



la vida humana». Después de un análisis de los diferentes tipos de ciudad afirmó que «la ciudad grande se anula a sí misma», y ello es la causa de que «exista un proceso de involución de la gran ciudad en el barrio». El ponente destacó la diferencia entre ciudad y aglomeración, poniendo de relieve las consecuencias que pueden tener las «improvisaciones urbanas». Apuntó los conceptos de belleza como la «máxima inversión en la ciudad», y de calidad ambiental, refiriéndose a que habíamos creado la ciudad para vivir en ella, aspecto que ahora no debemos olvidar. En este punto se refirió a la técnica como instrumento humanizador de la vida humana al permitir al hombre prescindir cada vez más de las ataduras impuestas por el trabajo.

El segundo ponente, Salvador Paniker, abordó el tema «Conciencia ecológica y creatividad». En su interesante disertación destacó la idea del grupo que «imponen sus leyes: no es una simple suma de individuos. De hecho estamos condicionados y protegidos». Refiriéndose al urbanismo dijo: «Cualquier ciencia cuando se hace adulta se siente acorralada y necesita abrirse a otras ciencias»... «Se configura una ciencia que estudia la relación del hombre con su medio ambiente... Las actuales ciencias serían pequeñas partes de esta ciencia general».

El ponente, a través de su análisis, llega a la idea de conciencia ecológica que debe pactar con la naturaleza, es decir, nace el concepto de ecosistema. Se crea, pues, el problema de articulación entre creatividad y conciencia ecológica.

«La creatividad individual —dijo— se ha acabado. Ni los poetas lo son ni los surrealistas».

Refiriéndose a nuestra época, destacó el nacimiento de un pensamiento cibernético, completamente diferente del pensamiento causal, que hará cambiar el tipo de relaciones actuales.

#### SESION DE CLAUSURA

El día 3 de marzo tuvo lugar la sesión de clausura del I Curso de Planificación Territorial.

La sesión empezó con un animado coloquio en el que intervinieron algunos de los conferenciantes

y en el que tomaron parte activa muchos de los participantes.

A continuación tuvo lugar el acto de clausura, presidido por el Ministro de la Vivienda, señor Mortes Alfonso, y al que asistieron más de un centenar de cursillistas.

El señor Mortes Alfonso cedió la palabra al Director del Curso, señor Serratosa, quien destacó la importancia de este primer Curso y la necesidad de su continuación. Entre otros puntos destacó la colaboración interdisciplinar que había regido las jornadas.

Refiriéndose a las diferentes ponencias, hizo patente la importancia de una información operativa, la necesidad de integrar visiones parciales, los peligros y las esperanzas de los modelos, etc., haciendo hincapié en la actitud de humildad que debe tener el planeador, su mentalidad coordinadora y, sobre todo, una «actitud voluntarista para modificar las tendencias de la realidad, pero sin caer en utopías».

Más tarde hizo un símil ecológico de lo que es la realidad urbana: concentración creciente, acumulación de energía y diversificación de opciones.

Terminó su disertación haciendo un repaso del panorama actual. En el curso de éste pidió un mayor respeto de los políticos hacia los técnicos y de éstos hacia los políticos, destacando «las posibilidades del posibilismo». A los juristas les rogó más concreción, y a los técnicos, un planeamiento al mismo tiempo rígido y flexible, es decir, flexible dentro de unas rígidas reglas del juego. Por último, apuntó la necesidad de ampliar la colaboración interdisciplinar no sólo a juristas, economistas, ingenieros y urbanistas planificadores, sino a biólogos, matemáticos, artistas..., en una disciplina más amplia de «conciencia ecológica», según expresión del señor Paniker.

A continuación, el señor Mortes Alfonso cedió la palabra al Presidente del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, don José María Navarro Oliva, quien destacó la importancia de este I Curso de Planificación Territorial, en el que habían tomado parte no sólo Ingenieros de Caminos, sino profesionales de las más diversas esferas.

## Discurso pronunciado por el Ministro de la Vivienda, don Vicente Mortes Alfonso en el acto de clausura

Excmos. e Ilmos. Sres.

Queridos amigos:

Con verdadera complacencia acepté la invitación del Presidente del Colegio de Ingenieros de Caminos, mi querido compañero don José María Navarro Oliva, a quien agradezco sus apasionadas palabras, para compartir con ustedes los últimos instantes de este Primer Curso de Planificación Territorial, organizado por el Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial de aquella Corporación, a la que quiero felicitar públicamente por la brillante labor que viene realizando en el campo de la actualización de los conocimientos profesionales de sus colegiados, con el buen sentido, de rechazar cualquier tentación de exclusivismo corporativo y de abrir las puertas de estos Cursos a cuantos

profesionales de otras especialidades desean participar en ellos.

Así cumple el Colegio de Ingenieros de Caminos —como acaba de poner de relieve su propio Presidente— su más importante cometido: servir al bien común, haciendo más útiles para ese servicio a quienes en él se integran.

Mi enhorabuena al Presidente del Centro, don Gabriel Barceló, y a don Alberto Serratosa, Director del Curso. Como Ministro de la Vivienda y por lo tanto responsable de la ordenación urbanística del territorio español, quiero hacerles patente mi agradecimiento, y con ellos a los Presidentes de las distintas sesiones, a los Ponentes y a todos los participantes por el esfuerzo que han tenido que poner en la preparación, dirección y desarrollo de estas jornadas que ahora terminan.

Información urbanística; transporte y tráfico; diseño urbano, urbanismo y derecho; política del suelo; planificación territorial y planificación económica; la familia en la sociedad urbanizada; tendencias de la población española, son algunos de los temas desarrollados estos días y cuya simple enumeración da idea de la *importancia, variedad y amplitud* de la problemática de la planificación territorial, abordada con tanta *oportunidad* en este Curso.

*Amplitud* porque el proceso de urbanización, que constituye uno de los rasgos más característicos de esta etapa de la historia de la humanidad en que nos ha tocado vivir, supone y comporta la transformación de todo un conjunto de aspectos fundamentales de la cultura tradicional y de la organización de la sociedad, por la aparición de nuevas formas de vida, de producción, de consumo, de desplazamiento y de disfrute del tiempo libre, y que llevan, indefectiblemente, a unas nuevas formas de uso y de ocupación del territorio.

Y estas nuevas formas de uso y de ocupación del territorio, por producirse por primera vez en la historia a un ritmo y a una escala insospechados hasta ahora y con una importante repercusión relativa sobre la superficie terrestre habitable, comprometen y marcan su futuro, a veces, de forma irreversible.

De ahí la aparición de la planificación territorial como previsión consciente, como programación ordenada del mejor uso y de la más idónea ocupación del territorio, y como esfuerzo voluntario de «control-ambiental», es decir, de organización racional del «habitat».

Dentro de esta amplitud, la necesidad de un enfoque ambicioso e imaginativo es ineludible. Es toda una elaboración teórica y toda una disciplina práctica la que se requiere para afrontar la ingente tarea que representa continuar la obra de la creación mediante la formación de una «geografía voluntaria», de una configuración inteligente de ese territorio habitable, que cada vez es más integralmente accesible y conocido, menos remoto y misterioso, más dominable y dominado por el hombre y sus máquinas. Y ese es el papel de la planificación territorial: ordenar el territorio al mejor servicio del hombre, mediante la ocupación racional del espacio geográfico y la utilización adecuada de los recursos naturales, evitando, en ambos casos, el despilfarro, la degradación o la destrucción.

Debido a esta amplitud del problema, la *variedad* de sus facetas es evidente. Son todos los complejos y múltiples aspectos del «habitat humano» los que se plantean a la vez. Desde los puramente biológicos hasta los estético-visuales. Todas las actividades humanas repercuten en él. Todos los campos del saber están implicados y deben ser convocados a prestar su apoyo y ayuda, a iluminarlo desde los diversos ángulos del conocimiento.

Aparece así el carácter multidisciplinar de la planificación territorial, con exigencias de integración y de superación del tratamiento sectorial especializado, que si en su momento pudo servir para desvelar la importancia de determinados aspectos parciales, acabó por poner de manifiesto la complejidad intrínseca de estos procesos y, con ello, su propia insuficiencia. De ahí la necesidad cada vez más sentida de la visión de síntesis y de la actuación de conjunto; del ensamblamiento de los conocimientos en una teoría general y de la armonización de las intervenciones en una acción coherente; de los estudios básicos confluyentes y de las actuaciones operativas coordinadas; de las investigaciones sincronizadas y de la política territorial unitaria.

Y tras la amplitud y la variedad, la *importancia*. Es todo el territorio el que está en juego y con él todo el medio ambiente humano. Nos jugamos el futuro, nuestras condiciones de vida, la calidad de nuestro entorno. Por eso hemos de incrementar nuestra capacidad para conocer los problemas y el comportamiento de la realidad; para establecer la metodología general que requieren la acción, el diagnóstico y el tratamiento en cada caso.

Con lo que acabo de decir ya se comprende por qué afirmé antes la oportunidad de un Curso como éste, con tan amplia participación interprofesional. Es absolutamente necesaria la toma de conciencia de este magno problema, su divulgación, su propia publicidad. Son indispensables también las confrontaciones entre diversos especialistas para aumentar los respectivos bagajes profesionales y el instrumental científico de conocimientos y métodos operativos para la acción.

Pero no basta con la toma de conciencia y la confrontación de puntos de vista. Es indispensable el cambio de mentalidad a que se ha referido Serratos, pero también hacen falta medios. Ha de haber cambios para que el conocimiento y la metodología puedan desarrollarse y dar fruto a través de actuaciones concretas, sin las que todo quedaría en buenos deseos, en aspiraciones y declaraciones de principios, en utopías y estériles lamentos, en irritaciones y condenas.

Hacen falta unas armas para la acción. Ha de haber unos instrumentos que la hagan posible. Entre ellos, todos los países necesitan de un marco jurídico adecuado con que enfrentarse al problema. Un marco que proporcione los instrumentos legales en que apoyar una planificación territorial auténticamente operativa. No basta con estudios y propuestas bien intencionadas. Hay una larga experiencia internacional para comprobarlo, tan larga como es la cadena de desilusiones y de aspiraciones frustradas. Hay también un importante esfuerzo administrativo para abordar la elaboración y definición de ese marco, en contra de muchas inercias, de muchas incomprensiones y de muchas dificultades de coordinación y de unificación.

Inercias, incomprensiones y dificultades que explican que un tema de tanta trascendencia y repercusión no haya alcanzado todavía, en ningún país, el enfoque y el tratamiento completamente satisfactorio que requiere; aunque haya algunos que caminen a la cabeza en el proceso de organización administrativa y de depuración jurídica para dotarse a sí mismos del instrumental idóneo y necesario para tan trascendental acción.

\* \* \*

Como es bien sabido, la legislación española en esta materia se basa esencialmente en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Esta Ley, que había incorporado a su texto las últimas corrientes del pensamiento urbanístico mundial, representó en su momento, y durante bastante tiempo después, un considerable avance respecto de la anterior legislación española en este campo.

¿Qué más podía pedirse entonces que todo ese jerarquizado ensamblamiento de planes territoriales a través del cual se construye, hacia arriba y hacia abajo, nada menos que lo que la Ley llama «la organización urbanística de todo el territorio nacional en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población»?

Pero hoy, después de más de dieciséis años desde que aquella Ley entró en vigor, en nuestras circunstancias y con la experiencia adquirida, nos surge la pregunta: ¿Qué es esa organización urbanística del territorio nacional, o de porciones acotadas del mismo, y cómo puede llevarse a efecto si no es en coordinada previsión con todas las acciones que desde todos los sectores se programen para ese territorio? Y ¿cómo puede ser la organización urbanística función de las conveniencias de la organización social y económica, si no se concibe en estrecha interdependencia con la planificación del desarrollo socio-económico?

Ahora sabemos que no puede orientarse la ciudad haciendo abstracción de lo que tiene alrededor, porque la ciudad ya no tiene un contorno definido. Es todo el territorio el que ha de estar sometido a procesos unitarios y coordinados. Ya no caben acciones puntuales aisladas, sin pensar en sus consecuencias generales, porque todo repercute extensivamente. La ordenación urbanística no puede independizarse de la ordenación territorial, sino que es necesario concebirla como parte de la misma. Ya no basta con la planificación urbanística tradicional.

Por otra parte, sabemos también que esa ordenación territorial, para salir del carácter de aspiración idealista, necesita plantearse como una actuación unitaria de lo multi-sectorial y abordarse con el apoyo de una verdadera coordinación y vinculación de todas las acciones parciales que inciden en el territorio. Pensar otra cosa es tanto como dejar inerte a la planificación territorial.

A la vista de lo ocurrido en estos dieciséis últimos años, hemos de reconocer que, en gran medida, la planificación territorial española estaba desarmada, desasistida de esa coordinación y de esa vinculación tan necesarias para su correcta efectividad. Y por otra parte, hemos de reconocer también



que, por razones históricas, su imprescindible relación con la planificación económica y social no tenía un cauce definido.

Y es que, como ya he señalado en otras ocasiones, la situación actual y su problemática son muy distintas de las que se presentaban en 1956, y por ello debe ser también diferente la forma en que conceptual, metodológica y jurídicamente ha de ser abordada dicha problemática. Entre otros hechos notables que nos separan de aquella fecha está la aparición en 1962 de la planificación socio-económica que regulan los Planes de Desarrollo, con incidencia sobre lo territorial a través, fundamentalmente, de las políticas de transportes; de estructuras y servicios urbanos; de vivienda y de urbanismo, por una parte, y de desarrollo regional, por otra.

Porque es evidente, y así se reconoce, cada vez con más fuerza, que toda política nacional de planificación del desarrollo socio-económico tiene una vertiente espacial que se pone de manifiesto en cuanto se trata de desagregar esa política a niveles operativos inferiores al nacional.

Por su parte, también la planificación física ha evolucionado hacia una incorporación, cada día mayor, de la programación socio-económica. Existe por ello la necesidad claramente sentida de que ambos procesos planificadores confluyan en un determinado nivel territorial.

El III Plan, actualmente en curso, avanza por este camino respecto a sus antecesores e incorpora, por primera vez, como nos acaba de recordar Alberto Serratos, la dimensión espacial: «el territorio se configura—se dice en el Plan—como un auténtico protagonista del desarrollo».

Congruente en estas ideas, el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que estos días estudian las Cortes Españolas, determina que el Plan Nacional «configurará las grandes directrices de la ordenación urbanística del territorio, teniendo en cuenta las previsiones de los Planes de Desarrollo Económico y Social» y con el fin de concretar aún más esta conexión entre planificación física y socio-económica, regula por primera vez en nuestra legislación la figura de los Planes Directores de Coordinación, de ámbito espacial a determinar en cada caso, y a los que se asigna la misión de establecer las directrices específicas para la ordenación urbanística del territorio a que afectan y el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones, localizadas espacialmente, de la planificación económica y social, y en particular las de la política de desarrollo regional.

Estos Planes habrán de definir un modelo territorial en virtud del cual se señalen las áreas destinadas a usos que tengan significativa incidencia en el territorio, determinándose aquellas que se considere necesario someter a limitaciones por razones de defensa nacional, protección del suelo o de los recursos naturales, conservación, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente, y, a su vez, se localicen las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.

Los Planes Directores de Coordinación serán elaborados con una ponderada participación de todos los organismos estatales y locales interesados y su aprobación corresponderá al Consejo de Ministros, previos los informes que en el Proyecto de Ley se señalan.

Las determinaciones de estos Planes serán vinculantes para las distintas Administraciones afectadas y las acciones públicas en ellos previstas se llevarán a cabo por los Departamentos ministeriales y las Corporaciones Locales competentes en las respectivas materias. Pienso que esta figura de planeamiento, apoyada en todas estas medidas que regulan su elaboración, aprobación y desarrollo, puede, de verdad, constituir el instrumento operativo idóneo para una auténtica ordenación urbanística del territorio que la situación presente estaba reclamando.

Pero si es importante la incorporación de esta nueva figura, de amplio ámbito territorial, no lo es menos por sus repercusiones en otro nivel, el sentido con que se orienta en el Proyecto de Ley la reconsideración del Título I de la Ley vigente, donde se define y estructura todo el sistema de planeamiento, que ha venido sirviendo de marco jurídico para la ordenación urbanística desde 1956.

La necesidad de una nueva definición del proceso de planeamiento, de su instrumentación y metodología, así como una nueva ordenación de su gestión y desarrollo, venía siendo sentida e incluso reclamada desde los medios políticos y profesionales más conscientes, tanto como con-

secuencia de la insatisfactoria experiencia obtenida en muchos aspectos por la aplicación de la normativa en vigor, como por la maduración sufrida en estos años por la concepción teórica y práctica del planeamiento, que encontraba dificultades para desarrollarse en el marco de la vigente Ley.

Por una parte, exige un mayor conocimiento de la situación urbanística del país y de las verdaderas formas asumidas por el proceso de desarrollo de nuestras ciudades, en gran medida contradictorio con los cauces y aspiraciones contenidos en la Ley que debería haberlo ordenado, y por otra, durante estos años se ha producido una evolución notable en la concepción del planeamiento, e incluso, en algunos países que nos preceden en estas materias, de su reflejo en la puesta al día de su legislación urbanística. Es el conocido paso del Plan General de Ordenación Urbana concebido como solución acabada, formalmente prefigurada, algo así como «Plan profecía», al Plan como proceso continuo y readaptable, que responda a las necesidades y a las exigencias cambiantes de cada momento, siempre apoyado en el cañamazo de unas líneas maestras permanentes, y que procura incorporar las disponibilidades reales y determinar el papel justo que corresponde a los diversos agentes de la urbanización.

En el Proyecto de Ley, los Planes Generales de Ordenación se definen como documentos abiertos, sin plazo de vigencia, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la asimilación del margen de imprevisibilidad para nuevas exigencias, y de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento, con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fiereza y concreción, según se programen. Así, sobre las distintas clases de suelo definidas por el Plan, se prevén estrategias de ordenación a largo plazo, amplias estructuras intemporeales dadas en esquemas generales, junto con acciones concretas y programadas para su realización a corto plazo.

Se pretende de esta manera eliminar determinaciones excesivas, no garantizables ni técnica ni económicamente, y aumentar el grado de definición y de fiabilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo urbano inmediato. Las propuestas de estructura urbana constituyen, de este modo, la trama de referencia física para la realización temporal del programa de crecimiento de la ciudad.

La elaboración de estos Planes sigue confiada a las Corporaciones Locales, en el caso general, y su aprobación al Ministro de la Vivienda, con el informe previo de la Comisión Central de Urbanismo que también en el Proyecto de Ley se establece con amplia representación de los Ministerios interesados, de las Entidades Locales afectadas y de la propia sociedad.

Y nada más, señores. Llevo demasiado tiempo hablándoles a ustedes para sentirme con derecho a comentar ahora los otros muchos aspectos en que la nueva legislación puede modificar con ventaja la situación actual. Creo que el simple esbozo que acabo de hacer les permitirá apreciar la importancia de la renovación que se pretende acometer en el campo del planeamiento que es, a mi juicio, el más directamente relacionado con el programa de este Curso.

En cuanto al resto del contenido del Proyecto de Ley, baste decir, como resumen, que con él se aspira a hacer frente a las dificultades y a resolver los problemas derivados de la adaptación de los núcleos urbanos a las necesidades de la sociedad española de hoy y de la que ha de vivir el próximo futuro; a atender a las mayores exigencias de equipamiento comunitario; a defender la calidad del entorno urbanístico y del medio ambiente; a preparar los asentamientos de población de los años venideros; a normalizar el mercado del suelo mediante la simplificación y apertura de nuevos cauces a la cooperación de los agentes privados entre sí y de éstos con la Administración, y a obtener una más justa distribución de las plusvalías que tienen su origen en el propio proceso de planeamiento.

Y termino. Les reitero mi felicitación, y ahora mi gratitud redoblada por su atención al escucharme. Con mis palabras sólo he pretendido contribuir a que al final de estas reuniones, que les han llevado a ustedes a «presentar diferencias, desvelar contradicciones, mostrar complejidades inaprehensibles y a sembrar inquietudes», como reza la Introducción al Programa del Curso, aparezca en el horizonte un resplandor de esperanza al que puedan mirar quienes con recta voluntad, como es el caso de ustedes, desean participar en la noble tarea de una mejor planificación territorial de este país, que es, nada menos, España.