

**LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN PORTUGAL:  
EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA**  
REGIONAL PLANNING IN PORTUGAL:  
THE LISBON METROPOLITAN AREA CASE STUDY

Rui Filipe ARANGO FLORENTINO\*

**RESUMEN**

La ordenación del territorio es una disciplina en construcción, que en Portugal no ha alcanzado todavía un grado de madurez. En este artículo se presenta una breve reflexión sobre los problemas que enfrenta esta disciplina, mediante el análisis del caso de la región capital. Después de una introducción al marco administrativo del país, que condiciona las prácticas de planeamiento, se resumen algunas dinámicas territoriales en curso e identifican cuestiones clave para mejorar la gobernanza del área metropolitana de Lisboa. Desde esta perspectiva, se defiende una mayor alianza entre las dimensiones técnicas y políticas de la ordenación del territorio, que no solamente requieren cambios institucionales, sino también avances en los procesos operativos de participación, estrategia y cooperación.

**Palabras clave:** Ordenación del Territorio, Lisboa, Portugal, Área Metropolitana.

**ABSTRACT**

Regional planning is a growing subject that has not yet reached maturity in Portugal. This article presents a brief reflection concerning his problems, from the capital region case study. After an introduction to the country's administrative framework and his planning practices, it summarizes some of the current spatial dynamics and identifies the key issues to improve the governance of the Lisbon metropolitan area. From this perspective, it argues for a larger partnership between the technical and political dimensions of regional planning, which requires not only institutional reforms, but also progresses in the operational issues, participation, strategy and cooperation.

**Keywords:** Regional Planning, Lisbon, Portugal, Metropolitan Area.

---

\* Rui Florentino es arquitecto y urbanista, investigador auxiliar del Centro de Sistemas Urbanos e Regionais - Instituto Superior Técnico (CESUR-IST), en Lisboa, así como profesor del Departamento de Arquitectura y Paisaje de la Escuela Universitária Vasco da Gama, en Coimbra. E-mail: rui florentino@gmail.com

## 1. Introducción

Portugal como Estado se mantiene aún muy centralizado, en todos los ámbitos: políticos, económicos y culturales. La constitución de 1976, lograda en secuencia de la revolución democrática de abril de 1974, prevé la regionalización administrativa, pero ese nivel intermedio de gobierno únicamente está presente en las islas atlánticas, Madeira y Azores. En el territorio continental, una propuesta de creación de ocho regiones fue rechazada por la población en el referéndum de 1998, por lo que existen solo 2 niveles en la administración: el gobierno central, que tiene Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (en adelante CCDR), para las políticas de ordenación en el Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve (ver Fig. 1), y la administración local, con 278 municipios y una media relativamente alta de población: cerca de 36 mil habitantes por municipio. Desde luego, se debe señalar que Portugal tiene un número extraordinariamente menor de municipios (y con un mayor ámbito territorial) en comparación con los países europeos más cercanos, España y Francia.

Para la disciplina de la ordenación del territorio, el año de 1998 se puede de hecho considerar una fecha importante, cuando el Gobierno aprobó una norma jurídica fundamental, la Ley de Bases de la Política de Ordenación Territorial y Urbanismo (LBOTU). Apenas retocada en 2007, se define que el planeamiento regional es competencia de una futura entidad política regional. Pero hasta la institución en concreto de las regiones administrativas, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (PROT) son redactados por las CCDR, entidades desconcentradas con funciones técnicas en políticas de ordenación, apoyo a la administración local y gestión de los fondos europeos. Estas 5 CCDR gozan por tanto de bastante influencia en el desarrollo regional y la gestión del territorio en general, pero no tienen autonomía política ni legitimidad democrática, hechos que confirman el fuerte poder del gobierno central en el planeamiento.

El régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial (que se podría simplemente llamar, de los planes), aprobado en 1999, ha confirmado el modelo ya definido en la Ley de Bases del año anterior, mediante un sistema jerarquizado en 3 escalas: i) el ámbito nacional, que corresponde al Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT), a los Planes Sectoriales (como el de transporte) y a los Planes Especiales, estos de protección medioambiental; ii) el ámbito regional, de los PROT; e iii) el ámbito local, de los Planes Municipales de Ordenación del Territorio (Directores y de Urbanización o Detalle). Pero la lógica de este modelo, que está en vigor desde hace más de una década, no ha logrado mejores resultados para la ordenación del territorio, sea por la ausencia de políticas más operativas, estratégicas e integradas, o porque subsisten los clásicos problemas de coordinación, de los cuales se pueden destacar éstos:

- Se solapan territorialmente algunos planes e innumerables entidades públicas son consultadas en los procesos de planeamiento, de intereses específicos,

muchas veces contradictorios entre sí, haciéndolos tan burocráticos que perjudican al final la ordenación del territorio;

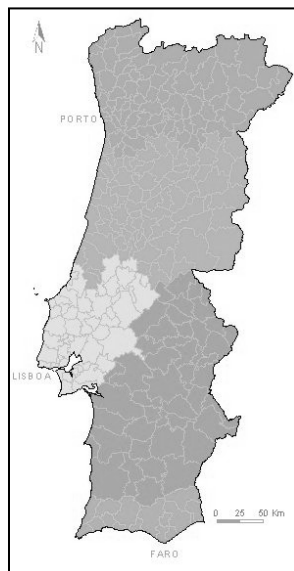


Fig. 1. La delimitación territorial de las 5 Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Portugal continental.

Fuente: sitio de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano.

- Hay una competencia entre los municipios por obtener, para el interior de “su territorio”, las inversiones de escala nacional o regional, como los grandes proyectos de promoción inmobiliaria e interés turístico, a pesar de los relevantes impactos medioambientales.
- En la región capital, a pesar del esfuerzo técnico en los Ayuntamientos y en la CCDR-LVT, los Planes Directores Municipales están obsoletos, dificultando la implantación de los objetivos previstos en el PROT del Área Metropolitana de Lisboa, aprobado entonces por el Gobierno en 2002.

En el caso de esta región, hay solamente 18 municipios (cerca de 6,5% de los 278 del territorio continental), pero es ahí donde vive más de 25% la población y se genera cerca de 37% del producto interior bruto del país (en datos de 2006). Para fines estadísticos y de planeamiento, el territorio metropolitano coincide con la región NUT II, integrando dos sub-regiones separadas por el Tajo: Gran Lisboa, al norte, y Península de Setúbal, al sur, cada una con 9 municipios, con una media de 148 mil habitantes por municipio.

El área metropolitana de Lisboa alcanza los 3 mil km<sup>2</sup>, que se extienden por las dos márgenes del Estuario del Tajo. Al centro, con una superficie de 85 km<sup>2</sup>, la ciudad capital tiene hoy cerca de 550 mil habitantes, es decir, sólo el 19% de los 2,82 millones de la región, similar porcentaje al de París sobre Île-de-France. Por sus características geográficas, no es fácil definir para el territorio lisboeta una

estructura radio-concéntrica, compuesta por una corona metropolitana y la periferia regional, aunque criterios de densidad y continuidad urbana permiten separar 11 municipios (siete al Norte y cuatro al Sur del Tajo), de los otros 6, que conservan importantes áreas naturales y agrícolas (figura 2).

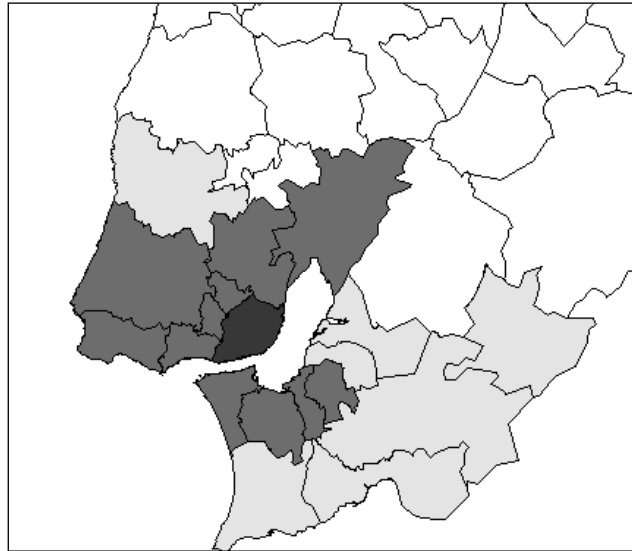


Fig. 2. Los 18 municipios del área metropolitana de Lisboa. Fuente: elaboración propia.

Desde la dimensión institucional, fueron creadas en 1991 las “asociaciones metropolitanas”, para Lisboa y Oporto, con una representación indirecta de base municipal, pero su acción es todavía escasa o irrelevante, para poder mejorar la gobernabilidad territorial, aunque su marco jurídico haya sido ya revisado de una forma puntual, en 2003 y 2008.<sup>1</sup> Por último, en lo que respecta al planeamiento efectivo, está vigente desde 2002 el históricamente ambicionado PROT-AML, que después de 13 años de conturbado trabajo sigue siendo un elemento de conflicto entre la Comisión de Coordinación Regional y los municipios.

Sin el apoyo de esa programación, la urbanización ha crecido entonces, sobre todo, en operaciones de subdivisión del suelo rústico, lo que resultará, también en este caso, en la “realidad irrefutable de la dispersión urbana” (Bruno Soares, 2002), como se confirma en la evolución demográfica de los municipios más “periféricos”, de la segunda corona, desde los años 1990 (Tabla 1).

<sup>1</sup> Las leyes 10/2003 y 46/2008, que para lo que importa a las asociaciones metropolitanas apenas retocan el texto original de su creación, ley 44/1991.

**Tabla 1.** Población de los 18 municipios del Área Metropolitana de Lisboa en 1991, 2001 y 2011

Área Territorial	Municipios	1991	2001	2011
Ciudad central	Lisboa	663.394	564.657	547.631
Primera corona	Almada	151.783	160.825	174.030
	Amadora	181.774	175.872	175.135
	Barreiro	85.768	79.012	78.764
	Cascais	153.294	170.683	206.429
	Loures	192.143	199.059	205.054
	Moita	65.086	67.449	66.029
	Odivelas	130.015	133.847	144.549
	Oeiras	151.342	162.128	172.120
	Seixal	116.912	150.271	158.269
	Sintra	260.951	363.749	377.837
Vila Franca de Xira	103.571	122.908	136.886	
Segunda corona	Alcochete	10.169	13.010	17.569
	Mafra	43.731	54.358	76.685
	Montijo	36.038	39.168	51.222
	Palmela	43.857	53.353	62.805
	Sesimbra	27.246	37.567	49.500
Setúbal	103.364	113.934	121.185	
<b>TOTAL</b>	<b>AML</b>	<b>2.520.708</b>	<b>2.661.850</b>	<b>2.821.699</b>

Fuente: Datos de los censos de 1991, 2001 y 2011. Instituto Nacional de Estadística de Portugal.

En este marco general, y tomando el ejemplo de la región capital, este artículo ofrece una reflexión crítica sobre la ordenación del territorio en Portugal. Después esta introducción, se presenta una breve descripción de las dinámicas territoriales del área metropolitana de Lisboa, para luego situar los problemas y las tendencias de evolución, en los aspectos particulares de esta región.

## 2. Dinámicas territoriales en el área metropolitana de Lisboa

En el análisis integrado del territorio metropolitano, hay que destacar el desequilibrio entre los dos lados del Estuario del Tajo, que se caracterizan por dinámicas de crecimiento muy diferenciadas: la mejor respuesta económica en el margen Norte, en contraste con una mayor exposición del tejido industrial de la margen Sur (la Península de Setúbal) a las alteraciones dictadas por dificultades competitivas en la escala internacional, que se han visto agravadas recientemente por esta prolongada crisis. Por su lado, la desarticulación entre los locales de empleo y de residencia revela importantes movimientos pendulares en todo el territorio, que se notan en el indicador de distribución del empleo contratado: por sí sola, la ciudad de Lisboa concentra más de la mitad regional, y al Sur del Tajo únicamente el municipio de Palmela (debido en concreto a la industria automóvil) mantiene una relación entre la oferta de empleo y la población residente capaz de generar efectos de atracción concurrentes con los ejes de desarrollo hacia el Oeste (Cascais y Sintra). Por eso, de una forma agregada, mientras que en la Península de Setúbal viven cerca de 30% de los habitantes de toda la región, allí están solamente el 15% de los empleos.

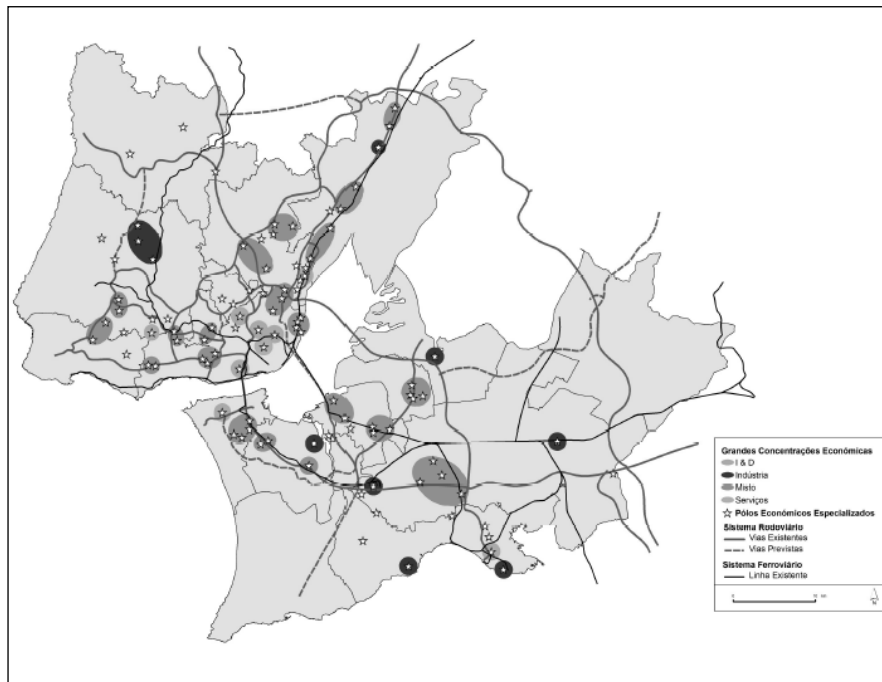


Fig. 3. Sistema económico del área metropolitana de Lisboa.

Fuente: propuesta de Plan Regional de Ordenación del Territorio (CCDR-LVT, 2010).

El sistema económico de la región, presentado gráficamente en la figura 3, integra las principales concentraciones especializadas. Se forman así diferentes “clusters territoriales”, en 4 categorías: los parques de I+D y las aglomeraciones industriales, de servicios y mixtas. Para una mejor interpretación del plano, se incluye el trazado de las principales redes de movilidad, bien como los términos municipales, que constituyen los layers más determinantes para la definición del modelo de desarrollo.

La ciudad capital presenta naturalmente una fuerte concentración del sector terciario: áreas de negocios, centros universitarios y una amplia y diversificada oferta cultural, progresivamente más cosmopolita, que estimula el desarrollo de industrias creativas y responde a la demanda de un turismo también más exigente y cualificado. Algunas centralidades de comercio, servicios y oficinas, como por ejemplo el reciente Parque de las Naciones (de la Expo de 98), serán igualmente capaces de generar externalidades positivas, sea en dirección al interior urbano o en los espacios de frontera hacia los municipios vecinos. La pérdida acentuada de residentes, reducida en la última década, es sin embargo un problema básico para la sostenibilidad de la ciudad, relacionado con la degradación física de los barrios históricos, que requieren un esfuerzo de inversión de importante magnitud, por lo tanto de dimensión supra-municipal.

Del lado Sur del Tajo, para donde se ha previsto la construcción de grandes proyectos de infraestructuras (nuevo aeropuerto, tercer puente, estación de alta velocidad ferroviaria y plataforma logística, que están de momento apartados), las áreas de actividades económicas se encuentran más dispersas por el territorio. Por la desactivación de las antiguas industrias navales a lo largo del Estuario, el Arco Sur se constituye como el principal proyecto de regeneración urbana, con planes de desarrollo en Almada, Seixal y Barreiro. La oferta de mano de obra cualificada y el espíritu de iniciativa que se registra en estos tres municipios<sup>2</sup> permiten comprender que ese gran eje puede ser útil para fomentar nuevas centralidades, dotadas de actividades económicas con mayor capacidad de exportación.

En el interior del territorio, además del crecimiento económico alrededor del cluster automóvil, que se ha establecido en paralelo a la autopista del Sur, hay igualmente condiciones favorables para el surgimiento de actividades de base tecnológica, apoyadas en la vocación empresarial del Madan Parque<sup>3</sup>. Y la ciudad de Setúbal, de frontera hacia el litoral alentejano, tiene la oportunidad de afirmarse como un centro regional, considerando el desarrollo portuario, las accesibilidades al hinterland, la ordenación de la logística y la renovación de su frente marítimo. Esas fueron las opciones del Plan Estratégico para el Desarrollo de la Península de Setúbal, promovido voluntariamente por la asociación de municipios en 2006, para dotar esta subregión de mayor autonomía, aprovechando los recursos endógenos, mediante la organización en red de diferentes sectores, de su internacionalización y del refuerzo de la cooperación local.

El margen Norte del Tajo (espacio subregional llamado “Gran Lisboa”), las dinámicas de crecimiento son más complementarias, con un fuerte número de interrelaciones de los municipios. En las áreas más urbanas de la primera corona, inmediatamente conectadas a Lisboa, se destacan diversos centros estructurados alrededor de los parques empresariales de comercio y servicios, o industriales y logísticos, próximos a urbanizaciones de alta densidad residencial, que benefician de gran diversidad socio-cultural y varias modalidades de transporte público. Por su lado, en la mitad norte de Amadora, Odivelas y Loures, debido a las nuevas redes de transporte, aparecen también oportunidades de desarrollo, aunque se trate de un territorio caracterizado por espacios de transición topográficamente difíciles, menos articulados desde el punto de vista urbanístico, con menor densidad de ocupación y con presencia clara de actividad agrícola. El crecimiento estará ahí más condicionado a las dinámicas locales de los municipios, para realizar esfuerzos de complementariedad, con el apoyo a sectores diferenciados.

En el eje lineal del municipio de Vila Franca de Xira, aunque sea el territorio privilegiado de la actividad logística, marcado por conocidas barreras geográficas y de infraestructuras en dirección al Norte de Portugal, hubo también una mayor expectativa para nuevas inversiones. Pero las recientes políticas municipales, que

---

<sup>2</sup> Con base en el grado de instrucción de la población empleada. Estos 3 municipios de la margen Sur se pueden equipar al nivel medio del área metropolitana. Fuente: Anuário estadístico de la región de Lisboa, Instituto Nacional de Estadística, 2007.

<sup>3</sup> Parque Tecnológico de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Nova de Lisboa, en el campus del Monte de Caparica, ciudad de Almada.

han promovido la mixtura de usos, dotando a esta ciudad de mejores equipamientos públicos, están generando áreas urbanas de buena calidad medioambiental, por la reconversión de antiguos espacios industriales enfrente del río. Del mismo modo, la calidad del paisaje constituye el patrimonio del municipio de Mafra, bien como de la parte rural de la villa de Sintra, donde los centros especializados en sectores que pasan actualmente por una gran transformación -industrias alimentarias y de la construcción- han de saber integrarse en los modelos de ocupación territorial planteados por los planes urbanísticos, en beneficio de las actividades turísticas en desarrollo.

Por último, en complemento a la ciudad de Lisboa, los dos ejes en dirección al Oeste del área metropolitana (Cascais y Sintra), forman las áreas que más estimulan la competitividad internacional de la región, por la dinámica de empleo y consumo y la densidad residencial. El crecimiento se sostiene en los parques de negocios periféricos y en la oferta de dotaciones, turísticas, sociales, universitarias y de salud, que generan servicios avanzados en beneficio de la calidad de vida. La figura anterior se configura por tanto como una primera aproximación a un plano que debe motivar diferentes entidades institucionales a implantar los proyectos de mayor interés para todo el territorio metropolitano, de acuerdo con la voluntad de los agentes socioeconómicos de la región. Para cumplir los objetivos de ordenación del territorio es por tanto necesario encontrar caminos que permitan enfrentar los problemas funcionales, de manera que se puedan aprovechar las inversiones públicas y el desarrollo económico, al mismo tiempo que se promueven iniciativas locales en ámbitos diferenciados. En complemento a los criterios de ocupación del suelo, esta lectura espacial de las actividades llevará entonces a la definición de “otras unidades territoriales”, capaces de proyectar la implantación de una estrategia metropolitana, que debe corresponder también a las legítimas opciones municipales.

Con base en un diseño de mayor abstracción, pero de fácil lectura (Fig. 4), podemos entonces resumir las principales dinámicas territoriales. Desde luego, se destaca el tono de fondo de los dos espacios subregionales (al Norte y al Sur del Tajo), que presentan distintas situaciones socioeconómicas y requieren soluciones contrastadas. Del mismo modo, se señalan las infraestructuras más relevantes: del lado Norte, el puerto y el aeropuerto de Lisboa, el gran mercado alimentario de toda la región y la logística en Vila Franca de Xira; y del lado Sur, el puerto de Setúbal, la posible localización del futuro aeropuerto nacional y la plataforma logística de la línea de alta velocidad hacia Madrid. Por su lado, las flechas dan el enfoque de las prioridades a escala suficiente, para que los municipios puedan considerar esas opciones en la redacción de sus planes de ordenación territorial: la consolidación del crecimiento en los ejes más urbanos de Cascais y Sintra, la oportunidad para la ordenación de los territorios interiores, bien como el refuerzo de la innovación en el Arco Sur, que motive la creación de nuevas actividades y consecuente efecto de barrera en los movimientos pendulares.



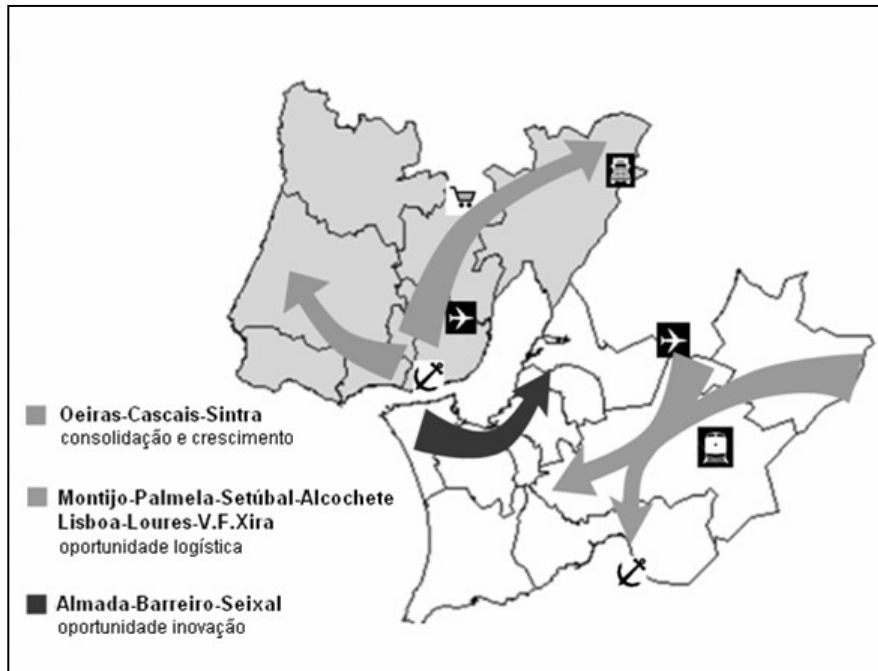


Fig. 4. Síntesis de las dinámicas territoriales del área metropolitana de Lisboa.  
Fuente: Álvaro Nascimento (2009).

### 3. Problemas de ordenación y gobierno territorial

Pero claro está que estas dinámicas y los objetivos de ordenación demandan ciertas alteraciones en los ámbitos técnicos y de gobierno. Con efectos positivos actualmente en curso, se pueden entender la simplificación normativa del sistema de planeamiento, la descentralización de competencias estatales y el esfuerzo por la participación ciudadana en algunos procesos.

Con vistas a “agilizar” el planeamiento, se está simplificando progresivamente la normativa del sistema de gestión territorial, de que son ejemplo la creación de un vocabulario común para todo el país, la articulación de las diversas consultas sectoriales en el mismo momento y una mayor autonomía de los ayuntamientos en la aprobación de sus Planes Municipales.<sup>4</sup> Es sin duda un proceso en curso, que se podría profundizar incluso en los próximos años, pero las prácticas reales son siempre mucho más difíciles de cambiar, lo que puede complicar la obtención de resultados, ya que el tiempo camina en el sentido contrario, de expansión de la normativa con incidencia territorial.

<sup>4</sup> De acuerdo con la ley 316 de 2007, los planes municipales han dejado de ser aprobados por el gobierno central, con el objetivo de simplificar los procedimientos de su aprobación y reforzar la plena responsabilidad de los municipios en la gestión del territorio.

En complemento a estas iniciativas de reforma jurídica, las políticas de los gobiernos más recientes apuntan también hacia la descentralización de algunas competencias para la administración local, como por ejemplo en la gestión de los recursos medioambientales, de cultura y educación, lo que puede representar una contribución adicional para la integración de estrategias sectoriales en los procesos de ordenación del territorio.

Del mismo modo, la participación de los ciudadanos en la preparación de ciertas estrategias urbanas y territoriales es sin duda positiva, cuando se reconoce que la identificación de la sociedad civil con estos problemas es muy escasa, cuyas explicaciones son de naturaleza cultural y sociológica (Fonseca Ferreira, 2006). Hay sin embargo indicadores que demuestran alguna evolución, como por ejemplo el éxito relativo de la participación en el Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT, en 2006) y en la conclusión del PROT-AML, entre 1999 y 2002), en la que la CCDR-LVT ha fomentado la participación de un gran número de actores, para una propuesta de ordenación territorial entonces ya muy debatida desde el punto de vista técnico.<sup>5</sup>

Pero lo mismo no se puede afirmar de un otro tipo de procesos que podrían igualmente mejorar las capacidades de gobernar el territorio, como es el caso de las iniciativas del sector empresarial. Como se sabe, en 2007 se abrió un amplio debate público sobre la localización de un nuevo aeropuerto nacional, lo que llevó el gobierno a pedir el estudio comparativo de las zonas de Ota (al norte de Lisboa, para donde estaba ya destinado hace años, desde luego en el PROT-AML de 2002) y de un antiguo campo militar en Alcochete (al sureste de Lisboa, ubicación que fue propuesta en un trabajo “patrocinado” por una asociación empresarial), que terminó al final por ser el elegido, por ofrecer más seguridad aeronáutica y mejor amplitud para una eventual futura expansión. Esta discusión fue relevante porque ha dejado clara la voluntad de los empresarios por intervenir, cuando los asuntos territoriales les pueden afectar directamente, pero confirma, por otro lado, que con frecuencia se “sobrepasan” los planes que procuraban una ordenación integrada, incluso por los propios gobiernos que los han aprobado, cuando hay que tomar decisiones sobre la construcción de grandes infraestructuras. En realidad, a la Confederación de la Industria Portuguesa le bastó con pagar el estudio sobre una posible alternativa a la localización del aeropuerto en la Ota, aunque sería bien recibido el desarrollo del trabajo de planeamiento, haciéndose notar que la decisión no era económicamente indiferente.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Después de la aprobación del PROT-AML en 2002, la CCDR ha iniciado un nuevo proyecto, llamado de Gestión Estratégica de la Región, mediante el análisis continuo de información estadística, territorial, social y económica, también relevante en la preparación de los fondos europeos del actual ciclo 2007-2013, en articulación con la definición de una estrategia de desarrollo metropolitano para el horizonte 2020. No importa mucho que estos documentos estén ahora desactualizados, lo cierto es que su proceso de elaboración ha permitido la formación de más capital social regional, por la participación de agentes económicos y otras entidades públicas responsables.

<sup>6</sup> El gobierno actual maneja ahora la hipótesis de un aeropuerto más pequeño para las compañías *low cost*, con las opciones de Sintra o Montijo, en el concepto de Portela +1, oportunamente presentado por la Asociación Comercial de Oporto ya en 2007.

La cooperación voluntaria “desde abajo”, entre los municipios, tampoco es un proceso actualmente en curso. A excepción de los servicios medioambientales y algunos proyectos comunes a los ayuntamientos de la margen Sur del Tajo, por ejemplo el tranvía de superficie, es verdad que los alcaldes se sienten plenamente satisfechos con la solución de los problemas interiores al término municipal. Es así frecuente la defensa de que la promoción efectiva de la ordenación territorial, en estrategias supralocales, sólo será posible implantar mediante una nueva entidad metropolitana que disponga de la legitimidad democrática y del liderazgo político, que le falta a la asociación intermunicipal. No se trata, sin embargo, de una cuestión fácil para Lisboa, ya que la dimensión territorial de los municipios es relativamente grande, en comparación con otras regiones capitales, resultando en una media de cerca de 165 km<sup>2</sup>.

En cuanto a una eventual pérdida de competencias de los municipios, hacia el ámbito metropolitano, obviamente no existe fuerza política a esa escala mientras que la CCDR-LVT es una entidad del Estado Central. Incluso con la posible creación de un gobierno metropolitano o regional (cualquiera que sea la solución para la organización del territorio), no parece que los municipios vayan a perder competencias, su nivel y poder de decisión está enraizado en la sociedad y eso no correspondería al principio de la subsidiariedad. Pero la legitimidad democrática para poder implantar estrategias territoriales de dimensión supramunicipal, desde una entidad metropolitana o regional, es una necesidad también reconocida por los Ayuntamientos. Por eso su reacción en contra del nuevo régimen jurídico de las áreas metropolitanas, en que se mantiene el modelo de gestión indirecta, con base en las elecciones municipales, argumentando que así no se refuerza la legitimidad política para el ejercicio de funciones a escala superior. La principal novedad de la ley es únicamente la intención de dotar la entidad intermunicipal de un pequeño cuerpo técnico, que formará una comisión ejecutiva para apoyar las decisiones políticas, lo que parece ser muy insuficiente para garantizar el necesario aumento de influencia de esta asociación.

Así, estando actualmente apartada la regionalización administrativa (un tema complicado, también, por la escasa identidad regional y la moderada dimensión del país, en la escala europea, para la cual se deben recusar modelos importados), la construcción del liderazgo político en el área metropolitana constituye por cierto un parámetro muy relevante para poder mejorar la gobernabilidad territorial de la región. Pero eso no se consigue mientras se mantenga la actual forma de elección del presidente de esa asociación intermunicipal, cuando lo natural es que sea el propio Presidente de la ciudad capital quien dé visibilidad al liderazgo metropolitano (con independencia del color político frente a la mayoría de los Ayuntamientos), como ocurre por ejemplo con el Alcalde de la ciudad de Barcelona, que siempre asume la presidencia de la institución Área Metropolitana (AMB).

En este marco de problemas de gobernanza y ordenación territorial en el área metropolitana de Lisboa, la CCDR propuso al Gobierno, en finales de 2008, la alteración del PROT-AML, también por la oportunidad de que en ese momento estaban siendo revisados los 18 Planes Directores Municipales (PDM), de

jerarquía inferior. Sin embargo, la prisa por terminar su redacción en el calendario político, aplicándose una metodología más adecuada a un nuevo Plan que a la supuesta intención de alteración, no ha llevado a un mejor documento que el anterior. La siguiente figura ilustra el primer Modelo Territorial propuesto (en 2009), que en vez de ofrecer un esquema territorial de fácil lectura, muestra la voluntad de “incluirlo todo” (¡hasta el mar!), lo que significa perder la idea de las prioridades. Se nota una excesiva preocupación con los usos del suelo, cuando se trata de un Plan de carácter estratégico, y la errónea tentación de querer solventar todos los problemas con un aparato normativo, lo que indica la pretensión técnica de la CCDR en mantener el control burocrático sobre las opciones de los PDM de escala inferior, la principal crítica al Plan de 2002, que así seguirá siendo una de las principales barreras para mejorar la gobernabilidad del territorio. Además, se ha incluido una evaluación de las dificultades encontradas para la implantación del Plan de 2002, pero reducidas a un simple análisis comparativo de la ocupación del suelo, entre las restricciones medioambientales y las pretensiones urbanísticas de los municipios, cuando la oportunidad de planeamiento presentaba la necesidad de una mayor apertura conceptual para la definición de una verdadera estrategia territorial.

El contenido de la primera versión de la propuesta de alteración del PROT-AML se estructuraba en 3 capítulos: la visión para la región, el modelo territorial y las normas orientadoras. La visión se ha establecido mediante una reflexión prospectiva un poco alejada de los reales problemas de ordenación; el modelo ha definido 13 unidades territoriales, pero su delimitación siempre estuvo demasadamente condicionada por los usos del suelo. De acuerdo con las orientaciones de la Secretaria de Estado para los PROT (2005), el modelo se dividía en 3 sistemas estructurales: el urbano y de competitividad, el medioambiental y el de movilidad y accesibilidad.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Las normas orientadoras se desarrollaban en 20 líneas de acción y 79 fichas, con las respectivas directrices y medidas de actuación. Esa primera versión fue rechazada de forma contundente, por los 18 municipios que forman parte de la comisión consultiva del Plan, dando origen a una segunda propuesta en 2010, que permanece todavía apartada por el actual gobierno, debido al nuevo contexto de austeridad.

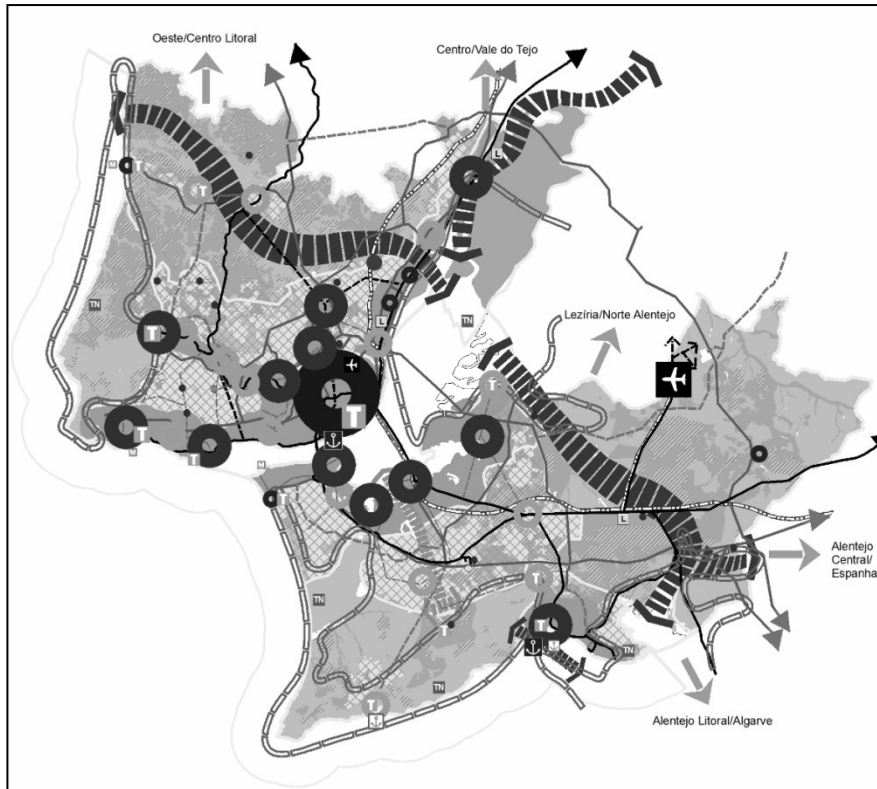


Fig. 5. Modelo territorial de la propuesta de PROT-AML<sup>8</sup>. Fuente: CCDR-LVT (2010).

Se confirma así que hay cuestiones prácticas e institucionales, que se tienen que solventar en paralelo, de manera que se logre promover la disciplina de ordenación del territorio. Tomando el ejemplo del área metropolitana de Lisboa, se nota que los instrumentos para la construcción de soluciones más efectivas deberán resultar de procesos específicos, en este caso para Portugal. De acuerdo con el argumento de que las capacidades de gobernar el territorio crecen con una mayor apertura para implantar un sistema equilibrado entre avances técnicos y políticos (Florentino, 2011), se concluye esta reflexión presentando las tendencias de evolución, frente a los rasgos particulares de esta región.

<sup>8</sup> Los aros representan a los centros urbanos de diferente jerarquía y las flechas onduladas los corredores ecológicos. Están igualmente delimitadas las áreas protegidas en el litoral y en los estuarios del Tago y del Sado, bien como los trazados de las principales infraestructuras de movilidad. Los pequeños puntos en color representan lugares especializados (industria, ciencia y tecnología) y las T enmarcadas, la jerarquía del turismo.

#### 4. Tendencias de evolución

El contraste de los datos indica que los procesos innovadores de gobierno y ordenación del territorio, en Lisboa, se colocan en tres ámbitos: en la dimensión institucional, el pequeño número de entidades de gobierno local (18 municipios, en la actual estructura), lo que evita la fragmentación administrativa y refuerza las opciones de planeamiento; en la dimensión técnica, la experiencia de información y discusión pública de los planes, que permite alargar el consenso en torno a las propuestas de ordenación, superando algún déficit de conocimiento teórico; y en la dimensión geográfica, la posibilidad de utilizar dos conjuntos sub-regionales de 9 municipios de cada lado del Estuario, para implantar estrategias territoriales más integradas y construir una región de ciudades.

En este momento de crisis financiera profunda, se considera que no existen condiciones para crear las regiones administrativas y tampoco la propuesta de alteración del Plan metropolitano saldrá adelante. La gobernanza del territorio está así condicionada por una mayor confianza entre los poderes, la administración central / CCDR-LVT y los municipios, resultando estos probablemente con más fuerza de esa relación, por la tendencia para la descentralización de competencias. El planeamiento luego será retomado, aunque posiblemente con mayor autonomía para las opciones locales. La estrategia territorial se podrá definir mediante una alianza técnica con la asociación de municipios, pero de manera más objetiva, sin el aparato normativo, lo que permitiría que los PDM respeten las Directrices Subregionales para las áreas Norte y Sur del Tajo. La ordenación territorial saldría así reforzada, por la promoción de procesos de cooperación técnica y política, bien como, a medio plazo, por el reconocimiento social de la utilidad de una asociación metropolitana, además de su identificación sub-regional.

La implantación de estas acciones debe así respetar, de un modo particular, la geografía y la prospectiva de cada región. Y se encuentra precisamente ahí la posible innovación del caso de Lisboa. Las propuestas de ordenación dependen de los rasgos singulares, políticos y territoriales, que presentan aquí un gran espacio natural intermedio (el estuario del Tajo), obviamente recurrible, pero que forma dos áreas separadas en el interior de la metrópolis alargada, por lo que es lógico reconocerse la utilidad de un planeamiento sub-regional. La experiencia del PROT lo ha confirmado – que la sintonía entre los municipios de cada lado del Tajo será más que una simple casualidad momentánea o política.<sup>9</sup>

Estas mismas conclusiones se pueden medir en comparación con otros casos y sirven seguramente en la formación disciplinar de la ordenación del territorio en Portugal, que por cierto demanda el cumplimiento de varios requisitos: tratar de forma diferenciada los diferentes espacios geográficos, ampliar los conocimientos de la realidad territorial, conciliar liderazgos políticos y técnicos, aprovechar las

---

<sup>9</sup> Fue muy visible y comentado con frecuencia que en la preparación de la propuesta de alteración del PROT-AML se formaban naturalmente dos conjuntos: el de los 9 municipios al Norte del Estuario y el de los 9 municipios de la margen Sur.

redes socioeconómicas y de negocios y evaluar segundas y terceras alternativas, logrando estrategias algo más operativas.

Se suele comentar que los problemas de ordenación territorial se resuelven mediante nuevas competencias, instituciones u otra organización administrativa, pero este análisis sobre el caso del área metropolitana de Lisboa indica que, en sentido contrario, es también necesario mejorar los procesos de planeamiento, que permiten estimular esas reformas estructurales. No hay por tanto que esperar por modelos perfectos de gobernabilidad territorial, sino que hay que trabajar en las prácticas operativas de participación, estrategia y cooperación, que tienen correspondiente influencia en los cambios organizativos y de liderazgo, ya que tampoco el entorno se mantiene estable.

El punto que esta reflexión puede añadir es por tanto que las capacidades de gobernar el territorio dependen de la apertura conceptual para implantar, de modo flexible, cambios instrumentales y administrativos, que son activos en permanente transformación. Se descarta así la utilidad de configurar “a priori” un esquema de responsabilidades teóricamente perfecto, porque lo que importa, en definitiva, es entender la dinámica entre los procesos de ordenación territorial, que la acción consecuente sobre cualquier de ellos conduce a alteraciones en otros, reforzándose el planeamiento mediante avances progresivos. El área metropolitana de Lisboa se encuentra en una posición intermedia, pero de acuerdo con este argumento es posible admitir que su trayectoria de crecimiento se ajuste, de forma particular, al contexto geográfico del territorio.

## 5. Bibliografía

- BARATA SALGUEIRO, Teresa (2001): *Lisboa. Periferia e Centralidades*. Celta Editora, Oeiras.
- BELIL, Mireia (2003): “La ordenación de las áreas metropolitanas europeas”, en FONT, Antonio -coord.- *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Diputación de Barcelona.
- BRANCO, Rosa Pires (2010): *Competitividade e Governação: o caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Tesis Doctoral, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- BRUNO SOARES, Luis (2002): “A realidade incontornável da dispersão” en *Sociedade e Território* nº 33, Edições Afrontamento, Porto.
- CARRERAS, Josep; OTERO, Monserrat y RUIZ, Ernest -coords.- (2009): *Papers nº 50. Aglomeracions Metropolitanas Europees*. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO (2002): *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO (2010): *Proposta de alteração ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa* (primera versión en 2009).

- COSTA LOBO, Manuel (1998): *Regionalização ou Reforma Administrativa Regionalizada?* Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (2007): *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa.
- FERNÁNDEZ-GÜELL, José Miguel (2006): *Planificación Estratégica de Ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté, Barcelona.
- FERREIRA, Vítor Matias e INDOVINA, Francesco -coord.- (1999): *A Cidade da Expo 98*. Editorial Bizâncio, Lisboa.
- FLORENTINO, Rui (2008): “Parámetros de gobernabilidad territorial metropolitana” en *Cadernos Metròpole* núm. 20, EDUC, São Paulo.
- FLORENTINO, Rui (2011): *Procesos innovadores de gobierno y ordenación del territorio: la región metropolitana de Lisboa en perspectiva comparada*. Tesis Doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- FONSECA FERREIRA, António (2005): *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- FONSECA FERREIRA, António (2006): “Situação e Perspectivas da Gestão do Território”, en *XVI Congresso da Ordem dos Engenheiros*, Ponta Delgada, Azores, Portugal.
- FONT, Antonio –coord- (2004): *L’explosió de la ciutat: morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l’Europa Meridional*. Ediciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, Barcelona.
- GEORGE, Pedro (2001): “Paisagem – do urbano ao rural. Notas a partir de Lisboa” en *Finisterra* núm. 72, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- HEALEY, Patsy; KHAKKEE, Abdul; MOTTE, Alain y NEEDHAM, Barrie –eds.- (1997): *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*. Routledge, Londres.
- JOUVE, Bernard y LEFÈVRE, Christian –coord.- (2004): *Métropolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MARTINS, Mário Rui (1985): “Problemas e soluções no planeamento de áreas metropolitanas” en *Sociedade e Território* núm. 3, Edições Afrontamento, Porto.
- NASCIMENTO, Álvaro -coord.- (2009): *Estudos de Economia para o PROT-AML*. Lisboa.
- NEUMAN, Michael (2006): “La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala” en *Urban* núm. 11, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.
- NEWMAN, Peter; THORNLEY, Andy -coord.- (1996): *Urban Planning in Europe: international competition, national systems and planning projects*. Routledge, Londres.



- PEREIRA, Margarida -coord.- (2001): *Território e Administração. Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa.
- PORTAS, Nuno; CABRAL, João y DOMINGUES, Álvaro -coord.- (2003): *Políticas Urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- PUJADAS, Romà y FONT, Jaume (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis, Madrid.
- ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan, FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel -eds.- (2005): *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- RIVAS SANZ, Juan Luís -coord.- (1994): *Planeamiento Urbano en la Europa Comunitaria: Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España*. Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
- SALET, William, THORNLEY, Andy y KREUKELS, Anton -eds.- (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. Spon Press, Londres.
- SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES (2005): *PROT 2006. Orientações gerais para a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*. Lisboa.
- TENEDÓRIO, José António -coord.- (2003): *Atlas da AML. Área Metropolitana de Lisboa*.