

## Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)

Fernando de TERÁN TROYANO

*Catedrático de Urbanística, ETSAM-UPM.*

**RESUMEN:** La historia del planeamiento es tanto la historia de las ideas sobre la ciudad, como la de una práctica reguladora de su construcción y de su transformación, que pasa por elaboraciones sucesivas, en las que varían sustancialmente los enfoques teóricos y los instrumentos de actuación.

Durante el período de referencia, al hilo de la historia de España, se pueden distinguir tres grandes maneras en la concepción del plan: el plan como trazado (regulación bidimensional de varios modelos alternativos de ciudad), el plan como previsión integral (que incluye profecías funcionales, sociales y económicas), y el plan como proyecto (que reivindica beligerante y simplistamente desde la arquitectura, la primacía formal).

Lo esperable ahora es una síntesis desde la serenidad.

La institucionalización de la urbanística como disciplina autónoma, a finales del siglo XIX, se articula sobre dos bases complementarias. Por una parte, está todo un conjunto de corrientes de pensamiento sobre la ciudad, que venían produciéndose ya desde principios de siglo, estimuladas por las conmocionantes repercusiones de la Revolución Industrial. Ello alimenta una renovada conceptualización y un discurso cambiante sobre la ciudad, que va intentando comprender y dar respuesta a las situaciones que se van planteando: insuficiencia, desarticulación y deterioro de la ciudad preindustrial, ante la irrupción y el desarrollo de la industria, segregación socio económica como consecuencia de la inmigración, dificultosa incorporación de nuevos modos de transporte, modernización y extensión de las infraestructuras de servicios. Puede decirse, que se trata de un esfuerzo intelectual para entender lo que está ocurriendo, y poder aportar soluciones a los problemas que se van planteando. Esfuerzo que busca apoyo

enseguida, en el simultáneo desarrollo del conocimiento de los fenómenos urbanos, promovido desde los campos de diversas disciplinas que toman a la ciudad como objeto de sus estudios.

Pero por otra parte, está el esfuerzo de puesta a punto y de constante reajuste, de toda una serie de instrumentos nuevos, que van configurándose entonces, para la intervención práctica en la realidad urbana y en el territorio circundante. Su proceso de invención, formalización y evolución (a pesar de ese carácter instrumental) no puede ser estudiado autónomamente, como si fuese independiente del esfuerzo intelectual de comprensión a que antes nos referíamos. Este era, en cualquier caso, un esfuerzo interesado, que obedecía a los postulados característicos del positivismo (largamente mantenidos en la cultura urbanística posterior) según los cuales, sólo de un buen conocimiento de la realidad, podría derivarse una buena forma de actuación sobre ella, puesto que ésta debería deducirse de aquél.

Por ello, inevitablemente, la historia del planeamiento, entendido éste como la parte nuclear de esa institucionalización de la urbanística, es tanto una historia de las ideas sobre la ciudad, como la historia de una práctica reguladora de su construcción o de su transformación. Y difícilmente puede comprenderse el sentido y la evolución de ésta última, y de sus diferentes formalizaciones sucesivas, sin una constante referencia a la evolución de la primera.

Pues bien, se puede dejar señalado desde el principio, que la sintonía de las sucesivas situaciones culturales universales, en relación con el entendimiento de la ciudad, y de las correspondientes instrumentaciones del planeamiento, es bastante rápida y completa con lo que ocurre en España simultáneamente, a pesar de que esto último se produce dentro de un evidente retraso, en cuanto al desarrollo de la industrialización. Pero además, en algunos momentos, incluso puede hablarse de elaboraciones y aportaciones originales, propias de la cultura urbanística española.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, se producen importantes transformaciones en las ciudades españolas más dinámicas, que si bien no pueden compararse con lo que ocurre en otras naciones europeas, no pueden tampoco minimizarse. Son transformaciones que se inician muchas veces en la primera mitad del siglo, pero que adquieren plena significación en la segunda.

Muchas de esas transformaciones tienen una dimensión técnica muy visible, llamativa y caracterizadora (están ligadas a la generalización de avances tecnológicos que modifican la producción, los transportes, los materiales y las técnicas de construcción y de urbanización). Pero son sin duda más trascendentales, aquellas que aparecen relacionadas con la transformación de la sociedad, con el afianzamiento de la burguesía y el desarrollo del capitalismo. Y éstas se manifiestan más bien, en tensiones entre centro y periferia y en formas variadas de extensión superficial de la propia ciudad. Es este tipo de transformaciones el que va a provocar la aparición, también en España, de todo un conjunto de reflexiones, de propuestas y de nuevas formas de actuación sobre la ciudad, que necesita reorganizarse por dentro y ordenar su crecimiento hacia fuera. Vamos a intentar a continuación, hacer una caracterización

sintética de los rasgos más significativos, correspondientes a las situaciones culturales sucesivas que se van a dar en el período de referencia, así como a las nuevas formas de entender la ciudad y a los nuevos instrumentos para intervenir sobre ella, que van a ir apareciendo en esas situaciones.

## I. EL PLAN COMO TRAZADO

Una etapa primera de esa doble historia, que podemos suponer que llega hasta los años treinta del siglo XX, aparece dominada por tres ideas de ciudad, que se reparten su influencia, de modo contradictorio y a veces mutuamente excluyente, sobre la configuración de la práctica reguladora de la intervención.

Una se refiere a la ampliación de la ciudad existente y a la habilitación de nuevas partes de ciudad, especialmente dedicadas a la nueva clase protagonista, la burguesía, con las condiciones de modernidad, desahogo, calidad espacial e incorporación de progresismo que ella demandaba.

Otra se interesa por la mejora de la ciudad existente y, muy frecuentemente, se presenta antagónicamente con la anterior: frente a extensión, reforma interior. Reforma higienista y modernizadora de la base infraestructural, incorporadora de las nuevas técnicas ingenieriles y de los nuevos materiales. Pero también reforma funcional y estética del espacio urbano que, al mismo tiempo que lo embellece y dignifica, atiende a aspectos circulatorios y produce revalorizaciones económicas importantes.

Una tercera, ligada en alguna medida al utopismo reformista y a las experiencias semifilántrópicas patronales, alumbra una nueva forma de habitat urbano, de características naturalistas inéditas, con pretensión de ciudad alternativa y aparición de un nuevo tipo de paisaje urbano.

### I.1. Ensanche y extensión

La primera, la que trata de la ampliación ordenada de la ciudad existente, se plantea al mismo tiempo como oferta de un modelo satisfactorio de ciudad, y como procedimiento eficiente de conseguirlo. Y busca apoyo en la reiteradamente comprobada eficacia de las

retículas ortogonales, y en su históricamente demostrada capacidad, para la organización básica de procesos de urbanización. Ello tenía sus manifestaciones más claras en casi todas las colonizaciones habidas, que actuaban ahora como referencias. En muchos casos sin solución de continuidad, como algo natural que no necesitaba explicación, como simple prolongación lógica de aquellas prácticas coloniales. En otros casos, con estudiada adhesión a las mismas, de las que se haría expresa invocación justificadora, como ocurriría en el caso de Cerdá con la ciudad hispanoamericana.

Las operaciones de ampliación urbana, piezas de ciudad nueva, ordenadas y geométricas, que se yuxtaponían a los cuerpos de las ciudades antiguas, se desarrollaron en España, como en algunos otros países, en la segunda mitad del siglo XIX.

Esta forma de ampliación había existido ya antes. En el siglo XVIII había dado lugar a la aparición de nuevas piezas urbanas, en contacto con las ciudades existentes (para el desarrollo de este tema, cfr. SAMBRICIO, 1991). Por eso puede hablarse también de una cierta continuidad, que en el caso español se manifiesta además, en cuanto a la utilización de la retícula ortogonal, como continuidad con la práctica fundacional colonial americana, con la que llegó a coexistir (1). Y si bien es cierto que las últimas fundaciones dieciochescas hispanoamericanas, estaban concebidas con dimensiones reducidas y frecuentemente con bordes acotados por alamedas, paseos o murallas (*vide*: CEHOPU, 1989, final Cap. 6) —lo que estaría en contradicción con el carácter abierto e ilimitado que se ha atribuido a los ensanches—, conviene tener en cuenta, que algunos de éstos fueron concebidos dentro de la idea de ciudad cerrada, como el de Madrid, claramente ceñido por un foso y un paseo de ronda, y que, en cambio, el carácter crecedero de las ciudades hispanoamericanas, había estado presente desde el principio, como bien se ve en aquellas tempranas recomendaciones de la Corona, en las que se habla de dejar todo el compás abierto, para que si la ciudad viene

en gran crecimiento, pueda dilatarse en todas direcciones (2), como por otra parte empezó pronto a ocurrir (cfr. CEHOPU, 1989, caps. 6 y 7). Así lo entendió Cerdá cuando, en su Teoría General de la Urbanización, no dudó en señalar el carácter «admirable» de un modelo, en el que apreció «la grandiosidad de sus miras expansivas y extensas», y las «acertadas bases» que permitían la dilatación, «sin que nada impida el desarrollo ulterior uniforme» (*vide* CERDÁ, 1867, TGU, donde incluye un significativo y elogioso capítulo VII, titulado «Urbanización hispano-americana»).

Es más bien por otro camino, por donde pueden encontrarse mayores diferencias con las formas anteriores de utilización de las retículas ortogonales, que permiten identificar lo que Solá Morales llamó «la peculiaridad de los ensanches» (cfr. SOLÁ-MORALES RUBIÓ, 1982). La clave está en uno de los puntos que este autor ha señalado, dentro de esa peculiaridad: la ciudad es concebida como campo de juego, preordenado y reglado, para la actuación de la iniciativa privada, dentro de las nuevas condiciones liberales de la actuación protagonista de la burguesía. La realización unitaria de un proyecto, que caracterizaba a la anterior forma de producción del espacio urbano, es sustituida por una sucesión de etapas, en las que se separa y diferencia la ordenación del suelo, a partir de un trazado, de las fases posteriores de urbanización y edificación, reguladas sólo por la correspondiente normativa, para el desarrollo de una acción plural sobre ese trazado.

Y es que los ensanches necesitaron generar su propia metodología y su instrumentación, ya que su construcción se desarrollaba de forma diferente, por concurso de múltiples actores. No bastaba sólo la reproducción de esquemas previos de organización espacial, eran precisas normas de comportamiento nuevas para regular esas múltiples actuaciones. Y aunque esos esquemas estaban siendo utilizados en esos momentos, en ciudades europeas y americanas, lo cierto es que en España se anticipó una conceptualización específica y novedosa, y se

(1) Es un tema poco estudiado, el de la influencia que pudo tener la ciudad hispanoamericana en el urbanismo español posterior a la Colonia. A este respecto puede verse puntualmente, la influencia concreta del trazado de Buenos Aires sobre el proyecto de Cerdá para Barcelona, en Javier FRECHILLA (1992).

(2) cfr. ORDENANZA DE CARLOS V. (1523): «Que las nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta ley», recogida en la Ley I del Título VII del Libro IV de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias mandadas imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey don Carlos II nuestro señor, Madrid, 1681.

craron instrumentos y apoyos jurídicos eficaces, que eran imprescindibles para una realización que, a pesar de ello, siempre fué dificultosa y empobrecedora de los proyectos originales. La base de todo estaba en el trazado. A partir de él se construía la ciudad, pero las Leyes de Ensanche (cfr. MARTÍN BASSOLS, 1973; *idem*, 1992) arbitraron mecanismos útiles que facilitaron realmente esa realización, de modo mas eficiente que en otros países. Por eso no es de extrañar que exista entre nosotros, una antigua complacencia con esta forma de hacer ciudad. Ya en 1899 decía ALZOLA Y MINONDO, autor del proyecto de ensanche de Bilbao:

«Constituyen los ensanches de poblaciones un ramo importante de la ingeniería, en que los españoles pueden envanecerse de su iniciativa y previsión», ya que «aventajamos a los países extranjeros, y especialmente a Francia, en el mecanismo de los ensanches, que desconocen casi en absoluto» (ALZOLA, 1899).

Tal vez sea por ello, el momento de objetivar su tratamiento historiográfico, sin negar la importancia de lo que suponen, tanto los ensanches en si mismos, como lo que representan, en cuanto aportación original y valiosa a la construcción de la urbanística. Pero de ningún modo puede sostenerse, como se ha hecho, que fuera un procedimiento perfectamente definido, que siguieron las principales ciudades españolas. A principios del siglo XX, apenas llegaban a una treintena las poblaciones que lo habían iniciado, (luego hubo pocas mas que lo hicieran, puesto que la aprobación del Estatuto Municipal en 1924 introdujo una nueva forma de actuación, a través de los «planes de extensión»), y entre ellas, sólo había algunas de las demográficamente mas significativas (Barcelona, Tarragona, Valencia, Murcia, Pamplona, Bilbao, La Coruña, Vigo, Gijón, Santander, León y Madrid), lo que supone un uso real bastante reducido de tal procedimiento, en relación con el conjunto urbano del país. Por eso puede hablarse mas propiamente de una aportación conceptual, metodológica e instrumental, con algunas realizaciones de lenta y dificultosa realización, que de una experiencia generalizada.

En cuanto a la experiencia del Planeamiento de Extensión, que muchas ciudades realizaron a partir de 1924, cuando

se aprobó el Estatuto Municipal que lo definió y lo introdujo como una nueva forma instrumental, puede decirse que se trataba también de una forma de ampliación ordenada. Pero era una forma mucho mas expeditiva que la de Ensanche. Una vez abandonada la excepcionalidad que caracterizaba a éste, que requería siempre la iniciativa estatal, las operaciones de extensión quedaban en manos de los ayuntamientos. También ahora se trataba de añadir nuevo espacio urbano al existente, sólo que ahora esto ya no había que hacerlo sobre una única superficie, como en el Ensanche, si no que podía hacerse en piezas diversas, de diferentes características, aunque siempre sobre trazados que el propio plan proporcionaba, obligando a los propietarios del suelo a establecer acuerdos entre si, por formas parecidas a las introducidas en la legislación de Ensanche, y a ceder la parte correspondiente para el paso de las calles. Lo que estos planes no proporcionaban era el suelo para los equipamientos sociales y para cualquier uso no lucrativo. Y este tipo de plan estuvo funcionando, hasta que llegó el nuevo modelo de instrumento que introdujo la Ley del Suelo en 1956. Y los «planes de extensión» sirvieron para acoger el crecimiento urbano de la posguerra, y en muchas ciudades prolongaron su eficaz procedimiento de producción de ciudad, caracterizado por un trazado y una normativa para edificar sobre él, hasta mucho después de aprobada esa modificadora Ley.

## 1.2. *City Beautiful*

Pero había una segunda línea de pensamiento sobre la ciudad que, como dijimos, trataba de dignificar el espacio urbano existente. Se planteaba la conversión formal de éste (mas allá de la mejora de su soporte infraestructural y sanitario), con apoyo en elementos característicos de la ciudad barroca o neoclásica, que habían nacido mucho tiempo atrás, para atender a propósitos parcialmente semejantes (la dignificación y refuncionalización de Roma por los Papas) a los que ahora se planteaban. El caso estelar de la transformación de París por Haussmann, convertida en modelo universal, inspirará durante mucho tiempo, muchas ambiciosas o modestas reformas urbanas, dando lugar a unos procedimientos formales

de intervención muy generalizados (que serían, fundamentalmente, ensanchamiento de calles, apertura de plazas e introducción de avenidas diagonales convergentes) que, antes que de cualquier otro modo, se plantean a través de un trazado. En América los manejaría desenfadadamente Burnham y todo el movimiento de la *City Beautiful*, contribuyendo poderosamente a su universalización. Y podemos ver cómo persiste el planteamiento doblemente antagónico (no sólo se trata de reforma frente a extensión) respecto a la otra línea de pensamiento anteriormente comentada. Si en América operaba, no sólo la prestigiosa tradición barroca europea, si no también el más cercano y reciente ejemplo de Washington, (superposición de monumentales convergencias de origen barroco, sobre prosaicas retículas de origen colonial), en la propia Europa, la exaltación revalorizadora de esa idea barroca del espacio, llevaría a la condena de la retícula ortogonal, como se pondría de manifiesto en el paradigmático caso de Jaussely contra Cerdá, en ocasión de la remodelación propuesta por el primero al Ensanche del segundo, superponiendo un espectacular juego de avenidas convergentes y plazas monumentales a la cuadrícula, según un nuevo trazado de la ciudad.

Pero la línea de tratamiento dignificador de la ciudad, tendría, por lo general, manifestaciones más modestas en las ciudades españolas. La legislación de Reforma Interior (*vide* BASSOLS, 1973), proporcionaba las bases instrumentales para este tipo de intervenciones. No contribuía a organizar el crecimiento, ni a solucionar el problema de los desbordamientos periféricos incontrolados, causados por la demanda de vivienda modesta, que los ensanches no atendían. Pero daba posibilidades para realizar las operaciones de reacondicionamiento de los espacios centrales. Preocupaciones higienistas ante condiciones de deterioro o insalubridad de esos espacios, junto con razones de embellecimiento, o propósito de mejora del sistema circulatorio, serán motivos invocados para plantear unas transformaciones que, por otra parte, surgen claramente como operaciones de reconversión de rentas de posición, en lugares privilegiados de la ciudad, y que instrumentalmente se resuelven con un trazado. Es así como se produce el capítulo de las «grandes vías» que en algunas ciudades españolas se inicia a finales del siglo XIX y

que continuaría a lo largo de la primera mitad del XX.

De 1879 es, en efecto, el proyecto de las tres grandes vías de Barcelona. De ellas, sólo una, la actual Vía Layetana, llegaría a ser desarrollada a partir de 1908, estableciendo la conexión de la ciudad antigua con el ensanche y proporcionando una gran oportunidad de revalorización inmobiliaria, que permitió la construcción de un buen conjunto de nuevos grandes edificios en sus márgenes.

En Madrid, la apertura de la Gran Vía se inicia en 1910, si bien venía gestándose desde mucho antes. Su intención era rasgar el tejido de la ciudad antigua para establecer una amplia comunicación transversal, apoyándose en el negocio inmobiliario de la revalorización de los solares contiguos.

Estas dos operaciones, creando dos arterias nuevas, funcionalmente justificadas, que son al mismo tiempo ejes comerciales y burocráticos de prestigio, abren ese capítulo que decíamos, por sus repercusiones en otras ciudades. Unas veces serán proyectos específicos, en los que la reforma interior se circunscribe a esa operación, y otras veces la gran vía forma parte de un conjunto de modificaciones que constituyen un plan de reforma interior más general. Unas veces se llevaron a cabo y otras veces se quedaron en proyecto. Y en algunas ocasiones, esta idea de la gran vía de prestigio, pervivirá como un anhelo municipal insatisfecho y aguardará aplazada durante mucho tiempo, pues existen casos de realización tardía, ya en la segunda mitad del siglo. Grandes vías planteadas e iniciadas en el período que ahora consideramos son las contenidas en los planes para Bilbao (1923), Zaragoza (1925), Murcia (1926) y Valencia (1928).

### 1.3. Ciudad Jardín

La tercera de las líneas aludidas, de pensamiento sobre la ciudad en este período, se diferencia claramente de las anteriores. Frente a la disyuntiva entre extensión o reforma interior, que están referidas a la ciudad existente, se plantea la posibilidad de una ciudad «otra», de una ciudad diferente. Se trata de una verdadera alternativa a la ciudad histórica. Se trata de una ciudad nueva, en otro sitio, con una forma distinta, no tradicional, de espacio urbano basado en el encuentro de ciudad y naturaleza. Se trata del

invento de un tipo de ciudad que no ha existido antes: la ciudad-jardín, para la que se ensayan nuevos tipos de trazado, de carácter fluido o paisajista, acordes con el uso generalizado de la vivienda unifamiliar y la presencia constante de la vegetación.

Ensayada a pequeña escala y sin verdadera autonomía urbana, en las colonias obreras de algunas grandes empresas industriales, su rápida aceptación universal a partir de la obra de HOWARD (1898), indica el alto grado de receptividad previa existente hacia esta alternativa de ciudad, en la que resonaban estimuladamente, todos los ecos naturalistas e higienistas de las mas recientes utopías.

Pero en realidad, lo que se generaliza, salvo en casos muy contados de creación de verdaderas ciudades nuevas en muy contados países, no es una ciudad alternativa, si no una forma diferente de extensión, de ampliación de la ciudad existente, si bien con una forma alternativa de organización del espacio: la que resulta de la utilización sistemática de la vivienda unifamiliar con huerto o jardín. Así, cuando a propósito del crecimiento de Madrid, se hable en los años veinte y treinta, de «extensión discontinua», para aludir a formaciones periféricas separadas del casco urbano, (precisamente concebidas como fragmentos de ciudad jardín), se estará reconociendo ese carácter de ampliación, de extensión. Y así, la novedad se quedará en la forma interna diferente de esos fragmentos de espacio urbano así ampliado, en su trazado y en su tipología edilicia, y a veces en su falta de contigüidad con la ciudad existente, pero sólo excepcionalmente llevará a la aparición de una nueva ciudad.

El tema está directamente relacionado con el apremiante de la vivienda obrera que, en España, había empezado a ser mínimamente atendido desde finales del siglo XIX, y estaba recogido como preocupación, en los proyectos de legislación de reforma social, al menos desde 1883. Por otra parte, a nivel privado, habían aparecido entidades de no muy importante acción, como la Constructora Benéfica de Madrid, que funcionaba desde 1875. La creación del Instituto de Reformas Sociales en 1903, impulsará la aparición de las sucesivas Leyes de Casas Baratas de 1908, 1911 y 1921. Estas dieron lugar en la realidad, a la creación de algunos conjuntos de viviendas modestas, que en forma de peculiares barriadas de arquitectura seriada, aparecieron entonces en las periferias de

muchas ciudades españolas. Constituidas generalmente por pequeños bloques de una sola planta, en elementales formaciones paralelas, o en manzanas cerradas de bloques-patio, el objetivo de disminuir costes era demasiado condicionante y está demasiado patente en los resultados. Cuantitativamente, la experiencia es mas bien reducida en número de actuaciones y en importancia de las mismas.

Pero simultáneamente con esto, se desarrolla el variado panorama de las colonias ajardinadas que, acogiéndose o no a esa misma legislación, y a veces con evidente fraude de la misma, fueron dirigidas fundamentalmente a la clase media. En ellas está mas patente la influencia de los «garden suburbs», que de la Ciudad Jardín de Howard (a pesar de que se presentasen siempre como «ciudad jardín»), y están relacionadas con las contemporáneas experiencias británicas y francesas más comunes, y no con la excepcionalidad de Letchworth, verdadera ciudad nueva. Pequeñas incrustaciones de ciudad jardín, aparecen hoy en casi todas las ciudades españolas, procedentes de aquella época, en que todavía ocupaban posiciones periféricas o exteriores.

Pero no se puede pasar por este capítulo de la historia, sin tener un recuerdo para una notable aportación original española: la peculiar forma de ciudad jardín que ideó y desarrolló Arturo Soria en Madrid, a partir de 1882, es decir, antes de que la obra de Howard popularizase y universalizase el tema y, además, insertando el nuevo modelo de espacio urbano-jardín, dentro de la ambiciosa visión de ordenación territorial condicionada por la movilidad, que fue su fecunda gran aportación a la historia del pensamiento sobre la ciudad. Ello, en cierta medida, desborda los planteamientos característicos de la etapa que estamos ahora examinando, al considerar a la ciudad que propone, no sólo en sí misma, si no también, aunque sea de modo muy esquemático y elemental, en relación con todo el entorno territorial del que forman parte, tanto ella como las ciudades existentes.

Y no puede decirse otro tanto, de la también esquemática visión territorial de Howard, porque su diagrama de ciudad nueva, a modo de constelación formada por el núcleo central y los satélites, es un pequeño microcosmos autónomo, una unidad en sí misma, sin referencia al territorio. Sólo mas tarde, será ese diagrama utilizado para

interpretar la realidad de una ciudad existente, en su relación con las poblaciones menores próximas, y propuesto como modelo de planeamiento para el conjunto. Pero eso ya no tiene nada que ver con Howard y pertenece al próximo capítulo.

Pero por otra parte, ocurre que la propuesta de Soria, aunque era una apuesta por una ciudad alternativa, que él mismo consideraba como un invento, y aunque él estaba beligerantemente comprometido contra la reforma interior y contra la extensión de las «ciudades-punto» del pasado, para concentrar el esfuerzo en la aparición de esa nueva ciudad diferente, se quedó también, en realidad, muy lejos de ello. Su única realización material, la Ciudad Lineal de Madrid, no pasó de ser, también ella, una extensión mas, aunque con originales características de organización funcional, que se expresan también a nivel de trazado (*vide* TERÁN, 1968).

Pues bien, si se considera atentamente todo lo anterior, se puede decir que por debajo de la heterogeneidad de esas ideas de ciudad, (reformada internamente, o extendida con una u otra forma de trazado y de edificación), existe una coincidencia básica que redundaba sobre la concepción de los instrumentos proyectuales que se requerían para su realización. Coincidencia que se aprecia mejor comparando esa concepción, en la que juega papel tan predominante el trazado bidimensional, con la que aparecerá en la etapa siguiente de esta historia, la que se irá definiendo en los años veinte y treinta. Porque será entonces cuando se empiece a plantear el plan, no tanto en función de la importancia de unos trazados, capaces de organizar en planta (que la edificación irá rellenando) nuevos pedazos de ciudad, si no como una previsión completa para la vida de la ciudad en el futuro, que descansa sobre una nueva manera de ver y de pensar la ciudad. Integral en cuanto a la realidad espacial, vista como una compleja totalidad formada por elementos muy heterogéneos pero interdependientes, que requiere una consideración de conjunto, una visión estructural que exige el conocimiento de las interacciones entre esos elementos, y que es mas importante que cada uno de tales elementos. E integral también, en cuanto realidad social y económica, que necesita ser entendida globalmente, porque se la concibe como un todo orgánicamente articulado, funcionalmente unitario, dotado de una

estructura social, (no sólo física) cohesionadora. Y ello es muy distinto de lo que ocurría en la primera etapa, a la que nos hemos estado refiriendo, en la cual estaba ausente esa visión de la ciudad como totalidad y, consecuentemente, la intención de tratarla a través de un instrumento de intervención global. No había habido intento de ordenación total de la ciudad. Había añadidos, había operaciones acotadas internas, había yuxtaposición de piezas nuevas (grandes o pequeñas, ensanches o extensiones, continuas o discontinuas, en ciudad compacta o en ciudad jardín), o bien, en la práctica cotidiana se producía un crecimiento simplemente aditivo, casa a casa, que se generaba sobre un trazado a través de un procedimiento de producción de ciudad, cada vez mejor reglado. Este se había beneficiado en su definición, de las formas de gestión introducidas en la legislación de ensanche, y mas tarde, de la sistemática elaboración germánica, codificada y difundida en los famosos manuales de principios de siglo. De ellos pasaría a configurar en buena medida, la práctica de la cotidiana actuación de muchos ayuntamientos españoles, que en estas décadas elaboran sus Ordenanzas Regulatoras. Pero, incluso en este caso, la base instrumental fundamental de la intervención, seguía siendo el trazado. Un trazado proporcionado por los planes de ensanche, por los planes de reforma interior o por los planes de extensión, y en algunos casos, por improvisados alargamientos de los mismos.

## 2. EL PLAN COMO PREVISIÓN INTEGRAL

La evolución que conduce a sustituir al plan como trazado, por el plan como previsión integral, no empieza a adquirir consistencia, hasta que se hace muy perceptible la insuficiencia instrumental de las herramientas adoptadas (planes de ensanche y planes de reforma interior), y la insuficiencia conceptual de las ideas de ciudad que están debajo.

Insuficiencia operativa instrumental, porque en la ciudad y en el territorio que la rodea, estaba apareciendo un conjunto de hechos nuevos para los que esos instrumentos no tenían respuesta. Singularmente para la demanda de vivienda modesta, y para la formación incontrolada de extensiones

urbanas, al margen de los procedimientos normados y autorizados. Y tampoco para la demanda de suelo especial destinado a uso industrial, o a los nuevos equipamientos, o a la ampliación y modernización de las redes de servicios. Y entonces vendrá una renovada secuencia de intentos para la comprensión de esa nueva realidad, con la pretensión de basar en tal comprensión, nuevas formas de intervención sobre esa realidad, que ahora deberían tener ambición de globalidad.

La evolución se percibe bien a través de las formulaciones y de las declaraciones que se van produciendo al avanzar la nueva etapa, (desde finales de los años 20) muy frecuentemente con expresa referencia crítica a la etapa anterior, y en contraposición a las enunciaciones que habían sido dominantes en ella. Porque se empieza a utilizar ya en tales enunciaciones, ese recurso que acompaña a menudo a las afirmaciones inseguras, que consiste en la negación vehemente y el rechazo radical de lo anterior, para procurar la afirmación de lo nuevo. De ello hay mucha constancia posterior, en la sucesión de etapas por las que ha pasado la reciente cultura urbanística. Esta, que entonces se va a ir tiñendo poco a poco de actitudes científicas, acabará asumiendo la necesidad de la refutación de lo anterior como única forma de avance, asumiendo la actitud típica hasta ahora de la construcción de los saberes científicos. Pero lo malo es que ese hábito, que en todo caso puede ser justificable en la construcción del conocimiento, es traspasado al terreno de la intervención, porque ésta va a ser entendida cada vez más, como una tecnología de base científica, apoyada en ese conocimiento, deducida de él, determinada por él, y menos como una actividad creativa que se mueve, inevitablemente, con grandes márgenes de indeterminación.

### 2.1. Cientificación

Así es como, ya en los años treinta, empieza el cambio. Del tratamiento de la ciudad simplemente a través de una planimetría, que va a generar una volumetría por mediación de una normativa, se pasa a la pretensión de la organización completa de la ciudad y del territorio, en función de la organización de la vida colectiva. La concepción del plan va a ser enormemente diferente, en correspondencia con una manera de acercarse al entendimiento

de la ciudad que también es muy diferente. Recordemos brevemente, algunos rasgos caracterizadores de la evolución y de la nueva situación cultural general, para reconocerlos en la situación española.

Un rasgo muy visible es que el planeamiento se distancia, de manera muy clara, de la cultura arquitectónica, de la ingeniería y de la edificación, para plantearse la intervención sobre la ciudad, como una actividad que implica a los aspectos socio económicos, mas allá de lo espacial. Así, por una parte, se pone en relación con la economía del territorio que rodea a la ciudad, e incluso con la de toda la región y, a partir de ahí, con la política económica nacional. Por otra, con las aspiraciones y metas sociales de la comunidad. Por eso, la actuación, que ahora debe incluir la colaboración de nuevos profesionales de las ciencias sociales, debe iniciarse con el estudio omnicompreensivo, de cuantos aspectos de la vida comunitaria puedan ser investigados en su relación con el territorio, para poder plantear una organización o reorganización sistemática completa, a partir de su conocimiento.

Al principio bastaba con el conocimiento de algunos de los factores que contribuyen a determinar la situación y su posible evolución. Sobre ello se articulaba la «información urbanística», (en la terminología que se usó en España, para designar al *survey* que se había entronizado a partir de las ideas de Geddes en la práctica universal), pasando a ser parte inexcusable del procedimiento «científico» que se iba imponiendo como ortodoxia, y a estimular el desarrollo de los métodos cuantitativos. Ello desembocará más tarde, en el culto de la información por sí misma, y ya en los años sesenta, en los espectaculares montajes de bancos de datos urbanos. Pero conviene recordar el papel que se asignaba a esta información, en la elaboración del plan. Su pretendido carácter objetivo permitía negar la relación previa entre el método de análisis y los propósitos del plan. Estos se suponían definidos, sólo después de que el análisis hubiese proporcionado sus datos y se hubiese podido, con base en su síntesis, pasar del análisis al proyecto.

Esta pretensión de objetividad, según la cual las decisiones del planeamiento estarían deducidas y determinadas por la información de modo prácticamente automático, conduce inevitablemente a entender todo el proceso de planeamiento, como una producción

tecnológica, apoyada en un conocimiento científico, según el modelo de cualquier tecnología al uso, de base científica. Esta actitud, que se generaliza en los ámbitos profesionales en esas fechas, con carácter incuestionable, desemboca lógicamente en la pretensión de modelizar matemáticamente la ciudad.

Todo ello está directamente relacionado, con el proceso de afirmación de la propia científicidad, que desde los años cincuenta, venía produciéndose en las ciencias sociales, con el sustancial apoyo proporcionado por el neopositivismo, y el modelo de ciencia que éste había consagrado. Y en ese contexto, se produce en el terreno de la cultura urbanística, aquella ilusionada inmersión en la investigación estructuralista y sistémica, apoyada en el auge cuantitativista e informático, con la esperanza de encontrar las leyes científicas generales, explicativas de la organización del desarrollo urbano, cuyo conocimiento y manejo iban a llevar a una tecnología incuestionable para la intervención. Y acompañando a esta orientación, se produce lógicamente, un distanciamiento de los aspectos formales del espacio urbano. La atención estaba puesta en otro nivel. Eran otros aspectos de la realidad urbana, los que suscitaban la mayor curiosidad, porque eran los problemas de la movilidad y de la localización de las actividades, y los de las interacciones entre ellas, los que más preocupaban de cara a la mejor organización global de la ciudad.

A nivel internacional, fue aquella una época extraordinariamente rica en investigación, que acabó demostrando la inviabilidad de su propio proyecto: la explicación científica completa de la realidad urbana y su funcionamiento, su modelización y la obtención, a partir de ello, de la ansiada metodología segura para la intervención. En España, las repercusiones de todo esto fueron fundamentalmente dialécticas, aunque también dieron lugar a las correspondientes hipertrofias de los aparatos informativos, de muchos organismos de la administración, y a esterilizantes esfuerzos para aproximar la práctica del planeamiento, a esa metodología de base científica, que nadie sabía bien como utilizar, ya que estaba sin acabar de definir y sin probar. En realidad, todo se quedaba en revestir al plan con un lenguaje y con un ropaje de apariencia científica, con el que se pretendía justificar más convincentemente las

propuestas, gracias a la autoridad de la reverenciada científicidad, y al apabullante despliegue tecnológico de la información. De aquella época se puede recordar la escasez de verdadera reflexión, (aunque ciertamente la hubo y muy respetable, a niveles individuales), y por el contrario, la frivolidad general, y un cierto papanatismo crédulo, beligerantemente descalificador de cualquier actitud que no asumiese el entusiasmo ante el cuantitativismo y la modelización. Pero pensando en esa reflexión individual seria, sintonizada con el momento cultural universal, creo que se debe señalar, ahora que sus propios protagonistas parece que se avergüenzan de ella, que aquello no fue una incomprensible veleidad, si no una justificada aventura intelectual, inmersa en el momento cultural general, que era bastante lógico explorar desde una disciplina viva y en constitución.

## 2.2. Desarrollismo

Pero ahora hay que tener en cuenta otro aspecto de la cuestión, para entender lo que ocurrió en aquellos años. Y es que, coincidiendo con este cambio en la dimensión teórica de la visión de la ciudad y en la metodología del plan, se estaba dando históricamente el momento de las mayores expectativas de crecimiento económico sostenido (recuérdese el famoso y equivocado alegato de Herman Kahn) (*vide* KAHN & WIENER, 1969). Ello conducía al clima optimista de los grandes desarrollos cuantitativos, que iban a acoger magnitudes procedentes de simples extrapolaciones al alza, que luego se mostrarían completamente equivocadas, pero que tenían su formulación fuera del planeamiento. Este no hacía si no aceptarlas y reflejarlas en extrapolaciones para la ciudad. Por ello, la metodología del «planeamiento científico» de los años sesenta, irá siempre asociada con las desmesuradas previsiones superficiales de los planes del momento, generosamente dotados de amplias reservas para el crecimiento, y de deslumbrantes redes infraestructurales nuevas, de costosa ejecución, para atender a la creciente movilidad de la inminente llegada de la sociedad de la abundancia y el ocio. Conviene recordar, al considerar este aspecto en sus manifestaciones en el urbanismo español de la época, que se trata de un

enfoque universal, avalado por la investigación mas avanzada, y que sus repercusiones en el planeamiento, fueron semejantes en todos los países. Si la situación española, por razones económicas y políticas nacionales, es pródiga en ejemplos caricaturescos de ese tipo de desmesuras, no puede desconocerse objetivamente, que también pueden encontrarse muestras en el planeamiento de entonces de cualquier nación europea. Un caso claro de ello es, por ejemplo, el plan de Milán de aquellos años sesenta, con enormes previsiones de crecimiento territorial, surcadas por nuevas carreteras y canales de navegación, que el plan siguiente tuvo que recortar y suprimir.

### 2.3. Nueva visión, nueva instrumentación

A todo esto corresponde cronológicamente que, desde los años cuarenta, había ido adquiriendo una nueva formalización, la configuración instrumental del plan. A la nueva visión de la ciudad en el territorio, como una gran unidad estructural, económica y social, naturalmente articulada, corresponde un tratamiento globalizador, que se formula también a su vez, en términos que son estructuralistas: localización zonificada del reparto de actividades, y organización de redes infraestructurales, al servicio de sus interrelaciones, a través de la movilidad. Y a esta visión estructural global, se subordina cada fragmento urbano, entendido como pieza engarzada en el todo, con su papel específico en el funcionamiento general. El plan global, necesariamente abstracto, se desarrollará en planes menores para esos fragmentos, que abordarán su tratamiento detallado. Se institucionaliza así el planeamiento jerarquizado en niveles operativos descendentes y subordinados. Indebidamente, el planeamiento de ese segundo nivel, se contagia frecuentemente del tratamiento estructural, descuida los aspectos morfológicos y abandona la configuración formal del espacio urbano local.

En España, los antecedentes de un planeamiento global, con visión integral de la ciudad en el territorio, se remontan a los años veinte, si olvidamos la esquemática anticipación de Arturo Soria. De entonces quedan testimonios de la preocupación incipiente. «Obedeciendo a una visión de conjunto, de modo que cada uno de los

elementos que constituyen unidos una urbe moderna, formen un todo armónico» (*vide* BASTIDA, 1923). «Una idea de conjunto es aplicada a todo el territorio, al cual se quiere hacer vivir armónicamente» (cfr. RUBÍO Y TUDURÍ, 1926). Y de entonces es también el principio de su aparición en los planes. En primer lugar, y aún mas tempranamente, está el antecedente histórico del Plan de Enlaces de Jaussely para Barcelona, de 1903, que mas allá de las espectaculares propuestas de reforma interior, contenía una cierta ordenación del territorio circundante a la ciudad y al ensanche, y un tratamiento de las conexiones de Barcelona con los pueblos de alrededor (puede seguirse la evolución del Plan de Jaussely y su reelaboración en 1917, en: FONS MUNICIPALS, 1985). Mas adelante, se percibe con mas claridad la difusión de esa visión globalizadora de la ciudad, en toda su complejidad unitaria y en su relación con el territorio. De 1923 es la propuesta de un «Plan de Enlaces de Bilbao con los pueblos colindantes», probablemente influida por la reelaboración del de Jaussely en 1917. Y en esa misma fecha, aparece la conocida propuesta, que ya hemos citado, que incluía una «expansión discontinua» para Madrid, en la que se planteaba, aunque de modo muy esquemático, la posibilidad del desarrollo de la ciudad, no como una superficie compacta, que se amplía al añadirle piezas nuevas o al correrse el borde hacia fuera, si no en fragmentos no adyacentes. Lo cual obligaba a prever el adecuado sistema de enlaces viarios de todo el conjunto (está contenido en P. ARANDA, 1924).

Estas ideas tienen un desarrollo mas detenido en la propuesta de aquél Plan de Extensión, que no llegó a aprobarse, que contenía un esquema de inserción de Madrid en un tratamiento regional. Se recogía así la problemática del «regionl planning», que ya estaba lanzada en Inglaterra y en Estados Unidos, como puso también de manifiesto el Congreso Nacional de Arquitectos del año 1926, donde se abordó ampliamente el tema (se puede ver un resumen de las deliberaciones del Congreso, en DE TERÁN, 1978).

Poco después, la valiosa propuesta de ZUAZO y JANSEN para Madrid, en 1929, reelaborada luego por Zuazo, ofrecía felizmente un planeamiento de la ciudad inserta en el territorio, asignando un papel a los pueblos cercanos, que aparecían así, como piezas de una realidad compleja superior. Y

esta primera visión urbano-territorial de Madrid, es la que mucho después, ya en los años cuarenta, pasa a ser asumida como base para el plan realizado bajo la dirección de Pedro Bidagor, aprobado en 1946. Plan este, doblemente interesante en esta historia, tanto por la alta calidad de su propuesta ordenadora, como por establecer claramente las bases del deslinde instrumental del planeamiento jerarquizado, definiendo los niveles y grados de precisión: el nivel del planeamiento general, referido a todo el término municipal, conteniendo trazado viario principal y zonificación de usos del suelo, y el nivel del planeamiento parcial, para fragmentos urbanos limitados, conteniendo trazado viario secundario y configuración de la edificación.

#### 2.4. Institucionalización

Momento clave en la historia urbanística española, será aquel en que esta definición del planeamiento en niveles, pase a ser pieza fundamental obligada en todo el país, al quedar recogida en el código urbanístico, la Ley del Suelo de 1956, pues la racionalidad procesal que se pretendía, resultó en la práctica (sobre todo en un largo periodo inicial) de tan difícil y lenta aplicación, que generó una práctica conflictiva, responsable de la malformación de mucho espacio urbano que fue creado entonces.

Porque si en muchos de los primeros planes generales redactados de acuerdo con la Ley, continuaba produciéndose, por inercia, la aportación de alineaciones de edificación como herencia no abandonada de los planes de extensión de la etapa anterior, en otros empezó a aparecer, y luego fue haciéndose general, el tratamiento zonal sin formalización de la edificación, pues, de acuerdo con la nueva ortodoxia oficial, esta operación se remitía al momento posterior, en que se redactaban los planes parciales. Pero la tardanza en la disponibilidad de las alineaciones, hacía inoperante la existencia del plan por sí mismo, lo que condujo a los ayuntamientos encargados de aplicarlos, a agilizar la concesión de licencias de edificación por procedimientos expeditivos y casuísticos, al margen de la Ley. La forma de producción de espacio urbano, capaz de dar soporte a la pequeña inversión privada, fragmentaria y puntual, que venía siendo utilizada desde el

planeamiento de ensanche, y había seguido vigente en el planeamiento de extensión, había quedado desarticulada. Su sustitución por el planeamiento parcial previo, trataba de eliminar, a través de la reparcelación obligatoria, la ausencia de suelo para equipamientos y espacios de usos colectivos no rentables, que el procedimiento anterior no producía. Pero las dificultades de la reparcelación eran tales que el procedimiento sólo podía dar resultado cuando se trataba de actuaciones unitarias sobre piezas amplias de suelo con propiedad unificada. La nueva forma de instrumentación aumentaba así la escala de la unidad de actuación, primando la intervención de las grandes empresas inmobiliarias y de los organismos de la administración. Por eso es entonces, cuando a la forma tradicional de construcción de la ciudad, casa a casa, edificio a edificio, rellenando el trazado previo, se suma la producción de espacio urbano por grandes piezas nuevas enteras: los polígonos.

Pero también en esta escala, la configuración física de la propiedad territorial, de definición catastral, no se correspondía con la configuración del espacio urbano que proponía el plan, ya que ésta respondía a su propia lógica, la de una organización funcional independiente de la propiedad del suelo. Entonces los polígonos, que eran unidades de propiedad, no se correspondían con unidades de planeamiento, y la actuación por polígonos se convertía en una desarticulación de las previsiones de éste, rompiendo la coherencia de la ciudad proyectada, en piezas inconexas de formas incongruentes. Todos estos hechos, que derivan de la complejidad del sistema de gestión del planeamiento, de su novedad y del desconocimiento municipal del mismo, tanto como de su inadecuación a una situación en la que se requería la máxima operatividad inmediata, son responsables, junto con la corrupción municipal y su connivencia con el negocio inmobiliario, de la confusión espacial en la que crecieron la mayor parte de nuestras ciudades, durante los años cincuenta y sesenta, precisamente en los momentos en que se produjeron sus mayores aumentos demográficos e industriales. Y es así, como grandes partes de esas ciudades, quedaron marcadas para siempre, por esa fisonomía abigarrada y discordante, compuesta de piezas heterogéneas mal ensambladas, agravada por la elevación de alturas y volúmenes, que la presión de la iniciativa privada arrancaba de

unos ayuntamientos complacientes con ella. Y también por la escasa calidad de la propia arquitectura, prostituida al servicio del mas rapaz negocio inmobiliario.

A lo largo de la década de los años cincuenta, antes y después de la aprobación de la Ley del Suelo, se fué cubriendo la planificación de la mayor parte de las ciudades españolas de mas de 50.000 habitantes. Se atenía, en formas variadas, al modelo que había introducido el plan de Madrid de 1946, tanto como forma de organización de la ciudad, como en lo referente a la instrumentación operativa. Y en los años sesenta continuó vigente el mismo modelo, si bien puede señalarse que, con el paso del tiempo, aumentó el tamaño de las superficies destinadas al crecimiento. La ciudad era todavía concebida teóricamente, como una unidad fundamentalmente compacta, de perímetro bien definido, aunque en algunos casos, aparecían los pueblos próximos tratados como satélites, en un ensamblamiento urbano territorial. La zonificación seguía actuando como radical segregación de usos. Pero al final de la década, empezará a aparecer aquel otro tipo de plan que, para ampliar aún mas las áreas de expansión, utiliza disposiciones diferentes, pues empezaba a parecer injustificable la hipertrofia del plano radioconcéntrico. Así, la propuesta de un crecimiento «en paralelo», aparece en el caso de Zaragoza (1968), mientras que en el de Valladolid (1970), se utiliza el «crecimiento direccional», concentrado en una sola dirección.

Por lo que respecta a la escala del diseño formal, remitido al nivel del planeamiento parcial, puede decirse que en los años sesenta se inicia la crítica de las ordenaciones repetitivas de bloques aislados, la «edificación abierta», que como herencia banalizada del racionalismo, se había adoptado en el periodo anterior, una vez superados los casticismos de posguerra. Pero esta crítica no afecta entonces, de modo significativo, a la continuidad del uso sistemático de los bloques de doble o quintuple crujía, de probada eficacia económica, separados por espacios poco definidos, de escaso o nulo tratamiento. La generalmente reducida calidad de la arquitectura, es tanto o mas responsable que el inoperante planeamiento y que el desabrido diseño, de los malos resultados globales de toda esa gran cantidad de espacio urbano nuevo que se produjo en ese periodo.

## 2.5. Reajuste

En la década siguiente, la de los setenta, tiene lugar un intento de reajuste realista de la concepción instrumental del planeamiento, para ponerla algo mas de acuerdo con la realidad del proceso de urbanización que se estaba dando en el país. Esta parecía estar caracterizada por esa inoperancia del planeamiento para controlar realmente las consecuencias sobre la ciudad, de la creciente orientación liberalizadora de la política económica.

La necesidad de una nueva forma de entender el instrumental del planeamiento, se venía manifestando en la práctica a través de algunos intentos de difíciles innovaciones, en planes de la primera mitad de la década. Dentro todavía de las limitaciones impuestas por la Ley del Suelo de 1956, se proponían formas de disminuir el exceso de determinismo. Se buscaba la forma de que el plan pudiese ofrecer posibilidades alternativas de desarrollo. Ello suponía, tanto la aceptación de un nuevo modelo de ciudad mas aleatoria, como la iniciación de un nuevo modelo de plan, que asumiera un cierto grado de indeterminación.

Ello condujo en aquellos momentos, a una profundización cultural y metodológica en la concepción del planeamiento, apoyada en el análisis de su funcionamiento real en la experiencia existente, y llegó a producirse un acuerdo, en medios profesionales convocados por la administración, sobre la conveniencia de formas mas flexibles y menos rígidamente deterministas de planeamiento (puede verse en detalle este proceso en TERÁN, 1978).

En línea con esas ideas, se preparó la reforma de la concepción e instrumentación del planeamiento, dentro de una revisión de la Ley. Desvirtuada por la inercia conservadora administrativa, acabó siendo aprobada en 1975, configurándose un nuevo tipo de plan, en el que resultaba fundamental la introducción del suelo clasificado como «urbanizable no programado», para que actuase como receptáculo variable, capaz de acoger un margen de actuación aleatoria. Pero las posibilidades de un «planeamiento flexible», que hubiera podido derivarse de ello como corolario de una experiencia histórica, (que hubiese ajustado el instrumento de planeamiento concebido en plena Autarquía, a la situación de liberalización económica que se estaba produciendo), quedaron prácticamente

inéditas. En parte como consecuencia de las actitudes ideológicas, incapaces de aceptar nada que sonase a liberalización, con las que llegó la izquierda al poder municipal en 1979, y en parte como consecuencia de la irrupción, también en aquellos momentos, de nuevas corrientes de pensamiento sobre la ciudad y su tratamiento, que orientarían en otra dirección la concepción teórica y la práctica de la actuación. Desde entonces, la asignatura del «planeamiento flexible» sigue pendiente.

### 3. EL PLAN COMO PROYECTO

A principios de los años ochenta, liquidadas a nivel universal las optimistas expectativas muy poco anteriores, de desarrollo sostenido que había de conducir al bienestar general, se había extendido la conciencia, de que la crisis económica iniciada en 1973, estaba determinando importantes repercusiones sobre las ciudades. Estas, en los países mas desarrollados, parecían haber entrado en una sorprendente nueva etapa de sus vidas. Los saldos migratorios habían empezado a mostrar claramente un debilitamiento progresivo y se habían alterado los comportamientos tradicionales. Lugares constantemente receptores desde el siglo pasado, de aumentos considerables de población y empleo, registraban ahora paralizaciones o pérdidas (cfr. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1988).

Muchas ciudades europeas afectadas, habían iniciado operaciones de recualificación ambiental y estrategias de retención de población y empleo, para paliar su declive. En muchos casos se estaba recurriendo a realizar nuevas operaciones de reorganización interna, ideadas como reacción sobre la marcha, para relanzar la atracción de la ciudad o de ciertos espacios de ella. Operaciones de verdadero «marketing», de venta de imagen, de oferta de potencialidades. Los grandes planes urbano territoriales anteriores, en los que estas operaciones no habían sido previstas, porque estaban concebidos con la preocupación dominante de hacer frente a los crecimientos esperados, bien fuese para acogerlos, para desviarlos o para repartirlos, quedaban desautorizados. En todas partes se inicia entonces un periodo de reflexión. Se analiza la equivocación sufrida ante el comportamiento de las ciudades (cfr. HALL, 1985). Se cuestiona la validez del planeamiento, en su capacidad

de previsión y de influencia real sobre los acontecimientos, en su concepción teórica y en sus formas de gestión. Y se inicia así una nueva etapa de la historia, que arranca de una gran decepción y de una difundida falta de credibilidad. En toda Europa, la década de los ochenta es la del repliegue para la meditación, en los ámbitos en que se desarrolla la cultura urbanística, en medio de un vacío conceptual y metodológico.

En toda Europa menos en España. Porque esta situación general coincide aquí, con la trascendental transformación política que supuso la llegada de los nuevos ayuntamientos, elegidos en 1979, y con su sensibilización a los problemas urbanos. Muy frecuentemente, estos nuevos ayuntamientos, muy presionados por las asociaciones vecinales, quieren apostar claramente por una política nueva de urbanismo, identificada con un programa de acciones muy visibles. Y a esta demanda política había que dar una respuesta técnica.

Varias líneas de pensamiento conflúan entonces confusamente, desde varias direcciones. La percepción dominante de la ciudad real era la de su falta de calidad, de su exceso de densidad y escasez de espacios libres y equipamiento, de su desarticulación espacial, de su frecuente deterioro, incluso en fragmentos de escasa antigüedad. La atención se centra, por ello, en los problemas internos de la ciudad existente, tal como venía siendo reclamado desde las muy activas asociaciones vecinales. El «urbanismo de la austeridad» acusa y ridiculiza al «urbanismo desarrollista», identificándolo con el franquismo, (bien fuese por calculada intención política o por falta de cultura y de conocimiento histórico), condenando sus grandes previsiones de crecimiento y sus «derroches infraestructurales», como si hubiesen sido producto sólo de la dictadura, y no también de una situación cultural universal. El ecologismo militante, que enarbola la bandera de la defensa del espacio rural, se alía con las derivaciones de la preocupación económica por «los límites del crecimiento». La constatación de que las ciudades, en los países mas desarrollados, han empezado a perder población, conduce a la apresurada afirmación de que las ciudades españolas no van a crecer mas y que, por lo tanto, lo que corresponde a su tratamiento, es una terapia puramente remedial de su espacio interior. Se rechaza la visión global y

estructural de la ciudad en el territorio. Expresiones tales como «estrategia territorial», o «modelo de crecimiento», son totalmente proscritas por sus evocaciones «desarrollistas».

Sí, lo fundamental era arreglar la ciudad existente, puesto que no iba a seguir creciendo. Y ello enlaza con la preocupación por la preservación del patrimonio, dentro de una revalorización de lo histórico, de cuya negación desde la mentalidad cientifista, con sus llamadas pretendidamente justificadoras a la modernidad, se habían derivado cicatrices por todas partes.

En ese contexto cultural existía un antecedente significativo, cuya importancia no puede negarse. Es una experiencia que se sitúa a caballo entre dos épocas de la historia: la realizada en Madrid en los últimos años de la década de los setenta, desde la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana. Partía ya entonces, de una comprensión de la naturaleza fragmentada (de modo aleatorio y contingente, por las condiciones del propio proceso histórico de su formación), de la compleja realidad de cualquier ciudad importante, lejos de la unidad y la coherencia estructurales, pretendidas por la manera científica de entender lo urbano. Y a partir de ahí, (hibernadas las posibilidades del plan global), aceptaba la validez de las acciones fragmentarias sobre sectores de ciudad, inaugurando la vía del «planeamiento desde abajo», y del «planeamiento por partes» que además, podía ser elaborado con la colaboración de los mas directos conocedores y usuarios de cada sector, es decir, los vecinos. Y ello no negaba radicalmente la posibilidad de ensamblar el conjunto de las acciones sectoriales, en un documento unitario sintético, que por ser «ensamblamiento» y no simple yuxtaposición, introduciría coordinación y una mínima coherencia funcional «a posteriori» en ese conjunto.

En el planteamiento general de aquella operación, y en la realización de los trabajos zonales concretos, elaborados con notable participación ciudadana, primaba la atención a los problemas funcionales, a los de déficit de equipamientos y a los de calidad material, sobre los de recualificación ambiental a través de la forma. Era mas urgente que todo un barrio no tuviese que cruzar todos los días un paso a nivel con el ferrocarril, que crearle una plaza con un templete posmodernista en su

centro. Por eso concluía en un conjunto importante de propuestas concretas de actuación para cada sector, los Programas de Acciones Inmediatas (PAI) que, de haberse llegado a realizar, habrían transformado entonces Madrid de modo muy importante. (De hecho, muchas de las transformaciones posteriores, efectivamente realizadas dentro de políticas municipales, estaban ya previstas en aquella operación). Por eso, aunque la evolución política impidió desarrollar aquel programa (no había sido lanzado por la izquierda luego triunfante), esa operación tiene una importancia histórica evidente, como antecedente de una nueva forma de entender el planeamiento, que tendría claras repercusiones en mucho de lo que después se hizo, no sólo en Madrid, e inspiraría otras experiencias importantes, como (inicialmente) la de Barcelona (cfr.: TERÁN, 1981a; *idem*, 1981b).

### 3.1. A la forma por el proyecto

Sin duda, a principios de los ochenta, la línea mas caracterizadora y dominante del momento, era la de la exaltación formalista, directamente inspirada por la precedente elaboración morfologista italiana. Sobre ella se iba a montar fundamentalmente la respuesta a la demanda política.

El tratamiento fraccionario, por partes de ciudad, que había sucedido a las visiones holísticas, se extrema en tratamiento por elementos cada vez menores. Y así la ciudad puede llegar a ser entendida simplemente como arquitectura y la arquitectura como forma. Y así se desencadena una entusiástica reivindicación del tratamiento morfológico del espacio urbano, a través de la arquitectura, como forma fundamental de actuación sobre la ciudad, como alternativa prácticamente única, frente al denostado urbanismo anterior.

Este rechazo de la visión holística, desemboca lógicamente en rechazo de la posibilidad del plan como previsión global, integral. Lo cual se produce, coincidiendo con la constatación de la inviabilidad de las expectativas de construir una metodología científica para el planeamiento urbano y la ordenación del territorio, y con la llegada de los ecos del «requiem por los modelos», que venía entonando la desencantada vanguardia investigadora, desde finales de los años setenta. Y, como también resulta lógico en

este contexto, la negación del plan conduce al proyecto.

La polémica del momento, «proyecto versus plan», la exaltación del uno y la condena del otro, «moda estúpida», según calificación lúcida, también del momento (cfr.: CAMPOS VENUTI, 1984), planteaban la muy importante cuestión de la relación entre ordenación y diseño. Pero a nadie interesaba realmente entrar en ese análisis, porque había una compulsiva necesidad de afirmar sin complicaciones, una nueva orientación indiscutible. Era mucho más sencillo y eficaz, declarar enfáticamente la imposibilidad del urbanismo y la necesidad de sustituirlo por la arquitectura.

Y es que había mucho, en la agitación del momento, de exaltación beligerante y autopromocionadora de carácter político y profesional. Se confunden entonces intencionadamente los términos y, así como llega a identificarse ridículamente, en los planteamientos más incultos y extremistas, el intento de planeamiento holístico estructural con el franquismo, se llega también a presentar la reacción fragmentario morfologista, como una aportación renovadora del pensamiento urbanístico nacional, propia de la izquierda democrática (cfr.: ZARZA, 1995). Pero además, esa exaltación beligerante y autopromocionadora era también de carácter profesional. Hablando desde dentro de aquel momento, decía en 1984 que «la tentación era muy fuerte. Demasiado atractiva como para dejarla pasar por quienes aman las actitudes polémicas y radicales, a veces un tanto exhibicionistas. Y estaba la oportunidad del vacío conceptual y metodológico. Es lógico que haya habido muchos arquitectos que hayan querido caer en ella, proclamando la muerte del plan, al rescate del protagonismo de la arquitectura, después de tantas décadas de sumisión urbanística a las ciencias sociales». Pero añadía «En muchos de sus mejores aspectos, se trata de una maniobra cultural que ayudaría a enlazar el planeamiento con el momento anterior a aquél en que empezó a producirse la cientificación del urbanismo, cuando hacer ciudad era todavía hacer arquitectura» (cfr. TERÁN, 1984). Porque ya entonces podía verse lo que había de positivo en aquella aportación morfologista, que habría que incorporar a una reflexión seria sobre la reconstrucción del planeamiento, y lo que había de injustificada proclama de destrucción de todo lo demás, incluido el propio

planeamiento, que acompañaba a esa aportación. Volvía a asomar la vieja actitud simplista, que niega sistemáticamente todo lo que no contribuya a su propia afirmación. Sólo que en esta ocasión se manifestaba con mayores dosis de dogmatismo y de exclusividad, entre exaltaciones y descalificaciones, que en algunos casos estaban ligadas a la distribución del trabajo profesional. Todo ello contribuyó a producir espectaculares conversiones y lamentables marginaciones (estas últimas entre quienes no mostraron su entusiasmo e incondicional adhesión a la nueva «ortodoxia» morfologista, porque seguían pensando que una nueva formulación del planeamiento exigía actitudes mucho más complejas y matizadas).

La operación desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, dirigida por Bohigas entre 1980 y 1987, fue sin duda decisiva para el afianzamiento de la nueva «ortodoxia». Allí se desarrolló entonces una vistosa y eficaz intervención transformadora de la ciudad, a través de una serie de proyectos puntuales de reformalización local, cuya distribución espacial se hizo sin consideración de ningún aspecto global de funcionamiento de la ciudad, si no según «una visión más interesada por la estructuración volumétrica de la ciudad que por el trazado de sus calles. Esto es, una visión de arquitecto, antes que de urbanista», porque «la ciudad se construye con arquitectura, y no con planes generales» (palabras de Oriol Bohigas citadas por LLATZER MOIX, 1994).

El éxito fue arrollador y contagioso. El ejemplo cundió y se siguió con actuaciones semejantes, aunque menos numerosas, en otras ciudades españolas. La consecuencia es que en esas ciudades, muchos espacios deslavazados adquirieron entonces definición formal y calidad ambiental, y que, en términos generales, ello supuso un enriquecimiento indiscutible del panorama urbano. Pero también es cierto que se cometieron equivocaciones, y hasta dislates dignos de una antología del disparate, en colaboración con arquitectura «postmoderna», alguno de los cuales, afortunadamente, no ha pervivido ni diez años. En otros casos, la magnitud y el coste de lo realizado van a obligar a cargar con ello.

Al cabo del tiempo, al considerar esa experiencia, lo justo y objetivo es admitir la validez de aquel programa de rescate de la forma y los buenos resultados obtenidos en

muchos casos. Pero, al mismo tiempo, señalar también lo que tuvo inicialmente de voluntaria exacerbación polémica (seguramente necesaria), lo que tuvo luego de plataforma promocionadora, y lo que tuvo finalmente de papanatismo y de gratificante sumisión a una moda, defendida con vehemencia beligerante (seguramente innecesaria). Pero lo más importante a reseñar es que, aparte de esas manifestaciones en el tratamiento formalizador de espacios urbanos acotados, su incidencia sobre el planeamiento fue mucho menos destructiva de lo que se había proclamado. Porque durante todo ese periodo, las reflexiones más serenas e inteligentes, al margen de la beligerancia de moda, desatada contra los urbanistas y el planeamiento, siempre admitieron matizaciones en el rechazo de la necesidad de los marcos generales en que insertar las operaciones puntuales. Evidentemente el propio caso de Barcelona descansaba en la existencia de un gran plan metropolitano desde 1976, que había establecido la organización general que la ciudad necesitaba, desde luego con más urgencia, más perentoriamente, que las pequeñas operaciones arquitectónicas de recalificación ambiental (3). Y cuando las previsiones fallaron o fueron desbordadas a partir de 1987, por las expectativas olímpicas, se produjo la rectificación de aquella política y se volvió a las visiones amplias, y a un planeamiento de grandes infraestructuras y equipamientos, con una nueva visión estructural de la ciudad en su territorio, plenamente contradictoria con tantas ardorosas descalificaciones de esas actitudes en la etapa inmediatamente anterior. De la misma manera, las operaciones puntuales de Madrid en la segunda mitad de la década, encuentran su apoyo en el marco global del Plan General de 1985. Y más significativo resulta aún, que desde la nueva Administración regional madrileña, el Gobierno de la Comunidad Autónoma, se acometiese la preparación de unas Directrices de Ordenación del Territorio, y luego de unas Estrategias Territoriales, desde una visión de la dimensión urbano territorial de los problemas de la ciudad, que suponía la clara rectificación de las actitudes muy poco tiempo

anteriores, mantenidas incluso por los mismos protagonistas, vehementemente negadoras de la necesidad de establecer coherencias globales previas.

La exaltación arquitectónica de los valores formales y la remisión del plan a dichos valores, llevó, en el extremo, a la producción de planes de tratamiento fundamentalmente morfológico, que eligieron el camino del diseño total. En ellos, toda la ciudad recibía definición volumétrica precisa, que podía ser incluso presentada en maqueta. Maqueta volumétrica de toda la ciudad, como en el caso del plan de Tarragona de 1982. Otros planes generales de la época, en que pueden encontrarse estos planteamientos morfológicos de diseño incorporado, son los de Málaga (1983) y Sevilla (1985). Pero frente a la negación radical de la validez del planeamiento, lo que se produjo realmente fue una ponderada dosificación de elementos estructurales de ordenación y elementos formalizados de actuación diseñada. Diseñada unas veces en el propio plan, que ofrece así grados diferentes de precisión y características heterogéneas, rompiendo la tradicional escala de niveles. Remitida otras veces a momentos posteriores, a través de instrumentos complementarios de desarrollo. Esta es la vía adoptada por el Plan de Madrid de 1985, documento de notable interés, como exponente de buena parte de los rasgos que estaban configurando una nueva formulación del planeamiento, de modo mucho menos radical y más integrador de lo que proclamaban las polémicas declaraciones contemporáneas. Otra cosa es que las equivocadas expectativas que sirvieron de base al plan, su ingenua credulidad en todos los tópicos del momento, a los cuales ya nos referimos, condujeran a su rápida obsolescencia y a la necesidad de su rectificación, que empezó sólo tres años después de su aprobación, con la modificación de su insuficiente red viaria.

### 3.2. Continuación de la historia

Para terminar hagamos una última reflexión desde la mitad de la década de los años noventa.

(3) Así lo reconoció Bohigas, en el coloquio dirigido por M. A. Baldellou, celebrado en la Universidad Menéndez Pelayo de Santander, en agosto de 1982. Y no sólo en el caso de Barcelona,

como hecho dado, si no como exigencia general de un soporte de referencia, que sólo podía proporcionar «alguna clase de plan general».

En el decenio anterior se han confirmado los nuevos comportamientos demográficos y la alteración de los tradicionales. Ello conduce a pensar que podemos encontrarnos en el inicio de esa ruptura con el pasado que ya se presentó en muchos países europeos en los años setenta, y que Peter Hall anunció como de próxima llegada a España (cfr.: HALL, 1985). No obstante, comparadas con las ciudades europeas más evolucionadas, las ciudades españolas presentan aún ( y parece que lo seguirán haciendo por bastante tiempo) los problemas típicos del crecimiento, sin que estén todavía seriamente afectadas por problemas de decadencia (pérdidas importantes de población y empleo, con obsolescencia física manifiesta) que se dan en aquellas. Informes de la Unión Europea dan cuenta de ello, incluso para Bilbao (cfr.: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1987). No obstante, si como parece lógico, más o menos tarde España va a seguir la pauta europea, hay que pensar que los problemas de descentralización espontánea y de desconcentración industrial que ya han empezado a producirse, pueden llevarnos a una situación totalmente diferente de la que nos ha estado preocupando, con graves problemas de dispersión de la urbanización por el territorio y necesidades de ensamblar esas extensiones difusas con las ciudades. Ello comporta, evidentemente, bastante más que problemas de tratamiento formal, y por otra parte, bastante más que inversiones económicas. Comporta, necesariamente, concepción y puesta a punto de estrategias voluntarias de organización funcional del espacio geográfico, para las cuales se necesitan instrumentos de planeamiento y no de diseño. Y por otra parte, está ahora ya bastante claro, que el tratamiento completo de los problemas del espacio urbano interior, no puede reducirse sólo a cuestiones de tratamiento morfológico. Lo acabamos de ver al considerar objetivamente la experiencia realizada en la propia década de los ochenta, y más claro queda si se contempla lo que están haciendo actualmente la mayoría de las ciudades importantes.

Por eso es importante saber que a estas alturas, estamos en condiciones de reconocer, que la década de los ochenta cuenta fundamentalmente en su haber, con una positiva reivindicación de los aspectos morfológicos del espacio urbano, mientras que en su deuda hay que cargar su desinterés por

todos los demás aspectos, así como su injustificada negación de validez para otros modos de afrontar otros problemas que no fueran los del tratamiento morfológico. Concurrieron muchos factores para que se produjese y triunfase tal reduccionismo, especialmente el agotamiento del proyecto científizador, el vacío resultante de ello, la demanda política de rápidos resultados visibles, fáciles de presentar y de vender, y la demanda profesional de una nueva ortodoxia reconfortante, clara y asequible, políticamente avalada y financiada, a la que apuntarse. Pero ha llegado ya el momento de deshacer el equívoco, pues ninguno de esos factores justifica que debamos instalarnos para siempre en esa simplificación, que a la hora de la verdad, o resulta notablemente insuficiente, o se contradice a sí misma. Y el equívoco es identificar el final del proyecto científizador y el fracaso de una manera de concebir los instrumentos de la intervención que estaban basados en ese proyecto, con el final de toda otra forma de entender el plan. Así lo ha demostrado precisamente la experiencia realizada en esa misma década que, ignorando de hecho las condenas del planeamiento, ha iniciado el principio de un camino que marca la superación de los errores básicos del científismo y de las simplificaciones del morfológismo, ya que en sus manifestaciones mejores, supone bastante más que entender el plan como un proyecto o como un conjunto de proyectos fragmentarios.

A nivel teórico, la duda principal está en estos momentos, muy relacionada con el planteamiento de las formas de conocimiento y de comprensión de la realidad, y en particular de su aplicación al conocimiento de la realidad urbana. Porque la ciudad contemporánea es percibida como algo globalmente incomprensible e indescriptible. De ahí la fragmentación de su realidad, como forma de abordar su conocimiento, que se hace también fragmentario. La intervención, por lo tanto, no tiene muchas posibilidades de superar esa fragmentariedad, si pretende mantenerse relacionada con el conocimiento, de acuerdo con la manera científica de pensar.

De cara al futuro, hay dos posibilidades de que pueda alterarse esta situación. Por una parte, no parece difícil que se produzca una reacción contra este fragmentarismo, y que se inicie una nueva etapa de intentos de reelaboración de conocimiento holístico. Ni la filosofía ni la ciencia van a renunciar,

seguramente, a ello. Pero, por otra parte, existe la vía de la intuición, que no necesita justificarlo todo analíticamente. Y por ese camino ya no importa la indeterminación, como ocurre en los procesos de creación artística, por lo cual la intervención ya no necesita estar totalmente apoyada en el conocimiento y justificada por él. Esto aparecería encuadrado en la línea de pensamiento que plantea la superación de la manera científica de pensar.

En cualquier caso, lo que parece seguro es que el plan, concebido sólo como proyecto basado en el fragmentarismo, ha constituido una etapa breve de la historia del planeamiento, porque el fragmentarismo es contradictorio con la propia idea de plan, y no ha quedado claro que se pueda prescindir totalmente del plan. Por el contrario, parece que la necesidad de alguna clase de plan no ha desaparecido ni va a desaparecer. Parece pues que entre afirmaciones y negaciones nos estamos acercando, y todas las experiencias dejan una parte válida para ello, a una nueva manera de entender el plan que, sin duda, va a recoger mucho de todas las experiencias realizadas, como desde luego, de la más reciente, en lo correspondiente a la atención a los aspectos morfológicos y a la asistencia fragmentaria y remedial a la ciudad existente. Pero seguramente va a recuperar

también muchos aspectos indebidamente negados o despreciados por la etapa morfologista, ya que esa negación manifiesta cada vez más claramente su carácter de exageración coyuntural (intencionadamente provocada por unos, incultamente asumida por otros) que reducía notablemente la validez de su fundamentación teórica y de su desarrollo práctico. Así, por ejemplo, la recuperación de aspectos de previsión, inevitablemente ligados a cualquier intento de preparación de futuro, tales como el de la referencia e inmersión en el marco regional, o el de la organización estructural del complejo urbano territorial en función de la demanda de transporte. Sólo que ahora, por supuesto, esa organización no se introducirá en el plan con apoyo en un supuesto orden intrínseco natural, que se podría descubrir científicamente, si no a partir de un orden artificial inventado, que se introduce creativamente. Porque el plan será concebido de modo más parecido a la anticipación imaginativa de una creación artística, que al corolario necesario deducido de una investigación científica. Y finalmente, es seguro también, que al aprender a tratar con la incertidumbre, la nueva forma de entender el plan va a reanudar por fin, la investigación interrumpida en su momento, acerca del planeamiento flexible.