

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 591-596

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.2>

CC BY-NC-ND



# El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica

Fernando DE-TERÁN-TROYANO

Dr. Arquitecto. Catedrático de Urbanismo en la Universidad Politécnica de Madrid  
Académico de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando

**Resumen:** Este artículo recoge la ponencia inaugural presentada por el profesor Fernando De Terán en el VI Congreso Internacional ISUF-H “Forma Urbana y Resiliencia: los desafíos de salud integral y cambio climático” celebrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid los días 29 y 30 de septiembre de 2022. En él se repasa la relación entre el planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica, revisando los principales hitos e ideas sobre esta cuestión desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. El artículo concluye con una reflexión crítica sobre el papel del urbanismo en el momento actual, y, en particular en el contexto español.

**Palabras Clave:** Planeamiento urbanístico; Forma urbana; Morfología; Crisis; Urbanismo.

## Urban Planning and urban form: a historical perspective

**Abstract:** This paper includes the inaugural presentation made by Professor Fernando De Terán at the VI ISUF-H International Congress “Urban Form and Resilience: the challenges of comprehensive health and climate change” held at the Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid on the 29th and

Recibido: 14.11.2022; Revisado: 18.04.2023  
Correo electrónico: [fernandodeteran@gmail.com](mailto:fernandodeteran@gmail.com)

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

<sup>1</sup> Ponencia inaugural del VI Congreso Internacional ISUF-H “Forma Urbana y Resiliencia: los desafíos de salud integral y cambio climático” celebrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid los días 29 y 30 de septiembre de 2022.

30th of September, 2022. The paper examines the relationship between planning and urban morphology from a historical perspective, reviewing the main milestones and ideas on this issue from the second half of the 20th century to the present. The article concludes with a critical reflection on the role of urbanism at the present time, and particularly in the Spanish context.

**Keywords:** Urban planning; Urban morphology; Crisis; Urbanism.

## 1. Introducción

Esta reunión de estudiosos y profesionales del urbanismo bien podría empezar señalando que en estos momentos, nos encontramos en una situación de nuestra disciplina, que se caracteriza por la preocupación respecto a la vulnerabilidad y a la insostenibilidad de esa realidad urbana que es resultado de las etapas más recientes del proceso histórico de su formación, así como por la constatación de la insuficiencia e inadecuación de la respuesta que ante ello ofrece el urbanismo.

Y estamos viendo como en esta situación, están proliferando las denuncias de la crisis disciplinar y está reapareciendo el fantasma de la muerte del urbanismo, que viene asomando desde hace tiempo con más ruido que rigor, sembrando la confusión al cargarle la responsabilidad de un complejo proceso general de base económica y política. Todavía resuena el indignante artículo de REM KOOLHAAS (1996), en el que después de hablar de la falta de control de la malaria entre los veinte millones de habitantes de Lagos, preguntaba con supuesto ingenio ¿qué fue del urbanismo?

Y en medio de todo eso, aquí estamos nosotros, iniciando este Congreso que habéis convocado sobre el tema de “Forma Urbana y Resiliencia”, supongo que, con la intención de examinar las relaciones entre ambas cuestiones, dentro de la universal tarea actual de acelerar la adopción de los llamados “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, para proteger al planeta de lo que le está ocurriendo, y dentro de ello, para proteger a las ciudades y conseguir que sean sostenibles y resilientes. Y habéis dado otro título para que yo hable aquí de “Forma Urbana y Planeamiento”. O sea que la presencia de la Forma Urbana, en ambos títulos la convierte en obligada protagonista de lo que tengo que decir, relacionando forma urbana, resiliencia y planeamiento. Lo que me exige antes de nada una aclaración de ideas, dentro del confuso panorama cultural que nos ha dejado el siglo XX.

Porque, por una parte, todo ese panorama cultural vive un proceso de pérdida de la Forma:

la Forma se diluye en filosofía, ética, estética, política, arte, ciudad, etc. dentro de un mundo cambiante, lleno de incertidumbre e inseguridad, sin certezas, sin lo que los clásicos llamaban *firmitas*. El discurso dominante habla de “frenesí de la impermanencia”, de “vigencia de lo efímero”, de “provisionalidad crónica”, de “disolución de lo estable y definido”, cuyo resultado lógico es la amorfosis. Y según se dice y se ha llegado a escribir, “la arquitectura debe asumirlo y la ciudad también”. En estas circunstancias, lo primero que resulta necesario es explicar y justificar que nos siga interesando la Forma Urbana.

Pero, por otra parte, en la región más nuestra de ese panorama cultural, sigue resonando el enorme atractivo simplificador y reductor de los morfologismos. Ya en los años 70, KRIER (1978) y otros denunciaban (con poetizada añoranza historicista) esa pérdida de la forma producida en el urbanismo a lo largo del siglo XX. Y en los 80, con la sofisticada y atractiva aportación plástica italiana, se produjo el conocido movimiento morfologista, con muy encomiables éxitos en el tratamiento fragmentario del espacio urbano interior, en medio de las reacciones en defensa de la forma del espacio urbano. Que en España dio lugar a toda una etapa característica de la historia del planeamiento, que contó con su propia glorificación por propios y extraños, a veces un tanto impudicamente narcisista y hasta corporativista. Que consiguió que nadie pueda poner en duda que la permanencia constante de la preocupación por la forma entre los arquitectos es su irrenunciable seña histórica distintiva, aplicable a la ciudad.

Pero a estas alturas no hay más remedio que preguntarse si a todos aquellos morfologismos, más o menos creativos o más o menos añorantes, que resucitaban a Hegeman (exaltador del pastiche), les interesaba mínimamente la ciudad real entera, que ya no era la ciudad histórica, e incluso si llegaron a conocerla de verdad y a vislumbrar un poco de lo que estaba ocurriendo realmente en el proceso de urbanización que ha dado por resultado la situación actual.

Supongo que el hecho de haberme pedido que inicie el Congreso se debe a que, en estos momentos, soy uno de los más veteranos profesionales vivos, de aquellos que, en este país, dedicamos nuestra actividad a lo que era una ilusionante disciplina, y que ha vivido desde dentro una buena parte de la peripecia de la misma. Pero que nadie tema que, amparándome en esa referencia a la historia, que se hace en la enunciación del tema que se me ha asignado, vaya a repetir ahora algo parecido a la historia del planeamiento en España.

La última vez que me ocupé de esa historia en un libro de 2017 (DE TERÁN, 2017), llegué hasta este momento de confusión y desconcierto en el que todavía seguimos, aunque afortunadamente, se puede decir que ha avanzado mucho desde entonces, la maduración de un nuevo panorama conceptual y operativo que se está abriendo paso, incorporando precisamente las nociones de sostenibilidad y de resiliencia, dentro del cual todo empieza a redefinirse ahora más esperanzadoramente. Pero, aunque no quiero ser pesimista, no me parece prudente minusvalorar las dificultades particulares que nos plantea, para integrarnos dentro de esa tarea universal, la bien conocida “singularidad del urbanismo español” (GARCÍA-BELLIDO, 1996), de carácter fundamentalmente legal. Dificultades que fueron meridianamente diagnosticadas por Ángela de la Cruz: “En un momento histórico en el que la sostenibilidad es la base del ideal común y en el que se demanda la reconsideración de los sistemas urbanos y su forma física, el urbanismo español sigue anclado en lo que fue forjado en la segunda mitad del siglo XIX, con un contexto socio económico y cultural muy diferente al actual. La pesada maquinaria del derecho urbanístico español requiere tal grado de transformación que, probablemente, el pánico a abandonar los ejes que le han permitido funcionar durante casi un siglo, sea motivo suficiente para paralizar cualquier iniciativa innovadora”.

Ante ello, creo que es explicable que la actividad urbanística se esté desarrollando aquí cada vez más, al margen de esa maquinaria, que oficialmente sigue siendo obligado marco y configura y define inevitablemente el desarrollo del muy extendido planeamiento vigente. Y tal desarrollo se está haciendo sustituyendo los instrumentos tradicionales definidos en ella, por las nuevas formas de intervención que han ido apareciendo por otro camino, al calor de los “planes estratégicos”, en compañía de los “planes sectoriales” (de actuación sobre aspectos que no son físicos como salud, clima, seguridad, inclusión, etc.) y del conjunto de los proyectos urbanos y de las

actuaciones de regeneración y de remodelación puntual. A las que habría que unir las incorporaciones que hizo la Ley de 2007 (refrendada en 2015) de las llamadas “actuaciones de transformación urbanística”, a la vista del uso que se está haciendo de ellas.

Todo ello está provocando la sustitución del planeamiento de la ciudad por el diseño de pedazos aislados e inconexos, internamente coherentes, salpicando un territorio de débil urbanización difusa. Y de ese modo, sin lógica espacial ni funcional, sólo comercial, se consume la desaparición, como un sueño irrealizable, de la aspiración construida a lo largo del siglo XX: la dimensión holística del planeamiento, que pretendía construir la forma de la ciudad en el territorio. Ante lo cual no tenemos más remedio que preguntarnos: ¿pero es ello inevitable?

No creo que sea producto de una nostalgia nuestra impropia echar de menos ahora, ese intento de actuar sobre la forma de la ciudad que era parte fundamental del planeamiento. Está ocurriendo cada vez más en ámbitos académicos y profesionales. Recuerdo ahora una intervención de Fernández Galiano en la Academia de Bellas Artes, condenando sin paliativos el desorden formal del entorno urbano territorial, la confusión anómica de la ciudad difusa, y la necesidad de introducir elementos ordenadores de conjunto.

Lo cual enlaza, por supuesto, con conocidos planteamientos más filosóficos, relativos a la “ilegibilidad” y a la incompreensión que se padece ante eso a lo que se ha llamado “no lugar” (AUGÉ, 1993), por estar carente de elementos identificadores, de particularidades morfológicas, característicos en cambio del llamado “lugar forma”, que actúan como hitos referenciales y pueden jugar un papel determinante en la configuración de la forma reconocible en un paisaje construido. Como es sabido, es éste, un tema que ha dado lugar a muy interesantes indagaciones y que, al adentrarse en el factor del tamaño y de la escala, ha llevado a la cuestión de la construcción mental de la forma, más allá de su percepción visual, pero a partir de ella. Y a la distinción entre Forma de la ciudad y Forma del espacio urbano, ligado a la arquitectura.

Y al llegar a este punto, creo que sí puede resultar oportuno tomar una perspectiva histórica para entender cuándo, cómo y por qué se perdió la Forma Urbana. Porque antes, las ciudades tenían forma, como vemos muy bien en los planos antiguos. Que variaba con el proceso de crecimiento, pero que existía en cada una de las fases que otros planos iban recogiendo y

permiten identificarla por yuxtaposición sucesiva. Y la historia reciente nos muestra que esa pérdida de la Forma Urbana, consumada en menos de un siglo, está directamente ligada a la historia del planeamiento.

Se puede constatar que, hasta mediados del siglo XX, estaba generalmente aceptado, que la previsión del futuro del desarrollo de las ciudades y la formulación de estrategias para influir sobre él, era en principio, la actitud obligada de los gobiernos, de acuerdo con la creencia, también generalizada en la mayor parte de la reflexión teórica sobre lo que debía ser la actitud a adoptar para obtener la manera más satisfactoria de desarrollo urbano y territorial. Y ello ocurría no sólo en Europa. Recordemos que, en 1961, pedía Kennedy al Congreso estadounidense, que se elaborase un programa de ayuda federal para la planificación urbana y metropolitana, ya que, decía: “el actual trazado del desarrollo suburbano realizado al azar, está contribuyendo al trágico derroche que se está produciendo en la utilización de recursos vitales que vienen consumiéndose”.

En el libro que antes he citado (DE TERÁN, 2017), desarrollé extensamente como no puedo hacer ahora, la confluencia de factores que hicieron cambiar esa situación en los años 60, coincidiendo con el cambio radical de orientación de la ciencia económica, y su repercusión en las políticas de desarrollo económico, con vuelta al liberalismo clásico y a la concentración industrial como forma más eficaz de acelerar el crecimiento, en contra del equilibrio territorial que había defendido hasta entonces. Recordemos simplemente que la institucionalización del urbanismo británico, reconocido como referencial en el proceso de formación de la cultura y de la política urbanística universales, había partido de un famoso Informe económico que reflejaba la posición de la ciencia económica de entonces: el famoso informe Barlow (ROYAL COMMISSION ON THE DISTRIBUTION OF THE INDUSTRIAL POPULATION: BARLOW COMMISSION, 1946) que había inspirado el plan de Londres y la creación de las nuevas ciudades inglesas, y preconizaba la desconcentración industrial y el reparto espacial demográfico. Y ello había servido de modelo inspirador en todo el mundo.

Y ese cambio resulta fundamental para entender lo que pasó. Porque desató procesos de liberalización económica en todo el mundo, con su correspondiente traducción en procesos de desregulación urbanística y de reducción de la actuación administrativa, no sólo en los Estados Unidos de Reagan y en la Inglaterra de Thatcher, sino también en los países

cuyo urbanismo llevaba tiempo bien regulado, como en Francia, que sufrió la política de la *deplanification*, hábilmente defendida (*démain l'espace*) que supuso la explosiva ocupación del suelo por una urbanización que rompía todos los controles y las limitaciones de la muy elaborada planificación urbana, y se extendían nuevos modelos urbanos: centros comerciales aislados, proliferación de vivienda unifamiliar y multiplicación del automóvil. (El número de viviendas unifamiliares construidas en Francia, empezó en 1976 a sobrepasar al de las contenidas en bloques de pisos y llegaba en 1978 al 60% del total, formando amplias suburbanizaciones inconexas).

Como además se estaba produciendo la redefinición estructural del sector industrial que siguió a la crisis de los primeros años 70, así como la revolución tecnológica de la información, que propiciaba la deslocalización y la fragmentación y la dispersión de las actividades, irrumpió en todas partes un nuevo modelo cultural de valoración del marco espacial, para un estilo de vida y de cultura dependiente de la movilidad, que estaba sostenido por un modelo político y económico de producción y consumo muy bien publicitado. Las encuestas revelaban la mayoritaria preferencia por la vivienda unifamiliar, incluyendo a España, donde se hizo entonces (por la Sociedad Estatal para la Construcción y Rehabilitación de la Vivienda) una encuesta oficial no publicada, titulada “La vivienda soñada”.

Todo lo ocurrido después no ha hecho más que desarrollar más y confirmar esa evolución mundial hacia la situación dominada y modelada por la globalización del poderío dirigente del capitalismo financiero, que ha ido imponiendo estos modelos de vida y este modelo de ciudad difusa, expresión espacial correspondiente, según dicen los analistas, Castells entre ellos (“el triunfo de los flujos sobre los lugares”), a la actual etapa de desarrollo del sistema capitalista avanzado, en el que, por su naturaleza y por la manera de producirse, se desvanece toda estructuración y todo vestigio de forma estable reconocible.

Y parece que eso es lo que se ha empezado a hacer. Siguiendo la línea universal, ese gran documento que es la Agenda Urbana Española 2019, ha identificado muy bien los problemas, ha definido el enfoque y tratamiento que requieren y ha propuesto las acciones que deben realizarse por la Administración en sus diversos niveles, empezando por los ayuntamientos, que ya han empezado a tener sus propias Estrategias de Desarrollo Sostenible,

que en muchos casos están siendo elaboradas con ayuda europea a través del Fondo Europeo del Desarrollo Regional (FEDER). Pasando por las Comunidades Autónomas que deben completar sus planificaciones territoriales, ya que estamos ante problemas supramunicipales. E incluyendo a la Administración Central que sabe bien lo que tiene que hacer. Refiriéndose precisamente al planeamiento afirma que es imprescindible tener “un marco normativo de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore la gestión” para lo que hay que “replantear sobre nuevas bases la entera planificación”, lo que claramente le compete, por encima de los 17 legisladores autonómicos.

Finalmente quisiera referirme a un tema que merece reflexión: a pesar de la crítica situación y de la incertidumbre que estamos viviendo respecto al futuro del urbanismo, y concretamente del planeamiento, y muy especialmente en nuestro país donde es imprescindible la modificación del sistema vigente, resulta que aquí se sigue haciendo planeamiento y que, aunque muchas veces se trate de ese planeamiento liberalizador al servicio del capital, algunas veces, se trata de buen planeamiento. Y resulta que algunos de los planes aprobados en lo que va de siglo XXI para ciudades españolas, demuestran que hay ayuntamientos que, sin esperar a las necesarias reformas pendientes, siguen apostando por el plan y están incorporando entre sus disposiciones, una clara atención a las directrices marcadas por los acuerdos internacionales en pos de la sostenibilidad y de la resiliencia.

Me preocupa e intriga lo que pueda quedar tras los procesos de gestión y desarrollo, de esas incorporaciones que han hecho estos planes, pero al mismo tiempo me hacen pensar en el instrumental que tenemos actualmente. ¿Realmente es todo él desechable? ¿Cuánto podría ser aprovechable de nuestra “pesada maquinaria”? Tenemos un importante marco jurídico vigente (o si se prefiere 18 con el estatal, aunque básicamente semejantes) y tenemos una práctica administrativa y social muy asentada que funciona con gran inercia. ¿Qué pasaría si no se acometiese su necesaria reforma, en vista de las dificultades señaladas, a las que habría que añadir los recelos autonómicos frente al Estado? ¿Es una alternativa real y aceptable que todo el futuro urbanismo español se haga al margen de esa maquinaria? En cualquier caso es muy posible que así sea.

Sería hermoso terminar ahora de forma optimista, apoyándome en esa incorporación de los objetivos de sostenibilidad y resiliencia que se ha hecho en algún planeamiento reciente, pero sería falso y engañoso, después de lo que he venido diciendo. Sobre todo, porque tenemos que integramos en la dimensión universal de la tarea, homologando nuestra actividad, al menos con la de la Unión Europea.

Pero sí me gustaría terminar, insistiendo en la importancia que tiene ya, que se haya hecho el reconocimiento político claro del planeamiento, y su explícita inserción en las propuestas en las Agendas para el Desarrollo Sostenible. Por eso es decisivo que las Administraciones ejecutoras se movilicen de verdad y que las Agendas no se queden en lúcidos análisis y manifestaciones de deseos. Y por eso creo que nos compete a todos ayudar a que eso sea así, por lo que sólo puedo terminar exhortando a todos a que contribuyan en sus diversos ámbitos profesionales y culturales. Es una tarea que, en definitiva, forma parte de la que consiste en poner límite a las actuales maneras adoptadas por el sistema de organización política y económica que manda en el mundo, que ha producido la pérdida de la Forma Urbana y va camino de destruir la habitabilidad. Esa tarea que, en palabras del economista francés THOMÁS PIKETTY (2014), consiste en “inventar regulaciones para el capitalismo enloquecido”.

## 2. Bibliografía

- AUGÉ, M. (1993): “Los “no lugares”, espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad”. Editorial GEDISA, 1993.
- CASTELLS, M. (1997): La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- DE TERÁN, F. (2017): “Antes de salir por la puerta del tiempo. Visión personal del urbanismo real”. Editorial Lampreave, Madrid, 2017, 416 páginas.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1996): Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº 107-108, pp. 5-13. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84116>
- KOOLHAAS, R. (1996): “¿Qué fue del urbanismo?” En *Revista de Occidente*, nº 185, 1996, págs. 5-11.
- KRIER, L. (1978): *Rational-Architecture-Rationnelle, Archives d'Architecture Moderne*, Brussels, 1978. (Bilingual French/English).
- PIKETTY, T. (2014): “*El Capital en el siglo XXI*”. Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2014.

ROYAL COMMISSION ON THE DISTRIBUTION OF THE INDUSTRIAL POPULATION (BARLOW COMMISSION) (1946): *Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Barlow Commission): Minutes and*

*Papers (Barlow Report. Report of a Committee appointed by the Lord President of the Council).* His Majesty's Stationery Office, Londres, 1946.