

El planeamiento urbanístico y la transformación reciente de las ciudades medias españolas (1979-2019)

Urban planning and the recent transformation of medium-sized Spanish cities (1979-2019)

Gonzalo Andrés López

Departamento de Historia, Geografía y Comunicación, Universidad de Burgos

Carme Bellet Sanfeliu

Departamento de Geografía y Sociología, Universitat de Lleida

Resumen: Las áreas urbanas articuladas por ciudades medias han experimentado los crecimientos más intensos del sistema urbano español durante las últimas cuatro décadas. La expansión de estas ciudades hacia sus periferias se ha intensificado en una etapa de fuertes cambios, con el máximo exponente de los crecimientos acontecidos durante la década prodigiosa del *boom* inmobiliario, entre 1997 y 2007. Como norma general, durante este período las ciudades medias han incrementado leve o moderadamente su población, pero han multiplicado exponencialmente su parque inmobiliario y su superficie urbanizada. Ello ha supuesto la alteración de sus tradicionales estructuras, en general relativamente compactas y densas hasta el momento, abriendo el debate sobre la configuración de espacios urbanos dispersos y fragmentados. En la última década, los crecimientos se han ralentizado y se ha planteado la aparición de un urbanismo más contenido, que reconsidere la pauta de la clasificación masiva de nuevos suelos urbanizables. Sin embargo, el análisis del planeamiento municipal reciente plantea una contradicción en el modelo, ya que parece persistir la expectativa urbanizadora. De hecho, la estrategia urbanística en ciudades medias parece seguir centrada en propuestas de extensión.

Palabras clave: ciudades medias, urbanismo, planeamiento urbanístico, modelo urbano, crecimiento urbano.

Abstract: Urban areas articulated by medium-sized cities have experienced the most intense growth in the Spanish urban system during the last four decades. The expansion of these cities towards their peripheries has intensified in a period of strong changes,

with the maximum exponent of the growth that occurred during the prodigious decade of the real estate boom, between 1997 and 2007. As a general rule, during this period medium-sized cities have their population increased slightly or moderately, but they have exponentially multiplied their housing stock and their urbanized area. This has meant the alteration of their traditional structures, generally relatively compact and dense, opening the debate on the configuration of sprawl and fragmented urban spaces. In the last decade, growth has slowed down and the appearance of a more contained urbanism has been proposed, which reconsiders the pattern of the massive classification of new developable land. However, the analysis of recent municipal planning raises a contradiction in the model, since the urbanization expectation seems to persist. In fact, the urban strategy in medium-sized cities it seems to continue to focus on extension proposals.

Keywords: medium-sized cities, urbanism, urban planning, urban model, urban growth.

1. Introducción y planteamiento. Sobre la evolución de la ciudad, el mercado inmobiliario y el urbanismo reciente

La extracción y captación de rentas del suelo generadas por el hecho urbanizador ha conformado durante las últimas décadas un modelo de actuación definido por las fases de expansión económica y su intensa relación con los cambios en las ciudades (Vives y Rullán, 2014). Crecimiento económico, urbanización, nuevas construcciones y dinámicas inmobiliarias han marcado las pautas para el crecimiento urbano y la intensificación de la artificialización de suelo desde el comienzo de los años noventa, bajo el marco del denominado capitalismo inmobiliario español (Capel, 2013a; Górgolas, 2017; López y Rodríguez, 2010).

En este marco, la plusvalía que ha ido generando en cada momento la actividad inmobiliaria ha sido notablemente superior a la de otras actividades económicas (Lois *et al.*, 2016; Méndez, 2018). Y con ello se ha hecho presente la clara vinculación en el país entre la secuencia económica de crecimiento y las dinámicas de urbanización (Naredo, 2010; Bellet y Andrés, 2021). Esta interrelación se ha traducido en el territorio en una huella cíclica de las fases económicas expansivas que fue avalada en su momento por una legislación y política urbanísticas concretas. Así, a una primera fase de moderación en los crecimientos, durante el comienzo de la democracia y hasta los primeros años noventa, le corresponde un urbanismo urbano con un modelo de ciudad tendente a la contención y reorganización de las estructuras preexistentes; posteriormente, la siguiente fase, con un urbanismo marcadamente expansivo durante el cual se alcanza el período de más intensa producción de viviendas en el país (entre 1997 y 2007), y, finalmente, se produce una radical paralización y estancamiento de la actividad constructiva durante los últimos

años, desde 2008, en el contexto de crisis, habiéndose estabilizado el crecimiento urbano (Bellet, 2020). En cada fase, el planeamiento no solo contextualiza las condiciones de urbanización para cada territorio, sino que las políticas urbanísticas se convierten también en mecanismo e instrumento para canalizar las expectativas de crecimiento basadas en el modelo de consumo de suelo para su urbanización (Naredo, 1996; 2010; Calderón y García, 2017).

Se ha generado así, en la historia reciente del urbanismo español, una evidente dependencia del modelo urbano respecto a las directrices marcadas por el capitalismo inmobiliario. La ciudad se ha construido partiendo de las pautas que en cada etapa ha consignado el mercado de la construcción y venta de viviendas y la urbanización de nuevos ámbitos de suelo. En la práctica, se trata de un urbanismo cautivo del crecimiento económico y relacionado de forma causal con la evolución de los mercados inmobiliarios (García, Serrano y Espejo, 2020). Es, en fin, una estrategia bien expresiva de los intereses del mercado por controlar un urbanismo que se ha demostrado endeble y falto de un modelo urbano sostenible para construir ciudades equilibradas (Górgolas, 2019a). Gaja ha llegado a denominar tal circunstancia como la del «urbanismo concesional», en cuanto a que el modelo urbano, si presente, se desvirtúa, en favor de la pura captación de plusvalías del suelo y fomenta la extensión urbano-territorial generando claras disfuncionalidades (Gaja, 2015).

La cuestión es que esta interrelación entre mercado inmobiliario y urbanismo ha supuesto la generación de un proceso de urbanización masivo, que evidencia una pauta de difícil sostenibilidad. El crecimiento acelerado del parque inmobiliario en un sistema de ciudades tendente a la extensión y dispersión ha modificado claramente el paisaje y la estructura urbana precedentes. Paulatinamente, desde el comienzo de los años ochenta y hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria —y muy especialmente entre 1997 y 2007—, se ha producido en España un notable proceso de urbanización extensa y dispersa mediante dinámicas de profundas intervenciones y artificialización del suelo (Fernández y Corbelle, 2017; Olazabal y Bellet, 2018; Pozueta *et al.*, 2019). Tras las notables dinámicas de urbanización acontecidas en los años sesenta y setenta del pasado siglo xx, en las décadas posteriores ha cambiado no solo la intensidad o ritmo del proceso, sino, sobre todo, el carácter de la urbanización. La extensión y la consolidación de áreas de mayor consumo de suelo han incidido en la reducción de la compacidad de las ciudades, especialmente en las periferias de las áreas urbanas, afectando a grandes extensiones del territorio colindante a estos núcleos (Monclús, 1998; Burriel, 2008; Gaja, 2008; Olazabal y Bellet, 2019).

Uno de los problemas esenciales de este proceso radica en que tal intensidad en los crecimientos de las ciudades y la conformación de paisajes urbanos dispersos en sus periferias plantean una contradicción palmaria con la evolución de sus estructuras demográficas. Las áreas urbanas españolas no han incrementado su población como para necesitar un consumo de suelo urbanizado tan intenso como el que se ha producido. De

hecho, la evolución demográfica contrasta específicamente con el ritmo de crecimiento del número de viviendas construidas y la transformación exponencial de la superficie de suelo urbanizado. Como norma, la población urbana ha crecido leve o moderadamente, cuando no ha decrecido, lo que contrasta con la multiplicación del número de viviendas y los espacios urbanizados. Esta dicotomía pone de manifiesto un profundo desajuste en el modelo de crecimiento y determina la pauta de la ciudad del «todo urbanizable», ejemplificada en grandes desarrollos de suelo para viviendas, nuevos equipamientos públicos, grandes conjuntos terciarios, suelos industriales, construcción de infraestructuras con un vasto consumo de suelo y, en fin, nuevas periferias complejas que han definido las estructuras urbanas dispersas y menos densas (Calderón, 2004).

Desde luego, un factor determinante de dicha situación ha sido el de la previa clasificación de amplias bolsas de suelo potencialmente urbanizable, en expectativa de desarrollo, a la espera de las inversiones necesarias para poder materializar su urbanización. El planeamiento urbanístico ha contribuido claramente a generar una ciudad definida por la extensión, consolidando este modelo de ciudad extensa en el territorio (Calderón y García, 2017; 2018; Romero *et al.*, 2015). Superada la recesión económica, el modelo urbano puede considerarse en crisis, sin embargo, se mantiene una estrategia de expansión en una fase de recesión y estabilización. Esto ha llevado a algunos autores a considerar que la idea de la ciudad dispersa representa, *per se*, un esquema de anticuidad o antipolis, apartándose del modelo tradicional de urbanización (Capel, 2013b).

En este contexto, el urbanismo reciente y la evolución de las ciudades son indisociables del mercado inmobiliario, por lo que para comprender cualquier dinámica de transformación es necesario estudiar no solo el planeamiento municipal, sino también las pautas del crecimiento económico y su impacto en el modelo urbano. Desde esta perspectiva, cabe considerar qué situación presentan las áreas urbanas articuladas por ciudades medias. En esta escala del conjunto urbano, la de las ciudades medias y sus áreas urbanas, encontramos los crecimientos relativos más notables entre 1979 y 2019, muy por encima de lo que realmente suponen en población, parque de viviendas y superficie urbanizada (Olazabal, 2018; Martínez *et al.*, 2020). De hecho, este tipo de áreas se han convertido en receptoras de buena parte de los crecimientos urbanos, asumiendo un papel estratégico en la articulación territorial, incluso en el contexto de los conjuntos metropolitanos y las grandes regiones urbanas (Adam, 2006). La transformación ha sido de tal intensidad que sus estructuras tradicionalmente compactas y relativamente densas han quedado desdibujadas por la fragmentación, la dispersión y el intensivo consumo de suelo en las periferias (Olazabal y Bellet, 2019; Cebrián, 2007; 2013).

Bajo tales consideraciones, en este texto se plantea una doble reflexión: por un lado, se sintetizan brevemente los procesos de urbanización que han registrado las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas en las últimas décadas, y, por otro, se cuantifican las intensas expectativas de crecimiento que el planeamiento municipal vigente mantiene en la actualidad. Ambos aspectos se contraponen y se cuestionan, así, las características

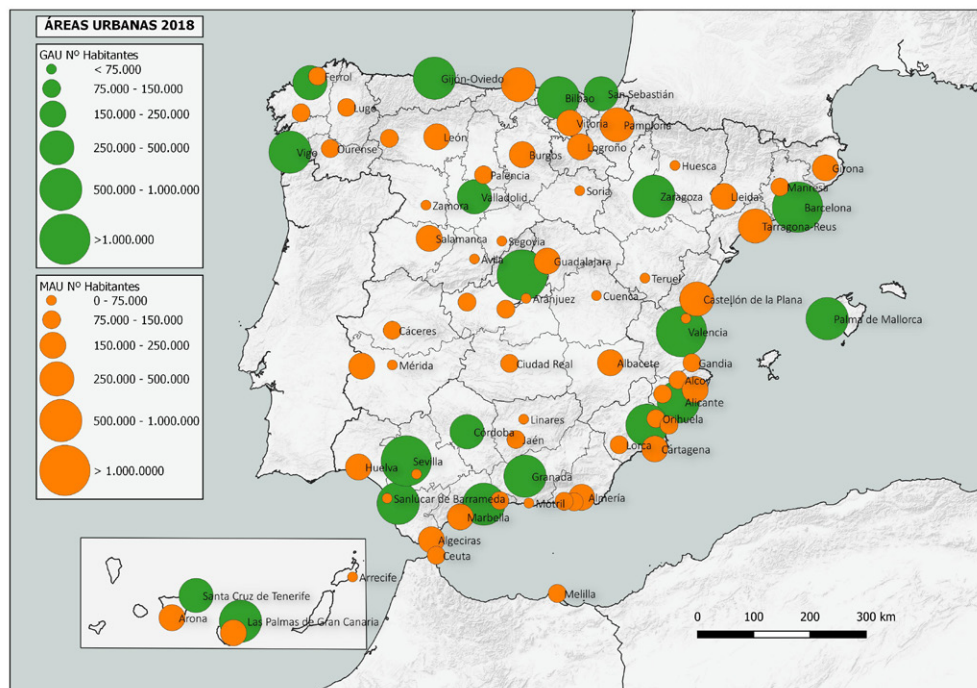
del planeamiento vigente en muchas ciudades medias en un contexto claramente diferente. Hay que tener en cuenta que la fuerte extensión urbana alimentada claramente por las dinámicas liberalizadoras del mercado del suelo generó paulatinamente planes de ordenación marcadamente expansivos y con estrategias de crecimiento importantes, donde se preveían desarrollos para miles de viviendas en grandes paquetes de suelo. Pero, una vez sufrido el impacto de la crisis, y pese a las voces que reclaman un replanteamiento del modelo urbano, el urbanismo parece centrado en la misma lógica y se mantiene a la espera de un cambio de ciclo que permita el crecimiento y la expansión. La estrategia urbanística del crecimiento expansivo vinculada a los ciclos económicos alcistas no parece haberse modificado. Los planes generales de ordenación urbana municipal continúan albergando la idea de expansión que se sustenta en la expectativa del mecanismo de clasificación. Se presenta, así, el dilema de la sostenibilidad del planteamiento de ciudad que todavía pervive en la planificación urbana, siendo esta cuestión especialmente problemática en la escala de las ciudades medias.

Metodológicamente, el desarrollo de esta hipótesis se ha concretado en una labor de tratamiento analítico de datos mediante técnicas estadísticas y cartográficas. La información utilizada se ha centrado en el manejo de cuatro series de variables (población, vivienda, suelo urbanizado y potenciales de crecimiento —suelo y viviendas— según el planeamiento urbanístico municipal vigente). El estudio de estas variables se ha centrado en el objeto de las áreas urbanas articuladas por ciudades medias en España (MAU), considerando como tales a aquellas cuya ciudad o ciudades «centrales» alojan entre 50.000 y 250.000 habitantes y cuyo conjunto de población en el área no supera los 400.000 habitantes. Este grupo se concreta en 60 áreas urbanas articuladas por 66 ciudades medias que encabezan un conjunto de 245 municipios (sobre un total de 8.131 municipios), con una superficie de 24.172 km² y un total de 8.110.564 habitantes —un 17,5% de la población del conjunto del país y el 21% de la población urbana— (Padrón municipal, INE, 2018).

El estudio se centra en la consideración de las dinámicas y expectativas de crecimiento de las MAU, si bien para ello se precisa también del análisis del conjunto del sistema urbano. La labor de contexto exige trabajar también la información estadística de las grandes áreas urbanas (GAU), considerando los 20 casos de este tipo que existen en España —grandes ciudades que suman más de 250.000 habitantes y que cuentan en el conjunto de su área urbana con más de 400.000 personas— e, igualmente, las dinámicas de las áreas urbanas pequeñas (ciudades de entre 10.000 y 50.000 habitantes). El período de análisis se ha focalizado en las últimas cuatro décadas, con el interés de estudiar la evolución del sistema urbano en el marco del urbanismo municipalista desde el comienzo de la etapa democrática (1979). Esto ha permitido identificar, asimismo, la evolución de las dinámicas urbanizadoras en los tres grandes períodos ya referidos del urbanismo español reciente: 1979-1991 —reordenación-comienzo del crecimiento—, 1992-2007 —expansión acelerada-*boom* inmobiliario— y 2008-2019 —crisis económi-

ca-estancamiento— (Bellet, 2020). Sobre esta distribución temporal, se han establecido series decenales de información (1981, 1991, 2001, 2011 y 2018) referidas a las ciudades variables (población, vivienda y suelo urbanizado).

FIGURA I. DISTRIBUCIÓN Y LOCALIZACIÓN DE LAS GRANDES ÁREAS URBANAS Y DE LAS ÁREAS URBANAS ARTICULADAS POR CIUDADES MEDIAS



Fuente: *Atlas estadístico de las áreas urbanas* del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), 2018; elaboración propia.

Para el estudio de las dinámicas de crecimiento se ha manejado la información procedente de los Censos de población, edificios y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011, completando la serie con los datos obtenidos del Padrón municipal de habitantes para el año 2018. El análisis sobre la evolución del parque de viviendas se ha desarrollado igualmente con la información obtenida del INE, mediante la consulta de los datos de los Censos de vivienda entre 1981 y 2011. En el caso de esta variable, el dato relativo al número de viviendas en 2018 se ha completado mediante una estimación a nivel municipal del parque inmobiliario, obtenida a partir de los datos de referencia provincial que proporciona el MITMA, considerando la ratio de crecimiento 2011-2018. En tercer lugar, la fuente de información manejada para el estudio de la evolución del suelo artificializado ha sido obtenida del proyecto Corine Land Cover. Esta fuente presenta

sus resultados en capas de información geográfica, por lo que se han analizado estos archivos en un Sistema de Información Geográfica (QGIS) para realizar el filtrado de las diferentes categorías de suelo y obtener la información ordenada y tabulada para las series temporales del mismo período. En este caso, se ha trabajado, así, con información sobre el suelo artificializado en los años 1987, 2000, 2005, 2011 y 2018, según las fechas de cada serie cartográfica del referido proyecto.

Finalmente, para poder estudiar las expectativas de crecimiento en suelo y vivienda se ha manejado la información que sobre planeamiento municipal vigente ofrece el Sistema de Información Urbana (SIU) del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en su última versión. En este caso, se ha tabulado la información relativa a los potenciales de desarrollo de suelo (superficies en áreas de desarrollo), edificabilidad prevista y potenciales de vivienda de los diferentes municipios y áreas urbanas establecidas (GAU y MAU). La información proporcionada por todas estas fuentes se ha tratado después estadísticamente, elaborando tablas y cuadros resumen de las dinámicas más importantes por categorías. Asimismo, estos datos se han vinculado al referido SIG, para obtener cartografía temática que permitiera sintetizar los resultados obtenidos.

2. Las fases del crecimiento urbano en las ciudades medias españolas (1979-2019): de la expansión a la crisis

Durante las últimas cuatro décadas, desde el comienzo del período democrático, las fases del crecimiento urbano en España se han sucedido en distintos contextos socioeconómicos, pero con similar planteamiento urbanístico. La citada interrelación entre el urbanismo y la economía inmobiliaria ha marcado una secuencia que ha transitado desde la inicial reorganización y el inicio de moderados crecimientos —durante la década de los años ochenta y primeros noventa— a la expansión masiva del crecimiento —en la fase del *boom* inmobiliario, hasta 2007— y la posterior recesión, crisis y estabilización, desde 2008. Es necesario analizar el proceso de las dinámicas de crecimiento y urbanización durante cada una de estas fases para determinar los procesos que, a su vez, pueden interrelacionarse con la planificación urbanística en cada período.

En primer lugar, las áreas urbanas articuladas por ciudades medias iniciaron una fase de crecimiento moderado durante los años ochenta, en un contexto vinculado a los nuevos planes generales que se habían ido gestando desde el comienzo del período democrático. Aquel urbanismo de los primeros ayuntamientos se centró esencialmente en la reforma y mejora de las estructuras precedentes, así como el aumento de las dotaciones urbanas. Se buscaba, en efecto, mejorar los problemas y deficiencias de la anterior ciudad del desarrollismo, intentando intervenir en las periferias desestructuradas y recuperar los centros urbanos en declive o en fuerte proceso de transformación (Ferrer y Solà-Morales, 2005). Durante esta primera etapa se van matizando, no obstante, estas políticas en el

marco de los cambios políticos y económicos que vive el país. La integración española en Europa y la configuración del modelo autonómico mostrarán un claro reposicionamiento de las ciudades medias en el conjunto urbano del país, ya que se observarán notables crecimientos y mayores expectativas de urbanización contempladas en la mayoría de los planes generales de ordenación urbana (PGOU) (Bellet y Olazabal, 2017).

Posteriormente, en la segunda etapa, a partir de la posibilidad de expansión ofrecida por los nuevos suelos urbanizables de aquellos planeamientos, las ciudades medias comenzaron a expandirse de forma mucho más intensa, afectando a los municipios de sus alfores y áreas de influencia y creando áreas urbanas cada vez más evidentes. Este proceso, desde mediados de los años noventa, dio lugar a nuevos espacios urbanos acompañados de profundas transformaciones morfológicas, funcionales y sociales de estas ciudades, y se creó una nueva estructura dispersa que comenzó a modificar claramente los rasgos de la tradicional forma y estructura urbana (compacta, intensa y con cierta densidad) (Cebrián, 2013; Bellet y Olazabal, 2017).

No obstante, los crecimientos más intensos y la expansión más importante de estas ciudades tuvieron lugar durante la primera década del siglo XXI, mediante masivos desarrollos de suelos urbanizables y la construcción de miles de viviendas en el marco del citado *boom* inmobiliario: 1997-2007. Este proceso expansivo se concretó en la configuración alrededor de las primitivas ciudades medias de un conjunto urbano más extenso y menos denso, formando ciudades supramunicipales por la suma de fragmentos sin continuidad en su tejido urbano (Zúñiga, 2016; Olazabal y Bellet, 2018). Se han producido, de este modo, cambios muy significativos en el paisaje, la forma y la estructura urbana mediante procesos de consumo intensivo de suelo y extensivos en urbanización, con el resultado de una clara fragmentación en las formas de producción de los nuevos espacios urbanos (y la transformación de los existentes) (Cebrián y Sánchez, 2019).

De manera que las fases de crecimiento reciente en las ciudades medias españolas pueden caracterizarse por un proceso de urbanización intensivo, con un alto volumen de producción de suelo y vivienda; extensivo, por su alcance territorial; selectivo y fragmentado, por la fuerte especialización de los usos del suelo, y de carácter netamente privado, por las morfologías de enclave que adoptan muchos de los diferentes desarrollos inmobiliarios. Asimismo, estas dinámicas de crecimiento masivo han provocado una notable fragmentación espacial y social, modificando el rol y la dinámica territorial de estas ciudades (Bellet y Olazabal, 2017; Martínez *et al.*, 2020). E, incluso, se ha apreciado una mayor especialización funcional de algunas áreas urbanas, ya que la extensión del fenómeno urbanizador va más allá de lo meramente residencial —una parte relevante de la expansión corresponde al desarrollo de suelo de uso industrial, logístico o para otras actividades económicas— (Andrés, 2019; 2020).

TABLA I. DINÁMICAS DE CRECIMIENTO EN MUNICIPIOS Y ÁREAS URBANAS, 1981-2018

	Municipios	Superficie km ²	Dinámicas de crecimiento		
			(% anual)		
			Población (1981-2018)	Vivienda (1981-2018)	Suelo artific. (1987-2018)
GAU	488	23.045	0,74	1,84	2,00
Ciudades mayores	24	7.602	0,15	1,29	1,61
MAU	245	24.172	1,31	2,91	2,80
Ciudades medias	66	17.376	0,96	2,53	2,38
10.000-50.000	363	58.877	1,01	2,57	2,67
Total urbano o AU	1.096	106.094	0,89	2,19	2,35

	Población 1981	Población 2018	Índice de crecimiento (1981 = 100)	Dinámicas de crecimiento (% anual) – población			
				% 1981- 1991	% 1991- 2001	% 2001- 2011	% 2011- 2018
GAU	18.623.327	23.704.235	127,28	0,41	0,6	1,39	0,17
Ciudades mayores	11.920.928	12.574.674	105,48	-0,14	-0,08	0,78	0,00
MAU	5.458.167	8.110.564	148,60	1,07	1,02	2,11	0,08
Ciudades medias	4.677.881	6.337.802	135,48	0,95	0,69	1,60	-0,03
10.000-50.000	5.021.386	6.895.857	137,33	0,59	0,87	1,96	-0,04
Total urbano o AU	29.102.880	38.710.656	133,01	0,57	0,73	1,64	0,11

	Vivienda 1981	Vivienda 2018	Índice de crecimiento (1981 = 100)	Dinámicas de crecimiento (% anual) – vivienda			
				% 1981- 1991	% 1991- 2001	% 2001- 2011	% 2011- 2018
GAU	6.746.453	11.345.204	168,17	1,36	2,22	1,87	0,28
Ciudades mayores	4.255.467	6.287.373	147,75	0,89	1,67	1,4	0,28
MAU	2.164.305	4.492.842	207,59	2,46	3,13	2,48	0,24

Ciudades medias	1.795.890	3.479.172	193,73	2,16	2,89	2,14	0,25
10.000-50.000	2.085.076	4.065.738	194,99	2,49	2,51	2,28	0,23
Total urbano o AU	10.995.834	19.903.784	181,01	1,79	2,47	2,09	0,26

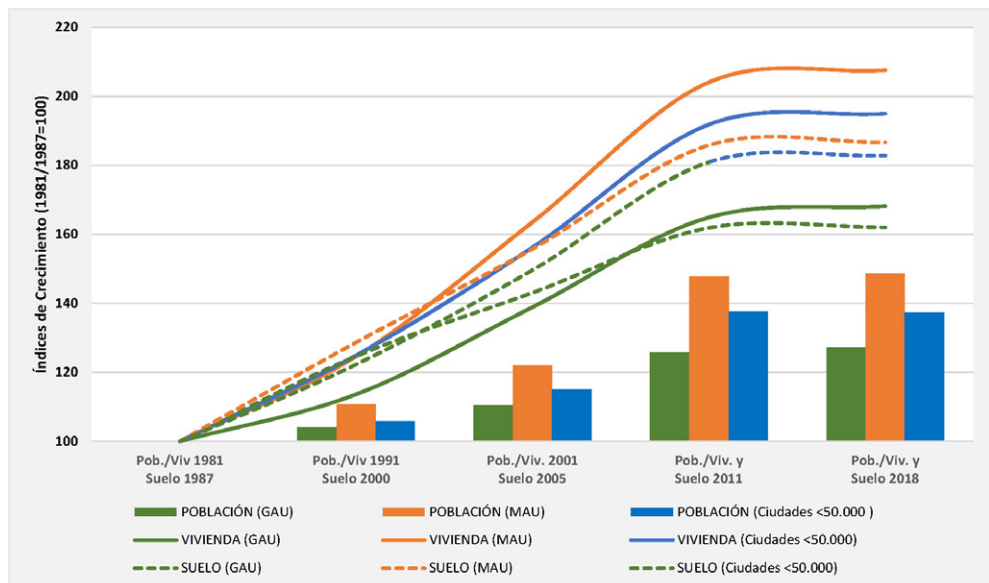
	Suelo 1981 (Ha)	Suelo 2018 (Ha)	Índice de crecimiento (1987 = 100)	Dinámicas de crecimiento (% anual) – suelo artificializado			
				% 1987-2000	% 2000-2005	% 2005-2011	% 2011-2018
GAU	239.041	387.327	162,03	1,90	2,95	2,19	0,01
Ciudades mayores	94.590	141.797	149,91	1,56	2,63	1,89	-0,15
MAU	102.688	191.726	186,71	2,21	4,21	3,22	0,06
Ciudades medias	72.226	125.484	173,74	1,89	3,94	2,88	-0,10
10.000-50.000	114.559	209.480	182,86	1,72	4,47	3,49	0,15
Total urbano o AU	456.288	788.533	172,81	1,92	3,61	3,75	-0,63

Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2018; estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover (CLC) (1987, 2000, 2005, 2011 y 2018); elaboración propia.

Como consecuencia de esta secuencia de cambios, puede afirmarse que se ha modificado la tradicional creencia de que dichas ciudades están esencialmente configuradas por un núcleo histórico central que se expandió durante el desarrollismo (durante las décadas de los sesenta y setenta). Y es que, en la actualidad, cerca de la mitad del suelo urbanizado en las ciudades medias españolas es posterior a 1980, lo que pone de manifiesto su significativa transformación urbanística en las décadas del período analizado. La información que contiene la tabla 1, en la que se incluye la evolución de tres de las variables de estudio (población, vivienda y suelo urbanizado) entre 1981 y 2018, confirma la intensidad de este proceso y determina las dinámicas de crecimiento evidentes de las ciudades medias en las décadas recientes.

En concreto, las áreas urbanas intermedias han pasado de apenas 100.000 ha de suelo urbanizado en 1981 a más de 191.000 ha en 2018, esto es un incremento del 86% del espacio urbano en las últimas cuatro décadas. En el mismo período, el número de viviendas en estas ciudades ha pasado de 2,1 a 4,5 millones de inmuebles, manifestando un crecimiento aún más intenso (del 107% del parque). Sin embargo, la población únicamente ha variado de 5,4 a 8,1 millones de personas, con un índice de crecimiento del 48%. El proceso de urbanización manifiesta, por lo tanto, un fuerte desajuste entre el crecimiento demográfico y la expansión urbanística e inmobiliaria, lo que lleva a considerar la existencia de un modelo altamente especulativo y que tiende cada vez más claramente a la baja densidad (Monclús, 1998).

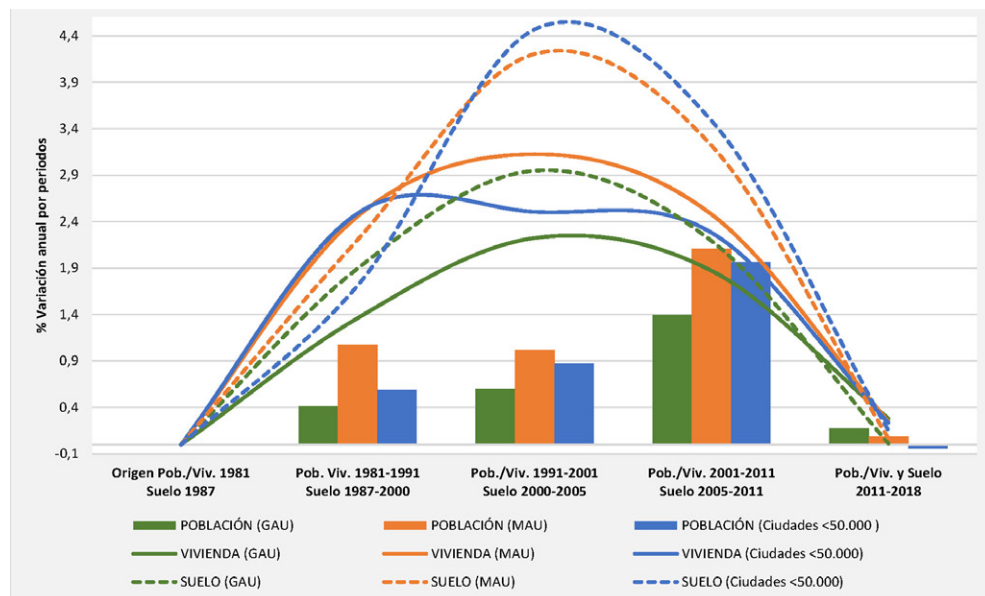
FIGURA 2. ÍNDICES DE CRECIMIENTO EN MUNICIPIOS Y ÁREAS URBANAS, 1981-2018, 1981 = 100



Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2018; estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover (CLC) (1987, 2000, 2005, 2011 y 2018); elaboración propia.

Pero más allá de esta premisa, los cambios en la intensidad del proceso y el carácter de la nueva urbanización sugieren una serie de cuestiones que muestran singularidades en las formas del crecimiento urbano acumulado en las áreas urbanas articuladas por ciudades medias.

FIGURA 3. PORCENTAJES DE VARIACIÓN ANUAL POR PERÍODOS EN MUNICIPIOS Y ÁREAS URBANAS, 1981-2018



Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2018; estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover (CLC) (1987, 2000, 2005, 2011 y 2018); elaboración propia.

De una parte, se puede observar cómo las MAU experimentan en los últimos cuarenta años un crecimiento relativo significativamente superior al de la media de las áreas urbanas españolas. Estas áreas incrementan su población en casi un 50% de efectivos respecto a los años ochenta y multiplican por dos el volumen de su parque inmobiliario y la superficie de su espacio urbanizado, situándose a la cabeza del sistema urbano y muy por encima de las GAU. Lo cierto es que el incremento demográfico de estas áreas en el período considerado está 15 puntos por encima de la media del resto de elementos del sistema urbano y con 21 puntos más que el de las grandes ciudades, presentando tendencias de crecimiento aún más acusadas en los casos de la vivienda (26 puntos porcentuales sobre la media y 39 sobre las grandes ciudades) y el suelo urbanizado (14 puntos porcentuales sobre la media y 24 sobre las grandes ciudades). La misma tendencia presenta el porcentaje de variación anual del crecimiento, ratio en la que las ciudades medias registran una variación positiva del 1,31% anual en la dinámica demográfica, un 2,91% anual en el crecimiento de la vivienda y un 2,80% anual en la expansión

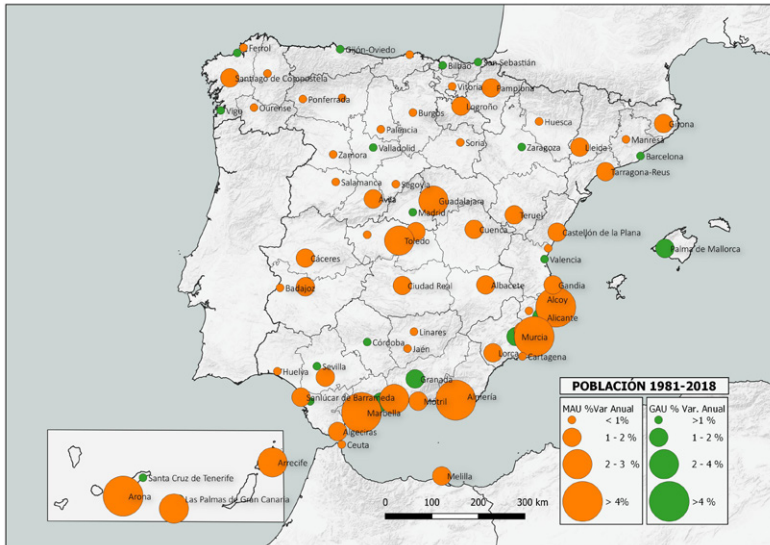
del suelo urbanizado. Los mismos valores son notablemente inferiores en el caso de las grandes áreas urbanas —0,74% anual en población, 1,84% anual en vivienda y 2% anual en suelo urbanizado— y en el conjunto del sistema urbano nacional —0,89% anual en población, 2,19% anual en vivienda y 2,35% anual en suelo urbanizado—. En definitiva, puede considerarse que, en términos relativos, las áreas urbanas articuladas por ciudades medias son la tipología urbana que crece con mayor intensidad durante las últimas décadas en España.

Por otra parte, se observa una evidente diferencia entre el crecimiento demográfico, el parque de viviendas y el suelo urbanizado. El crecimiento inmobiliario y la expansión urbana doblan la ratio del incremento demográfico en las áreas urbanas intermedias, confirmándose el planteamiento realizado acerca del carácter especulativo del crecimiento basado en un tipo de urbanismo que se acoge a los principios de la liberalización del suelo y de un crecimiento económico basado en el consumo de suelo urbano y la producción inmobiliaria. Y esta cuestión se acentúa más en términos comparativos, ya que nuevamente las MAU destacan como el tipo de ciudad en el que mejor se aprecia la consolidación de un modelo de urbanización con menor densidad y tendente a la dispersión mediante pautas de fragmentación.

Finalmente, debe significarse también cómo se ha intensificado este proceso durante las últimas cuatro décadas, pudiendo apreciarse con claridad las fases del crecimiento moderado inicial, la expansión acelerada del *boom* inmobiliario y una clara ralentización durante los últimos años. Desde la década de los ochenta se inicia un crecimiento sostenido que se acelera notablemente en las décadas de los noventa y primera del siglo XXI, y en esta secuencia las ciudades medias manifiestan de nuevo las ratios más altas del sistema urbano, con porcentajes de incremento anual de la vivienda y el suelo por encima del 3,1 y el 4,2% durante esta fase central del crecimiento —frente a un 2,2 y un 2,9 de las GAU—.

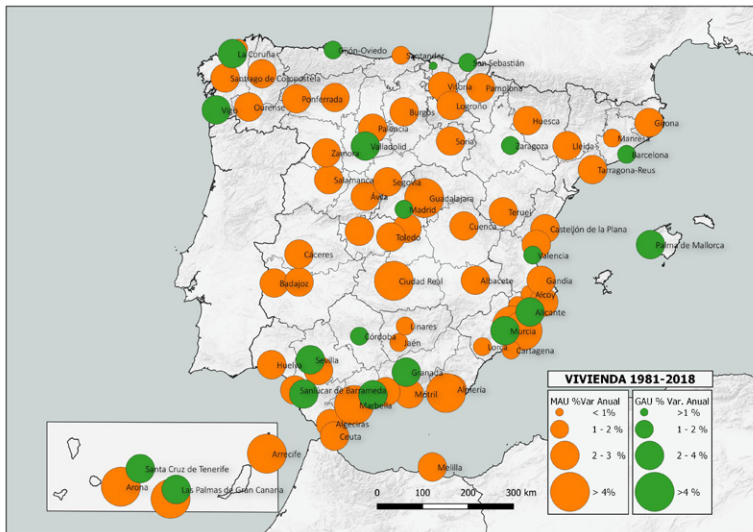
Todos estos procesos que reflejan los datos confirman que la pauta urbanizadora en las ciudades medias durante el período reciente se ha concretado en una evidente expansión de la urbanización. Y esta dinámica se hace patente en el hecho de que son los municipios menores de las diferentes áreas urbanas los que experimentan de forma relativa los mayores crecimientos en las diferentes variables —frente al menor dinamismo de los municipios de las ciudades centrales—. La conclusión es lineal en este sentido tanto si se comparan las cifras del conjunto de las GAU con los de las ciudades mayores como si se hace el mismo ejercicio entre el conjunto de las MAU respecto al crecimiento de sus ciudades medias. En el caso de las GAU, los municipios del entorno crecen un 22% más en población, un 21% más en vivienda y un 13% más en suelo urbanizado que la ciudad central durante el período 1981-2018. En el caso de las MAU, las periferias superan a las ciudades medias centrales en un 13% en población, un 14% en vivienda y un 13% en suelo urbanizado.

FIGURA 4. DINÁMICA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LAS ÁREAS URBANAS ESPAÑOLAS (GAU-MAU; % VARIACIÓN ANUAL, 1981-2018)



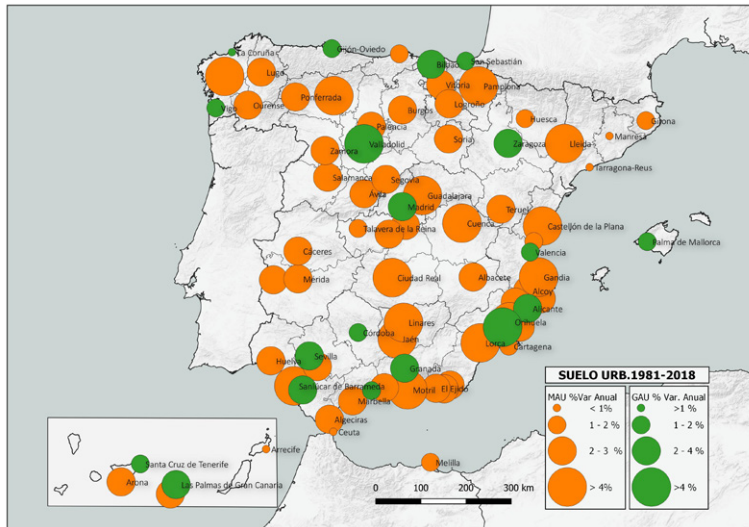
Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2018; elaboración propia.

FIGURA 5. DINÁMICA DE CRECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN LAS ÁREAS URBANAS ESPAÑOLAS (GAU-MAU; % VARIACIÓN ANUAL, 1981-2018)



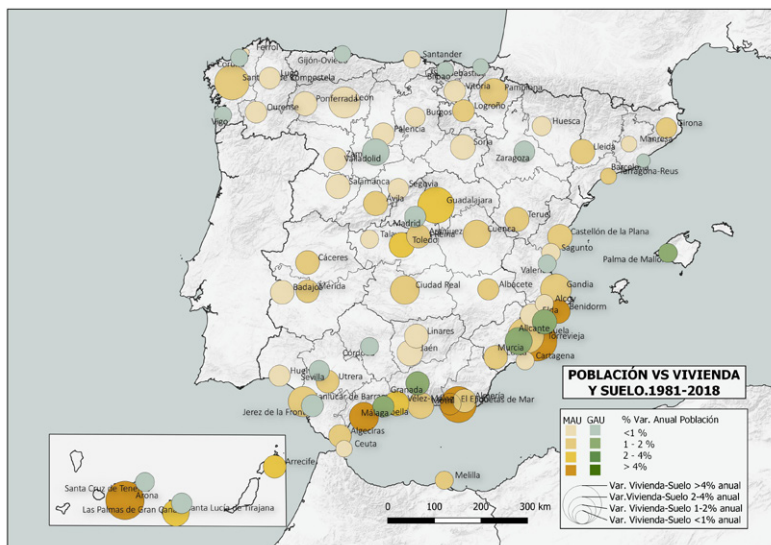
Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011, estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); elaboración propia.

FIGURA 6. DINÁMICAS DE CRECIMIENTO DEL SUELO URBANIZADO EN LAS ÁREAS URBANAS ESPAÑOLAS (GAU-MAU; % VARIACIÓN ANUAL, 1981-2018)



Fuente: Corine Land Cover (CLC) (1987, 2000, 2005, 2011 y 2018); elaboración propia.

FIGURA 7. GRADIENTE COMPARATIVO DEL CRECIMIENTO ENTRE POBLACIÓN Y VIVIENDA-SUELO EN LAS ÁREAS URBANAS ESPAÑOLAS (GAU-MAU; % VARIACIÓN ANUAL, 1981-2018)



Fuente: Censos de población y viviendas de 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón municipal de habitantes 2018; estadística de viviendas 2018 del MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover (CLC) (1987, 2000, 2005, 2011 y 2018); elaboración propia.

El comportamiento de todas las variables refleja, pues, la tendencia hacia la expansión y el crecimiento que han tenido lugar en las ciudades españolas en estas últimas décadas y, muy especialmente, la intensidad con la que se manifiesta este fenómeno en las áreas urbanas que articulan las ciudades medias. En esta tipología de ciudades se ha consolidado una estructura urbana con un significativo grado de dispersión que no existía al comienzo de este período y se manifiestan unos índices relativos de vivienda y suelo urbanizado por cada 1.000 habitantes notablemente más altos que los del resto de ámbitos urbanos (entre un 15 y un 50% superiores a los de las grandes ciudades). Como media, en las MAU hay 553 viviendas/1.000 hab. frente a las 478 viviendas/1.000 hab. de las GAU, y la diferencia es similar en el caso de la ratio de suelo urbanizado por cada 1.000 personas (23 frente a 16 ha). Sin embargo, estas transformaciones no son homogéneas y varían en función de la posición geográfica de las áreas urbanas, su articulación a los sistemas territoriales más dinámicos y la incidencia y las características de las políticas aplicadas a escala local.

La representación cartográfica de las variables de población, vivienda y suelo permite observar comparativamente la distribución territorial evolutiva de estos aspectos. Los mapas ratifican el análisis efectuado y sustentan las diferencias relativas de crecimiento de las áreas urbanas intermedias respecto al resto. Las MAU crecen muy por encima de las GAU y se observan igualmente los desajustes entre crecimiento demográfico y expansión urbana en todas las representaciones —exceptuando algunas ciudades medias turísticas del litoral mediterráneo con una mayor correlación entre variación demográfica y crecimiento urbano—. Pero, como norma general, la cartografía representa la consolidación de los sistemas dinámicos de áreas urbanas articuladas por ciudades medias y su distribución en el territorio, con una serie de grupos bien definidos: por un lado, el conjunto de ciudades que, desde Algeciras a Girona, configuran el eje mediterráneo —con una especial intensidad del proceso urbanizador en Alicante, Valencia y Murcia—; por otro, las ciudades medias vinculadas a la dinámica metropolitana de Madrid, con el área urbana de Guadalajara como máximo exponente de la expansión; en tercer lugar, las ciudades vinculadas a la expansión de la conurbación de Bilbao y el crecimiento de las ciudades vascas (Vitoria, Logroño, Pamplona), con dinámicas expansivas llamativamente por encima de su transformación demográfica; el conjunto de ciudades de la costa gallega (Vigo-Santiago-La Coruña), y, finalmente, la mayor parte de ciudades medias del interior peninsular, con una generalizada atonía demográfica y en las que, sin embargo, se presenta igualmente intenso el proceso expansivo del *boom* inmobiliario. Estos grupos que se identifican en los mapas muestran el impacto del urbanismo expansivo sostenido en las ciudades medias en las décadas recientes y dibujan el resultado del fuerte crecimiento del parque inmobiliario y la notable extensión de suelo urbanizado durante este período.

Pero, a partir de este diagnóstico básico de la dinámica urbanizadora reciente, considerando la fuerte ralentización habida desde 2008 y la tendencia a la estabilización durante el último quinquenio, los datos identifican un cambio de ciclo y una pauta

de ruptura en la tendencia expansiva. Y, lógicamente, surgen algunas cuestiones que considerar. Si las ciudades medias han cambiado de forma tan profunda en apenas tres décadas, ¿qué planificación es viable en el contexto de la actual pauta de recesión y estabilización? ¿Es compatible el modelo urbano de esta última década con una estrategia de ciudad que persiga una estructura urbana racional y sostenible? ¿Es posible que los actuales planes municipales de ordenación consideren las mismas dinámicas de transformación que las de las décadas precedentes? ¿Cuál es el modelo actual de ciudad que está guiando la planificación de las ciudades medias españolas para los próximos decenios?

3. El planeamiento municipal y la persistencia de la expectativa urbanizadora: ¿qué modelo de ciudad?

Para considerar esta cuestión se ha recurrido al análisis de las expectativas de las áreas de crecimiento vigentes en las ciudades españolas. Se ha analizado la referida cuarta variable, considerando los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado que tiene actualmente clasificados el planeamiento vigente en las áreas urbanas. De este modo, se ha dispuesto de la expectativa de crecimiento, pudiendo cotejar las dinámicas de población, vivienda y suelo con la posible extensión futura de estos núcleos. Así se ha podido comprobar si la hipótesis planteada sobre la falta de encaje entre el planeamiento urbanístico y el potencial de crecimiento socioeconómico de la ciudad es verídica. Al igual que en el apartado anterior, la información ha sido tratada para todas las áreas urbanas del sistema español, diferenciando entre MAU, GAU y ciudades menores de 50.000 habitantes. El resultado del análisis es muy ilustrativo, ya que despeja toda duda sobre la posible contención del modelo de ciudad hacia la expansión. Lejos de lo que pudiera plantearse y leerse en los actuales discursos que se refieren a la moderación y contención de los crecimientos, la expectativa de desarrollo de nuevo suelo en las ciudades españolas continúa siendo muy elevada. Pese a que en algunas regiones se ha legislado ya claramente sobre la desclasificación de suelo urbanizable y su paso automático a suelo rústico común en el caso de no aprobarse la ordenación detallada a medio plazo (Calderón y García, 2017), los nuevos PGOU persisten en seguir clasificando más suelo urbanizable y proponer un modelo de ciudad basado en la extensión.

Según los datos de información urbanística del *Atlas estadístico digital de las áreas urbanas* del MITMA a fecha de 2018, los municipios urbanos (más de 10.000 habitantes) o contenidos en áreas urbanas (delimitadas en *Atlas estadístico*) tienen un potencial de crecimiento de algo más de 350.000 ha (460.000 ha en todos los municipios españoles contemplados en el *Atlas*). Esta capacidad de nuevos sectores residenciales de desarrollo se corresponde con un volumen potencial de 6.597.918 viviendas, cuando el MITMA calcula que el parque de viviendas en el conjunto en 2018 es de 25.712.744 inmuebles.

Es decir, el planeamiento urbano actualmente vigente en las ciudades españolas permitiría un crecimiento del parque, en el contexto actual de paralización y crisis, superior al 25% del ya existente en la actualidad.

TABLA 2. ÁREAS DE DESARROLLO, EXPECTATIVAS E INDICADORES DE CRECIMIENTO SEGÚN EL PLANEAMIENTO VIGENTE EN ÁREAS Y MUNICIPIOS URBANOS DE MÁS DE 10.000 HABITANTES EN ESPAÑA (AÑO 2018)

	Áreas de desarrollo (ha)	Áreas de desarrollo/suelo urbano	Edificabilidad en áreas de desarrollo (m ²)	% edificabilidad en uso residencial	Viviendas previstas
GAU	140.151	0,55	551.760.958	62,4	2.708.610
Ciudades mayores	44.039	0,49	188.653.306	67,2	1.065.658
MAU	102.725	0,85	391.806.883	68,2	2.028.066
Ciudades medias	63.745	0,80	182.052.966	72,7	1.401.811
10.000-50.000	109.071	0,80	450.216.509	56,5	1.861.242
Total urbano o AU	351.948	0,68	1.393.784.350	62,1	6.597.918

Fuente: *Atlas estadístico de las áreas urbanas* del MITMA, 2018; elaboración propia.

Se trata de unas perspectivas de crecimiento muy notables que no solo contradicen los discursos oficiales sobre la sostenibilidad del modelo, sino que, además, no encajan con la evidencia de la dinámica urbanizadora que reflejan los datos desde el año 2008 y las perspectivas a medio plazo. Estas altas expectativas de crecimiento encuentran un primer motivo en el hecho de que el 58,4% del planeamiento vigente fue redactado entre 1992 y 2007, un período en el que las dinámicas de crecimiento demográficas eran altas y fueron multiplicadas en materia de producción de suelo por un mercado claramente expansivo y especulativo.

El desajuste es muy acusado en las ciudades medias, en las que se aprecia una evidente diferencia entre la realidad del espacio urbano consolidado y la capacidad de expansión que prevén los PGOU. En concreto, las áreas urbanas intermedias albergan el 21% de la población urbana y representan el 22,8% de la superficie, pero alcanzan, sin embargo, el 29,2% de la superficie en áreas de desarrollo, el 30,49% de la edificabilidad prevista y el 30,7% de las viviendas en sectores o áreas de desarrollo futuros (suelo urbanizable y urbano no consolidado) del conjunto de municipios y

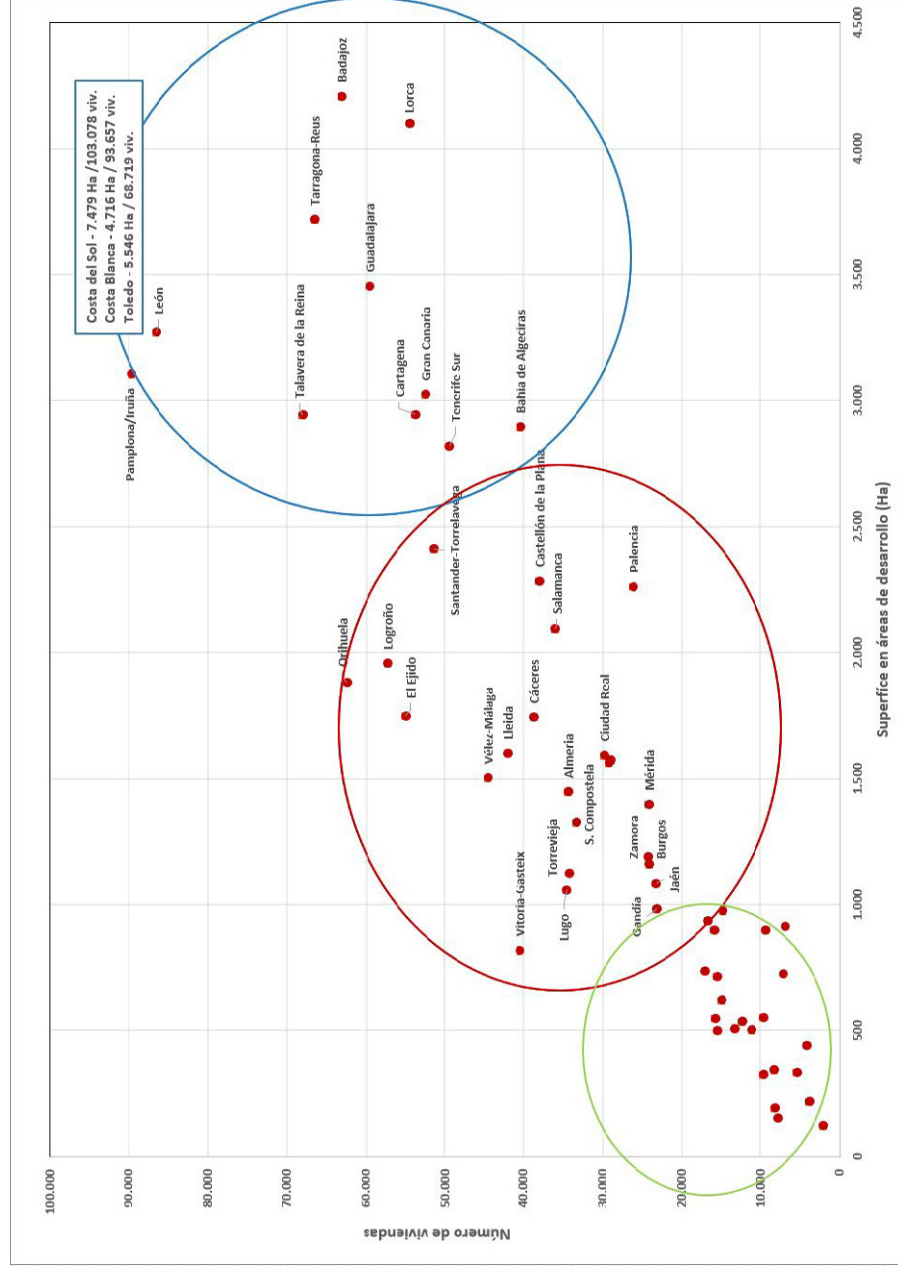
áreas urbanas del país. En estos municipios se prevé una capacidad de 2.028.066 nuevas viviendas en nuevos sectores con una superficie de 102.725 ha. De concretarse tales actuaciones, el parque de viviendas de las áreas urbanas articuladas por ciudades medias se incrementaría en un 49,5% respecto al parque actual, incidiendo en la fuerte transformación de estos conjuntos urbanos. Además, debe señalarse que buena parte de esas expectativas se concentran en los municipios del área urbana inmediatos a las ciudades medias, donde, de forma relativa, la producción inmobiliaria fue ya importante durante el anterior *boom* inmobiliario. Estos municipios concentran hoy buena parte de las reservas de suelo y potencial de vivienda de las áreas articuladas por ciudades medias.

Tales expectativas de intenso crecimiento posible en las MAU se pueden atribuir, en primer lugar, a la fecha de aprobación de los PGOU, en el contexto álgido de la fase expansiva. Ciertamente es que un 69% de los planes de ordenación de los municipios de las MAU se aprobaron entre 1992 y 2008, el gran período de expansión urbana. Ello relaciona directamente las previsiones de los actuales planes de ordenación con el período del *boom*. Aunque, por otra parte, también debe tenerse en cuenta que la localización de cada área, el perfil y la dinámica económica de cada territorio resultan otra clave explicativa de las diferencias existentes entre las expectativas de las áreas y los modelos de desarrollo urbano que estas reflejan. Ya se ha indicado que la mayor parte de ciudades medias españolas, y muy claramente las del interior peninsular, habían logrado mantener una estructura de cierta compacidad hasta la explosión de la fase de mayor crecimiento del *boom* inmobiliario, y cómo, a partir de ese momento, se habían extendido de manera más fragmentada y difusa (Olazabal y Bellet, 2019).

La cuestión en relación con este proceso es que el modelo urbano no ha sido replanteado, pese a dicha evolución en un nuevo contexto. La directriz de potencial crecimiento de las ciudades (cociente de suelo en áreas de desarrollo o suelo sectorizado sobre suelo urbano consolidado), tal y como se desprende del planeamiento municipal aprobado y vigente, se apoya aún en la expansión del crecimiento urbano basado, además, en la media y media-baja densidad. Dicho de otro modo, la propuesta de ciudad que contienen los PGOU vigentes actualmente en las MAU continúa siendo claramente expansiva y apuesta por la continuidad en la extensión de la urbanización.

Y es que la superficie ordenada en nuevos desarrollos en las áreas urbanas intermedias por el planeamiento actual implica que, en conjunto, podría aumentar el suelo urbano de estas ciudades en un 85%. La realidad es que estas ciudades incrementaron su superficie urbanizada entre 1981 y 2018 en aproximadamente 91.000 ha, y el actual planeamiento prevé una cantidad de suelo aún mayor — más de 102.000 ha — para las expectativas de crecimiento vigentes. En la figura 8 se aprecia tal capacidad y se obtiene una representación que sintetiza las expectativas de crecimiento a través de un índice que relaciona el crecimiento de suelo en áreas de posible desarrollo con la densidad relativa del suelo urbano ya consolidado.

FIGURA 9. EXPECTATIVAS DE CRECIMIENTO EN ÁREAS DE DESARROLLO SEGÚN PLANEAMIENTO VIGENTE EN LAS ÁREAS URBANAS ARTICULADAS POR CIUDADES MEDIAS (MAU, 2018). SUPERFICIE Y NÚMERO DE VIVIENDAS PREVISTAS EN NUEVOS DESARROLLOS



Fuente: Atlas estadístico de las áreas urbanas del MITMA, 2018; Padrón municipal de habitantes 2018; elaboración propia.

Se destacan, con un círculo rojo, aquellas áreas urbanas cuyo planeamiento vigente permitiría duplicar ampliamente la superficie de suelo urbano consolidado si se desarrollaran el conjunto de las áreas previstas. Los municipios contenidos en estas áreas urbanas articuladas por ciudades medias presentan un índice de crecimiento superior al 1,25: Vélez-Málaga, Lorca, Toledo, Badajoz, Talavera, Cuenca, Ciudad Real, Costa del Sol, Guadalajara, Soria, Mérida, Palencia, Orihuela, El Ejido y Costa Blanca. En este grupo hay que señalar, además, que en muchos casos el modelo urbano existente, con mayor densidad vinculada a ciudades históricas, podría verse comprometido con el desarrollo de tal potencial de nuevo suelo.

Por otra parte, puede compararse también la ratio entre superficie prevista en los nuevos desarrollos con el número de nuevas viviendas previstas en ellos (figura 9). El resultado es similar e igualmente ilustrativo. En el grueso de las áreas urbanas se manifiesta una alta previsión de nuevo suelo urbanizable con una notable capacidad para incrementar el parque de viviendas. En el círculo en color azul pueden identificarse las áreas urbanas de Costa del Sol, Costa Blanca, Toledo, Pamplona, León, Talavera de la Reina, Tarragona-Reus, Badajoz, Guadalajara, Lorca, Cartagena, Gran Canaria, Tenerife y Algeciras. Se trata de conjuntos en los que la previsión de nuevas viviendas es superior a las 40.000 en nuevos desarrollos con capacidad de más de 3.000 ha —en algunos casos, como los de las áreas en litorales turísticos, se alcanzan previsiones cercanas a 100.000 nuevas viviendas—. En un segundo grupo, destacado en color rojo, se pueden apreciar muchas de las capitales del interior peninsular, que igualmente mantienen un modelo de fuerte expectativa de crecimiento. Se trata de núcleos en cuyo planeamiento se prevé una capacidad de nuevas áreas de desarrollo de entre 1.000 y 3.000 ha y con capacidad para construir un total de entre 20.000 y 50.000 viviendas —Jaén, Burgos, Mérida, Zamora, Palencia, Ciudad Real, Almería, Santiago de Compostela, Lugo, Salamanca, Castellón, Cáceres, Lleida, Vitoria, Santander, Logroño, etc.—.

Claramente, las cifras revelan una evidencia: el discurso de la existencia de un nuevo urbanismo más racional y sostenible dirigido a moderar los crecimientos no se refleja realmente en el planeamiento municipal vigente actualmente en las ciudades medias españolas. Los PGOU continúan sosteniendo su ideario y su modelo de ciudad sobre las pautas de la planificación para extender el espacio urbano. Se abre, por lo tanto, una evidente discusión sobre las diferencias existentes entre las dinámicas reales de la urbanización reciente y las expectativas del posible desarrollo mediante nuevos sectores de desarrollo que permitirían continuar extendiendo aún más estas ciudades y sus áreas urbanas. A mediados de los años ochenta únicamente en 8 de las 60 áreas urbanas articuladas por ciudades medias se superaban las 3.000 ha de suelo urbanizado. En la actualidad, esa cifra se supera en 26 de las 60 áreas urbanas intermedias. Haciendo la misma comparativa, en 1981 solamente en 7 de estas ciudades había más de 60.000 viviendas. Hoy en día, esta cifra se supera en 30 de las 60 áreas urbanas. El crecimiento y la fuerte extensión son, por lo tanto, manifiestos, y hablan de un

modelo urbano focalizado en los procesos de crecimiento que, en el actual contexto de crisis y evidente cambio de ciclo, genera incertidumbre, una tensión latente y una notable contradicción.

4. Conclusiones

En este trabajo hemos visto cómo, en términos relativos, las áreas urbanas articuladas por ciudades medias son claramente el elemento urbano del sistema que más crece durante las últimas décadas en España. Su incremento demográfico en este período está 15 puntos porcentuales por encima de la media del conjunto de los elementos del sistema y 21 puntos más arriba que el de las grandes áreas, presentando tendencias de crecimiento aún más acusadas en los casos de la vivienda (26 puntos porcentuales sobre la media y 39 sobre las grandes ciudades) y el suelo urbanizado (14 puntos porcentuales sobre la media y 24 sobre las grandes ciudades). Entre 1981 y 2018 el crecimiento inmobiliario y la expansión urbana en áreas urbanas intermedias duplicaron la ratio del incremento demográfico. En estas áreas el espacio urbanizado se ha incrementado en un 86% durante las últimas cuatro décadas. Cerca de la mitad de su suelo urbanizado es posterior a 1980. Estas presentan, además, las tasas de crecimiento relativo más intensas durante la fase expansiva del *boom* inmobiliario —con porcentajes de incremento anual de la vivienda y el suelo por encima del 3,1 y el 4,2%, frente al 2,2 y 2,9 de las grandes áreas urbanas—.

Estas cifras reflejan un modelo de expansión periférica como huella de un urbanismo expansivo que vincula el crecimiento económico al consumo de suelo y al crecimiento inmobiliario. Los municipios menores de las áreas urbanas intermedias son los que experimentaron de forma relativa los mayores crecimientos en las diferentes variables —frente al menor dinamismo de las ciudades medias centrales—. Y, además, este crecimiento en los municipios exteriores de las áreas urbanas se ha producido con un carácter menos denso y extenso en estos procesos de suburbanización reciente. Todo ello ha modificado, en consecuencia, las estructuras urbanas tradicionales, más o menos compactas y densas de esas áreas, especialmente en las del interior peninsular.

Pero desde el año 2008 se ha abierto un cambio de ciclo muy notable en estas dinámicas de urbanización con un acusado estancamiento y una práctica paralización de todos los crecimientos que parece iniciar una cierta recuperación en 2015, interrumpida por la covid-19, que tras la crisis sanitaria parece reanudarse con relativa fuerza de nuevo en los municipios periféricos de las áreas. La huella del urbanismo expansivo ha quedado paralizada con el final del *boom* inmobiliario y las tendencias sostenidas de crecimiento urbano vistas en las últimas décadas se han detenido o moderado. Se ha abierto, así, la discusión sobre el modelo urbano de la ciudad del siglo XXI, con una tendencia a considerar la necesidad de planificar ciudades más sostenibles en la escala intermedia.

Sin embargo, el análisis efectuado sobre el planeamiento urbanístico reciente en las ciudades medias españolas permite concluir que en la actualidad existe un apreciable desajuste en la idea de ciudad que se promulga en los foros académicos, políticos y técnicos respecto al verdadero modelo que contienen los PGOU vigentes. La estrategia del urbanismo expansivo continúa predominando en los planes de ordenación municipal, causando una manifiesta disimetría con la realidad de la dinámica social y económica de las ciudades medias y sus áreas urbanas. Las expectativas del planeamiento urbanístico actual consideran la expansión de la ciudad existente en un amplio volumen de nuevo suelo en áreas de desarrollo que supondría hacer crecer a estas áreas urbanas intermedias en más de un 85% sobre el actual suelo urbano consolidado. Estas previsiones tienen la capacidad para incrementar en casi un 50% el parque actual de viviendas, con lo que es evidente que el modelo sigue apostando por expandir el conjunto urbanizado.

Tal dicotomía ha generado fuertes contradicciones, cuestionando qué tipo de ciudad realmente se prevé para el medio y largo plazo y planteando graves problemas de sostenibilidad. Desde luego, las áreas urbanas intermedias siguen presentando modelos basados en un planeamiento que apuesta por seguir creciendo y expandiendo la huella de la ciudad se desalinean de las lógicas del urbanismo racional que se impulsa desde otras muchas instancias europeas e internacionales. Y es que, pese a los discursos sobre el regreso del «urbanismo urbano» o del urbanismo de la crisis, las expectativas de crecimiento continúan siendo muy importantes en la mayor parte de estas ciudades. Algunos autores ya han identificado claramente que, en el marco de las grandes lógicas del capitalismo global, las grandes urbes inducen directamente el crecimiento del modelo económico y generan fuertes economías de escala. Pero esos mismos autores han detectado también los graves problemas que ello ocasiona y han promulgado el papel que debe asignarse a las ciudades intermedias como nodos estratégicos para equilibrar el modelo urbano y territorial respecto a las deseconomías que producen las grandes ciudades en continuo y exponencial crecimiento (Frick y Rodríguez Pose, 2018).

Los fuertes desajustes y contradicciones del binomio crecimiento económico-extensión urbana están poniendo en primera línea las reflexiones sobre el modelo de ciudad en las áreas urbanas intermedias. El planeamiento urbano, como ha ido ocurriendo en la historia reciente del urbanismo en España, reacciona tarde y no muestra una suficiente capacidad para adaptarse a las dinámicas y nuevos contextos urbanos. Las áreas urbanas se ordenan conforme a la idea de ciudad en un latente crecimiento, a la espera de que cambie el ciclo económico y se produzca una nueva ola expansiva urbanizadora e inmobiliaria como la anterior. Pero las ciudades de esta escala urbana, bien conectadas y que cada vez presentan un sólido posicionamiento más allá de sus funciones como capitales administrativas, configuran nuevas polaridades y abren nuevas formas posibles de articulación dentro del sistema urbano. En dicho sentido, las políticas urbanísticas, más ágiles y concretas, necesitan extenderse y coordinarse con el planeamiento territorial y

supramunicipal, al objeto de poder construir ciudades realmente más sostenibles y que no dependan únicamente de su capacidad de crecimiento (Capel, 2013a).

En la misma idea se abunda también desde la planificación estratégica que ha considerado proyectos tractores para muchas de las ciudades medias a partir de funciones relacionadas con las actividades industriales, financieras, comerciales y turísticas o con su dimensión patrimonial, más allá del único recurso al crecimiento residencial sujeto al mercado inmobiliario. El planteamiento de un modelo urbano basado en los verdaderos potenciales de cada ciudad, sin una vinculación exclusiva sobre la expectativa del mero crecimiento de la vivienda, está potenciando los atributos reales de las áreas urbanas en esta escala (conectividad, intermediación, interacción con el medio rural, articulación del territorio circundante, nodos de socialización y culturización, prestaciones de servicios y asistencia, etc.) con ejemplos no solo en España, sino también en el contexto de las redes urbanas de otros países (Torres *et al.*, 2020).

Parece razonable plantear que es el momento de apostar por un decrecimiento de los procesos de urbanización, considerando nuevos modelos urbanos, revisando profundamente las lógicas de los planes de expansión y extensión que vienen aplicándose desde hace más de medio siglo en España. Desde esta perspectiva, se considera que es el verdadero momento de retomar los postulados de las Agendas Urbanas, suscritas en 2016 por Naciones Unidas y la UE y en 2018 por el Gobierno español, en las que se manifestaba la necesidad de cambiar los patrones del modelo de urbanización para afrontar los principales retos del siglo XXI: cambio climático, problemas ambientales, inequidad y desigualdad social, despoblamiento de las áreas rurales, etc. Y, más si cabe, en el momento actual, en el que la alargada sombra de la crisis económica se ve sostenida por la grave y compleja crisis sanitaria provocada por la covid-19. En tales circunstancias vuelve a ponerse en cuestión el modelo urbano que en buena parte de las ciudades ha actuado como catalizador de los problemas provocados por este tipo de situaciones de riesgo: alta densidad, hipermovilidad, entornos no saludables y fuertes desigualdades en las condiciones de vida de las personas. Desde luego, las ciudades medias y también las más pequeñas vuelven a cobrar importancia, no solo por su capacidad de reequilibrar el territorio, sino, además, por el hecho de que muchas de ellas todavía conservan, al menos en sus núcleos centrales, los valores tradicionales que las referidas agendas pretenden reforzar: su relativa compacidad, densidad, complejidad y su mezcla de usos y su tamaño medio, que las dota de una recomendable condición de ciudades domésticas para un mejor desarrollo de la vida cotidiana de las personas.

En relación con estas conclusiones, no parece posible ni deseable mantener la idea de un urbanismo cuyo fundamento básico es ordenar el crecimiento sin fundamento demográfico y únicamente vinculado a la expectativa del crecimiento económico. El resultado es conocido: urbanización sin construcción, inmuebles y contenedores sin contenido ni uso; una ciudad vaga en su realización, por derivar de un plan sin fundamento ni más idea fuerza que la del crecimiento.

Bibliografía

- Adam, B. (2006). Medium-sized cities in urban regions. *European Planning Studies*, 14 (4), 547-555. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/09654310500421220>
- Andrés, G. (2019). Las ciudades medias industriales en España. Evolución histórica, proceso de urbanización y estructura urbana. *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 1, 25-49. Disponible en: <https://doi.org/10.17811/er.1.2019.25-49>
- Andrés, 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>
- Bellet, 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. 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/IN-GEO.18054>
- Bellet, 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.
- 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* (pp. 144-181). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- 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, B. y García, 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, B. y García, 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. (2013a). Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro. *Mercator*, 2. Disponible en: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1148>
- Capel, H. (2013b). *La morfología de las ciudades*. Vol. III: *Agentes urbanos y mercado inmobiliario*. Barcelona: Serbal.

- Cebrián, 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, 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, F. y Sánchez, 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>
- Fernández, D. y Corbelle, E. (2017). Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: Un meta-análisis para el período, 1985-2015. *Biblio 3W*, 22. Disponible en: <https://doi.org/10.1344/b3w.0.2017.26442>
- Ferrer, A, y Solà-Morales, M. (2005). El urbanismo municipal en España. *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, 43. <https://www.raco.cat/index.php/PapersIERMB/issue/view/7823>
- Frick, S. y Rodríguez Pose, A. (2018). Big or Small Cities? *Growth and Change*, 49 (1), 4-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/grow.12232>
- 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>
- Gaja, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Revista Ciudades*, 18 (1), 103-126. Disponible en: <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>
- García, R., Serrano, J. M. y Espejo, C. (2020). The property sector in Spain. Evolutionary analysis, current problems and difficulties. *Cuadernos Geográficos*, 59 (1), 6-31. Disponible en: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.7976>
- Gómez, J. M., Vieira, T. y Hernández, A. (2020). Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización. *Cuadernos Geográficos*, 59 (2), 93-128. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542>
- 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. (2019a). 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>
- Górgolas, P. (2019b). Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigi-

- giosa del urbanismo español (1997- 2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LI (199), 81-100. Disponible en: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>
- 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>
- López, I. y Rodríguez, E. (2010). *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes Sueños.
- 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; Instituto de Geografía; Universidad Católica de Chile.
- Monclús, F. J. (1998). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Naredo, J. M. (1996). *La burbuja económico-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid: Siglo XXI de España.
- 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/>
- Romero, J., Brandis, D. y Melo, C. (2015). El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los casos de Madrid y Valencia. *BAGE*, 69, 369-386. Disponible en: <https://doi.org/10.21138/bage.1901>
- Torres, M., González y Manzano, O. (2020). Marca ciudad como estrategia de competitividad urbana en las ciudades intermedias. *Revista Espacios*, 41 (36), art. 15. Disponible en: <http://www.revistaespacios.com/a20v41n36/20413615.html>
- 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, 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>