
LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS:
DINÁMICAS URBANAS E INCIDENCIA DE LAS
POLÍTICAS ESTATALES

Informe elaborado por encargo del European Institute for
Comparative Urban Research (EURICUR)
Abril 1997

ORIOI NEL·LO

Geógrafo. Director del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona

0. Introducción

1. Sistema urbano español y dinámicas de transformación en las grandes ciudades

1.1. La rápida transformación del sistema urbano: urbanización demográfica y económica, consolidación de los ejes de actividad y preeminencia de las grandes ciudades metropolitanas

1.2. Dinámicas de transformación metropolitana: extensión, integración, descentralización y homogeneización territorial

2. Estructura administrativa y financiación de las grandes ciudades españolas

2.1. Estructura administrativa: fragmentación y complejidad institucional

2.2. Planeamiento urbanístico y estratégico: planes municipales, debilidad del planeamiento metropolitano y emergencia de la planificación estratégica

2.3. Financiación: dependencia de los recursos propios y problemas de suficiencia

3. Problemática específica de las grandes ciudades: retos y oportunidades

3.1. Accesibilidad exterior: crecimiento de la demanda y déficit infraestructurales

3.2. Movilidad urbana: exacerbación de las necesidades y predominio de vehículo privado

3.3. Vivienda: altos precios y dificultades de acceso

3.4. Medio ambiente: elevado consumo de suelo y limitado control de las aguas residuales, de la contaminación y de los residuos sólidos

3.5. Problemática social: altas tasas de paro, envejecimiento de la población urbana y situaciones de pobreza

3.6. Problemática administrativa: los costes de la fragmentación institucional

4. Políticas nacionales de interés para las ciudades

4.1. El Plan Director de Infraestructuras y la competitividad del territorio

4.2. El Plan Nacional de la Vivienda y el derecho a la ciudad

4.3. Los planes ambientales y la sostenibilidad del desarrollo urbano

4.4. El Plan Nacional de Telecomunicaciones y la ciudad informacional

4.5. La propuesta de Ley de Grandes Ciudades y la gobernabilidad de las áreas urbanas

5. Resumen

5.1. Sistema urbano español y dinámicas de transformación en las grandes ciudades

5.2. Estructura administrativa y financiación de las grandes ciudades españolas

5.3. Problemática específica de las grandes ciudades: retos y oportunidades

5.4. Políticas nacionales de interés para las ciudades

6. Referencias bibliográficas

7. Entrevistas realizadas

LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS DINÁMICAS URBANAS E INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS ESTATALES

0. Introducción

España es un país de ciudades antiguas y de urbanización reciente. En efecto, muchas ciudades españolas tienen orígenes más que milenarios y en tiempos medievales algunas de ellas (como Córdoba, Sevilla, Valencia o Barcelona) se contaban entre los centros urbanos más florecientes de Europa. Sin embargo, las dificultades encontradas por los procesos de industrialización y modernización a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX comportaron un importante retraso en la urbanización de la sociedad. Así, en 1960 –cuando en muchos países europeos la población urbana era ya ampliamente mayoritaria– más de la mitad de los habitantes de España residía todavía en localidades menores de 20.000 habitantes.

Ahora bien, el desarrollo urbano de las últimas cuatro décadas ha sido extraordinario y las ciudades españolas han conocido en este período el crecimiento más rápido de su historia: en 1995, dos de cada tres españoles habitaban ya en ciudades. Este proceso de cambio ha afectado al conjunto del sistema urbano del país y ha tenido como consecuencia más visible la formación de grandes áreas metropolitanas, entre las cuales destacan Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga y Zaragoza. La consolidación de estas grandes áreas urbanas –algunas de las cuales se encuentran entre las mayores metrópolis europeas– ofrece posibilidades y plantea retos para las políticas públicas que se aplican en ellas. El objeto del presente informe es, precisamente, analizar la relación entre los problemas y potencialidades que se derivan de la transformación de las grandes ciudades españolas y las políticas públicas de ámbito nacional que tienen especial incidencia en ellas.

El informe consta de cuatro apartados. En el primero se explican, a grandes rasgos, las características del sistema urbano español y el lugar que ocupan en él las grandes ciudades; en este apartado se analizan asimismo cuáles son hoy las principales tendencias de transformación interna de las grandes áreas urbanas para una serie de variables básicas (población, empleo, movilidad, etc.). En el segundo apartado se describen las características de la

estructura administrativa y del sistema de financiación de las grandes ciudades del país. Los apartados tercero y cuarto constituyen, propiamente, el núcleo del informe. En el tercero se explora la problemática específica y las potencialidades de las grandes ciudades y, finalmente, en el cuarto se describen los principales instrumentos de intervención estatal en las mismas.

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de un buen número de personas e instituciones. El autor quiere agradecer, en primer lugar, el apoyo brindado por la Administración de las siete mayores ciudades del país, mencionadas más arriba. Los ayuntamientos de estas ciudades –agrupadas para el debate y la formulación de propuestas comunes en la red G-7– han sido visitados expresamente y sus responsables han accedido amablemente a recibirnos y a facilitar un gran volumen de datos e informaciones. Por otra parte, un buen número de colegas han querido colaborar con nosotros ofreciéndonos en nuestras visitas a las ciudades sus expertas guía y opinión. El lector encontrará al final del informe la relación de personas entrevistadas en cada ciudad; a todas ellas queremos reiterar nuestro agradecimiento, descargándolas, al mismo tiempo, de toda responsabilidad personal e institucional sobre el contenido de cuanto sigue. Finalmente, hay que mencionar que los datos y tablas estadísticas que figuran en el informe han sido compilados y elaborados, bajo la dirección del autor, por Joan López, geógrafo, y Joan Miquel Piqué, economista, investigadores del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona.

1. Sistema urbano español y dinámicas de transformación en las grandes ciudades

1.1. La rápida transformación del sistema urbano: urbanización demográfica y económica, consolidación de los ejes de actividad y preeminencia de las grandes ciudades metropolitanas

Las siete primeras aglomeraciones urbanas españolas –Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza– albergan hoy, en una superficie equivalente al 1,9% del territorio español, el

Tabla 1. Evolución de la población española por tamaño de municipios (1960-1995)

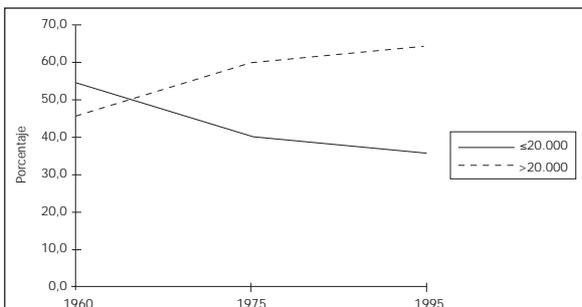
Tamaño de los municipios	Número de municipios						Población						Crecimiento			
	1960		1975		1995		1960*		1975		1995		1960-1975		1975-1995	
	nº	%	nº	%	nº	%	Población	%	Población	%	Población	%	Absoluto	%	Absoluto	%
≤ 2.000	6.763	73,5	5.931	72,4	5.923	73,2	4.440.868	14,5	3.346.110	9,3	3.092.179	7,6	-1.094.758	-24,7	-253.931	-7,6
2.001-5.000	1.393	15,1	1.193	14,6	1.026	12,7	4.406.789	14,4	3.655.189	10,1	3.170.048	7,8	-751.600	-17,1	-485.141	-13,3
5.001-20.000	877	9,5	825	10,1	852	10,5	7.781.913	25,4	7.452.905	20,7	8.131.522	20,1	-329.008	-4,2	678.617	9,1
20.001-50.000	108	1,2	153	1,9	178	2,2	3.027.992	9,9	4.289.796	11,9	5.195.443	12,8	1.261.804	41,7	905.647	21,1
50.001-100.000	35	0,4	43	0,5	61	0,8	2.442.326	8,0	2.732.561	7,6	4.093.177	10,1	290.235	11,9	1.360.616	49,8
100.001-500.000	23	0,2	43	0,5	49	0,6	4.160.188	13,6	7.730.613	21,5	9.510.170	23,5	3.570.425	85,8	1.779.557	23,0
>500.000	3	0,0	5	0,1	6	0,1	4.322.860	14,1	6.805.533	18,9	7.267.516	18,0	2.482.673	57,4	461.983	6,8
TOTAL	9.202	100,0	8.193	100,0	8.095	100,0	30.582.936	100,0	36.012.707	100,0	40.460.055	100,0	5.429.771	17,8	4.447.348	12,3

*Población de hecho.

Tabla 2. Superficie, población, densidad y crecimiento de los ámbitos provinciales según localización geográfica (1960-1995)

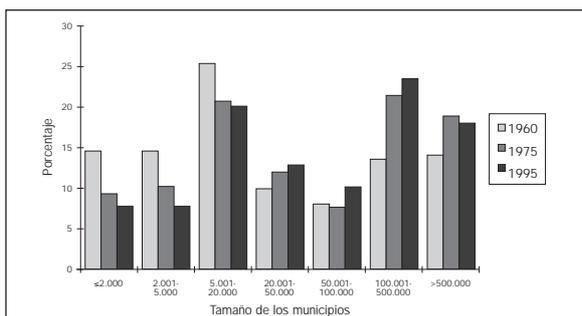
	Superficie (km²)	Población			Densidad (hab/km²)			Crecimiento		
		1960	1975	1995	1960	1975	1995	1960-1975	1975-1995	1960-1995
Provincias interiores	280.308	8.834.168	7.471.465	7.582.502	31,5	26,7	27,1	-1.362.703	111.037	-1.251.666
Provincias litorales y eje del Ebro	217.655	19.432.550	24.229.372	27.695.894	89,3	111,3	127,2	4.796.822	3.466.522	8.263.344
Madrid	8.028	2.510.217	4.319.899	5.181.659	312,7	538,1	645,4	1.809.682	861.760	2.671.442

Figura 1. Urbanización de la población (1960-1995)



Fuente: INE. Censos de población, diversos años.

Figura 2. Tasas de crecimiento de la población según el tamaño de los municipios (1960-1995)



Fuente: INE. Censos de población, diversos años.

Figura 3. Provincias litorales, eje del Ebro y Madrid



Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censos de población y Padrón de habitantes, diversos años.

33,7% de la población del país. Esta situación es, en buena parte, el resultado de la transformación del sistema urbano español acaecida entre 1960 y 1995, período en el que, como decíamos más arriba, las ciudades españolas han conocido el crecimiento más rápido de su historia (Guardia et al, 1994; Precado, 1996; Vinuesa, 1996).

En efecto, en este lapso de tiempo la población residente en municipios mayores de 100.000 habitantes se ha doblado, pasando de 8,5 a 16,8 millones de personas, y ha aumentado su peso relativo sobre el conjunto nacional del 27,7% al 41,5% del total. Ahora bien, tal como puede verse en la tabla 1 y las figuras 1 y 2, cabe destacar en esta evolución dos periodos claramente diferenciados: una primera fase, 1960-1975, de crecimiento acelerado y muy polarizado, y una segunda etapa, 1975-1995, de crecimiento más lento y difuso.

Entre 1960 y 1975, coincidiendo con la fase más aguda de crecimiento económico e industrialización acelerada, el número de municipios españoles con más de 100.000 habitantes pasó de 26 a 48 y la población que residía en este tipo de localidades creció en un 71,4%. Las grandes áreas metropolitanas, en cuyo interior se encuentra la mayor parte de estos municipios, alcanzaron en este período de 15 años un crecimiento sin precedentes, superior en muchos casos al 50%: Madrid pasó de 2,3 a 4,05 millones de habitantes, y devino así la primera aglomeración urbana del país, con un crecimiento total del 76,2%; Barcelona y Valencia, en el litoral mediterráneo, saltaron, respectivamente, de 2,5 a 4 millones y de 0,7 a 1,2 millones, con crecimientos del 59,1% y el 55,4%; Bilbao, en la cornisa cantábrica, y Zaragoza, sobre el eje del Ebro, tuvieron crecimientos relativos aún mayores, del 60,5% y el 73,9%, al pasar, respectivamente, de 600.000 a 900.000 y de 300.000 a 500.000 habitantes. Más lento y tardío sería el incremento de población de las dos grandes áreas metropolitanas andaluzas, Sevilla y Málaga, que en este período tuvieron crecimientos del 26,3% y el 33,6%, bien por encima, sin embargo, de la media nacional (17,8%).

Desde 1975, este ritmo acelerado de crecimiento urbano ha disminuido notablemente. Así, la pobla-

Tabla 3. Población de las siete mayores áreas metropolitanas sobre el total español (1960-1996)

	Superficie (km ²)	Población		
		1960	1975	1996*
Total de las siete áreas	9.737,2	7.462.665	11.985.232	13.350.094
Total España	505.992,0	30.777.084	36.012.254	39.652.742
Porcentaje de las siete áreas sobre España	1,92	24,25	33,28	33,67

*Datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes 1996 facilitados por las delegaciones provinciales del INE.
Fuente: INE. Censos de población, diversos años.

Tabla 4. Valor añadido bruto de las siete mayores áreas metropolitanas sobre el total español (datos provinciales 1987-1991)

Provincia	1987		1989		1991	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%
Barcelona	5.363.002	14,8	7.151.749	15,5	8.146.324	14,9
Vizcaya	1.146.780	3,2	1.436.748	3,1	1.751.598	3,2
Madrid	5.809.938	16,0	7.485.783	16,2	9.049.340	16,5
Málaga	832.692	2,3	1.095.740	2,4	1.269.014	2,3
Sevilla	1.098.596	3,0	1.385.761	3,0	1.755.132	3,2
Valencia	2.155.344	5,9	2.708.159	5,9	3.153.699	5,8
Zaragoza	885.908	2,4	1.109.475	2,4	1.336.661	2,4
España	36.279.496	100,0	46.267.286	100,0	54.782.548	100,0

Nota: pesetas corrientes.

Fuente: Banco Bilbao Vizcaya (1997), <http://www.bbv.es/BBV/servest/madrid/rentapro.htm>

Tabla 5. Crecimiento del valor añadido bruto de las siete mayores áreas metropolitanas sobre el total español (datos provinciales 1987-1991)

Provincia	1987-1989		1989-1991	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%
Barcelona	1.788.747	33,4	994.575	13,9
Vizcaya	289.968	25,3	314.850	21,9
Madrid	1.675.845	28,8	1.563.557	20,9
Málaga	263.048	31,6	173.274	15,8
Sevilla	287.165	26,1	369.371	26,7
Valencia	552.815	25,6	445.540	16,5
Zaragoza	223.567	25,2	227.186	20,5
España	9.987.790	27,5	8.515.262	18,4

Nota: pesetas corrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Bilbao Vizcaya, 1997, <http://www.bbv.es/BBV/servest/madrid/rentapro.htm>

ción residente en municipios de más de 100.000 habitantes ha estabilizado su peso relativo sobre el conjunto estatal creciendo apenas del 40,4% al 41,5% del total. Más aún, los municipios de más de 500.000 habitantes ven incluso caer su peso relativo. El crecimiento se concentra ahora, pues, en los municipios entre 20.000 y 100.000 habitantes, que pasan de albergar el 19,5% al 22,9% de la población española entre 1975 y 1995. Las mayores áreas metropolitanas han seguido también esta tendencia y sus tasas de crecimiento han disminuido drásticamente y se han acercado a la media nacional (que ha sido del 10,1% para el período 1975-1996): las aglomeraciones de Madrid, Zaragoza y Valencia tienen crecimientos cercanos al 13%; la de Barcelona al 5% y la de Bilbao presenta incluso un saldo levemente negativo de 2,7%. La excepción son de nuevo las áreas metropolitanas de Sevilla y Málaga, que tienen en este período unos crecimientos respectivos del 29,7% y el 48,0%.

El resultado de estas cuatro décadas de evolución del sistema urbano es doble: por una parte, población y actividades han tendido a agruparse sobre unos ejes territoriales relativamente bien definidos; por otra, las principales áreas metropolitanas han asentado su primacía sobre el conjunto del sistema urbano nacional [Perpiñà Grau, 1954; Tobío, 1985; Llorens, dir., 1994; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA), 1994]. Por lo que se refiere a la configuración de ejes de actividad hay que señalar, en primer lugar, la tendencia de la población a trasladarse a la periferia. En efecto, mientras la densidad media de población es, para el conjunto de España, de 80 hab./km², el conjunto de 30 provincias litorales o integradas en el eje viario del Ebro (figura 3) tiene una densidad media de 127 hab./km², cinco veces superior a la media del interior peninsular si se excluye Madrid. Esta disposición del poblamiento tiene razones históricas y geográficas antiguas, pero se vio favorecida particularmente por la dinámica espacial del crecimiento económico del período 1960-1975, que, como en otros países del Mediterráneo europeo, comportó importantes movimientos de población desde las áreas tradicionalmente rurales hacia las provincias donde se desarrollaron con mayor fuerza la actividad industrial y la oferta turística. La red viaria se ha

adaptado posteriormente, en parte, a estas tendencias, de forma que los principales ejes de actividad del territorio español son hoy los siguientes:

- El litoral mediterráneo, desde Cataluña a Murcia, con una prolongación potencial hacia las provincias litorales andaluzas.
- El eje del Ebro, desde el País Vasco y Navarra hasta Cataluña, por Aragón.
- Las áreas turísticas de los archipiélagos balear y canario.
- El área de Madrid, en el corazón de la Meseta.

El segundo resultado del proceso de urbanización es, como se decía, el reforzamiento de la posición de las siete mayores áreas metropolitanas en la cabecera del sistema urbano (Castells, 1990; Precado, 1996). Con una tercera parte de la población española residiendo en ellas, estas siete áreas generan cerca de la mitad del valor añadido bruto nacional (tablas 4 y 5), albergan el 43,9% de la fuerza de trabajo industrial y son, claramente, los principales motores de la economía española. Dos de ellas, Madrid y Barcelona, son metrópolis de importancia internacional, mientras que el resto tienen una relevancia nacional y regional. Hay que apuntar, asimismo, que existen otras realidades metropolitanas emergentes –como las áreas turísticas de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria, Valladolid o el área central asturiana– que tienden a consolidarse y a aumentar su capacidad de irradiación.

Finalmente, para completar la panorámica de las cuestiones relativas al sistema urbano en su conjunto, hay que señalar su carácter bicéfalo. En efecto, cualquier medición convencional del sistema urbano español –como la aplicación del método *rank-size* (Diez Nicolás, 1972; Racionero, 1986; Reher, 1994)– permite comprobar la paridad casi absoluta de las realidades metropolitanas de Madrid y Barcelona (véanse tabla 6 y figura 4). Se trata respectivamente de la quinta y la sexta regiones metropolitanas de Europa por tamaño de población, detrás de Londres, París, el Randstad holandés y el Ruhr; situadas, pues, por delante de Berlín, Milán, Roma, Atenas y Lisboa. Entre ambas metrópolis contienen una población cercana a los nueve millo-

nes de habitantes (el 22,1% del total español), albergan las principales sedes administrativas y financieras del país y generan una tercera parte del valor añadido bruto nacional.

1.2. Dinámicas de transformación metropolitana: extensión, integración, descentralización y homogeneización territorial

Tres son los procesos que caracterizan hoy las dinámicas de transformación de las áreas metropolitanas españolas. En primer lugar, su progresiva extensión sobre el territorio, que las lleva a abarcar e integrar un espacio siempre más amplio. La segunda tendencia es la pérdida de peso relativo de las áreas centrales de los espacios metropolitanos, debido a fenómenos de descentralización absoluta o relativa de población y actividades. Ambos procesos coinciden, finalmente, con la progresiva difuminación de las diferencias entre centros y periferias metropolitanas por lo que se refiere a equipamientos, infraestructuras y condiciones de vida.

La tendencia de las grandes ciudades españolas a extenderse sobre el territorio es clara y ha sido bien estudiada a partir, sobre todo, del análisis de la movilidad cotidiana de la población. Así, con la sola excepción de Zaragoza, las siete principales ciudades españolas son hoy realidades claramente supramunicipales:

– *Madrid*, pese a la elevada superficie de su término municipal (605,8 km²), integra no sólo el mercado de trabajo de su área metropolitana estricta (los 27 municipios de la antigua Comisión de Planeamiento y Coordinación, 1.942 km²), sino que las dinámicas metropolitanas tienden a extenderse progresivamente sobre el conjunto del territorio provincial (178 municipios, 7.995 km²) y aún más allá, hacia Guadalajara y Toledo, de modo tal que la comunidad autónoma de Madrid deviene cada vez más, en su conjunto, una realidad metropolitana (Comunidad de Madrid, 1996).

– En *Barcelona*, donde el municipio central es muy pequeño (97,6 km²), la integración metropolitana ha superado ya ampliamente los 27 municipios de la antigua área metropolitana administrativa (476 km²) y abarca cada vez más el conjunto de la denomina-

da Región Metropolitana, desde los límites de la provincia de Girona a la de Tarragona y desde el mar hasta las elevaciones del Montseny y Montserrat (con un total de 163 municipios y 3.236 km²) [Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB), 1995].

– *Bilbao*, que cuenta con un municipio central todavía más reducido (41,3 km²), ve extenderse su área metropolitana sobre la entera comarca del Bajo Nervión (25 municipios, 405 km²), a ambas orillas de la ría (Jauristi, 1985; Gobierno Vasco, 1992).

– En *Valencia*, las delimitaciones más habituales de la realidad metropolitana incluyen, junto al municipio central (134,6 km²), la totalidad de municipios de la comarca de l'Horta (44 municipios y 628,2 km²) (Rosselló et al., 1988; Generalitat Valenciana, 1995).

– En *Sevilla* (141,3 km²), la Junta de Andalucía trabaja sobre una delimitación metropolitana que reúne 22 municipios de los sectores del norte y sur de la vega del Guadalquivir, Aljarafe y Guadaira (con un total de 1.502 km²) (Almoguera, 1989; Junta de Andalucía, 1996).

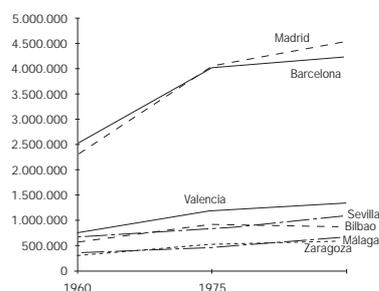
– En *Málaga* (393 km²), las autoridades regionales han delimitado asimismo un ámbito metropolitano que comprende 10 municipios, que abarcan los núcleos turísticos de la Costa del Sol a Levante y Poniente de la ciudad y se adentran por el valle del Guadalhorce (con un total de 962 km²) (Junta de Andalucía, 1996).

– En *Zaragoza*, finalmente, la gran superficie del término municipal (1.063 km²) hace que, pese al incremento de las interrelaciones con municipios vecinos situados en los ejes del Ebro, el Gállego y el Huerva, no pueda hablarse propiamente de una realidad metropolitana supramunicipal en los mismos términos que en el resto de las ciudades (Sancho, 1989; Fernández de Alarcón, 1993).

La extensión territorial de las dinámicas metropolitanas se ha visto acompañada en los últimos lustros por procesos de descentralización absoluta o relativa de la población y las actividades. En efecto, más

Tabla 6 y figura 4. Población esperada y población observada en las siete mayores áreas metropolitanas españolas según la regla rank-size (1960-1996)

	1960	1975	1996*
Barcelona	2.527.247	4.019.713	4.228.047
Bilbao	567.845	911.142	886.242
Madrid	2.297.992	4.048.324	4.531.377
Málaga	346.511	462.987	685.329
Sevilla	655.971	828.627	1.074.985
Valencia	763.124	1.185.735	1.342.440
Zaragoza**	303.975	528.704	601.674

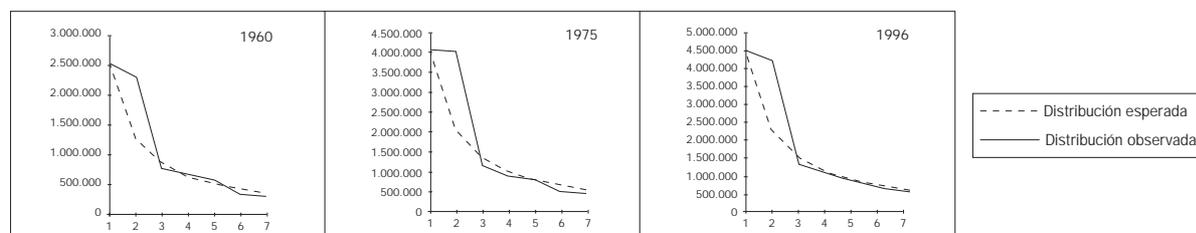


	1960		1975		1996	
	Rank-size ye	Observada yo	Rank-size ye	Observada yo	Rank-size ye	Observada yo
1ª ciudad	2.527.247	2.527.247	4.048.324	4.048.324	4.693.906	4.531.377
2ª ciudad	1.263.624	2.297.992	2.024.162	4.019.713	2.346.953	4.228.047
3ª ciudad	842.416	763.124	1.349.441	1.185.735	1.564.635	1.342.440
4ª ciudad	631.812	655.971	1.012.081	911.142	1.173.477	1.074.985
5ª ciudad	505.449	567.845	809.665	828.627	938.781	886.242
6ª ciudad	421.208	346.511	674.721	528.704	782.318	685.329
7ª ciudad	361.035	303.975	578.332	462.987	670.558	601.674
		<u>abs(ye-yo)</u>		<u>abs(ye-yo)</u>		<u>abs(ye-yo)</u>
1ª ciudad		0		0		162.529
2ª ciudad		1.034.369		1.995.551		1.881.094
3ª ciudad		79.292		163.706		222.195
4ª ciudad		24.159		100.939		98.492
5ª ciudad		62.396		18.962		52.539
6ª ciudad		74.697		146.017		96.989
7ª ciudad		57.060		115.345		68.884
Σ abs (ye-yo)		1.331.972		2.540.520		2.582.722
$\frac{\Sigma \text{ abs (ye-yo)}}{\Sigma \text{ yo}} * 100$		17,85		21,20		19,35

*Datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes 1996 facilitados por las delegaciones provinciales del INE.

**Se considera la población del municipio.

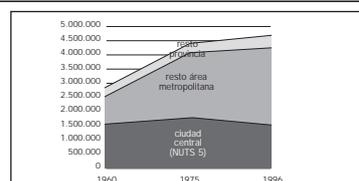
Figura 5. Rank-size de las siete áreas metropolitanas españolas (1960, 1975 y 1996)



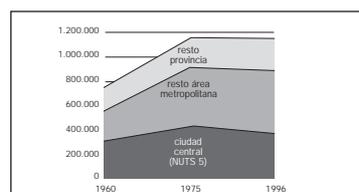
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7 y figura 6. Evolución de la población de las mayores áreas metropolitanas españolas por ámbitos territoriales (1960-1996)

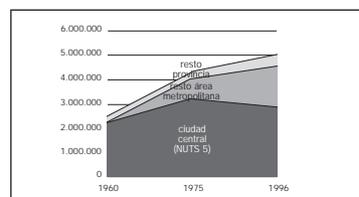
Barcelona	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	97,6	1.526.550	1.751.136	1.508.805
Resto área metropolitana	3.138,0	1.000.697	2.268.577	2.719.242
Total área metropolitana	3.235,6	2.527.247	4.019.713	4.228.047
Resto provincia	4.484,1	311.554	370.184	400.229
Total provincia (NUTS 3)	7.719,7	2.838.801	4.389.897	4.628.276



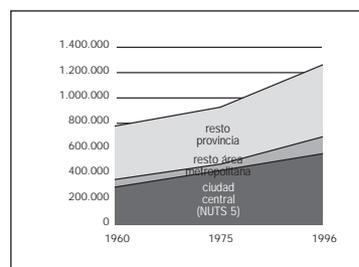
Bilbao	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	41,3	294.147	431.347	358.977
Resto área metropolitana	363,5	273.698	479.795	527.265
Total área metropolitana	404,8	567.845	911.142	886.242
Resto provincia	1.812,4	183.169	243.723	251.940
Total provincia (NUTS 3)	2.217,2	751.014	1.154.865	1.138.182



Madrid	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	605,8	2.177.123	3.201.234	2.847.840
Resto área metropolitana	1.336,1	120.869	847.090	1.683.537
Total área metropolitana	1.941,9	2.297.992	4.048.324	4.531.377
Resto provincia	6.053,1	212.225	271.575	472.721
Total provincia (NUTS 3)	7.995,0	2.510.217	4.319.899	5.004.098

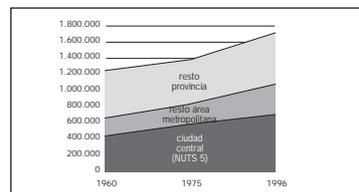


Málaga	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	393,0	296.432	408.458	549.135
Resto área metropolitana ¹	568,7	50.079	54.529	136.194
Total área metropolitana	961,7	346.511	462.987	685.329
Resto provincia	6.344,3	435.179	452.718	563.961
Total provincia (NUTS 3)	7.306,0	781.690	915.705	1.249.290

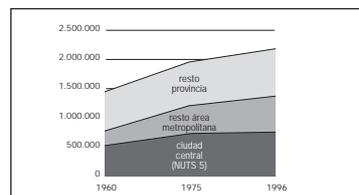


¹: El municipio de Torremolinos se contabiliza en el resto del área metropolitana al haberse segregado de la ciudad central, Málaga.

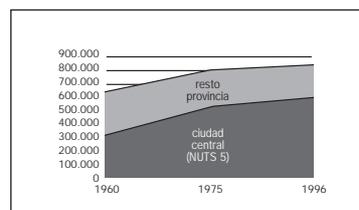
Sevilla	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	141,3	441.869	589.721	697.487
Resto área metropolitana	1.360,6	214.102	238.906	377.498
Total área metropolitana	1.501,9	655.971	828.627	1.074.985
Resto provincia	12.534,2	588.182	549.916	630.335
Total provincia (NUTS 3)	14.036,1	1.244.153	1.378.543	1.705.320



Valencia	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	134,6	501.777	707.915	746.683
Resto área metropolitana	493,6	261.347	477.820	595.757
Total área metropolitana	628,2	763.124	1.185.735	1.342.440
Resto provincia	10.147,8	674.919	749.608	830.422
Total provincia (NUTS 3)	10.776,0	1.438.043	1.935.343	2.172.862



Zaragoza	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudad central (NUTS 5)	1.063,1	303.975	528.704	601.674
Resto provincia	16.211,1	337.140	273.327	240.745
Total provincia (NUTS 3)	17.274,2	641.115	802.031	842.419



*Datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes 1996 facilitados por las delegaciones provinciales del INE.

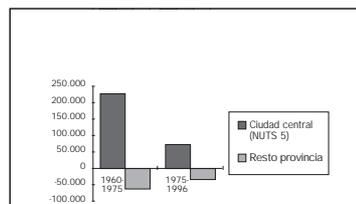
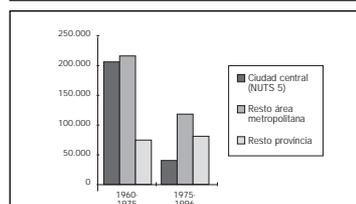
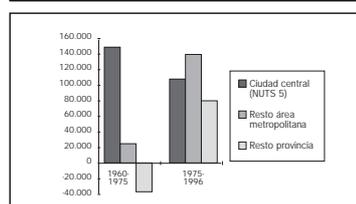
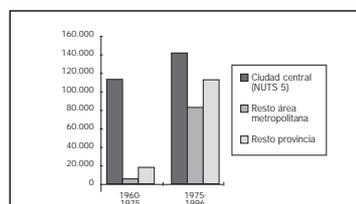
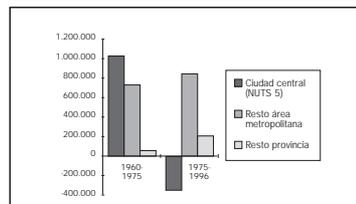
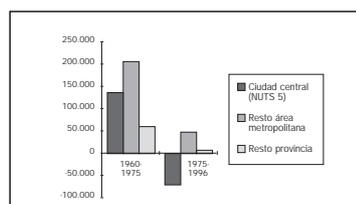
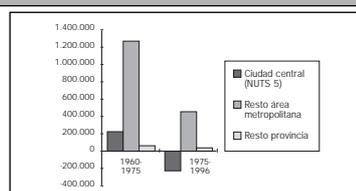
Fuente: INE. Censos de población, diversos años.

Tabla 8 y figura 7. Crecimiento de la población de las mayores áreas metropolitanas españolas por ámbitos territoriales (1960-1996)

	1960-1975		1975-1996*		1960-1996*	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
Barcelona						
Ciudad central (NUTS 5)	224.586	14,7	-242.331	-13,8	-17.745	-1,2
Resto área metropolitana	1.267.880	126,7	450.665	19,9	1.718.545	171,7
Total área metropolitana	1.492.466	59,1	208.334	5,2	1.700.800	67,3
Resto provincia	58.630	18,8	30.045	8,1	88.675	28,5
Total provincia (NUTS 3)	1.551.096	54,6	238.379	5,4	1.789.475	63,0
Bilbao						
Ciudad central (NUTS 5)	137.200	46,6	-72.370	-16,8	64.830	22,0
Resto área metropolitana	206.097	75,3	47.470	9,9	253.567	92,6
Total área metropolitana	343.297	60,5	-24.900	-2,7	318.397	56,1
Resto provincia	60.554	33,1	8.217	3,4	68.771	37,5
Total provincia (NUTS 3)	403.851	53,8	-16.683	-1,4	387.168	51,6
Madrid						
Ciudad central (NUTS 5)	1.024.111	47,0	-353.394	-11,0	670.717	30,8
Resto área metropolitana	726.221	600,8	836.447	98,7	1.562.668	1.292,9
Total área metropolitana	1.750.332	76,2	483.053	11,9	2.233.385	97,2
Resto provincia	59.350	28,0	201.146	74,1	260.496	122,7
Total provincia (NUTS 3)	1.809.682	72,1	684.199	15,8	2.493.881	99,3
Málaga						
Ciudad central (NUTS 5)	112.026	37,8	140.677	34,4	252.703	85,2
Resto área metropolitana	4.450	8,9	81.665	149,8	86.115	172,0
Total área metropolitana	116.476	33,6	222.342	48,0	338.818	97,8
Resto provincia	17.539	4,5	111.243	24,6	128.782	29,6
Total provincia (NUTS 3)	134.015	17,1	333.585	36,4	467.600	59,8
Sevilla						
Ciudad central (NUTS 5)	147.852	33,5	107.766	18,3	255.618	57,8
Resto área metropolitana	24.804	11,6	138.592	58,0	163.396	76,3
Total área metropolitana	172.656	26,3	246.358	29,7	419.014	63,9
Resto provincia	-38.266	-6,5	80.419	14,6	42.153	7,2
Total provincia (NUTS 3)	134.390	10,8	326.777	23,7	461.167	37,1
Valencia						
Ciudad central (NUTS 5)	206.138	41,1	38.768	5,5	244.906	48,8
Resto área metropolitana	216.473	82,8	117.937	24,7	334.410	128,0
Total área metropolitana	422.611	55,4	156.705	13,2	579.316	75,9
Resto provincia	74.689	11,1	80.814	10,8	155.503	23,0
Total provincia (NUTS 3)	497.300	34,6	237.519	12,3	734.819	51,1
Zaragoza						
Ciudad central (NUTS 5)	224.729	73,9	72.970	13,8	297.699	97,9
Resto provincia	-63.813	-18,9	-32.582	-11,9	-96.395	-28,6
Total provincia (NUTS 3)	160.916	25,1	40.388	5,0	201.304	31,4

*Datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes 1996 facilitados por las delegaciones provinciales del INE.

Fuente: INE. Censos de población, diversos años.



arriba se ha descrito cómo el ritmo de crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas ha tendido a estancarse en los últimos años. Ahora bien, bajo esta aparente atonía demográfica se esconde la existencia de crecimientos diferenciales muy pronunciados entre las distintas partes que los componen. Estas diferencias obedecen en buena parte a migraciones intrametropolitanas y se traducen en los mencionados procesos de descentralización (López Groh, 1988; Castells, 1990; Vinuesa et al., 1994; Arribas y Módenes, 1996).

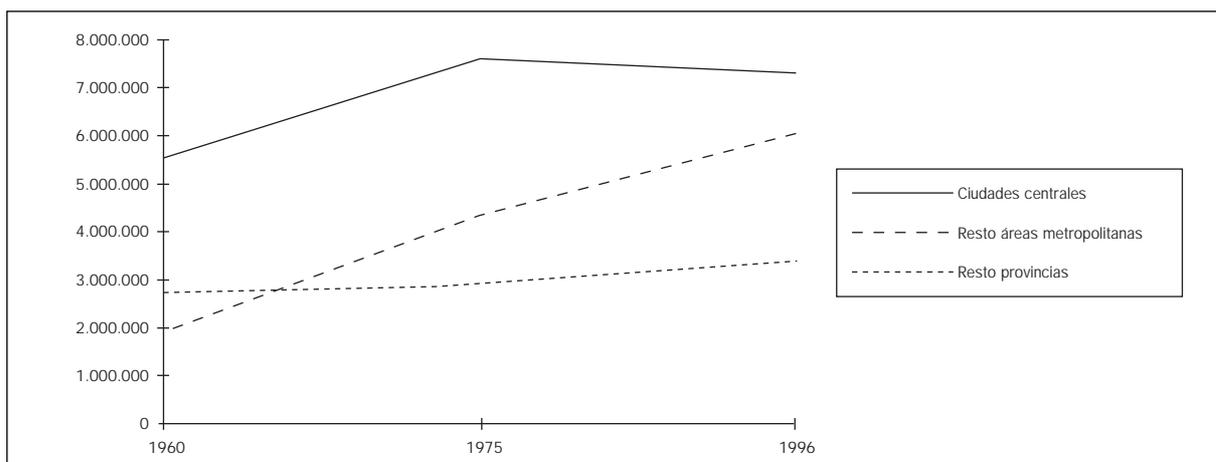
Así, tal como puede verse en las tablas 7 y 8, en las áreas metropolitanas de Bilbao, Madrid y Barcelona los municipios centrales pierden consistentemente población en términos absolutos y relativos entre 1975 y 1996. Las pérdidas son del 16,8% en Bilbao, 13,8% en Barcelona y 11,0% en Madrid, mientras que sus respectivas coronas metropolitanas crecen,

en el mismo período, el 9,9%, el 19,9% y el 98,7%, respectivamente. En los casos de Málaga, Sevilla y Valencia, el municipio central crece todavía en el período 1975-1996 (34,4%, 18,3% y 5,5%, respectivamente), pero a ritmos muy inferiores a los de las coronas metropolitanas (que aumentan, en cada caso, 149,8%, 58,0% y 24,7%). Sin embargo, la ciudad de Valencia pierde también población en el último lustro. En Zaragoza es asimismo visible la pérdida de peso del Casco Viejo y otras áreas centrales respecto al conjunto del municipio.

Hay que hacer notar, sin embargo, que los crecimientos de las coronas metropolitanas no tienden a concentrarse en los mayores núcleos urbanos radicados en ellas, algunos de los cuales tienen, en muchos casos, problemas para mantener su propia población. Al contrario, el crecimiento tiende a darse en municipios menores y de poblamiento disperso:

Tabla 9 y figura 8. Evolución de la población de las mayores áreas metropolitanas españolas por ámbitos territoriales (datos globales, 1960-1996)

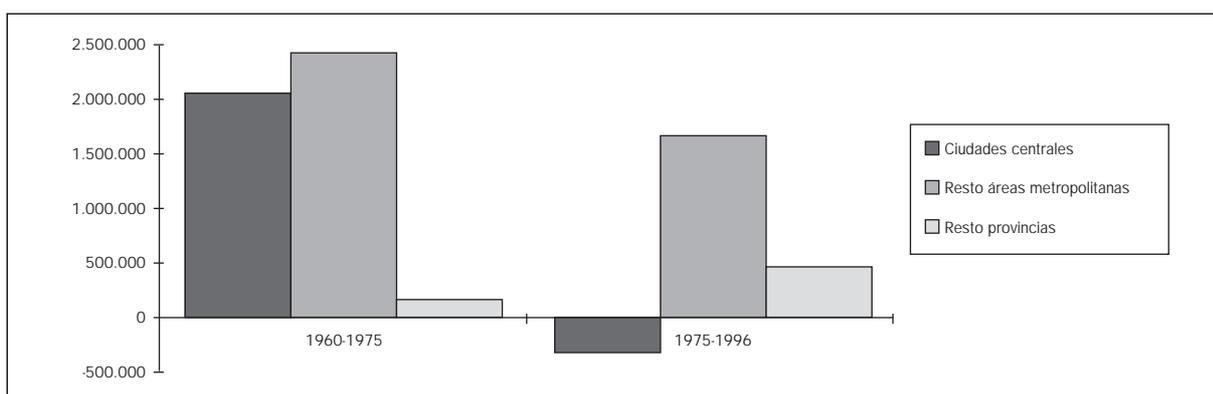
G-7	Superficie (km ²)	1960	1975	1996*
Ciudades centrales	2.476,7	5.541.873	7.618.515	7.310.601
Resto áreas metropolitanas	7.260,5	1.920.792	4.366.717	6.039.493
Total áreas metropolitanas	9.737,2	7.462.665	11.985.232	12.748.420
Resto provincias	57.587,0	2.742.368	2.911.051	3.390.353
Total provincias	67.324,2	10.205.033	14.896.283	16.740.447



*Datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes 1996 facilitados por las delegaciones provinciales del INE. Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censos de población, diversos años.

Tabla 10 y figura 9. Crecimiento de la población de las mayores áreas metropolitanas españolas por ámbitos territoriales (datos globales, 1960-1996)

G-7	1960-1975		1975-1996*		1960-1996*	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Ciudades centrales	2.076.642	37,5	-307.914	-4,0	1.768.728	31,9
Resto áreas metropolitanas	2.445.925	127,3	1.672.776	38,3	4.118.701	214,4
Total áreas metropolitanas	4.522.567	60,6	763.188	6,4	5.285.755	70,8
Resto provincias	168.683	6,1	479.302	16,5	647.985	23,6
Total provincias	4.691.250	46,0	1.844.164	12,4	6.535.414	64,0



*Datos provisionales del Padrón Municipal de Habitantes 1996 facilitados por las delegaciones provinciales del INE.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE. Censos de población, diversos años.

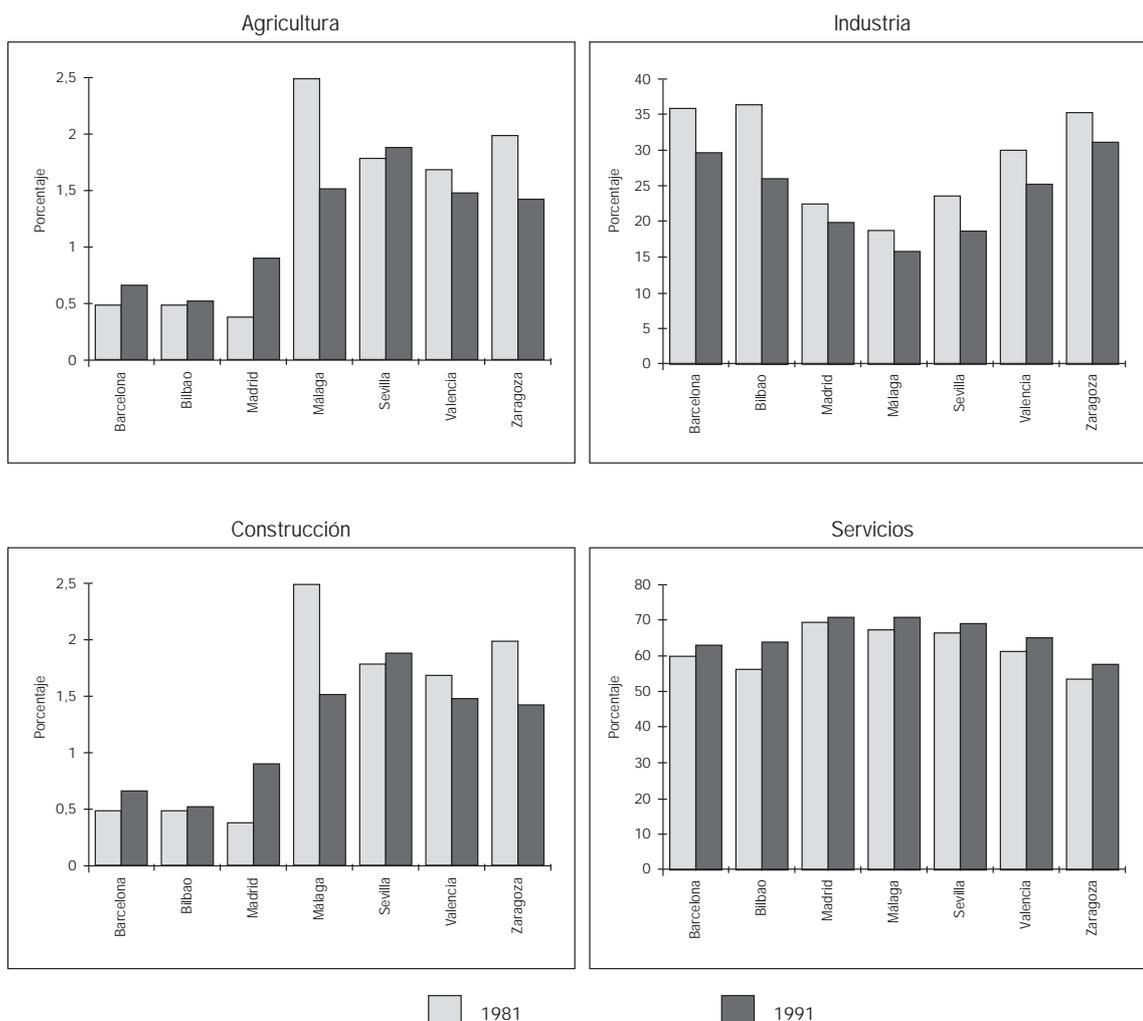
las localidades de la carretera de A Coruña, en Madrid; los pueblos del Vallès y el Maresme, en Barcelona; la cornisa de Aljarafe en Sevilla; el margen derecho del Nervión y los altos de Mungia en Bilbao; los pueblos vecinos a la carretera de Llíria en l'Horta de Valencia; las localidades del litoral malagueño; o las pedanías del municipio de Zaragoza. Así pues, el desplazamiento del crecimiento demográfico no es sólo desde el centro hacia las periferias metropolitanas (como los datos de las tablas 9 y 10 podrían hacer creer), sino también desde el conjunto de localidades más densas y pobladas hacia las menos habitadas y de poblamiento más difuso (Salom, 1992; Monclús, 1994; Vinuesa et al., 1994; Nel-lo, 1995; Martín García, 1996; Bilbao Metròpoli-30, 1996).

Son muchos los autores que han señalado la correspondencia entre estos procesos de difusión territorial de las realidades metropolitanas con la transfor-

mación estructural de su base económica, tanto en el sentido de la fragmentación de los procesos productivos como por lo que se refiere a la terciarización de la ocupación. En las grandes ciudades españolas este proceso de reestructuración económica ha sido particularmente intenso en los últimos 20 años y ha arrojado, junto con innegables beneficios (el PIB *per cápita* español representaba en 1994 el 77% de la media de la UE, cuando en 1985 era sólo del 66%), unas elevadas tasas de paro que, como se expondrá más adelante, constituyen uno de los principales problemas de las ciudades y la sociedad española en su conjunto. Por lo que se refiere a la estructura sectorial, la destrucción de empleo industrial ha tenido particular intensidad en las grandes ciudades de industrialización más antigua (Bilbao y Barcelona), pero su pérdida de peso relativo ha sido general. Así, los datos de las tablas 11 y 12 muestran claramente cómo el terciario es hoy dominante

Tabla 11 y figura 10. Estructura sectorial de la ocupación de los siete municipios (población ocupada residente, datos porcentuales 1981 y 1991)

	1981					1991				
	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
Barcelona	0,5	35,6	3,6	60,3	100,0	0,7	29,9	5,5	63,9	100,0
Bilbao	0,5	36,1	5,9	57,5	100,0	0,5	26,3	8,2	65,0	100,0
Madrid	0,4	22,9	6,2	70,5	100,0	0,9	20,2	7,0	71,9	100,0
Málaga	2,5	19,2	9,5	68,8	100,0	1,5	16,2	10,4	71,9	100,0
Sevilla	1,8	24,0	6,5	67,7	100,0	1,9	19,2	8,5	70,4	100,0
Valencia	1,7	30,5	5,1	62,7	100,0	1,5	25,8	6,1	66,6	100,0
Zaragoza	2,0	35,8	7,0	55,2	100,0	1,4	31,7	7,6	59,3	100,0
España	16,0	28,2	8,8	47,0	100,0	10,1	24,9	11,0	54,0	100,0



Fuente: INE. Censo de población, años 1981 y 1991.

en las siete provincias metropolitanas, tanto en lo referente a la ocupación como al valor añadido bruto (López Groh, dir., 1988; Méndez y Caravaca, 1993).

La falta de datos municipales para el conjunto de áreas metropolitanas impide conocer con exactitud si la reestructuración del empleo ha ido acompañada de una redistribución territorial en su interior. Sin embargo, los estudios disponibles para varias de las ciudades analizadas coinciden en señalar la pérdida de peso relativo del empleo localizado en las áreas centrales tanto en los periodos de crisis (1975-1985, 1992-1995) como en los de expansión (1986-1991) (Escudero, 1985; Clusa, 1992; Brenes et al., 1993; Celada, coord., 1995; Trullén, 1997).

El tercer rasgo característico de las dinámicas metropolitanas en las grandes ciudades españolas es la progresiva difuminación de las diferencias entre los centros y las periferias metropolitanas. Éstas empezaron a desarrollarse en buena parte, como hemos visto, en el periodo de crecimiento acelerado de los años sesenta y primeros setenta. Debido a estos orígenes acumularon graves déficit, ya que en ellas el predominio de la vivienda masiva de escasa calidad se conjugaba a menudo con carencias de equipamientos, infraestructuras y accesibilidad (Capel, 1975; Terán, 1982; Fernández y Gavira, 1986). Así, en términos generales, las periferias metropolitanas presentaban un perfil social notablemente inferior a los centros respectivos.

Pues bien, las dinámicas de difusión de la población y las actividades, junto a la intervención de los poderes públicos, están comportando una mitigación de estas diferencias. En efecto, la salida de población desde las áreas centrales hacia las periferias metropolitanas está muy relacionada con la evolución del mercado del suelo y la vivienda, sobre los precios de la cual se hablará más tarde. Esta evolución ha provocado que, frente a los precios muy elevados de las áreas centrales, la oferta de vivienda en áreas periféricas aparezca hoy más atractiva y accesible para las clases medias. Así, los flujos de salida están compuestos sobre todo por población joven, con niveles de ingresos y formación medios que, con su llegada, contribuyen a diversificar la estructura social de las periferias (Leal y Cortés, 1995; MMAMB, 1997). Éstas se han visto favorecidas, además –tal como se ha expuesto–, por la dispersión territorial de las actividades y servicios y por la acción de la Administración, en especial a partir de la restauración de los gobiernos locales democráticos en 1979.

Aparte de otros problemas de tipo urbanístico que se abordarán más adelante, esta salida de grupos medios de las áreas centrales podría, en principio, conllevar una mayor polarización social en las mismas, tal como se ha producido en otras ciudades europeas. No hay, sin embargo, evidencia estadística alguna de que procesos de este tipo se hayan consolidado hasta ahora. Los estudios realizados

Tabla 12. Valor añadido bruto por sectores de actividad de las mayores áreas metropolitanas españolas (datos provinciales, 1991)

Provincia	Agricultura y pesca		Industria		Construcción		Servicios		Total	
		%		%		%		%		%
Barcelona	56.554	2,1	2.508.651	19,2	601.074	12,3	4.980.045	14,6	8.146.324	14,9
Vizcaya	43.899	1,6	604.946	4,6	128.744	2,6	974.008	2,9	1.751.597	3,2
Madrid	42.173	1,5	1.647.337	12,6	641.450	13,1	6.718.380	19,7	9.049.340	16,5
Málaga	62.658	2,3	134.156	1,0	145.834	3,0	926.366	2,7	1.269.014	2,3
Sevilla	113.357	4,2	291.859	2,2	205.229	4,2	1.144.687	3,4	1.755.132	3,2
Valencia	120.010	4,4	849.376	6,5	252.827	5,2	1.931.486	5,7	3.153.699	5,8
Zaragoza	55.911	2,0	403.865	3,1	100.794	2,1	974.008	2,9	1.534.578	2,8
España	2.729.757	100,0	13.058.571	100,0	4.880.849	100,0	34.113.371	100,0	54.782.548	100,0

Fuente: Banco Bilbao Vizcaya, 1997, <http://www.bbv.es/BBV/servest/madrid/rentapro.htm>

en la capital por la Universidad Autónoma de Madrid para el período 1986-1991 muestran que si la desigualdad social en términos de renta ha aumentado en la ciudad, ello se debe no a una disminución de los ingresos de los sectores más desfavorecidos, sino a un crecimiento proporcionalmente mayor del porcentaje de ingresos concentrado en los estratos más altos (Leal, 1990; Leal, 1994). En la ciudad de Barcelona, según resultados de encuestas domiciliarias, las desigualdades entre los estratos más altos y más bajos disminuiría incluso, al caer la diferencia entre los ingresos acumulados en el 10% de la población que reside en hogares más ricos y el 10% que reside en hogares más pobres desde una proporción de 15 a 1 en 1984 a 11 a 1 en 1994 (Subirats, dir., 1992; Nel-lo, dir., 1996). Estos datos, que indicarían la ausencia de dualización social en las grandes ciudades españolas, son consistentes con los indicadores de Naciones Unidas que señalan a España como el país de la Unión Europea con menores diferencias en los ingresos medios de los hogares [Zaldívar y Castells, 1992; Gaviria, 1996; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996].

Estas constataciones no niegan en modo alguno la presencia de importantes desigualdades en el interior de las áreas metropolitanas españolas. Desigualdades que se dan, en primer lugar, entre territorios, puesto que si bien las diferencias entre centros y periferias disminuyen en términos generales, permanecen grandes contrastes entre los distintos municipios y aun entre distintos barrios de cada metrópoli. En segundo lugar, la distribución de la renta entre grupos sociales dista de ser equitativa y, como se verá, se encuentran en las grandes ciudades españolas colectivos que viven en condiciones de notable gravedad.

2. Estructura administrativa y financiación de las grandes ciudades españolas

2.1. Estructura administrativa: fragmentación y complejidad institucional

La estructura administrativa de las grandes ciudades españolas se caracteriza por su fragmentación territorial y su complejidad institucional. En efecto,

la promulgación de la Constitución Española de 1978 conllevó una profunda reforma del Estado, la cual, en lo referente a la organización territorial de la Administración, tuvo como principal consecuencia la formación de 17 comunidades regionales con sus correspondientes gobiernos autónomos. En el campo del gobierno local, la Constitución mantuvo como entes básicos las provincias y los municipios, garantizó su autonomía y puso las bases para su democratización y modernización. Estos principios han sido desarrollados posteriormente por la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada en 1985. Ahora bien, pese a esta notable reforma administrativa, los trazos esenciales del mapa del gobierno local –que en 1991 comprendía 8.077 municipios y 52 provincias– no han sido modificados y se han mantenido prácticamente inalterados desde la promulgación de la Constitución.

Como hemos visto, la estructura urbana de las grandes ciudades españolas es, en la práctica totalidad de casos, una realidad supramunicipal. En respuesta a estas situaciones, la mencionada Ley de Bases de Régimen Local prevé la posibilidad de crear organismos administrativos para el conjunto del área metropolitana (Martín Mateo, 1988). Ahora bien, siendo la regulación del gobierno local una competencia de las comunidades autónomas, la aplicación de estos principios en los respectivos territorios depende de los gobiernos regionales. Estos últimos se han mostrado, por lo general, remisos a dar pasos en esta dirección, de forma que –con algunas excepciones– las grandes ciudades españolas carecen hoy de instituciones de gobierno de ámbito metropolitano (Barrero, 1993).

En efecto, la implantación de las comunidades autónomas comportó, en un plazo de tiempo relativamente corto, la abolición de los entes de gobierno y coordinación metropolitana preexistentes. Así, las respectivas administraciones regionales disolvieron, en 1980, la Corporación Administrativa del Gran Bilbao (existente desde 1945); en 1983, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (creada en 1963); en 1986, la Corporación Administrativa del Gran Valencia (creada en 1946), y en 1987, la Corporación Metropolitana de Barcelona (creada en 1974). Las

disoluciones fueron facilitadas sin duda por el hecho de que, con la sola excepción de la Corporación Metropolitana de Barcelona, estos entes disponían de estructuras administrativas, competencias y recursos muy menguados (Ibarra, 1982; Ortega Álvarez, 1983; Castanyer, 1985; Sorribes, 1985). En los casos de Sevilla, Málaga y Zaragoza no existía formalmente Administración pública alguna de ámbito metropolitano.

En las áreas metropolitanas de Bilbao y Madrid las funciones ejercidas por los disueltos organismos metropolitanos fueron absorbidas después de su desaparición por las respectivas administraciones regionales. En los casos de Valencia y Barcelona, en cambio, se adoptaron distintas soluciones administrativas para reemplazarlos. En Valencia se creó, en 1986, el Consell Metropolità de l'Horta, con competencias de planificación y coordinación supramunicipal sobre un ámbito de 44 municipios (Barrero, 1993). Sin embargo, la escasa definición legal de estas competencias, la falta de recursos y, en ocasiones, la renuencia de los mismos ayuntamientos a cooperar han hecho del Consell Metropolità un órgano escasamente operativo. En el caso de Barcelona, la Corporación Metropolitana fue reemplazada por dos agencias específicas: la Entitat Metropolitana del Transport (sobre un ámbito de 17 municipios) y la Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (sobre un ámbito de 33 municipios). Por otra parte, 26 municipios disconformes con la abolición de la autoridad metropolitana decidieron asociarse en la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona para cooperar en cuestiones de interés mutuo (Mir, 1991; Tornos, 1993). No obstante, y pese a los esfuerzos de estos nuevos entes para coordinar sus actuaciones, es generalmente admitido que el sistema de administración metropolitana en Barcelona es ineficiente y debería ser objeto de una profunda reforma.

La fragmentación del mapa administrativo de las grandes ciudades españolas comporta que los municipios que las integran sean las instituciones locales clave tanto en la organización del planeamiento urbanístico como en la financiación y la gestión de los servicios. La fragmentación explica tam-

bién el papel que han venido a desempeñar los municipios centrales de cada área metropolitana –pese a representar sólo una parte de las mismas– en tanto que impulsores de mecanismos de cooperación más o menos formal y de promoción común. Dos de estos municipios, Barcelona y Madrid, disponen además de sendos regímenes normativos especiales (establecidos respectivamente en 1960 y 1963) que les confieren mayor capacidad de actuación administrativa.

2.2. Planeamiento urbanístico y estratégico: planes municipales, debilidad del planeamiento metropolitano y emergencia de la planificación estratégica

En España, las competencias sobre el planeamiento urbanístico corresponden, en términos generales, a las comunidades autónomas. Sin embargo, el Estado retiene capacidad normativa sobre el régimen de propiedad del suelo y materias anexas, reguladas por la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 (ley que, según ha anunciado el Gobierno español, será modificada próximamente). Los municipios, incluidos los de las grandes ciudades, tienen capacidad para promover y elaborar los planes que les afectan, pero la aprobación final de los mismos corresponde generalmente a los gobiernos regionales (Parejo, 1991; Boquera, ed., 1992; Comisión de Expertos sobre Urbanismo, 1995; Menéndez, 1996).

El planeamiento urbanístico vigente en las grandes ciudades españolas es normalmente de ámbito municipal, de forma tal que en cada área metropolitana hay, en principio, tantos planes urbanísticos como municipios la integran. Como puede verse en la tabla 13, los planes vigentes en la mayoría de los municipios centrales fueron aprobados en los años ochenta. Corresponden, pues, al período de mayor florecimiento del planeamiento urbanístico en España, cuando con la restauración de la democracia, los municipios se emplearon en tratar de enmendar los desaguisados y carencias provocados por el crecimiento acelerado y escasamente controlado de los años sesenta y primeros setenta (Ferrer, 1989; Instituto de Territorio y Urbanismo, 1989; Ezquiaga, 1991;

Seguí, 1993). Algunos de estos planes (Madrid, Málaga y Zaragoza) se encuentran hoy en avanzado estado de revisión. La excepción más notable a esta regla general es Barcelona, que cuenta con un plan algo anterior (de 1976), el cual incluye no sólo el municipio central, sino todo el ámbito de la antigua Corporación Metropolitana (con un total de 27 municipios).

Esta situación de gran fragmentación del planeamiento podría verse subsanada en un futuro inmediato con la aprobación de una serie de planes territoriales metropolitanos. En efecto, tal como puede verse en la tabla 14, en todas y cada una de las áreas metropolitanas españolas están en elaboración planes o directrices metropolitanas de coordinación (con la excepción de Valencia, donde

Tabla 13. Planes urbanísticos vigentes en los municipios centrales de las grandes ciudades españolas (1996)

Ciudad	Año de aprobación	Ámbito	Situación
Barcelona	1976	27 municipios	—
Bilbao	1994	Municipal	—
Madrid	1985	Municipal	Revisado (revisión aprobada el 19.4.1997)
Málaga	1983	Municipal	En revisión (pendiente de aprobación definitiva)
Sevilla	1987	Municipal	—
Valencia	1988	Municipal	—
Zaragoza	1986	Municipal	En revisión

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Planes territoriales metropolitanos en las grandes ciudades españolas

Ciudad	Figura	Ámbito	Situación	Organismo responsable
Barcelona	Plan Territorial Metropolitano de Barcelona	Región Metropolitana de Barcelona (163 municipios)	En elaboración	Generalitat de Cataluña
Bilbao	Plan Territorial Parcial del Bajo Nervión	Cuenca del Bajo Nervión (25 municipios)	En elaboración	Gobierno Vasco
Madrid	Plan Estratégico Regional de Ordenación	Comunidad Autónoma de Madrid (178 municipios)	En elaboración	Comunidad de Madrid
Málaga	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga	Agglomeración urbana de Málaga (10 municipios)	En elaboración	Junta de Andalucía
Sevilla	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla	Agglomeración urbana de Sevilla (22 municipios)	En elaboración	Junta de Andalucía
Valencia	Normas de Coordinación del Área Metropolitana	Consell Metropolità de l'Horta (44 municipios)	Aprobado en 1986	Generalitat Valenciana
Zaragoza	Directrices de Ordenación Urbana de Zaragoza	Zaragoza y su área de influencia (21 municipios)	En elaboración	Diputación General de Aragón

Fuente: Elaboración propia.

normas de este tipo ya fueron aprobadas en 1986). La elaboración y aprobación de estas figuras se deriva de sendas normativas regionales y compete (con mayor o menor implicación de los municipios concernidos) a las administraciones autónomas. El prolongado periodo de elaboración de estos planes y el carácter escasamente ejecutivo de su contenido plantean, sin embargo, algunos interrogantes sobre su eventual efectividad real.

En este contexto, cinco de las siete grandes ciudades españolas (Barcelona, Bilbao, Málaga, Valencia y Zaragoza) han emprendido operaciones de planificación estratégica (tabla 15). Los planes han sido impulsados en todos los casos por los ayuntamientos de la ciudad central y han contado por lo general con la participación de los agentes sociales y las instituciones ciudadanas. Como es habitual en estos casos, los planes se proponen dinamizar las energías

locales y promover acuerdos en pos de objetivos comunes, por encima de la fragmentación institucional de la Administración y el planeamiento físico. Su marco territorial de aplicación es, en los casos de Málaga y Valencia, municipal; los tres restantes son de ámbito metropolitano, aun cuando sólo en el caso de Bilbao se delimita exactamente este territorio. En Madrid hay en elaboración un plan estratégico de ámbito regional, impulsado por la comunidad autónoma. En lo referente a su aplicación, uno de los principales problemas es el de la compatibilidad entre los planes de vocación metropolitana y los proyectos locales existentes en las mismas áreas; problema que se enmarca en el contexto de las relaciones no siempre fáciles entre los municipios centrales y sus entornos metropolitanos. La realización de estos ejercicios ha tenido lugar en los últimos cinco años a partir de la experiencia primera del primer plan estratégico de Barcelona, aprobado en 1989.

Tabla 15. Planes estratégicos en las grandes ciudades españolas

Ciudad	Título	Ámbito	Situación	Organismo responsable
Barcelona	Plan Estratégico Barcelona-2000	Municipio de Barcelona y entorno metropolitano (indefinido)	Aprobado (1989) (2ª versión) y en aplicación	Asociación Plan Estratégico Barcelona-2000
Bilbao	Plan Estratégico de Bilbao	Municipio de Bilbao y entorno metropolitano (30 municipios)	Aprobado (1992) y en aplicación	Bilbao Metrópolis-30
Madrid	Plan Regional de Estrategia Territorial	Comunidad Autónoma de Madrid (178 municipios)	En elaboración (bases aprobadas en 1997)	Comunidad de Madrid
Málaga	Plan Estratégico de Málaga	Municipio	Aprobado en 1996 y en aplicación	Fundación CIEDES, Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga
Sevilla	—	—	—	—
Valencia	Plan Estratégico de Valencia	Municipio	Aprobado en 1996 y en aplicación	Plan Estratégico de Valencia
Zaragoza	Proyecto Zaragoza-2010	Zaragoza y su área de influencia (21 municipios)	En elaboración	Ebrópolis. Asociación para el desarrollo de Zaragoza y su área de influencia.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 16. Estructura de los ingresos presupuestarios de las G-7, 1995 (millones de pesetas)

	Barcelona		Bilbao		Madrid		Málaga		Sevilla		Valencia		Zaragoza	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ingresos propios no financieros	132.494	50,21	21.613	46,96	138.373	51,77	19.059	44,17	26.369	30,61	36.119	51,64	32.088	51,05
Capítulo 1. Impuestos directos	86.226	32,68	9.792	21,28	92.071	34,44	13.487	31,26	17.670	20,51	23.396	33,45	17.496	27,84
IBI urbana	42.860	16,24	4.253	9,24	38.637	14,45	6.730	15,60	8.643	10,03	12.606	18,02	7.853	12,49
IVTM	11.301	4,28	1.555	3,38	14.747	5,52	2.029	4,70	2.890	3,35	3.368	4,81	2.636	4,19
IAE	24.689	9,36	3.178	6,90	27.128	10,15	3.524	8,17	4.917	5,71	5.392	7,71	5.228	8,32
Capítulo 2. Impuestos indirectos	2.360	0,89	1.307	2,84	9.709	3,63	506	1,17	1.072	1,24	2.429	3,47	2.638	4,20
Capítulo 3. Tasas y otros ingresos	37.122	14,07	10.012	21,75	31.270	11,70	3.575	8,29	7.367	8,55	9.859	14,09	11.769	18,73
Capítulo 5. Ingresos patrimoniales	6.786	2,57	502	1,09	5.323	1,99	1.491	3,46	259	0,30	435	0,62	184	0,29
Transferencias	86.332	32,72	18.075	39,27	92.726	34,69	19.179	44,45	25.153	29,20	27.658	39,54	19.813	31,52
Capítulo 4. Transferencias corrientes	82.619	31,31	17.085	37,12	91.458	34,22	18.773	43,51	25.153	29,20	27.011	38,62	18.105	28,81
Capítulo 7. Transferencias de capital	3.712	1,41	990	2,15	1.268	0,47	407	0,94	—	—	647	0,93	1.708	2,72
Enajenación de inversiones reales (cap. 6)	1.234	0,47	284	0,62	—	—	0	0,00	25	0,03	373	0,53	200	0,32
Ingresos financieros	43.820	16,61	6.054	13,15	36.200	13,54	4.907	11,37	34.604	40,17	5.798	8,29	10.751	17,11
Capítulo 8. Variación de activos financieros	0	0,00	1.754	3,81	200	0,07	228	0,53	128	0,15	38	0,05	469	0,75
Capítulo 9. Variación de pasivos financieros	43.820	16,61	4.300	9,34	36.000	13,47	4.679	10,84	34.476	40,02	5.760	8,23	10.282	16,36
TOTAL INGRESOS	263.880	100,00	46.026	100,00	267.299	100,00	43.145	100,00	86.151	100,00	69.949	100,00	62.853	100,00

Nota: Pesetas corrientes.

Fuente: Centro de Estudios de Planificación: *Evolución de las grandes magnitudes presupuestarias y contables de las grandes ciudades españolas en el periodo 1991-1995*. Ayuntamiento de Barcelona, 1996.

2.3. Financiación: dependencia de los recursos propios y problemas de suficiencia

La financiación de los gobiernos locales está regida en España por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada en 1988 (Albi y García, 1993). De acuerdo con la ley, los municipios obtienen ingresos de cinco grandes fuentes: impuestos locales, tasas, ingresos patrimoniales, transferencias interadministrativas y endeudamiento. Los tres primeros conceptos, es decir, los ingresos propios no

financieros, son el elemento principal y dominan respecto a las otras fuentes (transferencias y endeudamiento) en una proporción de 60% a 40% para el conjunto de los municipios del país (Chavero, 1995).

Al analizar la estructura de los ingresos de las grandes ciudades españolas hay que decir, en primer lugar, que no existen datos comprensivos sobre las finanzas de los municipios que componen las siete realidades metropolitanas. A falta de ello, la tabla 16

Tabla 17. Gasto no financiero en servicios obligatorios de las G-7 (1992)

	Pesetas						
	Barcelona	Madrid	Málaga	Sevilla	Valencia	Bilbao	Zaragoza
1. Limpieza viaria, recogida y eliminación de residuos	12.413.672.726	19.348.432.084	4.283.374.032	4.512.964.464	5.646.817.500	3.504.224.525 ⁴	3.137.805.926
2. Parques y jardines	3.681.534.080	565.972.496 ³	806.656.860	925.472.828	1.742.984.335	229.300.180 ⁴	983.127.676
3. Alumbrado público	2.435.729.244	445.552.816 ³	674.041.428	917.937.520	948.665.340	769.634.959 ⁴	725.755.074
4. Pavimentación	1.387.149.448	1.219.249.260	309.087.936	595.974.360	749.897.364	200.822.577 ⁴	489.186.262
5. Circulación	1.474.257.174	6.180.540.076	785.250.432	276.066.284	1.852.156.140 ²	126.484.938 ⁴	433.907.620
6. Alcantarillado	1.964.032.690	6.906.068.648 ¹	—	—	1.672.963.798	2.113.629.885 ⁴	1.680.946.232 ¹
7. Seguridad civil	14.574.930.456	21.491.902.388	3.717.408.960	3.739.567.852	4.568.651.812	1.220.838.539 ⁴	3.410.632.772
8. Otros ⁵	7.016.280.798	25.089.440.328	1.845.129.672	3.879.998.592	6.776.181.000	6.218.472.946	5.027.978.846
TOTAL	44.947.586.616	81.247.158.096	12.420.949.320	14.847.981.900	23.958.317.289	14.383.408.549	15.889.340.408

	Pesetas por habitante (población de 1991)						
	Barcelona	Madrid	Málaga	Sevilla	Valencia	Bilbao	Zaragoza
1. Limpieza viaria, recogida y eliminación de residuos	7.553	6.427	8.204	6.588	7.500	9.475 ⁴	5.279
2. Parques y jardines	2.240	188 ³	1.545	1.351	2.315	620 ⁴	1.654
3. Alumbrado público	1.482	148 ³	1.291	1.340	1.260	2.081 ⁴	1.221
4. Pavimentación	844	405	592	870	996	543 ⁴	823
5. Circulación	897	2.053	1.504	403	2.460 ²	342 ⁴	730
6. Alcantarillado	1.195	2.294 ¹	—	—	2.222	5.715 ⁴	2.828 ¹
7. Seguridad civil	8.868	7.139	7.120	5.459	6.068	3.301 ⁴	5.738
8. Otros ⁵	4.269	8.334	3.534	5.664	9.000	16.814	8.459
TOTAL	27.348	26.988	23.790	21.675	31.821	38.891	26.732

Fuente: Bosch, N. y Espasa, M.; Centre d'Estudis de Planificació. Barcelona, marzo 1994. *Coste de los servicios obligatorios en las grandes ciudades españolas.*

Notas:

1. Incluye la distribución de agua potable.
2. Incluye parte del transporte.
3. Sólo incluye el capítulo 6 de gasto.
4. No incluye gastos de personal.
5. Incluye el gasto realizado en cementerios, suministro de agua potable, transporte, control de alimentos y bebidas, bibliotecas públicas, mercados, instalaciones deportivas, mataderos, protección del medio ambiente y protección civil.

refleja los ingresos de los municipios centrales de cada aglomeración para el último año disponible (1995). Los datos permiten observar que las grandes ciudades siguen, con algunas peculiaridades, los rasgos generales reseñados más arriba [Centro de Estudios de Planificación (CEP), 1996].

En efecto, los impuestos locales (sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas, sobre vehículos y otros menores) representan por término medio el 33% del total de los ingresos. Por su parte, las tasas y los ingresos patrimoniales producen, respectivamente, alrededor del 14% y el 1,5% del total. Así, los ingresos propios no financieros constituyen por término medio cerca de la mitad (el 47%) de los ingresos totales de los siete municipios centrales. La otra mitad de los ingresos procede bien de transferencias interadministrativas (36%), bien del endeudamiento (17%). En términos absolutos, los municipios centrales obtuvieron en 1995 unos ingresos presupuestarios no financieros de 406.114 millones de pesetas, equivalentes a 53.166,7 pesetas por habitante.

Por lo que se refiere al gasto, hay que diferenciar, en primer lugar, el que se deriva de los servicios obligatorios que los municipios deben prestar por ley y aquellos que responden a otras demandas y necesidades (Bosch y Espasa, 1994). En el campo de los servicios obligatorios (véase tabla 17), el gasto por habitante presenta importantes diferencias entre las grandes ciudades: desde las 21.675 pesetas por habitante y año en Sevilla hasta las 38.891 en Bilbao (en datos de 1992). Estas variaciones podrían obedecer, junto a otros factores, a la posición de los municipios respecto a su entorno metropolitano. Así, los municipios centrales que, con términos municipales más pequeños, comprenden sólo las áreas más centrales de las respectivas aglomeraciones (casos de Bilbao, Valencia y Barcelona) incurren en mayores gastos por habitante al soportar proporcionalmente mayores servidumbres de capitalidad. Lo que ocurre con los gastos por servicios obligatorios es, pues, la expresión de una situación más general: la necesidad de las grandes ciudades españolas de realizar gastos que se derivan no sólo de las necesidades de sus habitantes, sino también de

Tabla 18. Evolución del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas en España (datos porcentuales, 1981-1995)

Año	Gasto total consolidado				Gasto no financiero consolidado			
	Administración			Gasto total	Administración			Total GNF
	central	autonómica	local		central	autonómica	local	
1981	86,95	2,88	10,17	100,00	87,33	2,95	9,72	100,00
1982	84,29	5,91	9,80	100,00	84,57	6,08	9,35	100,00
1983	80,09	7,62	12,29	100,00	80,22	7,92	11,86	100,00
1984	75,96	11,54	12,50	100,00	75,65	12,20	12,15	100,00
1985	74,11	13,12	12,76	100,00	73,15	14,12	12,73	100,00
1986	73,84	13,39	12,77	100,00	72,62	14,60	12,78	100,00
1987	72,30	14,93	12,77	100,00	71,28	16,13	12,59	100,00
1988	68,49	17,85	13,66	100,00	67,29	19,34	13,37	100,00
1989	67,59	18,33	14,08	100,00	66,44	19,75	13,81	100,00
1990	68,02	18,25	13,73	100,00	65,78	20,21	14,01	100,00
1991	66,89	19,46	13,65	100,00	64,78	21,51	13,71	100,00
1992	66,87	19,94	13,19	100,00	64,27	22,35	13,38	100,00
1993	66,95	20,28	12,77	100,00	64,18	22,76	13,05	100,00
1994	67,76	20,46	11,78	100,00	64,98	22,85	12,17	100,00
1995	67,58	21,22	11,20	100,00	65,46	23,27	11,27	100,00

Nota 1. El gasto consolidado excluye las transferencias a otros niveles de gobierno.

Nota 2. El gasto financiero corresponde a los capítulos 3 y 9 (Gastos financieros y Pasivos financieros respectivamente).

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas (1995): Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1994.

la provisión de servicios e infraestructuras para una gran parte del conjunto de la población, las empresas y las instituciones españolas.

Estas circunstancias han llevado a los alcaldes del grupo G-7 (la asociación que reúne los siete mayores municipios del país) a afirmar que «la ordenación del sistema fiscal en su conjunto y, por consiguiente, la Ley de Financiación de las Haciendas Locales de modo singular, resultan cada vez más insuficientes para dotar los municipios de los recursos necesarios» (*Comunicado...*, 1993, p. 2). Y que, en este contexto, «los problemas de suficiencia financiera de las grandes ciudades son superiores a los de los demás municipios» (*Criterios...*, 1996, p. 26). En efecto, la compleja situación financiera de las grandes ciudades se inscribe en la problemática del conjunto de la Hacienda local española, problemática que procede, en buena parte, de su posición extremadamente subsidiaria respecto al conjunto de la Hacienda pública total (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995). Así, como puede verse en la tabla 18, en 1995 el gasto no financiero

consolidado del conjunto de la Administración local representaba sólo el 11,3% del total del gasto público, frente al 65,5% de la Administración central y el 23,3% de las comunidades autónomas. Los datos relativos a su evolución reflejan incluso una cierta tendencia a la pérdida de peso relativo del gasto local, tanto respecto al gasto del resto de administraciones como, lo cual es todavía más significativo, con respecto al PIB (tabla 19).

Frente a esta situación, tanto la Federación Española de Municipios y Provincias como los alcaldes de las mayores ciudades han propuesto un «pacto local» que implicaría una redistribución del gasto público entre los subsectores de la Administración [Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 1996; *Criterios...*, 1996], de forma tal que el 50% correspondería a la Administración central y el resto se dividiría, en partes iguales, entre las administraciones locales y las comunidades autónomas. Hay que mencionar que estas últimas, después del rapidísimo crecimiento en los últimos 15 años, se encuentran ya, efectivamente, muy cerca del 25% del gasto total.

Tabla 19. Evolución del gasto de las administraciones públicas en España (porcentaje sobre el Producto Interior Bruto, en pesetas corrientes, 1981-1995)

Año	Gasto total consolidado				Gasto no financiero consolidado			
	Administración			Gasto total	Administración			Total GNF
	central	autonómica	local		central	autonómica	local	
1981	30,10	1,00	3,52	34,61	29,51	1,00	3,29	33,79
1982	29,66	2,08	3,45	35,19	28,90	2,08	3,19	34,17
1983	30,22	2,88	4,64	37,74	28,67	2,83	4,24	35,74
1984	29,66	4,51	4,88	39,05	27,47	4,43	4,41	36,31
1985	29,36	5,20	5,06	39,62	26,20	5,06	4,56	35,82
1986	29,27	5,31	5,06	39,63	25,77	5,18	4,54	35,49
1987	27,34	5,64	4,83	37,81	24,21	5,48	4,27	33,96
1988	26,47	6,90	5,28	38,65	23,31	6,70	4,63	34,64
1989	27,60	7,48	5,75	40,83	24,35	7,24	5,06	36,65
1990	30,03	8,06	6,06	44,15	25,19	7,74	5,36	38,29
1991	29,09	8,47	5,94	43,49	24,34	8,08	5,15	37,58
1992	31,38	9,36	6,19	46,93	25,45	8,85	5,30	39,59
1993	32,77	9,93	6,25	48,95	26,14	9,27	5,32	40,73
1994	34,76	10,49	6,04	51,30	27,65	9,72	5,18	42,55
1995	34,24	10,75	5,68	50,66	28,13	10,00	4,84	42,98

Nota 1. El gasto consolidado excluye las transferencias a otros niveles de gobierno.

Nota 2. El gasto financiero corresponde a los capítulos 3 y 9 (Gastos financieros y Pasivos financieros respectivamente).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio para las Administraciones Públicas (1995); Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1994 e Instituto Nacional de Estadística.

En un contexto de contención general del gasto y del déficit público, una redistribución como la propuesta no podría derivarse más que de un crecimiento de las transferencias del resto de administraciones a los gobiernos locales. En efecto, como se ha visto, los municipios españoles –incluidos los de las grandes ciudades– dependen dos veces más de los ingresos propios que de las transferencias. Ello les confiere, sin duda, una cierta autonomía financiera; pero les aboca, en un contexto de demandas crecientes, a problemas de suficiencia. Ahora bien, existe un consenso generalizado respecto a que, en términos generales, el peso de los impuestos locales sobre el total de los ingresos no puede aumentar más. Por otra parte, el nivel de endeudamiento es, como se ha descrito, ya bastante elevado. La posibilidad de aumentar el peso de transferencias se presenta, sin embargo, compleja (Castells y Bosch, 1993).

En efecto, las transferencias recibidas por los municipios tienen su origen de manera muy mayoritaria

en la participación de las mismas en los ingresos generales del Estado. Las transferencias del Estado son genéricas, no finalistas, y –una vez garantizado un ingreso mínimo para cada ayuntamiento– se distribuyen entre los municipios en función de la población, su esfuerzo fiscal y otros criterios menores. Los ayuntamientos de las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona tienen una consideración especial para compensar las cargas que se derivan de las características de estas áreas. Para el conjunto de los municipios de España el volumen de participación total en los ingresos del Estado es del 3,65% del total, de forma que para el período 1994-1998, el fondo que distribuir se sitúa sobre los 700.000 millones de pesetas anuales (Chavero, 1995).

Estas ciudades reciben, asimismo, aportaciones menores procedentes de la Unión Europea, de las comunidades autónomas y de las diputaciones provinciales. Sin embargo, las aportaciones no suelen superar el 25% del total de los ingresos recibidos por transferencia en las grandes ciudades españolas.

Tabla 20. Municipios de las siete áreas metropolitanas elegibles para recibir fondos estructurales de la UE y fondos de cohesión de la UE

Fondos estructurales de la UE

Área Metropolitana	Objetivo 1	Objetivo 2		Objetivo 5b
Barcelona	–	Todos los del área		–
Bilbao	–	Todos los del área		–
Madrid	–	Alcalá de Henares Alcorcón Fuenlabrada Getafe Leganés	Móstoles Parla Rivas-Vaciamadrid San Fernando de Henares Torrejón de Ardoz	Colmenar Viejo
Málaga	Todos los del área	–		–
Sevilla	Todos los del área	–		–
Valencia	Todos los del área	–		–
Zaragoza	–	Zaragoza		–

Fondos de cohesión de la UE

Toda España

Fuente: Unión Europea. ERDF Guide, <http://europa.en.int/en/comm/dg16/guide/euro.htm>

Nota:

Objetivo 1. FEDER, FSE, FEOGA: Fomento del desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (PIB inferior al 75% de la media de la UE).

Objetivo 2. FEDER, FSE: Reconversión de las regiones o zonas regionales afectadas por crisis industrial (con índice de desempleo medio superior a la media/crisis de empleo industrial).

Objetivo 5b. FEOGA (orientación), FEDER, FSE: Facilitar el desarrollo y ajuste estructural de zonas rurales.

las –con la excepción de Bilbao, debida a las peculiaridades de la Hacienda vasca–. Por lo que se refiere a las transferencias europeas, el Estado ha dotado, para el período 1994-1998 un fondo, procedente de programas FEDER y del Fondo de Cohesión Europeo, de 50.000 millones de pesetas anuales, 30.000 de los cuales se destinan a operaciones de infraestructura en municipios mayores de 50.000 habitantes (Landaburu, 1993; Chavero, 1995). Los municipios de las áreas metropolitanas españolas elegibles para recibir fondos estructurales figuran en la tabla 20 y los programas en los que pueden participar, en la 21. Por otra parte, las comunidades autónomas han creado y empezado a dotar, asimismo, fondos de cooperación local. En resumen, para el conjunto de grandes ciudades españolas el total de transferencias interadministrativas recibidas en el año 1995 fue de 288.937 millones de pesetas (280.204 de los cuales correspondían a transferencias corrientes y 8.733 a transferencias de capital), lo cual representa una media de 37.826 pesetas por habitante. Esta cifra se encuentra muy por debajo, como se ha visto, de los recursos procedentes de ingresos propios.

La solución planteada por los ayuntamientos del grupo G-7 pasaría por la creación de un fondo específico para transferencias a las grandes ciudades en los Presupuestos Generales del Estado, fondo cuya dotación sería calculada a partir del coste real de los servicios asumidos por aquéllas. Al mismo tiempo, las ciudades reclaman que las comunidades autónomas destinen parte (el 5%) del porcentaje del impuesto sobre la renta de las personas físicas recaudado por ellas para nutrir los Fondos Autonómicos de Transferencia de Cooperación Local, los cuales –como hemos visto– constituyen en la actualidad sólo una pequeña parte de las transferencias recibidas por los municipios (*Criterios...*, 1996).

3. Problemática específica de las grandes ciudades: retos y oportunidades

Como hemos visto, las grandes ciudades españolas se encuentran hoy inscritas en un pronunciado proceso de cambio que afecta tanto a su base eco-

nómica como a su misma forma física. En efecto, la apertura y modernización de la economía española, acelerada a partir de 1986 con la plena integración del país en la Comunidad Europea, ha comportado ajustes estructurales de gran magnitud. Éstos han sido particularmente importantes en las economías de las principales ciudades, las cuales constituyen por otra parte el principal motor de las transformaciones en curso. Así, tal como se ha mostrado en el apartado 1, las grandes ciudades españolas conocen hoy un acusado proceso de modernización, flexibilización y terciarización de su estructura económica.

Estas transformaciones económicas se han visto acompañadas –y no por casualidad– por la intensificación de las dinámicas de expansión e integración metropolitanas. Estas dinámicas han conllevado la extensión de las grandes ciudades sobre el territorio, extensión que ha adoptado en la mayoría de los casos tipologías urbanísticas de baja densidad. Así, el modelo tradicional y característico de ciudad española, muy densa y compacta, está siendo reemplazado por sistemas territoriales difusos y menos densos. Estas nuevas realidades urbanas constituyen, por lo demás, ámbitos claramente supramunicipales con problemáticas específicas de administración, planeamiento y financiación.

Estos procesos de cambio, descritos en los apartados anteriores, confieren sin duda a las grandes ciudades españolas nuevas potencialidades y capacidades. En primer lugar, la apertura y diversificación de sus economías y el salto de escala de sus territorios las hace más competitivas en la arena internacional. En segundo lugar, la difusión de población, equipamientos y actividades sobre los conjuntos metropolitanos convierten estas áreas en espacios más integrados y relativamente más homogéneos.

Ahora bien, las dinámicas de cambio en curso plantean no pocas incógnitas y problemas. A continuación se describen los más importantes, agrupados en seis grandes bloques: accesibilidad exterior, movilidad urbana, medio ambiente, vivienda, problemática social y gobernabilidad.

Tabla 21. Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea en los que pueden participar municipios de las siete áreas metropolitanas españolas (MECUs)

	Programa	Periodo	Coste total del programa	Contribución Unión Europea
Barcelona	Áreas industriales en declive (Objetivo 2)	1994-1996	1.994.031	510.071
	Iniciativa Comunitaria URBAN	1994-1999	284.684	162.599
	Total contribuciones potenciales UE			672.670
Madrid	Desarrollo de áreas rurales (Objetivo 5b)	1994-1999	112.862	49.258
	Áreas industriales en declive (Objetivo 2)	1994-1996	398.835	144.960
	Iniciativa Comunitaria URBAN	1994-1999	284.684	162.599
	Total contribuciones potenciales UE			356.817
Andalucía (Málaga y Sevilla)	Refuerzo del tejido industrial y la competitividad	1994-1999	1.894.462	223.894
	Potenciación de la competitividad	1994-1999	5.558.451	2.938.919
	Diversificación y ahorro energético (Objetivo 1)	1994-1999	964.613	118.335
	Iniciativa Comunitaria URBAN	1994-1999	284.684	162.599
	Ayuda regional (Objetivo 1)	1994-1999	3.125.897	387.000
	Desarrollo local (Objetivo 1)	1994-1999	812.508	580.644
Total contribuciones potenciales UE			4.411.391	
Valencia	Aumento de la tasa de crecimiento del PIB	1994-1999	3.691.668	1.207.941
	Diversificación y ahorro energético (Objetivo 1)	1994-1999	964.613	118.335
	Áreas con industria metalúrgica en declive	1994-1997	464.304	73.637
	Iniciativa Comunitaria URBAN	1994-1999	284.684	162.599
	Ayuda regional (Objetivo 1)	1994-1999	3.125.897	387.000
	Desarrollo local (Objetivo 1)	1994-1999	812.508	580.644
	Iniciativa comunitaria RESIDER II	1994-1997	4.063	3.047
	Gasoducto Valencia-Cartagena	1994-1999	60.690	23.810
Total contribuciones potenciales UE			2.557.013	
Bilbao	Áreas industriales en declive (Objetivo 2)	1994-1996	1.033.432	325.923
	Áreas con industria metalúrgica en declive	1994-1997	464.304	73.637
	Iniciativa Comunitaria URBAN	1994-1999	284.684	162.599
	Iniciativa Comunitaria RESIDER II	1994-1997	392.131	36.740
Total contribuciones potenciales UE			598.899	
Zaragoza	Áreas industriales en declive (Objetivo 2)	1994-1996	199.266	64.234
	Total contribuciones potenciales UE			64.234

Nota. Pesetas de 1994.

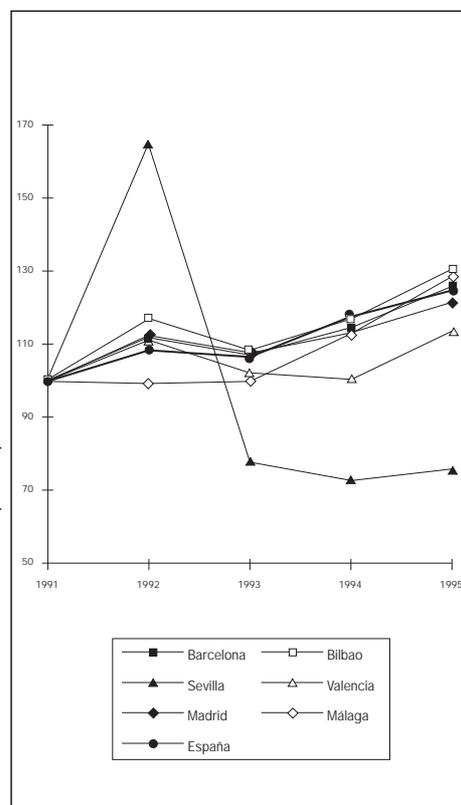
Fuente: Unión Europea. ERDF Programmes, en http://europa.eu.int/en/comm/dg16/reg_prog/matching/mqp3.htm

Tabla 22 y figura 11. Tráfico de pasajeros en los aeropuertos de las siete mayores áreas metropolitanas (llegadas+salidas nacionales e internacionales vuelos regulares y no regulares, 1991-1995)

Aeropuerto	1991	1992	1993	1994	1995
Barcelona	8.982.719	10.026.244	9.654.140	10.296.695	11.313.388
Bilbao	1.193.396	1.397.493	1.291.926	1.398.573	1.559.941
Madrid	16.107.840	18.069.004	17.342.157	18.225.098	19.570.473
Málaga	4.867.615	4.827.207	4.869.088	5.513.169	6.259.168
Sevilla	1.710.994	2.814.517	1.334.198	1.250.035	1.306.062
Valencia	1.541.576	1.712.369	1.577.872	1.547.409	1.755.287
Zaragoza	—	—	—	—	—
G-7	34.404.140	38.846.834	36.069.381	38.230.979	41.764.319
España	76.231.803	82.672.214	81.409.475	89.497.927	95.432.488

Índice 1991=100

Aeropuerto	1991	1992	1993	1994	1995
Barcelona	100	112	107	115	126
Bilbao	100	117	108	117	131
Madrid	100	112	108	113	121
Málaga	100	99	100	113	129
Sevilla	100	164	78	73	76
Valencia	100	111	102	100	114
Zaragoza	—	—	—	—	—
G-7	100	113	105	111	121
España	100	108	107	117	125



Fuente: Ministerio de Fomento, Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria; *Boletín Estadístico* nº 9, enero 1997.

3.1. Accesibilidad exterior: crecimiento de la demanda y déficit infraestructurales

La apertura de las economías urbanas españolas ha resultado en un extraordinario incremento de sus conexiones con el exterior. El consiguiente aumento de la demanda no ha encontrado, pese a los esfuerzos realizados, la oportuna respuesta en la dotación de infraestructuras. Los déficit en infraestructuras viarias y de transporte constituyen así uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo de las grandes ciudades españolas.

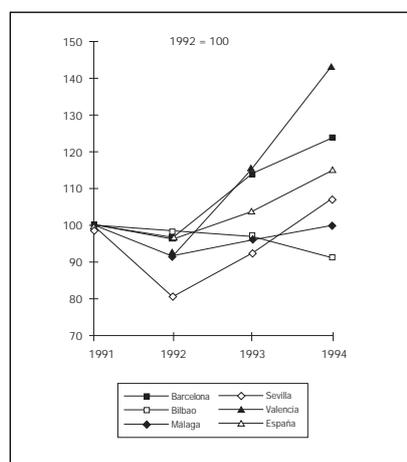
El tráfico en los aeropuertos de las siete grandes ciudades (con la excepción del de Zaragoza, que tiene poca actividad) representó en 1995 un movimiento de 41,8 millones de pasajeros, equivalente

al 76,6% del tráfico de los aeropuertos de la España peninsular (véase tabla 22). El crecimiento del pasaje entre 1991 y 1995 ha sido, pese a la coyuntura recesiva de parte del período, del 21,4%. Especialmente notables han sido, en términos absolutos, los incrementos de los últimos cinco años en Madrid (que gana 3,5 millones de pasajeros y alcanza los 19,6 millones), Barcelona (que crece 2,3 millones y supera los 11,3 millones) y Málaga (que sube 1,4 millones y supera los 6,3 millones). Sin embargo, recientes estudios sobre el tráfico aéreo han mostrado que las ciudades españolas tienen una accesibilidad relativa por este medio muy por debajo de otras ciudades europeas. Así, siendo Londres 100 y París 99, los mayores aeropuertos peninsulares españoles, Madrid y Barcelona, estarían respectivamente situados en 73 y 67 (Bruinsma y Rietveld,

Tabla 23 y figura 12. Tráfico de mercancías en los puertos del Estado (1992-1995)

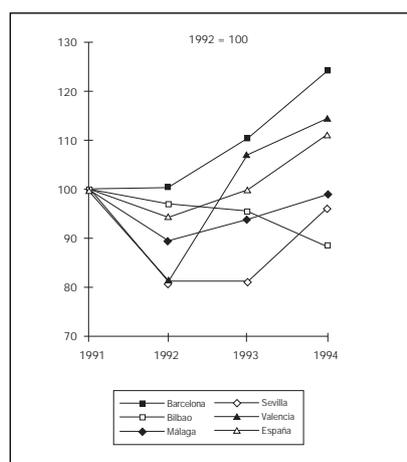
Puerto	Toneladas totales			
	1992	1993	1994	1995
Barcelona	18.829.701	18.119.778	21.471.168	23.257.446
Bilbao	30.563.369	30.005.869	29.687.429	27.901.839
Málaga	9.266.689	8.506.051	8.907.330	9.243.420
Sevilla	3.321.974	2.677.655	3.074.470	3.555.273
Valencia	11.462.664	10.524.565	13.217.558	16.391.219
G-7	73.444.397	69.833.918	76.357.955	80.349.197
P. del Estado	253.155.290	244.555.940	262.542.066	291.091.249

Puerto	Índice 1992=100			
	1992	1993	1994	1995
Barcelona	100	96	114	124
Bilbao	100	98	97	91
Málaga	100	92	96	100
Sevilla	100	81	93	107
Valencia	100	92	115	143
G-7	100	95	104	109
España	100	97	104	115



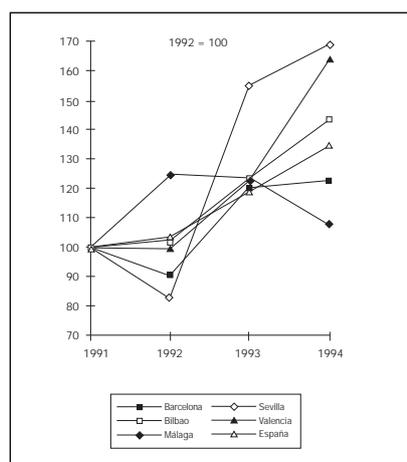
Puerto	Toneladas de graneles			
	1992	1993	1994	1995
Barcelona	10.737.029	10.781.820	11.851.480	13.330.180
Bilbao	20.901.406	20.267.775	19.952.174	18.501.157
Málaga	8.621.361	7.714.756	8.100.926	8.531.983
Sevilla	2.753.379	2.230.352	2.234.274	2.648.744
Valencia	4.535.817	3.697.120	4.855.459	5.193.548
G-7	47.548.992	44.691.823	46.994.313	48.205.612
P. del Estado	186.244.850	175.804.835	186.178.750	207.066.435

Puerto	Índice 1992=100			
	1992	1993	1994	1995
Barcelona	100	100	110	124
Bilbao	100	97	95	89
Málaga	100	89	94	99
Sevilla	100	81	81	96
Valencia	100	82	107	115
G-7	100	94	99	101
España	100	94	100	111



Puerto	Toneladas de mercancía general			
	1992	1993	1994	1995
Barcelona	7.600.894	6.901.496	9.152.945	9.366.126
Bilbao	4.619.046	4.734.449	5.717.529	6.644.892
Málaga	546.063	683.086	677.864	590.886
Sevilla	521.646	432.787	809.820	883.287
Valencia	6.661.457	6.669.803	8.200.721	10.937.285
G-7	19.949.106	19.421.621	24.558.879	28.422.476
P. del Estado	52.912.452	55.041.108	63.246.267	71.417.491

Puerto	Índice 1992=100			
	1992	1993	1994	1995
Barcelona	100	91	120	123
Bilbao	100	102	124	144
Málaga	100	125	124	108
Sevilla	100	83	155	169
Valencia	100	100	123	164
G-7	100	97	123	142
España	100	104	120	135



Fuente: Ministerio de Fomento. Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria; *Boletín Estadístico* nº 9, enero 1997.

1993; Gutiérrez Puebla, et al. 1996). Ello, junto al aumento de demanda reseñada, provoca problemas de congestión que amenazan con saturar el sistema, especialmente en los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat. Para superarlos, el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 prevé unas necesidades de inversión en ampliaciones de aeropuertos y mejoras en los sistemas de navegación aérea equivalentes a 800.000 y 200.000 millones de pesetas (en valores de 1992) para el conjunto de aeropuertos del Estado. Cálculos más recientes y específicos para los aeropuertos de Madrid y Barcelona han estimado las necesidades de inversión respectiva en 203.000 y 154.000 millones de pesetas (sin incluir el acondicionamiento de accesos) (MECSA, 1995; Barcelona Regional, 1996).

Por lo que se refiere al transporte marítimo, el movimiento de mercancías ha crecido también de forma notable. Así, las cinco mayores ciudades españolas que disponen de puerto (Barcelona, Bilbao, Málaga, Sevilla y Valencia) alcanzan en conjunto los 80 millones de toneladas de carga, con un incremento del 9,3% entre 1992 y 1995 (véase tabla 23). Particularmente relevante ha sido el crecimiento de la carga general, con un incremento del 42,5% en cuatro años. Los puertos con mayores crecimientos absolutos son Valencia y Barcelona (en graneles y carga general) y Bilbao (que pese a caer en graneles aumenta notablemente el movimiento en carga general). Estos tres puertos son, junto al de Algeciras (muy relacionado también con el área de Sevilla), los elementos básicos del sistema portuario peninsular español; los dos primeros en relación con los tráficos procedentes del Pacífico y el Índico (vía canal de Suez) y los segundos en el frente Atlántico. De nuevo, sin embargo, se presentan aquí limitaciones infraestructurales importantes tanto en lo referente

a las áreas de atraque como a las actividades en tierra y los accesos terrestres. Particularmente importantes, por su envergadura, son los proyectos de ampliación y accesos de los puertos de Bilbao y Barcelona, con la creación de sendas plataformas logísticas. Las necesidades de inversión que el Plan Director de Infraestructuras, citado más arriba, ha evaluado en este campo son de 800.000 millones de pesetas para el conjunto del sistema portuario español (Huertas y Barreiro, 1993; MOPTMA, 1994).

En lo relativo al transporte terrestre hay que constatar también el aumento de la demanda: el tráfico en la red de carreteras del Estado se ha doblado entre 1985 y 1995 tanto en vehículos ligeros como pesados. La dotación de infraestructuras viarias ha tenido en los últimos 15 años un extraordinario incremento al pasar la longitud de carreteras de gran capacidad de 1.933 kilómetros en 1980 a 8.133 en 1995 (tabla 24). La densidad de la red –tanto en kilómetros por kilómetro cuadrado como en kilómetros por 1.000 habitantes– se mantiene, sin embargo, muy por debajo de la media europea. Por otra parte, la red ferroviaria, que en su mayor parte tiene un ancho de vía distinto al del resto de Europa, no crece y ha visto incluso disminuir la longitud de su red entre 1980 y 1995 [de 15.724 a 14.291 kilómetros (Ministerio de Fomento, 1996a)]. El volumen de tráfico de viajeros y mercancías se mantiene también estancado. Por otra parte, la primera línea de Tren de Alta Velocidad no entró en servicio hasta 1992. Así, entre las grandes ciudades españolas, sólo Madrid y Sevilla se encuentran unidas por TGV (Renfe, 1993; Inglada, 1994). Los planes de ampliación consisten en el desarrollo de Madrid con la frontera francesa por Zaragoza y Barcelona y el enlace Madrid-País Vasco (MOPTMA, 1994). Estas operaciones se consideran, por este

Tabla 24. Longitud de las redes viarias y ferroviarias españolas (km, 1980-1995)

	1980	1995	Variación 1980-1995	
			Absoluta	%
Longitud red viaria de gran capacidad	1.933	8.133	6.200	320,7
Longitud de la red ferroviaria	15.724	14.291	-1.433	-9,1

Fuente: Ministerio de Fomento (1996); *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*.

orden, prioritarias por el Gobierno español y han sido seleccionadas como uno de los 14 proyectos de máxima prioridad por la Unión Europea en el marco del desarrollo de los Trans-European Networks (Vázquez y Álvarez, 1995; European Union, 1996). Existen asimismo proyectos de enlace Madrid-Valencia y el tramo Málaga-Córdoba. Con la ejecución de estas conexiones, las siete mayores ciudades españolas quedarían integradas en la red europea de alta velocidad. El Plan Director de Infraestructuras ha previsto para el período 1993-2007 necesidades de inversión para la red general de carreteras de 2.920.000 millones de pesetas en vías de conexión y vías de gran capacidad (autopistas y autovías) y de 1.718.000 millones para el desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad (MOPTMA, 1994).

Para completar la descripción de las infraestructuras de comunicación hay que referirse a las telecomunicaciones. En este campo España surgía tam-

bién de una situación de considerable atraso. Sin embargo, en los últimos años el desarrollo en esta área ha sido rapidísimo, tal como muestran los datos de la tabla 25. Así, el número de líneas telefónicas instaladas ha pasado de 12 millones a 16,3 millones entre 1988 y 1995 (Ministerio de Fomento, 1996a). En el mismo período, se ha incrementado de 28,1 a 38,5 el número de líneas en servicio por 100 habitantes. Para ordenar y promover el desarrollo en este campo, el Estado aprobó un Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002 con importantes previsiones de financiación, tal como se detallará más adelante (MOPTMA, 1995a). Por lo que respecta a la investigación y la producción en el área de las telecomunicaciones y las tecnologías avanzadas hay que señalar la existencia en España de nueve parques tecnológicos. Seis de las siete mayores ciudades españolas disponen de parque tecnológico, con las características de superficie y precios que pueden verse en la tabla 26 (Asociación de Parques Tecnológicos de España, 1996).

Tabla 25. Principales indicadores de los servicios de Telefónica (España, 1988-1995)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Líneas instaladas*	11.981	13.160	14.485	15.181	15.475	15.880	15.921	16.310
Analógicas	10.684	10.578	10.370	10.080	9.846	9.306	8.313	7.107
Digitales	1.297	2.582	4.115	5.101	5.629	6.574	7.608	9.203
Líneas en servicio/100 habitantes	28,10	30,00	32,30	34,63	35,30	36,41	37,50	38,53
Telefonía móvil de Telefónica	11.689	29.783	54.172	108.451	180.296	257.250	411.930	928.955

*miles.

Fuente: Ministerio de Fomento (1996); *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*.

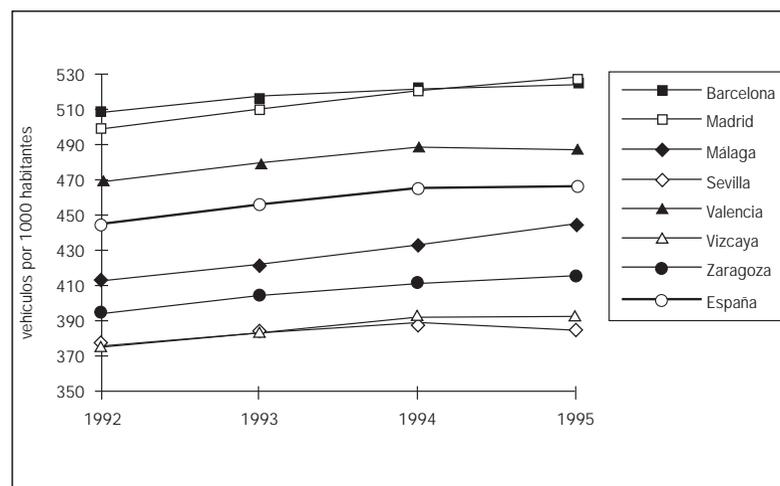
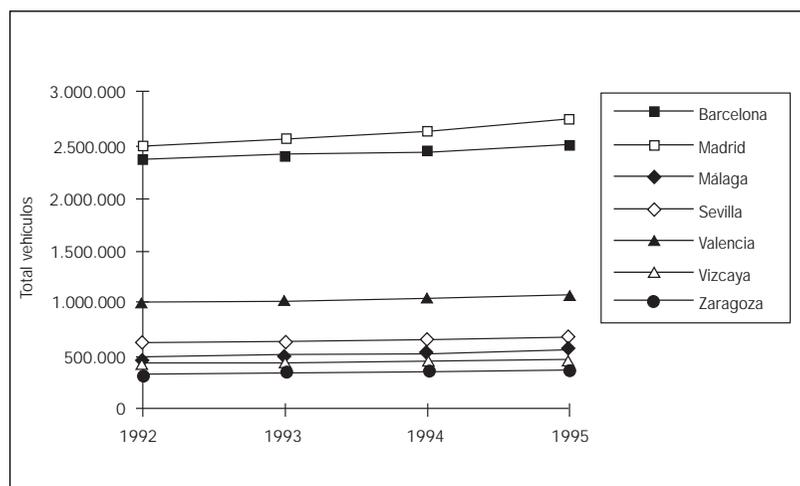
Tabla 26. Datos comparativos de los parques tecnológicos de las seis mayores áreas metropolitanas españolas

	Superficie total (m ² * 1.000)	Superficie parcela (m ² * 1.000)	Precio venta (pta/m ²)	Precio renta (pta/m ²)
Málaga	1.986	514	11.040	915
Madrid (Tres Cantos)	273	205	35.000	—
Bilbao (Zamudio)	1.860	701	12.000	1.355
Sevilla	619	254	—	2.595
Valencia	1.039	685	12.500	—
Barcelona (Vallès)	585	185	25.000	—

Fuente: Asociación de Parques Tecnológicos Españoles.

Tabla 27 y figura 13. Parque de vehículos de las siete mayores áreas metropolitanas (datos provinciales, a 31 de diciembre, 1992-1995)

Provincia	1992			1993			1994			1995		
	Población	Vehículos*	Vehículos/ 1000 hab.									
Barcelona	4.656.693	2.366.722	508	4.656.388	2.404.787	516	4.654.134	2.425.365	521	4.748.236	2.489.996	524
Madrid	4.986.189	2.486.990	499	5.011.519	2.553.814	510	5.034.548	2.617.952	520	5.181.659	2.729.669	527
Málaga	1.175.780	485.282	413	1.185.879	500.598	422	1.195.516	516.886	432	1.224.959	544.746	445
Sevilla	1.634.509	614.452	376	1.644.691	631.886	384	1.654.222	644.703	390	1.719.446	662.365	385
Valencia	2.122.681	996.774	470	2.125.015	1.018.616	479	2.126.630	1.038.490	488	2.200.319	1.071.579	487
Vizcaya	1.147.271	431.560	376	1.141.538	438.855	384	1.135.390	445.454	392	1.163.726	456.936	393
Zaragoza	837.533	330.429	395	837.343	338.532	404	836.882	344.613	412	852.332	354.312	416
Provincias G-7	16.560.656	7.712.209	466	16.602.373	7.887.088	475	16.637.322	8.033.463	483	17.090.677	8.309.603	486
España	39.005.690	17.347.203	445	39.082.551	17.809.897	456	39.143.394	18.218.924	465	40.460.055	18.847.245	466
España excepto G-7	22.445.034	9.634.994	429	22.480.178	9.922.809	441	22.506.072	10.185.461	453	23.369.378	10.537.642	451



*Incluye turismos, autobuses, camiones, furgonetas, motocicletas y tractores industriales.

Fuente: Ministerio de Fomento/Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; *Anuario Estadístico* diversos años. INE; *Anuario Estadístico 1995*.

3.2. Movilidad urbana: exacerbación de las necesidades y predominio del vehículo privado

Tal como se ha dicho, la extensión de las realidades metropolitanas está comportando la difusión del poblamiento, la ocupación y los servicios sobre áreas urbanas siempre más amplias. Como es lógico, estos procesos se complementan con nuevas formas de especialización funcional y jerarquización espacial que dan lugar a una exacerbación de las necesidades de movilidad urbana. Así, el número y la longitud de los desplazamientos mecanizados por habitante crece consistentemente en todas las grandes ciudades españolas de las que se dispone de datos (Torres et al., 1990; Ministerio de Fomento, 1996b).

Esta movilidad es servida de forma creciente con vehículo privado, de manera que el transporte público (metro, bus y tren de cercanías) sólo es dominante en los desplazamientos internos de los municipios de Madrid y Barcelona y en las relaciones de éstos con sus coronas metropolitanas. Así, como puede verse en la tabla 27, las siete grandes ciudades y sus respectivas provincias tienen el 44,1% del parque de vehículos del país y su tasa de motorización alcanza los 486 vehículos por 1.000 habitantes. En los siete municipios capitales, la tasa media sube hasta 516 vehículos por 1000 habitantes (la media española es de 466). Las siete provincias padecen asimismo el 60,6% del total de accidentes con víctimas en zonas urbanas de España y ven, especialmente en los casos de Madrid y Barcelona, como este tipo de accidentes gana peso relativo sobre el conjunto de los siniestros.

El creciente uso del vehículo privado ha comportado, como lógica secuela, un incremento sin precedentes de la congestión en los accesos a las ciudades y la caída de las velocidades comerciales del transporte público de superficie, así como efectos en el consumo de energía y la contaminación atmosférica. La entrada en servicio de nuevos ejes viarios de circunvalación (como la M-40 en Madrid, las Rondas de Barcelona, el *by-pass* de Valencia y las circunvalaciones de Sevilla y Málaga), pese a haber supuesto un alivio momentáneo, no puede considerarse, en modo alguno, una solución definitiva.

Para hacer frente a esta situación se ha impulsado desde la Administración del Estado la elaboración de planes intermodales de transporte en las principales áreas urbanas, con la voluntad de integrar las actuaciones que las administraciones públicas realizan en este campo, coordinar la gestión de tráfico y transporte y potenciar decididamente el transporte colectivo (García Alcolea y Marinas, 1993). Los planes intermodales de transporte de las siete grandes áreas metropolitanas se encuentran en elaboración. Las necesidades de financiación de los mismos han sido estimadas en 2.215.000 millones de pesetas (tabla 28), incluyendo, junto a las siete primeras aglomeraciones urbanas, los planes intermodales del transporte del área central de Asturias y de la bahía de Cádiz (MOPTMA, 1994).

Tabla 28. Programa de inversiones en planes intermodales de transporte en áreas urbanas (miles de millones de pesetas de 1992)

Programa de actuación	Total	Media anual
Red viaria	924	62
Cercanías	359	24
Red arterial ferroviaria	100	7
Acceso a puertos	30	2
Acceso a aeropuertos	51	3
Otros modos de transporte colectivo	679	45
Intercambiadores de transporte de viajeros	47	3
Intercambiadores de transporte de mercancías	25	2
TOTAL	2.215	148

Fuente: MOPTMA (1994); *Plan Director de Infraestructuras*, p. 405.

3.3. Vivienda: altos precios y dificultades de acceso

La demanda de vivienda en las grandes ciudades españolas se ha visto afectada en los últimos años por la llegada a la edad de emancipación de las generaciones plenas correspondientes al *baby boom* de los años sesenta y primeros setenta. A este factor demográfico se ha unido la disminución del tamaño medio de los hogares, general en muchos países europeos, que en España ha significado el paso de 3,9 personas por vivienda en 1970

Tabla 29. Evolución del parque de viviendas español (1970-1991)

	1970	1981	1991
Viviendas familiares	10.658.882	14.726.134	17.206.363
Principales	8.505.251	10.431.327	11.736.376
Secundarias	796.185	1.898.602	2.923.615
Desocupadas	1.357.446	2.396.205	2.475.639
Otras	—	—	70.733
Alojamientos	54.023	22.917	14.036
Viviendas colectivas	23.775	21.937	24.915
TOTAL	10.736.680	14.770.988	17.245.314

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores/Ministerio de Fomento (1996); *Informe Nacional de España: Conferencia de Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos Habitat II*. Estambul, junio 1996.

a 3,3 en 1991 (tabla 29). El incremento de la demanda ha coincidido con una elevación muy notable de los precios de venta y alquiler de tal forma que un segmento importante de la población de las grandes ciudades tiene hoy graves dificultades para acceder a una vivienda (Cortés, 1995).

En efecto, las necesidades de vivienda en ámbitos urbanos y metropolitanos en España para el período 1991-2011 han sido estimadas en 1.443.087 unidades en nuevo suelo, el 83% de las cuales corresponden a municipios de más de 50.000 habitantes. La satisfacción de esta demanda implicaría la urbanización de 36.000 ha de nuevo suelo, superficie equivalente a más de tres cuartas partes de la totalidad del suelo urbanizado en la actualidad en la región metropolitana de Barcelona.

La producción media de viviendas para el período 1981-1991 ha sido de 248.023 unidades anuales, con un incremento total del parque del 16,8% para toda la década. Ahora bien, hay que hacer notar que en España la proporción de viviendas secundarias y desocupadas es muy alta: de los 17,2 millones de unidades existentes, sólo 11,7 eran viviendas principales, mientras que las secundarias y desocupadas ascenderían, respectivamente, a 3 y 2,5 millones. Por otra parte, las necesidades de reposición y rehabilitación son elevadas, puesto que, por ejemplo, en las ciudades mayores de 500.000 habitantes algo más del 20% de los edificios destinados a vivienda familiar presentan deficiencias más o

menos graves. Finalmente, con relación al régimen de tenencia hay que señalar que el parque de alquiler se encuentra, en términos relativos, entre los más bajos de Europa, de modo que, en las áreas urbanas, la tenencia en propiedad representa el 76,2% del total (Ministerio de Fomento, 1996b).

La evolución de los precios experimentó un crecimiento rapidísimo en el período de expansión 1986-1991, durante el cual los precios en las áreas urbanas se doblaron en términos generales. A partir de 1991 se ha producido un estancamiento y aun una leve disminución (Leal y Cortés, 1995; Clusa, 1995; Naredo, 1996). Sin embargo, los precios medios de vivienda nueva en los municipios de Barcelona, Madrid y Bilbao superan las 200.000 pta/m² de techo construido y en Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza oscila entre 110.000 y 145.000 pta/m². Esto representa precios medios por vivienda de 100 m² que superan los 20 millones de pesetas en los mayores municipios y se sitúan, en todo caso, por encima de los 10 millones en el resto. Las diferencias de precios entre los municipios centrales y sus entornos metropolitanos son notables (así, los precios en Madrid y Barcelona son respectivamente 1,65 y 1,56 veces más altos que en sus coronas metropolitanas). La relación de estos precios con el ingreso anual medio por hogar español se ha estimado, para 1994, en más de 7 veces el ingreso medio en el área metropolitana de Madrid y en más de 6 veces para el área metropolitana de Barcelona (tabla 30). Para el conjunto de España el esfuerzo

Tabla 30. Relación entre el precio de la vivienda con menos de un año de antigüedad e ingreso anual medio por hogar (1990-1996)

	Precio medio del m ² de las viviendas (con menos de un año de antigüedad)	Precio medio de vivienda de 100 m ²	Ingreso anual por hogar	Precio vivienda/ingreso anual medio por hogar
Total España				
1990	123.721	12.372.100	2.043.679	6,05
1991	139.103	13.910.300	2.251.911	6,18
1992	126.665	12.666.500	2.427.613	5,22
1993	121.925	12.192.500	2.539.916	4,80
1994	123.014	12.301.400	2.652.408	4,64
1995	125.562	12.556.200	—	—
1996**	126.226	12.622.600	—	—
Madrid y su área de influencia				
1990	202.748	20.274.800	2.043.679	9,92
1991	221.424	22.142.400	2.251.911	9,83
1992	184.150	18.415.000	2.427.613	7,59
1993	185.562	18.556.200	2.539.916	7,31
1994	192.794	19.279.400	2.652.408	7,27
1995	195.808	19.580.800	—	—
1996**	194.737	19.473.733	—	—
Barcelona y su área de influencia				
1990	150.420	15.042.000	2.043.679	7,36
1991	178.787	17.878.700	2.251.911	7,94
1992	151.334	15.133.400	2.427.613	6,23
1993	156.864	15.686.400	2.539.916	6,18
1994	164.167	16.416.700	2.652.408	6,19
1995	168.116	16.811.600	—	—
1996**	169.418	16.941.833	—	—
Municipios mayores de 500.000 hab.*				
1990	115.620	11.562.000	2.043.679	5,66
1991	129.719	12.971.900	2.251.911	5,76
1992	115.199	11.519.900	2.427.613	4,75
1993	107.517	10.751.700	2.539.916	4,23
1994	110.050	11.005.000	2.652.408	4,15
1995	113.198	11.319.800	—	—
1996**	116.445	11.644.467	—	—

*Excepto Madrid, Barcelona y sus áreas de influencia.

**Media de los tres primeros trimestres de 1996.

Nota: Pesetas corrientes.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores/Ministerio de Fomento (1996); *Informe Nacional de España: Conferencia de Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos Habitat II*. Estambul, junio 1996.

económico para el acceso a la vivienda es equivalente a 4,6 veces el ingreso anual medio de los hogares (Ministerio de Fomento, 1996b).

La conjunción de estos factores muestra que, en términos generales, el problema de la vivienda obedece más a un problema de acceso que de escasez.

Para tratar de paliar esta situación, el Estado, con la colaboración de las comunidades autónomas, ha aplicado un Plan Nacional de Vivienda, que tiene por objetivo posibilitar el acceso a la vivienda de quienes no pueden hacerlo en condiciones de mercado. Así, además de las deducciones fiscales vigentes por adquisición de vivienda, hay establecido un sistema

de ayudas directas para las familias con bajo nivel adquisitivo para poder acceder a determinados tipos de viviendas (MOPTMA, 1995b). Ahora bien, como se explicará más adelante, el impacto del Plan –que ha sido prolongado para el período 1996-1999– en las grandes ciudades se ha visto muy menguado por el elevado precio del suelo. En efecto, la repercusión del precio del suelo sobre el precio final de la vivienda es aquí tal que la mayoría de unidades construidas salen al mercado a precios que resultan ilegibles dentro de los límites previstos para la percepción de las ayudas (tabla 31).

3.4. Medio ambiente: elevado consumo de suelo y limitado control de las aguas residuales, de la contaminación y de los residuos sólidos

La expansión de la ciudad sobre el espacio –una de cuyas razones principales es, precisamente, la diferencia territorial de precios en el mercado del suelo y la vivienda– está teniendo, asimismo, un elevado impacto ambiental. Su primera consecuencia es, obviamente, el elevado consumo de suelo. En efecto, se ha afirmado que en los últimos treinta años las grandes ciudades españolas han ocupado tanto suelo como en toda su historia anterior (Ministerio de Fomento, 1996c). Así, en la región metropolitana de Barcelona se ha estimado que el suelo urbano pasó de 21.482 ha. ocupadas en 1972 a 45.036 en 1992 (Serratos, 1994). En Madrid, para el período 1957-1980, José M. Naredo ha calculado que se duplicó la superficie ocupada por habitante, lo que aún es más relevante ateniendo al crecimiento demográfico de estos años (Naredo, 1994). La ocupación de suelo afecta con particular intensidad los espacios llanos, las áreas litorales y las tierras fértiles de vegas y deltas (generando en ocasiones notables conflictos de usos con las actividades agrícolas, como en l'Horta de Valencia o el Delta del Llobregat, en Barcelona). Por otra parte, además de hipotecar utilidades futuras, el incremento de superficie urbana tiende a aislar y residualizar los espacios abiertos en los entornos metropolitanos.

Otro problema ambiental de gran calado procede del escaso control del ciclo del agua. El consumo hídrico en el conjunto del país es muy elevado

Tabla 31. Actuaciones y costes previstos en el Plan de Vivienda 1996-1999 en las comunidades autónomas de las G-7

	Número de actuaciones MOPTMA		Total coste (millones de pta)	
	Vivienda	Suelo	Vivienda	Suelo
Aragón				
1996	3.275	90	2.414	24
1997	6.520	380	4.924	75
1998	8.200	290	4.311	55
1999	3.690	155	2.226	27
Total Plan	21.685	915	13.875	181
Cataluña				
1996	19.860	5.000	18.345	650
1997	18.337	4.700	15.860	564
1998	10.700	4.000	8.797	440
1999	10.800	5.125	8.476	513
Total Plan	59.697	18.825	51.478	2.167
Madrid				
1996	10.749	7.500	11.943	1.800
1997	17.424	7.000	16.548	1.610
1998	18.408	5.500	15.491	1.155
1999	12.216	4.240	9.471	806
Total Plan	58.797	24.240	53.453	5.371
Andalucía				
1996	22.500	4.200	18.830	581
1997	17.500	4.900	14.506	633
1998	17.600	5.600	14.213	671
1999	17.700	6.300	13.150	678
Total Plan	75.300	21.000	60.700	2.563
Comunidad Valenciana				
1996	21.470	1.100	21.150	249
1997	14.623	1.100	10.279	233
1998	14.177	1.300	8.278	257
1999	1.171	1.500	462	267
Total Plan	51.441	5.000	40.169	1.006

Nota: Pesetas de 1996.

Fuente: *Boletín Oficial del Estado*, 1996, núms. 104, 106 y 114.

(Dirección General de Planificación Territorial, 1995; Segura, 1995), siendo España el tercer país del mundo en consumo por habitante (unos 300 litros por habitante y día). Los expertos coinciden en afirmar que estas pautas de consumo por habitante son desproporcionadas en un país que tiene, en la mayor parte de su territorio, unas pluviosidades anuales inferiores a 600 l/m² y donde las precipitaciones se caracterizan por su irregularidad. Así, a

Tabla 32. Población equivalente servida por el tratamiento de aguas residuales conforme a la directiva 91/271 (por comunidades autónomas)

	Porcentaje			Total
	Conforme	No conforme en construcción	No conforme	
Andalucía	34,96	14,97	50,07	13.694.385
Aragón	40,76	—	59,24	2.544.000
Asturias	34,70	5,66	59,64	2.121.805
Baleares	51,05	11,12	37,83	1.899.935
Canarias	61,48	5,37	33,15	3.256.624
Cantabria	1,87	0,75	97,39	1.340.000
Castilla y León	13,19	12,71	74,10	5.940.993
Castilla-La Mancha	49,58	2,17	48,25	3.226.366
Cataluña	38,77	40,49	20,75	14.448.319
Extremadura	30,91	4,33	64,76	1.963.324
Galicia	6,67	4,09	89,24	5.487.214
Madrid	83,47	1,06	15,47	12.250.685
Murcia	23,73	3,66	72,61	2.950.000
Navarra	8,83	1,27	89,90	857.125
País Vasco	16,72	2,03	81,25	3.343.490
La Rioja	22,83	—	77,17	551.006
Comunidad Valenciana	48,71	12,80	38,49	8.960.606
Ceuta y Melilla	—	—	100,00	266.912
Total España	40,62	12,94	46,44	85.102.789

Nota: La población equivalente incluye la población de hecho y la carga contaminante de origen industrial.

Fuente: BOE, 12 de mayo de 1995 (núm. 113).

pesar de que el consumo tiene mayoritariamente su origen en los regadíos agrarios, la escasez de agua significa una importante hipoteca para el desarrollo de las grandes ciudades españolas. Por otra parte, la depuración de aguas residuales alcanza sólo el 40,6% de la población equivalente servida (calculada conforme a la directiva comunitaria 91/271). Están en construcción infraestructuras que permitirán, en breve plazo, depurar las aguas de un 12,9% más de población equivalente, tal como puede verse en la tabla 32 (Martínez Císcar, 1995; MOPTMA, 1995). Así pues, pese a los grandes esfuerzos realizados en los últimos años en este campo, se está lejos aún de los niveles exigidos por la normativa europea.

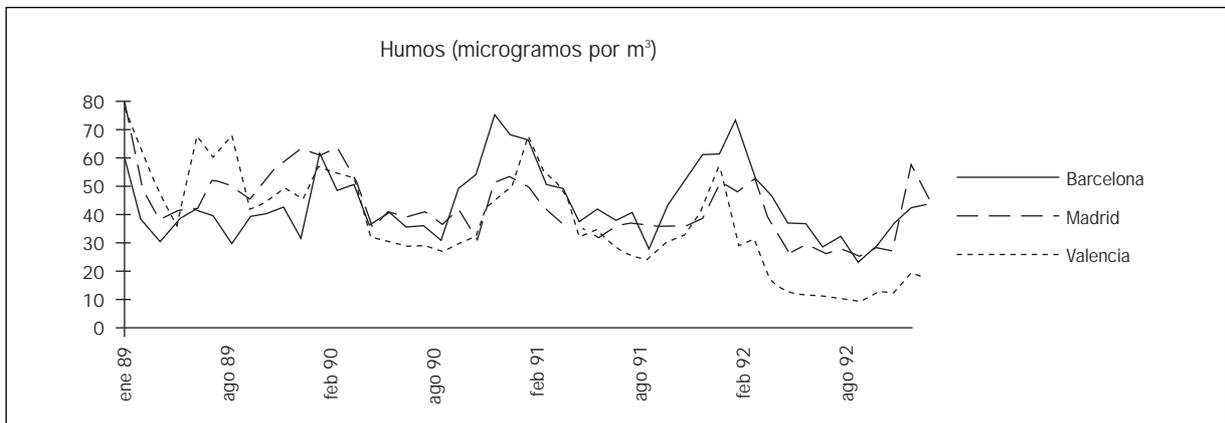
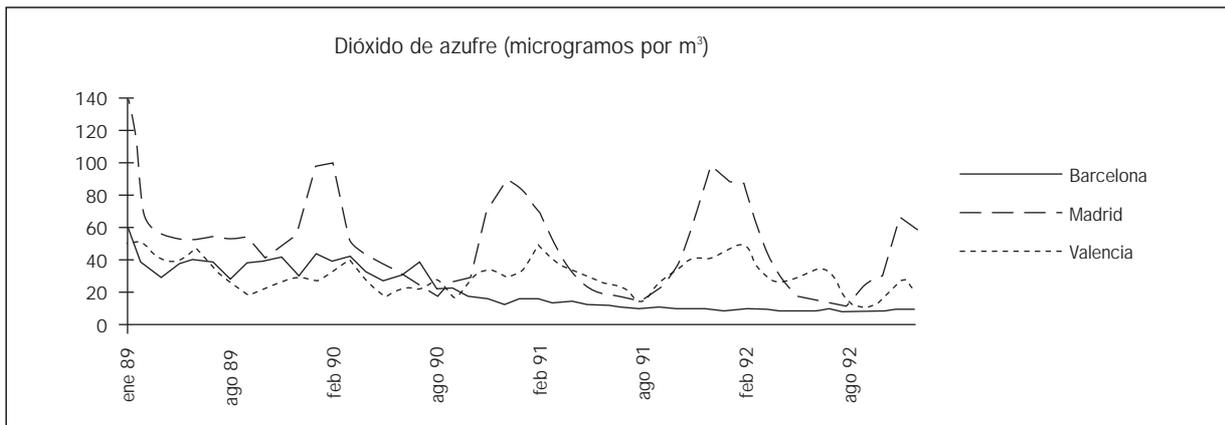
La contaminación atmosférica por dióxido de azufre (SO₂) y humos se encuentra en las grandes ciudades españolas a unos niveles medios aceptables. Sin embargo, las oscilaciones estacionales de la contaminación provocan que los valores límite (particularmente en Madrid y en los meses invernales) superen los niveles de peligrosidad (Monzón et al., 1995). Con todo, los datos recogidos en la tabla 33 muestran como en las tres mayores ciudades (Madrid, Barcelona y Valencia) los niveles medios de SO₂ y humos se encuentran en franca reducción.

La contaminación de suelos sigue afectando asimismo importantes superficies y existen algunos focos de gran gravedad en áreas metropolitanas. Así,

Tabla 33 y figura 14. Contaminación atmosférica de las mayores ciudades españolas (1989-1992)

	Barcelona		Madrid		Valencia	
	Dióxido de azufre ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Humos ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Dióxido de azufre ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Humos ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Dióxido de azufre ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Humos ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
1989	40	40	65	52	37	55
1990	30	49	52	46	28	39
1991	14	47	45	39	32	38
1992	11	41	43	37	30	17
Variación 1989-1992 (en porcentaje)	-72,5	2,5	-33,8	-28,8	-18,9	-69,1

Nota: Valor límite de dióxido de azufre: $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$, para un valor asociado de humos $>40 \mu\text{g}/\text{m}^3$; $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$, para un valor asociado de humos $= <40 \mu\text{g}/\text{m}^3$.



Fuente: Anuario Estadístico de las respectivas ciudades.

Tabla 34. Producción de residuos peligrosos, y emplazamientos potencialmente contaminados (por comunidades autónomas, 1994)

	Producción de residuos peligrosos (toneladas/año)		Actividades industriales	Emplazamientos inventariados
	Total	%		
Andalucía	135.523	4,0	1.396	618
Aragón	74.800	2,2	717	321
Asturias	525.000	15,5	394	153
Baleares	11.000	0,3	303	12
Canarias	27.500	0,8	396	222
Cantabria	22.500	0,7	238	77
Castilla y León	86.500	2,5	811	399
Castilla-La Mancha	105.600	3,1	287	397
Cataluña	816.000	24,0	4.913	577
Extremadura	5.600	0,2	183	29
Galicia	490.800	14,5	860	524
Madrid	155.000	4,6	2.277	222
Murcia	201.000	5,9	469	73
Navarra	53.500	1,6	334	23
País Vasco	538.000	15,8	2.059	539
La Rioja	11.150	0,3	153	34
Comunidad Valenciana	134.880	4,0	2.330	307
Ceuta y Melilla	—	—	22	5
TOTAL ESPAÑA	3.394.353	100,0	18.142	4.532

Fuente: BOE, 13 de mayo de 1995 (núm. 114), p. 1.437.

según datos de 1994, hay 18.142 actividades industriales que, por sus características, son focos potenciales de contaminación edáfica y 4.532 emplazamientos potencialmente contaminantes, como puede verse en la tabla 34. El 75,5% de los primeros y el 57% de los segundos se encuentran en las seis comunidades autónomas donde radican las mayores áreas metropolitanas: Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid, País Vasco y Valencia (MOPTMA, 1995d).

Finalmente, la producción de residuos sólidos urbanos e industriales asciende en España a 14 millones de toneladas al año, un tercio de los cuales se manejan de forma incontrolada. La producción de residuos peligrosos ha sido estimada (para 1994) en 3,4 millones de toneladas (tabla 34). El 54,6% de éstos se generan en las seis comunidades autónomas mencionadas (MOPTMA, 1995e; Ministerio de Fomento, 1996c).

La Administración del Estado, las comunidades autónomas y los gobiernos locales han tomado dis-

tintas iniciativas para paliar esta situación. Así, por lo que se refiere al consumo de suelo, el documento de la Agenda Hábitat (España) ha hecho notar que, «en los últimos quince años se ha multiplicado por 13 la superficie de espacios naturales protegidos del país, que, con cerca de tres millones de hectáreas, representa hoy más del 40% del total europeo» (Ministerio de Fomento, 1996c; p. 12). Por otra parte, en 1995 se aprobaron sendos planes nacionales de depuración de aguas residuales, residuos peligrosos y recuperación de suelos contaminados –el contenido de los cuales se detallará en el apartado siguiente– que prevén en conjunto inversiones superiores a dos billones de pesetas (tabla 35).

3.5. Problemática social: altas tasas de paro, envejecimiento de la población urbana y situaciones de pobreza

Desde el punto de vista social, el paro es sin duda el principal problema de las grandes ciudades españo-

Tabla 35. Recursos y necesidades en materia de medio ambiente (por comunidades autónomas en millones de pesetas)

	Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000) Recursos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y del Fondo de Cohesión		Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (1995-2005) Recursos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y del Fondo de Cohesión		Plan Nacional de Saneamiento y Depuración (1995-2000) Inversiones totales necesarias para la financiación	
	Total	%	Total	%	Total	%
Andalucía	1.820,79	4,0	19.959	30,0	347.000	18,3
Aragón	1.004,77	2,2	3.550	5,3	59.420	3,1
Asturias	7.054,71	15,5	876	1,3	84.631	4,5
Baleares	147,44	0,3	105	0,2	32.749	1,7
Canarias	369,50	0,8	2.238	3,4	48.031	2,5
Cantabria	302,08	0,7	739	1,1	59.840	3,2
Castilla y León	1.162,45	2,5	130	0,2	186.600	9,8
Castilla-La Mancha	1.418,85	3,1	1.822	2,7	43.200	2,3
Cataluña	10.964,61	24,0	10.707	16,1	311.718	16,4
Extremadura	74,80	0,2	335	0,5	69.466	3,7
Galicia	6.594,96	14,5	1.780	2,7	163.814	8,6
Madrid	2.083,05	4,6	205	0,3	108.012	5,7
Murcia	2.700,70	5,9	3.131	4,7	53.500	2,8
Navarra	719,22	1,6	4.800	7,2	16.900	0,9
Pais Vasco	7.229,13	15,9	625	0,9	137.763	7,3
La Rioja	149,96	0,3	12.950	19,5	11.499	0,6
Comunidad Valenciana	1.812,06	4,0	2.492	3,8	157.790	8,3
Ceuta y Melilla	—	—	—	—	5.052	0,3
TOTAL ESPAÑA	45.609,08	100,0	66.444	100,0	1.896.985	100,0

Fuente: BOE, 13 de mayo de 1995 (núms. 113 y 114).

las. En efecto, pese al incremento continuado del PIB (2,59% anual acumulativo en los últimos 15 años, en pesetas constantes de 1995) y su apertura internacional, la economía española no genera suficiente empleo para su población (Fernández et al., 1991). Así, la tasa de actividad se mantiene entre las más bajas de Europa: 50,9% para el conjunto de España y 51,6% para las siete mayores áreas metropolitanas. El retraso de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se encuentra entre las principales razones de las bajas tasas de actividad.

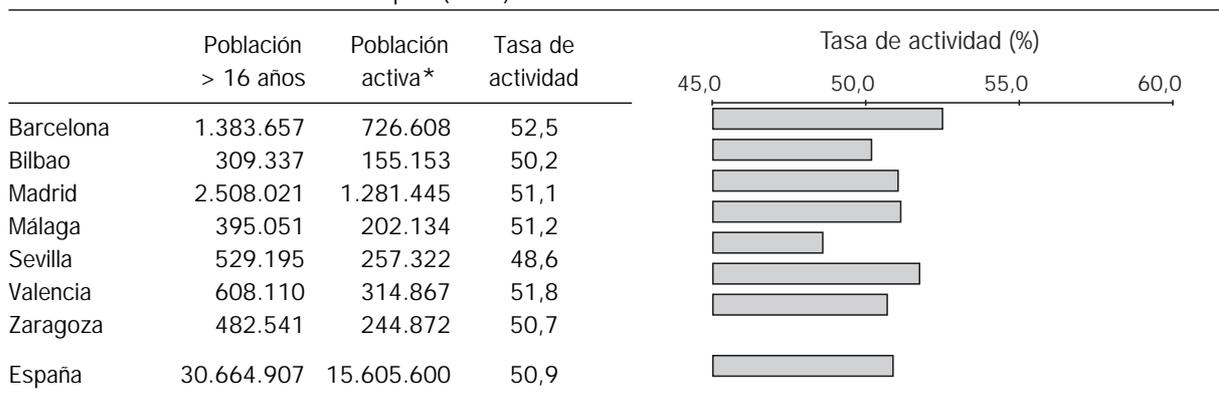
Las bajas tasas de actividad coinciden con tasas de paro extraordinariamente elevadas. Así, el paro registrado afecta a 2,5 millones de personas en el conjunto del país y la tasa media española es del 16,3%. Las siete grandes áreas metropolitanas tienen, en conjunto, una tasa algo más alta que el conjunto español y albergan unos 900.000 deso-

cupados. Existen, sin embargo, importantes diferencias entre ellas. Así, las áreas de Barcelona, Zaragoza y Madrid tienen una tasa de paro alrededor del 14%, inferior por tanto a la media estatal. Bilbao y Valencia se sitúan algo por encima. Y, finalmente, áreas de Sevilla y Málaga, con tasas de paro registrado del 26,6% y el 27,1% respectivamente, se encuentran entre las áreas urbanas europeas con peores condiciones de empleo.

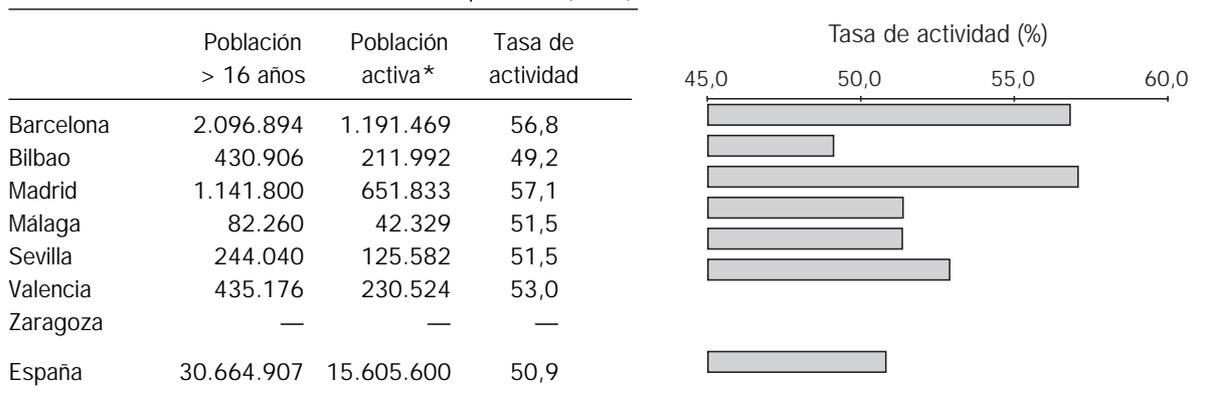
Hay que hacer notar, asimismo, que en el interior de cada área se dan también importantes diferencias. Los municipios centrales tienen, en todos los casos, tasas de paro inferiores a los de las respectivas coronas metropolitanas, hasta el punto de que las tasas de los municipios de Barcelona y Madrid se encuentran cerca de la media europea. Las tasas de paro de la población residente en las coronas metropolitanas supera también en todos los casos la del resto de las respectivas provincias (tabla 36).

Tabla 36 y figura 15. Tasas de actividad y desempleo de las siete mayores áreas metropolitanas (1991)

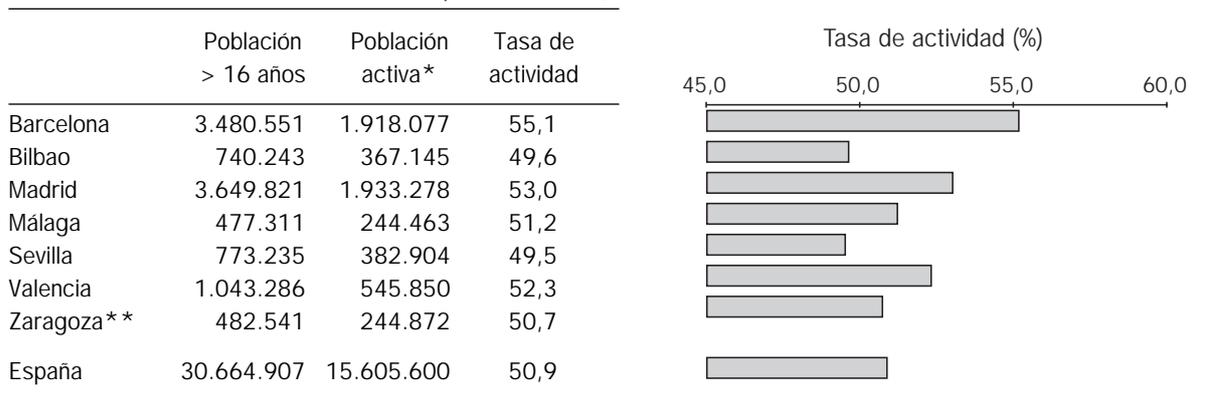
Tasas de actividad de los siete municipios (1991)



Tasas de actividad de las seis coronas metropolitanas (1991)



Tasas de actividad de las seis áreas metropolitanas (1991)



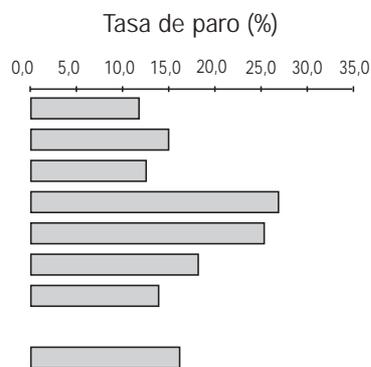
*Se considera la población activa como la población mayor de 16 años menos población inactiva, incluyendo, por tanto, los «contados aparte».

**Municipio de Zaragoza.

Fuente: INE; Censos de población, 1991.

Desempleo de los siete municipios (1995)

	Población desocupada	Tasa de paro*
Barcelona	85.387	11,8
Bilbao	23.347	15,0
Madrid	161.658	12,6
Málaga	54.390	26,9
Sevilla	65.107	25,3
Valencia	57.587	18,3
Zaragoza	34.383	14,0
España	2.547.090	16,3



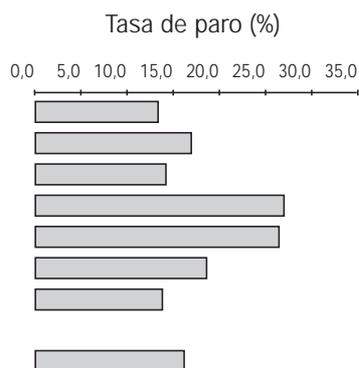
Desempleo de las seis coronas metropolitanas (1995)

	Población desocupada	Tasa de paro*
Barcelona	171.203	14,4
Bilbao	39.477	18,6
Madrid	117.345	18,0
Málaga	11.903	28,1
Sevilla	36.563	29,1
Valencia	45.750	19,8
Zaragoza	—	—
España	2.547.090	16,3



Desempleo de las seis áreas metropolitanas (1995)

	Población desocupada	Tasa de paro*
Barcelona	256.590	13,4
Bilbao	62.824	17,1
Madrid	279.003	14,4
Málaga	66.293	27,1
Sevilla	101.670	26,6
Valencia	103.337	18,9
Zaragoza**	34.383	14,0
España	2.547.090	16,3



*Sobre la población activa del año 1991.

**Municipio de Zaragoza.

Fuente: INEM; *Estadística de empleo. Paro registrado por municipios. Marzo 1995*

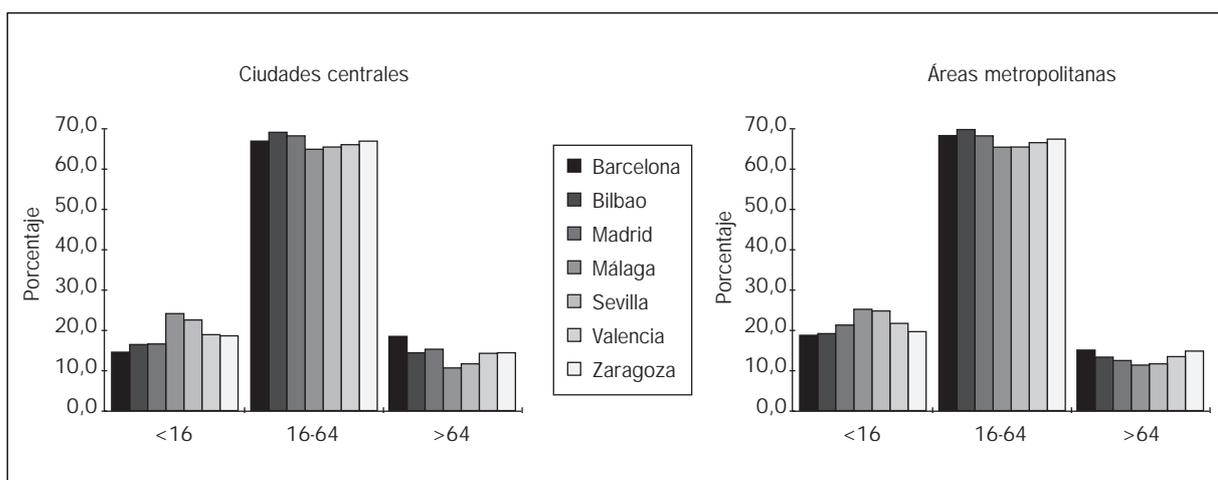
Una segunda fuente de preocupación desde el punto de vista social es el progresivo envejecimiento de la población en las grandes ciudades españolas (Pérez, 1996; Vinuesa, 1996). El fenómeno es el resultado de la combinación de la elevación de la esperanza de vida con las bajas tasas de natalidad. En los centros urbanos la tendencia se agrava por la salida de población joven en edad reproductiva. Así, si el índice de envejecimiento es del 0,61 para el conjunto de España, en las siete áreas metropolitanas alcanza el 0,63. De nuevo, se encuentran importantes variaciones entre las distintas áreas. Barcelona, Zaragoza y Bilbao tienen índices superiores a la media española, mientras que el resto de áreas metropolitanas se sitúa por debajo. Destacan, por la juventud de su estructura demográfica, las áreas de Sevilla y Málaga. La diferencia entre los centros urbanos, envejecidos, y las coronas metropolitanas, más jóvenes, es particularmente notable en el caso de Barcelona (donde el 18,5% de la población residente en el municipio central tiene más de 65 años) y en el de Madrid (tabla 37 y figura 16).

Las altas tasas de paro, combinadas con el envejecimiento de la población y con otros factores (como la precariedad en el empleo y las desigualdades en los niveles de formación), ponen en situaciones de extrema gravedad a diversos segmentos

de la población de las grandes áreas metropolitanas españolas (Córdoba y García, 1991; FOESSA, 1995). La proporción de hogares españoles que perciben ingresos inferiores al 50% de la media estatal (lo que convencionalmente se ha definido como umbral de pobreza) es del 19,4%. Cuatro provincias metropolitanas –Zaragoza, Valencia, Sevilla y Málaga– se encuentran en peor situación y su porcentaje de hogares por debajo del umbral de pobreza supera el 20%. En cambio, las provincias de Madrid, Bilbao y Barcelona tienen índices muy inferiores (tabla 38). La pobreza afecta con particular intensidad los hogares integrados por personas mayores y aquellos cuyo cabeza de familia es mujer.

Las iniciativas desarrolladas por las autoridades públicas respecto a estos problemas no son, en su mayor parte, específicas para las áreas urbanas, pero han tenido profunda repercusión en ellas. Así, en el campo de las políticas sociales propiamente dichas, hay que reseñar que en los últimos quince años la tasa bruta de cobertura de paro se ha elevado hasta ser percibida por el 50,7% de los parados. Se ha ampliado asimismo el pago de pensiones a los sectores de población que, por razones diversas, no habían contribuido a fondos antes de la edad de retiro. Finalmente, el Estado ha universalizado el

Figura 16. Estructura de edades de la población de las siete mayores áreas metropolitanas españolas (1991)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 1994. Censo de población de 1991,

Tabla 37. Estructura de edades de la población de las siete mayores áreas metropolitanas españolas (1991)

	Población				%				Índice de envejecimiento
	Menores de 16 años	De 16 a 64 años	De 65 y más años	Total	Menores de 16 años	De 16 a 64 años	De 65 y más años	Total	
Ciudad de Barcelona	240.026	1.099.043	304.473	1.643.542	14,6	66,9	18,5	100,0	1,27
Resto área metropolitana	523.356	1.788.880	308.644	2.620.880	20,0	68,3	11,8	100,0	0,59
Total área metropolitana	763.382	2.887.923	613.117	4.264.422	17,9	67,7	14,4	100,0	0,80
Resto provincia	70.005	252.797	67.183	389.985	18,0	64,8	17,2	100,0	0,96
Provincia	833.387	3.140.720	680.300	4.654.407	17,9	67,5	14,6	100,0	0,82
Ciudad de Bilbao	60.502	255.878	53.459	369.839	16,4	69,2	14,5	100,0	0,88
Resto área metropolitana	104.723	370.979	59.927	535.629	19,6	69,3	11,2	100,0	0,57
Total área metropolitana	165.225	626.857	113.386	905.468	18,2	69,2	12,5	100,0	0,69
Resto provincia	46.436	168.754	34.448	249.638	18,6	67,6	13,8	100,0	0,74
Provincia	211.661	795.611	147.834	1.155.106	18,3	68,9	12,8	100,0	0,70
Ciudad de Madrid	502.471	2.054.241	453.780	3.010.492	16,7	68,2	15,1	100,0	0,90
Resto área metropolitana	440.277	1.052.164	89.636	1.582.077	27,8	66,5	5,7	100,0	0,20
Total área metropolitana	942.748	3.106.405	543.416	4.592.569	20,5	67,6	11,8	100,0	0,58
Resto provincia	84.845	228.186	41.955	354.986	23,9	64,3	11,8	100,0	0,49
Provincia	1.027.593	3.334.591	585.371	4.947.555	20,8	67,4	11,8	100,0	0,57
Ciudad de Málaga	127.057	339.167	55.884	522.108	24,3	65,0	10,7	100,0	0,44
Resto área metropolitana	28.628	71.443	10.817	110.888	25,8	64,4	9,8	100,0	0,38
Total área metropolitana	155.685	410.610	66.701	632.996	24,6	64,9	10,5	100,0	0,43
Resto provincia	127.571	336.885	63.391	527.847	24,2	63,8	12,0	100,0	0,50
Provincia	283.256	747.495	130.092	1.160.843	24,4	64,4	11,2	100,0	0,46
Ciudad de Sevilla	155.833	448.519	80.676	685.028	22,7	65,5	11,8	100,0	0,52
Resto área metropolitana	92.778	214.656	29.384	336.818	27,5	63,7	8,7	100,0	0,32
Total área metropolitana	248.611	663.175	110.060	1.021.846	24,3	64,9	10,8	100,0	0,44
Resto provincia	154.885	372.558	70.414	597.857	25,9	62,3	11,8	100,0	0,45
Provincia	403.496	1.035.733	180.474	1.619.703	24,9	63,9	11,1	100,0	0,45
Ciudad de Valencia	144.799	499.165	108.945	752.909	19,2	66,3	14,5	100,0	0,75
Resto área metropolitana	133.109	374.715	60.464	568.288	23,4	65,9	10,6	100,0	0,45
Total área metropolitana	277.908	873.880	169.409	1.321.197	21,0	66,1	12,8	100,0	0,61
Resto provincia	167.758	510.805	118.167	796.730	21,1	64,1	14,8	100,0	0,70
Provincia	445.666	1.384.685	287.576	2.117.927	21,0	65,4	13,6	100,0	0,65
Ciudad de Zaragoza	111.853	397.228	85.313	594.394	18,8	66,8	14,4	100,0	0,76
Resto provincia	38.708	151.777	52.448	242.933	15,9	62,5	21,6	100,0	1,35
Provincia	150.561	549.005	137.761	837.327	18,0	65,6	16,5	100,0	0,91
TOTAL G-7									
Ciudades centrales	1.342.541	5.093.241	1.142.530	7.578.312	17,7	67,2	15,1	100,0	0,85
Resto áreas metropolitanas	1.322.871	3.872.837	558.872	5.754.580	23,0	67,3	9,7	100,0	0,42
Total áreas metropolitanas	2.553.559	8.568.850	1.616.089	12.738.498	20,0	67,3	12,7	100,0	0,63
Resto provincias	690.208	2.021.762	448.006	3.159.976	21,8	64,0	14,2	100,0	0,65
Provincias	3.355.620	10.987.840	2.149.408	16.492.868	20,3	66,6	13,0	100,0	0,64
España	8.207.361	25.679.890	4.985.017	38.872.268	21,1	66,1	12,8	100,0	0,61

Tabla 38. Ingreso medio anual y pobreza de las siete mayores áreas metropolitanas (datos provinciales, 1990-1991)

Provincia	Por hogar	España=100	Por unidad de consumo	España=100	Población bajo el umbral de pobreza (%)		
					Pobreza moderada	Pobreza severa	Total
Barcelona	2.648.192	119	1.063.850	123	6,6	6,1	12,7
Bilbao	2.631.873	119	994.523	115	5,3	6,6	11,9
Madrid	2.725.165	123	1.060.563	122	4,6	4,8	9,4
Málaga	2.012.341	91	761.433	88	10,9	13,0	23,9
Sevilla	2.079.056	94	750.609	87	12,0	10,4	22,4
Valencia	2.037.747	92	819.513	95	9,5	10,8	20,3
Zaragoza	2.081.850	94	883.415	102	9,7	10,9	20,6
España	2.220.367	100	866.355	100	9,4	10,0	19,4

Nota: La pobreza moderada se refiere a ingresos inferiores al 50% de la media estatal, y la pobreza severa a ingresos inferiores al ingreso máximo del 10% de hogares con menor nivel de ingresos (referido al conjunto de España).

Fuente: INE. *Encuesta de presupuestos familiares 1990-1991*, Madrid 1995, y Fundación FOESSA. *Sociedad para todos en el año 2000*.

acceso al sistema sanitario de la Seguridad Social y garantiza la enseñanza pública y obligatoria hasta los 16 años. La existencia de estas políticas (unida a otros factores, como la solidez de las redes familiares de solidaridad) ha significado, sin duda, un freno a los procesos de dualización que una problemática social como la descrita hubiera podido desencadenar en las grandes ciudades españolas (Zaldívar y Castells, 1992; Gaviria, 1996).

3.6. Problemática administrativa: los costes de la fragmentación institucional

Para cerrar este apartado sobre los retos que se plantean en las grandes ciudades españolas hay que mencionar, finalmente, los problemas que se derivan de su organización administrativa. En efecto, más arriba se ha explicado que una de las principales características de las áreas metropolitanas españolas es su fragmentación y complejidad administrativa (Barrero, 1993). Ésta llega a casos extremos (como en la región metropolitana de Barcelona, donde sobre una superficie de 3.236 km² se encuentran 202 entes de gobierno local pertenecientes a 6 niveles de gobiernos distintos) y hace del ordenamiento administrativo de las grandes ciudades españolas una realidad opaca y potencialmente conflictiva.

Esta situación tiene diversos costes. En primer lugar de eficiencia, debido a las dificultades de coordinación y a la prevalencia de visiones sectoriales y locales en las actuaciones de instituciones y empresas públicas. Los costes administrativos son también altos debidos a la hipertrofia y, a menudo, la redundancia institucional. Se producen asimismo dificultades de legitimación y control democrático debidos a la complejidad del aparato administrativo y a la falta de correspondencia entre el espacio de vida de los ciudadanos y los ámbitos territoriales donde se eligen representantes. Y existen, finalmente, costes institucionales debidos a la pérdida de capacidad de negociación y de representación ante terceros (empresas, administraciones, instituciones europeas) (Nel-lo, 1995).

La necesaria reforma para adecuar la Administración y el planeamiento a las nuevas realidades metropolitanas es, como se ha expuesto, una tarea que corresponde en primer lugar al Estado y a las comunidades autónomas y que se encuentra en un estado todavía incipiente. Son aún tímidos, asimismo, los avances realizados desde el ámbito local para la creación de mecanismos de coordinación y concertación. En el siguiente apartado analizaremos, junto a las políticas estatales de aplicación en

las grandes ciudades, alguna de las iniciativas existentes en este campo.

4. Políticas nacionales de interés para las ciudades

Las ciudades españolas se encuentran hoy en una encrucijada. En los apartados anteriores se ha expuesto que las grandes áreas urbanas han consolidado su preeminencia sobre el conjunto del sistema urbano español y que integran un territorio siempre más amplio. Al mismo tiempo, las ciudades han experimentado una rápida apertura de sus economías y han aumentado velozmente las conexiones y relaciones con el exterior. En este proceso han debido modernizar su base económica a través de complejos ajustes estructurales y han podido hacerlo sin romper, en términos generales, su cohesión social. La dotación de equipamientos e infraestructuras urbanas es hoy mucho mayor que hace apenas 15 años y en este periodo se ha puesto en pie un sistema de gobierno local democrático. Las grandes ciudades españolas han tenido pues un rápido proceso de mejora, ha aumentado la calidad de vida de sus habitantes y presentan hoy mayor competitividad y atractividad en el contexto internacional.

Pero es cierto también que el mencionado proceso ha originado importantes costes y que subsisten importantes déficit infraestructurales, ambientales y sociales. La transformación económica ha tenido como contrapartida la generación de una alta tasa de paro estructural. Éste afecta con particular gravedad algunas áreas urbanas españolas y aboca sectores importantes de la población hacia situaciones de pobreza y marginalidad. Asimismo, se ha constatado que si la obtención de trabajo es problemática para amplias capas de población urbana, no lo es menos el acceso a la vivienda, bien básico para el disfrute de la condición urbana. Por otra parte, el modelo de crecimiento urbano seguido, con la difusión cada vez más extensiva de la urbanización, plantea graves interrogantes por lo que respecta a su funcionalidad, su equidad social y su sostenibilidad ecológica. Finalmente, las grandes ciudades españolas padecen todavía notables carencias infraestructurales que limitan su buen fun-

cionamiento interno y dificultan su accesibilidad externa.

La situación presenta, pues, por un lado, importantes potencialidades, y por otro, graves desafíos. Para aprovechar las primeras y resolver los segundos resultan de gran importancia las políticas y proyectos que se diseñen y apliquen desde los distintos niveles de la Administración pública. Por lo que se refiere a las políticas nacionales para las ciudades –es decir, a las aplicadas por la Administración central– hay que constatar que no existe en la actualidad una política única e integrada (Arias, 1996; Ministerio de Fomento, 1996a). Esto se debe, en parte, a la descentralización de la estructura administrativa española, que confiere importantes poderes en este campo a las comunidades autónomas. Pero –como se afirmaba en el documento de trabajo presentado por el Gobierno español a la conferencia Habitat II, celebrada en junio de 1996– es cierto también que «asimismo se carece de una política de Estado para las ciudades que desarrolle la cooperación interadministrativa» (Ministerio de Fomento, 1996c, p. 12).

En estas circunstancias, las principales iniciativas nacionales de interés para las ciudades son: el Plan Director de Infraestructuras, el Plan de Vivienda, los planes sectoriales de medio ambiente y el Plan Nacional de Telecomunicaciones. Hay que señalar que se trata de medidas adoptadas por la administración en los últimos años y sobre cuya continuidad futura puede influir el cambio de gobierno acaecido en España en la primavera de 1996. A continuación se da cuenta brevemente del contenido de cada una de ellas. Se reseña asimismo, por su interés en este campo, la propuesta de Ley de las Grandes Ciudades, redactada por los ayuntamientos de los siete mayores municipios.

4.1. El Plan Director de Infraestructuras y la competitividad del territorio

El Plan Director de Infraestructuras (PDI) 1993-2007, aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 1994, ha sido concebido como «el instrumento fundamental de la política territorial del Estado». El Plan tiene como propósito central el pro-

veer un marco de planificación estratégica y global del sistema básico de infraestructuras de transporte, hidráulicas y ambientales que permita superar los déficit acumulados en este campo (Gutiérrez y Monzón, 1993; Vigil, 1993; Vázquez y Álvarez, 1993; Ministerio de Fomento, 1996a).

Para cumplir este objetivo, el PDI propone trascender las políticas sectoriales y propugna una política integrada de infraestructuras basada en cinco criterios: incrementar la competitividad y productividad del conjunto del territorio; impulsar el desarrollo equilibrado entre los distintos ámbitos espaciales; mejorar la calidad y el nivel de vida de la población; propiciar la gestión responsable de los recursos e internalizar los costes ambientales; y garantizar la conservación del patrimonio histórico y cultural. En definitiva, pues, el Plan propone el diseño de una política de infraestructuras que sirva como instrumento de políticas territoriales.

El Plan prevé actuaciones en cuatro grandes campos: transporte interurbano, transporte urbano, obras hidráulicas e infraestructuras ambientales. Las líneas de actuación propuestas figuran en la tabla 39 e implican unas necesidades de inversión total de 18,7 billones de pesetas en el período 1993-2007. Se prevé que el 70% de esta financiación proceda de los Presupuestos Generales del Estado; el resto será extrapresupuestario, con implicación de financiación privada y pago por parte de los usuarios. En lo referente a la financiación, la mayor partida, 10,7 billones de pesetas, corresponde a las intervenciones en materia de transporte interurbano (las más importantes de las cuales han sido descritas con algún detalle en el apartado anterior). Le siguen, por grandes capítulos, las inversiones en transporte urbano, con 3,4 billones, las obras hidráulicas, con 2,2, las infraestructuras ambientales, con 1,8, y las actuaciones en costas, con 400.000 millones.

Por su impacto sobre las grandes ciudades es necesario describir con detenimiento las previsiones de actuación en transporte urbano. En efecto, de acuerdo con su planteamiento general, el PDI propone inscribir las actuaciones en transporte urbano en el marco de una estrategia de actuación integra-

da en las ciudades (García Alcolea y Marinas, 1993; Fernández Lafuente, 1994; Ministerio de Fomento, 1996a). Esta actuación integrada se impulsará desde el Gobierno del Estado siguiendo las directrices del Plan, y para su aplicación en cada ciudad será objeto de concertación con las respectivas administraciones territoriales (comunidades autónomas y gobiernos locales). Las líneas de actuación previstas son las siguientes (para el detalle presupuestario, véase tabla 39) (MOPTMA, 1994):

– *Programa de planes intermodales de transporte.* Tienen como objetivo proveer a cada gran ciudad de un plan para la configuración de un sistema integrado de transporte. Asimismo, se propone definir y promover el papel que el transporte colectivo ha de desempeñar en estos sistemas. Tal como se ha indicado más arriba, está previsto que cada una de las siete grandes áreas metropolitanas españolas cuente, en un futuro inmediato, con un Plan Intermodal.

– *Programa de actuaciones sectoriales en medio urbano.* Agrupa actuaciones en dos campos: por una parte, sobre las redes viarias que aseguran la continuidad y los accesos de la red estatal en las aglomeraciones urbanas; y, por otra, en la reordenación de redes arteriales ferroviarias a su paso por las ciudades.

– *Programa de mejora del medio ambiente urbano.* Reúne un conjunto de operaciones destinadas a facilitar la integración urbanística de las infraestructuras del transporte y la reutilización de suelos dejados vacantes por éstas.

– *Programa de actuaciones singulares de transporte y urbanismo.* Se agrupa en este epígrafe un conjunto de operaciones que por su tamaño, su complejidad, su incidencia sobre la ciudad y su importancia nacional e internacional son consideradas operaciones de Estado. En estos casos, el Gobierno impulsa la creación de órganos o convenios entre las administraciones que permitan concertar los intereses de los numerosos agentes implicados. Las operaciones incluyen normalmente la recalificación de las infraestructuras del transporte (ferroviarias, viarias, aeroportuarias, etc.),

Tabla 39. Resumen de valoración de las actuaciones del Plan Director de Infraestructuras (España 1993-2007)

Programa de actuación	Total Plan		Presupuestos Generales del Estado		Financiación extrapresupuestaria	
	Total	Media anual	Total	Media anual	Total	Media anual
Transporte interurbano	10.739	715,9	7.383	492,2	3.356	223,7
Carreteras	5.468	364,5	5.223	348,2	245	16,3
Ferrocarriles	3.222	214,8	1.981	132,1	1.241	82,7
Puertos	800	53,3			800	53,3
Aeropuertos	1.000	66,7			1.000	66,7
Transporte combinado	121	8,1	101	6,7	20	1,3
Actuaciones ambientales	128	8,5	78	5,2	50	3,3
Transporte en medio urbano	3.440	229,3	2.752	183,5	688	45,9
Planes intermodales de transporte en áreas metropolitanas	2.215	147,7	1.658	110,5	557	37,1
Actuaciones sectoriales en medio urbano	1.105	73,7	1.025	68,3	80	5,3
Actuaciones mejora medio ambiente urbano	75	5,0	60	4,0	15	1,0
Actuaciones concertadas en transp. y urb.	45	3,0	9	0,6	36	2,4
Obras hidráulicas	2.225	148,3	2.225	148,3		
Incremento de recursos hidráulicos	890	59,3	890	59,3		
Defensa contra las inundaciones y mejora y protección ambientales	550	36,7	550	36,7		
Regadíos de interés general	375	25,0	375	25,0		
Reposición y conservación y otras actuaciones	410	27,3	410	27,3		
Infraestructuras ambientales	1.854	123,6	573	38,2	1.281	85,4
Adecuación de la calidad del agua	1.500	100,0	325	21,7	1.175	78,3
Actuaciones en materia de residuos sólidos urbanos	160	10,7	160	10,7		
Actuaciones en materia de residuos industriales	169	11,3	63	4,2	106	7,1
Equipamientos de vigilancia y control	25	1,7	25	1,7		
Actuaciones en costas	450	30,0	225	15,0	225	15,0
Mejora, ampliación y regeneración de playas y otros espacios litorales	272	18,1	136	9,1	136	9,1
Rehabilitación del borde marítimo y defensa de costas	158	10,5	79	5,3	79	5,3
Accesibilidad a las playas y a la ribera del mar	20	1,3	10	0,7	10	0,7
Investigación y desarrollo	45	3,0	15	1,0	30	2,0
TOTAL ACTUACIONES	18.753	1.250,2	13.173	878,2	5.580	372,0

Fuente: MOPTMA; «Plan Director de Infraestructuras 1993-2007», 2ª edición, 1994.

su integración en la ciudad, el control de su impacto ambiental y la reutilización de los espacios vacantes. Las intervenciones más características son las de la ría de Bilbao y el Delta del Llobregat en Barcelona. Existen también actuaciones con-

certadas de este tipo en Madrid (operaciones de Barajas y Campamento), en Valencia (operación Valencia Intermodal) y –ya fuera de las siete mayores ciudades– en Oviedo (Cinturón Verde de Oviedo).

4.2. El Plan Nacional de la Vivienda y el derecho a la ciudad

En España, las competencias en materia de vivienda corresponden, en principio, a las comunidades autónomas. La Administración central debe, sin embargo, velar para que se den las condiciones generales que permitan a todos los ciudadanos el acceso a la vivienda, derecho que en España está reconocido constitucionalmente. Como se ha dicho, la evolución del mercado inmobiliario ha experimentado en los últimos diez años importantes tensiones y ha alejado los precios del alcance de parte muy importante de la demanda. Para hacer frente a esta situación, el Estado puso en pie el Plan Nacional de Vivienda 1992-1995, ya mencionado. El Plan preveía una serie de medidas que incluían ayudas para la adquisición de viviendas, fomento del desarrollo de suelo urbanizado, estímulo de la rehabilitación, etc. Desarrollado por las comunidades autónomas a través de programas anuales, el Plan permitió financiar, a lo largo del cuatrienio, más de 400.000 actuaciones de vivienda, así como de suelo para otras 100.000 más (Carreras, 1994; Ministerio de Fomento, 1996a).

Para el período 1996-1999, el Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas, aprobó, por Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, la prolongación del marco normativo ya vigente con ciertas modificaciones. De esta forma, se espera que las medidas de financiación de actuaciones protegibles para el período 1996-1999 permitan la financiación de un total de 500.000 actuaciones en vivienda durante su período de vigencia (MOPTMA, 1995). En la tabla 31 pueden verse las previsiones de actuaciones en las comunidades autónomas donde radican las mayores ciudades (con excepción del País Vasco), de acuerdo con los convenios firmados entre los respectivos gobiernos regionales y el Gobierno central. El número total de actuaciones previsto en ellas es de 286.607 en vivienda y de 70.895 en suelo, con unos costes totales respectivos de 233.550 y 11.471 millones de pesetas.

La aplicación de estas medidas en las grandes ciudades choca, sin embargo, con importantes problemas, tal como se ha mencionado más arriba. Éstos

se derivan principalmente del elevado coste del suelo y de los costes de producción, que dejan, por su precio, la práctica totalidad de la oferta fuera del alcance de las ayudas. Algunas de las modificaciones introducidas en el marco normativo, como el fortalecimiento de las políticas de rehabilitación o la creación de patrimonios públicos de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial, podrían contribuir a paliar en parte esta situación

4.3. Los planes ambientales y la sostenibilidad del desarrollo urbano

En el campo del medio ambiente, las políticas nacionales de interés para las ciudades están vertebradas por tres planes: el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (1995-2005) y el Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos (1995-2000). Los tres planes fueron aprobados por el Consejo de Ministros en su reunión del día 17 de febrero de 1995.

El Plan Nacional de Saneamiento se propone «garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, acorde con los criterios de la Unión Europea, mediante la integración y coherencia de las inversiones de los tres niveles de la Administración», así como facilitar el oportuno desarrollo normativo (MOPTMA, 1995c, p. 13808). Las necesidades totales de financiación en este campo –cuya situación, como se ha descrito, dista aún de ser óptima– se han estimado en 1,8 billones de pesetas. La tabla 35 recoge el detalle de estas previsiones por comunidades autónomas y muestra que el 59% de las necesidades se concentra en las comunidades autónomas con mayores áreas metropolitanas. La financiación de las inversiones hasta el año 2005 será cubierta en un 25% a cargo de recursos del Gobierno central o del Fondo de Cohesión Europeo y el resto por las administraciones territoriales. Éstas, en su mayoría, han establecido ya cánones sobre el consumo para cubrir los costes de las operaciones de saneamiento que se realicen.

El Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados tiene por objetivo ampliar el inventa-

rio ya realizado de espacios contaminados e intervenir para la recuperación de 275 de ellos (MOPTMA, 1995d). Se trata de aquellos emplazamientos que por su peligrosidad y, en muchos casos, por su proximidad a cascos urbanos requieren de una actuación más perentoria. La inversión total prevista, para el período 1995-2005, es de 132.000 millones de pesetas. El 50% de la misma será aportado por el Gobierno central de acuerdo con el detalle que puede verse en la tabla 35, y el resto será financiado por las comunidades autónomas. Las administraciones podrán resarcirse de los gastos con los ingresos derivados de las eventuales acciones legales contra los responsables de la contaminación o la revaluación de los terrenos una vez rehabilitados. Como puede verse asimismo en la tabla 35, el 79,4% de las necesidades de inversión previstas corresponden a las siete comunidades autónomas donde se encuentran las mayores áreas metropolitanas.

Finalmente, el Plan Nacional de Residuos Peligrosos tiene tres objetivos generales: la reducción progresiva en origen de la cantidad de residuos peligrosos generales, el fomento del reciclaje y de la reutilización y el tratamiento ambiental correcto de los residuos generados (MOPTMA, 1995e). La financiación total del Plan se ha estimado en 180.000 millones de pesetas para el período 1995-2000, de los cuales el 45,2% se destinará a la reducción en origen y el 41,7% a la gestión de residuos. El 25% de los fondos necesarios será aportado por el Gobierno central y el resto por las comu-

nidades autónomas, de acuerdo con el detalle que figura en la tabla 35.

4.4. El Plan Nacional de Telecomunicaciones y la ciudad informacional

El marco general de la regulación de las telecomunicaciones en España lo constituye la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, aprobada en 1987. Existe asimismo un Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002 que fue concebido como «el instrumento básico que oriente el desarrollo y la evolución de los servicios civiles de telecomunicación públicos, oficiales y reservados al Estado y de la totalidad de las infraestructuras de telecomunicación asociadas a éstos» (MOPTMA, 1995a, p. 49). En conjunto, el Plan preveía inversiones por un total de siete billones de pesetas (en valores de 1991), de los cuales 5,8 se destinaban a la adecuación de las infraestructuras públicas y parapúblicas en este campo, tal como se puede ver en la tabla 40.

El acelerado desarrollo del sector y su progresiva desregulación han comportado la adopción de nuevas medidas normativas, entre las que destacan las Leyes Regulatoras de Telecomunicación por Satélite y de Telecomunicación por Cable, aprobadas respectivamente el 12 y el 22 de diciembre de 1995. Esta última disposición tiene repercusiones específicas en las grandes ciudades.

Tabla 40. Resumen de inversiones del Plan Nacional de Telecomunicaciones (millones de pesetas de 1991)

Inversiones	1991-1994	1995-1998	1999-2002	Total
O.A.C. y T.*	33.500	11.300	10.600	55.400
Retevisión	59.800	43.100	42.900	145.800
Hispasat	44.700	4.600	46.900	96.200
Telefónica de España	1.929.000	1.566.000	1.874.000	5.369.000
Inversiones de apoyo	97.000	65.000	57.000	219.000
Total sector regulado	2.164.000	1.690.000	2.031.400	5.885.400
Total sector desregulado	279.000	419.000	482.000	1.180.000
TOTAL	2.443.000	2.109.000	2.513.400	7.065.400

*Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos.

Fuente: MOPTMA: *Plan Nacional de Telecomunicaciones. 1991-2002.*

En efecto, la ley establece que para la prestación de servicios de telecomunicaciones por cable se crearán demarcaciones territoriales en cada una de las cuales existirá, además de Telefónica de España, S.A., un segundo operador. Los operadores obtendrán la concesión administrativa para la prestación del servicio a través de concurso y estarán obligados a prestar servicio a la totalidad de la demarcación. Las mencionadas demarcaciones podrán oscilar entre parte de un término municipal hasta una agrupación de municipios y su población no será inferior a 50.000 personas ni superará los dos millones de habitantes. Este tipo de delimitación podría, en principio, excluir ámbitos territoriales poco poblados, que quedarían fuera de las grandes agrupaciones. Para evitarlo, se han promovido desde la Administración local acuerdos que en diversas comunidades autónomas han permitido dividir los ámbitos metropolitanos centrales para agruparlos con áreas menos pobladas y conseguir así agrupaciones de municipios que cubran la totalidad del territorio regional. Los municipios han solicitado, al respecto, control sobre las licencias de ocupación de suelo, subsuelo y vuelo por parte de instalaciones de cable y otros elementos transmisores; asimismo, las grandes ciudades han reclamado la posibilidad de establecer y mantener redes de telecomunicaciones y telemática de carácter local, incluyendo emisores de radiofonía y televisión.

4.5. La propuesta de Ley de Grandes Ciudades y la gobernabilidad de las áreas urbanas

En las grandes áreas urbanas, el éxito de las políticas que las afectan depende, en buena medida, de su gobernabilidad. En efecto, es comúnmente aceptado que en las áreas urbanas carentes de un sistema equilibrado de relaciones institucionales el eventual impacto benéfico de las políticas nacionales es menor. Ello se debe tanto a las dificultades administrativas que su aplicación presenta en estos casos como a la posibilidad de que partes del territorio urbano se valgan de su situación administrativa para incorporar a su patrimonio beneficios que en otro caso irían a toda la comunidad urbana.

Respecto a este asunto se han planteado en España diversas propuestas, parte de las cuales proceden de la misma Administración. Entre ellas hay que reseñar en primer lugar el Informe Nacional presentado por el Gobierno de España en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en junio de 1996. En ella se aboga por la necesidad de acometer las políticas urbanas a través de actuaciones integradas y no simplemente sectoriales. Para ello se propugna, por un lado, el fomento de la cooperación interadministrativa, y por otro, el fortalecimiento de la autonomía local y la participación ciudadana (Ministerio de Fomento, 1996a).

En esta misma línea, los alcaldes de las siete mayores ciudades –agrupadas como se ha dicho en la red G-7– han acordado reclamar la elaboración de una Ley de Grandes Ciudades. La ley, según los criterios aprobados por los alcaldes en julio de 1996, tendría precisamente como objetivo introducir modificaciones en diferentes leyes sectoriales nacionales para su aplicación específica en las grandes ciudades. El ámbito territorial concernido por la ley serían aquellas ciudades que «por su gran volumen de población plantean singulares problemas para su gobierno y administración». Así, se considera que la ley debería aplicarse a los municipios de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao «y a las mancomunidades que se creen a partir de estos municipios, para la respectiva gestión de competencias y servicios que regula la Ley de Grandes Ciudades» (*Criterios...*, 1996, pp. 6-7).

Las materias que deberían ser afectadas por la ley cubren un amplio abanico temático y su regulación tendería a aumentar la capacidad de los gobiernos locales para intervenir en ellas. Así se propone la adopción de medidas específicas para las grandes ciudades en materia de urbanismo, vivienda, medio ambiente, infraestructuras, transporte público, fiscalidad, financiación, políticas sociales, justicia municipal, seguridad ciudadana y gestión del tráfico.

De la evolución del debate sobre estas propuestas depende, en buena parte, la gobernabilidad de las grandes ciudades españolas. Y de su gobernabilidad depende, también, el éxito de las políticas nacionales y europeas que en ellas se apliquen.

5. Resumen

5.1. Sistema urbano español y dinámicas de transformación en las grandes ciudades

5.1.1. *Las áreas urbanas españolas han experimentado en las últimas cuatro décadas el mayor crecimiento de su historia.* Dos de cada tres españoles viven hoy en áreas urbanas, y la población residente en municipios mayores de 100.000 habitantes, 16,8 millones de personas, representa el 41,5% de la población total.

5.1.2. *En la cabecera del sistema urbano español se encuentra un conjunto de siete grandes áreas metropolitanas –Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza–, verdaderos motores de la economía española.* Juntas albergan, en una superficie equivalente al 1,9% del territorio español, el 33,7% de la población del país, producen cerca de la mitad del valor añadido bruto nacional y cuentan con dos quintas partes de la fuerza de trabajo industrial. Madrid y Barcelona son metrópolis de importancia internacional, mientras que el resto tiene, sobre todo, relevancia nacional y regional.

5.1.3. *El crecimiento demográfico de estas grandes áreas urbanas tiende, como es el caso de las principales ciudades europeas, a disminuir.* Al mismo tiempo, las grandes ciudades españolas se extienden sobre el territorio y devienen áreas metropolitanas de carácter claramente supramunicipal. Así, según las delimitaciones más habituales, las siete mayores áreas metropolitanas cubren los ámbitos siguientes: Málaga, 10 municipios; Sevilla 22, Bilbao 25, Valencia 44, Barcelona 163, y en Madrid las dinámicas metropolitanas tienden a superar los límites del área metropolitana estricta (27 municipios) y se extienden sobre el conjunto del territorio de la comunidad autónoma. Sólo en Zaragoza, que tiene un término municipal muy extenso, no puede hablarse propiamente de área metropolitana supramunicipal.

5.1.4. *Este salto de escala de las grandes ciudades españolas se ha visto acompañado por ajustes económicos estructurales que han comportado la terciarización, la flexibilización y la internacionalización de su base económica.* De esta manera, pese a la

tradición industrial de algunas de ellas, los servicios ven crecer su peso relativo y son la principal fuente de empleo en las grandes áreas urbanas: en términos generales superan en ellas el 60% de la ocupación, y se sitúan muy por encima de la media española y alrededor de la media de la Unión Europea.

5.1.5. *La extensión territorial y transformación económica de las ciudades está comportando asimismo procesos de descentralización demográfica y de las actividades.* Como resultado de estos procesos, las áreas metropolitanas españolas devienen espacios más homogéneos, en los cuales las grandes diferencias entre los centros y las coronas metropolitanas (en términos de densidad de población, empleo, equipamientos, infraestructuras y servicios) tienden a reducirse en términos relativos en favor de las segundas. Así, por ejemplo, el crecimiento de población es en todos los casos superior en las coronas (que tienen, en conjunto, un crecimiento relativo del 38,3% para el periodo 1975-1996) que en los respectivos municipios centrales (que pierden el 4,0% de su población en el mismo período).

5.2. Estructura administrativa y financiación de las grandes ciudades españolas

5.2.1. *La estructura administrativa de las grandes ciudades españolas se caracteriza por su fragmentación territorial y su complejidad institucional.* Así, las grandes ciudades españolas carecen por lo general de órganos administrativos de coordinación metropolitana. Las excepciones son los casos de Barcelona y Valencia, donde existen agencias metropolitanas con funciones y recursos limitados. Por otra parte, en Madrid, el ámbito metropolitano podría coincidir, para algunos asuntos, con el del Gobierno regional.

5.2.2. *Existe asimismo una gran fragmentación en el campo del planeamiento urbanístico.* En cada área metropolitana hay, en principio, tantos planes urbanísticos como municipios la integran (con la excepción de Barcelona, donde el plan del área central cubre un ámbito de 27 municipios). En todas las ciudades –salvo Valencia, que ya cuenta con ellas– están en elaboración directrices metropolitanas de planeamiento.

5.2.3. *En los últimos siete años las grandes ciudades españolas han llevado a cabo ejercicios de planeamiento estratégico. Éstos se han realizado por lo general por iniciativa del municipio central y han buscado movilizar las energías locales y promover acuerdos en pos de objetivos comunes, por encima de las delimitaciones administrativas y la fragmentación del planeamiento físico.*

5.2.4. *La financiación de los gobiernos locales en las grandes ciudades españolas depende en mayor medida de los ingresos propios que de las transferencias interadministrativas. Así, en los siete municipios centrales, los ingresos propios no financieros constituyen por término medio el 47% del total, mientras que el endeudamiento significa el 17% y las transferencias el 36%. Estas últimas proceden muy mayoritariamente del Estado y sólo en una pequeña parte (que no suele superar el 25%), de las comunidades autónomas o de la Unión Europea.*

5.2.5. *La estructura de los ingresos confiere a los gobiernos de las grandes ciudades una cierta autonomía financiera, pero los aboca a problemas de suficiencia presupuestaria. En efecto, pese al gran incremento de servicios prestados por las administraciones locales en los últimos años, el peso de su gasto total respecto al PIB (4,8%) y al conjunto de gasto público (11,3%) declina. Las finanzas locales se encuentran, pues, lejos del reparto propuesto desde las ciudades, según el cual el Estado gestionaría el 50% del gasto, las comunidades autónomas el 25%, y los gobiernos locales el 25% restante.*

5.3. Problemática específica de las grandes ciudades: retos y oportunidades

5.3.1. *La apertura de sus economías brinda a las ciudades españolas nuevas oportunidades, pero supone importantes retos en el campo de las infraestructuras de accesibilidad exterior, donde se acumulan importantes déficits. Entre 1991-1995, el tráfico aéreo se ha incrementado un 21,4% en los aeropuertos de las principales ciudades, haciendo urgentes las ampliaciones de los de Madrid y Barcelona. El tráfico portuario en carga general ha crecido un 42,5% en cuatro años y obliga a acometer mejoras y ampliaciones en los puertos de Bilbao,*

Barcelona y Valencia. El tráfico en la red de carreteras del Estado se ha doblado entre 1985 y 1995, mientras que el movimiento por ferrocarril se mantiene estancado. En ambos casos, la densidad de las redes españolas (en km/1.000 hab.) es muy inferior a la media de la Unión Europea y existen importantes proyectos de ampliación (red de autopistas, TGV, etc.). Finalmente, en el campo de las telecomunicaciones, pese al gran crecimiento de los últimos años, las redes españolas se encuentran también por debajo de las dotaciones europeas.

5.3.2. *La expansión territorial de las realidades metropolitanas, con su consiguiente salto de escala física, las hace más integradas y competitivas, pero origina una exacerbación de la movilidad interna que causa problemas de congestión y tráfico. En efecto, pese a los grandes esfuerzos realizados en este campo, la debilidad de las redes de transporte público en las ciudades hace que la mayor parte de la movilidad sea servida con vehículo privado. Así, los municipios centrales de las siete áreas metropolitanas tienen tasas de motorización de 516 vehículos/1.000 habitantes (la media española es de 466) y junto con sus provincias padecen el 60,6% de accidentes con víctimas en áreas urbanas.*

5.3.3. *El parque inmobiliario ha experimentado, desde 1986, una extraordinaria revalorización. Esta revalorización ha coincidido con la llegada a la edad de emancipación de las generaciones correspondientes al baby boom de los años sesenta y primeros setenta. La combinación de ambos factores y otros coadyuvantes ha resultado en grandes tensiones entre la oferta y demanda, que dejan el acceso a la vivienda fuera de las posibilidades de amplios sectores de la población. Las necesidades de vivienda en nuevo suelo en municipios mayores de 50.000 habitantes ha sido estimada en 1,2 millones de unidades para el período 1991-2011. La relación entre los precios medios de la vivienda y el ingreso medio anual de los hogares españoles es de 7 a 1 en el área metropolitana de Madrid y de 6 a 1 en la de Barcelona (para el conjunto de España es de 4,6 a 1).*

5.3.4. *El incremento de tamaño y actividad de las ciudades ha elevado asimismo su impacto en el territorio y ha generado importantes problemas*

ambientales. En los últimos 30 años las grandes ciudades españolas han ocupado tanto suelo como en toda su historia anterior, de forma que en los entornos metropolitanos los espacios abiertos tienden a quedar aislados y residualizados. La depuración de aguas, que ha mejorado considerablemente, alcanza sólo al 40,6% de la población equivalente servida en el conjunto del país. Las áreas urbanas tienen asimismo problemas debidos a la contaminación atmosférica y de suelos, y a la producción de residuos sólidos e industriales (con 14 millones de t/año, un tercio de los cuales se maneja sin los oportunos controles).

5.3.5. *Finalmente, las transformaciones económicas –que han posibilitado pasar entre 1985 y 1994 del 66% al 77% de la media europea en PIB per cápita– han dejado también una importante secuela de problemas sociales en las grandes ciudades, entre los que destacan el paro, el envejecimiento de la población y las situaciones de pobreza.* En 1995, 900.000 de los 2,5 millones de parados españoles residen en las grandes áreas urbanas. En éstas sus tasas de paro registrado oscilan entre el 13% y el 14% en Barcelona y Madrid hasta el 26% y 27% en Sevilla y Málaga. Junto al paro –que es, sin duda, el problema más acuciante de las grandes ciudades españolas– se encuentra el progresivo envejecimiento de su población. Éste, que en términos europeos no es todavía elevado, afecta ya de forma importante a algunos municipios centrales. Asimismo, las situaciones de pobreza relativa, que alcanzan el 19,4% de los hogares españoles, afectan aunque en forma muy desigual a las grandes ciudades: desde los 9%-13% de hogares en estas condiciones de Bilbao, Barcelona y Madrid hasta las tasas superiores al 20% de Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

5.4. Políticas nacionales de interés para las ciudades

5.4.1. *No existe en España una política nacional única e integrada para las ciudades. Ello se debe, en buena parte, a la descentralización de la estructura administrativa española, que confiere importantes poderes en este campo a las comunidades autónomas. Cabe destacar, sin embargo, la existencia de diversos planes sectoriales cuya aplicación tiene*

importante impacto sobre las ciudades. Se trata del Plan Director de Infraestructuras, el Plan Nacional de Vivienda, los planes sectoriales de medio ambiente, el Plan Nacional de Telecomunicaciones y las propuestas de Ley de Grandes Ciudades.

5.4.2. *El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 prevé actuaciones en cuatro campos: transporte interurbano, transporte urbano, obras hidráulicas e infraestructuras ambientales.* Particular repercusión tienen en las áreas urbanas los proyectos en accesibilidad exterior (puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles), para los cuales se estiman unas necesidades de financiación de 10,7 billones de pesetas (en valores de 1992). Son asimismo de gran importancia los proyectos de transporte en áreas urbanas (que incluyen planes intermodales de transporte y actuaciones singulares de gran magnitud) por un total estimado de 3,4 billones. Las necesidades para el total del Plan son de 18,7 billones para el período 1993-2007.

5.4.3. *El Plan Nacional de Vivienda 1996-1999 tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos que, en condiciones de mercado, se verían privados de ello.* El Plan, desarrollado por el Estado en cooperación con las comunidades autónomas, prevé para su período de vigencia la financiación de 500.000 actuaciones de vivienda.

5.4.4. *El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (1995-2005) y el Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000) tienen como objetivo mejorar la situación en los respectivos campos de acuerdo con los estándares fijados por las normativas europeas y españolas.* Para su ejecución se prevén, en sus respectivos períodos de vigencia, inversiones superiores a dos billones de pesetas que serán aportados por el Estado (a cargo de recursos propios o del Fondo de Cohesión Europeo) y por las comunidades autónomas.

5.4.5. *El Plan Nacional de Telecomunicaciones 1991-2002 fue concebido como el instrumento básico para orientar el desarrollo y la evolución de las infraestructuras y servicios civiles reservados al*

Estado en este sector. En el momento de su elaboración el plan preveía necesidades de inversión de siete billones de pesetas para el conjunto del sector. La normativa en esta área ha sido actualizada recientemente en lo referente a las telecomunicaciones por cable, con medidas de especial interés para las ciudades.

5.4.6. *Respecto a las perspectivas de futuro, hay que mencionar que los alcaldes de las siete mayores ciudades españolas han propuesto recientemente la*

elaboración de una Ley de Grandes Ciudades. Ésta modificaría la forma como las legislaciones sectoriales se aplican en las grandes ciudades españolas que, por su volumen de población, plantean singulares problemas de gobierno y administración. Así, los gobiernos locales de las mismas verían incrementar sus poderes y capacidad de intervención en campos como urbanismo, vivienda, medio ambiente, infraestructuras, transporte público, fiscalidad, financiación, políticas sociales, justicia municipal, seguridad ciudadana y gestión de tráfico.

6. Referencias bibliográficas

- Albi, E. y García, J. L. (1993); *Sistema fiscal español*. Barcelona, Ariel, 1284 pp.
- Almoguera, P. (1989); *El área de Sevilla como sistema metropolitano*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, 455 pp.
- Arias, F. (1996); «La política de ciudades de los gobiernos nacionales», en *Cuadernos Económicos de Granada*, XI/1996, pp. 18-40.
- Arribas, R. y Módenes, J. A. (1996); «La població en la nova estructuració territorial de la regió metropolitana de Barcelona, 1981-1991», en *Nota d'economia*, 54, pp. 71-84.
- Asociación de Parques Tecnológicos de España (1996); *Directorio*. Ourense, APTE [1996], 39 pp.
- Barcelona Regional, «Les infraestructures metropolitanas de Barcelona: una aproximació als projectes en curs», en *Memòria econòmica de Catalunya*, Barcelona, Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya, 1996, pp. 248-268.
- Barrero, M. C. (1993); *Las áreas metropolitanas*. Sevilla, Instituto García Criado, Universidad de Sevilla-Civitas, 283 pp.
- Bilbao Metròpoli-30 (1996); *Informe anual de progreso 1995*. Bilbao, Bilbao Metròpoli-30 Asociación para la revitalización del Bilbao Metropolitano, 111 pp.
- Boquera, J. M., ed. (1992); *Derecho urbanístico local*, Madrid, Civitas, 502 pp.
- Bosch, N. y Espasa, M. (1994); *Coste de los servicios obligatorios en las grandes ciudades españolas*. Barcelona, Centro de Estudios de Planificación (mimeo).
- Brenes, R. et al. (1993); «Reestructuración productiva y comportamiento de la industria en la aglomeración urbana de Sevilla», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, I, 98, pp. 553-577.
- Bruinsma, F. y Rietveld, P. (1993); «Urban Agglomerations in European Infrastructure Networks», en *Urban Studies*, XXX, 6, pp. 919-934.
- Capel, H. (1975); *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona. Libros de la Frontera, 142 pp.
- Carreras, B. (1994); «Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, II, 99, pp. 9-17.
- Castanyer, J. (1985); «Evolución del marco institucional en las áreas metropolitanas españolas», en *Estudios territoriales*, 19, pp. 191-203.
- Castells, M. (1990); «Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida», en Jordi Borja, et al., eds., *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid, Sistema, pp. 17-64.
- Castells, A. y Bosch, N. (1993); *Informe sobre el finançament municipal a Catalunya. Problemàtica i línies de reforma*. Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 133 pp.
- Celada, F., coord. (1995); *La economía en Madrid. Análisis espacial de la estructura económica de la región desde 1980*. Madrid, Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, 411 pp.
- Centro de Estudios de Planificación (1996); *Evolución de las grandes magnitudes presupuestarias y contables de las grandes ciudades españolas en el período 1991-1995*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona (mimeo).
- Chavero, J. (1995); «Els ingressos econòmics municipals», en Josep Mir, ed., *Manual de govern local*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, pp. 111-131.
- Clusa, J. (1992); «La distribució territorial de la indústria i els serveis a la regió metropolitana de Barcelona als sis anys de la recuperació econòmica», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 12, pp. 9-39.

- Clusa, J. (1995); «Argumentos alternativos sobre el dimensionamiento del suelo urbanizable y el contenido económico de la propiedad del suelo», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, III, 103, pp. 133-153.
- Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1995); «Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo del informe sobre suelo y urbanismo», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, III, 103, pp. 165-189.
- Comunicado de prensa*; Madrid, II Reunión de Alcaldes de las Grandes Ciudades, 26 de octubre, 1993 (mimeo).
- Comunidad de Madrid (1996); *Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases*. Madrid. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid, 427 pp.
- Córdoba, J, y García Alvarado, J. M. (1991); *Geografía de la pobreza y la desigualdad*. Madrid, Síntesis, 255 pp.
- Cortés, L. (1995); *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid, Fundamentos, 412 pp.
- Criterios para la ley de grandes ciudades*. Málaga, VI Reunión de Alcaldes de las Grandes Ciudades, 1 de julio, 1996 (mimeo).
- Díez Nicolás, J. (1972); *Especialización funcional y dominación en la España urbana*. Madrid, Guadarrama-Fundación Juan March, 246 pp.
- Dirección General de Planificación Territorial del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1995); «Recursos hídricos y marco territorial», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, III, 105, pp. 517-540.
- Escudero, M. (1985); «Esplendor y caída del Gran Bilbao», en *Estudios territoriales*, 19, pp. 113-131.
- European Union (1996); *Trans-European networks (TENs)*, Bruselas, EU.
- Ezquiaga, J. M. (1991); «De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano», en Javier Echenagusia, ed., *Madrid, punto y seguido. Una propuesta de lectura (1985-1990)*. Madrid, pp. 216-236.
- Federación Española de Municipios y Provincias (1996); *Bases para el pacto local*. Madrid, FEMP, septiembre, 1996 (mimeo).
- Fernández, A. y Gavira, C. (1986); *Crónicas del espacio perdido. La destrucción de la ciudad en España, 1960-1980*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 135 pp.
- Fernández, F. et al. (1991); «Empleo y paro en España, 1976-1990», en Fausto Miguélez y Carlos Prieto, dir., *Las relaciones laborales en España*. Madrid, Siglo XXI, pp. 42-96.
- Fernández de Alarcón, R. (1993); «Gestión territorial en los ejes de desarrollo de la ciudad de Zaragoza», en Manuel Ferrer, ed., *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*, pp. 131-147.
- Fernández Lafuente, F. (1994); «Una política para las ciudades. Desarrollo del Plan Director de Infraestructuras en Medio Ambiente Urbano», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, II, 99, pp. 19-30.
- Ferrer, A. (1989); «El planeament urbanistic», en Oriol Nel-lo, dir., *Deu anys d'ajuntaments democràtics (1979-1989). Elements per a un balanç*. Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 1989, pp. 131-179.
- Fundación FOESSA (1995); *V informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid, FOESSA, 546 pp.
- García Alcolea, R. y Marinas, I. (1993); «Estrategia para concertar la intervención de la Administración central en la ciudad», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, I, 97, pp. 411-421.
- Gavira, M. (1996); *La séptima potencia. España en el mundo*. Barcelona, Ediciones B, 435 pp.

- Generalitat Valenciana (1995); *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports de la Comunitat Valenciana, 301 pp.
- Gobierno Vasco (1992); *Directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Avance*. Vitoria, Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco.
- Guardia, M. et al. (1994); *Atlas histórico de las ciudades europeas*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Salvat Editores (vol. I, *La Península Ibérica*, 335 pp.).
- Gutiérrez Puebla, J. et al. (1996); «Accesibilidad en la Unión Europea: un análisis comparado según modos de transporte», en *Estudios de Transportes y Comunicaciones*, 70, pp. 7-19.
- Huertas, J. C. y Barreiro, J. (1993); «Zonas de actividad logística. Perspectivas de futuro», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, I, 97, pp. 423-442.
- Ibarra, J. L. (1982); *Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico*. Vitoria, Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Inglada, V. (1994); «Análisis empírico del impacto del AVE sobre la demanda de transporte en el corredor Madrid-Sevilla», en *Estudios de Transporte y Comunicaciones*, 62, pp. 35-51.
- Instituto del Territorio y Urbanismo (1989); *Diez años de planeamiento urbanístico en España, 1979-1989*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 187 pp.
- Jauristi, J. (1985); *La estructura urbana de Vizcaya*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 215 pp.
- Junta de Andalucía (1996); *Aglomeración urbana de Málaga. Plan de Ordenación del Territorio*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía (2 vol.).
- Junta de Andalucía (1996); *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Documento de Diagnóstico*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía (2 vol.).
- Landaburu, E. (1993); «El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional y en la política regional de la Comunidad», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, I, 97, pp. 341-347.
- Leal, J. (1990); «Crecimiento económico y desigualdad social en la Comunidad de Madrid», en *Economía y Sociedad*, 4, pp. 55-66.
- Leal, J. (1994); «Cambio social y desigualdad espacial en el área metropolitana de Madrid», en *Economía y Sociedad*, 10, pp. 61-81.
- Leal, J. y Cortés, L. (1995); *La vivienda en Madrid. Análisis espacial de la dinámica residencial de la región*. Madrid, Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, 193 pp.
- Ley (37/1995) de 12 de diciembre, reguladora de las telecomunicaciones por satélite, en *Boletín Oficial del Estado*, 13 de diciembre de 1995.
- Ley (42/1995) de 22 de diciembre, reguladora de telecomunicaciones por cable, en *Boletín Oficial del Estado*, 23 de diciembre de 1995.
- López Groh, F. (1988); *Áreas metropolitanas en la crisis*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 216 pp.
- Llorens, V. (1994); *Arco mediterráneo español. Eje europeo de desarrollo*. Valencia, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports de la Generalitat Valenciana, 241 pp.
- Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (1995); *Dinàmiques metropolitanes a l'àrea i regió de Barcelona*. Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 336 pp.

- Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (1997); *Migracions metropolitanes 1991-1996*. Barcelona (mimeo).
- Martín García, A. (1996); *Sevilla (1872-1994), Ciudad y territorio. De lo local a lo metropolitano*. Sevilla, Fundación Cultural del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla, 451 pp.
- Martín Mateo, R. (1988); «Las áreas metropolitanas», en Santiago Muñoz Machado, dir., *Tratado de derecho municipal*. Madrid, Civitas (vol. I, pp. 855-863).
- Martínez Císcar, J. S. (1995); «El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración. Indispensable para el desarrollo sostenible», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, III, 105, III/1995, pp. 497-502.
- MECSA (1995); *Aeropuerto y región. Experiencias internacionales*. Madrid, Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, 1995, 113 pp.
- Méndez, R. y Caravaca, I. (1993); *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), 232 pp.
- Menéndez, À. (1996); «Constitución y democracia, 1976-1996: la segunda reforma de la ley del suelo», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXVIII, 107-108, pp. 127-148.
- Ministerio de Fomento (1996a); *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*. Madrid, Ministerio de Fomento, 482 pp.
- Ministerio de Fomento (1996b); *Informe nacional de España. II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos, Habitat II*. Madrid, Ministerio de Fomento, 175 pp.
- Ministerio de Fomento (1996c); *Agenda Hábitat España. Documento de trabajo*. Madrid, Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1994); *Plan Director de Infraestructuras, 1993-2007*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 427 pp.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1995a); *Plan Nacional de Telecomunicaciones (1991-2002)*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 275 pp.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1995b); «Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre. Vivienda y suelo. Medidas de financiación de actuaciones protegibles para el período 1996-1999», en *Boletín Oficial del Estado*, 312, 30 de diciembre de 1995.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1995c); «Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005)», en *Boletín Oficial del Estado*, 113, 12 de mayo de 1995, Madrid.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1995d); «Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (1995-2005)», en *Boletín Oficial del Estado*, 114, 13 de mayo de 1995, Madrid.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1995e); «Plan Nacional de Residuos Peligrosos (1995-2000)», en *Boletín Oficial del Estado*, 114, 13 de mayo de 1995, Madrid.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (1995); *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1994*. Madrid, MAP, 534 pp.
- Mir, J. (1991); *La reforma del règim local a Catalunya*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 360 pp.
- Monclús, F. J. (1994); «Zaragoza», en Manuel Guardia et al., eds., *Atlas histórico de las ciudades europeas*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània-Salvat Editores (vol. I, *La Península Ibérica*, pp. 239-265).
- Monzón, A. et al. (1995); «La contaminación atmosférica y el transporte urbano en Madrid. Proble-

- mática actual y campos de actuación», en *Estudios de transportes y comunicaciones*, 68, pp. 57-74.
- Naredo, J. M. (1994); «El funcionamiento de las ciudades y su incidencia sobre el territorio», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, II, 100-101, pp. 233-249.
- Naredo, J. M. (1996); *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid, Siglo XXI, 164 pp.
- Nel-lo, O. (1995); «Dinàmiques territorials i mobilitat urbana a la regió metropolitana de Barcelona», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 24, pp. 9-37.
- Nel-lo, O. (1995); «Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, III, 106, pp. 783-792.
- Nel-lo, O., dir. (1996); «Enquesta de la regió metropolitana 1995. Primers resultats referents a la mobilitat, els canvis de residència, el mercat de treball i la distribució dels ingressos familiars», en *Barcelona economia*, 28, pp. 87-98.
- Ortega Álvarez, L. I. (1983); «La Comunidad Autónoma de Madrid como área metropolitana», en Eduardo García Enterría, ed., *Madrid, comunidad autónoma metropolitana*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, pp. 127-169.
- Parejo, L. (1991); *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*. Madrid, Tecnos, 219 pp.
- Pérez, J. (1996); *La situación social de la vejez en España a partir de una perspectiva demográfica*. Madrid, Fundación Caja de Madrid, 128 pp.
- Perpiñà Grau, R. (1954); *Corología. Teoría estructural y estructurante de la población de España*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 210 pp.
- Precedo, A. (1996); *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid, Síntesis, 287 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996); *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid, Ediciones Mundi Prensa, 250 pp.
- Racionero, L. (1986); *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid, Alianza, 218 pp.
- Reher, D.- S. (1994); «Ciudades, procesos de urbanización y sistemas urbanos en la Península Ibérica, 1550-1991», en Manuel Guardia et al. *Atlas histórico de las ciudades europeas*. Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona-Salvat Editores (vol. I, *La Península Ibérica*, pp. 1-29).
- Renfe (1993); *Un año de AVE*. Madrid, Renfe-MOPT, 60 pp.
- Rosselló, V. M., et al. (1988); *La comarca de l'Horta. Àrea metropolitana de València*. Valencia, Conselleria d'Administració Pública de la Generalitat Valenciana, 107 pp.
- Salom, J. (1992); *Sistema urbano y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 246 pp.
- Sancho, J. (1989); *El espacio periurbano de Zaragoza*. Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, 1989 (vol. I, 322 pp.; vol. II, 332 pp.).
- Seguí, J. (1993); «El planeamiento en Andalucía: breve análisis de una década (1982-1992)», en *Geometría*, 15, pp. 2-11.
- Segura, R. (1995); «Referencias básicas del Plan Hidrológico Nacional», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, III, 105, pp. 559-565.
- Serratosa, A. (1994); «Els espais oberts en el planejament metropolità: realitats y propostes», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 20, pp. 37-47.
- Sorribes, J. (1985); *Desarrollo capitalista y proceso de urbanización en el País Valenciano (1960-1975)*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 358 pp.

Subirats, M., dir. (1992); *Enquesta de la regió metropolitana de Barcelona 1990. Condicions de vida i hàbits de la població*. Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1992 (vol. II, *Treball, condicions econòmiques i formes de consum*, 168 pp.).

Terán, F. de (1982); *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Madrid, Alianza, 631 pp.

Tobio, C. (1985); «Freno y redistribución del crecimiento demográfico en España, 1971-1975 y 1975-1981», en *Estudios territoriales*, 19, pp. 57-67.

Tornos, J. (1993); «Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona (nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del área metropolitana de Barcelona)», en *Revista aragonesa de administración pública*, 3.

Torres, J. et al. (1990); «Políticas de transporte, tráfico y circulación: cómo articular los diversos modos de transporte», en Jordi Borja et al., *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid. Sistema, pp. 409-425.

Trullén, J. (1997); *La regió metropolitana de Barcelona: competitivitat en una economia global*. Barcelona, Pla Estratègic Barcelona-2000 (mimeo).

Vázquez, P. y Álvarez, O. (1995); «Las redes trans-europeas y las líneas presupuestarias comunitarias. Su relación con el PDI», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, I, 97, III/1997, pp. 443-453.

Vigil, C. (1993); «Financiación de infraestructuras», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, I, 97, pp. 433-442.

Vinuesa, J. (1996); «Dinámica de la población urbana en España (1857-1991)», en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXVIII, 107-108, pp. 185-216.

Vinuesa, J. et al. (1994); *La población de Madrid. Análisis de la dinámica demográfica de la región, 1981-1991*. Madrid, Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, 262 pp.

Zaldívar, C. A. y Castells, M. (1992); *España, fin de siglo*. Madrid, Alianza, 421 pp.

7. Entrevistas realizadas

Barcelona

Lluís Ballbé, jurista. Secretario de la Federació de Municipis de Catalunya.

Núria Bosch, economista. Profesora titular del Departamento de Hacienda Pública, Universidad de Barcelona.

Ernest Maragall, economista. Concejales ponente de Función Pública y Calidad, Ayuntamiento de Barcelona.

Guillem Sánchez, economista. Director adjunto a la Gerencia y delegado de Hacienda, Ayuntamiento de Barcelona.

Bilbao

Ibon Areso, arquitecto. Teniente de alcalde de Obras y Servicios, Ayuntamiento de Bilbao.

Jaime del Castillo, economista. Director de Información y Desarrollo, SL.

María Ángeles Díez, economista. Información y Desarrollo, SL.

Alfonso Martínez Cearra, ingeniero industrial. Director general de Metrópolis 30.

Madrid

Luis Felipe Alonso Teixidó, arquitecto. Profesor de la Escuela de Arquitectura de Madrid.

Félix Arias, arquitecto. Director técnico de la Dirección General de Actuaciones Concertadas con las Ciudades. Ministerio de Fomento.

Jesús Leal, sociólogo. Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio del Río. Segundo teniente de alcalde. Concejales de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

Málaga

Francisco Carmona, ingeniero de caminos, canales y puertos. Gerente de Urbanismo, Ayuntamiento de Málaga.

José Estrada. Tesorero, Fundación CIEDES.

Pedro Marín. Jefe de programas europeos, Ayuntamiento de Málaga.

José Seguí, arquitecto.

Luis Guillermo Tapia, economista. Secretario de la Fundación CIEDES.

Francisco de la Torre Prado, ingeniero agrónomo. Primer teniente de alcalde, delegado de la Agencia Municipal de Urbanismo, Vivienda y Transporte.

Sevilla

Manuel Benavent, geógrafo. Arenal grupo consultor, SL.

José García Tapial, arquitecto. Jefe del Servicio de Planeamiento Urbano, Gerencia de Urbanismo, Ayuntamiento de Sevilla.

Antonio Martín, geógrafo y jurista. Gerencia de Urbanismo, Ayuntamiento de Sevilla.

Miguel Ángel Pérez, geógrafo. Director de Gruptec.

Valencia

Luis Alonso de Armiño, arquitecto. Profesor de la Escuela de Arquitectura de Valencia.

Álvaro Aleixandre, jurista. Asesor de la Concejalía del Área de Urbanismo, Ayuntamiento de Valencia.

Júlia Salom, geógrafa. Profesora del Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.

Elizabeth Delios, geógrafa. Departamento de Geografía, Universidad de Valencia.

Zaragoza

Francisco Javier Monclús, arquitecto. Profesor de la Escuela de Arquitectura de Barcelona.

José Enrique Ocejo, ingeniero de caminos, canales y puertos. Director del Centro Municipal de Ordenación del Territorio, Ayuntamiento de Zaragoza.

Manuel Ramos, arquitecto. Jefe de la Oficina Municipal del Plan de Ordenación, Ayuntamiento de Zaragoza.

ABSTRACTS

El informe tiene un doble objetivo: por un lado, describir las dinámicas de transformación en las siete mayores áreas urbanas españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Málaga, Sevilla y Zaragoza), y por otro, el impacto que en ellas tienen las políticas desarrolladas por el Gobierno del Estado. El informe consta de cuatro apartados. En el primero se explican las principales características del sistema urbano español y el lugar que ocupan en él las grandes ciudades, así como las tendencias de transformación que las afectan. El segundo apartado describe la estructura administrativa y el sistema de financiación de las grandes ciudades. El tercero explora la problemática específica y las potencialidades de estas áreas y, finalmente, en el cuarto se describen los principales instrumentos de intervención estatal en las mismas.

L'informe té un doble objectiu: d'una banda, descriu les dinàmiques de transformació a les set majors àrees urbanes espanyoles (Madrid, Barcelona, València, Bilbao, Màlaga, Sevilla i Saragossa) i, d'una altra, l'impacte que hi tenen les polítiques desenvolupades pel Govern de l'Estat. L'informe consta de quatre apartats. En el primer s'expliquen les principals característiques del sistema urbà espanyol i el lloc que hi ocupen les grans ciutats, així com les tendències de transformació que les afecten. El segon apartat descriu l'estructura administrativa i el sistema de finançament de les grans ciutats. El tercer explora la problemàtica específica i les potencialitats d'aquestes àrees i, finalment, en el quart es descriuen els principals instruments de què l'Estat s'ha dotat per intervenir-hi.

Le rapport a un double objectif: d'une part il décrit les dynamiques de transformation dans les set plus grandes aires urbaines espagnoles (Madrid, Barcelone, Valence, Bilbao, Malaga, Seville et Saragosse) et, d'autre part, l'impacte que les politiques développées par le Gouvernement de l'État ont sur ces aire. Le rapport se compose de quatre chapitres. Dans le premier, on explique les principales caractéristiques du système urbain espagnol et le lieu qu'occupent les grandes villes ainsi que les tendances de transformations qui les affectent. Le deuxième chapitre décrit la structure administrative et le système de financement des grandes villes. Le troisième chapitre explore la problématique spécifique et les potentialités de ces aires et, finalement, dans le quatrième chapitre on décrit les principaux instruments dont l'État s'est doté pour y intervenir.

The object of the report is twofold: on the one hand, to describe the dynamics of transformation affecting Spain's seven largest urban areas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Málaga, Seville and Zaragoza); and, on the other, to examine the impact on these areas of the policies implemented by the central government. The report is divided into four sections. The first of these explains the principal characteristics of the Spanish urban system, the role played by the major cities within this schema, and the transformations currently taking place within the large urban areas. The second section deals with the local government and financing of Spanish cities. The third explores the specific problems and the potential of these areas, while the fourth outlines the principal instruments of state intervention in these large urban areas.