

MODELOS DE CRECIMIENTO Y CAMBIOS ESPACIALES RECIENTES EN LAS CIUDADES ESPAÑOLAS

UN PANORAMA DESDE EL FIN DE SIGLO

Luis Felipe ALONSO TEIXIDOR

I. FULGOR Y CRISIS DEL MODELO DE CRECIMIENTO URBANO ASOCIADO A LA INDUSTRIALIZACIÓN

1. Las ciudades y el modelo de crecimiento urbano español en el período de industrialización y desarrollo

HOY podría asumirse, seguramente sin demasiada dificultad, que la verdadera revolución industrial española tuvo lugar realmente a partir del Plan de Estabilización de 1959, después del fracaso —o los éxitos parciales— de los intentos surgidos en el siglo XIX y la primera parte del XX. Podría decirse también que alrededor de este período se desencadenó la modernización generalizada de la ciudad y el sistema urbano español.

Como es de sobra sabido, las medidas liberalizadoras que entonces se produjeron, y el potencial de algunos factores endógenos, facilitaron el enganche de la economía española a la fuerte onda expansiva iniciada después de la II Guerra Mundial en el conjunto de los países industriales más avanzados. Ello permitió a España un período de alrededor de 15 años de crecimiento sostenido, con tasas que fueron especialmente elevadas en lo que respecta al crecimiento del producto industrial. La entrada de capitales y la inversión extranje-

ra, la liberación de una parte importante del exceso de mano de obra, que emigró al exterior, y la fulgurante conversión de España en un país receptor de turismo masivo, fueron factores combinados que contribuyeron de forma importante a sostener el nivel general de crecimiento. En este contexto, se acentuó la movilidad interior de la población rural, que condujo a una rápida urbanización de la sociedad, impulsando un intenso crecimiento de las ciudades.

Aun cuando en sus inicios este proceso de industrialización fue territorialmente limitado, y el fenómeno turístico masivo estuvo también claramente confinado a determinados ámbitos costeros del territorio nacional, puede decirse que —aunque desigualmente repartidos— los efectos de este crecimiento generalizado fueron incidiendo, de una forma u otra, en casi todo el conjunto de las ciudades capitales españolas, además de en algunos otros asentamientos urbanos no capitales que, o bien contaban previamente con un cierto tamaño de población y tradición empresarial —industrial o comercial—, o bien estuvieron en el foco de la demanda turística, o bien, por su posición geográfica (y su accesibilidad relativa en el territorio), se favorecieron de los efectos de «derrame», o difusión espacial, desde los centros principales de la industrialización y el turismo. En general, el progresivo aumento de los ingresos reales —aunque igualmente sujetos

a fuertes disparidades inter e intra territoriales— inducía el crecimiento de la demanda de servicios personales, que tendían a concentrarse históricamente en las ciudades capitales y los centros regionales y, desde luego, favoreció el espectacular desarrollo del sector inmobiliario a lo largo del período.

Se ha argumentado que este último sector, en contraste con el cambio que experimentó el sector industrial, se modernizó tardíamente, y su comportamiento fue, en general, muy conservador en una situación que favorecía elevadas tasas de ganancia, rápidas y con escaso riesgo, con un comparativamente bajo nivel tecnológico y organizativo (1). En todo caso, su contribución a la base económica urbana fue importante, muy especialmente en aquellas ciudades en las que los niveles de industrialización fueron menores o prácticamente nulos, y cuyo dinamismo se apoyaba en su papel de centro provincial de servicios de consumo y funciones administrativas, o de centro turístico, o que servían de primer peldaño a la emigración provincial que, eventualmente, se dirigía hacia otras regiones y capitales más dinámicas.

El crecimiento de la nueva vivienda fue, asimismo, decisivo en el crecimiento físico de las ciudades a lo largo del período, y estuvo impulsado por muy diversos componentes. Principalmente, por el impresionante potencial de demanda que emanaba de urgentes necesidades para acomodar a los efectivos poblacionales inmigrantes, inicialmente con el apoyo de programas públicos y luego, progresivamente, más sustentado en la mejora en los ingresos reales de la población. Por otra parte, en este período iría afianzándose un segmento de demanda de vivienda como fórmula de previ-

sión familiar que, a falta de un verdadero Estado del bienestar, permitía canalizar muy favorablemente el ahorro de la población. Además, el carácter técnicamente especulativo de este bien y sus excelentes rendimientos bajo las condiciones que estaban afectando al mercado favorecían la demanda de inversión de los particulares como negocio que permitía incrementar, en muy corto plazo, el patrimonio y los ingresos fuera de la actividad habitual.

Estos mercados reflejaban la notable ausencia de inversores institucionales privados y, en todo caso, su impresionante dinamismo apenas ocultaba su primitivismo y sus imperfecciones, no sólo presentes en las estructuras de la promoción y producción, sino en la escasa sofisticación de instituciones y mecanismos operativos en el plano financiero e hipotecario, o en la política de arrendamientos, entre otros aspectos (2). Una situación que contrastaba con la que por entonces se daba normalmente en otros países europeos más avanzados.

Los factores de transformación de las ciudades emergían de un crecimiento general y sostenido, en el que los procesos de industrialización de la economía nacional y de urbanización de la sociedad aparecían fortísimamente asociados. Ello propició un modelo de crecimiento urbano en el que el crecimiento físico de la ciudad respondía, generalmente en primera instancia, al proceso de urbanización de la población rural del país —y, por tanto, a la decisiva incidencia del componente migratorio en el crecimiento de la población urbana—, sobre la base de los diferentes modos e intensidades en que los frutos de la industrialización y del crecimiento general de la economía iban creando distin-

tos efectos de arrastre que se difundían, repercutiendo de forma variable, en la mejora —o la transformación— de las bases económicas tradicionales de las diferentes ciudades y principales asentamientos urbanos.

Las características sociales y formales de ese nuevo crecimiento físico, y de la organización funcional del espacio urbano resultante, reflejaron las tensiones surgidas entre los agentes y fuerzas económicas implicados en el desarrollo urbano, y las dificultades públicas de administrar estos procesos. En este sentido, el «modelo de hecho» de las ciudades españolas dejaba ver la debilidad de las instituciones públicas urbanas y la escasa capacidad de coordinación interadministrativa e interdepartamental, y particularmente entre los planes urbanísticos municipales y otras decisiones derivadas de los planes o los programas de la Administración central con mayor repercusión territorial.

Es importante resaltar que el crecimiento físico urbano del período de industrialización tuvo, básicamente, un carácter expansivo, aunque formalmente concentrado y compacto en torno a las periferias de la ciudad existente. Un crecimiento que consolidaba la estructura monocéntrica previa —incluso en las grandes ciudades—, de manera que los desarrollos eventuales de la «centralidad central» se produjeron siempre sobre —o a partir de— la centralidad histórica.

En todo caso, la relación entre el crecimiento por nueva expansión de los tejidos y la transformación interior de los existentes fue siempre abrumadoramente en favor de la nueva expansión. Sin embargo, la inversión pública local en nuevos sistemas generales propiamente urbanos —grandes infraestruc-

turas básicas y de nuevo viario, o grandes equipamientos y espacios libres de uso público— fue muy débil, de forma que, con frecuencia, las carreteras existentes de acceso a las ciudades y las variantes y rondas propuestas y ejecutadas por la Administración central, por regla general en total desconexión con los planes urbanísticos, se convirtieron en los elementos básicos de la estructuración del nuevo espacio construido y de la configuración formal del modelo de crecimiento de hecho.

El desarrollo y la expansión urbanos del período de crecimiento sostenido han sido descritos para casos concretos de diversas ciudades españolas, pero se carece de una sistematización suficiente para desentrañar con rigor el alcance de los rasgos básicos comunes, y las grandes diferencias tipificables, frente a los aspectos más específicos o anecdóticos de las situaciones concretas (3). Los cambios estructurales dentro del sector inmobiliario, los incrementos en el largo plazo de las rentas reales disponibles de la población y su distribución social e ínter e intra urbanas a lo largo del período, así como los cambios en la estructura del consumo familiar, el aumento de la motorización, o las transformaciones de la base económica urbana, fueron factores que, sin duda, contribuyeron, con carácter general, a la formación y transformación de la ciudad de la industrialización. Sin embargo, la dinámica del crecimiento y sus formas en cada caso concreto dependían, obviamente, del nivel y las relaciones entre estos factores bajo las condiciones de partida de cada ciudad.

En cualquier caso, parece hoy fuera de toda duda que éste fue un modelo extremadamente ahorrador de infraestructuras técni-

cas y sociales al servicio del conjunto urbano, y en particular al servicio de la articulación entre las nuevas piezas construidas y la ciudad ya existente. Por otra parte, si bien es conocido que se desarrollaron piezas individuales de nuevo espacio residencial con criterios de cierta calidad en la ordenación y en su ejecución —particularmente si se consideran las limitaciones económicas, técnicas y de gestión con que se abordó la construcción de la expansión urbana—, no es menos cierto que una parte sustancial de las nuevas periferias de las ciudades se caracterizó por el desorden estructural, los excesos de densidad, los problemas de insuficiencia de las infraestructuras de urbanización y la ausencia de servicios básicos de apoyo a la población residente (4).

Son hoy generalmente reconocidos los despropósitos urbanísticos y la baja calidad de una gran parte de aquel nuevo hábitat. A ello contribuyeron principalmente unas estrategias inmobiliarias de minimización de costes de urbanización y edificación, de presión por maximizar el aprovechamiento lucrativo del espacio disponible, y de abusos especulativos en relación con el suelo rústico, que estuvieron favorecidas frecuentemente —o al menos no obstaculizadas— por la permisividad o la pasividad de las autoridades responsables.

En efecto, el fracaso de la ordenación del crecimiento urbano del período, que analistas como Fernando Terán han caracterizado como el de un «urbanismo imposible», radicaba no tanto en los objetivos declarados y en la propuesta global de la ciudad —el modelo territorial de derecho— planteados por los planes generales de ordenación urbana, como, esencialmente, en la incapacidad pública para controlar y

gestionar su desarrollo. Como en otros muchos planos del marco jurídico e institucional español, la teórica legalidad en la que se apoyaban las propuestas urbanísticas —con independencia de su diversa calidad técnica— estaba muy alejada de las verdaderas condiciones de la realidad política y de la propia cultura institucional para ponerlas en práctica, lo que se traducía en la ausencia de verdadera autoridad local para liderar el desarrollo de la ciudad (5).

En todo caso, mientras el nuevo espacio residencial contó con una preocupación profesional, además de un cierto apoyo en las políticas del suelo de vivienda, el espacio productivo fue —pese a la selectiva acción pública en materia de suelo industrial— el mayor perdedor de la nueva ordenación del espacio urbano; no sólo porque la demanda de implantación iba, frecuentemente, muy por delante de la oferta de espacio ordenado y urbanizado, sino por la escasa adecuación y calidad técnica de muchas de las propuestas y planes urbanísticos en este sentido, y sobre todo porque la gestión de este espacio estuvo, por lo general, más descuidada por las administraciones locales, y su desarrollo peor ejecutado por parte de la iniciativa privada. Ello se traducía en que la implantación industrial y de otras actividades asociadas a este tipo de espacios —talleres, depósito o distribución mayorista, etc.— se encontró frecuentemente con unas condiciones técnicas del espacio individual de las empresas, y con una situación de las infraestructuras básicas de los polígonos, no sólo gravemente deficitarias, sino, a menudo, francamente caóticas (6).

Por otra parte, los espacios centrales de las ciudades se mantuvieron, en este período, básica-

mente dominados por la vivienda, con la que se imbricaban físicamente servicios administrativos, culturales y, sobre todo, funciones comerciales de corte tradicional, cuya mejora y desarrollo sólo tenía expresión física en la mejora de su ubicación dentro del área central o en la modernización de los locales. En ningún caso la imagen de los espacios exclusivos de actividades de negocios, típicos de otros modelos europeos y norteamericanos, tenía lugar alguno aquí.

Es interesante notar, en este sentido, la insignificante presencia de las llamadas «nuevas formas comerciales», que habían empezado a extenderse ya en Europa desde mediados de los años sesenta, a excepción de los grandes establecimientos por secciones presentes en algunas de las principales aglomeraciones. Los grandes hipermercados no empezaron a aparecer en su forma más elemental —gran superficie destinada básicamente a la alimentación y productos del hogar— hasta el final de este período, y también de una manera muy selectiva, en alguna de esas metrópolis.

Por otro lado, las actividades de servicios que requerían espacio propio y exclusivo de oficinas —básicamente servicios a las empresas y ciertos servicios profesionales— carecían del dinamismo y la potencia necesarios para constituir una demanda inmobiliaria potente, capaz de transformar significativamente —siquiera en parte— el espacio de centralidad tradicional. En la inmensa mayoría de las ciudades españolas, los edificios completos de oficinas eran comparativamente escasos, y ocupaban sólo de forma ocasional y puntual los espacios centrales, sustituyendo a edificios de vivienda o compartiendo el espacio de edi-

ficios residenciales, en competencia con su actividad principal.

2. La crisis del crecimiento urbano y del modelo espacial de ciudad de la industrialización

La recesión económica que se extendió a lo largo de casi diez años en España, entre el segundo quinquenio de los años setenta y el primero de los años ochenta, quebró prematuramente el proceso de intenso crecimiento que propició el desarrollo y modernización de las estructuras e instituciones económicas y sociales, iniciado sólo quince años antes. Esta circunstancia añadía, sin duda, elementos de debilidad comparativa a la dependiente economía española para afrontar una depresión internacional tan profunda como cargada de oscuridad en el horizonte del medio y largo plazo.

Ciertamente, no todas las regiones españolas se vieron igualmente afectadas por los efectos de la recesión. Las características de la composición sectorial y del nivel de urbanización regional fueron determinantes de los niveles y «tiempos» de la dinámica depresiva a lo largo del período. En algunos casos, el dominio abrumador de los llamados «sectores en crisis» —siderurgia, construcción, naval, minería del carbón, o parte del textil—, con un fuerte componente de concentración espacial, afectó inmediata y dramáticamente a ciertas regiones y enclaves de alto nivel urbano. En otros, algunas de las industrias de los sectores «modernos» del período de industrialización, y particularmente con plantas caracterizadas por su elevado tamaño de empleo y nivel de integración vertical —el automóvil, algunos electrodomésticos, u otras vinculadas a la

demanda de bienes intermedios y de consumo final—, también resultaban progresivamente afectadas por exigencias de ajustes estructurales. Ello tuvo repercusión en algunas ciudades medias que habían crecido como nuevos polos industriales («espontáneos» o voluntarios) a lo largo de los años sesenta y primeros setenta, bajo el dominio o el liderazgo de este tipo de empresas.

En las grandes aglomeraciones industriales donde el dominio de los servicios era sustancial, como en Madrid o Barcelona, los efectos de la crisis industrial se maquillaban en parte, al menos en los primeros momentos de este período, mientras que en las capitales y ciudades no industriales los efectos resultaban comparativamente menos devastadores (7).

Algunas regiones, en donde el sector industrial presentaba importantes segmentos con tradición empresarial de mayor atomización y flexibilidad (como por ejemplo en Valencia), o en enclaves urbanos menores en otras regiones), la recesión fue más benigna. Por el contrario, muchas de las regiones o ciudades cuyas economías dependían centralmente del turismo masivo de sol y playa se resintieron por primera vez de una caída significativa de la demanda foránea y de una estructura del sector montada para atender exclusivamente a segmentos medios y bajos de esa demanda, y no a un turismo más exigente y con mayor capacidad de gasto (8).

Estas circunstancias afectaron, en primera instancia y con especial intensidad, a las ciudades más industriales, y sobre todo a aquellas más directamente dependientes de sectores en crisis. En segundo término, a las ciudades y asentamientos turísticos, que también sufrían las

consecuencias directas de la recesión en Europa. En todo caso, la depresión se tradujo en un rápido incremento de la población desempleada, lo que, junto con las elevadísimas tasas de inflación, propició la detención del proceso de crecimiento físico urbano, principalmente a partir de la caída de la demanda efectiva de vivienda y de la construcción turística, y también de la demanda de espacio de oficinas en aquellas ciudades, como Madrid o Barcelona, en donde este subsector había alcanzado ya unas dimensiones agregadas apreciables.

Ante esta situación, los promotores inmobiliarios, que durante los años setenta habían ido tomando posiciones con la adquisición de suelo en grandes ciudades o en las ciudades medias más dinámicas, congelaban prácticamente la actividad de nueva urbanización, al desaparecer las expectativas de demanda efectiva a corto plazo y tener que enfrentarse con unas cargas financieras inasumibles a los precios del dinero de ese momento, bajo un horizonte futuro de elevada incertidumbre (9).

En este incierto contexto económico y social, tuvo lugar la crisis del sistema franquista y la apertura del período de transición política, en el que no solamente se produjo un cambio histórico en la organización territorial el Estado a partir de la Constitución de 1978, sino también una decisiva recuperación de la actividad municipal a partir de las elecciones de 1979.

La importancia de esta última circunstancia para el desarrollo urbano y el futuro de la ciudades españolas fue doble: por una parte, porque se producía un cambio fundamental a favor del liderazgo público sobre la ciudad, y en este sentido los nuevos

ayuntamientos pusieron, por primera vez, la política urbanística como la cuestión emblemática y como bandera de sus programas de gobierno; por otra parte, porque el recuperado poder local en las urnas se tradujo en una optimista voluntad de acción que contrastaba con el pesimismo general que se desprendía de la realidad económica y social, convirtiendo a los planes urbanísticos en el marco para canalizar esos nuevos impulsos creativos, particularmente de regeneración de la ciudad y de desarrollo de sus posibilidades como plataforma de reactivación de la retraída actividad urbana.

En este contexto, la política de este período sobre las ciudades fue, por encima de todo, municipal, y se centraba básicamente en una propuesta renovadora a través de la redacción de nuevos planes generales de ordenación urbana (PGOU).

En ausencia de una política decidida de infraestructuras estatales, y con una política regional que en la mayor parte de las comunidades autónomas estaba aún tomando cuerpo, los nuevos gobiernos municipales de las ciudades concentraron sus primeros esfuerzos en poner las bases para un cambio drástico en las posibilidades de mejorar la calidad de vida local y, sobre todo, en recomponer los desastres causados por la conjunción del intenso crecimiento y el deficiente control urbanístico del período anterior. En este sentido, el PGOU, no sólo parecía un recurso comparativamente asequible para poner en marcha este objetivo, sino que se convertiría, en esos años iniciales, en una importante plataforma para reforzar la autoridad municipal, ayudando a jerarquizar los problemas y a ordenar las políticas centrales del gobierno de la ciudad, y además, como inmediatamente des-

cubrirían los ayuntamientos, en un potente mecanismo movilizador y propagandístico.

Obviamente, los PGOU no eran —ni podían ser, por su naturaleza técnica y jurídica— planes de desarrollo económico y social de la ciudad. El planeamiento urbanístico español es un planeamiento diseñado para posibilitar la ordenación funcional y formal del espacio físico de la ciudad, a través del control del espacio construido y del desarrollo del suelo designado como urbanizable. La reforma de la Ley del Suelo de 1956, que se había traducido en el Texto Refundido de 1976, permitía dar carta de naturaleza a unos objetivos dirigidos, en primera instancia, a recomponer los efectos negativos del desarrollo urbano del período anterior y, además, a poner algunas bases sólidas de orden sobre las que debían sustentarse los crecimientos físicos previstos.

Aunque no es posible entrar aquí a presentar las características, logros y fracasos de lo que se conoció como una nueva «generación de planes urbanísticos» en los primeros años ochenta, a los efectos que aquí se discute interesa resaltar algunas cuestiones de alcance ampliamente generalizado, surgidas en ese contexto y con evidente trascendencia posterior.

En principio, los planes disponían de mecanismos propios que permitían vincular sus propuestas de crecimiento con la obtención no onerosa de suelo para infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos, que no sólo garantizaba la dotación de las nuevas áreas de crecimiento, sino que, usado inteligentemente, podían contribuir a paliar situaciones degradadas del período anterior (10).

En este sentido, puede decirse que los planes de las principa-

les ciudades centraron sus objetivos en la ciudad existente y en la reconstrucción infraestructural técnica y social del espacio urbano, a través de nuevos trazados y la mejora del viario principal, de designación de espacios para nuevos equipamientos en las escalas de ciudad y de barrio, y de creación de áreas verdes y otros espacios libres de uso público. En un principio, estos objetivos se apoyaron, sobre todo, en los mecanismos legales del planeamiento urbanístico, pero luego, y de forma creciente, en una política presupuestaria y de endeudamiento más agresiva, aun contando con la histórica debilidad estructural de las haciendas locales.

Sin embargo, la realidad inmediata de la situación económica general, y del mercado inmobiliario en particular, chocaba con las posibilidades de desarrollo del suelo urbanizable programado y de hacer así efectivos estos objetivos nominales, al menos en el corto plazo. No obstante, la duración del período de redacción de los planes iba a permitir que su entrada en funcionamiento coincidiera con la apertura del nuevo período de expansión económica al final del primer quinquenio de los años ochenta.

Aunque está aún por hacerse una evaluación sistemática de los resultados de esa nueva generación de planes, es hoy evidente que, si bien sus previsiones respecto al modelo de ciudad iban a ser nuevamente desbordadas por cambios sustanciales en las fuerzas y las formas del crecimiento urbano, su contribución al reequipamiento y la reestructuración de la ciudad existente fue decisiva, aunque pronto se viera sobrepasada, también, por la creciente agresividad de las políticas municipales en este sentido.

Esta nueva generación de planes de ordenación urbana trajo modificaciones realmente sustanciales en la técnica urbanística, pero más trascendente fue, seguramente, su contribución a madurar y consolidar las prácticas administrativas de construcción de la ciudad, al incorporar el detalle de los requisitos y procedimientos necesarios para la gestión y ejecución de sus propias propuestas y determinaciones. Además, en conexión con esto mismo, contribuyó a regularizar las prácticas y la gestión de la promoción inmobiliaria, al exigirse, de forma más sistemática y efectiva, el cumplimiento de las implicaciones legales del derecho de propiedad del suelo y el derecho a edificar, con la serie de obligaciones que comportaba —en forma de pasos sucesivos y diferenciados— el alcanzar este último derecho a partir de la Ley del Suelo de 1976 (11).

Es hoy un hecho constatable que los esfuerzos de regeneración de la ciudad existente a partir de la segunda mitad de los años ochenta contribuyeron a revalorizar su espacio físico y funcional. Sin embargo, estos buenos resultados también incorporaban unas tensiones relativamente inusuales en el interior de la ciudad construida, particularmente por lo amplio y sistemático de su carácter.

Por una parte, añadiendo efectos inflacionarios a los precios del suelo central, a menudo con independencia de la adecuación o no de la edificación existente. Ello, que favorecía su transformación, también ponía barreras económicas al acceso a la vivienda en estas áreas, al tiempo que ponía un puente al progresivo éxodo de una parte de la población residente, particularmente en aquellas ciudades de dinámica más potente.

Por otra parte, el espectacular aumento de la motorización y la persistente debilidad de las restricciones al uso del vehículo privado tendían a disminuir, genéricamente, la eficiencia de la movilidad en el interior de estos ámbitos y a degradar su calidad ambiental.

A diferencia de otros países europeos avanzados, la cuestión de la movilidad urbana apenas ha sabido encontrar —incluso hoy— en España una respuesta adecuada, capaz de combinar restricciones efectivas al uso del vehículo privado con una eficaz política de transporte colectivo. Esta dificultad, en el marco generalizado de unas ciudades con elevadas densidades y compacidad, ha agravado los problemas derivados no sólo del incremento cuantitativo y agregado de esa movilidad, sino de la diversificación, en el espacio y el tiempo, de sus orígenes y destinos en el espacio urbano. Más allá de los clásicos movimientos pendulares trabajo-residencia, ahora la congestión urbana se ampliaba en el tiempo diario por el aumento de los movimientos «transversales», de carácter comercial, escolar, o derivados del uso de los nuevos servicios y equipamientos lúdicos y recreativos.

Con todo, el modelo espacial de la ciudad y las formas de crecimiento urbano que proponían los nuevos planes de los años ochenta no sufriría un cambio significativo respecto al carácter concentrado y compacto que caracterizó al modelo del período anterior. Muchas ciudades, al principio de esa década, ya habían ensanchado y complejizado considerablemente su base económica con la ampliación del territorio de la localización industrial, pero, sobre todo, con la generalización del crecimiento, la diversificación y, en ocasiones, la especialización de las funcio-

nes de los servicios a las empresas y a los particulares. Con todo, es posible asegurar que, incluso en las más grandes aglomeraciones metropolitanas, la apuesta de los planes fue por el reforzamiento de la centralidad central —su centralidad principal— existente, sobre el espacio del centro histórico y sus ampliaciones situadas en inmediata contiguidad con aquél, sin arriesgar nuevas bipolaridades o multicentralidades de primer nivel.

Sin embargo, en la segunda parte de la década de los años ochenta, y ya en el marco de un nuevo repunte de la economía, fueron desencadenándose procesos, y emergiendo factores, que empezaron a cambiar dramáticamente las formas del crecimiento urbano y, con ello, el propio modelo espacial de la ciudad concentrada y compacta por la que habían apostado los planes urbanísticos y los gobiernos de las ciudades al comienzo de esa década.

II. LA IRRUPCIÓN DE LA CIUDAD POST-INDUSTRIAL

1. Algunos cambios significativos del modelo general de crecimiento urbano reciente

Uno de los rasgos novedosos de los procesos y formas del crecimiento urbano español en el segundo quinquenio de los años ochenta ha sido su sorprendente similitud y contemporaneidad con ciudades de los países europeos más industrializados, aunque en algunos de éstos, como por ejemplo el Reino Unido, se hubiese iniciado ya una trayectoria similar antes de la década de los años setenta. Por otra parte, el hecho de que, al menos en sus trazos más gruesos, estos proce-

sos hubiesen sido descritos en relación con el sistema urbano estadounidense a partir de la mitad de los años cincuenta, ha dado pie a algunas corrientes de análisis que ponen de relieve la asociación entre la maduración del desarrollo económico, tecnológico e infraestructural de los países industriales más avanzados y procesos tales como la concentración y desconcentración urbana o la suburbanización y descentralización metropolitana.

En su formulación más primitiva, y puesto de manera muy simplificada, el proceso de desarrollo de un sistema urbano de una sociedad industrial implicaría un estadio inicial de concentración del crecimiento en unos pocos y muy selectivos «polos» urbanos. Si el crecimiento nacional se sostuviese suficientemente en el tiempo, irían emergiendo dos nuevos tipos de procesos, bien secuenciales o bien simultáneos; uno de carácter inter-regional, por el que este crecimiento iría difundiéndose a otros elementos de menor rango y tamaño del sistema urbano nacional, y otro de carácter intra-regional, o intra-metropolitano, en el que aparecerían formas de descentralización y suburbanización en los grandes centros urbanos sobre sus coronas periféricas (12).

Más recientemente, Leo Van den Berg planteó un modelo descriptivo del ciclo del crecimiento urbano que ha sido retomado, y en parte reformulado, por otros analistas (Van Der Berg y otros, 1982). Según este modelo, el ciclo supondría inicialmente un proceso de concentración en la ciudad preexistente, cuya continuidad tendería a la saturación de este ámbito, al tiempo que empezarían a generarse fuertes crecimientos periféricos activos, en principio, por dinámicas de vivienda y ciertas funciones

productivas. Mientras que la saturación del centro iría induciendo a su declive demográfico, la dinámica general del crecimiento poblacional del conjunto continuaría favoreciendo el crecimiento de las periferias. En este sentido, podría esperarse también que los procesos de suburbanización de estos ámbitos externos fuesen adquiriendo mayor complejidad en términos de población y actividad. Progresivamente, el crecimiento del conjunto de la aglomeración urbana iría moderándose al moderarse la capacidad de crecimiento en las periferias, hasta producirse un estancamiento relativo, al menos en términos del agregado.

Algunos estudiosos recientes de las ciudades europeas también han estudiado empíricamente su ciclo de crecimiento a través de la asociación de su evolución en los distintos grados de madurez, o del dinamismo de las economías nacionales y regionales respectivas (Hall y Hay, 1980). En este sentido, se han podido observar algunas modificaciones interesantes, como por ejemplo los síntomas de repunte en espacios centrales regresivos de las aglomeraciones maduras, particularmente en casos donde se han realizado importantes esfuerzos de revitalización en los últimos años (Cheshire, 1990 y 1995).

Los factores principales que subyacen a la dinámica de desconcentración y descentralización de la actividad y su espacio urbano podrían, de forma evidentemente muy simplificada, reducirse a la confluencia —y suficiente sostenimiento en el tiempo— de tres condiciones básicas. Por una parte, el aumento de externalidades negativas en el interior de la ciudad existente, y muy particularmente en sus áreas centrales. Por otra parte, la aparición de condiciones (téc-

nicas, económicas, organizativas, etcétera) en importantes segmentos de población y de actividad para prescindir favorablemente de su anclaje en determinadas ventajas tradicionales de aglomeración propias de esos ámbitos centrales, e incluso, en ciertos casos, de las que podían tener en sus periferias inmediatas. Finalmente, una extensión de las condiciones de accesibilidad más allá de la ciudad construida, a través del desarrollo de las infraestructuras y los sistemas de transporte (ciertamente acompañado del aumento del parque automovilístico), no sólo ampliando su ámbito periférico de influencia, sino mejorando sustancialmente la conectividad y accesibilidad intra e interregional con otras ciudades del sistema urbano.

En España, como en muchos otros países, la inversión en infraestructuras de transporte en general, y de carreteras en particular, ha ido generalmente detrás de la demanda, y a partir de 1987 experimentó un salto significativo en su trayectoria desde el final del período de crecimiento. También por entonces empezó a cobrar una importancia relativa en dicho despegue la contribución de las comunidades autónomas, y desde un poco antes este tipo de inversión había empezado a destacarse en el conjunto de las principales ciudades y aglomeraciones del sistema urbano español (13). Además, desde el final de la década de los años ochenta, se reforzó considerablemente el desarrollo (que continúa en la actualidad) de las variantes y los accesos a las ciudades, por encima y más allá de las implicaciones que en este sentido ha tenido para algunas de ellas el desarrollo en su entorno de la Red de Alta Capacidad (autovías y autopistas) (14).

Este factor ha supuesto, sin duda, uno de los elementos que diferencian más significativamente la situación del territorio urbano español en este segundo período de crecimiento económico nacional, cuya repercusión sobre los nuevos procesos de urbanización reforzaba por la presencia de unos sistemas urbanos mucho más maduros, con una situación muy distinta en el tamaño y fortaleza económica de las ciudades, que no eran ya sólo básicamente receptoras pasivas del dinamismo externo, como en el período anterior, sino además verdaderos focos interactivos de creación, recuperación y difusión de dinamismo hacia afuera.

En efecto, este importante salto del nivel urbano de la sociedad española se refleja en algunas notables diferencias entre ambos períodos. Al principio de los años sesenta, más del 40 por 100 de la población activa española se situaba en la agricultura, que además era predominantemente de corte tradicional, mientras que al final de la década de los años ochenta ya estaba en cotas inferiores al 15 por 100. De la misma manera, la población concentrada en «áreas urbanas» había pasado, de un 57,4 por 100 en 1960, al 72,7 por 100 en 1980 y al 73,7 por 100 en 1996. Ello sugería que la economía nacional alcanzaba ya un abrumador carácter urbano. En 1991, la población ocupada en locales activos situados en municipios superiores a 10.000 habitantes, alcanzaba el 85,5 por 100 del total nacional, y en 1970 se situaba ya en un 79,5 por 100. En las ciudades se concentraba no solamente una parte sustancial de la producción industrial y de servicios, sino, sobre todo, el control directo o indirecto de estas funciones y de las relaciones económicas en general, con carácter regional, nacional o internacional,

en parte a través de la localización de las empresas, y sobre todo porque los mercados interiores eran abrumadoramente urbanos.

De todo ello parece razonable inferir que uno de los rasgos diferenciales del modelo de crecimiento urbano de los años ochenta y noventa, respecto al del período de industrialización, estribaría en la presencia de un comparativamente elevado componente activador endógeno, derivado de las dinámicas internas y la capacidad de reestructuración de la población y la actividad existentes en la ciudad que, junto a la mejora del nivel de infraestructuras, de otros servicios públicos urbanos y de su accesibilidad relativa en el territorio, podrían actuar ahora como un factor autogenerativo nada desdeñable.

En este mismo contexto, otra diferencia significativa del modelo de crecimiento urbano de este período reflejaría la distinta relación entre el crecimiento físico de la ciudad y sus dinámicas demográfica y económica.

El progresivo agotamiento del potencial de población migrante de origen rural y la considerable ampliación de los posibles destinos urbanos al final del período de crecimiento sostenido llevaría a muchas ciudades, y más particularmente a aquellas aglomeraciones que habían alcanzado un mayor tamaño en ese período, a que el componente vegetativo tuviera cada vez más peso en su crecimiento demográfico, con lo que el crecimiento poblacional de la ciudad (y sobre todo en las de mayor tamaño) moderaba sensiblemente la rapidez e intensidad que alcanzó en el período anterior, sobre todo en las de mayor tamaño, frente a las tasas comparativamente más elevadas de los segmentos inter-

medios y menores del sistema urbano (15).

Por otra parte, en un contexto de crecimiento económico que supuso (tras la recesión) la mejora relativa de la situación del empleo y de las rentas disponibles de la población, el crecimiento físico de las ciudades pudo asociarse, en primera instancia, a la capacidad del mercado inmobiliario para responder a las nuevas exigencias de vivienda, presumiblemente afectadas ahora, en mayor medida, por la recuperación de la demanda solvente, las reestructuraciones en el número y el tamaño de los hogares existentes y las exigencias de mejora en la situación del hábitat de segmentos mayores de sus residentes (16).

En este sentido, cabría contemplar cambios recientes en las tipologías de la oferta de espacio residencial, generalmente aumentando el tamaño medio de la vivienda y, sobre todo, ampliando fuertemente el segmento de ciertos tipos edificatorios que habían sido minoritarios, cuando no prácticamente extraños a nuestra tradición urbana (viviendas unifamiliares, colectivas con jardín, piscina u otros servicios incorporados, etc.), pero también con el aumento de otros tipos de viviendas, unifamiliares y colectivas, de carácter más especial (vivienda secundaria, apartamentos turísticos o para hogares unipersonales, parejas sin hijos, o de mayores, etc.) (17).

Por otra parte, el cumplimiento más sistemático de los estándares legales de espacios libres y equipamientos residenciales en las nuevas promociones, la creciente preocupación municipal y regional por mejorar los deficientes sistemas generales urbanos relativos a espacios verdes, infraestructuras de viario y otros grandes equipamientos,

así como la aparición, y rápida proliferación, de los llamados nuevos tipos de espacio productivo y de servicios de gran consumo de suelo (parques de negocios, parques de actividades, centros comerciales y lúdicos, parques deportivos, etc.), conducían necesariamente a un progresivo incremento de la dimensión física de la ciudad en relación con el incremento de su dimensión demográfica.

Todo ello apuntaría a la consolidación de asimetrías en la correlación de los componentes demográficos, económicos y físicos del crecimiento urbano del final de los años ochenta, frente al modelo del período de industrialización, con una fuerte asociación entre el crecimiento económico y el crecimiento físico de las ciudades en un contexto de crecimiento demográfico comparativamente débil.

Aun sin contar con una amplia contrastación empírica del alcance de este supuesto general, hay evidencias suficientes de los cambios en la incidencia relativa del componente migratorio en el nuevo crecimiento poblacional urbano, y también indicios razonables de un presumiblemente importante crecimiento del consumo de suelo por habitante (18) que, no obstante, está aún lejos del alcanzado en otras sociedades europeas más avanzadas. En todo caso parece que, a diferencia del modelo del período anterior, nos encontramos ahora con una dinámica de la expansión urbana basada en un aporte considerable de infraestructuras y de suelo, que mejora su eficacia y calidad pero tiende a encarecer sus costes de producción y, eventualmente, sus costes de mantenimiento.

La ampliación de la accesibilidad y comunicabilidad relativa del territorio más allá de la inme-

diata periferia de las ciudades ha facilitado la construcción del espacio suburbano, en ocasiones vinculado física y administrativamente a la ciudad, pero muy a menudo saltando a municipios rurales contiguos, o creando piezas físicamente individualizadas, aunque siempre funcionalmente vinculadas a la ciudad central, básicamente a través de las mejoradas infraestructuras y sistemas de transporte y, más recientemente, de las comunicaciones.

Sin embargo, estas nuevas formas de crecimiento no deben entenderse —sola o principalmente— como resultado de esa ampliación de la accesibilidad extra urbana, lo que es condición necesaria en todo caso, sino también como resultado de otros cambios más profundos en las estructuras de la actividad económica, en las economías familiares y, en general, en nuevas pautas sociales y culturales de la población urbana.

En este sentido, existen evidencias parciales de que las nuevas formas de crecimiento fragmentado, que saltan los límites administrativos del municipio de la ciudad, están asociadas a cambios en la naturaleza de unos procesos que exigen y comportan, a la vez, diferencias importantes en la organización espacio-funcional de la ciudad. Y, lo que es más significativo, esta dinámica de la fragmentación o la dispersión no se confina ya a las principales metrópolis o a las ciudades más dinámicas, aunque, obviamente, la intensidad, diversidad y complejidad de estos procesos y formas sí estén básicamente relacionadas con el tamaño y dinamismo de las ciudades donde se originan.

2. Elementos del cambio en los procesos y formas del nuevo crecimiento urbano

En realidad, el salto de los crecimientos a diferentes municipios contiguos al municipio central no ha sido, en sí mismo, una novedad surgida en la década de los años ochenta. La formación de las grandes aglomeraciones polinucleadas y los —escasos— espacios metropolitanos que existían al final de los años setenta daban fe de una situación, en este sentido, que difería sustancialmente de la anterior a 1960 en la mayor parte de las ciudades españolas, quizá con la excepción de algunos casos de industrialización y urbanización prematuras; por ejemplo, en Bilbao y Barcelona.

La diferencia habría que situarla, sobre todo, en dos aspectos de la nueva organización funcional del espacio urbano:

a) El primero correspondería a la capacidad de desarticulación y descentralización de muchas actividades terciarias que antes se imbricaban físicamente y se cohexionaban funcionalmente en las áreas centrales. En primer término, a partir de la introducción progresiva en España de empresas especializadas en producir y gestionar grandes superficies comerciales y otras funciones especializadas de servicios de carácter recreativo y cultural (19). En segundo término, por la creciente ampliación y complejización de los servicios a las empresas, y por el desplazamiento, desde los costosos espacios centrales a localizaciones periféricas, de ciertas funciones administrativas o rutinarias de grandes empresas, e incluso de oficinas centrales cuando estas ubicaciones eran estratégicas por su accesibilidad, su calidad ambiental y por la presencia adicional de

otros factores de representación u oportunidad en espacios emblemáticos de nuevo tipo (v.gr. parques empresariales, tecnológicos, etc.) (20).

b) El segundo correspondería a la descentralización de importantes segmentos del nuevo espacio residencial, particularmente dirigidos a aquellos grupos de demanda —de menor entidad— que podrían hacer de su salida de la ciudad una decisión no forzada en absoluto por razones de precio, o de aquellos otros —más amplios en este período— que podrían permitirse optar por una opción periférica ventajosa, en términos de tamaño y tipo de la vivienda, calidad ambiental del entorno y ciertos servicios a las familias (v.gr. a la población infantil), ante las condiciones que les ofrecería la ciudad existente a precios similares, contando en ambos casos con la importante mejora de la accesibilidad en las nuevas localizaciones.

En este sentido, la «dispersión» territorial del nuevo crecimiento se distinguiría por contribuir a la formación de unas estructuras suburbanas con un nivel mayor de polifuncionalidad o de especialización en su polinucleación, al tiempo que la distancia al centro en este modelo no implica ya, necesariamente, una expresión de marginalidad o de segmentaciones sociales extremas del espacio urbano.

En las ciudades españolas, no obstante, los espacios centrales no han perdido, en general (como en cambio ha sucedido más frecuentemente en las ciudades norteamericanas), su carácter de espacio residencial. En partes sustanciales de estas áreas se ha mantenido incluso un carácter residencial privilegiado, y ello a pesar de la mayor entrada en los últimos años de

funciones de servicios a las empresas, gabinetes profesionales y otros servicios personales con fuerte capacidad de competir en precio por dichos espacios en los edificios de vivienda.

Esta circunstancia, unida a los esfuerzos que en la década de los años noventa han venido manteniendo muchos ayuntamientos por revitalizar la funcionalidad y la calidad urbana de las áreas centrales, ha favorecido la revalorización de muchos de estos ámbitos, pero también ha contribuido seguramente a forzar hacia arriba los precios del inmobiliario, abriendo más el camino a la entrada del terciario de oficinas y, en todo caso, a una creciente especialización social de su función residencial.

Es interesante notar que la revitalización del centro en este período ya no depende sólo de la sustitución puntual de edificios, sino de lo que puede ser un entendimiento, realmente novedoso entre nosotros, de la necesidad de su recuperación como pieza urbana de capital importancia. Una visión que ha llevado frecuentemente a combinar —con mayor o menor fortuna— la recuperación de enclaves degradados y la rehabilitación de los edificios con el tratamiento paisajístico del espacio público y su readecuación funcional, tanto en lo que respecta a la movilidad como a la introducción de nueva actividad (21).

Es importante señalar, en todo caso, que la pretensión con que iniciaron su andadura política algunos de los nuevos ayuntamientos democráticos, que intentaban retener a la población en el centro, y más particularmente a segmentos residentes con menor poder adquisitivo, se vio pronto superada por la escasez de instrumentos, por la dificultad de aplicación de los dispo-

nibles y, sobre todo, por la fuerza incontestable de las presiones del mercado inmobiliario (y de parte de las actividades terciarias) en respuesta a las posibilidades que iban abriendo las mejoras de estos ámbitos (22).

A grandes rasgos, las tendencias espaciales recientes del crecimiento urbano español podrían contemplarse bajo el prisma de una doble recomposición funcional y física del espacio de la ciudad: de carácter centrífugo, a través de las nuevas formas de expansión periférica; y de carácter centripeto, a través de la revitalización de las áreas centrales. Sin embargo, mientras las dinámicas expansivas de la periferia parecen obedecer básicamente a requisitos de nuevas demandas locacionales, infraestructurales y edificatorias de los diferentes agentes económicos y sociales, en el marco de sus nuevas exigencias propias y de la aparición de nuevas externalidades urbanas, la revitalización del centro parece apoyarse, sobre todo, en una voluntad transformadora decisivamente impulsada desde la esfera política y el liderazgo público.

Esto último reflejaría, al menos en parte, la preocupación por mantener y revalorizar el importante capital social fijo que representa la ciudad existente, en donde son particularmente agudos el conflicto y las tensiones entre la creciente velocidad y fluidez de los procesos de cambio (económico, tecnológico y cultural) que presionan las demandas de la actividad y las comparativas rigideces inherentes a la oferta del espacio construido. Unas rigideces que se manifiestan tanto en lo que respecta a los costes técnicos, temporales y monetarios de su readaptación funcional y su adecuación ambiental como en las dificultades jurídicas que se derivan de situa-

ciones y derechos fuertemente consolidados en esos ámbitos, y a menudo muy complejos y fragmentados (23).

En todo caso, la complejidad de la imbricación físico-funcional de las estructuras del espacio urbano y los permanentes conflictos de intereses derivados de la producción de externalidades, inherentes a la naturaleza misma de la ciudad, hacen que la cuestión de mantener, o no, unos niveles comparativamente altos de regulación y control público sobre el espacio urbano se haya tratado en los últimos años con más cautelas que en el caso de otros aspectos o sectores de la actividad económica. Una prevención patente incluso en el caso de países, como el Reino Unido, donde en algún momento las corrientes liberalizadoras llegaron a cobrar una fuerza y agresividad más espectacular. En general, hoy no se discute tanto la necesidad de la ordenación urbana y los planes para las ciudades como sus contenidos y alcance.

En España, el tratamiento de estas cuestiones solamente cuenta con un marco reglado suficientemente consolidado institucionalmente que es el de la legislación sobre el suelo, que impregna —y limita— la sustancia de la planificación urbanística. Sin embargo, pese a la sofisticación conceptual y técnica con que estos planes abordan aspectos tales como la organización y distribución, social y espacial, del aprovechamiento lucrativo del espacio construible, se conserva en el espíritu y los instrumentos de la legislación que los soporta una noción de la ciudad y del desarrollo urbano comparativamente estrecha, que no ha variado sustancialmente de la que concibió el legislador de 1956, a las puertas del proceso de industrialización y urbanización.

En unos momentos en los que numerosas situaciones de dinamismo y obsolescencia coexisten en el interior de la ciudad, creando desafíos y tensiones de muy distinta naturaleza, pero igualmente agudas y simultáneas; cuando la dinámica de las infraestructuras y sistemas de transporte —y la disponibilidad de vehículo privado— han hecho saltar en pedazos algunas «fricciones» clásicas del espacio, y en definitiva, cuando las decisiones públicas y privadas sobre aquellas operaciones urbanas con dimensión y efectos más fuertemente estratégicos están crecientemente apoyadas en un juego entre la incertidumbre y la oportunidad, el recurso del planeamiento municipalista de control y regulación del suelo resulta, por sí sólo, excesivamente elemental para pilotar adecuadamente el rumbo de los nuevos procesos y formas de crecimiento urbano, particularmente en ciudades muy dinámicas y con un contexto de creciente competitividad entre las ciudades para captar y retener elementos de dinamismo (24).

Las posibilidades de los esfuerzos de su superación a través de las recientes legislaciones autonómicas de ordenación del territorio están aún por demostrar, particularmente porque, más allá del ámbito temático y administrativo municipalista que delimitó la Ley del suelo, el abordaje de estas cuestiones comporta algunos viejos problemas de muy difícil tratamiento en la práctica, como la coordinación de niveles departamentales, por una parte, y de niveles territoriales políticos y administrativos, por otra.

Cierto es que muchas autoridades municipales vienen desarrollando políticas o propuestas relativas a la activación del dinamismo urbano, a veces en

consonancia con sus planes urbanísticos, pero no infrecuentemente en contradicción con éstos, lo que pone de relieve las dificultades de abordar el «problema urbano» desde frentes temáticos y administrativos independientes entre sí y perfectamente autónomos. La llamada «planificación estratégica» es una de las fórmulas relativamente recientes, no institucionalmente regladas, utilizadas en las políticas municipales de activación urbana con independencia de la política urbanística; su experiencia es comparativamente corta y desigual, y no pocas veces ha servido más como muestra de intenciones relativamente generales, o de escaparate político, que como soporte eficaz para abordar objetivos y problemas bien acotados (25).

No obstante, los principales obstáculos para abordar los problemas urbanos no hay que situarlos sólo —o tanto— en los instrumentos disponibles como en las capacidades económicas, técnicas y gestoras de las instituciones locales, y en el todavía excesivo anclaje de muchos ayuntamientos urbanos en estructuras administrativas inadecuadas para dar respuestas ágiles y eficaces a las exigencias del marco cada vez más competitivo en que se sitúa el futuro de las ciudades.

III. LAS CIUDADES ESPAÑOLAS ANTE EL CAMBIO DE SIGLO. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

No parece muy arriesgado asumir que detrás del rápido acercamiento que han experimentado los procesos y formas del crecimiento urbano en España, respecto a los contemporá-

neos de otros países avanzados, se encuentra un poderoso conjunto de fuerzas y mega-tendencias que están operando a escala mundial, particularmente en la esfera de la economía, en la difusión del cambio tecnológico y en la configuración de ciertas pautas socioculturales (26).

Con todo, las ciudades y las regiones representan, significativamente, la preeminencia de lo local y, por ello, son reductos de importantes diferencias que afectan y modifican el alcance y efectos de esos factores, incluso si provienen de poderosas fuerzas o tendencias globales. En primer término, porque estas fuerzas no llegan con el mismo grado de intensidad y amplitud a los diferentes ámbitos del territorio. En segundo término, porque estas diferencias locales suponen también la diversa capacidad endógena de las ciudades para incorporar o manejar los impulsos de dinamismo externo.

Como sucede en la experiencia de otros países avanzados, las condiciones de tamaño poblacional, complejidad de las estructuras económicas, tejidos sociales y base infraestructural proporcionan a las grandes aglomeraciones españolas una elevada capacidad generativa y de sostenimiento que favorece su estabilidad relativa dentro del nivel que ocupan en el sistema urbano (27). Por contra, muchas de las ciudades situadas en los rangos y niveles intermedios y menores pueden ser más sensibles a ciertas modificaciones en el *ranking*, hacia arriba o hacia abajo, según su capacidad para aprovechar cambios en la dinámica locacional de las empresas, por razones de coyuntura o de reestructuración en los sectores de actividad, o bien por recoger los frutos de cambios en su accesibilidad relativa, por transformaciones estructurales en los

sistemas de transporte y sus grandes infraestructuras, o también por beneficiarse de cambios en las estructuras de la demanda de consumo vinculada a los comportamientos sociales y pautas culturales de amplias capas de la población, que favorecen la puesta en valor de determinados recursos patrimoniales y turísticos.

Es obvio que las distintas ciudades del sistema urbano español afrontan los desafíos y encrucijadas de su futuro, a corto y medio plazos, condicionadas en gran medida por sus diferentes situaciones específicas individuales, que son distintas incluso dentro de un nivel dado de rango y tamaño en el sistema urbano. No obstante, existen ciertos planos en donde se concentran con carácter general algunos de estos problemas y retos, por más que en cada caso difieran en naturaleza y grado, e incluso en sus tiempos de maduración o en su urgencia. Entre estos planos podrían destacarse, selectivamente y sin agotarlos, los siguientes.

1. El desafío de la competitividad

Asumiendo la imparable apertura de las estanqueidades históricas en el conjunto del territorio español, en las escalas intra e inter regionales, o internacionales, las ciudades están hoy obligadas a afrontar el problema de su desarrollo con una especial atención puesta en las condiciones, favorables y desfavorables, con que cuentan para acceder a las corrientes externas de dinamismo (28). En este sentido, es importante, por una parte, su capacidad de propuesta e iniciativa para reorganizar eficientemente sus recursos propios, de adopción de innovación y de captación de nueva actividad; por otra

parte, la presencia de ciertas condiciones internas relativas a la naturaleza y calidad de sus infraestructuras y equipamiento urbano. En relación con estas últimas, podrían distinguirse las condiciones de eficiencia, de oportunidad social y de calidad ambiental.

Condiciones de eficiencia representadas, en primer término, por el nivel de las infraestructuras y sistemas de transporte que garanticen una adecuada conectividad y accesibilidad interterritorial (nacional o internacional). En segundo lugar, por el nivel de las infraestructuras de comunicaciones. En tercer lugar, por la disponibilidad de espacio (suelo y locales) competitivo en términos de localización, precio y calidad ambiental. Por último, por la base de servicios y equipamientos urbanos necesarios al buen funcionamiento general de la ciudad. El avance que, en general, se ha experimentado en la conectividad y accesibilidad de una gran parte de las ciudades españolas ha sido comparativamente más tardío en el terreno de la comunicabilidad, aunque en el segundo quinquenio de los años noventa ha crecido sustancialmente. Por el contrario, las condiciones de disponibilidad de espacio son mucho más variables y, con frecuencia, afectadas negativamente por endémicas deficiencias en los mercados inmobiliarios locales.

Condiciones de oportunidad social, referidas a la disponibilidad y el acceso a bienes culturales, educativos, recreativos, y a otros servicios a la población y el empleo. Éstas generalmente crecen en importancia con el tamaño urbano, aunque se favorecen también ciudades menores que cuentan con condiciones de accesibilidad y proximidad a las grandes aglomeraciones.

Condiciones de calidad ambiental, como fomento al atractivo y la imagen comercial de las empresas, a la calidad y diversidad de la oferta del espacio residencial, a la puesta en valor de los elementos de patrimonio histórico y cultural de la escena urbana, y otros recursos y servicios relativos al turismo y las actividades de ocio. Éstas son ampliamente accesibles a todo el conjunto urbano, pueden desarrollarse de manera extremadamente competitiva y ser realmente decisiva en ciudades pequeñas.

2. Los nuevos problemas y desequilibrios sociales

En general, hoy se manifiestan a partir del mantenimiento de tasas de desempleo comparativamente altas, o de la persistencia de amplias franjas de empleo precario, o incluso de franca marginación. Algunos de estos problemas tienden a agravarse en el caso de ciudades de mayor tamaño, acentuados, en ciertos casos, por el creciente fenómeno de la nueva inmigración foránea de países en dificultades (Este Europeo, África, Latinoamérica). Desde el punto de vista municipal y regional, estas situaciones se traducen en tensiones que exigen atender a la previsión de alojamientos y servicios básicos (asistencia, integración, educación, etc.), y en ocasiones por la remodelación o recuperación de enclaves urbanos de elevada degradación y marginalidad, tanto en partes de la ciudad existente como en poblamientos externos (29).

3. La fragmentación y dispersión del espacio de la ciudad

La fragmentación y dispersión espacial del nuevo crecimiento

en las ciudades españolas es todavía un fenómeno que carece de las dimensiones que ha alcanzado en otras ciudades europeas y, ciertamente, en partes de Norteamérica. Por ello, a diferencia de otros países, no existe todavía un conocimiento empírico suficiente para identificar y evaluar las ventajas y costes de este modelo en un marco urbano que está aún fuertemente dominado por formas de crecimiento denso, con tejidos compactos, continuos y multifuncionales (30).

Aunque la ideología de sostenibilidad del desarrollo urbano ha generado ya en España una corriente de pensamiento realmente contraria a este modelo de crecimiento fragmentado, y aunque existen elementos de principio muy razonables en su crítica, no es menos cierto que el análisis de la realidad de otros países ha propiciado una fuerte controversia de posiciones en favor y en contra, con el apoyo de observaciones y análisis sistemáticos y rigurosos, mientras que, por el momento, esta discusión, en el ámbito del crecimiento urbano español, está planteada con argumentos situados en un mayor nivel de abstracción y generalidad (31).

En cambio, sí parece claro que muchos de los problemas presentes de la fragmentación funcional y física del nuevo espacio urbano español radican en deficiencias técnicas y de calidad de su ordenación urbanística, así como en las dificultades institucionales para responder adecuadamente a las nuevas iniciativas de implantación y de desarrollo urbano que están marcadas por el juego de incertidumbre y oportunidad. Esto último es particularmente grave, porque entre estas iniciativas están generalmente un tipo de piezas y funciones urbanas (centros comerciales, parques de actividades, equipamien-

tos de nivel urbano, etc.) con gran valor estratégico, poder generativo y capacidad de estructuración territorial de futuros crecimientos.

En este orden de cosas, pueden destacarse algunas cuestiones con cierta presencia y considerable futuro en las ciudades españolas en relación con este nuevo modelo de crecimiento.

a) Los nuevos espacios extra-urbanos de centralidad, particularmente basados en una potente oferta de servicios de consumo, pueden llegar a entrar —sobre todo en las ciudades medias y pequeñas— en fuerte competencia con los espacios centrales interiores existentes. Más allá de los efectos empresariales de esta competencia, el problema urbano reside en que estas centralidades interiores constituyen, generalmente, un soporte espacialmente eficiente de provisión de servicios, con costes comparativamente bajos de movilidad y algunas ventajas sociales, particularmente relativas al acceso a este tipo de servicios de segmentos de población que no cuentan —o no pueden utilizar— el vehículo privado.

Sin embargo, por encima de estos y otros aspectos del problema está la cuestión de la capacidad de los nuevos espacios de centralidad para articular el nuevo crecimiento y, con ello, el papel que han de jugar los espacios tradicionales de la centralidad central en el nuevo marco de un espacio urbano más fuertemente polinucleado.

b) Un factor prioritario de la construcción de este modelo, y por tanto de las estrategias dirigidas a su ordenación espacial, es el control de las relaciones entre las piezas de nuevo crecimiento y el desarrollo de las redes principales de infraestructuras de

transporte y de los sistemas de transporte colectivo, en la medida en que estas redes, y algunos de estos sistemas (v.gr. el ferrocarril) constituyen hoy algunos de los más decisivos y poderosos artefactos para el impulso de la expansión física y la organización funcional de la ciudad.

Esta cuestión está fuertemente vinculada con el problema de la asignación espacial de los usos y las densidades, que en este modelo afecta también a la organización y el modo de articulación de los tejidos unifuncionales, y aquellos de más baja densidad, con las nucleaciones de mayor polifuncionalidad e intensidad en el uso del espacio.

c) La preservación y distribución de los vacíos urbanos, así como la definición espacial de la contención del crecimiento y la ocupación de suelos, especialmente en aquellos ámbitos en donde pueden destruirse para siempre condiciones ambientales y paisajísticas de un elevado valor como bien social, son aspectos particularmente relevantes en la configuración de la nueva forma urbana, y constituyen una de las grandes cuestiones que afectan hoy al pautado espacial de la ciudad fragmentada.

En todo caso, la definición de los límites y el contenido del llamado suelo no urbanizable, incluido el que no es protegible por sus cualidades naturales intrínsecas, es uno de esos aspectos que, a menudo, exigen para su tratamiento adecuado la consideración de escalas supramunicipales.

4. El control y la ordenación del desarrollo urbano y la escala territorial de la ciudad

La discusión de expertos que precedió a la última reforma de la

legislación sobre el suelo abordó algunos aspectos preeminentes en el planeamiento urbanístico de los años ochenta, como el sentido y alcance de las obligaciones derivadas del derecho a edificar, pero el debate, que se había centrado también en una cuestión tan considerable como la necesidad de flexibilizar los planes y prácticas urbanísticas, apenas se acercó a los fundamentos de los drásticos cambios experimentados, en naturaleza y alcance, por las fuerzas activadoras de la nueva expansión y transformación urbanas (32).

Si el modelo de ciudad que subyacía a la Ley de 1956 era básicamente consistente con las circunstancias y los factores de la construcción de la ciudad en su momento histórico, la experiencia de los últimos quince años muestra hasta qué punto la quiebra del modelo de la ciudad de la industrialización responde igualmente a profundos cambios estructurales de las esferas de la economía, la tecnología o las pautas culturales de la sociedad. Sin embargo, ello no parece haberse reflejado propiamente en los ajustes y cambios que se han llevado a cabo en los últimos años en la legislación urbanística.

La complejidad alcanzada por las ciudades españolas, particularmente en el caso de las medias y grandes, exigirá seguramente reconsiderar la idoneidad de los planes generales de ordenación en su exhaustivo tratamiento actual del espacio ya construido, separando, por ejemplo, el plano de las decisiones que afectan a la estructuración del territorio urbano, y en particular el tratamiento de aquellos sistemas y piezas que juegan un papel estratégico, generativo y organizador del nuevo crecimiento, frente al de los ámbitos del suelo urbano que, en general,

podrían enmarcarse en las prácticas más continuas de la rutina técnica y administrativa.

Ello facilitaría, probablemente, la consideración de algunas cuestiones centrales a la flexibilidad del planeamiento, relativas a la ordenación y el control sobre los nuevos crecimientos, distinguiendo aquellos aspectos y espacios sobre los que caben algunas —seguramente pocas— decisiones firmes (sobre el qué hacer y el qué no hacer) o que cuentan con compromisos asumidos o claramente asumibles, frente a aquellos otros aspectos y espacios que están afectados por distintos niveles de incertidumbre respecto a su futuro o a su destino. El control sobre el desarrollo urbano, en un marco de incertidumbres variables y acotadas, es un problema crítico, en la medida en que el desarrollo de piezas y sistemas de nivel más estratégico y estructural depende, con frecuencia, de iniciativas imprevisibles en el momento del plan, surgidas de la eventual aparición de ciertas condiciones de oportunidad para los agentes.

La definición de los campos de juego, y de las correspondientes reglas de juego para la disposición de la oportunidad en estos territorios de la incertidumbre y la imprevisibilidad, constituye seguramente uno de los desafíos más complicados que plantea la planificación y la ordenación urbana moderna, que no sólo supone un reto a las técnicas de ordenación, sino a las instituciones en que se sitúan su instrumentación y administración.

Obviamente, los mayores niveles de dimensión y complejidad de las ciudades dan también mayor relevancia a estas cuestiones. Por otra parte, los nuevos procesos de crecimiento urbano están exigiendo, de forma creciente, mecanismos reglados ca-

paces de manejar (aunque sea de forma sectorial o intermitente en el tiempo) los conflictos que sobrepasan las escalas territoriales que excedan los límites administrativos de los municipios. Sin embargo, pese a la posibilidad de acercamiento al problema territorial que tienen los gobiernos regionales, con importantes cotas de poder y competencia en materias que son relevantes a esta problemática, no parece que se haya intentado avanzar demasiado en este sentido, teniendo en cuenta que se trata, en efecto, de un terreno plagado de tensiones y conflictos potenciales.

Su aproximación desde ciertas fórmulas complementarias positivas (y a priori menos conflictivas e institucionalmente consolidadas que el planeamiento urbanístico), como pueden ser la planificación estratégica, la formación de agencias de desarrollo multimunicipal, o el recurso a técnicas más novedosas, como por ejemplo de «resolución de conflicto», «planeamiento colaborativo», los «costes por impacto», u otros ya en la práctica de otros países podría facilitar un eventual desarrollo de medidas regladas de concierto y negociación interadministrativa, a través de la búsqueda de áreas iniciales de consenso que permitan incorporar al desarrollo de la actividad urbana el tratamiento necesario del espacio físico, que hasta ahora se considera, de forma casi autónoma, en la esfera del urbanismo (33).

Si se admite que las ciudades españolas han alcanzado, en líneas generales, un elevado nivel de madurez y complejidad urbana, resulta imprescindible una mayor sofisticación y modernización de las instituciones y los mecanismos instrumentales con que se administra el gobierno de la ciudad. Esta brecha es, sin embargo, muy apreciable entre

nosotros, y su cierre estriba, en última instancia, en una maduración de la cultura política de las ciudades hoy todavía insuficiente en nuestra sociedad.

NOTAS

(1) Véase GAGO DAVILA, J., «Prefacio», en el libro de INDOVINA (ed.) (1977), así como GAGO DAVILA, «Perspectivas del desarrollo del sector de la construcción», en FERREIRA, F. y otros (1977).

(2) Véase FERREIRA y otros (1977), en particular la contribución de OLIVÉ, M. J.; RODRÍGUEZ, J., y VELLÉS, X., «Problemática de la vivienda en España».

(3) Véase LEIRA y otros (1976), donde existen interesantes elementos para un análisis que, aunque referido al caso de Madrid, contiene algunas bases generalizables a la naturaleza de los procesos de crecimiento físico de las ciudades en este período.

(4) Existen numerosos estudios sobre el desarrollo urbano en ciudades concretas hasta el final de los años setenta que muestran la naturaleza de estos procesos en sus similitudes y diferencias; véanse, por ejemplo LLOREN MIÑAMBRE (1977), CLEMENTE CUBILLAS (1984) o PEREIRA ALONSO (1981), además de los contenidos en AAVV (1981). Por otra parte, algunos de los elementos positivos del desarrollo planeado del espacio residencial pueden verse en VILANOVA (1995).

(5) Aunque existen numerosos trabajos especializados en este sentido, el que contiene una visión más amplia y estructurada del avance e implicaciones del planeamiento urbano moderno para el conjunto de las ciudades españolas es el de TERÁN (1978).

(6) Véanse, por ejemplo, ALONSO TEIXIDOR (1989, 1992 y 1993); CELADA y otros (1985), parte IV, capítulos 4 y 5, o CORPORACIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA (1988), que corresponden a espacios urbanos donde la implantación industrial fue particularmente potente, y donde el nivel de control debía ser, al menos teóricamente, igualmente potente.

(7) Véanse, en este sentido, MARTÍNEZ HABA (1987) desde la perspectiva de las pautas de localización industrial en el conjunto del Estado y, complementariamente en las grandes aglomeraciones, LÓPEZ GROH y otros (1987).

(8) Aunque se trata de una visión centrada principalmente en el caso de las grandes aglomeraciones urbanas, son reveladores en este sentido los trabajos de LÓPEZ GROH y otros (1987) o MÉNDEZ y CARAVACA (1993).

(9) Véase, por ejemplo, COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (1989), particularmente capítulos 4 a 8, donde, además de un análisis de la situación del momento, se avanzan algunas de las premisas estructurales del problema general del desarrollo inmobiliario en el gran laboratorio del espacio urbano madrileño.

(10) Véase LEIRA y GAGO (1981), en donde se plantea una posición pionera, en la práctica de esos momentos, de las posibilidades del planeamiento urbanístico como instrumento de reconfiguración de los derechos de propiedad del suelo.

(11) Un análisis detallado de este aspecto esencial de la legislación urbanística española puede verse en GARCÍA BELLIDO (1993).

(12) Una formulación sintética de estos procesos puede verse en RICHARDSON (1973), capítulo 5, y como resumen de un amplio contenido empírico, en BERRY (1973), vol. I, capítulo 1.

(13) Véase *Plan Director de Infraestructuras. 1993-2007*, 2.ª edición, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente 1994, págs. 6 y 7.

(14) Véase «Carreteras en Áreas Urbanas», *Cuadernos Monográficos*, Dirección General de Carreteras-Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a partir de 1991.

(15) Véase, LÓPEZ GROH y otros (1987), capítulo 4, y NASARRE y otros (1988), en donde además se revisa la validez del municipio como base espacial para el estudio de las áreas urbanas españolas en esos momentos.

(16) No obstante, no debe perderse de vista que esta situación de mejora relativa se deterioraría muy pronto, para llegar a 1991 con la relación más desfavorable entre precios de vivienda y salarios habida entre los años 1985 y 1998. En dichos años esta relación alcanzó un índice del 201,0 sobre 100 en 1985, para volver a descender a 165,9 en 1997 (véase CORTÉS ALCALÁ, 1998).

(17) En el conjunto de España se alcanzó, entre 1992 y 1997, un 30,8 por 100 de viviendas unifamiliares sobre el total construido, y entre 1981 y 1991, en una región tan fuertemente dominada por la vivienda colectiva como Madrid, las viviendas unifamiliares pasaron del 12,2 al 13,5 por 100 (LEAL MALDONADO, 1998). Véase, asimismo, MINISTERIO DE FOMENTO, (1998).

(18) Por ejemplo, en el conjunto del Área Metropolitana de Madrid se pasó de 39,17 m²/habitante en 1975 a 56,96 m²/habitante en 1992, según elaboración propia de datos suministrados por la Consejería de Política Territorial de la CAM. No obstante, estos promedios deben ser considerados con cautela, ya que existen variaciones considerables, según zonas afectadas por distintas condiciones de partida en relación con el dominio de la vivienda unifamiliar y la vivienda colectiva.

(19) Como señala LÓPEZ LUCIO (1996), en 1980 sólo existían 29 grandes superficies comerciales en todo el país, con algo más de 200.000 m² de superficie de venta, que en 1991 habían ascendido a 126, con más de 900.000 m².

Quizá lo más interesante de este proceso haya sido que este aumento cuantitativo ha ido acompañado de cambios cualitativos sustanciales en la tipología de estos establecimientos, entre los que destacan el paso del simple hipermercado, basado en alimentación y productos del hogar, al complejo co-

mercial y, enseguida, al complejo lúdico-comercial, que en algunos casos incluye una variedad de establecimientos de gran superficie especializada, véase, ALONSO TEIXIDOR y TARRAGÓ (1996).

(20) Este fenómeno no sólo tiene presencia en las más grandes aglomeraciones, como Madrid y Barcelona, sino que aparece también —a su escala— en otras aglomeraciones y en ciudades medias (v.gr.: Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia, Valladolid, etcétera).

(21) En realidad, es una tendencia similar a la que han venido mostrando otras ciudades europeas, conocida como *gentrificación*, que ha permitido la eventual ocupación de espacios residenciales y viviendas rehabilitadas por capas de más elevado nivel económico que las previamente existentes.

Por otra parte, a lo largo de la década de los años noventa han proliferado en España las operaciones de adecuación del espacio público en áreas centrales, algunas de ellas con resultados espectaculares (v.gr. Gijón, Oviedo, Barcelona), así como las actuaciones de carácter emblemático (*flagship projects*) en Sevilla, Barcelona, Bilbao, San Sebastián, Valencia y otras capitales menores, en línea con lo que se desarrolló sobre todo, en la década de los años ochenta, en otras ciudades europeas; véase, por ejemplo, HEALEY y otros (1992).

(22) Por ejemplo, y con una fuerte declaración de intenciones en este sentido, se puso en marcha el PGOU de Madrid, y así se reflejó, sobre todo, en sus documentos iniciales, incluido el *Avance* aprobado en 1982.

(23) Véase, en este sentido, GOLTON (1989), que establece una interesante taxonomía de los tipos de obsolescencia que afectan a la edificación urbana y a su relación con el entorno.

(24) Véase HEALEY y otros (1992), particularmente la parte III, caps. 8 a 11, en donde se analizan ampliamente algunos casos emblemáticos en las estrategias de recuperación de la competitividad urbana de los años ochenta.

(25) No obstante, en España existen ciertamente algunas experiencias interesantes, como por ejemplo la de Barcelona, y en otros países constituye una fórmula con más larga tradición operativa. VÁZQUEZ BARQUERO (1995).

(26) Véase el «Seminar Report», páginas 24-41, en UE/EC-MBP (1998).

(27) Por ejemplo, las contribuciones en este sentido contenidos en el número especial de la revista *Urban Studies*, vol. 3, n.º 2, marzo de 1995, y más particularmente las de SMITH y TIMBERLAKE, de BATTEN y de JULIEN en dicho número.

(28) En relación con los aspectos recientes que afectan a la competitividad entre las ciudades véase, por ejemplo, VAN DEN BERG y VAN KLINK (1995), así como HEALEY y otros (1992).

Una visión amplia de los efectos del cambio tecnológico en las condiciones de desarrollo y competitividad urbana en los Estados Unidos puede verse en CONGRESS OF THE UNITED STATES (1995).

(29) Como podría desprenderse de lo señalado recientemente por LEAL MALDONADO (1998) y CORTÉS ALCALÁ (1998) al examinar, respectivamente, algunas situaciones y políticas sobre la vivienda en España en las últimas décadas.

(30) Existe una gran cantidad de literatura en este sentido, sobre todo en Estados Unidos. Una interesante percepción global del problema puede verse en CERVERO (1989), y con un talante más crítico en DOWNS (1994), entre otros. Muy recientemente, han aparecido algunas percepciones de la situación europea y española, por ejemplo en MANCLUS (ed.) (1998). Véase, asimismo, ALONSO TEIXIDOR (1992 y 1993).

(31) Véase BREHENY (1992). Es especialmente representativo de esta controversia el debate de Peter Gordon y Harry Richardson con Reid Ewing en el *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, número 1, 1997, págs. 94-107, así como las contribuciones de GORDON y RICHARDSON en la misma revista, n.º 55 de 1990, frente al trabajo de NEWMAN y KENWORTHY (1989) en relación con el problema de la movilidad y el consumo de energía en las nuevas formas de desarrollo urbano.

Una de las más interesantes y activas manifestaciones del apoyo a la sostenibilidad en el caso español está representada por la posición de Antonio Estevan, Alfonso Sanz o Ramón Fernández Durán. Véase, por ejemplo, ESTEVAN y SANZ (1994).

(32) El Informe de la Comisión de Expertos en MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1996).

(33) El campo de la negociación en el marco del desarrollo urbano ha venido avanzando progresivamente en España desde los primeros años ochenta, pero, con frecuencia, se ha desenvuelto dentro de situaciones escasamente transparentes y en ausencia de mecanismos reglados, algo que, por otra parte, algunas de las nuevas legislaciones urbanísticas de las CCAA están intentando abordar.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (1981), *Madrid: Cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*, Temas Urbanos, 5, Ayuntamiento de Madrid.

ALONSO TEIXIDOR, L. F. (1989), *La formación espontánea del espacio productivo*, MOPU.

— (1992), *Madrid 1993. Su modelo metropolitano como metrópoli europea*, Consejería de Política Territorial. CAM.

— (1993), *Los nuevos espacios productivos en la experiencia internacional*, Consejería de Política Territorial. CAM.

ALONSO TEIXIDOR, L. F., y TARRAGÓ, M. (1996), *Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Valladolid.

BERRY, B. J. L. (1973), *Growth centers in the American Urban System*, vols I y II, Ballinger P. C., Cambridge, Mass.

BREHENY, M. J. (1992), «The contradictions of the compact city: A review», en Breheny, M. J. (ed.), *Sustainable Development and Urban Form*, Pergamon, Londres.

CELADA, F., y otros (1985), *Efectos espaciales de los procesos de reorganización del sistema productivo en Madrid*, Comunidad Autónoma de Madrid.

CERVERO, R. (1989), *America's Suburban Centers*, Unwin, Boston.

CHESHIRE, P. (1990), «Causal factors in European urban change», *Discussion Papers in Urban and Regional Economics*, n.º 4, Dept. of Economics, Univ. Reading.

— (1995), «A new phase of urban development in Western Europe? The evidence for the 1980's», en *Urban Studies*, volumen 32, n.º 7, agosto, págs. 1045-1064.

CLEMENTE CUBILLAS, E. (1984), *Desarrollo urbano y crisis social en el Ferrol*, Universidad de Salamanca y C.O. Arquitectos de Galicia, Salamanca.

COMUNIDAD AUTÓNOMA MADRID (1989), *Medidas sobre políticas de suelo*, Consejería de Política Territorial, febrero.

CONGRESS OF THE UNITED STATES (1995), *The Technological Reshaping of Metropolitan America*, Office of Technological Assessment, Washington D.C.

CORPORACIÓ METROPOLITANA BARCELONA (1988), *Memoria d'actuació dels eixos de promoció industrial*, Eixos de Promoció Industrial, C.M.B. Barcelona.

CORTÉS ALCALÁ, L. (1998), «La solidaridad familiar en el acceso a la vivienda: el caso español», ponencia, *Seminario Internacional sobre la Vivienda*, Madrid, noviembre.

DOWNS, A. (1994), *New Visions for Metropolitan America*, Brookings/Lincoln, Washington D.C.

ESTEVAN, A., y SANZ, A. (1994), *Hacia la reconversión ecológica del transporte en España*, Fundación Hogar del Empleado, Centro de Investigación por la Paz, Madrid.

FERREIRA, F., y otros (1977), *Política de la vivienda*, Ciudades y Sociedad, Ayuso, Madrid.

GARCÍA BELLIDO, J. (1993), «La liberalización efectiva del mercado del suelo: Escisión del derecho de propiedad en una sociedad avanzada», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, vol. I, n.º 95-96, páginas 175-198.

GOLTON, B. L. (1989), «Perspectives of building obsolescence», en Grover, R. (ed), *Land and Property Development. New Directions*, E&FN SPON, Londres.

GORDON, P., y RICHARDSON, H. (1990), «Gasoline consumption and cities - a reply», *Journal of American Planning Association*, n.º 55, págs. 342-345.

HALL, P., y HAY, D. (1980), *Growth centres in the European Urban System*, Heinemann, Londres.

HEALEY, P., y otros (1992), *Rebuilding the City: Property led Urban Regeneration*, E&FN SPON, Londres.

INDOVINA, F. (ed.) (1977), *El despilfarro Inmobiliario*, Gustavo Gili, Barcelona.

LEAL MALDONADO, J. (1998), «Bienestar social y prácticas residenciales en España», ponencia, *Seminario Internacional sobre la Vivienda*, Madrid, noviembre.

LEIRA y otros (1976), «Madrid, cuarenta años de crecimiento urbano», en *Ciudad y Territorio*, 2-3-1976, págs. 43-66, Madrid.

LEIRA, E., y GAGO, J. (1981), «La revisión del Plan General y los derechos de propiedad», en AA.VV., *Los derechos de los propietarios del suelo y los nuevos planes urbanísticos*, Temas Urbanos 4, Ayuntamiento de Madrid.

LLORDEN MIÑAMBRE, M. (1977), *La producción de suelo urbano en Gijón*, C.O. Arquitectos de León y Asturias, Oviedo.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1996), «El comercio en la periferia Sur metropolitana de Madrid: Soportes urbanos tradicionales y nuevas centralidades», *Cuadernos de Investigación Urbanística*, n.º 14, SPYOT, E.T.S. de Arquitectura de Madrid.

LÓPEZ GROH, F., y otros (1987), *Áreas metropolitanas en la crisis*, Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU, Madrid.

MANCLUS, J. (ed.) (1998), *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.

MARTÍNEZ HABA, S. (1987), *Pautas de localización territorial de empresas industriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU, Madrid.

MÉNDEZ, R., y CARAVACA, I. (1993), *Proceso de reestructuración industrial en las grandes aglomeraciones metropolitanas españolas*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (1998), *Atlas estadístico de la vivienda en España*, Serie Monográfica, Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria, Madrid.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE (1996), *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Serie Monografía, MOPTAM, Madrid.

NASARRE, F., y otros (1988), *Cambios de población en el territorio*, Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU, Madrid.

NEWMAN, P., y KENWORTHY, J. (1989), «Gasoline consumption and cities - a comparison of US cities with a global survey», *Journal of American Planning Association*, n.º 55, págs. 24-37.

PEREIRA ALONSO, J. L. (1981), *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, C.O.

Arquitectos de Galicia, Santiago de Compostela.

RICHARDSON, H. W. (1973), *Regional Growth Theory*, Macmillan Press, Londres.

TERÁN, F. (1978), *Planeamiento urbano en la España contemporánea*, Biblioteca de Arquitectura, Gustavo Gili, Barcelona.

UE/ECE/MBP (1998), *Major Trends Characterizing Human Settlements Development in the ECE Region*, Proceeding of the 8 th. Conference on Urban and Regional Research, Ministerio de Fomento, Serie Monografías, Madrid.

VAN DEN BERG y otros (1982), *Urban Europe: A study of growth and decline*, Pergamon, Oxford.

VAN DEN BERG, L., y VAN KLINK, M. A. (1995), «Planificación estratégica y marketing urbano», en *Situación*, n.º 3, Servicio de Estudios del BBV.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1995), «Planes estratégicos para el desarrollo urbano», en *Situación*, n.º 3, Servicio de Estudios del BBV, Bilbao.

VILANOVA, J. M. (1995), *Espacio residencial y metrópoli. Las tramas residenciales en la formación y evolución metropolitana de Barcelona*, tesis doctoral, E.T.S. Arquitectura de Barcelona.

Resumen

Las ciudades españolas han sido factores y testigos, en los últimos cuarenta años, de un conjunto de profundos cambios en las estructuras económicas, sociales e institucionales, que en otros países más avanzados han contado con períodos de maduración hasta tres veces superiores. La irrupción, con carácter dominante, de procesos y situaciones propias de las llamadas sociedades post-industriales en la segunda mitad de los años ochenta transformó radicalmente el modelo de crecimiento urbano que se había puesto en marcha al final de la década de los años cincuenta, con la industrialización de la economía y la urbanización de la población asociados al crecimiento económico sostenido desencadenado a partir del Plan de Estabilización de 1959. En este contexto, la ruptura de las estanqueidades locales y regionales, derivadas del salto en los niveles de infraestructuras, sistemas de transportes y comunicaciones, no sólo ha venido a modificar el papel y las relaciones inter-urbanas e interterritoriales de las ciudades, sino que ha ido transformando la naturaleza y el espacio de las externalidades que se generan por las relaciones entre la actividad y el artefacto urbano, introduciendo cambios drásticos en las correspondencias entre el modelo espacial de crecimiento físico y los crecimientos económicos y poblacionales que caracterizaron el crecimiento de las ciudades españolas del período anterior.

Palabras clave: ciudades, crecimiento, España.

Abstract

Spanish cities have been important factors and witnesses, over the last forty years, to a set of profound changes in the economic, social and institutional structures, which, in other, more advanced countries have relied on periods of maturation which were three times greater. The irruption of their own processes and situations in a dominant manner, corresponding to the so-called post-industrial societies in the second half of the eighties radically transformed the model for urban growth which had been set up at the end of the decade of the fifties, with the industrialisation of the economy and the urban development of the population associated with the sustained economic growth unleashed by the Stabilisation Plan of 1959. Within this context, the break in the tight local and regional insulation, derived from the gap in the levels of infra-structures, transportation and communications systems, has not only managed to modify the role and the inter-urban and inter-territorial relations between the cities, but it has also transformed the very nature and space of the externalities which are produced by the relations between the activity and the urban device. This has resulted in the introduction of drastic changes in the correspondences between the spatial model of physical growth and the economic and population growths which have characterised the over-all growth of Spanish cities during the previous period.

Key words: cities, growth, Spain.

JEL classification: R11, O18.