



# Urbanismo en España

## LA PLANIFICACION TERRITORIAL

M. Ribas i Piera

En el umbral de este escrito lo primero es ponerse de acuerdo sobre el significado del tema y de su contenido. Es decir, qué se entiende por planificación territorial, qué está dentro de este concepto y qué voluntariamente excluimos y dejamos fuera de tal significante.

La planificación territorial es algo menos que la planificación urbanística en sentido lato, también equiparable al vasto concepto de planificación física. Excluye la modelación de la ciudad en sus aspectos macro-arquitectónicos (para entendernos, y en España: planes parciales), que al fin y al cabo se contraen a esquemas de arquitectura (planificada más que proyectada). Naturalmente, tampoco entran aquí los problemas de estricto paisaje urbano (townscape). ¿Qué es, pues, lo que nos queda? Nos queda la estricta planificación urbanística en tanto que referida a una materia que en ningún momento puede considerarse territorio de frontera con la arquitectura sino que presenta una clara delimitación y métodos específicos. Por otra parte, la planificación territorial es más que la simple planificación regional aunque quizá podría parecer que aquella a esta exclusivamente se refiere. Si por planificación regional consideramos la estrictamente supra-urbana (incluso eliminado el punto de duda de adónde debe ir la planificación metropolitana) conviene aclarar por adelantado que precisamente la planificación urbanística de la ciudad va a constituir el núcleo de lo que se diga, sin que por ello no deban hacerse y se hagan alusiones a los casos de planificación regional, casos muy contados en el ámbito español.

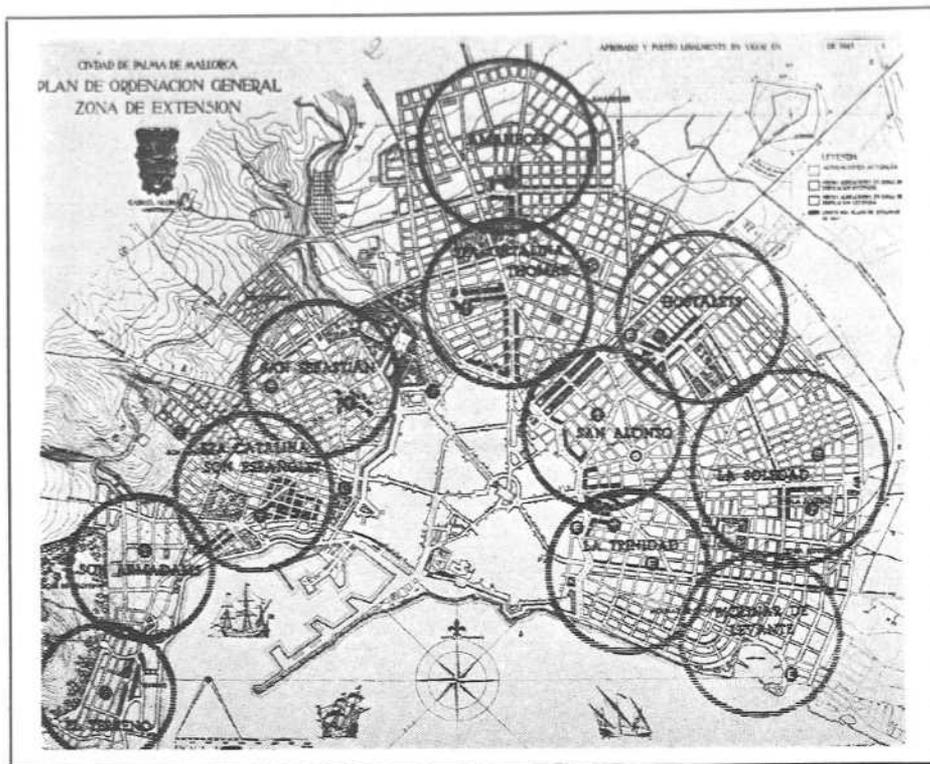
La ciudad, tanto en el sentido tradicional como en su nueva dimensión de área metropolitana o región urbana, constelación de ciudades *estructuradas* en un conjunto único, constituye con la región el campo propio de la Urbanística. Pero de tal forma es aquella la parte importante que sin ella el estudio regional en su aspecto físico puede incluso llegar a carecer de sentido. Nos interesa, pues, la ciudad, sea en sentido tradicional, sea en sentido de dimensión moderna, porque hallamos en ella un concepto estructural propio y bien definido y —no se olvide—, con posibilidades de diseño global; o dicho de otro modo, con una componente paisajística formal que la hace entrar plenamente en el campo del diseño urbanístico. Quiero con esto decir que si nadie niega la posibilidad de diseño urbano a

nivel de macro-arquitecturas, a nivel de escenarios de ciudad, a nivel de elementos compositivos menores, también hay que aceptar la capacidad de diseño global de un hecho, que por ser plenamente estructural tiene también una forma como resultado o exudación de esta misma estructura. Tomo aquí de un escrito de Giancarlo de Carlo la diferenciación entre forma de la estructura, según acabo de presentarla, y estructura de la forma: ésta última sería, por ejemplo, el estudio globalizado que hace Lynch; aquella, que nos interesa mucho más, vendría a ser el resultado sensible de la fijación de un modelo estructural lógico que comprenda la totalidad de facetas físicas, sociológicas, económicas, políticas de la vida urbana.

En resumen, y referidos al caso español, hemos de tratar aquí, tanto la planificación de las ciudades, de las áreas metropolitanas, de las regiones urbanas incipientes; como la planificación estrictamente regional centrada sobre comarcas, provincias y regiones, ya que del plan nacional español poco puede decirse como no sea hablar de su promesa.

### I. Treinta años de planificación. I. Los problemas resueltos

La planificación urbana, en sentido moderno, comienza en España con el siglo XIX. Los planes de ensanche son precisamente el comienzo de esta modernidad que engloba desde los últimos planes barrocos como el de Puerto de la Luz (1801), en Bilbao, y el de Ugartemendia, para San Sebastián (1813), pasando por los planes barceloneses de mitad de siglo, Garriga y Roca (1848), Rovira y Trias y Cerdá (ambos de 1859), y por el Plan Castro de Madrid (1860), para acabar otra vez con San Sebastián (1864, Plan Cortázar), y Bilbao (Plan Lozano, 1873). La tónica de estos planes, con el acento extraordinariamente puesto en la trama viaria (luego se llamarán planos de alineaciones), se mantiene impertérrita durante todo el primer cuarto de siglo XX, de tal modo que resisten incluso a los imperativos legales (como la exigencia de planificar contenida en el estatuto de Calvo Sotelo), o a los imperativos teórico-doctri-



Plan Alomar (aprobado en 1943) para Palma de Mallorca. Alineaciones

Plan Alomar (aprobado en 1943) para Palma de Mallorca. Esquema de nucleación

nales, como la llegada, especialmente en Cataluña, de las doctrinas racionalistas a través del Gatpac (Plan Maciá, 1934).

Esta pervivencia decimonónica, que no queremos afirmar que con exclusividad, pero sí que con mayor intensidad ponía el acento en los aspectos viarios, era hija directa de aquella postura higienística, tan plenamente del siglo pasado, que se manifestó incluso en la pervivencia hasta los años 50 de las Juntas Provinciales y Centrales de Sanidad Local como supremos organismos políticos que debían examinar y aprobar los planeamientos urbanos.

En este contexto los primeros planes de posguerra asumen el racionalismo, y en cierta manera parecen temerlo; pues se quedan en una visión esquemática del mismo y enseguida añaden a él un incipiente organicismo que por otra parte es atrevido precursor del que en los años 49 a 59 hará mella en los planificadores. Es curioso desde el observatorio de 1969, contemplar estas dos características que acabamos de señalar: de una parte un racionalismo aceptado con cierto resquemor (y ello impide caer en los excesos que luego sobrevendrán de fragmentar hasta extremos inauditos la zonificación); de otra, se avanza con un criterio conservador, y tradicionalista, casi folklórico, al organicismo que traerán los italianos y el propio Plan de Londres, de 1945, de modo que ya en esta época se habla de entidades parroquiales, unidades vecinales, nucleación orgánica, etc.

Un claro ejemplo muy representativo de cuanto acaba de decirse es el Plan Alomar para Palma de Mallorca (1943), en el que cumpliendo con lo que hoy día vuelve a considerarse muy saludable, reduce la zonificación a casco, ensanche (en tres grados de intensidad) e industrial; y sobre esta simplicidad abona una necesidad orgánica de enlazar las distintas "corporaciones" de barrio, cohesionándolas alrededor de las parroquias y con preocupación de formar un real organismo urbano. Es cierto que todavía, sin preocuparse de la unión no jerárquica de los grupos entre sí, formando más un racimo que un entresijo, pero ciertamente avanzándose a su tiempo.

Después de ese momento en que los aspectos viarios se consideraron todavía como los fundamentales aparece una tendencia hacia la mezcolanza de arquitectura y urbanística. No era de extrañar por cuanto quienes hacían el urbanismo eran los arquitectos, pero ciertamente se llega en algunos momentos a confusiones notables. Por seguir citando el Plan Alomar y referido ahora a sus famosas doce reformas interiores, se ve como tal preocupación llega hasta la composición volumétrica de arquitecturas, paradójicamente todo ello dentro de un documento que hoy día llamaríamos Plan General. En otro ejemplo, para mí muy cono-

cido, los planes redactados por la Comisión Superior de Ordenación Provincial dirigida por el arquitecto Baldrich y con la colaboración del arquitecto Perpiñá a partir de los años 50 se acaba por dibujar incluso los bloques, formalmente especificados sobre el territorio; y de este modo el Plan General es como una reducción de muchos Planes parciales, unos al lado de otros. Este confusionismo entre lo que después pasó a llamarse Plan General y Plan Parcial refleja de hecho otro confusionismo teóricamente más importante, el que mezclaba la estricta planificación urbana con el diseño de la ciudad.

Resulta pues un hito que hay que consignar, la formulación en los años 51-52 de la distinción entre los nuevos conceptos de Plan General y Plan Parcial. El arquitecto Bidagor, con el equipo de Madrid, elabora, a reflejo de otras legislaciones extranjeras, este deslinde que resulta extraordinariamente clarificador, porque de una parte hace pasar los planes parciales enteramente al campo del diseño urbano, y de otra queda más clara la necesidad de investigar sobre la estructura del total complejo urbano para poder elaborar los planes generales, esto sí de estricta planificación. Hoy día, cuando todos conocemos la tradicional división, consagrada sobre todo por la docencia y la literatura de los países anglo-sajones entre "planning" y "urban design" resulta incluso extraño el que la formulación de tal distinción pueda ser ni siquiera digna de mencionarse.

Todavía el Plan Comarcal de Barcelona de 1953 refleja esta confusión en su preocupación por especificar, reflejada en las casi cuarenta zonas en que subdivide el territorio. Este enfoque, en cierta manera le impide la visión de síntesis del concepto estructural completo; y si no la impide, por lo menos es una muestra de que todavía la planificación va acompañada de una extraordinaria preocupación por las cuestiones de detalle que son más propias de los Planes parciales.

La ejemplificación que acabo de hacer sobre el Plan para la comarca de Barcelona me lleva de la mano a hablar de una nueva faceta que con él aparece en el horizonte urbanístico español: me refiero a los planes metropolitanos. Porque si el Plan de Barcelona está ciertamente retrasado respecto a los planes de las grandes ciudades españolas —todos ellos de los años 40—, gana en cambio con este retraso su condición de primer Plan Metropolitano. Sus redactores, los arquitectos Soteras y Bidagor, advierten la necesidad de extender el planeamiento no sólo al estricto término municipal de Barcelona, sino, además, a veintiséis de los términos municipales contiguos.

En esta misma línea, el llamado Plan Sur, para Valencia y su área metropolitana de 1958, y el nuevo Plan



de Madrid de 1962, dan ejemplos, a mi juicio, de planes que si bien tienen en cuenta el fenómeno metropolitano lo miran con óptica anterior, es decir, zonal sin atender a los aspectos estructurales, porque todos ellos obedecen a una visión estrictamente metropolitana en su sentido etimológico, es decir, mirando desde dentro de la ciudad-madre hacia fuera y sin tener presente las potencialidades que pueden llevar implícitas tales hechos urbanos, hijos de la ciudad generadora.

Creo que en todos falta un concepto plenamente urbanístico de ciudad; es decir, falta la fe en la ciudad e incluso de las unidades vecinales; aquella ciudad como aglutinante que está por encima de estas condiciones que no dejan de ser más que aspectos parciales de la misma. Es decir, se nota la ausencia de un estricto concepto urbanístico de ciudad, quizá difícil de tener por dificultades de contexto cultural y porque todos los planificadores procedían del campo de la Arquitectura.

Por este motivo, la crítica global a todos los planes de los años 40 y 50 creo que puede resumirse según palabras que ya usé en otra ocasión copiadas textualmente: "El comentario global a la luz de los conocimientos actuales y en tributo a la necesaria concisión, puede estribar en estos aspectos: aplicación a ultranza de las doctrinas del "zoning", idealismo en la proposición de infraestructuras —de las que se desconoce su financiación—, propuestas para un largo plazo de cincuenta años, olvido de las estructuras urbanas homogéneas y equilibradas, con la aparición del concepto de metrópolis que desborda el territorio municipal y se extiende sobre los vecinos".

Yo creo que al comienzo de los años 60 se inicia la verdadera profesionalización del Urbanismo, consecuencia de su institucionalización política reciente. Ello se hace notar en la aparición de ese anhelado concepto teórico de ciudad como estructura propia y que se manifiesta posiblemente por primera vez en los estudios del Esquema Director para la Revisión del Plan de Barcelona, aprobado como Avance del Plan Director en 1968 sobre estudios terminados en 1965. A lo largo de dos años, y forzados por un territorio de riquísima composición estructural, se fue forjando en el equipo redactor una clara conciencia de que un planeamiento urbanístico era algo más que poner las bases de un desarrollo arquitectónico de la ciudad futura. Gran parte de la explicación a este hecho hay que buscarla en la resolución de la anhelada necesidad de contar con un equipo interdisciplinar para el Urbanismo. En efecto, y por primera vez nos sentamos en torno a una mesa codo a codo y con técnicas dispares, algunas recién llegadas al campo del Urbanismo (Profesionales de las Ciencias Sociales), otras (Ingenierías diversas y Arquitectura), ya habituales de esta clase de trabajos, pero difícilmente en régimen de equipo. La interdisciplinariedad a nivel técnico se había conseguido, si bien las dificultades de encontrar un lenguaje común se hicieron patentes; pero las propias dificultades resultaron fructíferas en cuanto que su

superación obligó a elaborar un código de significaciones común.

A lo largo de esos treinta años además de Planes estrictamente urbanos o metropolitanos se elaboraron también en España planificaciones de tipo regional según el concepto tradicional de región.

La guerra truncó los precedentes con que contaba Cataluña de los años de preguerra (Regional Planning y División Regional de Cataluña). En 1942, un ejemplo extraordinariamente prematuro del Plan Provincial de Guipúzcoa apareció en el horizonte español. Poco después, el equipo provincial de Barcelona empezó, desgajado de la planificación de la comarca de la ciudad estricta, sus tareas para conseguir un Plan Provincial de Barcelona. Estos trabajos, que prácticamente terminaron en 1959, hallaron su sanción política aprobatoria en 1963, si bien con carácter indicativo y tan sólo normativo en cuanto a la parte dispositiva o normas.

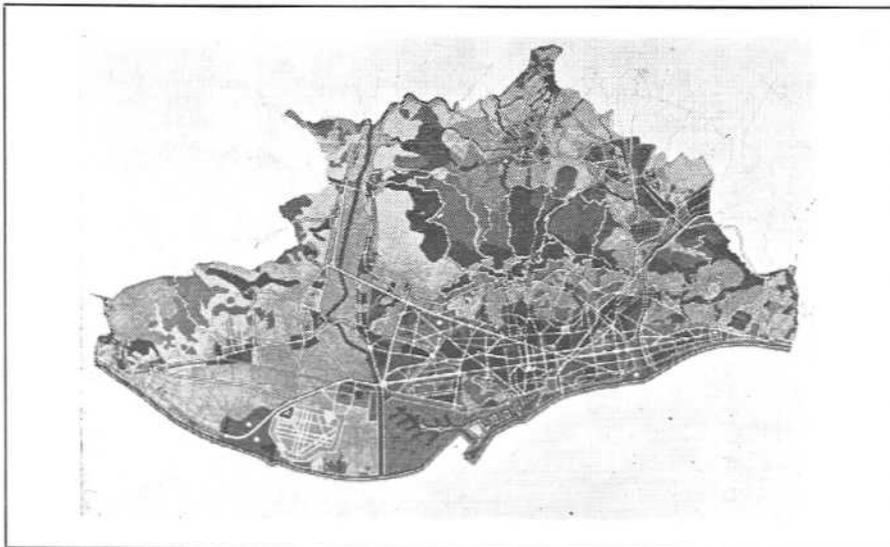
Esa exigencia estructural que se pedía para los Planes metropolitanos se encuentra ya desde su inicio, forzosamente, en tales Planes provinciales. A otro nivel se forman Planes comarcales para la comarca de El Maresme, para un sector de El Vallés, para un sector de Asturias.

En el inicio de un fructífero camino que podía haber sido si se hubieran encuadrado dentro una planificación superior, se encuentran los que podríamos denominar Ensayos políticos, es decir, los Planes para Badajoz (1951) y Jaén (1952). Más que su resultado, ciertamente incompleto y por esta misma razón, lo que nos interesa es ver cómo su planteamiento hace sentir la necesidad de lo que podríamos llamar planeamiento global, es decir, planeamiento coordinado en todas las esferas de la actividad política, no sólo en la física de ordenación del territorio sino en las sociales y económicas. Pero esto son ya problemas de un futuro próximo que conviene considerar separadamente.

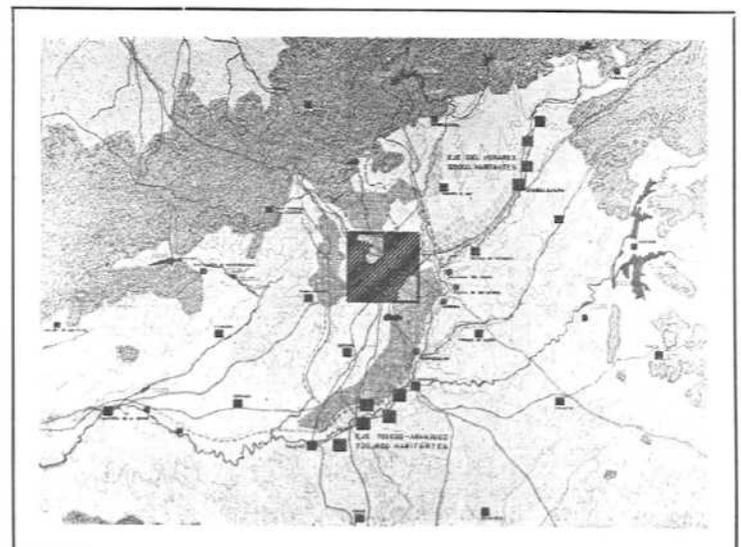
## II. El futuro próximo. Los problemas pendientes.

La consideración de los planes regionales nos ha hecho caer en la cuenta de la necesidad de encuadrarlos en planes de ámbito mayor. Por ejemplo (Plan regional de encuadre de un plan metropolitano); y en segundo lugar, que resultan infructuosos si no hay un plan global coordinador. Lo primero quiere decir la necesidad de fomentar realmente una política planificadora de ámbito regional. Ello requiere naturalmente la existencia de verdaderos urbanistas en el sentido profesional de la palabra, lo cual gracias a Dios parece que empieza a darse ya en nuestro país, y también requiere dejar de lado antiguos recelos sobre el hecho regional y pensar que es una tónica europea y hasta mundial el considerar a la región como el sujeto de hechos territoriales.

Plan Soteras (aprobado en 1953) para Barcelona. Zonificación



Plan general del Area Metropolitana de Madrid. Encuadre comarcal



Lo segundo, es decir, la necesidad de un plan global que encuadre y arrope el planeamiento físico, mediante la consideración de las demás variables que inciden sobre la comunidad planeada (principalmente aspectos económicos, sociológicos y políticos) significa la necesidad de considerar el planeamiento territorial como un aspecto de una planificación total, que si bien puede quedar desgajada en diversos documentos y en planificaciones aparentemente sectoriales, en ningún momento debe suponerse que tales planes sean autónomos en sí mismos, sino que están íntimamente relacionados y que, esto es importante, deben siempre obedecer a unos principios y objetivos comunes. Esta exigencia de implicación de la planificación territorial en el ámbito de la planificación total, no es sólo una exigencia metodológica de quién está convencido de la unicidad del campo del planeamiento, sino que lo exige el más elemental y evidente criterio de realismo. La planificación física que no se apoye en todo el contexto socio-económico necesario (es decir, que tenga su implementación fallida) mal podrá llegar jamás a término y seguramente se convertirá en una pura expresión de buenos deseos; para subsanar tal deficiencia, como ocurre ya en algunos casos, llevará en sí implícita y como embrionaria, una planificación de desarrollo global de la región a la que se refiere, enmascarada en un aparentemente estricto plan territorial.

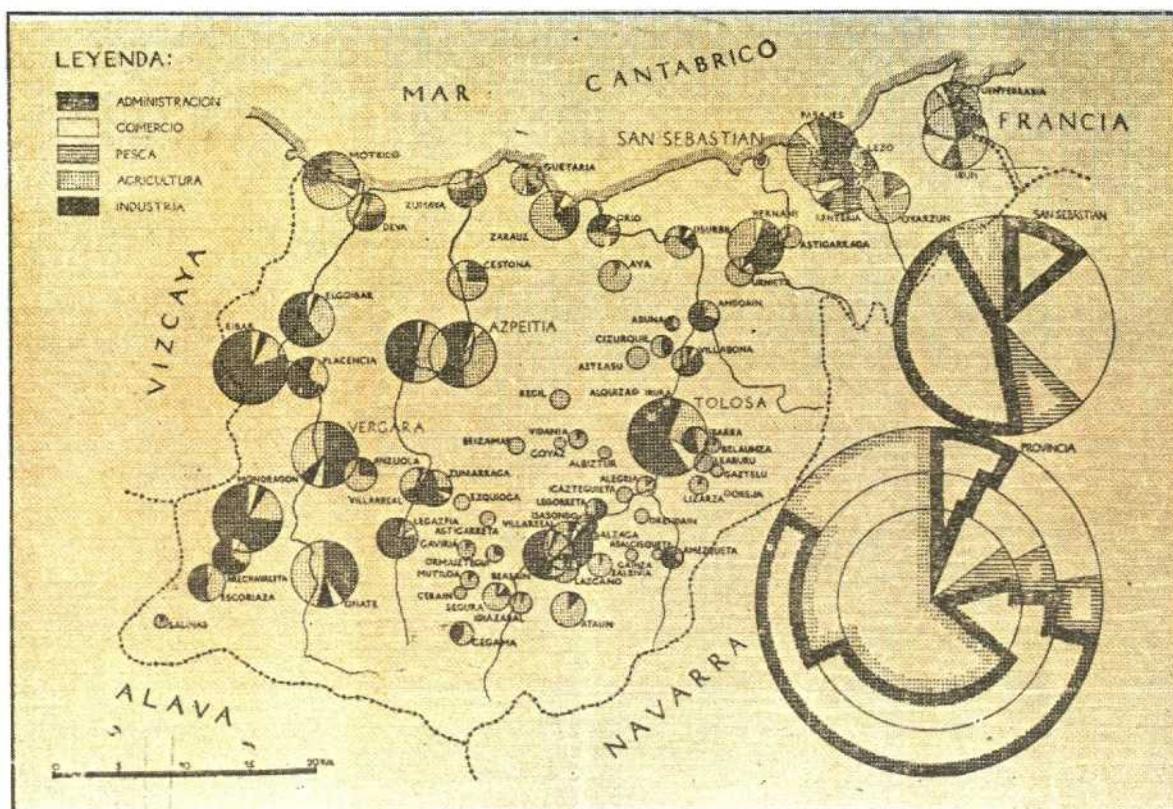
En nuestro país hemos pasado desde sentir la necesidad del Plan superior que encuadre globalmente las planificaciones territoriales, a la realidad histórica de los dos primeros Planes de Desarrollo, en los que los aspectos territoriales han salido como tema menor, como si hubiera poco tiempo para dedicar a su estudio previo, y de los cuales se han hecho ya cumplidas críticas. Fernando Fernández Cavada, en un artículo publicado por el Ministerio de la Vivienda ("Problema de la planificación territorial en España"), aborda incisivamente la cuestión y prueba cómo las secuelas territoriales de ambos planes de desarrollo se han manifestado mediante desintegraciones en cuanto a los sectores productivos y en cuanto a las regiones elegidas. En visión, a mi entender certera, hace ver cómo los presupuestos de una política territorial a nivel de Plan de Desarrollo deberá centrarse en el futuro tanto en la revitalización de nuestro Urbanismo (entendido en sentido estricto, es decir, planeamiento de las ciudades) como en la atenuación de diferencias regionales en planes regionales específicos.

Sea como sea y entrados ya de lleno en la crítica de la planificación territorial en sentido extenso (es decir, y según hemos especificado al principio, la planifica-

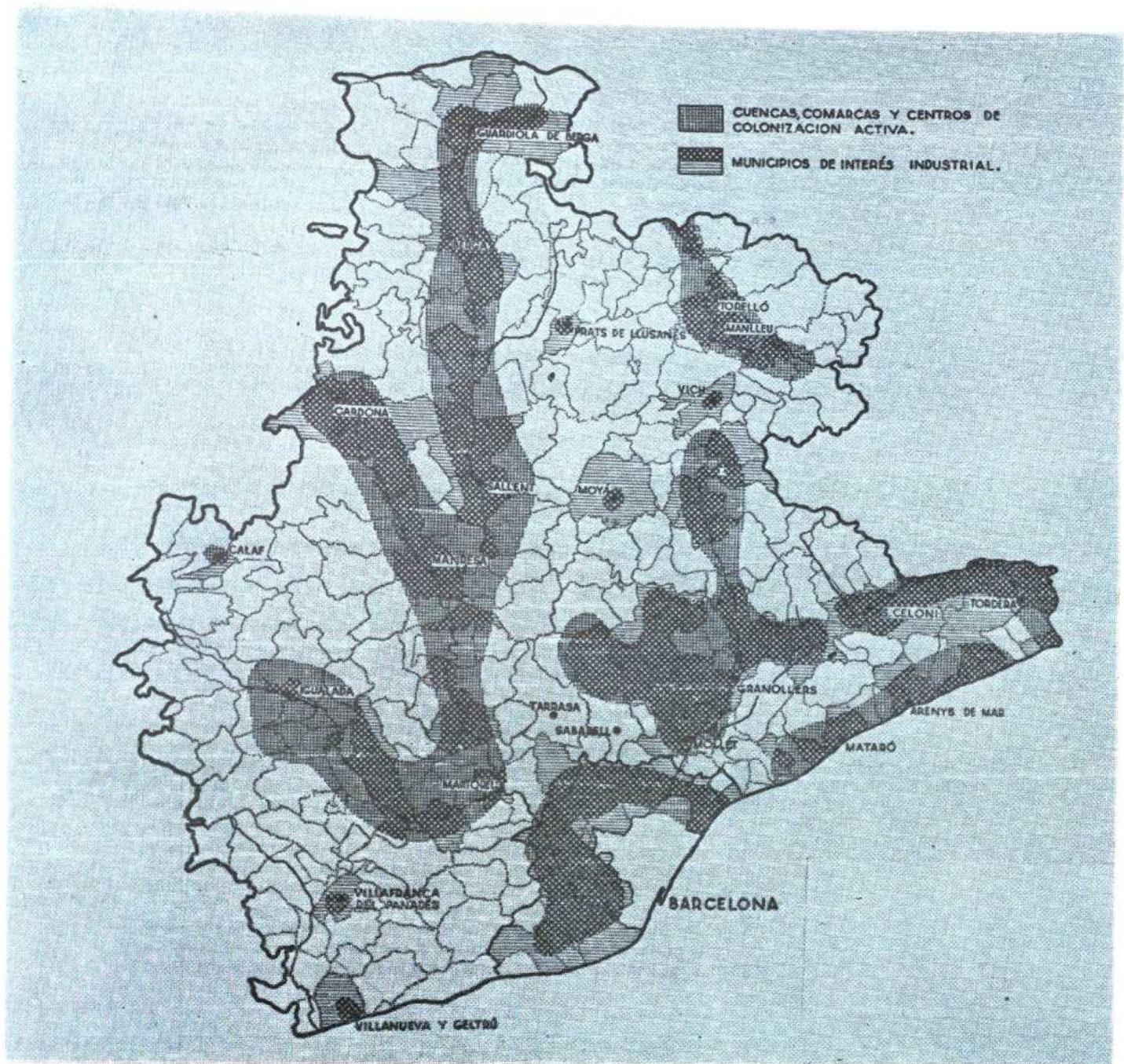
ción supra-urbana), es evidente que hacen falta dos aperturas básicas: la primera, hacia planes de ámbito regional, incluso supra-comarcales; la segunda, hacia Planes no solamente de ordenación física del territorio sino de ordenación de las constantes socio-económicas que presiden la vida en ese territorio.

Los planes territoriales de ámbito superior al estrictamente municipal, que en un momento dado pudieron parecer en España como un virtuosismo propio de planificadores empedernidos, e injustificables en un país donde a nivel municipal quedan todavía tantas planificaciones por resolver, se nos aparecen ya como menos exquisitos y exóticos si atendemos al hecho metropolitano. Es decir, y poniendo por delante el ejemplo actual de Barcelona, que el desarrollo en curso del Plan Director aprobado en 2 de agosto de 1968, afecta nada menos que a ciento y pico de municipios y a un territorio de 200.000 Ha. aproximadamente. En este caso, ¿qué diferencia existe en este Plan, municipal en su origen y hoy ya no sólo metropolitano sino en estricto lenguaje extendido a la región urbana de Barcelona, qué diferencia existe entre este Plan y un Plan territorial regional? La problemática de los planes regionales, que no tenemos, se manifiesta claramente en los planes metropolitanos (de región urbana) que sí tenemos.

En el umbral de la lista de problemas que pretendo desgranar en la última parte de este trabajo, he de poner delante el que es básico en toda actuación urbanística, es decir, el enfrentamiento de los conceptos antinómicos "Planes para el bien común - suelo privado". Este enfrentamiento que se manifiesta al máximo en la fase de ejecución de los planes (cuando prácticamente impide toda la acción porque pone al gestor público en el dilema; o pagar los precios especulados o bien elegir el expolio por el camino de la expropiación) se hace también sentir en anteriores etapas a través de recelos, desconfianzas, negativas escondidas, con una consecuencia segura: que inciden siempre sobre la calidad del planeamiento. En efecto, en la planificación territorial supra-municipal, el enfrentamiento no ocurre, exclusivamente, entre poder público y poder privado, sino que existe una triple gradación de sectores, que va desde la autoridad urbanística planificadora, pasa por el poder municipal y su sacrosanta autonomía municipal, e incide finalmente en la propiedad privada. En estos casos, la experiencia enseña cómo siempre el poder municipal se pone al lado de la iniciativa privada y entonces actúa más como cooperador de ésta que como colaborador de aquella autoridad urbanística que tiene por encima. En este momento se produce



Plan provincial de Guipúzcoa (arq. Llanos), 1944.



Plan Provincial de Barcelona (arq. Baldrich), aprobado en 1961.

la segunda situación antinómica: de una parte, el organismo territorial planificador, técnico y hasta cierto punto erudito, no puede imponer su saber urbanístico al municipio, a su vez organismo representativo y relativamente democrático, quien tampoco puede imponer hacia arriba la fuerza de su representación popular o la fuerza de sus caciques.

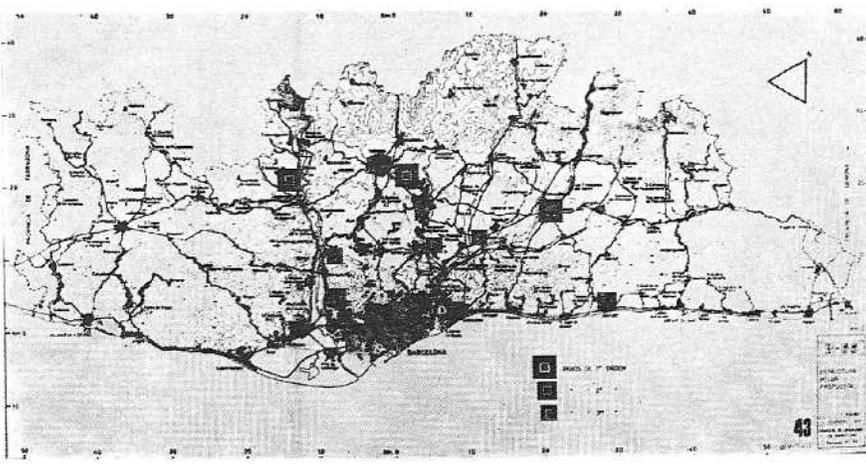
Esta es la razón, junto con el mal entendido auge de los planes zonales, de que hoy nuestros planes sean en realidad planes-reglamento, es decir, planes coercitivos que nos recuerdan en su manera de actuar al famoso Doctor Tirteafuera, situado junto al escudero Sancho en el festín de la Insula Barataria. Hora es ya de que el plan-reglamento ceda parte de su lugar preeminente en favor del plan-programa, el que si no debe sustituirle por entero, servirá para completarle.

Entendemos por plan-programa todo plan positivo de acción, compuesto con claras opciones bien definidas, fundadas, realizables y con pleno soporte económico; los cuales determinan una estrategia que queda en manos, tanto de la comunidad como de aquellos organismos representativos que deben inducir a su ejecución. El plan-programa es el plan democrático en cuya elaboración han intervenido todos (se entiende, todos a quienes interesa), es conocido por todos y se dispone a ser llevado a la práctica por todos y en bien de todos. Con esto ya queda enunciada una de sus principales características que es la democraticidad en su elaboración y la publicidad en el momento de su aprobación. Me decía un excelente político local que la mejor arma

para el cumplimiento de un plan general de ordenación sería su publicación y venta en todos los quioscos de la localidad, de modo que cualquiera pudiera ser árbitro y juez de las anomalías o de las infidelidades que a su contenido pudiera inferirse. Respecto a la común participación, y por tanto también a la cooperación de los municipios, deben éstos recuperar su consideración hasta ahora demasiado poco tenida en cuenta, por el excesivo apego que demostraron a defender posturas privadas de sus administrados.

Aceptado el plan-programa, y con todas sus consecuencias, el primer ingrediente "sine qua non" es poseer y demostrar una decidida voluntad de gestión en el organismo público planificador. La evidencia de que la ciudad se hace por la iniciativa privada, lleva a señalar como máximo campo de acción un modo de gestión que llamariamos *indirecta*, es decir la que apoya en el plan-reglamento, pero que procura en todo momento tender de un modo positivo hacia el bien común. Gestión que induzca acciones privadas y hasta incluso llegue a negociar con los intereses de los particulares para conseguir de los mismos, al lado de su propio beneficio, una parcela de beneficio común. Acción indefinible que a cada momento conviene resolver en su dimensión óptima, labor táctica que obedece a una estrategia general y que requiere en el administrador dotes de gerente muy singulares.

La voluntad de gestión se manifiesta también mediante una acción *coordinadora* de los distintos organismos de la administración central. Si antes hemos



**Plan director de la región urbana de Barcelona (aprobado en julio 1968). Estructura polar propuesta.**

dicho que primordialmente la iniciativa privada hace la ciudad, conviene añadir en justicia como a veces (y desde los últimos tiempos con mayor razón) la iniciativa pública deja también su huella sobre la ciudad, muy en particular con las grandes infraestructuras que ahora comienzan a aparecer sobre el suelo español. En tal caso la entidad planificadora local tendrá a su exclusivo cargo la coordinación de las distintas actuaciones para que no ocurra que los distintos departamentos ministeriales elaboren sus decisiones sobre infraestructuras, sin una visión de conjunto, de prioridades, de armonía en fin sobre el territorio que las ha de recibir.

Finalmente, resta la acción *directa*. Todos sabemos la poca entidad de las haciendas municipales y locales y por tanto cuán poco se puede exigir en sentido directo y positivo de la gestión local. Sin embargo, existen acciones programadas, utilización de solares, formación de un patrimonio municipal de suelo. (Un Patrimonio que quizá no llegará a tiempo para el plan presente, pero que será fundamental para el que siga al que ahora estamos haciendo), todas son pequeñas parcelas de esa posible gestión directa para la cual, también, hace falta una declarada voluntad.

Nuestros planes territoriales necesitan además ser financiados. El plan-programa exige esta condición por encima de otras, pues difícilmente puede pensarse con fe en un programa si no tiene en contrapartida una vía de realización adecuada en lo económico.

La Ley del Suelo hizo caer en la cuenta, ya en su día, de esta exigencia, con la obligatoriedad del estudio económico financiero; sin embargo, de todos es sabido cómo se resuelve ese "trámite" exigido por la ley y también somos conscientes de cómo muchas veces no hay otro modo para resolverlo, puesto que la financiación es algo que irá surgiendo a salto de mata, a medida que el Plan tenga vías de realización. Cierzo que esto no debiera ser así, y claramente tendría que estar en el ánimo de cuantos emprendan un plan de ámbito territorial superior al estricto plan parcial, la necesidad de realizar serios y conscientes estudios previos de las magnitudes económicas en juego y de las potencialidades económicas disponibles; para en seguida proponer un sistema claro de justa fiscalidad que se atreva a sacar de la comunidad lo que a la comunidad debe revertir, que se atreva también a conseguir un endeudamiento viable cuando esto resulte mucho más cómodo para la propia comunidad, y en último término que se asegure la fijación y la publicidad de una política de gasto seria, comprometida y siempre realizada según se había previsto. En resumen, que de esta financiación depende la voluntad de gestión e incluso la misma gestión que se pedía hace un momento; porque ellas, con ser lo más importante, no serán posibles sin unas disponibilidades de medios que permitan con el mínimo gasto inducir por lo menos las actuaciones previstas hacia los objetivos prefijados, es decir, cumplir con la estrategia del plan-programa.

Varias veces me he referido al plan territorial como una estrategia y en verdad que la palabra no es simple metáfora sino estricta realidad. El plan territorial debe considerarse como una concatenada ilación de hechos

positivos, de actuaciones decididas con incidencia en lo territorial, tendentes a la consecución de unos objetivos que a su vez han sido objeto de opción entre varias y siempre con la adecuación a la manera de ser del territorio y de sus gentes. En tal caso, esta actuación no ha de enenderse como algo que tiene la vista obsesivamente fija en su último objetivo, sino como algo que teniendo presente este último objetivo, aceptará a seguir en cada caso el camino más adecuado según las circunstancias que se le presenten. Es decir, que el plan deberá ser una pura operatividad, a medida que los hechos fehacientes con que sea aceptado, tolerado o rechazado por los destinatarios, vayan imponiendo en él los oportunos cambios de rumbo, modificaciones, ajustes, para que en todo momento sea el que fue en sus orígenes. Esta visión de plan abierto a todas las realidades es absolutamente lo contrario del plan al que los arquitectos estuvimos acostumbrados, que más que plan era una imagen ideal de cómo quisiéramos ver el territorio al término de su vigencia, a sabiendas de que esto raras veces se iba a producir.

Pues bien, esta clara problemática de la moderna planificación territorial, requiere en España, como en los demás países, una administración no solamente convencida, no solamente suficientemente dotada en medios económicos, sino además una administración ágil y adecuada para desempeñar ese papel de alto estado mayor de la urbanística. Porque es obvio que una gestión decidida, constante y actualizada ante cada eventualidad requiere también una organización administrativa que sea coordinada, flexible y enérgica a la vez; que puede ciertamente cristalizar en una organización nueva, pero que puede también ser una simple revitalización de la existente.

Llegados a este punto, en la enumeración de los problemas futuros de la planificación territorial en España, se hace preciso abordar la espinosa cuestión del organismo de gobierno en las planificaciones extensas, supra-municipales. Hoy por hoy, creo que tan sólo el consorcio mancomunidades o confederación de municipios a efectos urbanísticos (y con ellos para todos los demás que tengan relación con la planificación territorial), es el camino viable y eficaz. Pero las cuestiones de competencia que se suscitan, la evidente objeción de que un organismo de derecho singular habrá de chocar con los organismos de derecho común ya establecidos, la dificultad por encontrar las personas que gobiernen en régimen especial y supra-municipal como convendría, son realmente dificultades que deben tenerse en cuenta y la experiencia ha demostrado que es difícil superarlas, por lo menos hasta ahora.

Pero esto no quiere decir que sea una solución válida la de olvidar la dificultad y creer que basta con hacer el plan y luego todo se andará por sí solo. El plan es un puro documento técnico y a todos, como ciudadanos, lo que nos interesa no es la técnica como fin sino la técnica como medio.

El único fin verdadero es la real aplicación de ese plan en el supuesto de su bondad, pero ello compete exclusivamente a la esfera gubernativa, y no a la técnico-urbanística.

Las señales de alarma suenan ya en este campo. En efecto, el actual desarrollo del plan director para el área metropolitana de Barcelona, por imperativos de competencias jurisdiccionales, se está llevando a cabo en oficinas separadas; de un lado, cuanto incide sobre la vieja comarca del Plan vigente 1953, y de otro, lo que corresponde al resto de la zona delimitada como de Acción Inmediata. Esta salomónica solución de dividir un único planeamiento director, dentro y fuera de unos límites que en su día se trazaron con acierto y que hoy son ficticios, debe dar que pensar y nos afirma en que hace falta resolver de una vez para todas el problema del "órgano de gobierno" para las planificaciones urbanísticas de ámbito supra-municipal.

Si el futuro está en las ciudades y el futuro de las ciudades es la nueva dimensión supra-municipal que han adquirido, hay que ocuparse previsoramente del desarrollo y del planeamiento de nuestras ciudades. Con las ciudades todo el territorio recibirá la influencia beneficiosa de una planificación que no es otra cosa que prever por adelantado las necesidades, como dice nuestro Código Civil, con la diligencia propia de un buen padre de familia.

