

La planificación estratégica y la ordenación del territorio

Los planes estratégicos tienen, desde hace algún tiempo, una significación determinada. Por una parte, constituyen la respuesta destinada a cubrir un evidente vacío institucional; por otra, vienen a ser, precisamente, consecuencia de ese vacío. Son, desde luego, remedio ad hoc de una situación en la que el Derecho positivo no ha logrado aún cuajar una formalización adecuada de la ciudad, en cuanto tal, y de su función en el conjunto del sistema urbano. Es decir, del papel que está destinada a asumir como sistema de relaciones sociales que polariza y ordena un espacio más amplio que el que le es propio. No corren, desde luego, vientos que empujen hacia esa formalización institucional. El Derecho territorial sigue, por ahora, el impulso de la historia propia que, en cuanto pasado que se actualiza, que se hace presente, ha generado un vuelco total en la trayectoria antecedente. En ella, la teoría y la política dieron una primacía a la cuestión del quehacer sobre la del ser, y eso tuvo su eco inmediato en las instituciones jurídicas. Es la época en que el espacio se articula desde racionalidades sectoriales; aparece así, por ejemplo, el espacio económico, las regiones económicas. Súbitamente, sin embargo, se posa sobre la realidad la vieja identidad de las regiones y de los municipios. Lo primordial es, entonces, que las viejas estructuras recobren su modo de ser.

A partir de ahí, la ciudad es, ante todo y sobre todo, un territorio, la sede de una colectividad. En un plano jurídico, un municipio que cuenta con un término municipal junto a cuyas lindes existen otros, todos dotados de la autonomía que la Constitución les reconoce. Dando un salto, y borrando escalones intermedios en fase de configuración —como ocurre con las áreas metropolitanas— el Derecho positivo encuentra el otro escalón en las regiones.

Con este enfoque se comprende que las instituciones jurídicas hayan puesto su énfasis en la planificación del territorio, entendido predominantemente como espacio puramente físico. Es la idea que late en la planificación urbanística, para cada término municipal, y la planificación territorial, de la que ahora existen ordenaciones propias en distintas Comunidades Autónomas. Este tipo de planificaciones, aunque conllevan intentos universales, globalizadores de la problemática del territorio, encuentran su centro de gravedad en la propia óptica territorial; y ello no sólo por determinadas limitaciones de enfoque que a veces se reprochan a los urbanistas, sino, ante todo y sobre todo, porque el espacio físico a ordenar, en cada caso, es el espacio vital de la colectividad urbana o de la regional. Este es el sentido preciso, profundo, de las actuales planificaciones territoriales: es que se está ordenando, de cara al futuro, la sede, el paisaje vital de estas colectividades. Una vez más, el territorio es, sobre todo, la escena en la que aparecen y desaparecen los pueblos, y se trata tan

sólo de articular esa escena para que la colectividad prosiga su historia.

La óptica ahora predominante sigue anclada en la vieja concepción de la ciudad, ante todo, y también de la región. Prefiere seguirlas viendo como un entorno amurallado, se defiende el territorio propio como el que defiende su casa y la intimidad que en ella desea. Sin embargo, la ciudad es un sistema de relaciones sociales que se proyecta sobre un espacio más amplio que el contexto físico, sede de la propia colectividad. De ahí esa función polarizadora de vinculaciones intermunicipales de contenido económico, cultural, social en general. Pues bien, estamos en un instante histórico en el que la fuerza del pasado impide que vayan cuajando fórmulas intermedias, institucionalizadoras de sistemas locales de segundo grado, de áreas de influencia de las ciudades; es que esa institucionalización habría de hacerse, por ejemplo, en detrimento de los poderes territoriales que, como la región, acaban de recibir de nuevo su vestidura formal; o de las municipalidades urbanas, que ahora empiezan a disfrutar de su siempre ansiada autonomía.

Ante este vacío institucional, la única salida que queda a los agentes sociales urbanos es, precisamente, la de la planificación estratégica. Es decir, movilizar los grupos sociales secundarios, cuyo papel predominante se produce en el contexto urbano, y orientarlos en una dirección determinada, a través de un convenio, de un consenso social sobre el haz de previsiones relativas a un quehacer conjunto. De ahí la significación, en el momento presente, de este tipo de planificación. Es el complemento de planificación territorial aún demasiado pendiente de un objetivo que ha prendido en la sensibilidad colectiva: valorizar el territorio, sin perjuicio de conservarlo como un patrimonio que se ha de entregar a las generaciones futuras. Semejante tarea no impide, desde luego, que también aborde una dinámica previsible de las relaciones sociales y la prepare de modo adecuado. Pero, aún así, la planificación estratégica seguirá teniendo un sentido; sobre todo, si se vincula a la territorial; porque así encontraría el respaldo de una nueva legitimidad: la planificación estratégica viene de la mano de élites urbanas que, por el momento, no siempre consiguen identificarse con la colectividad en cuanto tal. Y es que, en su esencia, la planificación territorial es expresión de la colectividad, que debe haber participado directamente en su elaboración, y que luego queda consagrada como expresión de la voluntad de las instituciones representativas del territorio.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enríquez de Salamanca

Francisco Perales