

# Sobre la enseñanza del Urbanismo en España

Fernando de Terán

Doctor arquitecto, catedrático emérito, miembro de la Academia de Bellas Artes, y ex director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de Madrid. Autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan: *El planeamiento urbano en la España contemporánea* (1978), *Madrid* (1992), *Historia del Urbanismo en España* (1999), *Madrid, entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo xx* (1999). Ha sido director de la revista *Ciudad y Territorio* (1969-1989).

In Spain, there has existed a widespread social acceptance of the need for Town Planning practices developed within a regulatory framework ever since the creation of the first democratic town and city councils, despite the fact that the framework has been weakened over recent years (in various spheres) to favour property development. However, the political and administrative inertia that is generated produces a constant demand for professional services, both at an urban and regional level, with the latter being undertaken by the Autonomous Regions which have performed a great deal of work in recent years.

In the absence of specific Town Planning qualifications, and given the lack of interest in planning tasks that has been common among architects for a long time now, particularly at the territorial level, interest has increased among other professionals who were already providing sectorial support in multidisciplinary teams (civil engineers, geographers, etc) but have insufficient training in planning and are therefore forced to improvise or learn as they go along.

The author argues that architects should maintain their role as town planners but that the doors should also be opened to allow other professionals to assume regional responsibilities. To do this, both architects and professionals trained in other areas should supplement their studies with a Master's Degree or third study phase which would create the new figure of *Planning Specialist*, which could be the forerunner of a new *Town Planning* qualification.

En España existe una aceptación social generalizada de la necesidad de una práctica urbanística desarrollada dentro de un marco normativo, desde la creación de los primeros ayuntamientos democráticos, a pesar de que en los últimos años (desde diversos ámbitos) se ha debilitado este marco en beneficio de la promoción inmobiliaria. Sin embargo, la inercia político-administrativa generada produce una continua demanda de trabajo profesional, tanto a nivel urbano como territorial, este último asumido por las Comunidades Autónomas que han desarrollado una gran cantidad de trabajo en los últimos años.

En ausencia de una titulación específica de urbanismo, y dado el desinterés de los arquitectos durante una larga etapa por las competencias del planeamiento, y en especial el de escala territorial, ha proliferado el interés de otros profesionales que ya venían prestando apoyos sectoriales en los equipos pluridisciplinares: los ingenieros de caminos, los geógrafos, etc., cuya formación en planeamiento es insuficiente, de modo que se ven forzados a improvisaciones o a aprendizajes forzados sobre la marcha.

El autor defiende que se mantenga al arquitecto como urbanista, pero también que se abra la puerta a otros profesionales para las competencias de escala territorial. Para ello, tanto los arquitectos como los profesionales formados en otros campos deberían complementar su formación a través de un máster o de un tercer ciclo, que generasen la nueva figura del *especialista en planeamiento*, la cual podría ser precursora de una nueva titulación de *urbanismo*.



Estas son unas reflexiones rápidas sobre un tema meditado lentamente: los problemas actuales de la enseñanza del urbanismo en España, que aparecen inevitablemente relacionados con la situación de la disciplina y del ejercicio profesional. Cuestiones éstas, que a su vez, valoro basándome exclusivamente en una visión personal, hecha de apreciaciones personales, que son las de alguien que lleva medio siglo observando el proceso que han seguido esos temas, o participando personalmente en él, directamente implicado en el mismo, profesional y académicamente, formándose directamente una opinión propia, que en algunos aspectos puede estar, tal vez, al margen de las actitudes profesionales dominantes.

Hay varios rasgos que me parecen especialmente caracterizadores de esa situación presente, y que creo que condicionan cualquier consideración que se haga sobre el futuro de la misma.

A pesar de un cierto descrédito de la política urbanística, y de la propia disciplina, al haber quedado la primera difusamente asociada a prácticas ligadas a la corrupción, y la segunda a una supuesta inanidad, me parece que, en general, el momento actual aparece claramente impregnado de una generalizada aceptación social de la necesidad de una práctica urbanística, desarrollada dentro de un marco normativo. Ello parece producto de una maduración cultural que, en parte, creo que se debe a la herencia de la sostenida presencia, desde los años cincuenta, de la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana, con la importante acción que eso ha supuesto para la configuración de un pensamiento colectivo. Y por otra parte, creo que procede de la mayoritariamente positiva aceptación de la validez de esa aculturación urbanística por parte de los primeros ayuntamientos democráticos, y por la forma en que asumieron la importancia de la política urbanística municipal, lo mismo que, en su nivel, hicieron las comunidades autónomas desde que se les transfirieron las plenas competencias en la materia. Y todo ello, a pesar de que en los últimos años se haya ejercido una importante acción disolvente desde diversos

ámbitos sociales, políticos, culturales y profesionales que, en definitiva, han buscado, y logrado, debilitar ese marco, para conseguir un aumento de facilidades para el negocio inmobiliario.

En cualquier caso, esa práctica urbanística de fundamento jurídico, cuya manifestación más visible está en la existencia generalizada de planes de ordenación urbana que estructuran el desarrollo y regulan los usos del suelo, está asumida como una condición que configura firmemente el marco en que se desenvuelve la vida de la sociedad, habiéndose creado una fuerte inercia política y administrativa, que genera una continua demanda del correspondiente trabajo profesional (especialmente en forma de *planeamiento* y de su correspondiente gestión) y, como consecuencia, una demanda de profesionales capaces de desarrollarlo. En el bien entendido de que dicho trabajo desborda ampliamente el marco formado por los problemas técnicos de la urbanización infraestructural y de la edificación, ya que, cada vez más, son más importantes los problemas del territorio municipal externo al suelo urbano y los supramunicipales, propios de la ordenación territorial de ámbito regional.

Estos problemas, que se plantean más allá del borde de la ciudad, en relación con la coherencia funcional de la ocupación del territorio por las nuevas formas del desarrollo urbano (con importantes repercusiones sobre lo que va quedando del medio ambiente y del paisaje natural) han sido animosamente asumidos, como un reto de previsión y de actuación, por las comunidades autónomas, que a lo largo de los últimos veintitantos años han consumado la promulgación de sus legislaciones urbanísticas correspondientes y han abordado una gran cantidad de planeamiento territorial, con sus correspondientes instrumentos de desarrollo fragmentario, lo que produce una gran cascada de trabajos encadenados. Y ello constituye una realidad que exige imperiosamente que se reconozca una importancia a ese “urbanismo territorial”, igual al menos a la que ya había adquirido el bien divulgado “urbanismo urbano”.

Todo esto anima, lógicamente, a indagar sobre la existencia, cantidad y calidad de los profesionales que tienen que realizar el trabajo urbanístico y que están desarrollándolo efectivamente, en las diversas escalas en que se plantea. Trabajo que va desde el *estudio de detalle* hasta el *plan territorial*, pasando por el *proyecto urbano* y el *plan de ordenación*, y forma un campo de actividad amplio y diversificado, de creciente complejidad en muchas de esas escalas, por la dificultad creciente de los problemas que se presentan en ellas. Un campo de actividad que genera claramente una exigencia de dedicación específica cualificada, que la hace, cada vez más, difícilmente compatible con otros ejercicios profesionales y apunta hacia la demanda del reconocimiento de un campo disciplinario propio, con enseñanza propia, (¿titulación propia?) como ocurre en otros países.

Esto nos lleva, finalmente, al tema de la formación de esos profesionales que hacen el urbanismo en España, donde no constituye una profesión con titulación propia ni enseñanza propia, y donde el trabajo urbanístico se realiza a través de su inserción en el de otras profesiones existentes, aprovechando una base formativa más o menos próxima al urbanismo, más o menos complementada con aproximaciones específicas, pero, en cualquier caso, compartida con otros saberes ajenos al mismo. Saberes a veces nada próximos, dando como resultado el profesional más común: arquitecto urbanista, ingeniero urbanista, geógrafo urbanista..., o dicho de la manera más utilizada, simplemente arquitectos, ingenieros, geógrafos... que trabajan en urbanismo, siempre con claras insuficiencias en uno u otro nivel, por falta de profundización, ya que lo urbanístico es sólo un componente más, y no el principal, de su formación.

Y al entrar a considerar la situación de los profesionales de cada una de esas procedencias, nos encontramos, en primer lugar, con un hecho que me parece digno de ser destacado también como caracterizador de la situación actual: la tradicional identificación del trabajo urbanístico con la profesión del arquitecto, como había ocurrido igualmente en las etapas iniciales en tantos otros países, empieza a dejar de ser inmediata. Desde hace algún tiempo, se da simultáneamente el desinterés de esa profesión por el urbanismo, especialmente en las escalas territoriales, al mismo tiempo que ese interés crece visiblemente en otras profesiones, al calor de la demanda. Es el resultado de dos décadas de desvalorización despectiva, promovida beligerantemente en el

campo de la arquitectura por algunas elites profesionales (acompañadas de sectores sociales y políticos interesados), con exaltación de lo más puramente arquitectónico, al son de la consigna de “proyecto *versus* plan”. Ello, con la ayuda eficaz de los medios profesionales de difusión, ha impregnado la orientación de la enseñanza en las escuelas de arquitectura, reduciendo el urbanismo a arquitectura y a la inserción del edificio en la ciudad, si bien en algunas escuelas como la de Madrid, se sigue manteniendo una inmersión panorámica del alumno en la problemática de la planificación territorial, como campo que el arquitecto debe al menos conocer, porque tal vez no tenga que renunciar a trabajar en él.

Es cierto, sin embargo, que la realización del trabajo urbanístico, especialmente del *planeamiento*, sigue haciéndose, en gran medida todavía, por arquitectos. Pero ocurre que ese trabajo, que no tiene una repercusión profesional muy significativa, que no recibe el mismo reconocimiento público ni la misma remuneración que la arquitectura, está siendo desarrollado por arquitectos pertenecientes, mayoritariamente, a las promociones anteriores a las décadas del desprestigio, sin que, también mayoritariamente, las jóvenes promociones, posteriores a esas décadas, se hayan interesado suficientemente por tomar el relevo, en algo que no les resulta atractivo ni prometedor. Lo cual podría llevar a augurar un futuro de urbanismo sin arquitectos, al menos en ciertas escalas y niveles, por voluntaria automarginación profesional.

Por el contrario, contribuye a definir también la situación actual, el interés creciente de otras profesiones. Empezando por los ingenieros civiles, llamados en España “de caminos, canales y puertos” (a pesar de haber sido los artífices de los grandes ensanches urbanos del siglo XIX) que, en los años ochenta, reforzaron la enseñanza del urbanismo en sus escuelas, que ya incluía un claro interés por la ordenación del territorio, reformando los planes de estudio (de ello me ocupé personalmente en la de Madrid abriendo el programa a la enseñanza del *planeamiento*) y se han venido integrando progresivamente, en forma individual o en poderosas empresas consultoras, en la realización práctica del trabajo urbanístico en todos sus niveles, incluido el más ampliamente territorial, que surge de la demanda señalada.

Y de las otras profesiones interesadas, que tradicionalmente venían prestando apoyos sectoriales en los “equipos pluridisciplinares”, destaca como otro rasgo nuevo de la situación, el asalto de los geógrafos a la realización directa del trabajo urbanístico, sin profesional intermediario, y su acceso a la intervención en la dirección de las políticas urbanísticas, a través del desempeño de tareas directivas o asesoras en los diversos niveles de la Administración, con el brillante modelo de Peter Hall al fondo. Ellos han prestado y prestan un importante apoyo al desarrollo de ese proceso llevado a cabo por las comunidades autónomas, de intervención organizadora del uso del territorio.

Ésta es una situación que no me parece muy satisfactoria, puesto que ya he dicho que la formación de todos esos profesionales es insuficiente, con reducida o nula preparación en *planeamiento*, lo que les exige constantes improvisaciones y aprendizajes forzados sobre la marcha, porque está excesivamente compartida con saberes ajenos al urbanismo. Ante ello, cabe preguntarse, ¿cómo podría orientarse la transformación de esa situación, para llegar a una organización más adecuada de la formación en un futuro próximo?

A efectos de lo que voy a sugerir, me parece conveniente aceptar, de entrada, algo que se está imponiendo a través de los hechos y que podría llevar a la separación de la práctica urbanística en dos niveles, con problemáticas y metodologías bastante diferentes de intervención, atendidos por dos tipos de profesionales con diferente formación que, en términos generales, podrían corresponder a lo que viene designándose como “urbanismo urbano” y a lo que ya propusimos designar como “urbanismo territorial”. Para decirlo en referencia a términos instrumentales, un urbanismo centrado en el *proyecto urbano*, y un urbanismo centrado en el *plan de ordenación*.

Mi opinión personal es que, para el primero de esos niveles, y superada ya la acción más corrosiva de las décadas del desprestigio, la formación actual del arquitecto es, en general, muy adecuada y, que por ello, éste es ya un profesional perfectamente cualificado (sin duda alguna el más cualificado de los actualmente existentes) para realizar ese trabajo. Otra cosa ocurre en relación

con el segundo nivel, en el cual, por lo general, la formación del arquitecto es muy insuficiente, si es que existe. (Al decir “por lo general”, me estoy refiriendo a la apreciación que hago, a través de lo que conozco, acerca de la enseñanza actual en las escuelas de arquitectura de todo el país). Y ahí vuelvo a expresar mi opinión personal: creo que existen razones por las cuales el arquitecto es el profesional más adecuado para la realización del trabajo en ese segundo nivel, por su especial preparación en la percepción del espacio y en las posibilidades de su organización, en cualquiera de las escalas posibles. Es una tesis que ya he defendido, manteniendo la necesidad de que el arquitecto siga estando presente en el desarrollo del “urbanismo territorial”:

*Más allá de lo que constituye, caracteriza y define esa identidad instrumental del proyecto, existe una actitud, una manera de ver, una forma de comprender y de proponer, que podría denominarse proyectual. Es esencialmente formalizadora, y su existencia es imprescindible en la formación de cualquier estrategia de acción sobre el medio físico, a la escala que sea, para complementar a las formas de ver, de comprender y de proponer que pueden denominarse analíticas. Y si éstas son las que caracterizan desde su nacimiento al desarrollo de las aportaciones propias de las ciencias sociales, y dentro de ellas a las de las disciplinas que más se han distinguido recientemente por su participación en la formulación de la ordenación territorial, es la dimensión proyectual la que identifica inequívocamente a la arquitectura y la que, por ahora, sólo proporcionan los arquitectos, adiestrados para proyectar. Y ocurre que, en cuanto las políticas de ordenación tienen necesidad de manifestarse en acciones concretas sobre el territorio, aparece la necesidad de darles forma en el espacio, de referirlas al medio físico, a la realidad existente en la que se insertan, transformando su forma actual en otra forma que debe ser proyectada. Y eso, por ahora, no lo saben hacer los profesionales de las ciencias sociales. Por eso creemos que sigue teniendo sentido la enseñanza del urbanismo y también una aproximación a lo que es la ordenación del territorio, en una escuela de arquitectura. Porque es importante que los arquitectos conozcan esa otra dimensión de su posible actividad, y se reconozcan a sí mismos la posibilidad de actuar en otras escalas, gracias a esa capacidad proyectual de la que su profesión les dota<sup>1</sup>.*

Pero debo aclarar que la defensa de esa tesis no implica la aceptación de que esa capacidad proyectual sea condición suficiente, sin la necesaria inserción en una sensibilización y en una preparación específicas, de las que el arquitecto actual generalmente carece, por desconocimiento o desprecio de las verdaderas características y magnitudes de la problemática territorial, en la que no se encuentra a gusto y en la que tiene que compartir apreciaciones y decisiones.

La consecuencia de lo anterior sería poner perentoriamente en marcha el necesario complemento de la formación actual del arquitecto, para conseguir que tenga la formación de que hoy prácticamente carece, para intervenir adecuadamente en el segundo nivel del trabajo urbanístico: el del *plan*. Pero dada la situación antes descrita, soy consciente de que éste es un objetivo actualmente poco realista, ya que, en general, no es deseado ni profesional ni académicamente, puesto que el interés profesional está puesto en otra dirección. Por ello, dada la necesidad incuestionable de atender a ese exigente y demandante segundo nivel, hay que pensar en una solución contando con otros profesionales más interesados, que al mismo tiempo no cierre la puerta, por si acaso, a la posible incorporación de algún arquitecto. Sería una manera de acercarse a las formas de convergencia esbozadas en las propuestas europeas, por medio del complemento de las respectivas formaciones básicas, a través del máster o de los terceros ciclos (que deberían centrarse entonces en la enseñanza del *planeamiento territorial*) y que serían asequibles a arquitectos, ingenieros, geógrafos, etc. El arquitecto, en general, quedaría así liberado de ese pesado fardo que le estorba, pero también de las correspondientes competencias (salvo en el caso en que completara su formación) pudiéndose centrar en lo que le interesa, que podría llegar hasta el *proyecto urbano*. Y aparecería así, por el otro lado, el especialista en *planeamiento (urbano y territorial)* con una nueva y reforzada formación y plenas competencias, que sería la prefiguración sometida a prueba, de un posible profesional futuro con una nueva titulación: el *urbanista*.

1. F. T.: Editorial del n.º 8 de la revista *urban* (verano-otoño 2003).