezca una reducción de la movilidad, así como la promoción de infraestructuras de transporte colectivo movidas por energías limpias.

La persecución de esos retos en un territorio fragmentado, complejo, discontinuo, dispuesto en forma de collage, e incluso contradictorio no deja de ser un reto que estimula la creatividad del planificador a la vez que coadyuva en la reformulación de los conceptos convencionales del planeamiento, especialmente en el suelo no urbanizado. En fin, el protocolo de Kyoto, el Acuerdo de Bristol (2005) sobre comunidades sostenibles, la Carta de Leipzig (2007) sobre ciudades europeas sostenibles o las recientes Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 y Agenda Urbana Europea (aprobadas ambas en 2011) han institucionalizado un discurso urbano-territorial basado en lo ambiental y lo social.

Ello ha permitido recuperar el interés por el planeamiento territorial vinculante, e ir más allá de los avances y estudios previos prolongados durante dos décadas (DE MIGUEL, 2008; MANERO, 2010; RODRÍGUEZ, 2010). Así por ejemplo en España, hay ya aprobados: el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (2006), el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración urbana de Sevilla (2009) y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010). En Europa, se ha reactivado igualmente el interés por el planeamiento territorial en numerosas regiones urbanas y áreas metropolitanas. De hecho, los cuatro principales Estados han comprendido igualmente la necesidad y oportunidad de implementar instrumentos de planificación y gestión territorial para sus regiones urbanas capitales. Por ello, el presente texto esquematiza las últimas iniciativas político-administrativas que se refieren a las post-metrópolis de París, Londres, Berlín y Roma, concluyendo con una síntesis que confirma la

hipótesis de la renovación del planeamiento territorial metropolitano en Europa en los presupuestos citados en este apartado.

3. Objeto de estudio y método

Este artículo analiza los cuatro planes territoriales de las regiones urbanas capitales de los cuatro principales Estados de la Unión Europea por población y PIB. Además de producirse una coincidencia temporal en su redacción, en su tramitación, y casi en su aprobación, concurren elementos comunes: en los cuatro casos se trata de planes de ordenación de regiones capitales caracterizados por un modelo monocéntrico, y en consecuencia radial, debido a la relevancia de las respectivas ciudades históricas. A pesar de la realización de nuevas centralidades (*new towns* y *villes nouvelles*, en el caso respectivo Londres y París), la realidad territorial dista mucho de estructuras realmente policéntricas como el Randstad holandés o del paradigma angelino de post-metrópolis dispersa. Adicionalmente, la capitalidad política y administrativa ha supuesto un factor adicional en la concertación de acciones territoriales entre los niveles nacional, regional y local².

Fig. 1/ Los planes regionales de las regiones capitales europeas

Región urbana	Plan analizado	Año de aprobación
París	<i>Schéma Directeur de la Région Île de France</i>	2008
Londres	<i>The London Plan Spatial development strategy for Greater London</i>	2011
Berlín	<i>Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg</i>	2009
Roma	<i>Piano Territoriale Provinciale Generale di Roma</i>	2010

Fuente: Elaboración propia.

De cada una de las regiones urbanas se ha tenido en cuenta los elementos geográficos y administrativos que han condicionado la redacción del plan, y que han llevado a tomar decisiones sobre su alcance espacial y regional. A partir de ahí se ha procedido por análisis comparativo de los diferentes elementos que definen y caracterizan cada plan, y que luego se detallan.

² El presente artículo tiene su origen en el informe *Estudio de la planificación territorial en las grandes capitales europeas*, realizado en 2005 por José M.^a Ezquiaga y Javier Barros para la Comunidad de Madrid, referido a estas mis-

mas cuatro regiones urbanas. No obstante, estos últimos años han sido decisivos en la formulación definitiva de los documentos, como se comprueba en la FIG. 1. Véase también, EZQUIAGA & BARROS (2007).

FIG. 2/ Datos básicos de las regiones urbanas capitales y de sus planes territoriales

	Superficie (km ²)	Población (según los planes)	Número de municipios	Entidad promotora del plan	Escala del plan	Horizonte
París	12.072	11.400.000	1.281	Région Île de France (Conseil d'État, aprobación definitiva)	1:150.000	2030
Londres	1.572	7.620.000	33	Greater London Authority	1:400.000	2030
Berlín	30.369	6.000.000	431	Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg	1:250.000	2020
Roma	5.341	3.758.000	121	Provincia di Roma	1:100.000	2015

Fuente: Los respectivos cuatro planes.

FIG. 3/ Método de análisis de los planes

Categorías de análisis	Elementos de análisis
Bases normativas	<ul style="list-style-type: none"> — Posición en la jerarquía de planificación aplicable en la región capital — Entidad promotora — Alcance de la información territorial sobre el ámbito — Tramitación administrativa del documento — Procesos de participación y concertación durante la tramitación — Grado de definición y vinculación de los documentos normativos
Formato de los documentos	<ul style="list-style-type: none"> — Estructura documental — Programación de acciones desde la planificación territorial — Vigencia temporal del planeamiento territorial
Estrategias globales	<ul style="list-style-type: none"> — Papel del ámbito en el marco estatal y europeo — Condicionantes temporales para la estrategia global — Objetivos prioritarios de la ordenación — Orientaciones estratégicas del crecimiento — Dimensionado del crecimiento — Elementos definitorios de la estructura territorial propuesta
Estudios y políticas sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> — Sostenibilidad ambiental — Economía — Sociedad/Vivienda — Movilidad
Instrumentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> — Concertación interadministrativa — Concertación público-privada
Instrumentos de seguimiento y cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> — Comisiones de seguimiento — Indicadores ambientales y socioeconómicos — Mecanismos de modificación — Informes de seguimiento — Artículos críticos en la literatura especializada

Fuente: Elaboración propia.

4. La post-metrópolis parisina y el Plan Director de la Región Isla de Francia

El 25 de septiembre de 2008 el Consejo Regional de la Isla de Francia aprobó con carácter provisional el nuevo plan director para la

región urbana de París tras cuatro años de trabajos. Sin embargo, casi cuatro años después de esa fecha no se ha ratificado dicho documento por el Consejo de Estado, como órgano competente para la aprobación definitiva. No obstante, el Consejo de Ministros del gobierno francés de 7 de septiembre de 2011, ha ratifi-

cado lo dispuesto en la Ley de 15 de junio de 2011 cuando establece que:

«un nuevo plan director de la Región Isla de Francia será aprobado antes del final de 2013, integrando las grandes orientaciones de la Ley del Gran París».

Por primera vez, el enfrentamiento institucional entre el Estado francés y el Consejo Regional durante este trienio, sobre el modo de articular los mecanismos de crecimiento y vertebración de una de las principales región metropolitanas mundiales, ha puesto en cuestión una tradición de ordenación metropolitana cuyos orígenes se remontan al llamado plan Prost de 1934, que tuvo una continuidad con el PADOG de 1960 y las tres generaciones sucesivas de planes directores³ cuya primera edición fue calificada de «el plan por excelencia» (HALL, 1996: 324). Ya en septiembre de 2007 las alegaciones de los servicios del Estado al documento de Avance constituyeron un primer elemento de discrepancia. Esta continuó con la creación de la Secretaría de Estado de Desarrollo de la Región Capital el 18 de marzo de 2008, con la difusión de un documento titulado *Le Grand Paris* a modo de «contraplan»⁴ y que ha culminado con la aprobación de la Ley de 3 de junio de 2010, relativa al Gran París⁵.

El artículo 21.4.b) de esta Ley establece los mecanismos de compatibilidad entre el plan director regional y las actuaciones urbanísticas o de infraestructuras de los contratos de desarrollo declarados de utilidad pública. Pero sólo se trata de un procedimiento jurídico genérico que modifica el código del urbanismo, para armonizar un documento «local y programático», como los contratos, con otro de naturaleza «regional y planificador» como el plan director. Pero ninguna otra referencia hace la ley del plan director, elaborado y aprobado por la Región Isla de Francia en septiembre de 2008, sino que lo posterga a la Ley de 15 junio de 2011 y al Acuerdo de 7 de septiembre de 2011,

en donde se regula la redacción de un nuevo plan director.

No obstante, tanto el Estado como la Región se reconocen competentes en materia de planificación territorial de la región capital⁶ y, para iniciar la salida de la situación de confrontación y bloqueo institucional, el 26 de enero de 2011 ambos firmaron un protocolo relativo a la cofinanciación de los transportes públicos. En líneas generales, el llamado *Arc Express* del plan director regional de 2008 coincidió en gran parte con la propuesta estatal del Gran París Express esbozada en el documento de abril de 2009, salvo el desacuerdo relativo a la línea de Saclay. Así ambas instituciones han logrado convenir la financiación de esa red circular de transporte colectivo, concluyendo que deben seguir trabajando para completar esa visión compartida de la región, cuyo elemento constitutivo o esqueleto de la ordenación regional ya ha sido aprobado por medio del citado Decreto de aprobación del Plan regional de transporte de agosto de 2011, definido en común cinco meses antes.

Hasta la aprobación definitiva del plan nuevo regional, cuyo elemento de conflicto principal entre el Estado y la Región ha sido ya superado gracias al citado protocolo, se deberán revisar el resto de cuestiones de desacuerdo. En todo caso, como reconoce el Estado, ambas visiones comparten los planteamientos generales como la vivienda, el empleo, los transportes, la calidad de vida, la dimensión internacional de la región capital, etc., e incluso las reflexiones del plan regional de 2008 deben servir de guía para la elaboración de los contratos de desarrollo territorial, y en consecuencia para el nuevo plan director que se elabore hasta 2013. Hasta tal punto han quedado limadas las diferencias, que la propia Ley de 15 de junio de 2011 ha concedido un estatus jurídico de aprobación transitoria del plan de 2008 — entre junio de 2011 y el 1 de enero de 2013—, a efectos de compatibilidad de los planes de coherencia territorial y de los planes locales de

³ *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris (1965)*. *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (1976)*. *Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (1994)*.

⁴ Presentado públicamente por el Presidente de la República el 29 de abril de 2009, con ocasión de mostrar los resultados de la consulta internacional sobre el Gran París realizada a diez equipos arquitectos, en donde formularon sugerencias urbanísticas y territoriales al Estado sobre la región capital.

⁵ Las consecuencias inmediatas de la aprobación de esta Ley han sido la creación de la Sociedad del Gran París en julio de 2010, las atribuciones del Gran París al Ministerio de la Ciudad el 25 de noviembre de 2010 y la puesta en marcha de los dos grandes instrumentos que establece la Ley: los contratos de desarrollo territorial (referidos a de-

sarrollo económico, infraestructuras y vivienda), regulados por Decreto de 24 de junio de 2011 y el Plan regional de la red de transporte público, aprobado por Decreto de 24 de agosto de 2011, como actuación principal de ordenación metropolitana. A título de ejemplo, de los 32 millones de euros previstos de inversión, el metro circular Gran París Express se eleva a 20, mientras que la modernización de la red existente. Por su parte se han definido 10 polos estratégicos que contienen 17 contratos de desarrollo territorial y que afectan a más de 100 municipios.

⁶ De hecho el sexto párrafo del artículo L-141-1 del Código del Urbanismo francés ha permanecido inalterado desde 1995 con la siguiente redacción: «Le schéma directeur est approuvé par décret en Conseil d'État. L'initiative de l'élaboration du schéma directeur appartient soit à la région, soit à l'État».

urbanismo, siempre y cuando no contravengan las indicaciones de la Ley del Gran París, que como se ha visto radican más en una línea de transportes colectivos que en el planeamiento urbanístico de escala inferior al regional. De esta manera el Estado entiende que el documento de plan regional de 2008 tiene un relevante interés metodológico, y así el documento de 2013 deberá basarse en él, y por ello su núcleo conceptual es expuesto a continuación⁷.

El nuevo plan director presenta tres grandes desafíos, siendo el primero de ellos:

«favorecer la igualdad social y territorial y mejorar la cohesión social» (p. 29).

Resulta evidente que este plan director sitúa como primera de sus prioridades la reducción de las desigualdades sociales y la garantía de la cohesión social, algo que sería más propio de un plan sectorial. Sin embargo, su traslación a la dimensión física se traduce por lo siguiente. La reducción de las desigualdades sociales se propone, no sólo desde un punto de vista de las rentas, sino de la:

«mejora de las condiciones de vida y el acceso a las necesidades fundamentales» (p. 31)

Entre ellas, el acceso a la vivienda (marcando como objetivo 60.000 nuevas viviendas anuales⁸), a los transportes colectivos, a los espacios verdes, a los equipamientos y servicios ciudadanos. El plan propone un modelo de ciudad densa, compacta, con un espacio público de calidad, con buenos transportes, con equilibrio entre vivienda y empleo como medio de alcanzar la cohesión social y de garantizar la solidaridad territorial. El aspecto central de divergencia respecto al plan precedente de 1994 reside en que el anterior planteaba los límites al crecimiento y a la extensión física de la mancha urbana por razones puramente de modelo territorial o de eficiencia medioambiental. Ahora se condiciona lo físico, la componente urbana y territorial, a un objetivo social, es decir, la igualdad territorial como factor principal de igualdad social.

El segundo de los grandes retos o desafíos es el desarrollo sostenible, para lo cual el plan director marca como un gran reto:

«anticiparse y responder a las transformaciones o crisis derivadas del cambio climático o al enca-

recimiento estructural de las energías fósiles» (p. 35).

Evitando la degradación de los ecosistemas naturales regionales que suponen todavía el 75% de la superficie total regional (52% suelos agrarios y 23% de superficies forestales), y reduciendo sensiblemente las emisiones de gas de efecto invernadero. En definitiva, el ahorro energético y el mantenimiento de la biodiversidad y de los ecosistemas son perfectamente compatibles con un modelo territorial basado en la ciudad compacta. El plan propone como reto que la Isla de Francia se convierta en la:

«primera ecorregión de Europa» (p. 8).

Por ello, y en la línea del anterior desafío, el plan apuesta por densificar la aglomeración central y los polos regionales secundarios en virtud de su buena oferta de transportes colectivos, además de otras medidas energéticas y ambientales complementarias.

El tercer gran reto pasa por desarrollar un espacio dinámico que mantenga la función de la región como metrópolis mundial de primer nivel, como parte de la dorsal central europea que actúa a modo corazón territorial de Europa y como motor económico nacional. En consecuencia, la estrategia territorial es doble y complementaria: por una parte en aquellas zonas que pueden ser atractivas para la inversión internacional y por otra en los denominados «territorios motores del desarrollo económico», que no por casualidad vienen a coincidir en gran medida con los territorios de proyecto seleccionados para los contratos de desarrollo territorial de la Ley del Gran París.

Asimismo el plan concreta una serie de objetivos sectoriales como el acceso a la vivienda, los equipamientos y servicios públicos, el medioambiente, el empleo y la actividad económica (con la creación media anual de 28.000 empleos) y los transportes. En cuanto al proyecto de ordenación regional, este último plan director viene a heredar el radioconcéntrico de los tres anteriores. De hecho la propuesta de red de metro circular refuerza este esquema. Sin embargo, se plantea también un modelo complementario al mismo a través del:

«refuerzo del policentrismo» (p. 121).

⁷ El Plan Director de la Región Isla de Francia de 2008, de 248 páginas, se encuentra disponible en <http://www.iledefrance.fr/lactualite/conseil-regional/conseil-regional/e-projet-de-sdrif-en-ligne/>.

⁸ La Ley del Gran París lo eleva a 70.000, cifra que servirá para el nuevo documento de 2013.

Como puede comprobarse en el plano de síntesis.

No obstante, el principal instrumento definitorio de la estructura territorial es menos esquemático ya que establece una serie de orientaciones urbanísticas en función de la tipología de espacios regionales. En primer lugar, dentro de los espacios urbanizados se distingue entre los espacios urbanizados a optimizar, reforzando la centralidad que existe en el entorno de las estaciones de tren o metro, y los sectores de densificación preferente, marcados en el mapa con pastillas rojas. Segundo, los sectores de nueva urbanización se subdividen entre los sectores de urbanización preferente, 25 hectáreas por cada pastilla naranja gruesa del mapa (con una densidad mínima bruta de 35 viviendas por hectárea), y los diecisiete sectores de urbanización condicionada a una serie de requisitos específicos para cada ámbito.

5. El Plan de Londres: estrategia de desarrollo espacial para el Gran Londres

Tras la creación de la Autoridad del Gran Londres en 1999 y la aprobación de la reforma de la ley urbanística (*The Planning and Compulsory Purchase Act*) de 2004, se publicó ese mismo año el *London Plan* como estrategia de desarrollo espacial conjunta para los 33 ámbitos locales (*City of London*, más los 32 *London Boroughs*) de la entidad metropolitana. Ese documento estuvo vigente hasta el cambio de alcalde de 2008 que procedió a revisar el documento, para plantear una operación de marca: conseguir que Londres se convierta en la «mejor gran ciudad del mundo» (p. 5). El nuevo *London Plan (Spatial Development Strategy for Greater London)* se publicó a nivel de avance en octubre de 2009 y se ha aprobado el 22

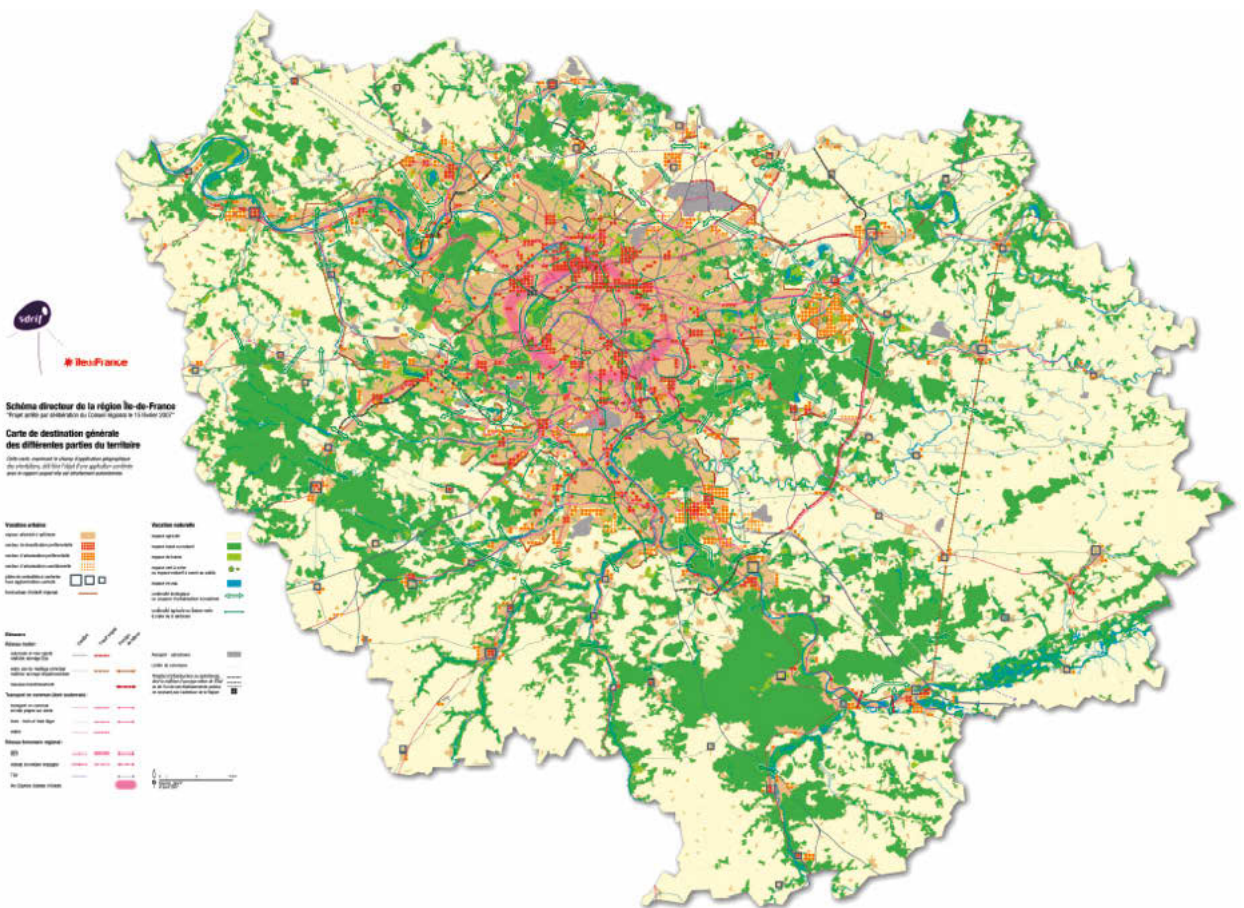


FIG. 4/ Destino general de diferentes partes del territorio

Fuente: Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (2008).

de julio de 2011⁹. Este nuevo documento integra ya de manera clara algunas temáticas incipientes en 2004 como el tratamiento del cambio climático, e incorpora otras vinculadas a circunstancias sobrevenidas, como una atención especial a la seguridad ciudadana. El plan contempla también la nueva situación surgida con la crisis económica internacional actual y con las operaciones de transformación urbanística derivadas de la organización de los Juegos Olímpicos de 2012.

El *London Plan* es un documento claramente estratégico, en el que los objetivos son más importantes que la precisión cartográfica (deliberadamente reducida en su resolución formal). El carácter de directriz, en el sentido empleado en las normas de muchos planes territoriales españoles, es aquí empleado con una gran profusión. Por otra parte, esta dimensión estratégica no le resta una clara componente cualitativa e, incluso, cuantitativa; el Plan establece objetivos numéricos de desarrollo de viviendas y define unas reglas en materia de densidad y relación entre este parámetro y la ubicación de los sistemas de transporte público que son concretas y precisas.

Los objetivos propuestos en este plan son en cierta medida similares al parisino puesto que pretenden una metrópolis que:

«afronte los desafíos del crecimiento económico y demográfico para conseguir una sostenible, adecuada y creciente calidad de vida para todos los londinenses» (p. 32).

Contribuyendo a resolver el problema de la desigualdad por medio de barrios:

«diversos, accesibles y seguros» (p. 32).

Además el plan también pretende reforzar la dimensión global e internacional de una economía regional:

«competitiva, dinámica, fuerte y diversificada» (p. 32).

En tercer lugar, el plan territorial establece orientaciones sobre la arquitectura, los espacios públicos y la escena urbana que enriquezcan el patrimonio cultural. La sostenibilidad se convierte en la cuarta gran meta del plan estableciendo medidas que hagan de la capital británica un referente en la mejora del medio am-

biente y en la lucha contra el cambio climático, en términos similares a la propuesta de la eco-región parisina descrita antes. En fin, el Plan de Londres apuesta por:

«facilitar la vida a los ciudadanos a través de un sistema de transporte» (p.32).

En un plan de evidente vocación esquemática debido a los fundamentos jurídicos que lo amparan, resulta destacable que tras los objetivos el plan desarrolla un amplio apartado sobre el modelo territorial y las opciones de ordenación selectiva del espacio hasta llegar a presentar un *Key Diagram* o esquema territorial. En él se muestra claramente la opción por la estrategia territorial definiendo una serie de elementos fuertes y de espacios que tienen una mayor vocación de vertebración y desarrollo del territorio metropolitano. En resumen son dos: los lugares estratégicos y las grandes propuestas de infraestructura de transporte colectivo. En los primeros se confirma la clara opción selectiva del planificador articulando un modelo centrípeto del corazón metropolitano (*Central Activities Zone*) complementado con una pretendida autonomía de los subcentros metropolitanos y de las áreas de transformación (áreas de oportunidad, áreas de intensificación, áreas de regeneración, área olímpica). En definitiva, un modelo esquemático en apariencia sencillo, compendiado en 18 actuaciones, pero que supone una gran diversidad de instrumentos de acción territorial.

Estos se ven complementadas en las 102 medidas sectoriales con incidencia territorial agrupadas en ejes temáticos como la vivienda, el empleo, el cambio climático, la gestión de residuos, el sistema de transporte, la seguridad ciudadana, el espacio público y el paisaje urbano, los espacios libres, etc. En definitiva, se trata de un plan ambicioso (32.000 nuevas viviendas anuales, 300.000 nuevos empleos en el sector terciario avanzado equivalentes a 5 millones de metros cuadrados brutos adicionales de oficinas, etc.) dado su amplio horizonte temporal. No obstante, la propia vocación prospectiva del plan ha permitido desarrollar elementos innovadores en la planificación territorial:

En el marco de las medidas de lucha contra el cambio climático se define un mapa de las necesidades térmicas de Londres que permite orientar las políticas de generación energética y de sistemas de calor por *boroughs*, así como la capacidad de autosuficiencia en la gestión de residuos. Se definen igualmente objetivos de generación de energía renovable, y se plantea el papel de los espacios libres en la mitigación como sumideros de CO₂.

⁹ Documento disponible en <http://www.london.gov.uk/priorities/planning/londonplan>. Las citas hacen referencia al documento vigente de julio de 2011.

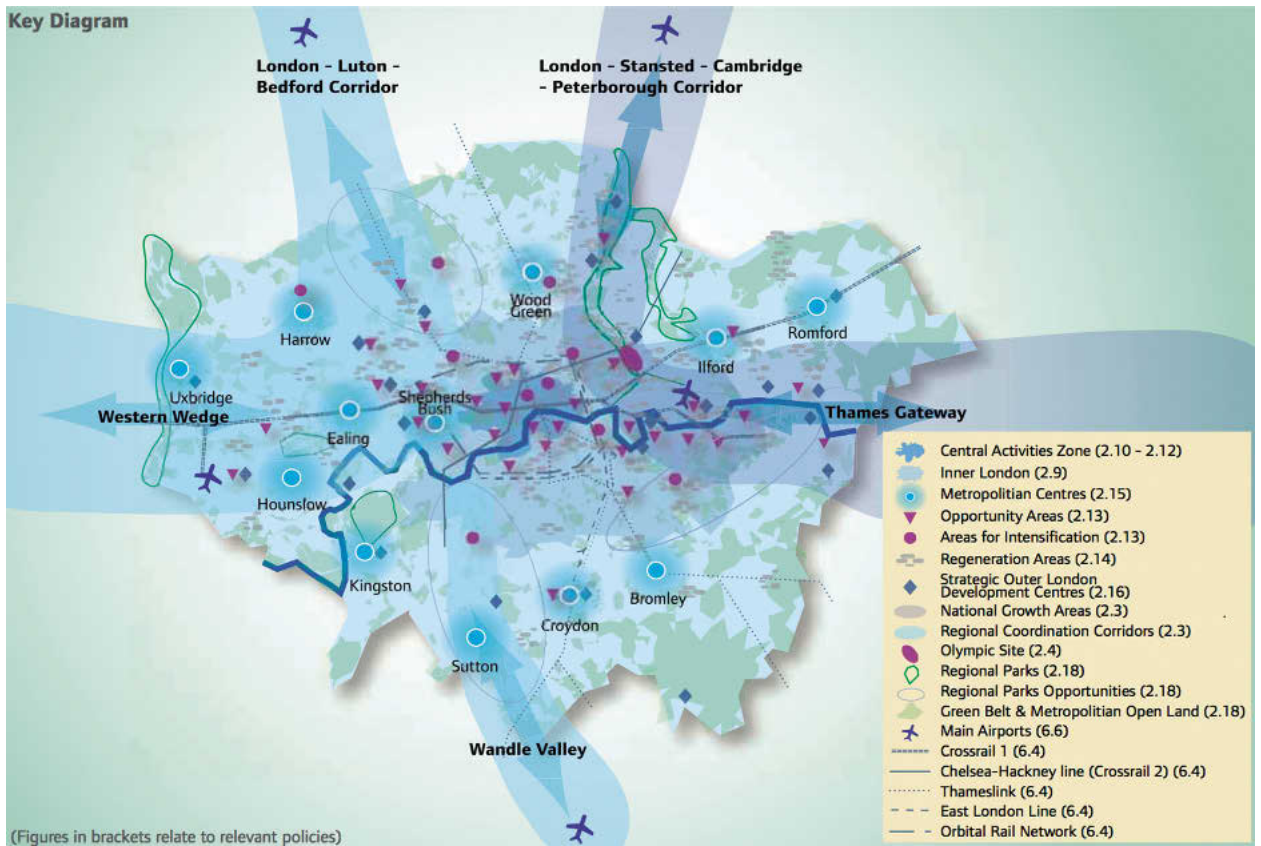


FIG. 5/ Esquema territorial

Fuente: *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London* (2011).

- La matriz de densidades y localizaciones residenciales se establece en función del nivel de accesibilidad al transporte público, definiendo así zonas de densificación preferente al modo del plan director parisino.
- Se fijan umbrales de crecimiento residencial y de empleos para cada una de las áreas de oportunidad y de intensificación como palancas de reequilibrio territorial.

6. El Plan de Desarrollo Territorial Berlín-Brandeburgo: una iniciativa que rebasa la ciudad-estado

El Plan de Desarrollo Territorial (*Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg* o LEP B-B) de 2009¹⁰ es el plan que determina claramente el futuro desarrollo de la región-capital Berlín-

Brandeburgo, como área de concertación institucional de los dos Estados o *Länder*. Hasta ahora, el desarrollo territorial estaba fijado por tres planes de desarrollo territorial, dos de ellos en Brandeburgo (el plan de centralidades de 1995 y el LEP GR de 2004) y otro que constituye el precedente más destacado: el plan de desarrollo territorial de Berlín y su área de contacto de 1998 (*Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum*, LEP eV). Sin embargo, la existencia de un organismo de planificación que englobe a dos estados supone el reconocimiento de que el fenómeno metropolitano supera el ámbito regional de la Ciudad-Estado capital para adentrarse ampliamente en el Estado Federado de Brandeburgo. Pero también significa la voluntad de cooperación entre esos dos *Land*, en sus respectivas competencias estatales en materia de planificación territorial, para mejorar el posicionamiento de esta

¹⁰ El plan de Berlín-Brandeburgo fue publicado en el Boletín Oficial del estado de Brandeburgo con fecha de 14 de

mayo de 2009, y puede consultarse en: <http://gl.berlin-brandenburg.de/landesentwicklungsplanung/lepbb.html>.

gran ciudad en la red alemana y europea de metrópolis, pero sobre todo con el fin de adecuar el plan al espacio funcional y proponer medidas a la escala territorial adecuada. En este caso, la innovación viene por el hecho de la escala interregional del planeamiento territorial.

El plan de desarrollo territorial ha venido precedido por un programa de desarrollo territorial, presentado en 2007 (*Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg* o LEPro) que ha marcado objetivos generales de planeamiento y la determinación básica del sistema de centralidades que luego se desarrolla en el plan. La idea de desarrollo es claramente centripeta

sobre Berlín. Prueba de ello es la definición de corredores para las infraestructuras viarias y ferroviarias y los ejes de integración europea norte sur y este oeste, de clara disposición radial convergiendo en la capital. El cambio más importante del LEP B-B respecto al Plan anterior es la renuncia a la concentración descentralizada que quería ofrecer una red jerarquizada y potente de centralidades múltiples en todo el territorio. El LEP de 2009 elimina las centralidades básicas de la jerarquía y sólo expresa su voluntad de garantizar los espacios rurales como centro vital de los habitantes. Las centralidades se reducen de esa manera de 152 a 51. Las centralidad de primera categoría es

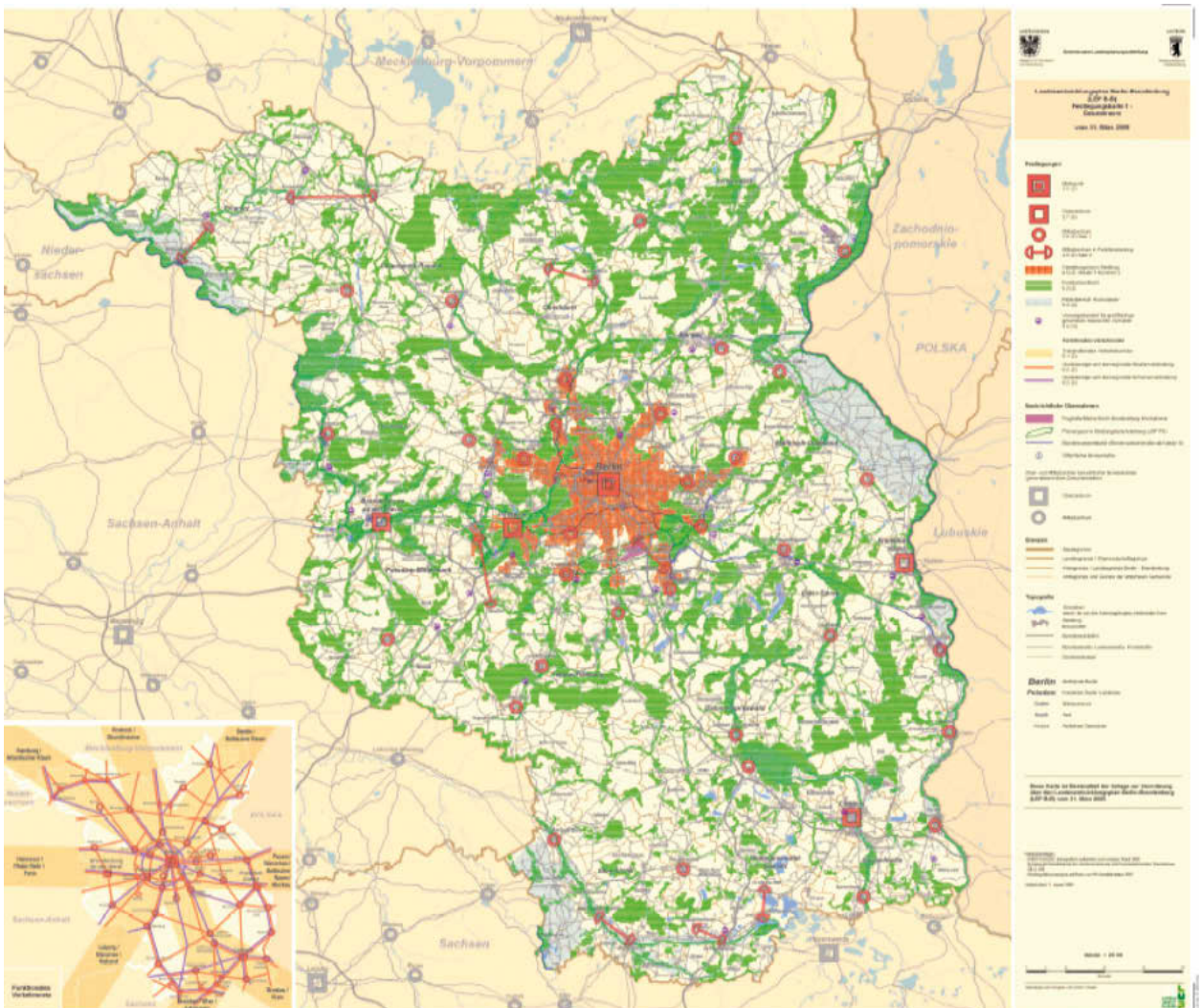


FIG. 6/ Mapa de ordenación del Plan de Desarrollo Territorial

Fuente: Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg (2009).

Berlín (metrópolis), la de segunda son cuatro centros urbanos (Frankfurt del Oder, Potsdam, Ciudad de Brandeburgo y Cottbus), mientras que el plan selecciona los 46 núcleos restantes como centros regionales de tercer nivel en la jerarquía urbana (p. 26).

El desarrollo de las áreas urbanas y a urbanizar queda determinado por la mancha naranja de dedos alrededor de Berlín o en las proximidades de las centralidades de Berlín-Brandeburgo, pero en todo caso articulado en las zonas próximas a las estaciones de transporte colectivo, reiterando igualmente el modelo de densificación urbana y suburbana expuesto en París y Londres. Un desarrollo fuera de las concentraciones urbanas es solamente posible cuando se muestra que un municipio tiene claramente una necesidad propia. Normalmente se cuenta con un techo de desarrollo de 0,5 ha/1.000 habitantes para los próximos 10 años (p. 19), lo quiere decir que una ciudad de 40.000 habitantes puede clasificar un máximo de 20 hectáreas para suelos urbanizables, aunque se posibilita también un desarrollo compartido entre municipios vecinos. Esta apuesta por contener la dispersión urbana no se produce sólo por una razón de reducir desplazamientos en vehículo particular, con lo que ello conlleva a efectos económicos y sobre todo medioambientales, sino además por motivos de evitar una creciente urbanización del suelo natural que impida la protección y el desarrollo de los paisajes culturales.

El plano de ordenación muestra la ubicación de la red de espacios libres y zonas verdes en Berlín-Brandeburgo que no se deben entrecortar ni romper su continuidad, salvo en casos justificados por estudios de alternativas para nuevas infraestructuras de interés general. Aun así existe el deber de concentrar infraestructuras técnicas y de transporte para minimizar los efectos negativos sobre el territorio. Además se determinan ubicaciones preferentes para centros logísticos ferroviarios y la concentración de la función aeroportuaria en el aeropuerto Berlín-Brandeburgo. Finalmente, se plantea desarrollar circunvalaciones alrededor de las ciudades. También dicho plano compendia las determinaciones sobre los objetivos de planeamiento que son, en definitiva, orientaciones muy genéricas y poco vinculantes en cuestiones como: las centralidades, el área para el desarrollo de asentamientos o área de dedos alrededor de Berlín, la red de espacios libres, los corredores de comunicaciones de la red viaria y ferroviaria, las zonas de riesgo de inundaciones y las áreas para el desarrollo preferente para el desarrollo económico.

7. El Plan Territorial General de la Provincia de Roma: planificando la postmetrópolis de la primera metrópoli universal

En la actualidad *Il Comune di Roma* representa el 67% de la población total de la provincia de Roma, que es considerada prácticamente como el espacio de integración espacial, de cohesión funcional, de unidad territorial a efectos socioeconómicos, es decir, la región urbana y metropolitana del centro de Italia. Por su parte, la ciudad sigue concentrando el 49% de la población de la Región del Lazio, aunque este ámbito regional institucional supera con creces el ámbito urbano-regional. A diferencia de lo que sucede con París y Madrid, donde las respectivas Región Isla de Francia y Comunidad de Madrid son en esencia la región metropolitana. Y por supuesto, de manera inversa a Londres y Berlín en donde la región urbana real supera ampliamente los límites del Greater London y del Land Berlin.

Pero no es solamente la importancia demográfica de la capital respecto a la provincia lo que justifica la práctica inexistencia de precedentes de planeamiento territorial en el área de Roma. Esta cuestión, sin duda principal, se explica porque el término municipal de Roma es uno de los mayores en extensión de Europa, ocupando una cuarta parte de la superficie provincial. Por su parte, la trama de los suelos urbanizados se reparte en proporciones ligeramente superiores a la población, llegando a casi tres cuartas partes la concentración en el municipio central. Además sólo existe realmente la gran polaridad funcional, industrial y de servicios de la ciudad central. Exceptuando el aeropuerto de Fiumicino o el puerto de Civitavecchia, el resto del territorio provincial se articula a modo de periferia inconexa por la escasez de elementos de centralidad territorial (*Roma nel deserto*).

Todo ello explica que Roma, a pesar de ser primera metrópoli de la historia universal, urbe del orbe civilizado en la edad clásica, no llegue a alcanzar tan claramente los rasgos territoriales de otras postmetrópolis. El plan territorial de coordinación de la provincia de Roma de 1998, que no llegó a aprobarse definitivamente, diseñó una estructura urbana policéntrica, un territorio en red conformado, además de por la capital, por los núcleos exteriores. Diez años después, no se han visto sus efectos en la organización de un sistema de asentamientos desconcentrado.

Sin embargo, el nuevo documento de planificación territorial ha entendido mejor que la concentración es una fortaleza territorial. El Plan Territorial Provincial General de Roma¹¹, aprobado definitivamente el 18 de enero de 2010, plantea construir el territorio de la provincia metropolitana a través del refuerzo de un sistema territorial funcional en red, basado en la articulación de las diferentes escalas espaciales. Los cuatro objetivos del plan (pp. 5-6) así lo confirman: «incrementar las relaciones entre el área central y los municipios de la periferia», privilegiando el fomento del transporte colectivo, «revalorizar los recursos del sistema productivo», «mejorar la calidad ambiental» natural y cultural, con criterios de sostenibilidad, de vertebración de los asentamientos y de consolidación de una red ecológica provincial, y «fomentar la cooperación institucional».

Las hipótesis de crecimiento que retiene el plan son las elaboradas por el Instituto italiano de Estadística hasta 2015, y son dos. Una primera es más optimista y eleva el crecimiento total provincial en 250.000 habitantes, mientras que la denominada hipótesis baja, elevaría el crecimiento provincial en 164.000. Sea en

un caso o en otro, el plan desagrega el crecimiento entendiendo que debe fomentarse un reequilibrio territorial basado en un reparto del incremento demográfico que haga posible un ajuste progresivo entre la población activa local y los puestos de trabajo, para ir reduciendo los enormes flujos migratorios entre la capital y la periferia. Así, el crecimiento provincial en la hipótesis alta se desagrega entre Roma (+100.000 personas) y el resto de la provincia (+150.000), mientras que en la hipótesis baja, el crecimiento total provincial se concentraría en los municipios exteriores (+144.000 personas) a la capital (aunque muchos de ellos contiguos) mientras que la ciudad de Roma apenas crecería (+20.000).

La inercia de un modelo territorial fuertemente definido por la macrocefalia de la capital, no impide que el plan diseñe una estrategia territorial y una imagen programática de 2015 que, sin suponer una alteración de ese modelo, mejore la eficiencia del sistema espacial y alcance los cuatro objetivos antes descritos. Los elementos de base que conforman esa imagen y que constituyen la base de acciones programáticas son:

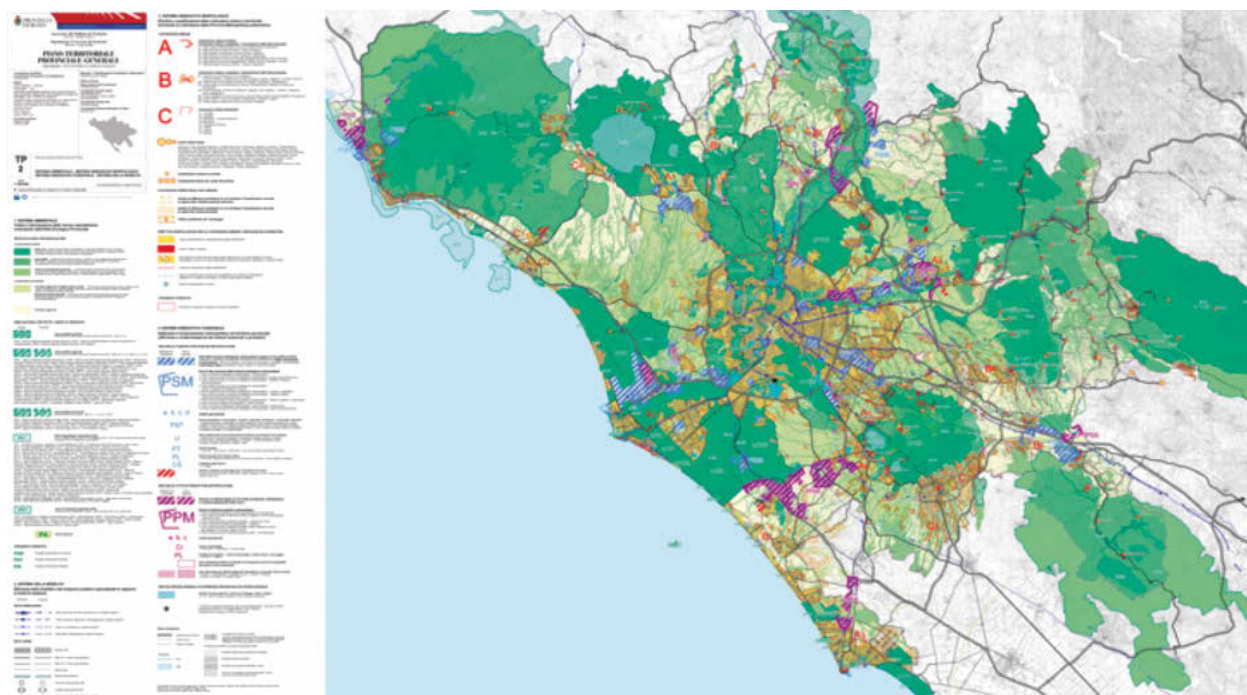


FIG. 7/ Plano de síntesis de las propuestas programáticas por sistemas territoriales

Fuente: Piano Territoriale Provinciale Generale (2010).

¹¹ El ingente contenido documental (diagnóstico, proyecto-objetivos-estrategias-acciones, normativa, planos) del

Plan Territorial General de Roma de 2010 puede consultarse en <http://ptpg.provincia.roma.it/>.

- El sistema ambiental (p. 61) y la red ecológica provincial basada en la morfología del paisaje, la corona de zonas verdes protegidas y las dos bandas de áreas agrícolas tuteladas como espacios irrenunciables.
- El sistema morfológico (p. 73) articulado en una serie de categorías (Roma, conurbaciones o construcciones urbanas complejas, construcciones urbanas policéntricas, construcciones urbanas elementales, centros urbanos aislados y ámbitos de difusión espacial), para cada una de las cuales se regulan directrices específicas de protección de la trama, de recalificación, de compactación, de limitación al crecimiento, de renovación, etc., vinculantes para el planeamiento urbano ya que se concreta para cada municipio unas previsiones de dimensionamiento del nuevo suelo urbanizable.
- El sistema funcional (p. 83) basado en un diseño celular del territorio en trece subsistemas locales (12 más Roma), en las funciones estratégicas (parques de funciones estratégicas metropolitanas) y en las funciones productivas (parques de actividad productiva metropolitana).
- El sistema de la movilidad (p. 96).

En todo caso, es destacable de este plan la minuciosidad y el grado de detalle de una cartografía vinculante cuya regulación se desarrolla pormenorizadamente en una normativa territorial de 95 artículos que son especialmente aplicables al planeamiento urbanístico en los apartados del sistema ambiental (con unas directrices de usos muy concretas para las unidades territoriales ambientales y para los unidades de paisaje) y del sistema morfológico. En definitiva, este es de los cuatro analizados el que tiene un mayor carácter de «plan de planes» locales por la determinación espacial de sus normas y de sus planos e implementa un modelo de planeamiento jerárquico o en cascada, mucho más concreto en sus indicaciones espaciales que los otros tres (más estratégicos) pero por ello no menos innovador en cuestiones de paisaje, contención urbana o movilidad sostenible.

8. Conclusiones: convergencia temática y divergencia en la instrumentación operativa

La distinta instrumentación de estos cuatro planes regionales, unos de mayor orientación hacia la planificación física, otros hacia la pla-

nificación directiva no impide que, además de procedimientos comunes, los cuatro planes converjan en una serie de temas centrales para la ordenación de los espacios metropolitanos. Sea cual sea la escala o el grado de vinculación de estos planes regionales, todos ellos reiteran una serie de ejes estratégicos que definen claramente la agenda contemporánea para el desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones capitales. La vocación del planeamiento regional en abarcar los desafíos económicos y sociales —además de los espaciales— que están caracterizando a las grandes ciudades mundiales en el inicio del siglo XXI confirma que un primer vector de la innovación en la ordenación territorial es de carácter conceptual y sectorial. De tal manera que el examen comparado de los cuatro planes territoriales viene a confirmar, con una u otra denominación, con uno u otro instrumento, que los problemas son similares y la soluciones también. A pesar de su aparente diferenciación, entre los nuevos planes territoriales de las grandes regiones capitales hay una gran concomitancia temática.

Asimismo, se han detectado una serie de rasgos comunes en la elaboración de dichos planes: la reforma de las legislaciones urbanísticas y territoriales para dar un contenido propio al planeamiento regional capital (AAVV, 2000), la consolidación de la administración regional¹² como agente impulsor de los documentos, la redacción de diagnósticos sobre las dinámicas territoriales bastante detallados y actualizados, la utilización de avanzados sistemas de información geográfica para explicar fenómenos territoriales pero también para cartografiar los objetivos de los planes, la concertación y cooperación con los gobiernos locales y/o nacionales en la formulación de acciones y propuestas, la puesta en marcha de procesos de información pública y participación ciudadana, etc.

Por el contrario, el grado de vinculación de los planes regionales respecto a otros planes (sectoriales, territoriales, pero esencialmente al planeamiento urbanístico) se ha caracterizado por la heterogeneidad de las propuestas, de tal manera que prácticamente existe una coincidencia entre escala de planificación y obligatoriedad de trasponer sus propuestas. Así, el más vinculante es el plan romano, con delimitación concreta de usos de suelo en la cartografía del plan, con matrices de usos del suelo y con directrices

¹² Interregional en Berlín-Brandeburgo o sub-regional en Roma.

Fig. 8/ Estrategias sectoriales de los planes de las regiones capitales europeas

		SDRIF	London Plan	LEP B-B	PTPG Roma
Sostenibilidad ambiental	Imperativo ecológico	Respuesta al cambio climático	Mitigación y adaptación al cambio climático	Protección del clima mundial	Requisitos de sostenibilidad general
	Integrar el entorno natural en la ciudad	Puesta en valor de recursos naturales	Red de espacios abiertos y naturales	Sumideros naturales gases efecto invernadero	Red Ecológica Provincial
	Reducir dependencia combustibles fósiles	Ahorro en recursos: suelo y energía	Mapa de demanda térmica. Energías renovables	Fuentes de energía autóctonas	Ahorro energético
	Evaluación del paisaje	Identidad	Paisaje cultural	Mosaico cultural y paisaje	Ecología del paisaje
Economía	Posicionamiento red global de ciudades	Proyección y atracción internacional	Liderazgo mundial	Región capital internacional	Polo internacional europeo
	Competitividad por la innovación tecnológica	Estímulo estratégico	Sectores emergentes	Innovación como estrategia de desarrollo	Funciones direccionales
	Diversidad en la estructura productiva	Complementariedad	Economía creciente y cambiante	Equilibrio entre sectores	Desarrollo equilibrado en la oferta funcional
Sociedad	Vivienda	Diversidad de necesidades	Vivienda accesible	Mejora y nuevos desarrollos	Demanda residencial
	Cohesión social	Igualdad social, cohesión social, solidaridad regional	Igualdad de oportunidades, reducción de desventajas, seguridad ciudadana	Interés social	Sostenibilidad social
	Calidad de Vida	Mejora de las condiciones de vida y calidad de la oferta urbana	Calidad de vida sostenible	Salud ambiental y calidad de vida	Calidad urbana
Movilidad	Reducir dependencia transporte y aproximar residencia-trabajo	Accesibilidad	Integración de transporte y desarrollo urbano. Reducción de la necesidad del viaje	Concentración de los asentamientos	Relaciones eficientes entre áreas de residencia y trabajo
	Transportes	Red de transportes eficaz	Conectividad	Corredores de transporte	Sistema integrado

Fuente: Elaboración propia.

de dimensionamiento de nueva urbanización residencial y productiva que deben ser trasladados a los planes urbanísticos de los 121 municipios de la provincia. El segundo es el plan de París, ya que ejerce una doble indicación sobre planeamiento urbanístico, pero no tanto a nivel municipal sino con cifras agregadas por ámbitos plurimunicipales en tres aspectos: la fijación numérica y obligatoria de densidades medias (por sectores de densificación y urbanización preferente), de número de nuevas viviendas (por departamentos) y de extensión de nuevos suelos urbanizados (por los cuatro grandes ámbitos: corazón de la aglomeración, la aglomeración central, otras aglomeraciones y espacio rural). Por su parte, el Plan de Londres establece indicaciones numéricas sobre los 33 ámbitos locales y sobre las áreas de oportunidad y de intensificación en materia de vivienda y empleo, pero éstas son flexibles y los diferentes *boroughs* tienen la capacidad de desarrollar su propio plan local. En fin, el menos vinculante es el de Berlín ya que se trata de un plan muy sintético y se refiere además a dos Estados Federados con competencias propias (y ligeramente diferentes) en materia urbanística.

Los nuevos horizontes post-metropolitanos han hecho necesaria una reflexión sobre la definición de un modelo de ordenación territorial para cada una de las ciudades-región estudiadas. La histórica concentración de la centralidad metropolitana ha dado paso a un fenómeno de metropolitanización, de jerarquización selectiva del espacio, de difusión y de transición hacia un modelo territorial extensivo o a modo de archipiélago, en donde se refuerza el rol de la ciudad central de manera complementaria a esas nuevas centralidades metropolitanas. Y en consecuencia, se estimula la formulación de nuevos retos para la ordenación de sus respectivos territorios: actualmente ya no se trata de organizar la urbanización centrífuga producto del elevado crecimiento demográfico y económico, como sucedió en los inicios de la segunda mitad del siglo pasado, sino justo lo contrario, vertebrar un crecimiento armónico desde los patrones del desarrollo sostenible y reforzar la compleja estructura espacial desde los criterios de la eficiencia territorial y la cohesión social. En este sentido, la estructura territorial global de cada plan se compone de una pluralidad de instrumentos y estrategias como elementos fundamentales que dinamizan los respectivos procesos de desarrollo territorial equilibrado. Así, las acciones y los lugares que son destacados en el proyecto espacial de cada uno de los

planes son a su vez diversos debido a que los elementos específicos que han configurado las respectivas estructuras territoriales requieren atender la complejidad de las redes relacionales que explican las dinámicas de los sistemas metropolitanos, descartando así planteamientos de ordenación física simplificada (HEALEY, 2007).

La cuestión es que cada plan lo hace de una manera diferente, a pesar de coincidir en criterios como la redensificación, la mejora de la accesibilidad, la mezcla de usos y funciones, etc. Por ejemplo, hay planes que dan casi todo el protagonismo a la zona central de la aglomeración (Berlín y Roma), mientras que otros apuestan por dinamizar nuevas centralidades periféricas, a través de grandes proyectos urbanos (Thames Gateway en Londres, Saclay en París). Unos lo hacen con un marcado cariz morfológico (la red ecológica provincial y las construcciones urbanas y territoriales del plan romano), otros desde la dimensión estratégica (áreas de oportunidad y de intensificación del plan británico), otros desde la visión jerárquica (lugares centrales del plan berlinés) y otros desde una opción mixta que combina lo esquemático (los planos sectoriales del proyecto espacial regional, especialmente el de infraestructuras de transporte colectivo luego materializado por el Estado en el Gran París Express), lo estratégico (territorios estructurantes en el plan; territorios de proyecto y contratos de desarrollo territorial en la Ley del Gran París) y lo urbanístico (sectores de densificación y de urbanización preferente/condicionada).

En síntesis el planeamiento metropolitano juega un papel insustituible en la necesaria gestión territorial de las regiones capitales europeas. En primer lugar, funciona como un elemento didáctico de reflexión, debate y acuerdo acerca de cómo articular los grandes retos económicos, sociales y territoriales con la sostenibilidad urbana y territorial de cada caso. Segundo, los planes regionales desempeñan una función defensiva en la medida que tienden a marcar los espacios en los que se prohíbe expresamente su transformación urbanizadora. Su tercera fortaleza reside en que son planes estructurantes puesto que señalan una geografía voluntaria de zonas estratégicas, de actividad económica, residenciales y especialmente grandes infraestructuras para la movilidad. Por último, los planes territoriales de las regiones capitales son planes proactivos en su plena aceptación semántica: a partir de la toma de con-

ciencia colectiva de los desafíos territoriales que se produce entre administraciones y agentes sociales, asumen la responsabilidad de hacer que las cosas sucedan, decidiendo en cada momento tanto un programa de inversiones de las administraciones competentes en la elaboración y/o aprobación del plan, como unos mecanismos de coordinación con

el planeamiento urbanístico municipal, en diferente grado de complejidad y vinculación jurídica. Son, por lo tanto, instrumentos de ordenación regional, pero sobre todo, medios para llevar a cabo la gobernanza de la ciudad y del territorio que debe hacer frente a los desafíos que se vislumbran en el umbral del siglo veintiuno.

Fig. 9/ Estrategias territoriales de los planes de las regiones capitales europeas

	SDRIF	London Plan	LEP B-B	PTPG Roma
Red urbana estatal y europea	<ul style="list-style-type: none"> • Sinergias con el <i>Bassin Parisien</i>. • Cooperación interregional en el centro de Europa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implicación de las regiones vecinas (este y sureste de Inglaterra). • Corredores de crecimiento nacional y de coordinación regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación entre regiones metropolitanas. • Corredores nacionales y transnacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir la provincia metropolitana como sistema integrado.
Elementos fuera de la estructura territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Zona urbana densa: corazón de aglomeración y aglomeración central. • Los territorios estratégicos estructurantes y sitios prioritarios. • Los haces radiales (<i>faisceaux</i>). • La red concéntrica de transportes colectivos. • El río. • El cinturón verde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zona Central de Actividades. • <i>Inner London</i>. • Centros Metropolitanos. • Areas de oportunidad, intensificación, regeneración. • Sitio Olímpico. • <i>Green Belt</i> y parques regionales. • Ferrocarril metropolitano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área urbana central. • Jerarquía de lugares centrales. • Espacios abiertos. • Centros industriales y comerciales. • Redes viarias y ferroviarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Red Ecológica Provincial y espacios protegidos. • Redes viarias y ferroviarias. • Construcción urbana de Roma. • Construcciones urbanas y territoriales. • Parques de funciones estratégicas metropolitanas y parques de actividad productiva metropolitana.
Centralidades metropolitanas y reequilibrio espacial	<ul style="list-style-type: none"> • Polo urbano de la ciudad de París. • Polos motores a dinamizar, especialmente en las <i>villes nouvelles</i> y en las zonas aeroportuarias. • Polos de extensión del dinamismo regional. • Polos especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagrama de la Zona Central de Actividades. • Centros Metropolitanos. • Áreas culturales estratégicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Metrópolis: Berlín. • Centros superiores: 4. • Centros intermedios: 46. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concentrazione di Roma</i>. • Centros urbanos de la corona: municipios colindantes con la capital. • Ciudades puente con las provincias limítrofes.

	SDRIF	London Plan	LEP B-B	PTPG Roma
Contención de la dispersión urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Sectores de densificación preferente. • Sectores de urbanización preferente, con indicación numérica y vinculante de su extensión y densidad media. • Sectores de urbanización condicionada. • Frente urbano de interés regional en el contacto con el cinturón verde. • Desarrollo en sectores a menos de 1.000 metros de una estación de metro o de tren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de intensificación. • <i>Green Belt</i> y red estratégica de espacios abiertos. • Directrices sobre la conservación del suelo agrario y de las zonas verdes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Directrices sobre el control de construcción de viviendas: concentración en los lugares centrales. • Regla de 0,5 hectáreas/1.000 habitantes. • Directrices sobre densidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Densificación en las construcciones urbanas. • Construcciones territoriales: reglas de ordenación de las extensiones urbanas. • Directrices para la agregación de asentamientos lineales y núcleos discontinuos. • Límite de contención de los asentamientos en el contacto con la red ecológica provincial.
Reciclaje urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios urbanizados a optimizar 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de intensificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de reconversión estructural 	<ul style="list-style-type: none"> • Recualificación de los asentamientos
Mezcla de usos y funciones urbanas	<ul style="list-style-type: none"> • Estimaciones numéricas de viviendas y de empleos por departamentos • Tasa de empleo por departamentos • Directrices sobre mezcla de funciones: oficinas, servicios, comercio... 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagrama de la Zona Central de Actividades: <i>mixed uses</i> • Estimaciones numéricas de viviendas y de empleos por <i>boroughs</i> y por áreas de intensificación • Estimaciones de parque de oficinas por grandes ámbitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Directrices de apoyo al comercio minorista para el refuerzo de los centros urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Directrices específicas para cada una de las construcciones urbanas.
Evaluación de la sostenibilidad territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación medioambiental del propio plan director 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de indicadores del rendimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación ambiental estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación ambiental estratégica
Operaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Territorios estratégicos estructurantes para el desarrollo regional: <i>La Défense, Saint Denis, Roissy, Saclay, villes nouvelles...</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Thames Gateway</i> • Sitio Olímpico • reas de oportunidad • Lugares industriales estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Lugares para proyectos industriales y comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques intermunicipales de funciones estratégicas metropolitanas

Fuente: Elaboración propia.

10. Bibliografía

- AAVV (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español*, Ministerio de Vivienda, Madrid (España).
- (2000): «Planeamiento urbano territorial en el siglo XXI», *Urban*, 4 y 5 (monográficos), *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, Universidad Politécnica de Madrid.
- ABADIA, X. (2002): *Àrees metropolitanas europees comparades. Un anàlisi global de metodologies de planejament*, Institut d'Estudis Territorials, Barcelona.
- APUR (2008): «Regards croisés. Métropoles européennes, Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris, la Randstad», en *Paris Proje*, 38.
- ASCHER, F. (2009): *Organiser la ville hypermoderne. Grand Prix de l'Urbanisme 2009*, Parentheses, Paris.
- (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Editions de l'Aube, Paris: 93 pp.
- BELIL, M. & M. ESPINÓS (2001): «Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanas europees», *Elements de debat territorial*, 14, DIBA-Borakasi. Informació, recerca y consultoria Barcelona.
- BOERI, S. & A. LANZAN & E. MARINI (1993): *Il territorio che cambia. Ambienti paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta, Milán.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- BURDETT, R. & D. SUDJIC (eds.) (2007): *The Endless City*, Phaidon, Londres.
- BUSQUETS, J. (2007): *Cities X lines. Ciudades X formas: una nueva mirada hacia el proyecto urbanístico*, Harvard Graduate School of Design, Nicolodi Editore, Cambridge, Mass.
- CAPEL, H. (2003): «Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas», en *Mediterráneo Económico*, 3: 199-238 (monográfico «Ciudades, arquitectura y espacio urbano»), Instituto de Estudios de Cajamar (Caja Rural Intermediterránea), Almería.
- CARRERAS, J. M.^a & M. OTERO & E. RUIZ (2009): «Aglomeraciones Metropolitanas Europeas», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 50, monográfico.
- COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (1999): *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, documento de Postdam (trad. castellano *Estrategia Territorial Europea* Comunidades Europeas. Luxemburgo).
- CONSEIL DE L'EUROPE (2000): *Convention européenne du paysage et rapport explicatif*, Estrasburgo.
- DE MIGUEL, R. (2008): «Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48: 355-374.
- (2003): «La nueva instrumentación de la ordenación del territorio metropolitano en Francia», en *Actas IV Congreso Internacional CIOT*, 273-284, Zaragoza.
- (2001): «Périurbanisation et métropolisation en Espagne», *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 1: 78-90.
- (1999): *L'aménagement métropolitain dans la planification urbaine et territoriale en Espagne: 1940-2000*, ANRT-Université de Lille, Lille.
- ESCOLANO, S. (2007): «Cambios recientes de las estructuras espaciales de las grandes ciudades: fragmentación física, segregación socioeconómica y reorganización funcional», en RULLAN, O. (ed.), *Los procesos urbanos postfordistas*, Asociación de Geógrafos Españoles, Mallorca.
- EUROPEAN COMMISSION: TERRA (2000): *An experimental laboratory in spatial planning*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- EZQUIAGA, J. M.^a (2008): «Horizontes post-metropolitanos», en AAVV, *De la ciudad antigua a la cosmópolis. Cuadernos de la Fundación Botín*, 12: 207-228. Observatorio de Análisis de Tendencias, Santander.
- (2007): *Formas de control del crecimiento urbano en la legislación y planificación espacial europea y española con referencia adicional a casos significativos norteamericanos*, Consejería de Fomento, Junta de Castilla y León (inédito).
- (2006): «Geografía Mutante», en *Arquitectura Viva*, 107-108: 36-41, Madrid.
- & J. BARROS (2005): «Estudio de la planificación territorial en las grandes capitales europeas», Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid (inédito).
- (1998): «La Ciudad: pliegues y piezas», en *AV Monografías*, 74: 4-11.
- FLORIDA, R. (2005): *Cities and the Creative Class*, Routledge, Nueva York.
- FONT, A. (2004): *L'explosió de la ciutat. Morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa Meridional*, Ed. CoAC-Forum, Barcelona.
- & C. LLOP & J. M.^a VILANOVA (1999): *La construcció del territori metropolita, Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis del Àrea metropolitana de Barcelona.
- GARCÍA, J. C. & J. GUTIÉRREZ (2007): «La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la comunidad de Madrid», en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 27 1: 45-67.
- GORDON, D. (ed.) (2006): *Planning twentieth century capital cities*, Routledge. Londres.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar, Barcelona: 494 p.
- (2007): «Conclusiones», en *Regiones Capitales. Planificación y Desarrollo Sostenible de las Regiones Capitales Metropolitanas*, Comunidad de Madrid.
- HEALEY, P. (2007): *Urban Complexity and Spatial Analysis Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Routledge, Londres: 328 p.
- KOTKIN, J. (2005): *The New Suburbanism: A Realist's Guide to the American Future*, The Planning Center, Costa Mesa, CA.

- LEFÈVRE, C. (2003): «La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza», en *Urban*, 8: 78-92, Universidad Politécnica de Madrid.
- MANERO, F. (2010): «La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea], Universidad de Barcelona, 1 de agosto, XIV (331): 36-36, Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm>.
- MOYA, L. (2011): «Conversación mantenida con Fernando de Terán el 30 de septiembre de 2011», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLIII (169-170): 669-680.
- MUÑOZ, F. (2008): *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona: 216 p.
- NELLO, O. (2007): «La tercera fase de metropolitanaización en España», en RULLAN, O. (ed.), *Los procesos urbanos postfordistas*, Asociación de Geógrafos Españoles, Mallorca.
- NEWMAN, P. & A. THORNLEY (2005): *Planning world cities. Globalization and urban politics*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- PORTAS, N. (1998): «L'emergenza del progetto urbano», en *Urbanistica*, 110: 55.
- PANERAI, P. (2008): *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand-Paris*, Éditions de la Villette, París: 246 p.
- RODRÍGUEZ, F. (2010): «El estado de la ordenación del territorio en España», en *Cuadernos Geográficos*, 47: 9-14, Universidad de Granada.
- SOLA-MORALES, M. (2008): *De cosas urbanas*, Gustavo Gili, Barcelona.
- SOJA, E. (2000): *Postmetropolis-Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Publishers, Oxford.
- TERÁN, F. (2009): *El pasado activo. Del uso interesante de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*, Akal, Madrid: 333 p.
- URBAN (2009): «Entrevistas: Planes Regionales en Europa», en *Urban*, 14: 104-114.