Fernando Terán es uno de los grandes expertos en urbanismo de nuestro país. Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid desde 1980, académico de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando y profesor visitante en varias universidades sudamericanas, Terán ha sido galardonado con la Medalla de Oro de Urbanismo de la Comunidad de Madrid y el Premio Rey Jaime I en Urbanismo, Paisaje y Sostenibilidad. A lo largo de su larga trayectoria profesional, ha combinado la reflexión teórica con un intenso trabajo aplicado en distintas instituciones públicas, siempre desde el rigor conceptual y la responsabilidad cívica.

planeamiento urbano en la ciudad dispersa

ENTREVISTA CON FERNANDO TERÁN

TEXTO **EVA GARCÍA PÉREZ**
IMAGEN **MINERVA**

En su último ensayo, *El pasado activo,* subraya la utilidad de la historia como herramienta hermenéutica y propositiva en el campo del conocimiento y el planeamiento urbano contemporáneo...

La historia es un potente medio para analizar la ciudad actual. Es más, creo que es imposible conocer la ciudad sin saber cómo se ha formado, cuál ha sido su evolución. La ciudad no es un organismo, no se desarrolla según unas leyes fijas de un modo más o menos previsible, como una semilla que nos permite conocer las condiciones que cumplirá la planta y cuál será su forma aproximada. Al igual que en todas las construcciones culturales, el factor aleatorio es muy importante. La ciudad se va transformando a través de distintos episodios cuya conexión lógica no es inevitable y que a menudo implican rupturas y discontinuidades El resultado es lo que se ha dado en llamar *collage* urbano: el encolamiento de episodios. Por eso el pasado urbano no está muerto, es activo para quien sabe interpelarlo adecuadamente. La historia en general, y la historia de la ciudad en particular, no es una sucesión lineal perfectamente encadenada: hay accidentes, hechos inesperados e irrepetibles sin vínculo causal. Esta comprensión de la historia, dota al urbanista de una gran libertad, en la medida en que le exime de la necesidad de conjugar sus proyectos con aquello que le precede, de algún modo legitima la ruptura.

Ha defendido la morfología como una herramienta urbanística útil pero no exclusiva. ¿Cree que los urbanistas sobreestiman la morfología como la traza más patente de la historia?

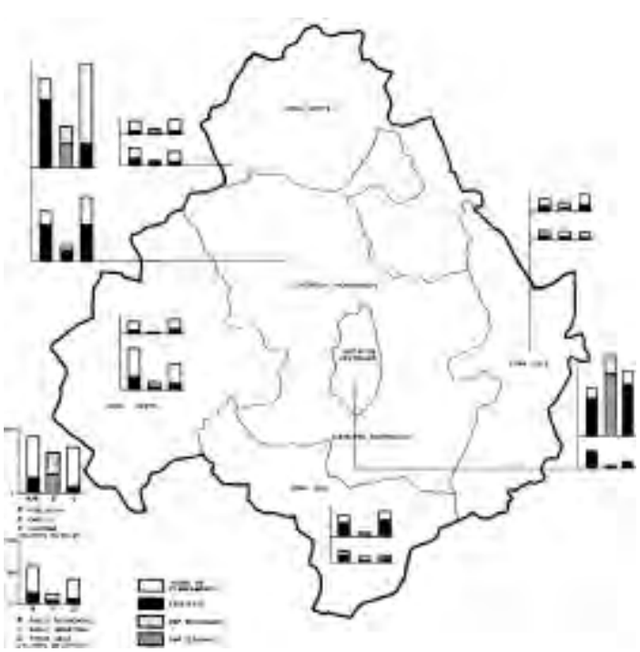
En primer lugar, prefiero no hablar de una morfología, sino de morfologías sucesivas. Pero sí, lo cierto es que durante los años setenta se puso muy en boga la búsqueda de leyes históricas de desarrollo a través de los patrones morfológicos. Y, efectivamente, sobre todo en algunas ciudades italianas, algunos arquitectos muy conocidos se dedicaron a construir pedazos nuevos que siguen los patrones morfológicos de las ciudades antiguas. Esa es una buena manera de construir la ciudad, pero no tiene porque ser la única, no es la panacea universal. No estamos condicionados por nada. Es cierto que la consciencia de esta libertad puede dar pie a la arbitrariedad, pero es ahí donde entra en juego la sensatez del proyectista.

Pero, ¿no debería existir alguna clase de vínculo entre los desarrollos nuevos y antiguos, incluso si no se produce a través de la trama urbana?

En efecto, cuando te enfrentas a una ciudad para añadirle un pedazo, ya sea en un nivel general o parcial, tiene que haber una continuidad funcional. No se pueden añadir fragmentos inconexos, los trazados antiguos tienen que tener una perfecta comunicación con los nuevos. Sin embargo, la morfología de la arquitectura e incluso de la trama puede establecer una discontinuidad: pasar de un pedazo de ciudad cuadricular a un pedazo de ciudad jardín, con calles sinuosas y paisajísticas. Éste es justamente el problema al que se enfrentaron todas las ciudades españolas que en el siglo XIX tuvieron ensanches cuadriculares que se yuxtaponen a una ciudad antigua, generalmente medieval, con un tejido tortuoso de calles estrechas. El caso de Madrid es espectacular. El ensanche decimonónico añadió una ciudad completamente nueva a otra que hasta entonces había crecido a través de pequeñas operaciones de los Austrias y los Borbones y que no guarda ninguna relación formal con el Madrid nuevo.

¿Cree que se está produciendo una rehabilitación del plan urbanístico como herramienta de control del crecimiento de la ciudad?

En la década de los ochenta asistimos a una auténtica recusación de la utilidad del plan urbanístico que cada vez resulta más evidente que fue un error. Ahora, en cambio, se está intentando regresar al modelo anterior, pero las dificultades son muy grandes por dos motivos. En primer lugar, la realidad urbana es hoy muy movediza, mucho más que en cualquier otro momento de la historia. Los cambios se producen con una enorme rapidez y las estructuras urbanas se han vuelto muy fluidas. Desde los años sesenta, la invasión del campo por la ciudad, característica de todo el siglo XX, se ha convertido en una verdadera explosión. El salpicado del territorio por la urbanización es un fenómeno mundial. Esa nueva forma de ciudad que los italianos llaman *città diffusa* y los americanos *urban sprawl,* ese desparramamiento de la ciudad por el territorio, es muy difícil de controlar, es mucho más imprevisible que la ciudad tradicional, que crecía lentamente. Esto hace que la capacidad de determinar los próximos años a través de un plan se vea muy mermada. En segundo lugar, sabemos que la propia naturaleza del planeamiento tiene a veces efectos negativos sobre la propia realidad que se quiere proyectar: por ejemplo, cambia el valor del suelo. Para incidir positivamente en el crecimiento de la ciudad hay que disponer de herramientas de control sobre la edificación y el uso del suelo, y eso entra en colisión con los intereses de muchísima gente. Por eso hay muchos enemigos del plan que no saben ni una palabra de teoría urbanística cuya oposición se basa exclusivamente en razones económicas.



La lucha por la utilidad y la vigencia del planeamiento es un programa fundamentalmente político, un proyecto muy complicado tras años de liberalismo a ultranza. El urbanismo tiene una prioridad muy baja en España, no sólo a causa de los políticos sino también de nuestras propias tradiciones sociales y culturales. Es cierto que existe una sensación de escándalo por el desastre urbanístico español: el Parlamento Europeo ha ridiculizado repetidamente a España por lo que está ocurriendo en determinadas zonas… Pero esa especie de malestar social que se refleja en los medios de comunicación, a mi modo de ver, no responde a la realidad. A la hora de la verdad, los gobiernos que han promovido ese urbanismo vuelven a ganar las elecciones en las regiones afectadas. La crisis actual probablemente lo va a cambiar todo, pero aún no sabemos en qué dirección.

Usted aboga por un urbanismo flexible y abierto, que tiene su razón de ser precisamente en la realidad cambiante que ha mencionado antes y que exigiría un planeamiento estratégico. Sin embargo, esa misma complejidad ha llevado a elaboraciones legislativas tan minuciosas que rondan lo impenetrable. Parece haber una tensión entre la exigencia de flexibilidad y la necesidad de los planificadores de regular hasta el último detalle.

Esa reflexión pone el dedo en la llaga. La utilidad de un plan, la posibilidad de que tenga una influencia real, es remota mientras no se produzca una auténtica toma de conciencia por parte de los políticos y la ciudadanía. El planeamiento debe ser estratégico y flexible, pero mientras su aplicación esté en manos de unas fuerzas políticas con intereses espurios se prestará a la máxima flexibilidad mal entendida: concesión de licencias, modificaciones de uso del suelo, cambios de edificabilidad…, por no hablar de la corrupción y los enjuagues urbanísticos. Por eso yo abogo por fomentar la cultura urbanística en la sociedad. Probablemente sea ir a contracorriente, pero no creo que haya otra posibilidad.

¿Qué papel cree que debe jugar la gestión pública en un urbanismo cada vez más desmedido?

Aunque pueda sonar anticuado, en toda Europa se aprecia que el mejor urbanismo se hace cuando hay instituciones fuertes. Yo siempre pongo el ejemplo de París como el caso más claro de geografía voluntaria. Desde un satélite se ve que la estructura de París se basa en largas vías de comunicación que van desde el Sena hasta el mar, con las nuevas ciudades colocadas alrededor. ¿De dónde ha salido esto? Del esquema que se hizo en 1965 y que se aplicó a rajatabla, aunque con modificaciones y adaptaciones. El caso de Madrid es igualmente paradigmático. El Plan General de Madrid de 1997 está cumpliendo su función, pero tiene grandes problemas. El borde del término municipal hace curvas, entrantes y salientes, y al otro lado hay otros municipios. Madrid no se acaba en la línea del término municipal, pero el Plan sí. Evidentemente, hay una contradicción. Hace falta una planificación mayor, una planificación regional. La ley vigente de la Comunidad de Madrid dice que es obligatorio hacer un plan de estrategia territorial. Madrid está creciendo para convertirse en algo que ya ni siquiera es una ciudad metropolitana, que es una ciudad región, un estadio más amplio, geográficamente más extenso, con interrelaciones en toda la provincia. Y este desarrollo se está produciendo sin coordinación, con planes puramente locales. Por ejemplo, las nuevas autopistas de peaje se construyen sin ninguna referencia a una organización de los usos del territorio, como si se tratara de una operación puramente de obras públicas cuando,

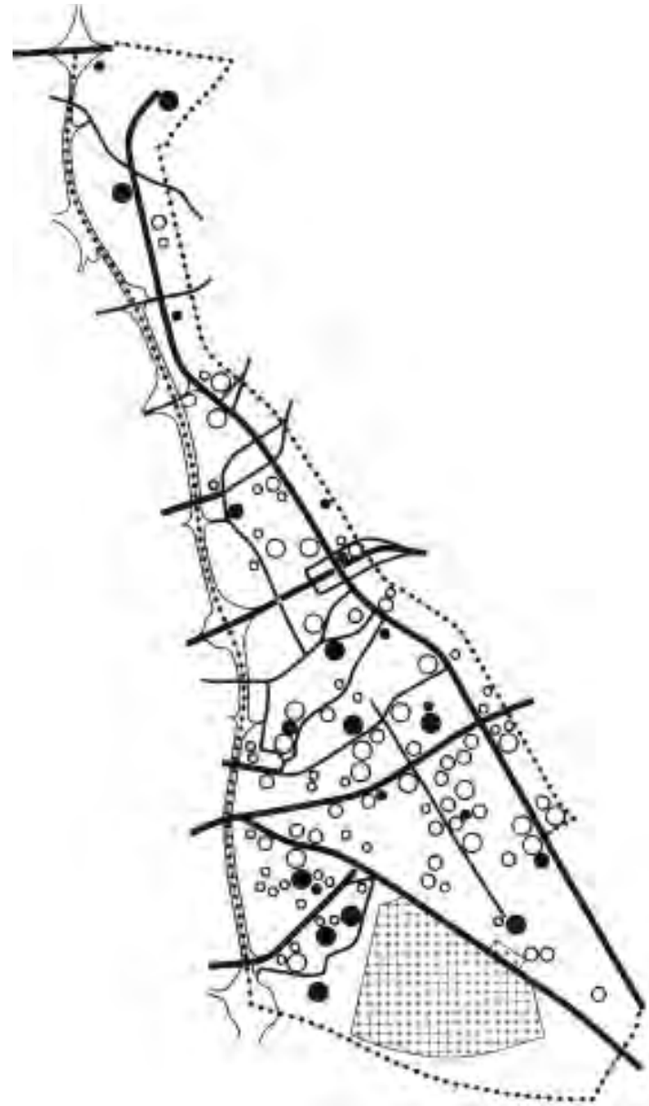
en rigor, son las infraestructuras las que realmente construyen el territorio. No se puede proponer una red arterial tomando en consideración exclusivamente la funcionalidad de la circulación: las infraestructuras sirven para poner en comunicación unos territorios con otros y es necesario conocer con antelación los usos a los que van a ser destinados para ponerlos de acuerdo.

¿Qué opinión le merecen las numerosas operaciones urbanísticas que se están llevando a cabo en Madrid en los últimos años?

Hay intervenciones, como las cuatro torres, que me parecen bastante disparatadas: cargar la Castellana con el tráfico que se va a generar, que la decisión se haya basado en los intereses económicos de un club deportivo... creo que en otros países algo así habría generado un debate importante. En cuanto a otras operaciones más reducidas, que tienen que ver con el tratamiento del espacio urbano, mientras haya dinero y ganas de que la ciudad esté más hermosa, me parecen bien. Otra cosa son las prioridades. ¿Hasta qué punto es lógico gastarse una gran cantidad de dinero en hacer que el Paseo del Prado sea un espacio interesantísimo a nivel mundial? No lo sé. A mí no me cabe duda de que el resultado va a ser espectacular y hará de Madrid una ciudad mucho más atractiva y paseable de lo que es ahora, una selva de coches. A Madrid le faltan espacios de ese tipo, que identifiquen la ciudad como una auténtica capital; le falta un poco de prestancia y de dignidad, sobre todo si se compara con ciudades como París, Londres o Roma. Ahora bien, ¿debe promoverse esa operación en este momento o sería preferible posponerla hasta que estuvieran mejor determinados barrios? No me atrevo a pronunciarme, no tengo conocimiento de la totalidad de la ciudad. Pero también soy sensible a las voces que afirman que este tipo de intervenciones redundan en beneficio de toda la ciudad, no sólo porque la hacen más bonita sino también porque atraen turismo y una serie de ventajas económicas que afectan tanto a los vecinos de la zona como a toda la ciudad-región.

¿Qué opina usted sobre los nuevos territorios residenciales, los famosos Programas de Actuación Urbanística (PAU)?

Se trata de una forma de construir la ciudad que es muy preferible a la ciudad dispersa, difuminada y sin estructura. Creo que es imprescindible una ciudad con forma y con espacio configurado. Una vez dirigí una investigación con quince universidades de ciudades hispanoamericanas sobre el modelo español de urbanización en América. Queríamos averiguar por qué ese modelo se había mantenido durante cinco siglos, cómo había sido capaz de adaptarse a unos usos totalmente distintos de aquellos para los que nació. Descubrimos que la retícula hispanoamericana necesita ser planificada con un cierto grado de capacidad de variación. La historia le ha hecho a la ciudad hispanoamericana muchas jugadas de diferenciación, de escala, de ruptura de ritmos.... En algunas ciudades se han abierto diagonales, a otras se les ha añadido una plaza donde no la había. Se trataba de descubrir los elementos que introducen heterogeneidad dentro de la homogeneidad. Las ciudades basadas en una cuadrícula homogénea resultan bastante insoportables. En cambio, una ciudad cuadricular que, por tanto, cuenta con una racionalidad de referencia pero, además, se ve enriquecida por elementos diferenciadores, es una ciudad que está muy bien. El problema de los desarrollos de Madrid es el de las densidades. Se han construido edificios bastante pequeños en cuanto a altura y estrechez, de modo que no tienen absolutamente nada que ver con la manzana tradicional de los ensanches. En la misma superficie de suelo, en las ciudades tradicionales, vive cinco veces más población que en estos PAU. Las calles son muy anchas, y cuando paseas por ellas te das cuenta de que es una ciudad muy poco viva. Como las plantas bajas son más accesibles y vulnerables desde el exterior, están cerradas, la única abertura es la de entrada y salida de coches. Los niños juegan dentro de la manzana y la calle se queda vacía, no tiene nada que ver con la calle tradicional. Ese es el problema fundamental de los PAU.



Una de las cuestiones urbanísticas candentes es el peso que han adquirido las economías urbanas en los grandes procesos económicos globales y el modo en que han generado procesos de competencia entre las ciudades.

Me parece muy difícil intervenir sobre esos procesos económicos generales a través del urbanismo. Podemos estar más o menos en contra de la ciudad difusa como resultado de una forma nueva de organización de la sociedad capitalista. Pero todo lo que podemos hacer es controlar ese modelo y contrarrestarlo con acciones formalizadoras y estructurantes. Otra cosa es que a través de la crisis, las cosas cambien. De nuevo surge la crisis como una posible esperanza de grandes cambios.

¿Cree que en este punto chocamos con una limitación del utillaje conceptual urbanístico?

Creo que se trata más bien de un problema de formación. En las escuelas nos educan fundamentalmente como arquitectos, no

como urbanistas, una tendencia que se ha exacerbado en los últimos años. Se ha puesto de moda la arquitectura formalista. Como decía un folleto de la Unión Internacional de Arquitectos que se publicó en Barcelona en 1995: «Los arquitectos tratan de hacer objetos exquisitos, culturalmente significativos». Eso es lo que hacen los alumnos en las escuelas de arquitectura y lo que fomentan los profesores. ¿Qué tiene que ver eso con el mundo en que vivimos? En realidad, mucho: porque este mundo compra esos objetos exquisitos. Por supuesto, es mucho más gratificante dedicarse a esos proyectos que bregar en el día a día del urbanismo.

Hablemos de su trayectoria, ¿qué episodios de su carrera profesional considera retrospectivamente más relevantes?

He vivido dos experiencias profesionales particularmente enriquecedoras. En primer lugar cuando, aún en época de Franco, fui Subdirector General de Urbanismo en un momento en el que por la Dirección General de Urbanismo pasaba todo el país o, al menos, todas las ciudades de más de 50.000 habitantes. Era un observatorio impresionante en el que me di cuenta de la enorme disparidad que existía entre la letra de la Ley del Suelo y la realidad del desarrollo urbano. De ahí surgió el grupo de trabajo que propondría la modificación de la Ley del Suelo y que llevó a la nueva Ley de 1976, en la que se introdujeron las categorías de suelo urbanizable programado y no programado, proporcionando mayor flexibilidad a unos planes que hasta entonces eran enormemente rígidos y que los ayuntamientos incumplían sistemáticamente. Fue un período muy enriquecedor que me permitió mejorar mi comprensión de la realidad del país. El otro momento fue durante la transición a la democracia, con el gobierno de Adolfo Suárez, cuando fui nombrado Director de la zona metropolitana de Madrid. Me parecía que era fundamental realizar una revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963, pero era inútil hacerlo desde un despacho. Había que contar con la participación de todas las fuerzas políticas, de los partidos que en aquella época se estaban organizando. Tuvimos una serie de reuniones interesantísimas, a las que asistieron desde Manuel Fraga Iribarne a Santiago Carrillo. La idea era dividir Madrid en zonas, cada una de las cuales contaría con una oficina, un equipo al que nosotros contrataríamos para sondear al vecindario y averiguar cuáles eran sus necesidades reales y los problemas más urgentes. Lo llamamos PAI, Programa de Acciones Inmediatas. Luego comenzamos la tarea de ponerlos todos en conexión, detectando las contradicciones entre ellos y contando con la colaboración de los vecinos. Entonces funcionaban muy bien las asociaciones vecinales, que después desaparecieron al ser absorbidas por los partidos. Cuando se rompieron los Pactos de la Moncloa, que garantizaron un período de estabilidad y colaboración política, el trabajo se volvió muy complicado. Fue entonces cuando presenté la dimisión.

Probablemente haya sido la iniciativa más cercana que hemos tenido en Madrid a una participación ciudadana real en la planificación urbanística. Algo particularmente llamativo ahora que se habla tanto de «participación» y se aprecia un cierto regreso a los valores urbanos.

Tengo que decir que cuando el Partido Socialista llegó al gobierno de Madrid, incorporó muchas de las propuestas que elaboramos con el PAI. Por otro lado, aunque estoy de acuerdo en que se está produciendo un retorno a lo urbano, eso no contrarresta el éxodo y la dispersión. Cada vez hay un mayor crecimiento de las ciudades pequeñas, de los espacios intersticiales, con la creación de elementos importantes, como hospitales o centros culturales, en todas las periferias. Me asombra y me gusta observar cómo los pueblos de ahora no tienen nada que ver con los pueblos de cuando yo era joven. No obstante, es cierto que los valores urbanos son importantes, por eso me parece muy interesante la creciente incorporación de geógrafos y ecologistas al urbanismo, hasta el punto de que pienso que parte de la regeneración de la disciplina puede venir de parte de ellos. Entre otras cosas porque son inmunes a la tentación –que hemos tenido todos los urbanistas y arquitectos, y que algunos hemos superado y otros no– del edificio emblemático.

El pasado activo: del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad, Madrid, Akal, 2009

En torno a Madrid: génesis espacial de una región urbana, Madrid, Lunwerg, 2006

Madrid: ciudad-región. Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo xx, Madrid, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, 1999

Madrid, Madrid, MAPFRE, 1992

La ciudad hispanoamericana: el sueño de un orden, Madrid, MOPU, 1989

La Plata: ciudad nueva ciudad antigua. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983

Planeamiento urbano en la España contemporánea: (1900-1980), Madrid, Alianza, 1982

Ciudad y urbanización en el mundo actual, Barcelona, Blume, 1969

COLOQUIO **FERNANDO TERÁN, «EL PASADO ACTIVO»**
01.04.09
PARTICIPANTES **ANTONIO BONET CORREA • JESÚS ESPINO**
ANTONIO FERNÁNDEZ ALBA • JUAN MIGUEL HERNÁNDEZ LEÓN • FERNANDO TERÁN
ORGANIZA **EDITORIAL AKAL • CÍRCULO DE BELLAS ARTES**

© Eva García Pérez, 2009. Texto publicado bajo una licencia Creative Commons. Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada 2.5. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente por cualquier medio, siempre que sea de forma literal, citando autoría y fuente y sin fines comerciales.