

Sobre las recientes formas de crecimiento urbano y la urbanística: una nota sobre el caso español



Luis Felipe Alonso Teixidor
E.T.S. Arquitectura de Madrid

Hacia 1980 la cuestión de la ciudad, y en particular su tratamiento urbanístico adquirió en España una relevancia social, política y técnica sin precedentes. Con independencia de los factores políticos que le dieron origen, el interés social y el crédito alcanzado se basaron en una acumulación de esfuerzos por interpretar la ciudad, los problemas urbanos y los factores que habían llevado a la situación urbana existente en aquellos momentos. Esa interpretación tenía la virtud de apoyarse en principios teóricos y criterios técnicos traducidos y reelaborados, en gran medida, desde dentro de nuestra realidad, y a partir de una visión relativamente crítica de los instrumentos urbanísticos y las instituciones en que se fundamentaban. Es decir, se contaba con un cierto paradigma para interpretar la ciudad y con un sólido bagaje para actuar en consecuencia.

A partir de la segunda mitad de los años 80 (después de la crisis económica) se asentó un nuevo período de intenso crecimiento económico y urbano, pero sobre todo de cambios en las esferas económica, social y cultural de este país, que fueron propiciando una realidad –y unas dinámicas– urbanas profundamente distintas –y en muchos casos antagónicas– con lo que prefiguraba el paradigma anterior. Surgieron así nuevos problemas y nuevos desafíos que reclamaban respuestas urgentes en la esfera de la acción pública y de la técnica profesional.

Durante más de un decenio estos problemas y desafíos han ido madurando y configurando una dinámica territorial y unos paisajes formales que hemos ido identificando como “sucesos” o como “episodios”, que se han ido abordando de una manera sectorial y administrativa básicamente departamentalizada y territorialmente fragmentada, estirando los elementos del paradigma anterior en ausencia de un nuevo paradigma alternativo capaz de proporcionar un marco coherente de interpretación y, en consecuencia, de intervención y acción pública basada en principios y postulados sólidos y creíbles.

No es de extrañar el desgaste y el abandono, cuando no la verdadera degradación, en que se encuentran hoy las políticas territoriales, o la rutinaria y amanerada respuesta que se da a menudo a los problemas de construcción de la ciudad contemporánea, tanto en los planes urbanísticos como en los proyectos y en gestión diaria, en donde la burocratización y la obsesión por la cuestión del aprovechamiento lucrativo del suelo se han convertido en la materia central y casi exclusiva del problema urbano, edulcorada intermitentemente con el recurso “político” del proyecto emblemático, o el diseño de algún espacio particularmente representativo.

Sin embargo, al tiempo que la mayor parte de las instituciones públicas relacionadas con el urbanismo y el territorio han ido perdiendo el pulso a los problemas y los retos de fondo que la nueva situación empezaba a plantear, ha ido creciendo, en ciertos foros profesionales y académicos, el interés por las nuevas formas de crecimiento que están experimentando nuestras ciudades, en particular las grandes metrópolis, aunque no solo ellas.

Recent types of urban growth and urban planning: a note on the situation in Spain

Around 1980, the notion of the town, and in particular town planning, came to the fore socially, politically and technically to an unprecedented extent. Political factors aside, the unmistakable social interest and prestige originated in repeated attempts to interpret the concept of the town, urban problems and the factors behind the urban situation prevalent at the time. The interpretations proffered had the virtue of being based on decoded and re-elaborated theoretical principles and technical criteria, largely taken from our reality, and of starting from a relatively critical view of town planning instruments and institutions. A definite paradigm with which to interpret the town existed, together with a referential framework within which to act in consequence. The second half of the nineteen eighties (after the economic recession), saw a new period of economic and urban growth, featuring many changes in the economic, social and cultural spheres of this country. These changes produced a new urban reality and set of dynamics, markedly different from, and in many cases incompatible with the previous paradigm. New problems and challenges arose in the sphere

of public action and professional expertise, and required urgent answers.

These problems and challenges have now been mulling for more than a decade and have shaped territorial dynamic and formal landscapes in which we have progressively identified “happenings” or “episodes”. Tackled in a basically departmentalised way, from a sectorial and administrative point of view, they have stretched the boundaries of the previous paradigm. No new, alternative paradigm has appeared as a coherent interpretative framework providing solid, credible principles and axioms on which to base intervention and public action based.

Not surprisingly, territorial policy is today in a worn, neglected state, sometimes bordering total degradation. Similarly, construction problems in contemporary towns met with routine and affected solutions, both in terms of planning and daily management. Urban problems revolve mainly, almost exclusively, around bureaucratic concerns and the question of profitable land use. The scenario is intermittently “sweetened” by the political resource of an emblematic project or the designing of a particularly representative space. Most public institutions associated with planning and land use have lost sight of the underlying problems and challenges

Así, es casi rutinario constatar hoy que estos crecimientos evidencian una ruptura de las tradicionales relaciones de contigüidad y compacidad que habían caracterizado las formas de crecer históricas (sobre todo en las ciudades de los países mediterráneos), y manifiestan unas pautas de organización espacial aparentemente más libres y variadas. La mayor capacidad de fragmentación y diversidad de las piezas urbanas en el territorio, y la relativa autonomía con que muchos usos y funciones enfrentan hoy el viejo reclamo de la centralidad o el tirón centrípeta de las fuerzas de aglomeración, constituyen el substrato común de unas formas nuevas de urbanización presentes también en las ciudades medias, e incluso menores, del sistema urbano.

El cambio que ha “explosionado” a lo largo de los últimos quince años en España, y desde hace más de dos décadas en otros países avanzados de Europa, tiene precedentes en Norteamérica y, en todo caso, ha venido larvado desde tiempo atrás en un conjunto de tendencias enraizadas en los paradigmas y la dinámica del desarrollo económico, social y cultural dominantes.

En realidad, los nuevos modos del crecimiento urbano que ahora tienen lugar entre nosotros plantean al planeamiento urbanístico y al proyecto del territorio desafíos propios de un cambio histórico que viene a quebrar un proceso lineal de continuidad temporal, casi inmemorial, en la evolución del concepto espacio-funcional de la ciudad y de los elementos de su lenguaje formal.

En la sustancia de estas apariencias se encuentra el impulso creativo e innovador que entrañan, independientemente del juicio moral o político que merezcan, las dinámicas económicas y socioculturales generadas en el capitalismo de los países avanzados. Sus expresiones formales fundamentales sobre el territorio responden, con mayor o menor precisión, a exigencias funcionales nuevas, a nuevas formas y requisitos de organización o reestructuración empresarial, a la formación de nuevas demandas, pero también a las contradicciones engendradas en el seno de una sociedad de masas y consumo fraccionada social y culturalmente.

La búsqueda de mayor individuación espacial, como contraposición al gregarismo y la masificación social dominantes, se apoya tanto en las nuevas posibilidades que la tecnología brinda a las comunicaciones, como en la movilidad física que favorecen la proliferación y mejora de infraestructuras y medios de transporte. Ello permite la instalación de nuevas formas de segmentación y segregación en el territorio que ya no son solamente socioeconómicas y forzadas sino también voluntarias y profundamente culturales. Una parte del nuevo espacio residencial se muestra así marcado, en negativo, por la ignorancia de la cohesión vecinal y el rechazo a la vivienda colectiva y, en positivo, por la adopción de una –novedosa entre nosotros– ideología “naturalista”, a menudo de mero barniz y altamente mercantilizada, aunque no por ello menos potente en la práctica.

posed by the new situation. However, there has been growing interest, among certain professional and academic fora, in the new kinds of growth occurring in our towns and particularly, but not exclusively, in the large metropolises.

It is almost commonplace today to see that these types of growth break with the traditional relationships of contiguity and compactness so typical of historical growth forms (particularly in the towns of Mediterranean countries). Their norms of spatial organisation are apparently freer and more varied. The increased capacity for fragmentation and diversity of urban development and the relative autonomy with which multiple uses and functions confront the old slogan of centrality or the centripetal pull of the forces of agglomeration constitute the common substrate of new forms of development also found in middle-sized, and even smaller, towns.

The precedents of the change that has “broken out” over the last fifteen years in Spain, and over the last twenty in other advanced European countries, lie in the USA. This change could be seen over a period of time in a number of tendencies rooted in the paradigms and dynamics of the ruling economic, social and cultural development.

The new types of urban growth currently taking place in our society pose challenges in terms of town planning and land

use projects. This is because they constitute a radical change that shatters a long-standing linear process of temporal continuity in the evolution of the spatial-functional concept of the town and of the elements of its formal language.

The economic, social and cultural dynamics generated in the capitalism of advanced countries produce (irrespective of the moral or political judgement they deserve) the creative, innovative impulse seen in the substance of these changes. Their fundamental formal expressions of land use respond, more or less precisely, to new functional demands, new forms and requisites of business organisation or restructuring and the formation of new needs as well as to the contradictions engendered in the heart of a mass society, fragmented both socially and culturally.

The new possibilities for communications offered by technology together with the physical mobility born of the proliferation and improvement in means of transport and associated infrastructure has led to a search for greater spatial individualization, in contrast to the ruling gregariousness and social congestion. This has given rise, in turn, to new forms of segmentation and segregation, not only socio-economic and enforced in nature but also voluntary and deeply cultural. Some new residential areas are marked

A la vieja Calle Mayor, pieza focal en la forma de la ciudad española –y europea– tradicional, representación principal de la centralidad urbana, y soporte comercial de una actividad constituida por iniciativas individuales no organizadas, se contraponen ahora otro tipo de piezas urbanas de nuevo cuño. Estas nuevas piezas comportan un espacio comercial múltiple y diverso pero organizado bajo proyecto, promoción y gestión unitarias. También tienen capacidad para estructurar la forma de la nueva urbanización del territorio, aunque bajo la paradoja de una nueva centralidad funcional físicamente excéntrica. Además, el espacio colectivo consustancial al concepto de este tipo de ámbitos, a menudo subvierte aquí su también tradicional condición de espacio público privatizándolo dentro de sus dominios.

En realidad se interroga sobre el propio concepto de espacio público, abstraído de su dimensión física, desde el dominio de la antropología, al tiempo que la práctica social parece “descubrir” nuevos territorios de lo “público” al margen de los repertorios tradicionales (calles, plazas, parques ...) que la ciudad ha ido conformando al respecto. Los llamados “no lugares”: aeropuertos, intercambiadores de transporte, “malls” comerciales ..., pero también otros espacios innominados y quizás innominables, simples “transiciones” impensadas del espacio urbano entre piezas o tejidos bien caracterizados de la ciudad, a veces de uso igualmente transitorio y efímero en el tiempo, que pueden descubrirse y olvidarse sin saber bien por qué, o mantenerse estables como puntos de cruce, de deseables encuentros imprevistos o de encuentros concertados.

Por otro lado, la consolidación de fórmulas de consumo de masas van propiciando la aparición de servicios y dotaciones cuyo espacio tiene, en ocasiones, exigencias constructivas y formales que favorecen la competitividad locacional de la periferia, particularmente bajo ciertas características de nuevas demandas masivas y en enclaves con un determinado potencial de accesibilidad realizable de inmediato. Estadios y recintos deportivos, parques de ocio o recintos universitarios, ejemplifican este tipo de piezas urbanas.

De la misma manera, funciones especializadas de servicios a la producción, no decisivamente dependientes de las más tradicionales expresiones de las economías urbanas de aglomeración, y de relaciones de proximidad física, pueden optimizar su ubicación en zonas alejadas de los centros con tal que sean bien accesibles y aporten calidad ambiental elevada a precios comparativamente bajos. Los “parques de oficinas”, feriales, recintos de congresos y exposiciones, parques logísticos, etc, constituyen hoy funciones que por su capacidad de demandas masivas o requisitos de accesibilidad no encuentran siempre acomodo adecuado en las tramas urbanas consolidadas.

En definitiva, la abundante creación de infraestructuras y la mejora del transporte colectivo ha ido abriendo un potencial locacional del territorio exterior a las ciudades con una extensión y variedad sin preceden-

in this way. The negative effects produced stem from ignorance of neighbourhood cohesion and a rejection of collective dwellings while the positive effects come from the adoption of a “naturalist” ideology, new to us, which is often merely superficial and highly commercial, although not for that reason any less powerful in practice.

The old “Calle Mayor” (High Street), a focal piece in the form of the traditional Spanish, and European, town, the main representation of urban centrality and commercial support for activities constituted by independent individuals, is now being replaced by a different type of modern urban model. This new model entails a multiple, diversified commercial space in which the processes of project, promotion and management are unified. It also has the capacity to structure the form of new land development, although this process is encapsulated in the paradox of a new, physically eccentric functional centrality. Moreover, the traditional condition of public space is often subverted here as the collective space consubstantial to this type of concept is privatised internally. In fact, the very concept of public space itself, abstracted from its physical dimension, is under question from the field of anthropology, and new “public” areas are being “discovered” for social ends to the detriment of the traditional repertoires

(streets, squares, parks, etc.). The so-called “non places”: airports, transport interchanges, shopping malls etc., as well as other unnamed, and perhaps unnameable, places, hitherto overlooked “transitions” in urban areas located between clearly recognisable parts of urban fabric. The uses of these areas are sometimes transitory and ephemeral in time: they may be discovered and forgotten for no apparent reason, or may remain stable as crossroads, places for unforeseen or planned meetings.

On the other hand, the consolidation of mass consumption formulae is producing different ways of housing new services and commercial structures, the construction and form of which are turning outlying urban areas into competitive locations. This is particularly true in certain new situations of mass demand and in enclaves whose potential accessibility can be activated immediately. Sports stadiums and grounds, leisure parks and university campuses are examples of this type of urban construction.

Similarly, the specialised functions of production services not decisively dependent on traditional urban agglomeration economies or physical proximity find their optimum location in areas outside town centres as long as they are easily accessible and provide environmental quality at relatively

tes. Al mismo tiempo las nuevas condiciones tecnológicas y organizativas de la actividad y las empresas han ampliado el potencial de ubicuidad de un cada vez mayor número de funciones.

En estas condiciones, el nuevo modelo de crecimiento físico urbano ha encontrado en la reestructuración y la descentralización de la actividad y la vivienda unos motores internos cuya capacidad expansiva se multiplica por relación al tamaño y el dinamismo endógeno de la ciudad así como por relación a las comparativas dificultades de la trama construida interior para adaptar la inercia de sus estructuras a la velocidad y fluidez de los procesos de carácter social, tecnológico y cultural.

La fortísima asociación entre crecimiento físico, crecimiento económico y crecimiento poblacional en que se sustentó el modelo tópico del crecimiento urbano a lo largo del proceso de la industrialización, hasta la mitad de los 70, ha dado paso a otro modelo, también tópico, de nuevo crecimiento urbano post industrial. En este último, el crecimiento físico aparece activado por crecimientos económicos (no necesariamente vinculados locacionalmente), en ausencia de un crecimiento poblacional significativo, o incluso coexistente con pérdidas absolutas de efectivos locales, pero estos crecimientos físicos son, a su vez, activadores de dinámicas económicas, sociales o culturales. Se trata de cambios en la demanda de espacio físico y de nuevas localizaciones asociadas en parte a nuevas exigencias externas pero también en una proporción no desdeñable a efectos de modificación en las estructuras demográficas y económicas existentes.

Los nuevos crecimientos urbanos o metropolitanos de hoy se forman, a menudo, saltando sobre los bordes de las tramas construidas para apoyarse en asentamientos rurales o en pequeñas ciudades, a veces considerablemente alejados de las periferias tradicionales del núcleo urbano principal en términos de distancia relativa aunque no de tiempo.

Pero ni siquiera todo ese nuevo crecimiento se produce expandiendo por contacto directo el espacio construido de aquellos pequeños asentamientos existentes. En realidad no es infrecuente observar la aparición de nuevos enclaves individualizados de urbanización que “flotan” en el espacio natural, más o menos distanciados de las tramas preexistentes y sin otro apoyo tangible que el de las infraestructuras de transporte, y en particular las carreteras, y otras redes de comunicación.

Frente a la “insularidad” territorial que ha propiciado el modo de crecimiento centrípeto y compacto, ampliando la mancha de la ciudad monocéntrica, las nuevas formas de crecimiento permiten configurar, más bien, un “archipiélago” topológicamente sesgado por las trazas de las grandes infraestructuras interterritoriales de transporte y comunicaciones.

low prices. “Office parks”, trade fair centres, congress and exhibition centres and logistic parks, among others, do not always find a suitable home in consolidated urban designs; their functions require enhanced capacity to serve mass demand as well as ease of access.

In short, the locational potential of outlying urban areas produced by the abundant creation of infrastructure and the improvement in collective transport is unprecedented in terms of extension and variety. At the same time, the new technological and organisational conditions of businesses and other ventures have broadened the potential of an ever-increasing number of functions to be located anywhere and everywhere.

The restructuring and decentralisation of activities and housing has provided the new model of physical urban growth with internal engines. The size and endogenous dynamism of the town, together with the comparative difficulties of the existing urban fabric to adapt the inertia of its structures at the speed and with the fluency required by social, technological and cultural processes, determines the capacity for expansion of these engines.

The exceptionally strong link between physical growth, economic growth and population growth which upheld the

common model of urban growth during the industrialisation process, up until the mid 70s, has given way to a different model, also common, of post industrial urban growth. In this model, physical growth appears to be activated by economic growth (not necessarily linked in terms of location), without any significant population growth, or even with some decrease in local population. This physical growth activates, in turn, economic, social or cultural dynamics. These changes in demands for physical space and new locations are partly linked to new external demands, but also, in a not insignificant proportion, to the effects of modification of existing demographic and economic structures.

Today’s new types of urban or metropolitan growth often skip over the borders of existing development and take rural settlements or villages as their base. These settlements are sometimes quite far from the traditional outlying areas of the main urban nucleus in terms of relative distance although not in time.

But not even all this new growth is produced by directly expanding the built-up areas of those small existing settlements. It is not uncommon to see new individualised development areas appearing to “float” in undeveloped areas, at varying distances from pre-existing development and with no other

Unos corredores de nuevo tipo, jerarquizados sobre variadas retículas de escala media y grande, que proporcionan así bases tipificables para el pautado espacial de las nuevas expansiones de la ciudad, la metrópoli o la subregión. Y junto a los trazados que forman las carreteras hay que citar a otro de los grandes elementos que pueden configurar estas retículas es el trazado de los ferrocarriles metropolitanos. En estos trazados, las estaciones definen puntos críticos a lo largo de su extensión comportando una particular capacidad de nodalidad funcional-espacial, y articulando unos ámbitos del territorio que resultan divididos con especial dureza por dichas trazas.

En realidad, la mayor envergadura de los cambios realizados, cuantitativa y cualitativamente corresponden, probablemente, al campo de juego de las nuevas expansiones, en la periferia de las ciudades, y mas allá, en sus nuevos territorios fronterizos. Pero también las tramas consolidadas y los centros históricos han sido objeto de transformaciones, cuyo alcance mas profundo quizás sea de carácter cualitativo.

Por otro lado, no es posible ignorar que la misma dinámica que genera espacios de innovación y formas avanzadas de crecimiento urbano produce constantemente reductos de marginalidad social, en donde se refugian, o se recogen, situaciones cuantitativamente importantes pero, sobre todo, de una diversidad sin precedentes en España. La ciudad a veces las expone con crudeza y otras las oculta. Mientras tanto, las nuevas formas de crecimiento urbano también han respondido agresivamente, con fórmulas de segregación o de defensa: espacios colectivos o públicos vigilados constantemente, fortines residenciales, cercados y exclusivos como alvéolos intraspasables que han roto la tradicional permeabilidad de los tejidos de la ciudad tradicional, y por supuesto se responde a menudo con la velada o explícita reserva de espacios en los que confinar –como un mal menor– el avance de la inestabilidad y la degradación social.

Como una contribución al debate y, ciertamente, sin la menor intención de ser sistemático, o de hacer de ello una afirmación definitiva, se proponen en lo que sigue algunas cuestiones que parecen significativas a los nuevos procesos territoriales o a la práctica urbanística, al menos en el caso español, reconociendo de antemano que las generalizaciones tienen, en todo caso, excepciones notables:

1. *La rápida “maduración” de ciertos procesos económicos, sociales, funcionales y culturales generadores de formas novedosas de implantación, de ocupación y urbanización del territorio y en ocasiones, con capacidad y autonomía para la construcción y formalización de su propio espacio físico.*

En forma de piezas “estratégicas”, de gran poder estructurante en el territorio y, en particular para configurar nuevos procesos y formas de crecimiento urbano mas allá de la ciudad tradicional: culturales (Universidades, centros especializados) deportivos, comercial y lúdico (grandes centros y piezas autónomas), productivos (Parques de Actividades), etc.

tangible means of support than the transport infrastructure, particularly roads, and other communication networks.

In contrast to the territorial “insularity” resulting from the centripetal, compact model of growth in which the monocentric town spread out, the new types of growth allow for the formation of a kind of “archipelago”, topologically influenced by the designs of large interterritorial transport and communications infrastructures.

Some of these new types of corridors, arranged in hierarchy along varied middle-sized and large-scale reticle, provide classifiable bases for the spatial regulation of the new expansions of the town, metropolis or sub-region. The metropolitan railway network can be just as important as the road network in the respect. Railway stations mark critical points along the network acting as functional-spatial nodes, and articulating the areas of land they bisect.

In fact, the most important aspect of the changes to date probably lies, both quantitatively and qualitatively in the opportunities offered by new expansions in urban outlying areas and, even more so, in the new border areas. But consolidated development and historical town centres have also undergone transformations, the most important elements of which have perhaps been qualitative in nature.

On the other hand, the same dynamic that generates innovative areas and advanced forms of urban growth also constantly produces redoubts of social marginality, home to quantitatively significant situations characterised by a level of diversity unprecedented in Spain. This reality is sometimes crudely exhibited and sometimes hidden from view. Meanwhile, the new forms of urban growth have also responded aggressively with formulas of segregation or defence. Collective or public spaces under constant supervision, residential fortresses, fenced in and exclusive like inviolable air pockets which have broken the traditional permeability of the fabric of the traditional town. Of course this often represents a veiled or explicit appropriation of spaces in which to confine, as a lesser evil, advancing instability and social degradation.

As a contribution to the debate, and without the slightest intention of being systematic, or to draw any kind of definitive conclusion, the following questions appear to be significant in the new processes and practices of land development, at least in Spain. As ever, generalisations are always accompanied by notable exceptions:

1. *The rapid rate of development of certain economic, social, functional and cultural processes which generate new forms*

En forma de inserciones y de tejidos colonizadores, de carácter extensivo, en el medio rural y natural.

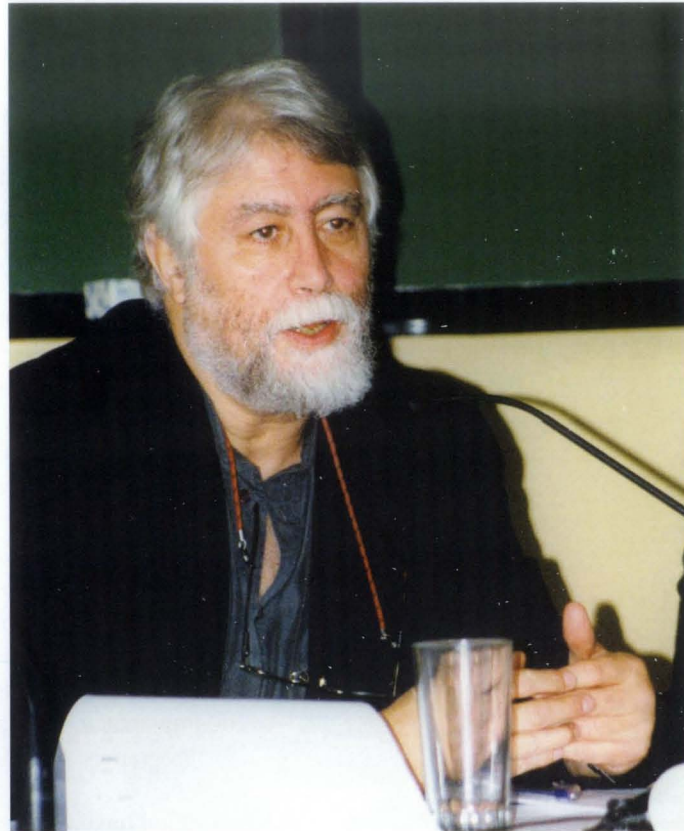
2. *La creciente ampliación de la escala territorial de los procesos urbanos, que junto a la fragmentación físico-funcional de muchos de los nuevos crecimientos periféricos dificulta la identificación y delimitación formal de la ciudad.*

La quiebra entre generalización de la “condición urbana” en prácticamente todo el territorio y su tradicional representación físico-funcional definida por el artefacto construido de la “ciudad”, que han hecho trizas, de una parte la generalización de las tecnologías de información y comunicación, pero sobre todo, la creciente disponibilidad de vehículo privado, la impresionante mejora de las infraestructuras y de los sistemas de transporte. De otra parte, los efectos de la elevación de los precios del suelo urbano, la obsolescencia o desajustes de la estructura física, la degradación ambiental y otros costes tangibles e intangibles de la ciudad consolidada.

La fragmentación espacial de la “ciudad” y de las funciones urbanas, difuminándose incluso más allá de los límites administrativos controlables por un determinado municipio, puede propiciar la subversión o, al menos, la reconsideración, de la vieja noción de centralidad central y de la focalidad de la ciudad histórica. Por otra parte la decisiva importancia de los trazados, el carácter generativo de los grandes viarios y el dominio de los “vacíos” se convierten en factores clave en la conformación y construcción del “nuevo” territorio urbano y de su definición morfológica.

3. *Aumento de la importancia relativa de los factores endógenos como activadores del crecimiento y dinámicas urbanas.*

La comparativa madurez urbana favorece ahora el desarrollo y cambios en el interior de las estructuras económicas, demográficas y sociales en general, existentes en la ciudad y generadas por el crecimiento anterior: Cambios por reestructuraciones tecnológicas y organizativas de sectores y empresas (relocalización, traslados, cierres y aperturas, sucursales, etc.). Cambios en los nuevos aportes poblacionales, por nacimientos y no por migración, reestructuración de hogares y familias. Cambios en el nivel y las expectativas del mercado laboral urbano. Cambios en los niveles de ingresos medios y en la disposición de



of territorial implantation, occupation and development and sometimes have the capacity and autonomy to construct and formalize their own physical space.

As “strategic” pieces, with the power to define territorial structure, and in particular to shape new processes and forms of urban growth beyond traditional towns. These may be cultural (Universities, specialist centres) sports, commercial and leisure-related (large centres and autonomous pieces), productive (Activity Parks), etc. As extendible inserts and colonising fabrics, in rural and natural environments.

2. *The increasing territorial scale of urban processes and the physical-functional fragmentation in many instances of new outlying growth make the formal identification and delimitation of the town more difficult.*

The generalisation of the “urban condition” practically everywhere, together with its traditional physical-functional representation defined by the constructed artefact of the “town”, has been destroyed by two factors: the mass use of information and communication technology and, above all, the growing availability of the private vehicle and the impressive improvement in transport systems and

infrastructure. Other factors include the effects of the rise in urban land costs, the obsolete or unsuitable nature of the consolidated town’s physical structure and the deterioration of the environment and other tangible and intangible costs. The spatial fragmentation of the “town” and of urban functions, too disperse to be controlled by the administration of any one municipality, may lead to the subversion or at least the reconsideration of the old notion of central centrality and the focal nature of the historical town. At the same time, the decisive importance of the road networks, the generative character of large roadways and the occupation of “empty spaces” have become key factors in the shaping and construction of “new” urban territory and its morphological definition.

3. *The increase in the relative importance of endogenous factors as activators of growth and urban dynamics.*

Comparative urban maturity now favours internal development and changes within existing economic, demographic and social structures in the town generated by previous growth. Changes caused by the technological and organisational restructuring of sectors and companies (relocation, transfers, closures and openings, branches, etc.).

estos por las familias a partir de nuevos hábitos sociales y culturales (movilidad poblacional, cambios de residencia y preferencias de vivienda, ocio, etc.).

Todo ello afecta a la capacidad de concitar efectos externos de atracción de dinámicas exógenas (nueva actividad, etc.) y aumentar las relaciones inter-territoriales e inter-urbanas.

4. *La agudización de las tensiones en muchos espacios urbanos debida a la contraposición entre la creciente inestabilidad-fluidez de las dinámicas económicas, sociales y culturales (de innovación-obsolescencia económica y tecnológica, hábitos y prácticas sociales, etc.) y la comparativa estabilidad-inercia de las estructuras físicas de la ciudad.*

Mientras en las trazas consolidadas de la ciudad las inercias y rigideces de sus estructuras físicas crean toda suerte de obstáculos de adaptabilidad a la fluidez de esas dinámicas, en las periferias esa fluidez tiende a crear espacios de inestabilidad e incertidumbres, variables y difícilmente acotables en relación al *qué, cuanto de qué, donde y cuando*, de los nuevos procesos urbanizadores.

5. *Importancia fundamental de factores de indeterminación en muchas de las decisiones sobre piezas, grandes viarios y otros elementos que tienen carácter estratégico e importancia estructural en el crecimiento y la configuración del espacio urbano, particularmente en las periferias.*

Resulta así decisivo el juego entre **incertidumbre y oportunidad** que subyace a las grandes decisiones de implantación de grandes empresas y equipamientos, viarios, etc., más allá de lo previsto en “Planes y, “Programas”, de otras formas de “anticipación” reglada de la construcción del territorio.

No es difícil reparar en las interdependencias entre estos aspectos, que respecto a las nuevas pautas de formación del territorio podrían resumirse:

- El “tablero de juego” se ha ampliado y se ha diversificado como base de opciones posibles.
- Los “tipos y formas de juego” se han modificado, diversificando la naturaleza y la capacidad de agentes y ofertas, el carácter y estructuras de la demanda, y el alcance de la “necesidad social” misma.
- En la medida en que el suelo económica y técnicamente disponible se amplíe más que su demanda efectiva, los efectos de incertidumbre y opacidad se harán más notables para un control real de las iniciativas y procesos de urbanización.

Changes as a result of the arrival of new members of the population, by birth and not by migration, the restructuring of homes and families. Changes in average earnings levels and in the extent to which families may dispose of them given new social and cultural habits (population mobility, changes of residence and housing preferences, leisure, etc.). All these factors affect the capacity to attract exogenous dynamics (new activities) and to increase inter-territorial and inter-urban links.

4. *The heightening of tensions in many urban areas due to the conflict between the growing instability-fluidity of economic, social and cultural dynamics (innovation, economic and technological obsolescence, social habits and practices etc.) and the comparative stability or inertia of the town's physical structures.*
The inertia and rigidities of the physical structures of consolidated town development create all kinds of obstacles in terms of adaptability to the fluidity of these dynamics. However, in outlying areas this fluidity tends to create unstable, uncertain spaces, which are variable and not-easily defined in relation to the questions of *what, how much of what, where and when* of the new developmental processes.

5. *The fundamental importance of factors relating to lack of determination in many of the decisions about buildings, large roadways and other elements of a strategic nature and structural importance in the growth and shaping of urban space, particularly in outlying areas.*

Decisions made as to the location of big business and infrastructure are taken in terms of the leeway between uncertainty and opportunity over and above those factors foreseen in “Plans” and “Programmes”, or other kinds of regulated “anticipation” of land development.

It is not difficult to see the interdependencies between these aspects, resumed as follows in relation to the new patterns of land development:

- The number of options has grown and diversified.
- The options have changed in terms of classification and form, diversifying the nature and capacity of agents and supply, the nature and structure of demand and even the scope of “social need”.
- As long as there is more economically and technically available land than there is effective demand, the effects of uncertainty and lack of clarity will become more obvious

Si esto es así: ¿Hasta qué punto se han innovado y cambiado las “reglas del juego” en acuerdo al nivel de los cambios anteriores? ¿En qué medida se dispone de criterios y de una lógica proyectual sólida para responder a los desafíos que presentan las escalas territoriales significativas a los nuevos procesos y formas de crecimiento? ¿Con qué criterios técnicos y marcos instrumentales habrían de abordarse la relación entre globalidad y fragmentación (física y administrativa) en la ordenación de este nuevo artefacto? etc.

Parece que podría haber en estos momentos un campo importantísimo para la innovación institucional y para las políticas y estrategias de la acción pública, y existe ciertamente un amplio campo para la renovación de los repertorios de la técnica de la ordenación del territorio y la urbanística. Por ello parece paradójico el retroceso que se observa en ambos terrenos, al menos comparativamente frente a la situación de hace veinte años.

Tampoco es posible ser aquí detallado y sistemático, y cualquier intento de abordar cuestiones como las arriba planteadas, u otras similares, debe ser forzosamente cauto y tentativo ante la intrincada madeja de aspectos y factores que subyacen a cada una de ellas.

En primer término parece imprescindible recapacitar sobre la obsolescencia e inadecuación de algunas de nuestras instituciones de ordenación urbana y territorial, particularmente en lo que afecta al *nivel general* del planeamiento municipal y a las grandes escalas del territorio (no el planeamiento de desarrollo).

En el caso de ciudades de una cierta entidad, el tratamiento de la ciudad consolidada (El Suelo Urbano) debiera quedar reducido al mínimo en este nivel de planeamiento. Cada vez que se revisase un Plan General, en la ciudad consolidada sólo habrían de reconsiderarse aquellas cuestiones, y aquellos pocos ámbitos o piezas, en los que fuese necesario tomar decisiones que afectasen a la estructura general de la ciudad y su territorio. El resto de estos ámbitos es un problema de continuidad en el seguimiento municipal con medidas de política urbanística (revisión de ordenanza, planes y programas de reforma y rehabilitación, etc), por encima y mas allá de la gestión expedientaría y rutinaria del día a día.

Consiguientemente esta escala debería tener como objeto central el tratamiento de aquellos aspectos, y elementos y piezas del territorio de carácter estructural y estratégico, que permiten ordenar el crecimiento y la expansión a medio plazo. Ello supondría entre otras cosas:

- Delimitar bien aquellos temas u ámbitos del territorio sujetos a decisiones públicas que se consideren (técnica, políticamente, etc.) como puntos fijos, por su carácter estratégico y sus implicaciones estructurales (infraestructuras, grandes equipamientos, espacios libres y otros espacios naturales defendidos, etc.) o que además puedan suponer, un compromiso político, presupuestario, etc.

and important in terms of the control of development initiatives and processes.

If this is the case, how do these changes and innovations compare to previous changes? To what extent are there criteria and a solid planning rationale with which to respond to the challenges that large territorial scales present to the new processes and forms of growth? What technical criteria and instrumental framework should be adopted when dealing with the relationship between globality and fragmentation (both physical and administrative) in the management of this new artefact? etc.

There would currently appear to be a very important field for institutional innovation and for public action policy and strategy. There is certainly ample scope for the renovation of land management and development techniques repertoires. For this reason, the step backward observed in both fields, at least in comparative terms compared to twenty years ago, seems paradoxical.

A detailed, systematic approach is not possible here, and any attempt to tackle the aforementioned questions, or other similar ones, must necessarily be cautious and tentative given the intricate nature of the aspects and factors underlying each question.

Firstly, a recapitulation is needed as to the obsolescence and inadequacy of some urban and land management institutions, particularly in terms of the *general level* of municipal planning and the large scale of the territory involved (not development planning).

In the case of cities of a certain size, the treatment of the consolidated town (Urban Land) should be reduced to a minimum at this level of planning. When General Plans are revised, in consolidated cities only those questions, and those few areas or pieces, in which the decisions needed affect the general structure of the town and its land should be reconsidered. The rest of these areas represent a problem of continuity in municipal monitoring with measures of development policy (revising the regulations, reform and rehabilitation plans and programmes, etc.) over and above the administrative and routine day to day management. Consequently, this scale should focus on the treatment of those territorial aspects, elements and pieces of a structural and strategic nature which allow mid-term growth and expansion to be managed. This would entail, among other things:

- a proper delimitation of those subjects or areas of the territory subject to public decisions considered (technically,

- Otras operaciones significativas, acotadas y comprometidas con “los privados” en plazos y condiciones razonables.
- Ciertas decisiones de futuro, de “esperar y ver”, (al modo de la práctica convencional del suelo urbanizable), crecimientos y extensión de ciertos tejidos cualitativamente importantes al conjunto (v.g. sellar ciertos bordes, continuar alguna parte estratégica del espacio construido existente, etc.).
- A partir de todo esto sería posible definir el “campo de juego” de lo (variablemente) indeterminable, de lo imprevisible, por ejemplo fijando unas “reglas del juego” derivadas de las aptitudes (infraestructurales, sistema de asentamientos existentes, morfologías y texturas de medio natural, arquitecturas del territorio rural etc.), de manera que las condiciones de partida, derivadas de esas aptitudes, puedan ser básicamente acotadas (v.g. lo que “no” puede hacerse, ciertos límites dimensionales o de extensión según qué ámbitos, condicionamientos derivados de las infraestructuras, la accesibilidad, las formas y el paisaje natural o rural, etc.).
- En este contexto, y como base operativa en primera instancia, sería preciso establecer fórmulas para acotar la incertidumbre inherente a este juego y reglar la *disposición* de las “oportunidades”, quizás a través del desarrollo de reglas de procedimiento, o procedimientos reglados que permitan considerar iniciativas –más o menos imprevistas– y su evaluación, y establecer así condiciones básicas de concertación a través de mecanismos que garanticen aspectos tales como la transparencia, la capacidad de concurrencia en condiciones de igualdad, el control social sobre las decisiones, y muy especialmente controles de calidad del producto final (formal, impactos funcionales, paisajísticos, ambientales, etc.) allí donde existan situaciones delicadas ambiental y paisajísticamente.

En segundo, lugar ciertas prácticas hoy habituales en grandes operaciones de las grandes ciudades, que permiten coordinar los objetivos y las gerencias de la puesta en marcha y del desarrollo de la actividad con la ordenación urbanística, el proyecto y la gestión de su espacio físico, habrían de extenderse selectivamente (quizás desde la CC.AA.) a otros espacios más modestos pero igualmente importantes y valiosos a su nivel, sujetos a nuevos crecimientos urbanos y a tensiones de re-construcción del territorio, particularmente en pequeñas ciudades y asentamientos del medio rural con valores paisajísticos y ambientales, o con problemas de declive, pero que carecen de recursos propios para abordarlos o controlarlos.

En tercer término, los nuevos “saltos” del crecimiento *inter-municipal* exigirían al menos:

La regularización de la institución del “pacto municipal”, en un marco de (necesaria) competitividad reglada, favoreciendo y extendiendo el uso de criterios y técnicas de evaluación interterritorial de las decisio-

politically etc) as fixed points, as a result of their strategic nature and structural implications (infrastructure, large service installations, free spaces and other natural protected areas, etc.) or which moreover could represent a political, budgetary etc. commitment.

- Other significant operations, defined and committed with “private initiative” according to reasonable time scales and conditions.
- Certain future decisions of the “wait and see” kind (as is the norm with urbanizable land), growth and extension of some fabrics of qualitative importance to the whole (e.g. to seal some borderlines, extend some strategic part of the existing development, etc.).
- Based on all this, we could define the latitude of the (variably) indeterminable and the unforeseeable. This could be done by establishing some rules derived from aptitudes (of infrastructure, system of existing settlements, morphology and texture of natural medium, architecture of rural land, etc.). The starting point for planning would be defined in terms of these aptitudes (e.g. what “can’t” be done, certain limitations on dimension or extension depending on the areas, conditioning derived from infrastructure, accessibility, natural or rural forms and landscape, etc.).

- In this context, and as an operative basis in the first instance, formulas are needed to delimit the uncertainty inherent in this leeway and regulate the *availability* of the “opportunities”. This could be done by developing rules of procedure, or regulated procedures to allow for initiatives (foreseen and unforeseen) to be considered and assessed, thus establishing basic conditions for agreement. Mechanisms are required to guarantee aspects like transparency, the capacity for concurrence in conditions of equality, social control over decisions, and especially quality controls on the final product (to monitor formal, functional, landscape, environmental impacts, etc.) in those situations which are delicate from an environmental or landscaping point of view.

Secondly, certain practices common to large-scale operations in big cities could be applied to smaller towns. Aspects of the planning and management of physical space that allow objectives and management in the setting-up and development of activity to be co-ordinated with planning regulations should be extended selectively to other more modest areas, equally important and valuable on their own scale, and which are, subject to new urban growth and land reconstruction tensions. This process could be carried out by Regional Government, and

nes y su discusión inter-institucional. Ello requeriría la existencia de un cierto liderazgo efectivo, y marcos reglados de arbitraje, de las propias CC.AA., con una precisa clarificación de los límites a las competencias municipales en aquellos aspectos o decisiones locales que pueden impactar sobre intereses de colectivos superiores.

En cuarto lugar, centrar la atención de las autoridades territoriales (las regionales y municipales en particular) en la cuestión de su responsabilidad por el control de calidad de los “productos finales” del desarrollo urbano y la urbanización del territorio, frente al tan obsesivo problema de la generación-distribución del aprovechamiento lucrativo del suelo (aquí está implicada la irresuelta cuestión de la financiación de las Haciendas Locales).

Esos productos finales se refieren menos a la cosmética de los espacios públicos, o a esa preocupación que parece perseguir a muchas autoridades responsables de monumentalizar (o peatonalizar) algún enclave urbano representativo. Se trataría de cuidar más el proyecto mismo de la ciudad y su racionalidad arquitectónica, a través de la construcción de sus trazados y de sus morfologías, atendiendo asimismo a los requisitos formales de la sostenibilidad y al respeto a las cualidades paisajísticas del entorno, etc.

En todo caso, y aparte de la renovación necesaria del Planeamiento Urbanístico y sus instituciones, es importante reconocer que las nuevas formas de la expansión urbana *mas allá de la ciudad convencional*, y la re-construcción del territorio que estos procesos plantean, requiere una lógica proyectual propia determinada por su escala, que no supone un tratamiento de la forma como el que exige la escala en que se proyectan y resuelven los trazados y la construcción morfológica de los tejidos urbanos. La lógica de una escala que reconoce el dominio de los “vacíos”: sus dimensiones, su forma y sus características internas (morfologías y texturas en los espacios naturales, o la arquitectura de los espacios agrarios, etc.), que reconoce, así mismo, el poder generador de los trazados viarios y la capacidad de las infraestructuras de transporte, o de las nuevas piezas de “centralidad excéntrica”, para jerarquizar y articular el nuevo territorio, y que permite extraer de todo ello reglas, condiciones y estímulos creativos para el proyecto y la construcción formal y funcional del espacio.

is particularly applicable to smaller towns and rural settlements which are important in landscape and environmental terms, or which suffer from problems of deterioration, but lack the necessary resources with which to tackle or control them.

Thirdly, the new “leaps” of inter-municipal growth will entail the following minimum requirements:

The regulation of the “municipal pact” as an institution, in a framework of (necessary) regulated competition, favouring and extending the use of inter-territorial assessment criteria and techniques and inter-institutional discussion. This will require effective leadership and regulated arbitrage frameworks on the part of the Regional Government, to define municipal responsibilities precisely in those local matters or decisions that may affect the interests of larger collectives.

Fourthly, and in the light of the obsessive problem of this generation - the distribution of development-related profits, territorial authorities (in particular regional and municipal) need to focus on the question of their responsibility for quality control over the “final products” of urban development and land development. (This implies tackling the unresolved question of the financing of local finance authorities).

“Final products” refers less here to the cosmetic appearance of public spaces, or the concern that seems to pursue many

authorities responsible for erecting monuments (or pedestrianizing) a representative urban enclave. Rather it is a case of taking more care over the town project itself and its architectural rationale, paying attention to the formal requisite of sustainability as well as the environmental landscape, etc. In any case, and apart from the necessary renovation of planning and its institutions, it is important to acknowledge that the new forms of urban expansion beyond the conventional town and the territorial reconstruction these processes entail require a rationale of their own determined by their scale. This rationale does not require a treatment of form as demanded by the scale on which the morphological construction and outlines of urban fabrics are projected and resolved. It is a rationale that acknowledges the occupation of “empty spaces”: their dimensions, form and internal characteristics (morphologies and textures in natural areas, or architecture in agricultural areas, etc.). It also recognises the generative power of the road networks and the capacity of transport infrastructures, and of the new pieces of “eccentric centrality”, to establish a hierarchy in and articulate new development. Moreover, it allows for the deduction of rules, conditions and creative stimuli for planning, as well as for formal and functional construction.