

Urbanismo, urbanización y proyectos urbanos en ciudades medias: las transformaciones recientes en la ciudad de Burgos

Urbanism, urban projects and urbanization in medium-sized cities: recent transformations in the city of Burgos

Gonzalo Andrés López

Departamento de Historia, Geografía
y Comunicación, Universidad de Burgos

Resumen: En las últimas cuatro décadas la ciudad de Burgos ha sufrido cambios notables en su estructura urbana, registrando un moderado proceso de crecimiento demográfico y un notable incremento de su parque inmobiliario, lo que se ha traducido en una fuerte expansión de la urbanización. Seis de cada diez hectáreas urbanizadas se corresponden con esta transformación reciente, lo que implica un modelo de crecimiento que ha generado un área urbana fragmentada y discontinua a su alrededor. Desde 2009, esta expansión se ha ralentizado e incluso ha llegado a paralizarse, si bien el planeamiento urbanístico mantiene unas previsiones de crecimiento para el futuro con más sectores urbanizables con capacidad para albergar miles de nuevas viviendas. En la escala de las ciudades medias, esta área urbana ejemplifica el desajuste entre urbanismo y urbanización, evidenciando un conflicto en el modelo de ciudad. Desde esta perspectiva, el presente trabajo estudia el proceso de transformación reciente del área urbana articulada por la ciudad de Burgos, analizando su correlación con las previsiones del planeamiento urbano y su desajuste con la gestión de los proyectos urbanos estratégicos.

Palabras clave: ciudades medias, urbanismo, urbanización, crecimiento urbano, Burgos.

Abstract: In the last four decades, the city of Burgos has undergone notable changes in its urban structure, showing a moderate process of demographic growth and a notable increase in its real estate stock, which has resulted in a strong expansion of urbanization. Six out of every ten urbanized hectares correspond to this recent transformation, which implies a growth model that has generated a fragmented and discontinuous urban area around it. Since 2009, this expansion has slowed down and even came to a standstill, although urban planning maintains growth forecasts for the future with more urba-

nizable sectors with the capacity to house thousands of new homes. On the scale of medium cities, this urban area exemplifies the mismatch between urbanism and urbanization, evidencing a conflict in the city model. From this perspective, this paper studies the recent transformation process of the urban area articulated by the city of Burgos, analyzing its correlation with the forecasts of urban planning and its mismatch with the management of strategic urban projects.

Keywords: medium-sized cities, urbanism, urbanization, urban growth, Burgos.

1. Introducción. Sobre el estudio de las transformaciones recientes en las ciudades españolas y sus áreas urbanas

Durante las cuatro últimas décadas, desde el comienzo del período democrático español, se ha desarrollado un profundo cambio en el proceso urbanizador que ha afectado con intensidad a la estructura de las ciudades. Los ciclos de las dinámicas económicas, financieras y políticas han condicionado un escenario de transformaciones en el que los espacios urbanos se han modificado profundamente. La interrelación entre crecimiento económico, dinámicas inmobiliarias y sector de la construcción se ha entendido como la base del conocido como capitalismo inmobiliario español, centrado en la captación de rentas de la dinámica de transformación del suelo generadas por el propio proceso urbanizador. La construcción de viviendas y su capacidad como negocio lucrativo han definido un modelo sostenido por la producción de capital y aplicado a la construcción de la ciudad (Naredo, 2010; Capel, 2013; Vives y Rullán, 2014).

Los espacios urbanos se han llegado a vincular tan estrechamente al capital que se ha definido una telaraña financiera sobre la que se ha sostenido buena parte del crecimiento espacial. Las plusvalías generadas por el negocio inmobiliario han sido tan intensas que han superado las expectativas de otras actividades y se han erigido en la referencia de la producción de rentas, sosteniendo el propio crecimiento financiero, la dinámica económica y el sistema bancario. Y en buena medida se ha identificado el crecimiento de la ciudad con la exclusiva producción inmobiliaria, cambiando los modelos urbanos precedentes y desarrollando un urbanismo estrecho y directamente vinculado a los ciclos del crecimiento económico generado por el mercado de la vivienda (Lois *et al.*, 2016; Méndez, 2018; García *et al.*, 2020).

Este cambio de paradigma económico-financiero y su aplicación a la construcción de la ciudad ha ocasionado una evidente huella en las ciudades. El impacto de la concepción capitalista para la generación de rentas basadas en la producción inmobiliaria se ha visto traducido en las políticas urbanísticas, que han ido recogiendo las expectativas de desarrollo de los mercados para facilitar la expansión y transformación de los núcleos urbanos (Capel, 2013). De los ideales de la reestructuración urbana, la contención de la expansión y el equilibrio de la ciudad de la primera democracia, se ha avanzado hacia el

crecimiento sin límites de la ciudad del final del siglo xx, sostenida por el modelo liberal del «todo urbanizable» (Calderón, 2004).

Estas transformaciones han tenido su máxima expresión en la denominada década prodigiosa del urbanismo español, entre 1997 y 2007, fase en la que las ciudades han experimentado sus más intensos ritmos de urbanización, arrastradas por la imparable expansión del sector de la construcción de viviendas (Burriel, 2008; Gaja, 2008; Górgolas, 2017; 2019). La producción de grandes conjuntos residenciales, en extensos sectores de suelo urbanizable, intercalados con nuevas infraestructuras, grandes complejos comerciales, polígonos industriales y parques de ocio, ha construido nuevas periferias que han trastocado completamente las tradicionales estructuras con cierta compacidad y densidad que caracterizaban las etapas precedentes. Ello ha convertido las estructuras urbanas en un complejo entramado de piezas y formas con distinta composición y ha abierto el debate de la ciudad difusa, lo que ha evidenciado la necesidad de estudiar con mayor detenimiento estos procesos recientes (Cebrián, 2007; 2013; 2020; González, 2017; Calderón y García, 2017; 2018).

Bellet ha estudiado la secuencia de estos cambios y los ha segmentado en tres grandes fases definidas por las lógicas económicas, pero interrelacionadas, a su vez, con las políticas urbanísticas municipales: en primer lugar, un período de urbanismo reformista, social y a la búsqueda de un modelo equilibrado de ciudad, entre 1979 y 1991; en segundo lugar, la citada fase expansiva del crecimiento inmobiliario masivo, identificada con las políticas neoliberales del urbanismo expansivo entre 1992 y 2008, y caracterizada por la consideración de la clasificación de nuevo suelo urbanizable como pauta para el crecimiento urbano sistemático, y, finalmente, el tercer período, iniciado con la explosión de la conocida «burbuja inmobiliaria», desde 2008, y definido por la consecuente crisis financiera, económica y social, que ha supuesto el obligado debate sobre la necesaria redefinición de los modelos urbanos y la contención de las lógicas de producción masiva de nuevo suelo, repensando la planificación de la ciudad (Bellet, 2020).

Desde esta perspectiva, la sucesión de estos tres períodos de reestructuración, expansión y crisis genera una interesante dinámica de transformaciones recientes en las ciudades españolas, planteando una reflexión sobre los cambios en los modelos urbanos. El urbanismo y las directrices de planificación urbana no han estado claramente identificados con cada uno de los procesos reales de transformación de la ciudad en estas etapas. En muchos casos, se ha mantenido el modelo de clasificación masiva de nuevo suelo cuando la ciudad se encontraba afectada claramente por fases de crisis y recesión. La interrelación urbanismo-urbanización plantea, así, singulares contradicciones que reflejan una palmaria evidencia: la ordenación urbana continúa claramente relacionada con el crecimiento inmobiliario y la estrategia de expansión de la ciudad. Sin embargo, parecen abrirse también paso algunos planteamientos de cambio y se ensaya con nuevas formas de participación para mejorar la planificación urbanística y conseguir avanzar en el modelo de una ciudad más equilibrada y sostenible (Capel, 2013; Bellet, 2021).

El estudio de este proceso tiene especial interés en las ciudades medias, como aquellos núcleos del sistema urbano español en los que los crecimientos han sido más intensos y han causado mayores dinámicas de transformación, reflejando fuertes contradicciones entre planificación y urbanización.

2. Del urbanismo a la urbanización: el crecimiento urbano, su impacto en las ciudades medias y el modelo de ciudad

El impacto de la trascendental intensidad del fenómeno urbanizador español reciente ha sido ya demostrado por múltiples autores. Entre 1990 y 2012 la superficie urbanizada del país se incrementó en más de 500.000 ha, el equivalente a la superficie del territorio de Holanda. De esta nueva superficie artificializada, cerca de 200.000 hectáreas se urbanizaron en el período 2000-2012, convirtiéndose en el país europeo con una mayor intensidad en este proceso y agrupando una superficie mayor en nuevos ámbitos urbanizados que la desarrollada en el mismo intervalo temporal en Alemania, Gran Bretaña e Italia conjuntamente (Pozueta *et al.*, 2019). La parte más relevante de este crecimiento se ha concretado, evidentemente, en las ciudades y sus periferias urbanas. Entre 1981 y 2018, el índice de crecimiento del suelo urbanizado en el sistema urbano se incrementó en un 72%, pasando de apenas 450.000 ha a cerca de 800.000 en el conjunto de las ciudades españolas, lo que significa tanto como identificar que prácticamente la mitad de los actuales espacios urbanos se han urbanizado en los últimos cuarenta años (Bellet y Andrés, 2021).

En este contexto, las ciudades medias y sus áreas urbanas (MAU) presentan los índices de crecimiento más altos del sistema urbano, superando claramente en intensidad relativa a las áreas metropolitanas (GAU). En el período referido, 1981-2018, las áreas urbanas articuladas por ciudades medias incrementan su superficie urbanizada en un 87%, acercándose a duplicar su espacio previamente urbanizado (pasan de apenas 100.000 ha a más de 191.000). Se trata del crecimiento del espacio urbanizado más intenso del conjunto urbano español, más de 30 puntos por encima de la intensidad de crecimiento que reflejan las grandes ciudades. La expansión de la huella urbana en las ciudades medias es de tal intensidad que, en el período de mayor crecimiento, durante la primera década del siglo XXI, se alcanzan ritmos superiores al 4% anual en la expansión de la urbanización (Martínez *et al.*, 2020; Bellet y Andrés, 2021).

En efecto, las ciudades medias concentran los índices relativos de mayor intensidad en el crecimiento del espacio urbanizado, claramente por encima de otras escalas del sistema urbano. Y esta misma tendencia se aprecia también en el crecimiento de la vivienda, materia en la que, con un índice superior al 207% en el período 1981-2018, las MAU superan ampliamente la dinámica de las áreas metropolitanas y del conjunto de ciudades (índices de 168 y 181 puntos porcentuales en la misma ratio, respectivamente).

Con un comportamiento también alcista, el crecimiento demográfico es igualmente más intenso en las ciudades medias, que crecen en un 48% en este período, respecto al 27% que presentan las grandes áreas urbanas (Olazabal y Bellet, 2019).

Es evidente, en consecuencia, que el cambio en el proceso urbanizador y las dinámicas de fuerte expansión descritas en las últimas décadas encuentran su manifestación más acusada en las ciudades medias y sus áreas urbanas —se trata de la tipología de ciudad que más crece durante los últimos años en España—. No obstante, más allá de focalizar esta intensidad, el aspecto que debemos destacar es la disimetría que se aprecia entre dicho crecimiento urbano y la dinámica demográfica. Como norma general, la ratio del incremento demográfico no alcanza la mitad del crecimiento inmobiliario. En las ciudades medias, además, esta cuestión tiene especial relevancia, ya que el desajuste entre crecimiento demográfico y expansión urbana es aún más intenso que en el resto de espacios urbanos. Si consideramos de nuevo el período 1981-2018, podemos observar que, mientras la población se incrementa un 48%, el suelo urbanizado crece en un 86% y la vivienda construida, en un 107%. Los datos ponen de manifiesto el altísimo impacto que el crecimiento urbano ha tenido en las ciudades medias durante estas últimas décadas (Bellet y Olazabal, 2017; Bellet y Andrés, 2021).

Tales ratios de crecimiento y expansión se han moderado considerablemente en el último período indicado, desde 2009 hasta la actualidad, cuando se ha ralentizado notablemente el ritmo de producción inmobiliaria y de urbanización de suelo. Desde las más de 600.000 viviendas/año que se alcanzan en España en 2006-2008 a las apenas 40.000 que se registran en 2016, el ritmo de crecimiento inmobiliario ha quedado evidentemente muy atenuado (la tasa de producción de vivienda ha bajado a una producción diez veces inferior a la alcanzada en la fase expansiva). En la misma línea, durante la última década se ha paralizado radicalmente la expansión de suelo urbanizado, pasando de variaciones interanuales sostenidas entre 1990 y 2011 superiores al 2% a un crecimiento prácticamente nulo (apenas un 0,25% anual en estos últimos años) (Bellet, 2020; García y Espejo, 2020).

Sin embargo, pese a tal paralización del parque inmobiliario y el crecimiento del suelo urbanizado, desde 2010 se mantiene un urbanismo expansivo que determina el planeamiento de la mayor parte de las ciudades y la estrategia de sus PGOU recientes. Según datos de 2018, las nuevas áreas de desarrollo planificadas para la expansión urbana en el planeamiento municipal español prevén más de 350.000 nuevas hectáreas de suelo, con potencial para más de 6,5 millones de viviendas, lo que implica que la ordenación vigente considera, en este contexto de paralización y crisis de los últimos años, un posible incremento del parque existente en un 25% adicional. De este volumen, algo más de 2 millones de viviendas en 102.000 m² de nuevos sectores corresponden a las ciudades medias, en las que se concentra el 30% de la nueva ciudad en expectativa (Bellet y Andrés, 2021).

Esta radiografía del crecimiento reciente, su desaceleración y su interrelación con las expectativas del planeamiento urbano conducen lógicamente a la reflexión sobre este modelo urbano y sus consecuencias. De hecho, las transformaciones recientes en las ciudades medias españolas han abierto un enriquecedor debate sobre la interrelación entre planeamiento urbano, crecimiento y ordenación de la ciudad. El paso del urbanismo a la urbanización no ha estado guiado por una lógica clara que haya seguido la dinámica de verdadero crecimiento demográfico de las ciudades. Los interrogantes sobre el proceso urbanizador han precipitado las reflexiones sobre la transformación de los modelos urbanos en las ciudades medias. Se ha considerado que la fuerte expansión ha creado estructuras más complejas y multifuncionales, que han alterado la tradicional compacidad de las ciudades históricas y han extendido una pauta urbanizadora más difusa. Este proceso ha desdibujado en gran medida los límites de lo urbano en esta escala. Tal circunstancia ha significado también que se haya hecho evidente la necesidad de considerar un cambio en los modelos de ciudad dominantes en estas áreas urbanas, repensando la planificación durante esta última etapa. Se ha generalizado la consideración de que son necesarios nuevos planteamientos para ordenar estos espacios (Zuñiga, 2016; Cebrián y Sánchez, 2019; Olazabal y Bellet, 2019).

En este trabajo se reflexiona sobre estas cuestiones, analizando el caso de la ciudad media de Burgos. Se plantea la interrelación que en esta ciudad se aprecia de forma reciente entre el urbanismo, las dinámicas de urbanización y los proyectos urbanos, considerando las transformaciones entre 1979 y 2019. En primer lugar, se analiza el proceso urbanizador, verificando la expansión urbana que ha tenido lugar en la ciudad en este período mediante la observación de las dinámicas de crecimiento demográfico, inmobiliario y de suelo urbanizado. Desde esta perspectiva, se caracteriza la dinámica de cambio y se identifican la ciudad y su área urbana. En segundo lugar, se considera el marco del planeamiento urbano, analizando la secuencia de planes de ordenación municipal que han existido en la ciudad en sus últimas décadas y estudiando sus principales planteamientos y resultados. Y, finalmente, se seleccionan y analizan los principales proyectos que en ese contexto se han ido desarrollando recientemente, de forma muchas veces descoordiada y no prevista en la planificación urbanística. Metodológicamente, el estudio se lleva a cabo partiendo de la tabulación y análisis de la información obtenida sobre las variables relacionadas con el crecimiento urbano disponibles en distintas Administraciones públicas (Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Instituto Geográfico Nacional, Junta de Castilla y León, Ayuntamiento de Burgos, Consorcio para la Gestión de la Variante Ferroviaria de Burgos y Colegio Oficial de Arquitectos de Burgos). Esta información se complementa con el estudio del propio planeamiento urbanístico, los proyectos urbanos y otros documentos de archivo relacionados con la transformación urbana reciente en esta ciudad.

3. El caso de Burgos: un área urbana industrial dinámica, de formación reciente y crecimiento fragmentado

La ciudad de Burgos se encuentra ubicada en la mitad norte de la península ibérica y encabeza un área urbana que ronda los 200.000 habitantes. En el municipio de Burgos viven actualmente algo más de 176.000 personas, mientras que el resto del área urbana ronda los 25.000 habitantes. Se trata de una ciudad con una amplia trayectoria histórica (fundada en el siglo IX) y un reconocido conjunto monumental con más de 30 bienes de interés cultural (BIC) y tres patrimonios mundiales de la humanidad Unesco (la Catedral y su conjunto histórico, el Camino de Santiago y los yacimientos arqueológicos de Atapuerca). El crecimiento urbano se ha ido desarrollando sobre la base de este núcleo histórico desde el segundo tercio del siglo XX, con dos fases de especial trascendencia en su expansión urbana. De un lado, el crecimiento del período desarrollista, experimentado durante las décadas de los sesenta y setenta, en el que la ciudad pasó de ocupar apenas 700 ha de suelo urbanizado, con un parque inmobiliario cercano a las 25.000 viviendas, a alcanzar más de 2.000 ha de espacio urbano, con un conjunto de más de 55.000 viviendas (Andrés, 2004). Y, de otro lado, el crecimiento y las transformaciones recientes, experimentadas desde la década de los noventa hasta la actualidad, fase en la que el área urbana ha multiplicado por casi 2,5 veces su superficie urbanizada (de 2.500 a cerca de 6.000 ha) y ha pasado de 69.000 a casi 110.000 viviendas (en torno a un 65% más) (Andrés y González, 2019).

Como puede verse, el impacto de las transformaciones recientes en la dinámica urbana y en su estructura territorial es muy acusado. Tal y como muestran los datos que recogen las tablas y gráficos, las viviendas posteriores a 1991 suponen el 37% del total edificado en el área urbana, y, más aún, si nos fijamos en la superficie ocupada, los nuevos espacios urbanizados desde esa fecha suponen el 57% del total. Llama la atención este dato, ya que significa que prácticamente 6 de cada 10 ha urbanizadas en el área urbana de Burgos se corresponden al período 1990-2018. En efecto, se trata de un crecimiento superficial e inmobiliario muy notable, que manifiesta un alto impacto sobre el territorio y explica en gran medida la configuración reciente del área urbana en torno a la ciudad. En realidad, hasta prácticamente el final de los años noventa Burgos no genera efectos apreciables de influencia en los municipios del entorno y es realmente en estas últimas dos décadas cuando se produce la expansión hacia la periferia (Andrés y Molina de la Torre, 2000).

Tras esta transformación se encuentran diferentes procesos urbanísticos que consideraremos a lo largo del trabajo, si bien deben precisarse con mayor detalle varias cuestiones previamente. Por un lado, tal y como ha ocurrido en la mayoría de las ciudades, el crecimiento demográfico no es acorde a tal extensión urbana, y, por otro lado, existen notables diferencias en el proceso de crecimiento y transformación reciente entre la ciudad central (el municipio de Burgos) y el resto de los municipios del área urbana.

FIGURA I. VISTAS GENERALES DE LA CIUDAD DE BURGOS Y SU EXPANSIÓN PERIFÉRICA DISCONTINUA HACIA LOS MUNICIPIOS DE SU ÁREA URBANA



Fuente: Fotografías de Santiago Escribano, <https://www.santiagoescribanofotografia.es/>.

En cuanto a la transformación demográfica, el área urbana pasa de 163.238 habitantes en 1981 a 201.297 en 2020, lo que significa un crecimiento del 23% durante estas últimas décadas. Si tenemos en cuenta que, según los datos indicados, la vivienda se incrementa en el mismo período en un 84% (de 59.210 a 109.203 inmuebles) y el suelo urbanizado crece en un 178% (de 2.136 a 5.949 ha), podemos confirmar el fuerte desajuste que existe entre estas variables. El área urbana se ha consolidado como un conjunto que ha progresado paulatinamente para alcanzar los 200.000 habitantes, si bien el crecimiento urbanístico que ha tenido no ha sido acorde a dicha dimensión, ya que las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente (en ratios de entre cuatro y ocho veces superiores a las de la población).

Pero, por otro lado, en segundo lugar, debemos considerar la diferencia que manifiesta la ciudad central respecto al resto de espacios del área urbana en este proceso. Mientras que el municipio de Burgos pasa de apenas 156.000 habitantes a 176.000 entre 1981 y 2020 (e incluso pierde algo más de 1.000 habitantes en la última década), los municipios del área urbana crecen desde 6.789 a casi 25.000 habitantes. La ciudad incrementa su conjunto demográfico en un 12% y el resto del área urbana crece de forma relativa mucho más intensa (un 266% sobre el valor inicial). En las otras variables el cambio es aún más notable, ya que, mientras el incremento de viviendas y suelo urbanizado en la ciudad es del 75% y 83%, respectivamente (Burgos pasa de 51.000 a 90.000 viviendas y de 1.800 a 3.400 ha de espacios urbanos), en el resto del área urbana se alcanzan valores relativos mucho más intensos (los municipios del área urbana crecen de apenas 7.000 viviendas a más de 18.000, casi un 150%, e incrementan el suelo urbanizado de 260 a más de 2.500 ha, con una ratio de crecimiento cercana a diez veces el punto de partida).

Estas cifras indican cómo el área urbana se forma durante las últimas cuatro décadas y, esencialmente, durante la conocida década del urbanismo expansivo (entre 1997 y 2007), cuando estos municipios duplican su población y albergan el crecimiento superficial e inmobiliario más fuerte. Como consecuencia de estos procesos, la ciudad de Burgos ha descendido notablemente en su peso porcentual sobre el conjunto del área urbana, ya que el resto de municipios han crecido con más intensidad. En concreto, la ciudad pasa del 96 al 87% en cuanto a volumen demográfico; del 87 al 83% en cuanto a vivienda, y del 87 al 58% en lo que se refiere a suelo urbanizado. Es en esta última variable donde con más fuerza se aprecia el crecimiento de los municipios del entorno, que conforman la expansión del área urbana.

En efecto, Burgos ha consolidado durante estos últimos años un área urbana de formación reciente, pero en la que se presenta un crecimiento discontinuo, fragmentado y desigual en su evolución. Mientras que el área de influencia se extiende por un amplio conjunto de cerca de cuarenta municipios cercanos a la ciudad, la verdadera área urbana, en la que se aprecia realmente el impacto de este crecimiento, se limita a una veintena de municipios más cercanos y en los que se ha experimentado directamente esta transformación. Tal y como se puede ver en el mapa, la extensión del área urbana sigue los

ejes de las principales vías de comunicación, desarrollando el impacto de la urbanización hasta Merindad de Río Ubierna, por el norte, en el eje de la carretera de Santander; hasta Valdorros, por el sur, en el eje de la carretera de Madrid; hasta Arlanzón, por el este, en el eje de la carretera de Logroño, y hasta Estépar, por el oeste, en el eje de la carretera de Valladolid. En este entorno hay 8 municipios con más de 1.000 habitantes que concentran la extensión más clara de la ciudad. Se trata de Alfoz de Quintanaduénas (con algo más de 2.000 habitantes, el más grande del entorno urbano), Villagonzalo Pedernales, Arcos, Merindad de Río Ubierna, Villalbilla de Burgos, Ibeas de Juarros, Cardenadijo y Cardenajimeno. La influencia urbana se extiende a otra quincena de municipios, con población entre 200 y 500 habitantes y en los que también se aprecian dinámicas de urbanización recientes significativas, con clara extensión del proceso de expansión urbana.

TABLA I. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN (NÚMERO DE HABITANTES), EL PARQUE INMOBILIARIO (NÚMERO DE VIVIENDAS) Y LA SUPERFICIE URBANIZADA (HECTÁREAS DE SUELO ARTIFICIALIZADO) EN EL ÁREA URBANA DE BURGOS (1981-2020)

Población (número de habitantes)	1981	1991	2001	2008	2020
Total área urbana	163.238	170.029	181.870	198.828	201.297
Municipio central	156.449	160.278	166.187	177.879	176.418
Resto municipios	6.789	9.751	15.683	20.949	24.879
% ciudad central	95,84%	94,27%	91,38%	89,46%	87,64%
% resto área urbana	4,16%	5,73%	8,62%	10,54%	12,36%
Evolución total área urbana (1981 = 100)	100%	104,16%	111,41%	121,80%	123,32%
Evolución ciudad central (1981 = 100)	100%	102,45%	106,22%	113,70%	112,76%
Evolución resto área urbana (1981 = 100)	100%	143,63%	231,01%	308,57%	366,46%
Vivienda (número de viviendas)	1981	1991	2001	2008	2018
Total área urbana	59.210	69.334	86.430	99.645	109.203
Municipio central	51.853	60.779	75.673	83.945	90.849
Resto municipios	7.357	8.555	10.757	15.700	18.354
% ciudad central	87,57%	87,66%	87,55%	84,24%	83,19%
% resto área urbana	12,43%	12,34%	12,45%	15,76%	16,81%
Evolución total área urbana (1981 = 100)	100%	117,10%	145,97%	168,29%	184,43%

Evolución ciudad central (1981 = 100)	100%	117,21%	145,94%	161,89%	175,20%
Evolución resto área urbana (1981 = 100)	100%	116,28%	146,21%	213,40%	249,48%
Superficie urbanizada (ha)					
1981	1990	2000	2006	2018	
Total área urbana	2.136	2.545	3.237	3.547	5.949
Municipio central	1.876	2.073	2.493	2.723	3.436
Resto municipios	260	472	744	824	2.513
% ciudad central	87,83%	81,45%	77,02%	76,77%	57,76%
% resto área urbana	12,17%	18,55%	22,98%	23,23%	42,24%
Evolución total área urbana (1981 = 100)	100%	119,15%	151,54%	166,06%	278,51%
Evolución ciudad central (1981 = 100)	100%	110,50%	132,89%	145,15%	183,16%
Evolución resto área urbana (1981 = 100)	100%	181,54%	286,15%	316,92%	966,54%

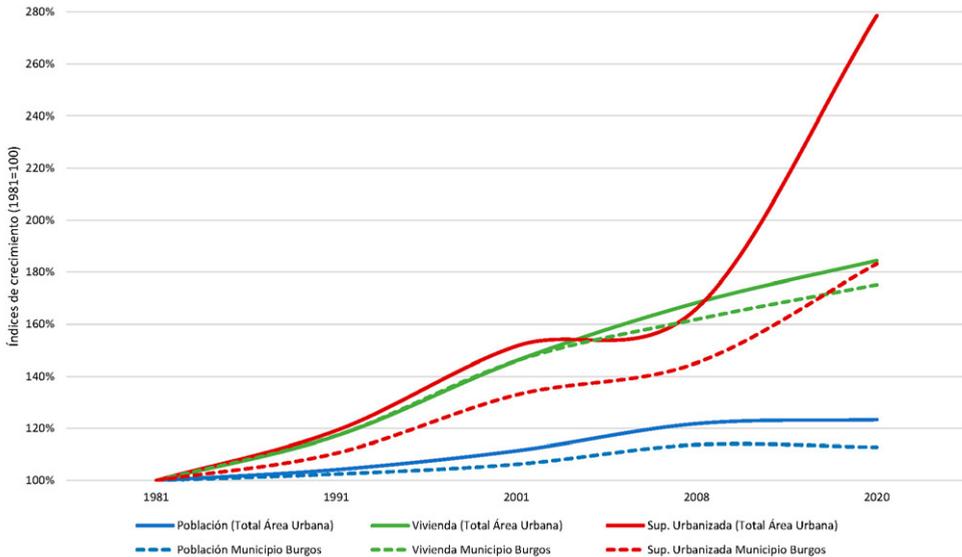
Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2020; Estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Ayuntamiento de Burgos e IGN (Superficies de Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover (CLC) (1990, 2000, 2006 y 2018); elaboración propia.

En este conjunto de apenas veinte municipios se agrupa el impacto más relevante de la dinámica urbanizadora y vive el grueso de los 25.000 habitantes del área urbana que se añaden a los de la ciudad principal. Sin embargo, tal y como se indicaba, el crecimiento y la expansión urbana reciente en estos ámbitos no son continuos ni en modo alguno homogéneos. Predomina una configuración urbana difusa, con pautas de urbanización fragmentadas. En la mayoría de los casos se han ido desarrollando sectores de suelo urbanizable de pequeñas dimensiones, de entre 2 y 5 ha, con capacidad para entre 50 y 200 viviendas. Pero se han generado también grandes bolsas de suelo urbanizable desde 20 a más de 150 ha de superficie, en extensos conjuntos para miles de viviendas. Entre estas, cabe destacar los sectores de Villas del Arlanzón, en Villalbilla de Burgos (cerca de 120 ha y capacidad para más de 3.000 viviendas); Golf Saldaña, en Saldaña de Burgos (150 ha y cerca de 800 viviendas); nuevos urbanizables en Cardeñajimeno (en torno a 40 ha y más de 700 viviendas), Cardeñadizo (20 ha, 300 viviendas) o Carcedo de Burgos (30 ha, 600 viviendas), y la urbanización Soto del Real, en Buniel (un residencial de más de 1.600 viviendas en 50 ha de suelo urbanizable). Muchos de estos sectores se han urbanizado, sumando espacio artificializado a la extensión del área urbana, pero no se

han edificado en su mayor parte, generando espacios con problemas de accesibilidad y falta de dotaciones.

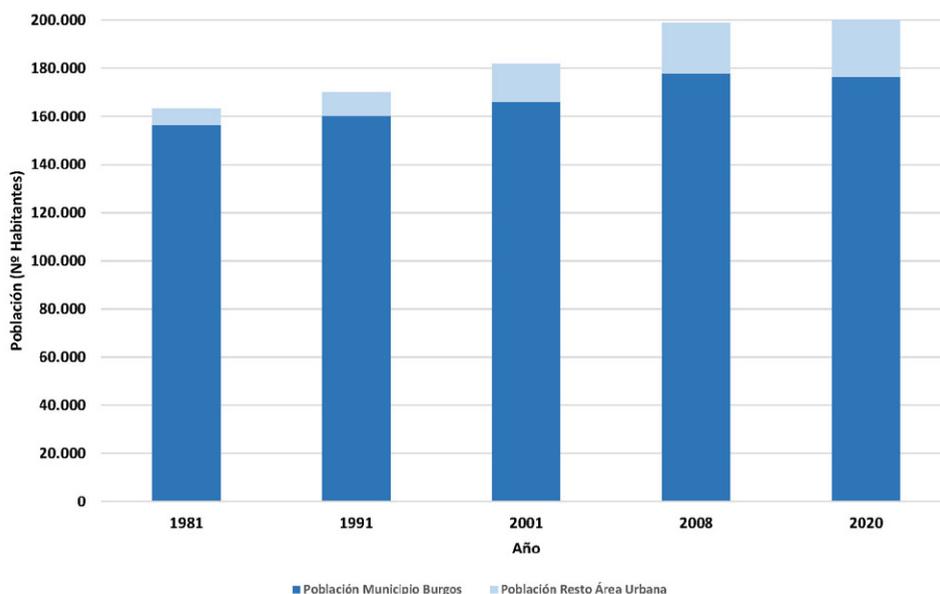
Quizá el principal ejemplo de esta tendencia se encuentra en la referida urbanización de Soto del Real, en Buniel, que ha dejado un fantasmagórico paisaje urbano en la periferia de la ciudad con más de 300 viviendas abandonadas, a medio edificar, y un gigantesco sector urbanizado que se deteriora tras una década sin mantenimiento alguno como consecuencia de su abandono tras la quiebra de la promotora (FADESA) (figura 7). Un problema similar, aunque en este caso sin esqueletos de edificaciones paralizadas, se reproduce en Villas del Arlanzón (Villalbilla de Burgos), un sector en el que apenas se ha edificado un 10% de su capacidad y que mantiene un amplio conjunto de calles urbanizadas, parques y espacios públicos sin uso y en deterioro constante (figura 8). La realidad es que el paisaje urbano que se configura en la expansión de la ciudad hacia su área urbana es, efectivamente, fragmentado, pero no solo por la referida discontinuidad en la urbanización y el diverso grado de ejecución de las promociones residenciales.

FIGURA 2. ÍNDICES DE CRECIMIENTO DE POBLACIÓN, VIVIENDA Y SUELO URBANIZADO EN EL ÁREA URBANA DE BURGOS (1981-2020)



Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2020; Estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Ayuntamiento de Burgos e IGN (Superficies de Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover (CLC) (1990, 2000, 2006 y 2018); elaboración propia.

FIGURA 3. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO (N.º DE HABITANTES)
EN EL ÁREA URBANA DE BURGOS (1981-2020)

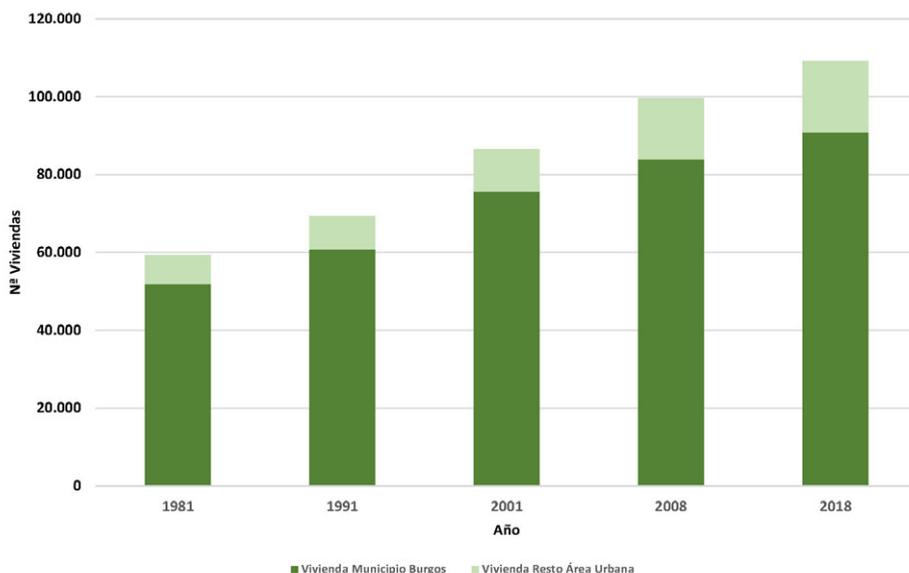


Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2020; Estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Ayuntamiento de Burgos e IGN (Superficies de Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover (CLC) (1990, 2000, 2006 y 2018); elaboración propia.

También se aprecia este aspecto en otros usos que han ido extendiéndose desde Burgos hacia su entorno, como es el caso de la actividad industrial. La presencia de fábricas y la identidad industrial en la ciudad han sido una constante durante los últimos cincuenta años, desde su declaración como polo de promoción y desarrollo industrial en los años sesenta. De hecho, Burgos se ha consolidado como una de las principales áreas urbanas del país en términos productivos. Actualmente, operan en la ciudad más de 600 empresas industriales, con cerca de 20.000 trabajadores, y el suelo industrial alcanza una superficie superior a las 2.200 ha. Si demográficamente la ciudad se posiciona en el puesto 35 en el sistema urbano nacional, las cifras industriales la sitúan como el décimo centro productivo del país en suelo urbanizado y el duodécimo en empleo industrial. Relativizando estos valores, el impacto proporcional de la actividad secundaria en el área urbana es muy alto. Con 112 m² de suelo industrial por habitante, es la segunda ciudad española en esta ratio; la tercera en empleo industrial por cada 1.000 habitantes (97), la cuarta en proporción de suelo industrial sobre el total urbanizado (36,9%) y la quinta en porcentaje de población activa industrial (20,67%). La ciudad agrupa más del 25% del empleo industrial de Castilla y León, en sus polígonos están instaladas cerca de la mitad de las grandes empresas de

la región, se genera el 30% de las exportaciones de la comunidad autónoma y la producción industrial implica más del 30% del valor agregado bruto (VAB). Tal y como puede apreciarse, Burgos mantiene un definido y acusado perfil industrial, lo que se ha plasmado lógicamente en el territorio y en la expansión y configuración de su área urbana en estos últimos años (Andrés, 2020; Andrés *et al.*, 2018).

FIGURA 4. CRECIMIENTO INMOBILIARIO (N.º DE VIVIENDAS)
EN EL ÁREA URBANA DE BURGOS (1981-2018)

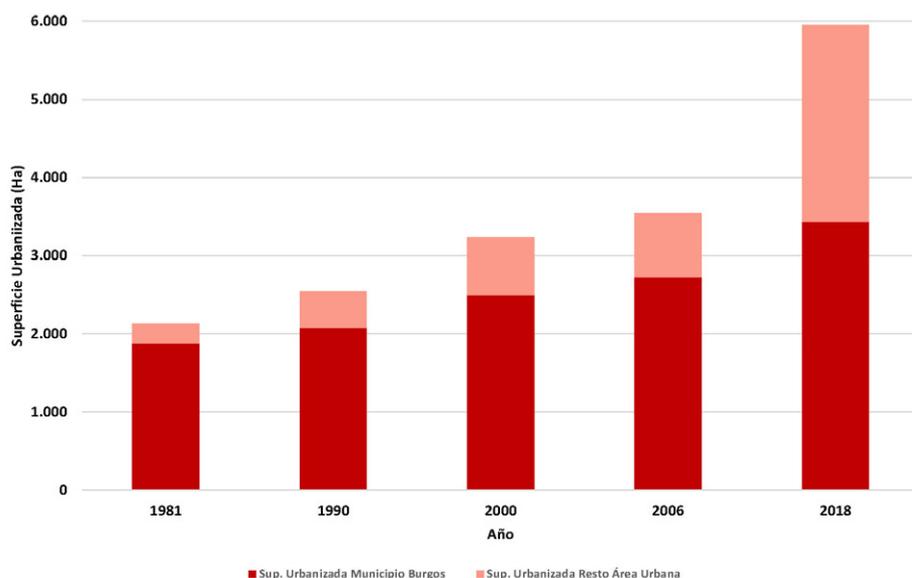


Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2020; Estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Ayuntamiento de Burgos e IGN (Superficies de Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover (CLC) (1990, 2000, 2006 y 2018); elaboración propia.

Y al igual que ha ocurrido en la expansión residencial, el área urbana industrial se ha desarrollado de forma selectiva. En este caso, la expansión de la industria hacia las áreas de influencia de la ciudad no hace sino extender los principales ámbitos industriales de Burgos. Como podemos ver en la figura 9, la ciudad tiene tres grandes áreas industriales: Gamonal, Villalonquéjar y Monte de la Abadesa; y la industria en los municipios del entorno prolonga la relevancia de estos tres grandes conjuntos. El polígono de Villalonquéjar extiende su influencia hacia los municipios de Quintanadueñas, Quintanilla Vi- var, Quintanaortuño y Merindad de Río Ubierna; el de Gamonal-Villafría se refleja con actividad hacia Rubena y Cardeñajimeno, y, finalmente, el área del Monte de la Abadesa se prolonga claramente en el eje de los municipios del sur (Villagonzalo Pedernales, Vi-

llariego, Sarracín, Saldaña, Modúbar de la Emparedada, Cogollos, Madrigal del Monte y Madrigalejo del Monte). Además, en algunos otros municipios cercanos o colindantes, como Villalbilla de Burgos, Arcos o Cardeñadizo, se aprecia igualmente la influencia de la actividad industrial como consecuencia de la cercanía de la ciudad.

FIGURA 5. CRECIMIENTO DEL SUELO URBANIZADO EN EL ÁREA URBANA DE BURGOS (1981-2018)

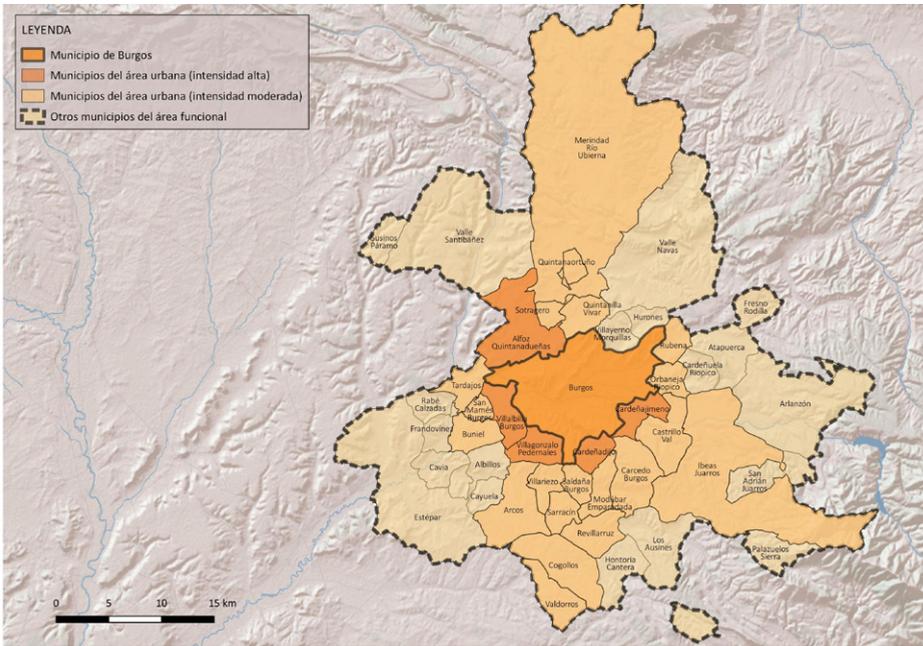


Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2020; Estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Ayuntamiento de Burgos e IGN (Superficies de Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover (CLC) (1990, 2000, 2006 y 2018); elaboración propia.

En todos estos municipios existen áreas industriales o polígonos ya urbanizados o en curso de urbanización, con fábricas que operan en el área urbana, o, en su caso, se han clasificado bolsas de suelo en el planeamiento urbano que ordenan la importancia de la industria en este entorno. Actualmente existen 28 polígonos, áreas o espacios industriales operativos. El mapa muestra claramente el modo en el que la industria se ha ido consolidando alrededor de la ciudad y se está extendiendo en estos últimos años a todos estos municipios colindantes. Como ya se ha indicado, la superficie industrial del área urbana supera las 2.200 ha, si bien esta cifra se incrementa notablemente si tenemos en cuenta los ámbitos en proceso de urbanización y los sectores industriales clasificados como suelo urbanizable en el planeamiento vigente (36 sectores que suman casi 775 ha más a los polígonos ya existentes). De este modo, el impacto territorial de los suelos in-

dustriales en el área urbana —suelo industrial urbanizado, en urbanización y clasificado en el planeamiento vigente— asciende hasta cerca de las 3.200 ha.

FIGURA 6. MAPA DE LOCALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL ÁREA URBANA DE BURGOS



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Ayuntamiento de Burgos e Instituto Geográfico Nacional; elaboración propia.

FIGURA 7. LOCALIZACIÓN E IMÁGENES DE LA URBANIZACIÓN SOTO DEL REAL (BUNIEL, BURGOS)



Fuente: El Confidencial y Google Imágenes.

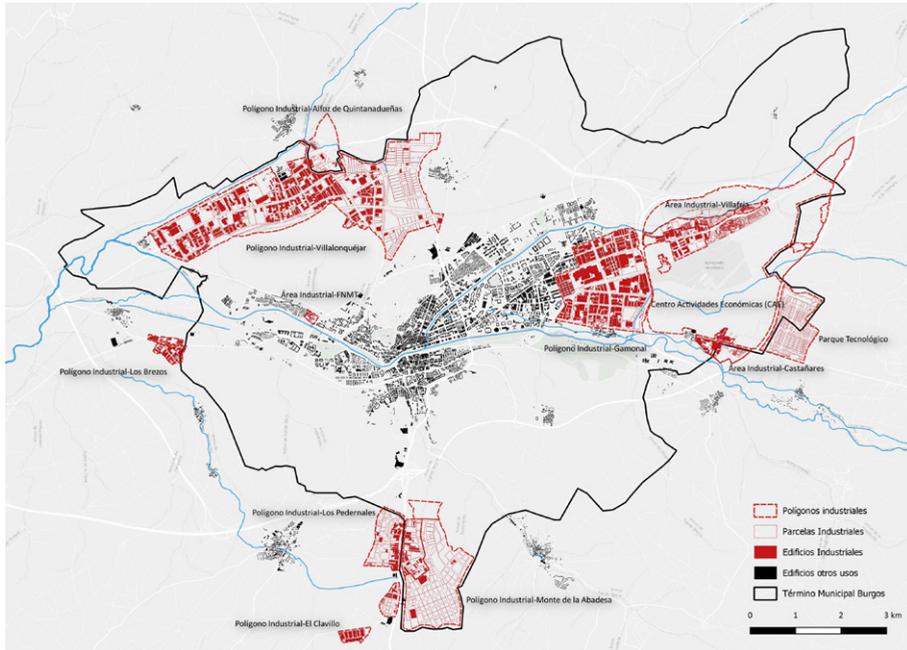
FIGURA 8. VISTAS GENERALES DE LA URBANIZACIÓN PERIFÉRICA DISCONTINUA Y PARCIALMENTE DESOCUPADA EN EL ÁREA URBANA DE BURGOS. SECTOR VILLAS DEL ARLANZÓN (VILLALBILLA DE BURGOS)



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales del Ayuntamiento de Burgos (<http://ide.ayto-burgos.es/>) y Google Earth.

Estas cifras son indicativas del significado que tiene la actividad productiva en Burgos y de la considerable relevancia que tienen los espacios industriales en el área urbana. De hecho, si atendemos a la distribución de la superficie urbanizada del conjunto del área por usos, las más de 2.200 ha de espacios industriales se emparejan con el uso residencial (que alberga una superficie similar, superior a las 2.000 ha), quedando el resto del suelo ocupado por espacios verdes urbanos (cerca de 500 ha), infraestructuras (en torno a 600 ha) y otros usos (700 ha). Como podemos ver, las cifras y el análisis de este territorio indican que se trata de un área urbana industrial de carácter dinámico, con un crecimiento demográfico moderado y unas pautas de expansión residencial fragmentada, discontinua y desigual. Es interesante analizar la correspondencia que esta situación tiene con la planificación urbana, estudiando la ordenación que ha previsto el planeamiento vigente en relación con estas transformaciones recientes.

FIGURA 9. PRINCIPALES ESPACIOS Y POLÍGONOS INDUSTRIALES EN LA CIUDAD DE BURGOS Y SUS MUNICIPIOS COLINDANTES EN EL ÁREA URBANA



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Ayuntamiento de Burgos e Instituto Geográfico Nacional; elaboración propia.

FIGURA 10. EXPANSIÓN DEL ESPACIO INDUSTRIAL DE LA CIUDAD DE BURGOS HACIA LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA URBANA. POLÍGONO INDUSTRIAL MONTE DE LA ABADESA (VILLAGONZALO PEDERNALES) Y POLÍGONO INDUSTRIAL LOS BREZOS (VILLALBILLA DE BURGOS)



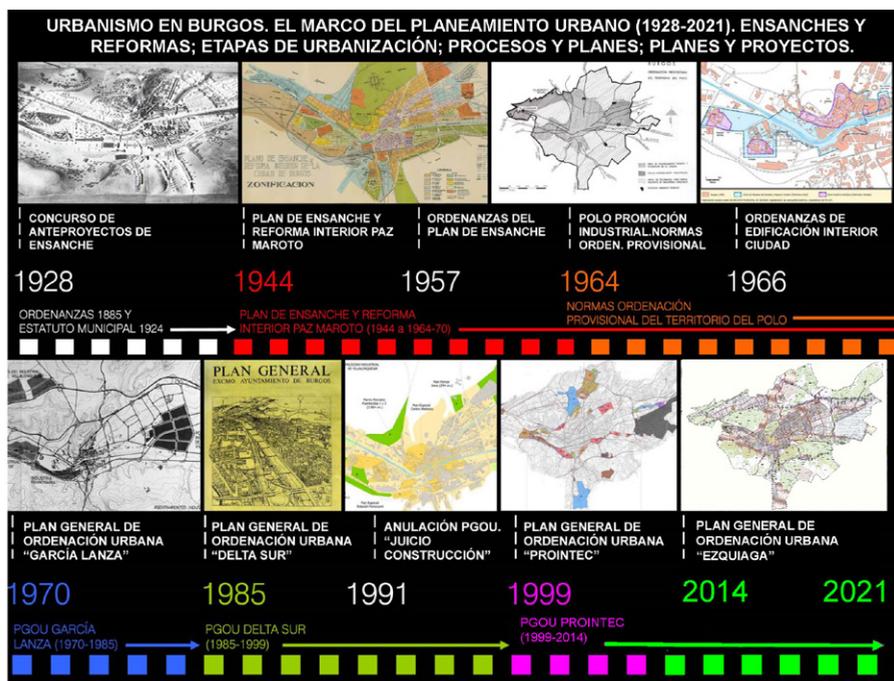


Fuente: Fotografías del autor; elaboración propia.

4. El marco del planeamiento urbano: de la teoría del modelo de ciudad sostenible a la realidad del crecimiento inmobiliario masivo

El planeamiento en la ciudad de Burgos reproduce fielmente la secuencia de planes de ordenación urbanística que se han ido sucediendo de forma prototípica en la mayor parte de ciudades de tamaño medio en España. La idea inicial de la necesidad de regular el crecimiento urbano surge durante el primer tercio del siglo XX, sobre la base de las primitivas ordenanzas municipales que venían aplicándose desde 1885 en función de las reglas básicas del ancho de calle y la altura del edificio. La filosofía del ensanche de las poblaciones no fructifica hasta bien avanzada la década de los años veinte, como en otras ciudades que en ese momento no presentan el suficiente dinamismo como para extender con intensidad sus centros históricos. Siguiendo las pautas impuestas por el contexto de la ciudad española en aquel momento (problema de la vivienda obrera, legislación sobre casas baratas, Estatuto Municipal...), en 1928 se convoca el Concurso de Anteproyectos de Ensanche. El sentido de este primer Plan de Ensanche será el de ordenar el primer crecimiento de la ciudad, más allá de la tradicional huella del conjunto histórico y sus primeros barrios obreros surgidos sobre los antiguos arrabales de las puertas de origen medieval. Pero el Plan de Ensanche se dilatará considerablemente y no se aprobará hasta 1944, retrasándose la aplicación real de sus ordenanzas hasta 1957. En ese escenario, la ciudad había alcanzado ya los 80.000 habitantes y superaba las 20.000 viviendas. Se abría la primera gran etapa de crecimiento que arrancaba con la aprobación de la nueva Ley del Suelo y la obligación de redactar planes de ordenación municipal (Andrés, 1999; 2004).

FIGURA 11. EL MARCO DEL PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE BURGOS (1928-2021). UN SIGLO DE URBANISMO Y PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD



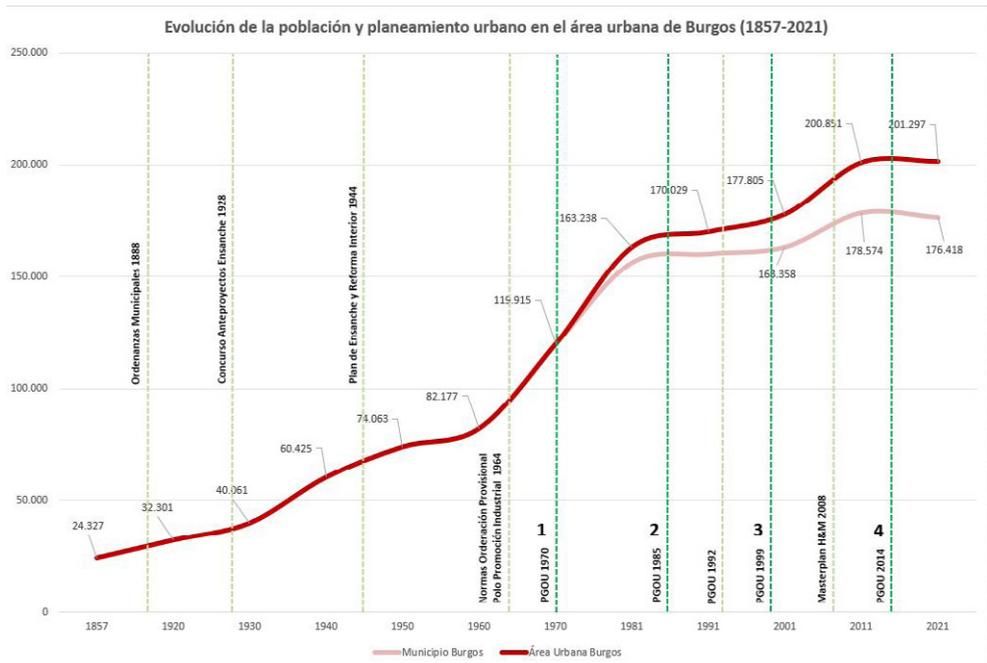
Fuente: Ayuntamiento de Burgos y Archivo Municipal de Burgos; elaboración propia.

En Burgos, la anexión del municipio vecino de Gamonal en 1955 y la declaración de la ciudad como polo de promoción industrial en 1964 marcaron el arranque de la primera gran transformación urbana, que se desarrollaría, como se ha comentado, durante las dos siguientes décadas. Las Normas de Ordenación Provisional del Territorio del Polo, de 1964, fueron el antecedente del primer PGOU, el Plan García Lanza, que se aprobó en 1970, cuando la ciudad rozaba ya los 120.000 habitantes. Ese primer PGOU sería el Plan del Desarrollismo, conceptualizado para una gran ciudad que se pensaba en clave de las fuertes previsiones de expansión de aquel período. El documento planteaba 35 unidades residenciales, con más de 100.000 viviendas, para una ciudad que se pretendía extender al horizonte de los 311.000 habitantes. La gestión de aquel crecimiento significó un primer desajuste del planeamiento y la evolución urbanística, ya que durante la vigencia de este primer PGOU, entre 1970 y 1985, se construyeron 11.500 viviendas y se alcanzó un conjunto de en torno a los 165.000 habitantes —muy lejos del modelo previsto—. El plan fue muy desigual en la aplicación de sus determinaciones y consolidó esencialmente la estructura de ciudad anterior que se había ido construyendo durante la posguerra y los primeros años del desarrollismo, con la vigencia del Ensanche. Se iniciaba, así, una disimetría entre

lo previsto en las normas de ordenación y la evolución urbana, que debemos considerar durante el período de transformaciones recientes que estamos analizando.

Tal y como muestran las figuras 11 y 12, desde aquel momento, en las últimas cuatro décadas, la ciudad ha tenido otros tres planes de ordenación municipal. Tras el primer plan del desarrollo, llegó el PGOU de la democracia, el Plan Delta Sur, aprobado en 1985. Este plan fue anulado por el Tribunal Supremo en 1991 y tuvo que ser aprobado de nuevo en 1992, encargándose enseguida la redacción de otro nuevo documento que finalmente se aprobaría en 1999. Por ello, su vigencia quedó comprometida y sus determinaciones tuvieron igualmente una aplicación muy fragmentada y desigual. El plan tenía capacidad residencial para 20.000 viviendas nuevas (12.000 de suelo urbano no consolidado y 8.000 de urbanizable), pero su ejecución al final de su vigencia, en la década de los noventa, no alcanzó el 50% de lo previsto. El plan consideraba estratégicamente la necesidad de reequilibrar la ciudad hacia el oeste y matizar el fuerte crecimiento de las décadas precedentes hacia el municipio de Gamonal. Aunque dicho precepto no se consiguió como tal, ya que la ciudad continuó extendiéndose hacia el este, en el valle del río Arlanzón, sí se intensificó el proceso de reforma interior (6.500 viviendas edificadas), y se contuvo la expansión en nuevos urbanizables (3.300 viviendas).

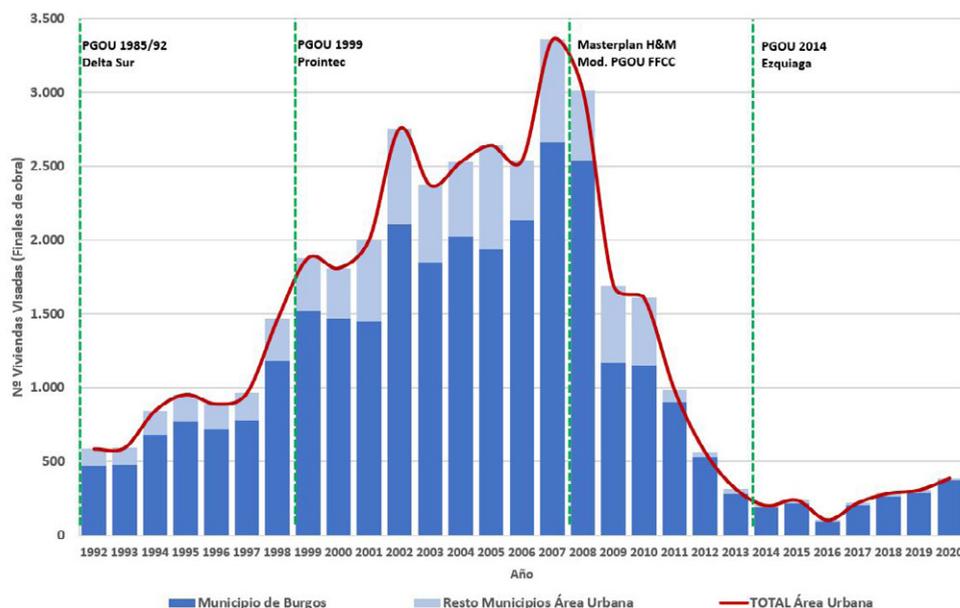
FIGURA 12. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE BURGOS Y SU ÁREA URBANA (1857-2021)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ayuntamiento de Burgos; elaboración propia.

Precisamente, el gráfico de la figura 13 muestra la correlación entre el planeamiento urbano general y la construcción anual de viviendas, y en esta representación podemos observar cómo durante la vigencia del Plan de 1985 se mantuvo una tónica moderada en la construcción, que se precipitó durante los últimos años de su vigencia, ya en el contexto de la redacción del nuevo plan y en el momento en el que se abría en España el marco de un nuevo urbanismo liberalizador con las nuevas leyes del suelo. Entre 1993 y 1997 se pasó de apenas 500 viviendas por año a duplicarse esta cifra y en 1998 se rondaron ya los 1.500 inmuebles terminados. Se abría la fase de expansión urbanística que debía regular el siguiente plan, aprobado en 1999.

FIGURA 13. EL CRECIMIENTO DEL PARQUE INMOBILIARIO Y EL PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE BURGOS Y SU ÁREA URBANA (1992-2020)



Fuente: Colegio Oficial de Arquitectos de Burgos (Coaburgos), Ayuntamiento de Burgos y Ministerio de Fomento; datos de 1992-1998 mediante estimación a partir del dato provincial y según ratios medias del período 2000-2020; elaboración propia.

Este tercer PGOU, conocido como Prointec, nació como un plan sin aportaciones relevantes en su estrategia de ciudad. Se configuró un documento que venía a recoger esencialmente propuestas, ideas y grandes líneas de los dos PGOU anteriores, sin un verdadero modelo urbano propio. Esta deficiencia se arrastró en su gestión y en sus aplicaciones, apreciándose enseguida que se trataba de un plan sin criterios definidos

para construir una ciudad equilibrada y con pautas de crecimiento estables y acordes a su realidad socioeconómica. Buena prueba de ello es que, durante sus primeros años de vigencia, en la fase más expansiva, entre 1999 y 2008, sufrió más de 150 modificaciones puntuales para ir incorporando problemas sobrevenidos, actuaciones que no habían sido consideradas y multitud de aspectos de gestión urbanística que precisaban solventarse. Tal y como se ve en el gráfico, en ese período el plan gestionó el crecimiento masivo de vivienda en la ciudad, en el período además en el que se iniciaba la verdadera expansión al área urbana, afectando a los municipios cercanos. Como hemos visto, durante aquella etapa de mayor intensidad del crecimiento, se construyeron en el área urbana 24.000 nuevas viviendas, de las que aproximadamente 20.000 correspondían al municipio de Burgos. De este paquete, gestionado durante la vigencia de este PGOU, cerca de 9.000 viviendas se efectuaron mediante intervenciones de reforma interior en suelo urbano no consolidado, y el resto, más de 11.000, en nuevos sectores que contribuyeron a ir extendiendo la ciudad, en una superficie superior a las 1.500 ha en apenas una década.

Este plan reguló tal crecimiento urbano que expandió la ciudad de forma dispersa y en un contexto en el que se había saltado ya a la extensión hacia los municipios del entorno. De las 1.500 viviendas por año de 1998 se pasó 2.000 viviendas en 2001 y se rebasó el umbral de las 2.500 en 2002. Ese ritmo se mantuvo de forma sostenida durante el siguiente quinquenio, siempre en torno a esa cifra anual, alcanzándose en 2007 las 3.300 viviendas terminadas en un solo año. En 2008 se redujo ligeramente ese número de inmuebles, bajando a 3.010 viviendas en ese año. Posteriormente, iniciada la fuerte crisis económica y financiera de ese momento, se redujo drásticamente la construcción hasta alcanzar en 2013, último año de vigencia del plan, apenas 300 viviendas anuales. En solo cinco años se redujo en diez veces el número de viviendas construidas por año, reproduciendo a escala municipal el vertiginoso desplome del mercado inmobiliario español. Como se aprecia, este PGOU tuvo en consecuencia dos fases de aplicación, definidas por un ritmo de crecimiento expansivo exponencial, entre 1999 y 2008, y una fase de crisis y reducción drástica de la actividad, entre 2009 y 2013.

Precisamente en el momento de ruptura de ambos períodos, en 2008, se puso de manifiesto la indefinición de este documento, al aprobarse una de las modificaciones puntuales de mayor calado: la modificación del PGOU de Burgos asociada a la Variante Ferroviaria. Dicha modificación era, en realidad, un nuevo plan, ya que la ciudad precisaba regularizar e incorporar a su planeamiento la solución definitiva adoptada para el desvío de las vías por el norte Burgos y la liberación de las 80 ha de suelo de los antiguos trazados ferroviarios urbanos. La modificación consistió, esencialmente, en asignar el aprovechamiento urbanístico adecuado a esos suelos liberados del antiguo uso ferroviario, para su incorporación a la ciudad como nuevos viarios, pero considerando su adscripción a nuevos sectores urbanísticos en los que generarían aprovechamientos lucrativos. Se trataba de una condición necesaria para garantizar la viabilidad económica de la operación ferroviaria, que de otro modo el Ayuntamiento no podría sufragar.

Esta transformación se aprobó mediante una modificación puntual del PGOU en 2008, con una afección notable a su filosofía y planteamiento, ya que modificaba multitud de aspectos del plan, afectando a toda la estructura de la ciudad, mediante la creación de la nueva avenida urbana, el bulvar, que la atravesaría en sentido este-oeste, afectando a la mayor parte de sus barrios. Esta modificación reconfiguró una decena de unidades de suelo urbano no consolidado, amplió cuatro sectores de suelo urbanizable y generó dos nuevos urbanizables más, en el entorno de la nueva estación del AVE y el ámbito del Encuentro, junto a las ampliaciones del polígono industrial de Villalonquéjar. Con tal intervención, se amplió de nuevo la capacidad para construir viviendas, ya que esta modificación afectó a un total de sectores con una carga superior a las 11.000 viviendas, de las que cerca de 6.000 eran de nueva clasificación por esta actuación. En un momento, el año 2008, en el que el mercado inmobiliario estaba desplomándose, el planeamiento municipal apostaba de nuevo por la extensión y garantizaba la posibilidad de disponer de suelos en expectativa de desarrollo con suficiente capacidad para albergar miles de nuevas viviendas en un contexto de severa crisis.

Estas actuaciones y el análisis de la gestión del PGOU de Burgos de 1999 vienen a poner de manifiesto una evidencia que se repite en el tiempo en la planificación española, de forma habitual en muchas otras ciudades. El planeamiento urbano está desacompañado de los ritmos reales de intervención en la ciudad y sus medidas llegan con retraso a la realidad urbana. La modificación del PGOU de 2008 se venía gestando desde 2005 y se había pensado en un contexto claramente expansivo y de fuerte transformación. Las 6.000 nuevas viviendas asociadas a los sectores del ferrocarril y la reorganización de la estructura urbana estaban ideadas en un momento en el que no se pensaba en clave de crisis ni de contención en el modelo de expansión. Sin embargo, cuando esta modificación se aprobó y entraron en vigor sus determinaciones, la realidad urbana ya era distinta y la previsión expansiva no encajaba con un contexto de fuerte retracción. En ese momento, a partir de 2009, surgía entonces la necesidad de pensar en otra ordenación, y se ideaba el encargo de un nuevo PGOU, que debía considerar entonces una ciudad más equilibrada, en crisis, donde ya no cabían la expansión generalizada y el modelo de crecimiento masivo.

En esta ocasión, ese plan, el PGOU vigente actualmente, fue aprobado en 2014, cuando claramente se mantenían la recesión y el contexto de estabilización tras la aguda crisis. Volviendo al gráfico que muestra el ritmo de la construcción de viviendas anual, podemos ver que en ese momento apenas se construyen 200 inmuebles por año en el conjunto del área urbana, siendo testimonial la presencia de construcciones en los municipios del entorno. Si en el período de expansión del plan anterior, entre 1999 y 2008, la construcción de viviendas en el área urbana es creciente y cobra protagonismo respecto a la ciudad, desde 2009 se desploma claramente el mercado inmobiliario del entorno urbano y las actuaciones se concentran prácticamente en exclusiva en el municipio de

Burgos. De hecho, durante los últimos diez años, en el alfoz de Burgos apenas se registran 20-30 viviendas por año, en promociones puntuales.

De manera que el nuevo PGOU, el Plan Ezquiaga, diseña una ciudad basada en un modelo de equilibrio y sostenibilidad urbana, ideado entre 2010 y 2014, y se aplica en un contexto durante los últimos años en los que se mantiene un escenario similar, con un bajo perfil del mercado inmobiliario (entre 200 y 300 viviendas por año, una cifra aún inferior a los inmuebles construidos durante la segunda mitad de los años ochenta y primeros años noventa). Esta parece ser la tónica dominante durante los últimos años y, aunque en el último lustro hay una cierta tendencia al alza de la construcción de viviendas, el ritmo del crecimiento masivo y la expansión urbana se han paralizado. Es aún precipitado analizar la ejecución de este plan vigente, pero sí podemos afirmar que, de nuevo, las previsiones de su modelo teórico de ciudad difieren de la realidad urbanística.

Cierto es que el plan preconiza en su memoria y sus planteamientos de ciudad un modelo equilibrado y sostenible, pero, sin embargo, mantiene en su normativa una intensa calificación de suelo con capacidad de carga para miles de viviendas. En un contexto en el que se aprecia tal contención y el modelo se ha construido diseñando una ciudad de crisis que pretende lograr la estabilización, el PGOU de 2014 vuelve a clasificar suelo para más de 32.000 viviendas en 30 sectores urbanizables con una superficie cercana a las 2.000 ha. Si a esto le sumamos la previsión de 7.600 nuevas viviendas en unidades de suelo urbano no consolidado, la previsión es que el PGOU diseña una ciudad en su horizonte de vigencia con capacidad de carga para cerca de 40.000 viviendas.

Sin embargo, lo cierto es que, desde 2010, momento en que comenzó a idearse este nuevo PGOU, el promedio de viviendas edificadas en Burgos no alcanza las 500 unidades anuales. Esto implica que, para cumplir sus previsiones de construcción de nuevas viviendas, el plan debería estar en vigor durante ochenta años. Evidentemente, el desajuste es manifiesto y se descubre que la planificación del plan es incoherente de nuevo con el contexto de la realidad urbana. La teoría indica que el PGOU está diseñado para dos cuatrienios de intervención, a lo sumo una década de actuaciones. Aun siguiendo la lógica temporal de la historia de los planes anteriores (1970-1985; 1985-1999; 1999-2014), vigentes en torno a quince años, la cifra total de viviendas que construir no alcanzaría las 10.000 unidades. Es más, tampoco considerando el promedio más optimista de la media más alta de la fase expansiva (2.000 viviendas por año entre 1998 y 2008) se alcanzaría de ninguna forma la cifra prevista de nuevos inmuebles.

Quiere esto decir que el planeamiento vigente vuelve a plantear un urbanismo expansivo desmesurado, centrado en el crecimiento y cautivo de la tendencia de los PGOU a la urbanización de nuevos espacios para la ciudad. Uno de los problemas que parece existir es que cada plan hereda lo no ejecutado del anterior y a ello suma otros sectores urbanizables de nueva planificación, con lo que en ningún momento se plantea realmente la contención en los crecimientos. Se trata, en realidad, de una suma de nuevos ámbitos para la ciudad que se viene acumulando desde que a media-

dos del siglo xx se diseñara el primer ensanche. Y a esta cuestión debemos sumarle, además, otro problema añadido en la gestión del crecimiento urbano: el de los proyectos sobrevenidos, que no estaban previstos en cada fase del urbanismo reciente. Tal y como ocurre con la operación ferroviaria, que se añade al PGOU con una gran modificación, la ciudad ha ido creciendo y transformándose en las dos últimas décadas con relevantes actuaciones no consideradas en cada momento por la planificación general. Es interesante reflexionar sobre estos proyectos urbanos, considerando los más relevantes que se han ido ejecutando desde el inicio del siglo xxi. El nuevo bulvar del ferrocarril, y su transformación urbanística asociada, es posiblemente el más importante de todos ellos, pero debemos mencionar también las infraestructuras, los equipamientos urbanos y los polígonos industriales, como parte de una estrategia de ciudad que ha ido construyendo el Burgos de este siglo xxi, más allá del modelo que establecía el urbanismo del planeamiento.

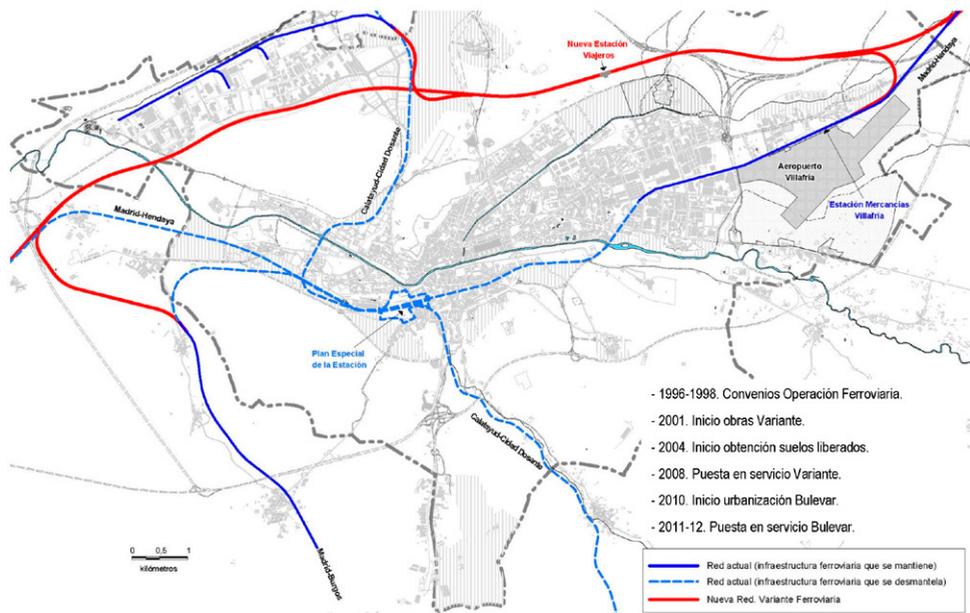
5. Las infraestructuras, los equipamientos y la actividad industrial como estrategia urbana: la ciudad del siglo xxi

En el año 2001 se aprobó el Plan Estratégico de Burgos 2001-2015, un documento que contenía la estrategia que la ciudad debía seguir para consolidarse como un núcleo urbano dinámico y competitivo en su planificación para el nuevo siglo. Este plan se revisó posteriormente y amplió su vigencia al año 2020, extendiendo, así, su horizonte y marcando la pauta de los proyectos tractores y proyectos estratégicos que la ciudad debía considerar para su progreso y dinamización. Muchos de estos proyectos no estaban adecuadamente considerados o ni siquiera mencionados en el planeamiento urbano vigente, por lo que han ido siendo necesarias las oportunas adaptaciones de este, en el sentido que se ha indicado. De entre todos ellos cabe mencionar esencialmente cuatro aspectos básicos que definen la estrategia urbana de la ciudad durante los últimos años: por un lado, el referido proyecto de la transformación de la red arterial ferroviaria de Burgos, con la desafectación y liberación del uso ferroviario de los antiguos trazados de tres líneas férreas; por otro lado, la mejora de otros sistemas infraestructurales de transporte (rondas de circunvalación y aeropuerto); en tercer lugar, la ampliación y dotación de nuevos espacios industriales cualificados (Parque Tecnológico, Puerto Seco y Centro de Actividades Económicas), y, finalmente, la construcción de nuevos equipamientos públicos para mejorar la prestación de servicios (Andrés López, 2008).

Todos estos proyectos han tenido una especial relevancia en la estructura urbana por generar nuevos elementos clave en su composición y alterar su morfología y su funcionalidad. Posiblemente, el que mayor impacto general ha causado ha sido el de la transformación de los antiguos espacios del ferrocarril. En Burgos, la solución definitiva

a la controvertida falta de integración del tren en la ciudad se ha dado recientemente mediante la intervención conocida popularmente como «desvío del ferrocarril». Se trata de una intervención consistente en el desmantelamiento de las antiguas vías que atravesaban el núcleo urbano y la construcción de un nuevo trazado ferroviario que rodea por el norte el conjunto urbano con una longitud de 20,7 km. El proyecto se inició a mediados de la década de los noventa tras años de discusiones sobre el modelo soterramiento *versus* la idea del desvío, que finalmente terminó imponiéndose. En 1996 y 1998 se firmaron los convenios inter-Administraciones que dieron cobertura legal, jurídica, financiera y urbanística a la actuación. Tras el traslado de la antigua estación de mercancías al término de Villafraía, en 2001 comenzaron las obras de la nueva variante ferroviaria que, tras años de obras y un gran sobrecoste frente a lo previsto, entró en servicio en 2008. La operación se ha llevado a cabo mediante la creación de un consorcio municipal que ha asumido la gestión de una intervención que en su conjunto —nueva variante y nueva urbanización— ronda los 300 millones de euros de inversión.

FIGURA 14. LA TRANSFORMACIÓN DE LA RED FERROVIARIA EN LA CIUDAD DE BURGOS, 1996-2012



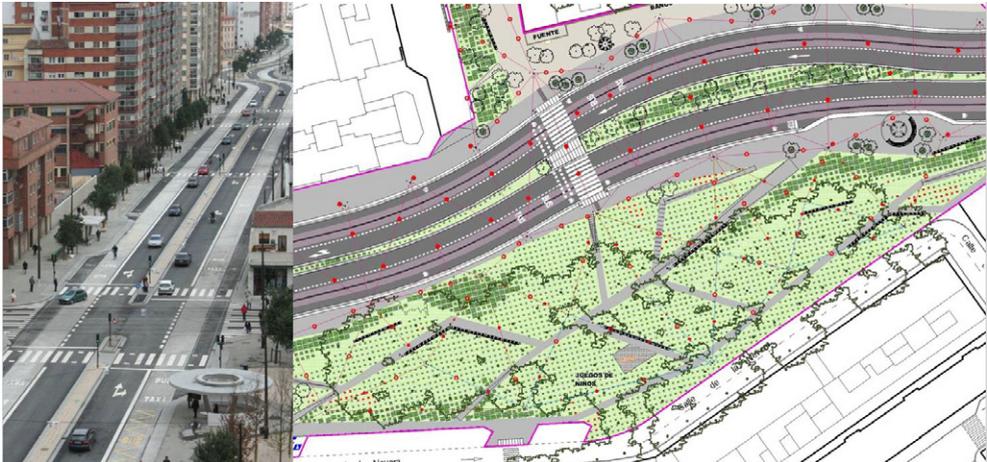
Fuente: Consorcio para la gestión de la variante ferroviaria de Burgos; elaboración propia.

Evidentemente, además de la influencia que el nuevo trazado tiene en la ciudad mediante la conexión con la red de alta velocidad y la construcción de una nueva estación ferroviaria, el impacto urbanístico ha sido de primera magnitud, al liberarse del antiguo

uso más de 80 ha de suelos correspondientes al ámbito de la antigua estación y las tres líneas férreas que coincidían en la ciudad: los trazados de los ferrocarriles Madrid-Hendaya, Madrid-Burgos y Calatayud-Cidad Dosante.

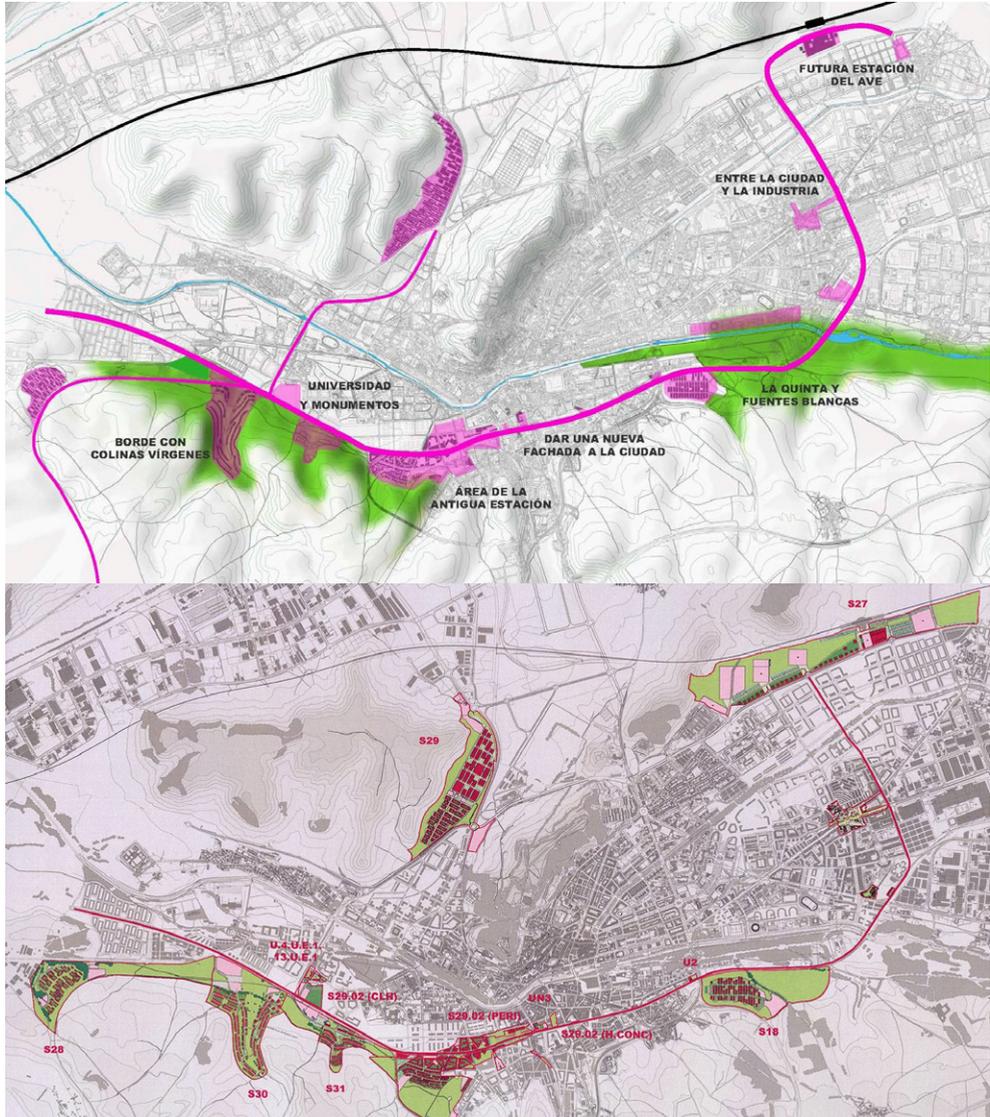
Estos suelos han quedado liberados para su urbanización y la construcción de una nueva avenida urbana —el bulevar del ferrocarril— que ha constituido un nuevo eje cívico urbano que atraviesa toda la ciudad en sentido longitudinal. El bulevar comenzó a urbanizarse en 2010 y en 2012 se pusieron en servicio los cinco primeros tramos de esta avenida con una longitud total prevista de 12 km (entre la nueva estación ferroviaria y el municipio colindante de Villalbilla de Burgos). Por el momento se han urbanizado 7 km que afectan a más de 470.000 m² de nueva urbanización, con una inversión cercana a los 65 millones de euros. El diseño de esta nueva vía urbana, con más de 4.000 nuevas plantaciones de vegetación y más de 2.000 nuevos puntos de luz singular colgada en catenarias que simulan los antiguos tendidos ferroviarios, ha sido desarrollado por el prestigioso estudio suizo Herzog & de Meuron. Mediante esta intervención, el bulevar ha permitido integrar y coser las dos partes de la ciudad que antes dividían las vías, conectando los barrios del sur de Burgos con el resto de la trama urbana. Y, al mismo tiempo, ha generado un nuevo eje de comunicaciones que ha reordenado la movilidad intraurbana y ha servido para vertebrar la ciudad y conectar los movimientos internos con los dos grandes anillos externos de las circunvalaciones.

FIGURA 15. EL NUEVO BULEVAR SOBRE LOS ANTIGUOS SUELOS LIBERADOS DEL USO FERROVIARIO EN BURGOS. VISTA GENERAL Y PLANTA DE URBANIZACIÓN



Fuente: Consorcio para la gestión de la variante ferroviaria de Burgos. Proyecto de urbanización del tramo 3 del Bulevar ferroviario y fotografía del autor. Elaboración propia.

FIGURA 16. EL NUEVO BULEVAR SOBRE LOS ANTIGUOS SUELOS LIBERADOS DEL USO FERROVIARIO EN BURGOS. PLANTEAMIENTO BÁSICO DEL DISEÑO URBANO Y ESQUEMA GENERAL DE ACTUACIONES EN SECTORES URBANÍSTICOS AFECTADOS



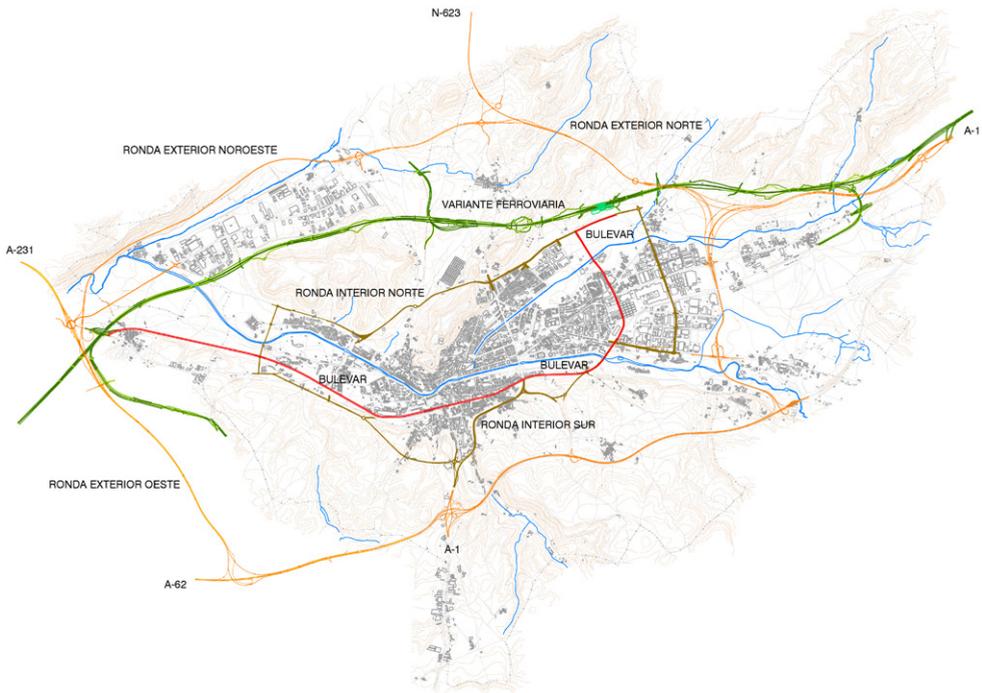
Fuente: Consorcio para la gestión de la variante ferroviaria de Burgos. Masterplan para Burgos (Herzog & de Meuron).

En esta materia, la ciudad ha avanzado también considerablemente en las últimas décadas mediante la urbanización de vías urbanas exteriores de alta capacidad, completando sus dos «anillos de ronda», tanto el exterior, de rango supramunicipal y vinculado

a otras Administraciones, como el interior, propiamente urbano, y de competencia directa municipal.

Respecto al anillo interior, previsto en el PGOU de 1999, el Ayuntamiento ha urbanizado y puesto en servicio la mayor parte de la Ronda Interior Norte. En diciembre del año 2006 se inauguró la nueva avenida Príncipes de Asturias, la parte de este viario que se corresponde con los sistemas generales VG-1 y VG-3, afectando a una nueva traza de 2,1 km. A partir de 2007, se abrió al uso público otro tramo de esta ronda, el que afecta a los sistemas generales VG-4 y VG-5, que cubre una longitud de otros 3 km, y su prolongación hacia el polígono industrial de Villalonquéjar —con 2,2 km y una inversión de 3,3 millones de euros—. Aunque todavía está pendiente la mayor parte de la Ronda Interior Sur y la conexión oeste, la ciudad dispone de cerca de 15 km de anillo interno de circunvalación, mediante el que por la zona norte urbana se conectan los dos grandes polígonos industriales.

FIGURA 17. CARRETERAS DE CIRCUNVALACIÓN Y ESTRUCTURA DE PRINCIPALES VIARIOS DE LA CIUDAD DE BURGOS. ANILLOS DE RONDA INTERIOR Y EXTERIOR Y NUEVO EJE CÍVICO (BULEVAR DEL FERROCARRIL)



Fuente: Infraestructura de datos espaciales del Ayuntamiento de Burgos; elaboración propia.

Respecto al anillo exterior, el avance ha sido aún más notable. Tras décadas sin actuaciones en este campo, desde finales de los años noventa se iniciaron las licitaciones oficiales para acometer las obras de urbanización de la carretera de circunvalación de Burgos (BU-30). La primera de todas las actuaciones en finalizarse fue la Ronda Oeste, en 2006, con un importe de 23,7 millones de euros y una longitud de 5,3 km. Este tramo conecta la autovía autonómica A-231 (Burgos-León) con las autovías estatales A-62 (Burgos-Portugal) y A-1 (Madrid-Burgos). El siguiente viario en entrar en funcionamiento fue la Ronda Norte de Burgos, mediante el que se conecta la carretera N-623 (Burgos-Santander) con la autovía A-1 —8,7 km—. Finalmente, el viario exterior que ha completado el trazado completo de la BU-30 es el de la denominada Ronda Noroeste, que ha conectado la referida carretera de Santander con la autovía A-231 hacia León —13 km—.

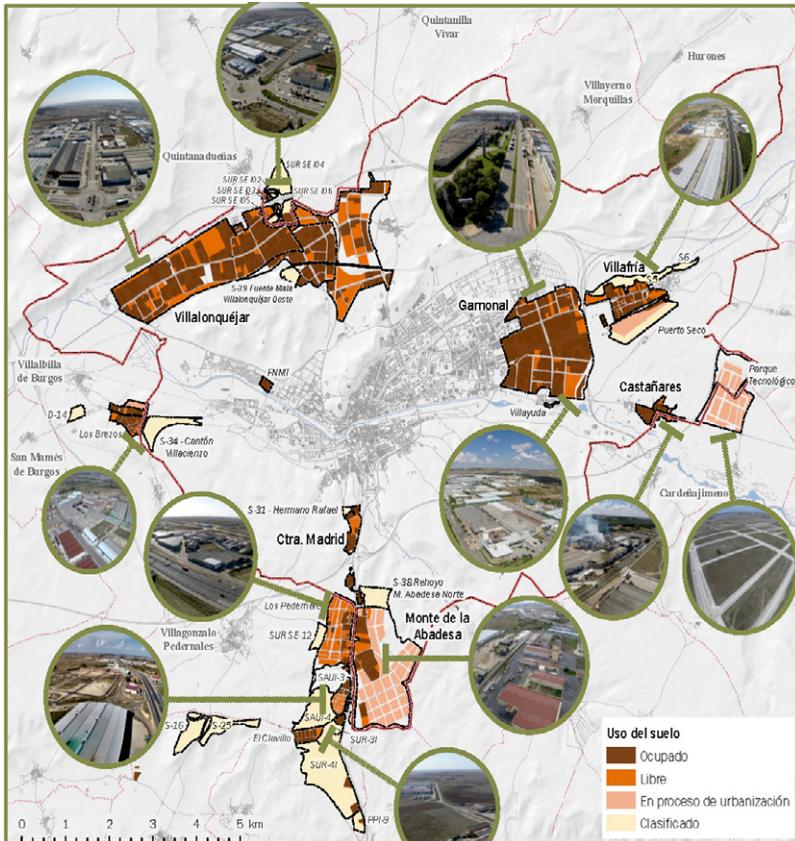
Con todas estas intervenciones, se ha realizado una actuación cercana a los 300 millones de euros de inversión y una longitud de 28 km de vías rápidas que han transformado la accesibilidad y el esquema de comunicaciones de la ciudad. La estructura del conjunto urbano ha quedado completamente reorganizada al abrirse en estos últimos años al mismo tiempo el anillo interior y el eje del bulvar, reconfigurándose la conectividad de todo el espacio urbano.

En el mismo sentido, cabe entenderse otro de los proyectos urbanos con incidencia en la transformación reciente de la ciudad: la puesta en servicio del aeropuerto de Burgos. La iniciativa para construir una nueva terminal de viajeros y urbanizar una pista para aeronaves de tamaño intermedio en el nuevo aeropuerto se inició en 2001, al publicarse por parte del Ministerio de Fomento la aprobación del plan director de esta infraestructura. En 2003 se aprobó el Plan Especial del Sistema General Aeroportuario para un conjunto de 226 hectáreas de superficie en el ámbito de Villafraja, junto a las antiguas instalaciones del histórico aeródromo militar y en las inmediaciones de la nueva estación ferroviaria de mercancías. Tras la puesta en marcha de esta iniciativa, desde 2006 se sucedieron las actuaciones, primero con la construcción del nuevo edificio de la terminal de viajeros, después con la urbanización de la nueva pista de vuelos de 2,1 km de longitud, y, finalmente, con la creación de los nuevos accesos al conjunto. En 2008 se inició la actividad, con la creación estimada de 150 empleos directos y cerca de 400 indirectos, y una inversión en torno a los 50 millones de euros. Tras una primera década de funcionamiento, la infraestructura no ha conseguido consolidarse, con cifras que no llegan a los 20.000 pasajeros/año en el mejor de los casos y una actividad testimonial en el tráfico de mercancías. Se ha desarrollado una apuesta por la mejora de las infraestructuras y la conectividad, pero el proyecto no ha conseguido definirse correctamente en su dimensión operativa.

Algo similar está ocurriendo en el tercero de los proyectos mencionados, el de la dotación de nuevo suelo industrial. Siguiendo las líneas definidas por la estrategia urbana, se ha planteado urbanizar nuevos polígonos industriales, un puerto seco, un centro de acti-

vidades económicas y un parque tecnológico. El nuevo suelo industrial sí se ha concretado en la urbanización de las fases III y IV del área de Villalonquéjar —que se ha convertido en un gran polígono industrial con más de 800 ha—, y en la creación de las referidas áreas industriales en los municipios del entorno. El puerto seco ha iniciado también su actividad mediante la constitución de la Sociedad Promotora Villafría Puerto Seco SA, dedicada a potenciar el entorno del aeropuerto y la estación de mercancías ferroviarias como gran centro de actividad productiva y de intercambios logísticos. En 2021 se han acometido las obras de ampliación del Centro de Transportes de la Aduana de Burgos, con una inversión cercana a los 7 millones de euros, lo que permitirá pasar de 300.000 a más de 500.000 m² de instalaciones logísticas junto a la terminal ferroviaria de mercancías.

FIGURA 18. PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN BURGOS. NUEVO SUELO INDUSTRIAL, PUERTO SECO DE VILLAFRÍA, PARQUE TECNOLÓGICO Y CENTRO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CAE)



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Ayuntamiento de Burgos, Archivo Municipal de Burgos y fotografías del autor; elaboración propia.

En el otro lado de la balanza, tanto el parque tecnológico, como el centro de actividades económicas llevan años atascados en trámites administrativos y urbanísticos sin conseguir su puesta en marcha. Ambos fueron tramitados al margen del PGOU, que no los había contemplado, como planes regionales de ámbito territorial (PRAT), afectando al municipio de Burgos y a distintos municipios del alfoz, colindantes con el espacio urbano. Aunque fueron aprobados inicialmente en 2005 y 2006, sufrieron diversos reverses judiciales y paralizaciones administrativas que los han abocado a la ralentización. El parque tecnológico, con cerca de 130 nuevas hectáreas, inició su urbanización y dibujó la estructura de los viales en el territorio, si bien fue paralizado por sentencia judicial —aunque en 2021 parecen reactivarse definitivamente las obras en la actuación—. El CAE, diseñado como un gran espacio de más de 600 ha de uso industrial, se presentó en la década pasada como el gran ámbito para el futuro de las actividades económicas de la ciudad, con una previsión de 12.500 nuevos empleos y la aspiración de captar plantas de producción, actividades logísticas y otros usos. Sin, embargo, este proyecto fue también anulado judicialmente y se está retomando su tramitación por parte del Ayuntamiento de Burgos, mediante una modificación del PGOU, para incluirlo en la ordenación únicamente de la ciudad —sin afectar a otros municipios—. Ambas actuaciones son estratégicas para el área urbana, ya que estas más de 700 ha de nuevos espacios industriales vendrían a completar el dinamismo del conjunto productivo.

Finalmente, además del suelo industrial, las infraestructuras y la transformación ferroviaria, cabe considerar el impacto reciente de otros equipamientos públicos, como el Complejo cultural de la Evolución Humana, vinculado a los yacimientos arqueológicos de Atapuerca. Se trata de un importante conjunto de tres grandes dotaciones para la ciudad que comenzó a gestarse en el año 1999, a partir de la importancia mundial del fenómeno Atapuerca y la idea de construir un museo en Burgos con los hallazgos más destacados de sus excavaciones (Andrés, 2000). El equipamiento se ha ubicado en un solar municipal de algo más de dos hectáreas, un espacio que ha estado durante décadas sin destino definido, pese a encontrarse en un magnífico emplazamiento (al sur del río Arlanzón, a apenas 500 m de la Catedral y el conjunto de calles del centro histórico). Se trata de un gran complejo cultural con el referente de Atapuerca como eje central, pero en este se han integrado, a su vez, otras dotaciones de gran relevancia para la ciudad y su proyección exterior. En concreto, el equipamiento se compone de tres piezas: el propio MEH, promovido y gestionado por la Junta de Castilla y León, el edificio del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana (CENIEH), constituido por un consorcio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Administración regional, y un Palacio de Congresos, Exposiciones y Auditorio (con sala principal de más de 1.500 butacas, otra secundaria de cerca de 700 y diversas salas polivalentes). Las obras de este gran complejo cultural, incluyendo estas tres piezas, se iniciaron entre 2004 y 2006. En 2009 comenzó su actividad el CENIEH, en 2010, el MEH, y en 2012, el Palacio de Congresos. La inversión total en este equipamiento cultural supera los 200 millones de

euros y ha generado una actuación urbana de profunda transformación del entorno del sur de la ciudad. El MEH se ha consolidado como un gran polo de atracción cultural con más de 350.000 visitas por año (650.000 en el conjunto del sistema Atapuerca).

FIGURA 19. VISTAS GENERALES DEL COMPLEJO CULTURAL DE ATAPUERCA. MUSEO DE LA EVOLUCIÓN HUMANA (MEH), CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN HUMANA (CENIEH) Y PALACIO DE CONGRESOS-AUDITORIO (FORUM EVOLUCIÓN)



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Ayuntamiento de Burgos, Google Imágenes y fotografías del autor; elaboración propia.

Todas estas intervenciones —las nuevas infraestructuras, los equipamientos y el suelo industrial— han supuesto un volumen de obra pública reciente que se acerca a los 2.000 millones de euros. Se trata de una cifra muy notable en un municipio con un presupuesto público de apenas 250 millones de euros anuales y en el que el incremento de la

licitación de obra pública en la primera década del siglo XXI fue superior al 300%. Pero, más allá de la magnitud económica, sin duda, lo más relevante es considerar la fuerte trascendencia y el impacto que estos proyectos han tenido en la morfología de la ciudad y en su estructura espacial (Andrés, 2008).

6. Conclusiones

Durante las últimas décadas, desde el arranque del período democrático, la ciudad de Burgos ha sufrido una intensa transformación urbanística que ha provocado notables cambios en su estructura urbana. Desde el final de la década de los ochenta, el crecimiento urbano se ha extendido a los municipios del entorno y se ha ido configurando una apreciable área urbana, en la que se identifica un crecimiento fragmentado y diferencial. La expansión residencial ha dejado evidencias de actuaciones mediante urbanizaciones aisladas que en muchos casos no se han ocupado y ofrecen un paisaje urbano inacabado y discontinuo. El uso industrial ha contribuido también a expandir el área urbana más allá de la ciudad tradicional. Los grandes polígonos urbanos se van extendiendo hacia el entorno y se configura un área urbana industrial que se identifica esencialmente en el eje norte-sur, siguiendo las principales vías de comunicación.

El impacto que han producido estos procesos es acusado territorialmente. El área urbana ha crecido de forma moderada en población (un 23%) entre 1981 y 2018. Sin embargo, el crecimiento inmobiliario en el mismo período es muy acusado, ya que se incrementa en más de un 80% el parque de viviendas precedente. Y, más aún, el consumo de suelo urbanizado es exponencial, puesto que el conjunto del área urbana se ha multiplicado prácticamente por dos veces y media su dimensión inicial. Las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente por encima de la evolución de la población, presentando ratios de entre cuatro y ocho veces superiores a las del crecimiento demográfico. Se puede hablar, por lo tanto, de una ciudad media industrial dinámica con un moderado crecimiento demográfico y una acusada expansión urbanizadora e inmobiliaria.

Durante la última década, como consecuencia de la crisis y el proceso de estabilización reciente, se aprecia una considerable ralentización en los crecimientos, habiéndose paralizado muchos de los proyectos de expansión urbana. Pero el modelo del planeamiento urbanístico no se ha modificado y se siguen planificando nuevos sectores de suelos urbanizables con capacidad para miles de viviendas que permiten continuar con una apuesta por la ciudad en constante crecimiento. El ejemplo de Burgos es significativo, como muestra del desajuste existente entre urbanismo y urbanización, planteando una falta de criterio claro en la apuesta por un modelo de ciudad más equilibrado y sostenible. Tal y como reflejan los datos, el consumo de suelo exponencial en las últimas décadas (6 de cada 10 ha urbanizadas en la ciudad corresponden a los últimos treinta

años) confirma la persistencia de un diseño urbano que apuesta por la extensión de la estructura de la ciudad hacia la periferia. Ello contrasta con el modelo histórico de ciudad media compacta y relativamente densa que había tenido la ciudad hasta el período reciente y ejemplifica este mismo proceso seguido en otras ciudades medias en España.

Se trata de un planteamiento urbanístico fragmentado y desajustado de la realidad social y económica del espacio urbano en cada fase reciente. La configuración interna de la ciudad media española en estas últimas décadas no explica crecimientos tan intensos de los inmuebles y la urbanización. En Burgos se aprecia claramente tal desajuste y a ello viene a sumarse la complejidad de los proyectos urbanos estratégicos (transformación ferroviaria, infraestructuras, suelo industrial y equipamientos culturales), gestionados al margen de las previsiones del PGOU. La idea de las funciones y la identidad de la ciudad queda comprometida doblemente: no se dispone de un modelo urbanístico acorde a las circunstancias del contexto reciente y, por otra parte, el territorio crece en virtud de actuaciones tractoras que se encajan en la planificación a medida que se van desarrollando, sin un programa específico de intervenciones adecuadamente escalonado y con estrategia de un crecimiento coordinado y periodificado. Los proyectos urbanos están descoordinados con el planeamiento, que, a su vez, presenta una dinámica desajustada de la verdadera evolución urbanizadora y el crecimiento inmobiliario.

La necesidad de una reflexión sobre la oportunidad de cambio de modelo resulta evidente. El planeamiento urbanístico arrastra el modelo del ensanche con el que se idearon los planes de la primitiva ordenación urbana, en un contexto de expansión y transformación de las ciudades. Sin embargo, actualmente, en el contexto de las últimas décadas, la ciudad no es compatible con un modelo tan intenso en capacidad de crecimiento. La rémora de la ciudad urbanizable persiste en la idea del ordenamiento urbano de las ciudades medias y este estudio de caso refleja que la planificación aún sigue anclada en las ideas de los primeros planes de mediados de siglo XX en muchos de sus preceptos. La herencia acumulada de los suelos ya clasificados y no gestionados abre el debate de la desclasificación de sectores, acción que ya se está gestionando en muchos de estos territorios articulados por ciudades medias. Pese a ello, en muchos PGOU, como el de Burgos, se mantiene la idea de planificar para crecer esencialmente, más allá de considerar los principales problemas de estrategia y diseño de una ciudad más coherente y acorde a las dinámicas sociales y económicas de comienzos del siglo XXI.

Bibliografía

Andrés López, G. (1999). De las ordenanzas municipales al primer plan de la democracia: origen y evolución del planeamiento urbano en la ciudad de Burgos. *Boletín de la Institución Fernán González*, 219 (2), 415-450.

- Andrés López, G. (2000). El turismo en las transformaciones urbanas de las ciudades medias: Burgos y las posibilidades del Proyecto Atapuerca. *Polígonos. Revista de Geografía*, (10), 9-35.
- Andrés López, G. y Molina de la Torre, I. (2000). Burgos y su área de influencia: aproximación a los efectos territoriales de la ciudad. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (29), 53-72.
- Andrés López, G. (2004). *La estructura urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad*. Burgos: Caja Círculo.
- Andrés López, G. (2008). ¿Las infraestructuras como modelo de ciudad? Algunas reflexiones sobre Burgos, ciudad intermedia de Castilla y León. *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (11), 105-132.
- Andrés López, G. (2014). *Burgos. Ciudad Industrial. 50 años del Polo de Promoción y Desarrollo 1964-2014*. Ayuntamiento de Burgos.
- Andrés López, G. (2020). Las ciudades medias industriales en España. Caracterización geográfica, clasificación y tipologías. *Cuadernos Geográficos*, 59 (1), 99-125. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8225>
- Andrés López, G. (coord.), Pascual Ruiz Valdepeñas, H. y Molina de la Torre, I. (2018). *La industria en el Área Urbana de Burgos. Análisis socioeconómico y territorial*. Fundación Caja Burgos.
- Andrés López, G. y González González, M. J. (2019). Diffuse urbanisation and irregular urban growth: processes and trends in medium-sized cities in the region of Castilla y León (Spain). *Finisterra. Revista portuguesa de Geografía*, LIV (112), 3-26. Disponible en: <https://doi.org/10.18055/Finis17100>
- Bellet Sanfeliu, C. y Olazabal, E. (2017). Las ciudades intermedias en España. Dinámicas y procesos de urbanización recientes (pp. 144-181). En F. Maturana, M. E. Beltrao Sposito, C. Bellet, C. Henríquez y F. Arenas. *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía; Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bellet Sanfeliu, C. y Olazabal, E. (2020). Formas de crecimiento urbano de las ciudades medias españolas en las últimas décadas. *Terr@Plural, Ponta Grossa*, 14, 1-19. DOI: 10.5212/TerraPlural.v.14.2013229.013
- Bellet Sanfeliu, C. (2020). Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979-2019). *BAGE*, (85). Disponible en: <https://doi.org/10.21138/bage.2877>
- Bellet Sanfeliu, C. (2021). The Evolution of Urban Planning in Medium-Sized Catalan Cities (1979–2019). *Urban Sci.*, 5, 36. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/urbansci5020036>
- Bellet Sanfeliu, C. y Andrés López, G. (2021). Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas

- (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, (76), 31-52. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/INGEO.18054>
- Burriel, E. (2008). La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006). En VV. AA., *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- Calderón Calderón, B. (2004). La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización. *Revista Ciudades*, 8, 135-155. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253159>
- Calderón Calderón, B. y García Cuesta, J. L. (2017). Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova*, 21, 570. Disponible en: <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>
- Calderón Calderón, B. y García Cuesta, J. L. (2018). La estructura de las ciudades españolas: un complejo entramado de relaciones entre permanencias y cambios, formas y usos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 283-314. Disponible en: <https://doi.org/10.21138/bage.2542>
- Capel, H. (2013). Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro. *Mercator*, 2. Disponible en: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1148>
- Cebrián Abellán, F. (2007). Ciudades con límites y ciudades sin límites: manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha. *BAGE*, 262, 221-240. Disponible en: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/589>
- Cebrián Abellán, F. (2013). Las transformaciones recientes operadas en las periferias de las ciudades medias. El contexto de la ciudad difusa en la realidad española. En F. Cebrián y M. Panadero (eds.). *Ciudades medias: formas de expansión urbana* (pp. 25-38). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Cebrián Abellán, F. (2020). Los procesos de transformación de las ciudades medias. De la ciudad compacta a la metástasis territorial en España. En F. Cebrián Abellán (coord.). *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores: ¿hacia un urbanismo más urbano?* (pp. 27-66). Ed. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Cebrián Abellán, F. y Sánchez Ondoño, I. (2019). Urban Sprawl in Inner Medium-Sized Cities: The Behaviour in Some Spanish Cases Since the Beginning of the 21st Century. *Urban Science*, 3 (1). Disponible en: <https://doi.org/10.3390/urbansci3010010>
- Gaja, F. (2008). El «tsunami urbanizador» en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova*, XII, 270 (66). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- García Marín, R., Serrano Martínez J. M. y Espejo Marín, C. (2020). The property sector in Spain. Evolutionary analysis, current problems and difficulties for its development. *Cuadernos Geográficos*, 59 (1), 6-31. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.7976>

- González González, M. J. (2017). Planning, urban sprawl and spatial thinking. *European Journal of Geography*, 7 (5), 2-43.
- Górgolas, P. (2017). Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa. *Cuadernos de Investigación urbanística – Ci[ur]*, 111, 3-65. Disponible en: <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- Górgolas, P. (2019). La burbuja inmobiliaria de la «década prodigiosa» en España (1997-2007). Políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmunodeficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción. *EURE*, 45 (136), 163-182. Disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2768/1211>
- Lois, R., Piñeira, M. J. y Vives, S. (2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): Una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Scripta Nova*, XX, 539. Disponible en: <https://doi.org/10.1344/sn2016.20.16793>
- Martínez Navarro, J. M., García González, J. A. y Escudero Gómez, L. A. (2020). Las ciudades medias de España y sus coronas en el siglo XXI (2000-2017): dinámica demográfica y desarrollo inmobiliario. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190202>
- Méndez, R. (2018). *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago de Chile: RIL-editores; Instituto de Geografía; Universidad Católica de Chile.
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, 44, 13-27. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- Olazabal, E. y Bellet, C. (2019). De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 39 (1), 149-175. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/64681>
- Pozueta J., Lamíquiz, P. J., Higuera, E. y Benito, M. (2019). The spatial dynamics of land use surrounding the Spanish property bubble (1990-2012). *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2019/3 (45), 93-117. Disponible en: <https://investigacionesregionales.org/es/article/the-spatial-dynamics-of-land-use-surrounding-the-spanish-property-bubble-1990-2012/>
- Vives, S. y Rullán, O. (2014). La apropiación de las rentas del suelo en España. *BAGE*, 65, 387-408. Disponible en: <https://doi.org/10.21138/bage.1758>
- Zúñiga Sagredo, I. (2016). La forma del límite en las ciudades medias españolas. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (105), 1-66. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3450>