



R. De Miguel González

El nuevo urbanismo de las periferias metropolitanas en España

(Institut d'Urbanisme de Paris. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio - Universidad de Zaragoza).

Resumen

¿Cuál es el papel de las periferias metropolitanas en la estructuración y reorganización del modelo territorial de las grandes ciudades españolas en la actualidad? ¿Cuál es el urbanismo normativo tras la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992? ¿Tiene éste una instrumentación específica para los espacios periurbanos? De otro modo, ¿realmente interesa un modelo de ciudad difusa? La presente comunicación intenta sugerir algunas respuestas a cuestiones tan complejas de política urbanística y territorial.

Abstract

Which is the role of metropolitan suburbs in the process of spatial structuration in the present spanish urban regions? How is the planning after the spanish Ground Act of 1992? Is there any specific city planning for suburbs? The aim of this article is to suggest some answers about the complex.

La ruptura de la ciudad continua: génesis y factores de la periurbanización española

«Las diferentes variantes de difusión espacial de la ciudad hay que remitirlas a la estructura socioeconómica infrayacente, adscrita a un determinado modelo productivo, en el que se insertan tanto el marco jurídico-político como la instrumentación tecnológica» (Remy, 1976). En la elaboración sucesiva de un marco territorial, son diversos los factores que interactúan. En el caso de un ámbito urbano, la dinámica de crecimiento y difusión neointustrial hay que referenciarla espacialmente al periurbano. Las grandes ciudades españolas están transformando sus periferias, debido a una serie de factores: elevación del nivel de vida, calidad ambiental y residencial, proximidad a espacios verdes, popularización del automóvil y aumento de la movilidad, encarecimiento del precio del suelo en zonas centrales, planeamiento urbanístico, etc. Ahora bien, la configuración del espacio periurbano español adquiere rasgos particulares, como también se ha visto en el caso francés, debido a los agentes del territorio, sean sociales, económicos, políticos o tecnológicos.

El reflejo urbano y territorial de la era neointustrial se manifiesta en España con un cierto retraso en relación a otros países europeos. Hasta que no han alcanzado un cierto grado de madurez los condicionantes que señalaba Remy, no ha comenzado el proceso de periurbanización. Desde hace más de dos décadas, existía en España una dinámica de salida al periurbano, de implantaciones industriales que buscan un mercado de suelo abundante y barato. En el último decenio, las periferias de las grandes ciudades se densifican con urbanizaciones de viviendas unifamiliares, equipamientos, centros comerciales, etc., elevando ligeramente la centralidad del espacio periurbano. Si anteriormente, el hecho de poseer un chalet quedaba reservado a las categorías socioprofesionales superiores, por ejemplo El Soto o La Moraleja en el caso de Madrid, progresivamente esta morfología o una subvariante tipológica, el adosado, es accesible en propiedad a sectores más populares de la sociedad, el sector III de Getafe, por ejemplo.

De una situación inicial de «núcleos satélites» caracterizados morfológicamente por grandes torres de vivienda colectiva, y funcionalmente por ser ciudades dormitorio, por ejemplo Móstoles,

Alcorcón, Getafe o Leganés, se está pasando a otra que intenta equilibrar la función residencial y la económica, se implantan centros comerciales, equipamientos, zonas verdes y se desarrollan las infraestructuras.

La combinación de todos estos elementos tiene como objetivo que el territorio metropolitano periférico adquiera una centralidad y un equilibrio urbanístico propio, pasando de ser ciudades satélite y dormitorio a verdaderas ciudades.

Sin perder la cohesión ni la integración con el resto del área metropolitana, los núcleos de las periferias de las grandes ciudades españolas, son cada vez más autosuficientes, al menos desde el punto de vista urbanístico. El área metropolitana funcional se reestructura por el crecimiento periurbano, aunque en ocasiones el desarrollo periurbano continúa las inercias urbanísticas anteriores: el tradicional desequilibrio socioeconómico existente, por ejemplo, entre el norte y el sur de Madrid, se traspa al modelo de chalets unifamiliares. Las tipologías «multifamiliares intensivas» que aparecen en el sector III de Getafe, de menor calidad, con propietarios de menor nivel de renta, etc. difieren de las de «standing» del norte y oeste. Sin embargo, a pesar de la diversidad que aparece dentro del modelo de vivienda individual, el conjunto de crecimientos de este tipo, configuran urbanizaciones «regulares», legales, con un alto grado de dimensión, preocupación y estructuración urbanística.

El elemento jurídico-político y la instrumentación tecnológica que citaba Remy es la clave para cambiar de extremo en la dualidad de las formas de construcción. De un urbanismo funcionalista de tipo Le Corbusier basado en grandes bloques de tipología abierta, se pasa a otro urbanismo «culturalista» de tipo Howard. La aplicación de la normativa urbanística del Texto Refundido de la Ley del Suelo (1992) ha permitido este patrón: la edificación de barrios «regulares» -en tanto que legales- de chalets ha sido posible gracias a la instrumentación de los Planes Parciales del Suelo Urbanizable Programado (SUP), generalmente el espacio contiguo al tejido urbano continuo de los ensanches de manzana cerrada. El suelo que está algo más alejado de este «continuum» edificado, el de verdadera transición entre el rural y el urbano, suele estar clasificado como Urbanizable No Programado (SUNP) o Suelo No Urbanizable (SNU).

Las exigencias socioeconómicas de descentralización metropolitana y la necesidad física de suelo, demandan la reclasificación del mismo, de SNU o SUNP a SUP. Este cambio exige un Programa de Actuación Urbanística (PAU) que determine el modo de urbanizar el área en cuestión. Aunque no tenga la precisión y corrección de, por ejemplo una ZAC francesa, el PAU elige y programa los equipamientos, infraestructuras, residencias, y zonas de actividad económica del suelo a urbanizar. Posteriormente, existe la exigencia de tramitar y desarrollar un PAU por medio de un Plan Parcial que diseña la configuración de las citadas tipologías edificables unifamiliares. La gestión del suelo, generalmente por medio de los sistemas de actuación de compensación o cooperación, finaliza el proceso urbanístico por el que se van adquiriendo progresivamente las facultades urbanísticas: el derecho a urbanizar, tras la aprobación del planeamiento; el derecho al aprovechamiento, equidistribución de cargas y beneficios, cesiones, etc.; el derecho a edificar, al obtener licencia de

construcción; el derecho a la edificación, tras ejecutar la obra en los plazos establecidos. Este tipo de instrumentación y planeamiento del suelo crea una serie de impactos directos sobre la estructura residencial, demográfica, social, y por lo tanto, morfológica y urbanística del área metropolitana.

La materialización, afectación y puesta en marcha de los procedimientos administrativos se lleva a cabo generalmente por las grandes empresas inmobiliarias, sin olvidar el fenómeno periurbano de autoconstrucción. Las empresas tienden a maximizar beneficios y a ellas, en principio, les conviene un modelo urbanístico de bloques en altura porque, según Dezert (1991) consume de seis a siete veces menos de espacio que el modelo de chalets unifamiliares. Lo que viene a significar que, dada una área determinada, se pueden construir seis o siete veces más viviendas si son colectivas que individuales, generando mayores plusvalías y beneficios a los inversores inmobiliarios.

La oligarquía de los mismos sólo tiene sentido cuando se adapta a las exigencias del mercado. Ni el modelo de producción de residencias, ni el marco jurídico, necesario por otra parte para corregir los desequilibrios producidos en un sistema «liberal» del suelo, tienen tampoco sentido si no se adaptan a la «estructura económica infrayacente». La demanda de viviendas y la estructura socioeconómica (y financiera) van ligadas íntimamente: la periurbanización, entendida como el reflejo de los procesos de difusión y descentralización de la ciudad, es un fenómeno que se inserta en otro proceso correspondiente, el de la formación, desarrollo e integración de un sistema metropolitano.

Paralelamente a los elementos de cohesión metropolitana, de mercados laborales o sistemas funcionales de base diaria, cabe destacar otro que coadyuva a la identidad global del área metropolitana, la constitución de un mercado de vivienda unitario metropolitano, del que participan los municipios que integran el área metropolitana. El mercado unitario se define fundamentalmente como «aquél en el que sus viviendas pertenecen a la misma cadena de sustitución, lo que implica un elevado nivel de movilidad residencial intermunicipal» (Ezquiaga, 1995), referido tanto a la construcción y venta de nuevas viviendas periurbanas como a la reocupación y rehabilitación de residencias que se encontraban vacías en este mismo ámbito.

La descentralización espacial en último estado se entiende, no tanto como crecimiento explosivo de la periferia, sino como desvaloración del centro, cuantitativa y/o cualitativamente.

Si bien es cierto que las actividades de mayor VAB se concentran en los CBD (Diagonal o Azca), no por ello todas siguen las mismas pautas de localización. Una gran parte de actividades de alta cualificación y tecnología punta, abandona el centro y se traslada al periurbano (El Vallés o Tres Cantos). La deficiente rehabilitación de los cascos históricos españoles o la concentración de población segregada, incluyendo inmigrantes ilegales, ha acelerado esta dinámica. La adecuada implantación de equipamientos, espacios verdes, centros comerciales y de ocio o la construcción de infraestructuras rápidas (M-40 o cinturones olímpicos) han elevado la accesibilidad y la centralidad, mejorando la calidad urbanística de los espacios periurbanos españoles, mientras que la de las

áreas centrales se degrada. Finalmente, la revalorización cualitativa del periurbano viene condicionada fuertemente por la creación y ocupación de suelo industrial (corredores del Llobregat y Manzanares, por ejemplo) y residencial, todo lo cual diversifica funcionalmente el periurbano, lo enriquece y cualifica.

Cuantitativamente, es un hecho constatado la redistribución de efectivos demográficos sobre el territorio metropolitano. Las grandes ciudades invierten su crecimiento, estancándose el centro y acentuando su dinamismo las periferias. Si en la era industrial lo característico era el éxodo rural y las migraciones interprovinciales, ahora el éxodo de los centros históricos es posible gracias a la democratización del automóvil y al desarrollo de los transportes públicos, lo que permite constantes migraciones intermunicipales, es decir, movilidad intrametropolitana diaria.

Por ejemplo, para el caso de Madrid, desde 1975 hasta 1991 el municipio central viene perdiendo población (de 3'20 a 3'01 millones), mientras que el resto del área metropolitana (los 27 municipios de COPLACO) crece de 0'62 a 1'62 (de 3'82 a 4'63 el conjunto), con crecimientos tan espectaculares en estos mismos quince años como los de Majadahonda (de 5.500 a 33.000 habitantes), Torrejón de Ardoz (de 21.000 a 82.000), Las Rozas (de 5.000 a 35.000) o Coslada (de 13.000 a 73.000). En Barcelona, el municipio central pasa de 1'75 millones en 1981 a 1'64 en 1991, el continuo urbano (10 municipios) también retrocede de 2'63 a 2'48, mientras que el resto del área metropolitana funcional (33 municipios), el «posible espacio periurbano barcelonés» (Baix Maresme, Vallés-Collserola y Delta del Llobregat) crece de 0'67 a 0'75 (de 3'30 a 3'23 el conjunto, pero en este caso se compensa con el crecimiento más exterior de la región metropolitana, Terrasa, Sabadell, Mataró, Granollers, etc.)

El resultado de la «invasión metropolitana» sobre el espacio rural próximo ha supuesto una metamorfización en el valor y uso del suelo, en las morfologías de edificación e infraestructuras, en la funcionalidad y en lo sociodemográfico.

Por último, una serie de razones de índole diversa (física, socioeconómica, financiera, urbanística, normativa, etc.) permiten completar el esbozo del periurbano español y comprender el retraso de su desarrollo, respecto a otros países europeos. En ningún caso se trata de factores determinantes, más bien de hipótesis (algunas de difícil comprobación) que guardan una relación directa con los fenómenos periurbano y metropolitano:

- calidad del suelo

- capacidad del freático, disponibilidad de agua y su calidad

- pendiente del terreno

- industrialización de los materiales de construcción y edificación, por ejemplo, viviendas unifamiliares prefabricadas

- valor simbólico y atracción del centro y del ensanche

- falta de sensibilidad ecológica y poco interés o posibilidad de vivir

- cerca de espacios verdes

- vivienda unifamiliar en propiedad como segunda residencia, generalmente

- en el pueblo de origen familiar o en ámbito turístico, playa o montaña

- antigua ley de alquileres que permitía disponer de amplias viviendas en

los ensanches

retraso en la «motorización» familiar, es decir, dos o más vehículos por hogar, unido a la débil accesibilidad de los núcleos periurbanos y al precio de los carburantes

retraso en la incorporación de la mujer al mundo laboral

papel de las sociedades inmobiliarias y de la Administración

capacidad de endeudamiento en la adquisición de vivienda

especulación del suelo en el centro

rigor burocrático-urbanístico y alto nivel impositivo del municipio

central frente a la flexibilidad de los municipios exteriores

capitalización tardía de la economía española, hasta la llegada de

inversores extranjeros en la década de los ochenta

modelos de comportamiento sociológico

dinámicas de la transición demográfica y del éxodo rural

modas urbanísticas y de planeamiento

Inconvenientes del modelo periurbano

Los crecimientos periurbanos generan una serie de consecuencias negativas, preferentemente financieras y urbanísticas. El desarrollo equilibrado, coherente, jerarquizado, estructurado, integrado y armónico de un espacio metropolitano es bastante costoso, directamente proporcional al grado de difusión de la gran ciudad. No se pretende un territorio ideal, sino que se procura una corrección de los desequilibrios metropolitanos generados por la economía librecambista, tanto industrial como neointustrial, precisamente la «infraestructura socioeconómica infrayacente» del espacio.

La relación dialéctica entre espacio como soporte de las actividades humanas que modifican el propio territorio, es recíproca y constante. Es por ello que, al analizar la necesidad de difusión que tiene la ciudad en la época neointustrial, se perciben una serie de inferencias territoriales que pueden tener un efecto retroactivo sobre el propio motor de crecimiento urbano, de obligada consideración en el planeamiento urbanístico.

En primer lugar, la definición y conceptualización del propio fenómeno es ya motivo de debate: ¿periurbano, suburbano, rururbano? En la presente comunicación venimos utilizando el primero por considerar que el concepto original francés -périurbain- se aproxima más a la realidad española que los dos siguientes, de origen inglés, subyaciendo en el fondo un debate de modelo de urbanización, el anglosajón o el mediterráneo.

Morfológicamente, el paisaje periurbano es el resultado de la «proyección» de fragmentos de la ciudad sobre el medio rural, produciendo en ocasiones un caótico resultado de agregación desordenada y espontánea de partes inconexas de urbanización. Sin elementos estructuradores y vertebradores del territorio, el desarrollo periurbano carece de semántica urbanística.

Una gran deficiencia del espacio periurbano es su carácter periférico,

valga la redundancia, al carecer de los mínimos elementos de centralidad que pueda tener el núcleo histórico del área metropolitana. Sin equipamientos, ni comercios, ni monumentos, ni servicios de la Administración, ni zonas de actividad económica, ni mucho menos tipologías de manzana cerrada con comercios, servicios y bares en los bajos, verdaderos focos de centralidad en el centro y los ensanches, enormes extensiones de viviendas unifamiliares sólo funcionan como dormitorios de los que trabajan, estudian, se distraen o compran en otras partes del conjunto metropolitano.

Lo más destacado es que estos núcleos carecen de toda identidad urbana, de urbanidad, más aún cuando los «neorresidentes» en medio periurbano no provienen del mismo municipio de donde viven. Un ejemplo: el 62% de los habitantes de Getafe o de Alcalá de Henares, el 67% de Leganés, el 68% de Alcorcón, el 69% de Alcobendas son calificados como «migrantes» por residir en un municipio distinto al de origen (Mendez, 1990)

La aparición de áreas periurbanas, la dispersión de población, de densidades bajas incrementan la dependencia del tráfico rodado y la contaminación atmosférica. Los habitantes periurbanos están constantemente condicionados por las fluctuaciones del precio de los carburantes. En ausencia de equipamientos, de zonas de actividad, de comercios próximos y en ocasiones de transporte público, el residente se ve obligado a desplazarse en vehículo particular cada vez que sale de casa.

Un problema constante es que la afectación de suelo rural genera malestar en la población «autóctona». No es sólo el sentimiento de invasión de un espacio que tradicionalmente había considerado como suyo, existen otras consecuencias económicas y sociales. Entre las primeras está la elevación de los impuestos municipales para poder gestionar el gasto ocasionado por las infraestructuras y equipamientos de las nuevas urbanizaciones o la especulación del precio del suelo, dimensiones financieras inabarcables para determinadas economías domésticas agrarias. Socialmente, encontramos diversos tipos de segregación.

Desde el punto de vista del planeamiento urbanístico, el municipio central metropolitano contará con un PGOU, mientras que el municipio periurbano contiguo no dispondrá siempre de este tipo de instrumentación, tendrá Normas Subsidiarias. La diferencia entre procedimientos administrativos, pero sobre todo en la clasificación y calificación del suelo de una misma zona que pertenece a dos municipios contiguos, por lo tanto a dos documentos de planeamiento general redactados con intereses diferentes, podrá provocar usos del suelo incompatibles en terrenos colindantes. En la gestión de servicios urbanos sucede algo semejante: la recogida de basuras o el abastecimiento de agua puede acabarse en mitad de una calle, si ésta pertenece a esos mismos dos términos municipales distintos.

La difusión de la ciudad no debería significar dispersión de actuaciones sobre el territorio, como de hecho sucede tanto en el planeamiento como en la gestión metropolitana. El espacio periurbano, en tanto que inconexo, es el que más necesita de órganos globales e integrales de área metropolitana.

Periurbanización e integración metropolitana: hacer ciudad

Concluyendo, la cohesión económica y social de las áreas metropolitanas se configura en función del proceso de difusión de la ciudad, pero no es lo mismo espacio periurbano que espacio metropolitano. Sin embargo, la consideración del territorio metropolitano funcional, del área metropolitana que tiene un mayor grado de integración, de usos, valores y semántica del suelo metropolitano, pasa por la relación ilativa entre el centro y la periferia. La descentralización y la difusión provocan que la periferia no se convierta en un espacio completamente dependiente del núcleo central, sino que existe una «transferencia de centralidad», generándose un modelo más polinuclear.

La Comisión de Expertos sobre Urbanismo del MOPTMA ha indicado al respecto: «el planeamiento, especialmente en las áreas metropolitanas, se encuentra ante el reto de llegar a formar un modelo sostenible de utilización del territorio, a través de medidas que vinculen las implantaciones de usos singulares y los nuevos crecimientos a la disponibilidad de infraestructuras de transporte» con el fin de optimizar la movilidad entre las diversas partes que integran el sistema metropolitano y lo mantienen en funcionamiento. Se pretende el objetivo de que las periferias de las grandes ciudades deben ser también ciudad, no sólo partes de ciudad, contando para ello con los siguientes medios:

- diversificación funcional de actividades económicas y especialización en aquellas de mayor VAB
- fomento de la descentralización productiva y del equilibrio residencia-empleo

cohesión de un mercado único de suelos, igualado en oportunidades de infraestructura y equipamientos de todo tipo, educacionales, sanitarios, culturales, espacios verdes, etc.

política de suelo global a escala metropolitana, incluyendo los espacios urbanizados, los que necesitan «rehabilitación» y los que están por urbanizar

gestión intermunicipal y concertación público-privada

La formación del área metropolitana y la metamorfización del espacio periurbano provocan una serie de dificultades urbanísticas, propias de todo proceso ambivalente de concentración-difusión. Sin embargo, la realidad territorial española es que un 22% de la población vive en las dos grandes áreas metropolitanas, un 40% en nueve. Casi la mitad de la población española no es insensible a toda la problemática que conlleva «hacer» correctamente la ciudad metropolitana, con un mínimo de calidad urbanística.

Referencias bibliográficas

- EZQUIAGA, J. (dir.) (1995): Plan Regional de Estrategia Territorial: Documento preparatorio de las bases, Madrid, Comunidad de Madrid
- MENDEZ, R. (1990): «Crecimiento periférico y reestructuración metropolitana: el ejemplo de Madrid», Alfoz, n.º 71, Madrid.
- STEINBERG, J., METTON, A. y DEZERT, B. (1991): La périurbanisation en France, Paris, Sedes.
- VALENZUELA, M. (1986): «Los espacios periurbanos», en IX Coloquio de Geógrafos Españoles, Murcia, Universidad de Murcia.

[Facilitado por la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes](#)

2006 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

Súmese como [voluntario](#) o [donante](#) , para promover el crecimiento y la difusión de la [Biblioteca Virtual Universal](#) www.biblioteca.org.ar

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente [enlace](#). www.biblioteca.org.ar/comentario

