

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, Nº 214, invierno 2022

Págs. 899-920

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.6>

CC BY-NC-ND



# La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las ciudades medias españolas: el área urbana de Burgos (1981-2021)

Gonzalo ANDRÉS-LÓPEZ

Profesor Titular de Geografía Humana  
Departamento de Historia, Geografía y Comunicación. Universidad de Burgos

**Resumen:** Más de la mitad del tejido urbano de la estructura de las ciudades medias en España se corresponde al intenso proceso de urbanización de las últimas cuatro décadas. Las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente por encima de la evolución de la población, presentando ratios que multiplican los del crecimiento demográfico. Ello ha dado lugar a la configuración de áreas urbanas fragmentadas y dispersas sobre las tradicionales formas compactas. Estos crecimientos se han efectuado bajo las previsiones de ordenación de un urbanismo de carácter expansivo, que ha generado evidentes contradicciones y desajustes entre el modelo promulgado por esta planificación y la verdadera evolución socioeconómica que ha tenido lugar en estas ciudades. Se estudia este proceso en la configuración reciente del área urbana de Burgos, entre 1981 y 2021. Se parte del análisis de la evolución demográfica y se compara esta variable con el crecimiento del suelo urbanizado y el incremento del parque de viviendas. Se observa un evidente desajuste entre la realidad socioeconómica y la expansión urbana. Los resultados muestran la necesidad de reconsiderar el planeamiento vigente en este tipo de áreas urbanas, cuestionando la validez de un modelo de urbanismo que continúa siendo expansivo.

**Palabras clave:** Ciudades Medias; Urbanismo; Modelo Urbano; Crecimiento Urbano; Burgos.

Recibido: 04.11.2021; Revisado: 11.01.22

Correo electrónico: [gandres@ubu.es](mailto:gandres@ubu.es); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9377-8695>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

Esta contribución ha sido posible gracias a la financiación recibida en la convocatoria pública de los proyectos coordinados I+D +I: "Procesos de cambio en la urbanización de las ciudades medias y sus áreas urbanas: 1979-2019. (RTI2018-096435-B-C22) y

"Segregación socioespacial y geografías de la vida cotidiana en las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas

" (PID2021-124511NB-C21).

## Urban planning and the growth model in medium-sized Spanish cities: the urban area of Burgos (1981-2021)

**Abstract:** More than half of the urban fabric of the structure of medium-sized cities in Spain corresponds to the intense urbanization process of the last four decades. Housing and urbanized land have grown exponentially above the evolution of the population, presenting ratios that multiply those of population growth. This has given rise to the configuration of fragmented and dispersed urban areas on the traditional compact forms. These growths have been carried out under the planning provisions of an expansive urbanism, which has generated evident contradictions and imbalances between the model promulgated by this planning and the true socioeconomic evolution that has taken place in these cities.

This process is studied in the recent configuration of the urban area of Burgos, between 1981 and 2021. It starts from the analysis of demographic evolution and compares this variable with the growth of urbanized land and the increase in the number of houses. There is an evident mismatch between the socioeconomic reality and urban expansion. The results show the need to reconsider the current planning in this type of medium-sized urban areas, questioning the validity of an urban planning model that continues to be expansive.

**Keywords:** Medium-Sized Cities; Urbanism; Urban Model; Urban Growth; Burgos.

### 1. Introducción. Planificación, modelo de crecimiento y transformaciones recientes en las áreas urbanas españolas

La estructura de las áreas urbanas españolas ha cambiado significativamente en las últimas cuatro décadas, desde la apertura del periodo democrático en España. Desde el inicio de la década de 1980 el proceso urbanizador ha sido intenso y la mayor parte de las ciudades se han expandido con notable intensidad respecto a las formas precedentes. Durante este proceso, las dinámicas económicas, financieras y políticas han generado un escenario de transformaciones en el que las ciudades han acusado profundamente el impacto de los cambios. La interrelación entre crecimiento económico, dinámicas inmobiliarias y sector de la construcción ha constituido 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 & RULLÁN, 2014).

En este contexto, los espacios urbanos se han vinculado directamente al capital y se ha definido así 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. En gran 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 & PIÑEIRA & VIVES, 2016; MÉNDEZ, 2018; GARCÍA & SERRANO & ESPEJO, 2020).

Este cambio de paradigma económico-financiero y su aplicación a la construcción urbana 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 CALDERÓN, 2004; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010).

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 a y b). Los cambios en los usos del suelo han sido tan intensos y notables que han provocado una modificación sustancial de las estructuras precedentes, variando la composición tradicional de las formas urbanas y dibujando una nueva composición espacial de los mapas urbanos en la mayor parte de las ciudades (FERNÁNDEZ & CORBELLE, 2017). 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 ABELLÁN, 2007, 2013, 2020; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2017; CALDERÓN CALDERÓN & GARCÍA CUESTA, 2017, 2018).

La sucesión de todos estos cambios se 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 periodo 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 periodo, 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 SANFELIU, 2020).

La sucesión de estos tres periodos de reestructuración, expansión y crisis ha generado una interesante dinámica de transformaciones recientes en las ciudades españolas y ha abierto un debate centrado en la reflexión sobre el cambio 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 evidentes 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; SOMOZA MEDINA, 2013; GAJA, 2015; BELLET SANFELIU, 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 la planificación, el establecimiento de un modelo urbano estratégico y el verdadero impacto de las dinámicas de urbanización.

## **2. Estado de la cuestión y metodología. El estudio del modelo expansivo de ciudad y su impacto en las áreas urbanas articuladas por ciudades medias**

El trascendental impacto de fuerte 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 periodo 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 & 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 ha 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 SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 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 periodo 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 ha). Se trata del crecimiento del espacio urbanizado más intenso del conjunto urbano español, más de 30 puntos por encima de la intensidad del crecimiento que reflejan las grandes ciudades. La expansión de la huella urbana en las ciudades medias es de tal intensidad que, en el periodo de mayor crecimiento, durante la década del 2000, se alcanzan ritmos superiores al 4% anual en la expansión de la urbanización (MARTÍNEZ NAVARRO & al. 2020; BELLET & OLAZABAL, 2017; OLAZABAL & BELLET, 2018; BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

En efecto, tal y como puede verse en la FIG. 1, 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 periodo 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 periodo, respecto al 27% que presentan las grandes áreas urbanas.

En consecuencia, resulta evidente que el cambio en el proceso urbanizador y las dinámicas de fuerte expansión durante las últimas décadas se manifiestan de forma más intensa 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 identificar este fenómeno, el aspecto más destacable es la disimetría que existe entre este 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, esta cuestión tiene especial relevancia, ya que el desajuste entre crecimiento demográfico y expansión urbana es aún más fuerte que en el resto de espacios urbanos. Si consideramos de nuevo el periodo 1981-2018, podemos observar que mientras la población se incrementa un 48%, el suelo urbanizado crece en un 86%

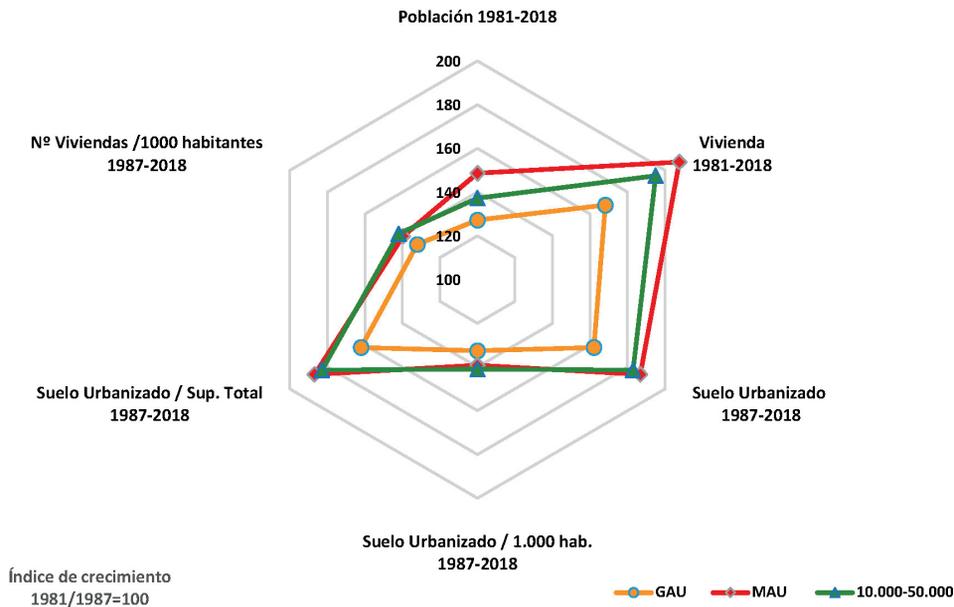


FIG. 1/ Índices de Crecimiento de las áreas urbanas españolas (vivienda, suelo y población). Grandes Áreas Urbanas (GAU), Ciudades Medias (MAU) y Ciudades entre 10 y 50 000 hab.

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2018; Estadística Viviendas 2018, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover, CLC (1987, 1990, 2000, 2006 y 2018). Elaboración propia

y la vivienda construida en un 107%. Todos los datos manifiestan linealmente el altísimo impacto que el crecimiento urbano ha tenido en las ciudades medias durante estas últimas décadas (BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

La FIG. 2 muestra la dispersión que existe entre los índices de crecimiento demográfico, por un lado, y los valores del crecimiento urbano, por otro (índice de crecimiento de vivienda y suelo). Mientras que, desde el comienzo de los años ochenta a la actualidad, la mayor parte de ciudades presentan variaciones demográficas inferiores al 40%, su índice de crecimiento urbano (incremento de viviendas construidas y suelo urbanizado) se acerca y supera en muchos casos el 100%, duplicando la realidad urbana preexistente. La representación muestra igualmente las comentadas diferencias entre las ciudades medias y las grandes aglomeraciones urbanas, observándose cómo en las MAU este desajuste se produce con mayor claridad. Ciudades con índices de crecimiento demográfico moderado (inferior al 30%) como Santander, Burgos, Ourense, Salamanca, Segovia, Jaén, Ponferrada, Huesca, Soria o León, entre otras, presentan sin embargo ratios de crecimiento en

vivienda y suelo muy por encima del 50, 60 o 70%, llegando en muchos casos a duplicar su parque inmobiliario y su espacio urbano anterior. Es más, en casos como los de Ferrol o Alcoy, con evolución demográfica negativa, se manifiestan incluso crecimientos también notables del conjunto urbano. Tales ratios de crecimiento y expansión se han moderado considerablemente en el último periodo 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 10 veces inferior a la alcanzada en la fase expansiva) (BELLET SANFELIU, 2020; GARCÍA & SERRANO & ESPEJO, 2020).

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) Sin embargo, pese a tal paralización del

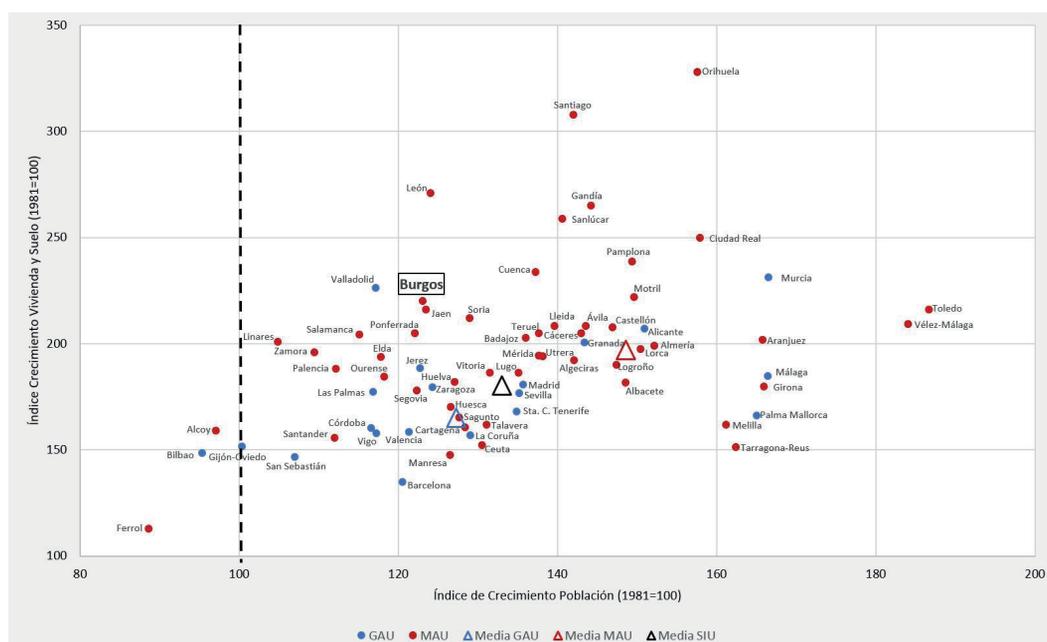


FIG. 2/ **Modelo de dispersión del crecimiento de las áreas urbanas españolas en variables de vivienda, suelo y población (1981-2018). Grandes Áreas Urbanas (GAU) y Ciudades Medias (MAU)**

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2018; Estadística Viviendas 2018 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover, CLC (1987, 1990, 2000, 2006 y 2018).<sup>1</sup> Elaboración propia

<sup>1</sup> No se incluyen en el gráfico las áreas urbanas de Arona, Benidorm, Marbella, Santa Lucía de Tirajana, Guadalajara,

Torreveja, El Ejido, Roquetas de Mar y Arrecife puesto que sus valores fuera de rango distorsionan la representación.

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 Planes Generales de Ordenación Urbana (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 m<sup>2</sup> de nuevos sectores corresponden a las ciudades medias, en las que se concentra el 30% de la nueva ciudad en expectativa (BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

Esta radiografía del crecimiento reciente, su desaceleración y su interrelación con las expectativas del planeamiento urbano conduce lógicamente a la reflexión sobre este modelo urbano y sus consecuencias. De hecho, las transformaciones recientes en las ciudades medias españolas han supuesto la necesidad de plantear una reflexión sobre las contradicciones entre el modelo que determina el planeamiento urbano, el crecimiento de la ciudad y su ordenación. La interrelación directa entre urbanismo y urbanización no ha estado a su vez coordinada con las dinámicas del crecimiento demográfico de las ciudades. De esta manera, surgen evidentes interrogantes sobre la validez del modelo urbanizador en las ciudades medias españolas: ¿por qué han continuado creciendo y expandiéndose estas ciudades en unos ritmos tan acusados si la evolución demográfica no requería a priori de tal transformación? ¿Cómo ha afectado este proceso a la forma urbana y qué nuevas piezas de la ciudad han surgido? ¿Qué previsión tenía el planeamiento urbano para estos crecimientos y cómo se ha ordenado la ciudad en el marco de las recientes crisis? ¿A qué responde que los nuevos PGOU aprobados en estas ciudades durante la última década mantengan tales expectativas de crecimiento, insistiendo en un modelo urbanizador para seguir expandiendo la ciudad pese a la situación de evidente paralización y crisis vivida que aún no ha terminado de estabilizarse?

Todos estos interrogantes han precipitado las consideraciones sobre la transformación de los modelos urbanos en las ciudades medias, considerando que la fuerte expansión ha creado estructuras más complejas, multifuncionales, que han alterado la tradicional compacidad de las ciudades históricas y han extendido una pauta urbanizadora más difusa, desdibujando en gran medida los límites de lo urbano en esta escala. Esta 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 y generalizando la consideración de nuevos planteamientos para ordenar estos espacios (LÓPEZ TRIGAL, 2014; ZUÑIGA SAGREDO, 2016; CEBRIÁN ABELLÁN & SÁNCHEZ ONDOÑO, 2019; OLAZABAL & BELLET, 2019).

En esta investigación se reflexiona sobre esta cuestión, contraponiendo la realidad de la evidencia socioeconómica reciente en las ciudades medias respecto al modelo urbano que considera su planificación urbanística. En concreto, se analiza el caso de la ciudad media de Burgos, como una muestra bien significativa de este proceso. El trabajo estudia la vinculación que se manifiesta en esta capital provincial entre el urbanismo y las dinámicas de urbanización, considerando las transformaciones urbanas y las pautas de la planificación entre 1981 y 2021. Para ello, tras el planteamiento de la investigación y la consideración de las transformaciones recientes y su relación con el modelo de planeamiento en las áreas urbanas españolas (apartado 1), el estudio aborda el estado de la cuestión de estos procesos en las ciudades medias (apartado 2). A continuación, una vez contextualizado el objeto de estudio, el artículo se centra en el caso de estudio del área urbana de Burgos. Se aborda un análisis del proceso urbanizador, identificando la expansión urbana mediante el análisis de las dinámicas de crecimiento demográfico, inmobiliario y de suelo urbanizado. A través de este primer diagnóstico, se caracterizan las dinámicas y transformaciones urbanas que han tenido lugar en las últimas décadas y se identifica la estructura de la ciudad y su área urbana (apartado 3). Ello permite obtener resultados sobre cómo se ha producido un crecimiento urbanístico fragmentado en un área que tiene un acusado perfil industrial. Posteriormente, se considera el marco del planeamiento urbano, analizando la secuencia de Planes de Ordenación Municipal vigentes en la ciudad durante las últimas décadas e identificando sus principales planteamientos y consecuencias. Este análisis posibilita la discusión sobre el desajuste existente entre modelo de ciudad y evolución urbana (apartado 4). Finalmente, el trabajo presenta unas conclusiones que evidencian, en virtud del análisis efectuado, la puesta en cuestión del modelo de planeamiento vigente y la contradicción del mantenimiento de pautas expansivas de urbanización en la ciudad reciente.

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 [INE], MITMA, Instituto Geográfico Nacional [IGN], Junta de Castilla y León, Ayuntamiento de Burgos y Colegio Oficial de Arquitectos de Burgos). De estas fuentes se obtiene la información relativa a la evolución de la población, el número de viviendas y el crecimiento de la superficie urbanizada en el periodo objeto de análisis. En concreto, se han utilizado los datos de los censos de población en el periodo 1981-2011 y el padrón municipal de habitantes de 2020 para obtener la información demográfica de la secuencia del periodo estudiado en cada uno de los municipios que conforman el área urbana de Burgos. En este mismo territorio, se ha descargado también la información referente a la evolución del parque de viviendas (Censos de Vivienda entre 1981 y 2011 y Ministerio de Fomento, 2018).

La información relativa a la evolución de la superficie urbanizada se ha obtenido de la explotación de la cartografía de las series de usos del suelo de CLC (1987, 1990, 2000, 2006 y 2018). Esta misma información se ha manejado a nivel general para contextualizar la evolución de las ciudades medias en España, trabajando con los datos de un universo de 60 áreas urbanas de entre 50 y 250 000 habitantes y 20 áreas urbanas con población superior a esta última cifra. Por otra parte, para cotejar la evolución de las dinámicas de urbanización y la realidad demográfica de la ciudad con su modelo urbanístico, se ha analizado el planeamiento urbano de manera detallada en el periodo objeto de estudio. En concreto, se ha recurrido a la revisión de la memoria informativa y la memoria vinculante, la normativa urbanística, las ordenanzas y los planos detallados de los PGOU de Burgos de 1970, 1985, 1999 y 2014, analizando asimismo los planteamientos de las distintas modificaciones de planeamiento, planes de desarrollo e instrumentos de planeamiento y gestión más destacados en ese periodo. El método de trabajo seguido no se ha limitado al simple análisis del planteamiento de cada Plan, sino que se ha desarrollado un estudio analítico en cada caso identificando su grado de ejecución y sus resultados en la dinámica urbanizadora. De este modo se ha elaborado una base de datos con las variables de actuaciones, viviendas y superficies desarrolladas en cada periodo, lo que ha permitido verificar los resultados del urbanismo municipal en cada etapa. Esta metodología se ha completado con el estudio de documentos de archivo relacionados con la transformación urbana reciente en la ciudad y con el posterior cotejo de los datos obtenidos en esa base de datos con la información estadística sobre vivienda y suelo de las fuentes descritas.

### 3. Resultados. Dinámicas de urbanización y expansión periférica en Burgos: el crecimiento fragmentado de un área urbana con perfil industrial

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 periodo desarrollista, experimentado durante las décadas de 1960 y 1970, 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 2000 ha de espacio urbano, con un conjunto de más de 55 000 viviendas (ANDRÉS LÓPEZ, 2004). Y, de otro lado, el crecimiento y las transformaciones recientes, experimentadas desde la década de 1990 hasta la actualidad, fase en la que el área urbana ha multiplicado por casi 2,5 veces su superficie urbanizada (de 2500 a cerca de 6000 ha) y ha pasado de 69 000 a casi 110 000 viviendas (en torno a un 65% más) (ANDRÉS LÓPEZ & GONZÁLEZ 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 Figs. 3 y 4, 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 hectáreas urbanizadas en el área urbana de Burgos se corresponden al periodo 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 90, Burgos no genera efectos apreciables de influencia en

POBLACIÓN (Nº habitantes)	1981	1991	2001	2008	2020
Total Área Urbana	163238	170029	181870	198828	201297
Municipio Central	156449	160278	166187	177879	176418
Resto municipios	6789	9751	15683	20949	24879
% 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)	100,00%	104,16%	111,41%	121,80%	123,32%
Evolución Ciudad Central (1981=100)	100,00%	102,45%	106,22%	113,70%	112,76%
Evolución Resto Área Urbana (1981=100)	100,00%	143,63%	231,01%	308,57%	366,46%

VIVIENDA (Nº Viviendas)	1981	1991	2001	2008	2018
Total Área Urbana	59210	69334	86430	99645	109203
Municipio Central	51853	60779	75673	83945	90849
Resto municipios	7357	8555	10757	15700	18354
% 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)	100,00%	117,10%	145,97%	168,29%	184,43%
Evolución Ciudad Central (1981=100)	100,00%	117,21%	145,94%	161,89%	175,20%
Evolución Resto Área Urbana (1981=100)	100,00%	116,28%	146,21%	213,40%	249,48%

SUPERFICIE URBANIZADA (Ha)	1981	1990	2000	2006	2018
Total Área Urbana	2136	2545	3237	3547	5949
Municipio Central	1876	2073	2493	2723	3436
Resto municipios	260	472	744	824	2513
% 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)	100,00%	119,15%	151,54%	166,06%	278,51%
Evolución Ciudad Central (1981=100)	100,00%	110,50%	132,89%	145,15%	183,16%
Evolución Resto Área Urbana (1981=100)	100,00%	181,54%	286,15%	316,92%	966,54%

FIG. 3/ 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).

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2020; Estadística Viviendas 2018, Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); AYUNTAMIENTO DE BURGOS e Instituto Geográfico Nacional, IGN (Superficies Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover, CLC (1990, 2000, 2006 y 2018). Elaboración propia

los municipios del entorno y es realmente en estas últimas dos décadas cuando se produce la expansión hacia la periferia (ANDRÉS LÓPEZ & MOLINA DE LA TORRE, 2000). Tras esta transformación se encuentran diferentes procesos urbanísticos que se consideran en este trabajo, si bien deben precisarse dos cuestiones previas. 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.

En cuanto a la transformación demográfica, el área urbana pasa de 163238 habitantes en 1981 a 201297 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 periodo en un 84% (de 59210 a 109203 inmuebles) y el suelo urbanizado crece en un 178% (de 2136 a 5949 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 200000 habitantes, si bien el crecimiento urbanístico no ha sido acorde a dicha dimensión, ya que las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente (en ratios de entre 4 y 8 veces superiores a los de la población).

Por otra parte, 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 156000 habitantes a 176000 entre 1981 y 2020 (e incluso pierde algo más de 1000 habitantes en la última década), los municipios del área urbana crecen desde 6789 a casi 25000 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 51000 a 90000 viviendas y de 1800 a 3400 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 7000 viviendas a más de 18000, casi un 150%; e incrementan el suelo urbanizado de 260 a más de 2500 ha, con una ratio de crecimiento cercana a 10 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.

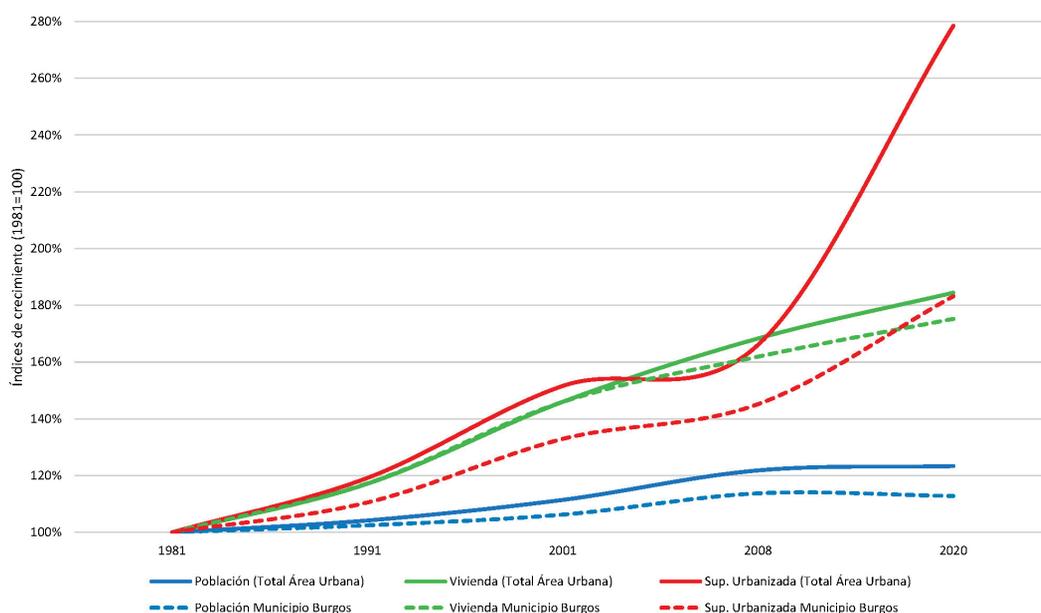


Fig. 4/ Índices de crecimiento de población, vivienda y suelo urbanizado en el área urbana de Burgos (1981-2020)

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2020; Estadística Viviendas 2018, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); AYUNTAMIENTO DE BURGOS (Superficies Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover, CLC (1990, 2000, 2006 y 2018). Elaboración propia

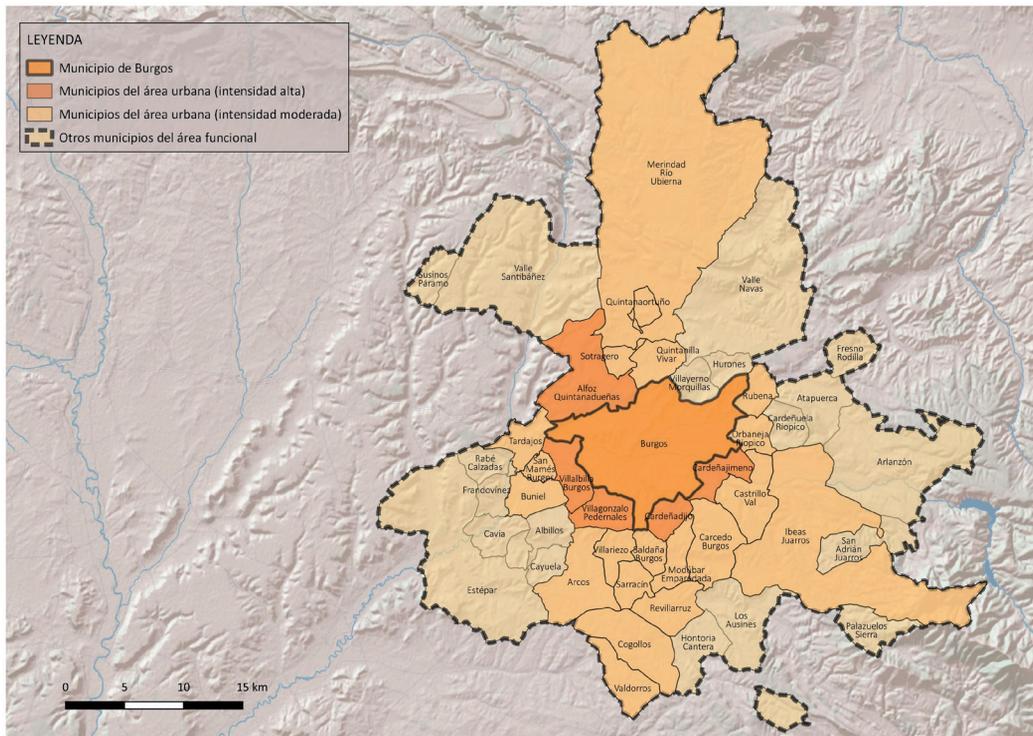


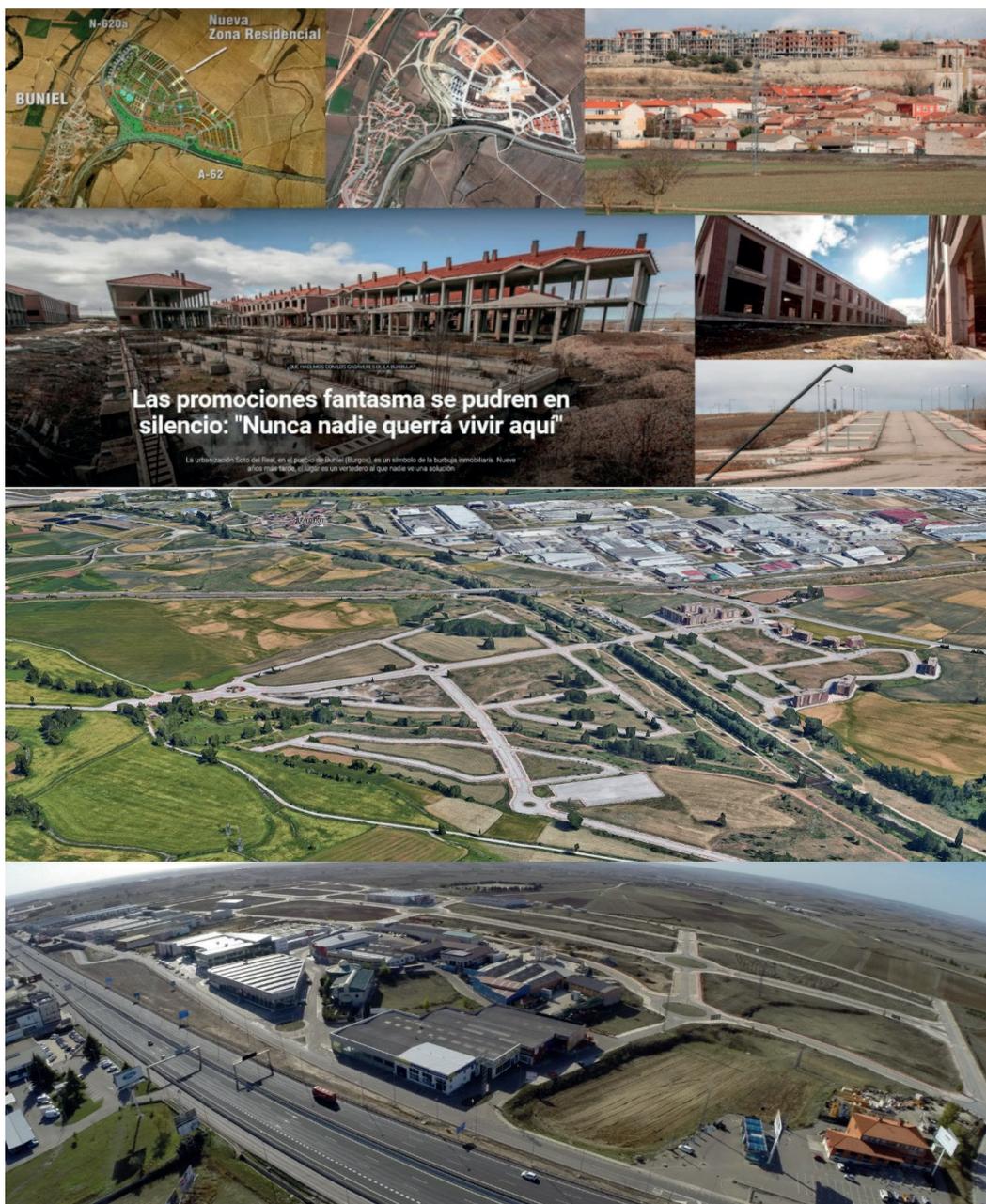
FIG. 5/ Mapa de localización y distribución del área urbana de Burgos

Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del AYUNTAMIENTO DE BURGOS e Instituto Geográfico Nacional (IGN).  
Elaboración propia

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 40 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 (FIG. 5), 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 1000 habitantes que concentran la extensión más clara de la ciudad. Se trata de Alfoz de Quintanadueñas (con algo

más de 2000 habitantes, el más grande del entorno urbano), Villagonzalo Pedernales, Arcos, Merindad de Río Ubierna, Villalbilla de Burgos, Ibeas de Juarros, Cardeñadijo y Cardeñajimeno. 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.

En este conjunto de apenas veinte municipios se agrupa el impacto más relevante de la dinámica urbanizadora y vive el grueso de los 25000 habitantes del área urbana que se añaden a los de la ciudad principal. Sin embargo, tal y como se ha anticipado, el crecimiento y la expansión urbana reciente en estos ámbitos no es continua ni en modo alguno homogénea. 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



**FIG. 6/ Expansión de sectores residenciales e industriales de la ciudad de Burgos hacia los municipios de su área urbana. Urbanizaciones “Soto del Real” (Buniel) y “Villas del Arlanzón” (Villalbilla de Burgos) y polígono industrial “Monte de la Abadesa” (Villagonzalo Pedernales)**

*Fuente:* El Confidencial.com, Google Imágenes y fotografías del autor. Elaboración propia

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 3000 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), Cardeñadijo (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 1600 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). 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 en el que se mantiene un amplio conjunto de calles urbanizadas, parques y espacios públicos sin uso y en deterioro constante. 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 (FIG. 6). 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 20000 trabajadores y el suelo industrial alcanza una superficie superior a las 2200 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 m<sup>2</sup> de suelo industrial por habitante es la segunda ciudad española en esta ratio; la tercera en empleo industrial por cada 1000 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 LÓPEZ, 2014; ANDRÉS & PASCUAL & MOLINA, 2018; ANDRÉS LÓPEZ, 2020).

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 FIG. 7, 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 Vivar, 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, Villariego, 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 Cardeñadijo se aprecia igualmente la influencia de la actividad industrial como consecuencia de la cercanía de la ciudad.

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 2200 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 industriales en el área urbana -suelo industrial urbanizado, en urbanización y clasificado en el planeamiento vigente- asciende hasta cerca de las 3200 ha. 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 2200 ha de espacios industriales se emparejan con el uso residencial (que alberga una superficie similar, superior a las 2000 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. Esta expansión periférica se ha producido de forma reciente, en las últimas décadas, destacando el intenso peso relativo que en la estructura actual de la ciudad tienen estas transformaciones de los últimos años. Pese a la creencia aceptada de que el grueso de la estructura urbana de las ciudades medias se corresponde con las décadas de 1960 y 1970, en el contexto del desarrollismo, la realidad es que el análisis de los datos en un caso como el de Burgos pone de manifiesto una fuerte relevancia de la expansión posterior. El intenso ritmo de la urbanización tanto en sectores residenciales como industriales configura un área urbana extendida de forma claramente fragmentada y explica que la forma urbana actual se presente notablemente desestructurada. Y esta reflexión propicia lógicamente una consideración obligada acerca de cómo es posible que se hayan generado crecimientos tan notables en un contexto de crisis y recesión durante las últimas décadas. Lo que lleva a considerar el

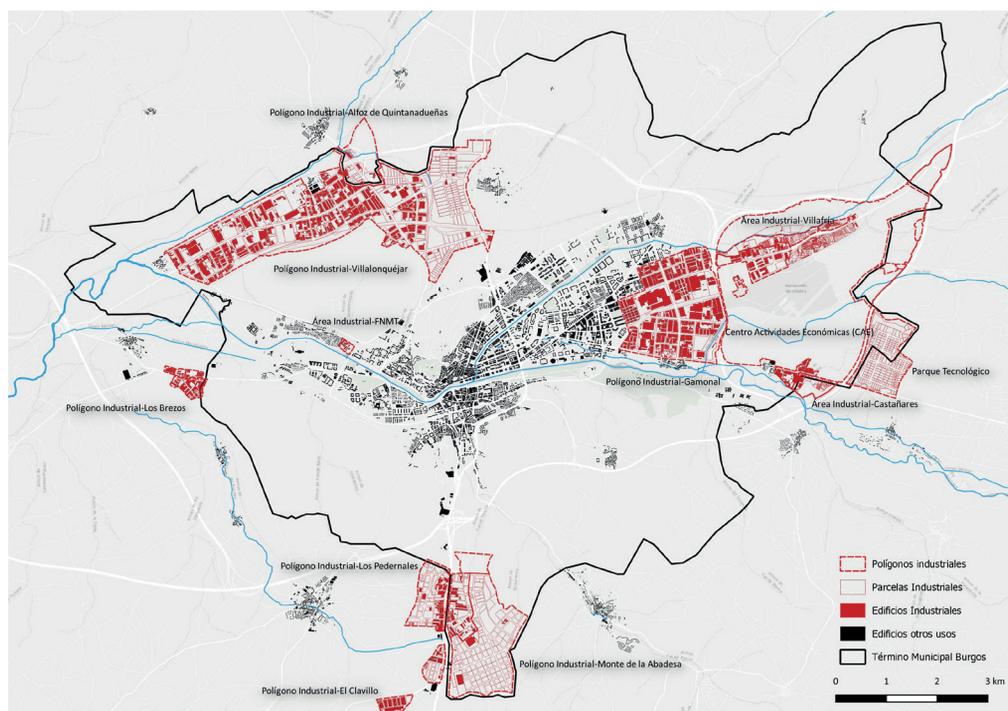


FIG. 7/ Principales espacios y polígonos industriales en la ciudad de Burgos y sus municipios colindantes en el área urbana.

Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del AYUNTAMIENTO DE BURGOS e Instituto Geográfico Nacional (IGN).  
Elaboración propia.

modelo de ciudad del planeamiento urbano y el planteamiento estructural del urbanismo en esta capital provincial de tamaño medio. Observando la correspondencia de los procesos estudiados en las dinámicas de crecimiento de población, vivienda y suelo respecto a la ordenación prevista por el planeamiento vigente se obtienen conclusiones de interés sobre la consistencia del modelo urbano.

#### **4. Discusión. Del urbanismo a la urbanización: las contradicciones y desajustes entre el planeamiento urbano y la evolución socioeconómica de la ciudad**

El planeamiento urbano 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 1920, 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 LÓPEZ, 1999, 2004).

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 periodo. 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 periodo de transformaciones recientes que estamos analizando.

Tal y como muestra la FIG. 8, 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 suelo urbano no consolidado y 8 000 urbanizables), pero su ejecución al final de su vigencia, en la década de 1990, 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).

Precisamente, el gráfico de la FIG. 9 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 rondó ya la cifra de los 1500 inmuebles terminados. Se abría la fase de expansión urbanística que debía regular el siguiente plan, aprobado en 1999.

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 periodo el plan gestionó el crecimiento masivo de vivienda en la ciudad, en el periodo 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,

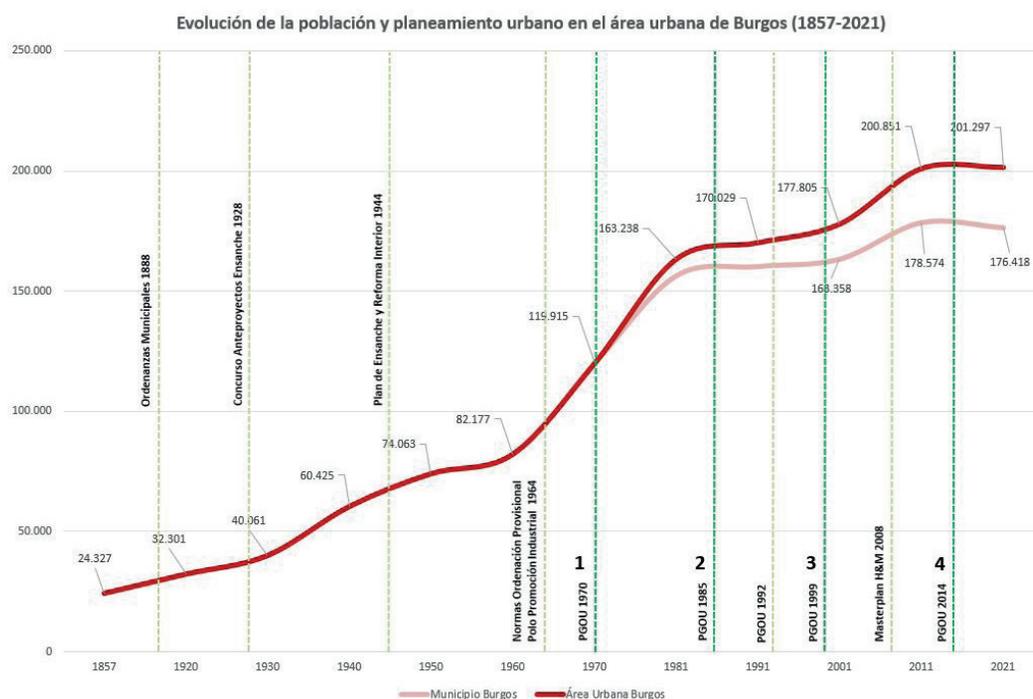


Fig. 8/ Evolución demográfica y planeamiento urbano en la ciudad de Burgos y su área urbana (1857-2021)

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA y AYUNTAMIENTO DE BURGOS. Elaboración propia

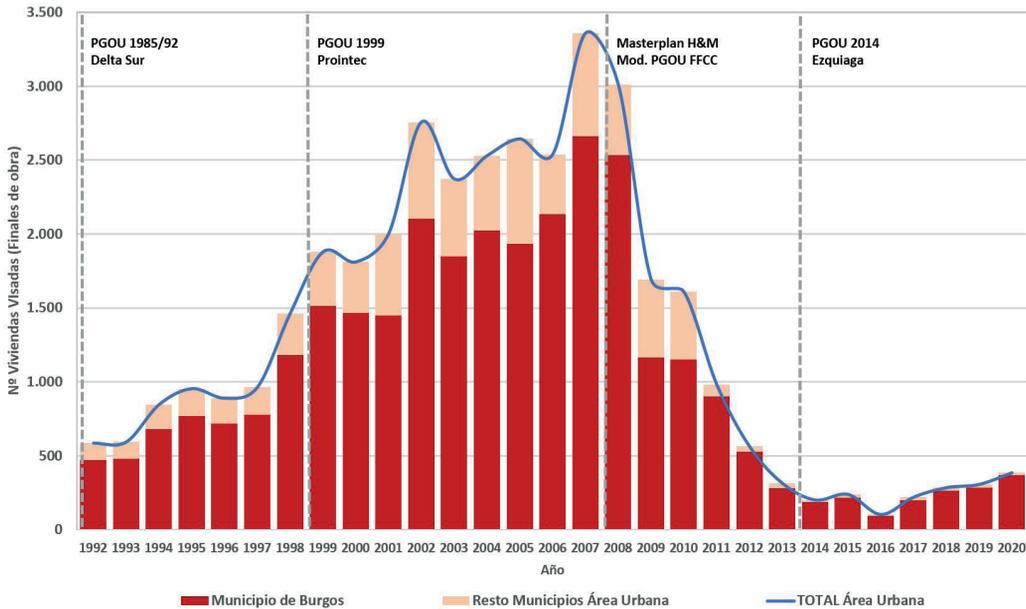


Fig. 9/. **El crecimiento del parque inmobiliario y el planeamiento urbano en la ciudad de Burgos y su área urbana (1992-2020)**

Fuente: Colegio Oficial de Arquitectos de Burgos (COABURGOS), AYUNTAMIENTO DE BURGOS y MINISTERIO DE FOMENTO. Datos 1992-1998 mediante estimación a partir del dato provincial. Elaboración propia

gestionado durante la vigencia de este PGOU, cerca de 9000 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 1500 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 1500 viviendas por año de 1998 se pasó 2000 viviendas en 2001 y se rebasó el umbral de las 2500 en 2002. Ese ritmo se mantuvo de forma sostenida durante el siguiente quinquenio, siempre en torno a esa cifra anual, alcanzándose en 2007 las 3300 viviendas terminadas en un solo año. En 2008 se redujo ligeramente ese número de inmuebles, bajando a 3010 viviendas. 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 5 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 periodos, en 2008, se puso de manifiesto la indefinición de este documento, al aprobarse una de las modificaciones puntuales del mismo 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 férreas 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 Villalonquér. 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 6000 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 6000 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 cabía 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 mantenía 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 periodo 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 ha 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 2000 ha. Si a esto le sumamos la previsión de 7600 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 80 años. Evidentemente, el desajuste es manifiesto y se descubre que la planificación del Plan es incoherente de nuevo al 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 15 años, la cifra total de viviendas a construir no alcanzaría las 10000 unidades. Es más, tampoco considerando el promedio más optimista de la media más alta de la fase expansiva (2000 viviendas por año entre 1998 y 2008) se alcanzaría tampoco de ninguna forma la cifra prevista de nuevos inmuebles. El desajuste entre lo planteado en el modelo de ciudad que contiene el PGOU y la realidad socioeconómica del territorio es de tal calibre que ya se han producido, de hecho, evidencias que ponen claramente en cuestión el sentido del urbanismo en la ciudad.

Por un lado, durante el año 2016, diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Burgos han anulado la clasificación de los cuatro sectores urbanizables residenciales de nueva clasificación propuestos por el PGOU, con capacidad para más de 1,8 millones m<sup>2</sup> de aprovechamiento lucrativo (14386 viviendas y actividades económicas). Se trata de los sectores S-32 (189660 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 1385 viviendas), S-33 (594600 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 4389 viviendas), S-35 (300930 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 2456 viviendas) y S-36 (756965 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 6156 viviendas). Las sentencias definen claramente que el planeamiento vulnera el “modelo de ciudad compacta”, ya invocado por el Tribunal Supremo en diversa jurisprudencia sobre la sostenibilidad urbana, y anulan la clasificación de estos nuevos ámbitos al entender que el parque inmobiliario existente más la previsión para nuevas viviendas heredada de antiguos planeamientos es más que suficiente para el potencial de crecimiento urbano. En concreto, se determina que:

“Teniendo en cuenta el número de viviendas que se permiten construir en los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, teniendo en cuenta las viviendas que se pueden construir en el suelo urbanizable aprobado con anterioridad a este último planeamiento aquí impugnado, el número de viviendas previsto en el suelo urbano no consolidado,

y las viviendas pendientes de edificar en el suelo urbano consolidado, nos encontramos que el resultado que ofrece el instrumento impugnado es el de una capacidad residencial de nuevas viviendas que excede en muy mucho de la demanda de suelo para vivienda para uso residencial a que se refiere el art. 13.1.a) de la LUCyL, y que también excede del número de vivienda que pudiera exigir racionalmente el previsible aumento de población de esta ciudad de Burgos (que no es corroborado por los datos del INE), por lo que querer transformar más suelo rústico, situación básica de suelo rural, a suelo urbanizable, no se encuentra de ninguna manera justificado en el presente planteamiento y tampoco en su Memoria Vinculante, motivo por el cual hemos de concluir que la clasificación de los cuatro citados nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, así los Sectores S-32, S-33, S-35 y S-36, vulnera lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 5/1999, lo dispuesto en el art. 10 del anterior Real Decreto Legislativo 2/2008, aplicable por razones temporales, y también contraviene lo reseñado en el art. 3 de la ley 8/2013 y en el art. 3 del RD Legislativo 7/2015, que deroga la citada Ley 8/2013” (SENTENCIAS nº 220, 221, 223, 225 & 229/2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Burgos).

Por otro lado, según los mismos principios de sostenibilidad aplicados al urbanismo, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de Castilla y León, contempla diversas medidas para favorecer los crecimientos compactos de las ciudades y evitar la fragmentación urbana. Y, entre ellas, determina que los sectores de suelo urbanizable clasificados por el planeamiento vigente deberán desarrollarse en unos plazos concretos, a partir de los cuales, de no contar al menos con ordenación detallada, quedarán desclasificados y pasarán automáticamente a reclasificarse como suelo rústico común. En el caso de los sectores de suelo urbanizable delimitado como los previstos en el PGOU vigente en Burgos, el plazo que determina esta Ley es de ocho años desde su clasificación, ampliado con una moratoria reciente en dos años más<sup>2</sup>. El PGOU fue aprobado en 2014, lo que implica que actualmente existen en el mismo diez sectores que el 19 de octubre de 2024, al no haberse aprobado su ordenación detallada, pasarán a ser de nuevo considerados como suelo rústico común. Este conjunto de sectores alberga 500 000 m<sup>2</sup> de

<sup>2</sup> El plazo inicialmente previsto se ha ampliado en dos años mediante lo establecido en el Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la

agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica (BOCyL 24/06/2022)

aprovechamiento residencial –4080 viviendas– y más de 525 000 m<sup>2</sup> de aprovechamientos terciarios/industriales que en la referida fecha van a quedar anulados, perdiendo su condición de urbanizables. En concreto, se trata de los sectores S-6b (47 465 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 396 viviendas), S10 (35 870 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 341 viviendas), S12 (58 370 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 475 viviendas), S-16 (103 800 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 883 viviendas), S24 (254 520 m<sup>2</sup> de aprovechamiento y 1221 viviendas), S31 (11 320 m<sup>2</sup> de aprovechamiento industrial), S34 (213 915 m<sup>2</sup> de aprovechamiento industrial), S37 (47 495 m<sup>2</sup> de aprovechamiento terciario), S38 (189 565 m<sup>2</sup> de aprovechamiento terciario/industrial) y S39 (65 530 m<sup>2</sup> de aprovechamiento industrial).

Ambas acciones (anulación judicial de nuevos sectores urbanizables considerados innecesarios para el crecimiento potencial de la ciudad y desclasificación de sectores urbanizables sin ordenación detallada aprobada en los plazos

establecidos), implican que, en definitiva, cerca de la mitad de las 40 000 viviendas previstas por el PGOU, más una notable parte de suelo para actividades económicas (2,3 millones m<sup>2</sup>), queden sin efecto (Fig. 10). De esta manera, el modelo de expansión urbana previsto se reduce a cerca de 20 000 viviendas, prácticamente todas ellas heredadas de propuestas de suelo urbanizable calificadas en PGOU anteriores y aún sin ejecutar. Resulta evidente entonces la disimetría que se produce entre el verdadero proceso de crecimiento de la ciudad y lo previsto en la planificación urbanística, claramente sobredimensionada. La discusión se genera por el desajuste evidente entre la capacidad de crecimiento socioeconómico que tiene la ciudad y el potencial de expansión inmobiliaria que se le otorga en el PGOU. Se produce una palmaria divergencia entre lo planificado y lo posible, entre lo previsto y lo ejecutado. El modelo de crecimiento de la planificación urbanística no es sostenible ni acorde a la evolución demográfica, social y económica de la ciudad.

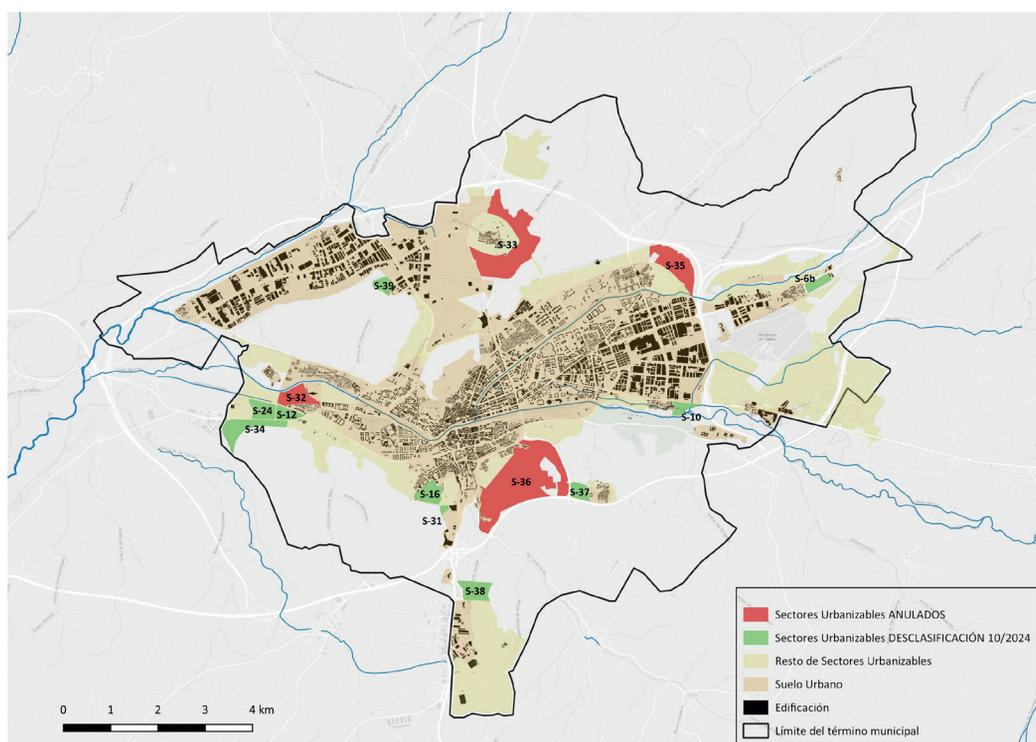


FIG. 10/ Plan General de Ordenación Urbana de Burgos. Año 2014. Sectores de suelo urbanizable anulados por sentencia judicial y sectores de suelo urbanizable sin ordenación detallada aprobada en los plazos establecidos (desclasificación 10/2024).

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BURGOS. Elaboración propia

## 5. Conclusiones

Durante las últimas décadas, desde el arranque del periodo 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 1980 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 periodo 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 4 y 8 veces superiores a los 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 Burgos hasta el periodo 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.

La necesidad de una reflexión sobre la oportunidad de cambio de modelo resulta evidente. 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. El planeamiento sobredimensiona su capacidad de clasificación de suelo para construir nuevas viviendas y expandir los espacios urbanizados, pero la masa crítica de población y actividad económica que tiene una ciudad media como Burgos no cubre tal dinámica de crecimiento. De alguna manera, el urbanismo 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. 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 mediados del siglo XX se diseñara el primer Ensanche.

Sin embargo, actualmente, en el contexto de las últimas décadas, la ciudad no es compatible con un modelo tan intenso en capacidad de crecimiento. Este caso evidencia una situación que se está produciendo en otras ciudades medias españolas y pone de manifiesto la necesidad de reconsiderar el planeamiento vigente en este tipo de áreas urbanas. 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.

## 6. 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.
- \_\_\_\_\_. (2004): *La estructura urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad*, Burgos, Caja Circulo.
- \_\_\_\_\_. (2014): *Burgos. Ciudad Industrial. 50 años del Polo de Promoción y Desarrollo 1964-2014*, Ayuntamiento de Burgos.
- \_\_\_\_\_. (2020): Las ciudades medias industriales en España. Caracterización geográfica, clasificación y tipologías. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 99-125. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8225>
- \_\_\_\_\_. & MOLINA DE LA TORRE, I. (2000): Burgos y su área de influencia: aproximación a los efectos territoriales de la ciudad. *BAGE, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (29), 53-72.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) & PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS, H. & MOLINA DE LA TORRE, I. (2018): *La industria en el Área Urbana de Burgos. Análisis socioeconómico y territorial*, Burgos, Fundación Caja Burgos.
- \_\_\_\_\_. & 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*, 54(112), 3-26. <https://doi.org/10.18055/Finis17100>
- BELLET SANFELIU, C. (2020): Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979–2019). *BAGE, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (85). <https://doi.org/10.21138/bage.2877>
- \_\_\_\_\_. (2021): The Evolution of Urban Planning in Medium-Sized Catalan Cities (1979–2019). *Urban Science*, 5(2), 36. <https://doi.org/10.3390/urbansci5020036>
- \_\_\_\_\_. & OLAZABAL, E. (2017): Las ciudades intermedias en España. Dinámicas y procesos de urbanización recientes. En F. MATURANA & M.E. BELTRAO SPOSITO & C. BELLET & C. HENRIQUEZ & F. ARENAS (Eds.), *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp. 144-181), Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_. & OLAZABAL, E. (2020): Formas de crecimiento urbano de las ciudades medias españolas en las últimas décadas. *Terr@Plural, Ponta Grossa*, 14, 1-19. <https://doi.org/10.5212/TerraPlural.v.14.2013229.013>
- \_\_\_\_\_. & ANDRÉS LÓPEZ, G. (2021): Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, (76), 31-52. <https://doi.org/10.14198/INGEO.18054>
- BURRIEL, E. (2008): La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). En M. ARROYO & Q. BONASTRA & V. CASALS & G. JORI & P. SUNYER & M. HERMI ZAAR (Eds.), *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Actas X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad Barcelona. <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. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253159>
- \_\_\_\_\_. & GARCÍA CUESTA, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova*, 21, 570. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>
- \_\_\_\_\_. & GARCÍA CUESTA, J. L. (2018): La estructura de las ciudades españolas: un complejo entramado de relaciones entre permanencias y cambios, formas y usos. *BAGE*, 77, 283–314. <https://doi.org/10.21138/bage.2542>
- CAPEL, H. (2013): Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro. *Mercator*, 12(2), 7-27. <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*, (43), 221-240. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/589>
- \_\_\_\_\_. (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 & M. PANADERO (Eds.), *Ciudades medias: formas de expansión urbana* (pp. 25-38), Madrid, Biblioteca Nueva.
- \_\_\_\_\_. (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), Universidad de Castilla La Mancha.
- \_\_\_\_\_. & 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), 10. <https://doi.org/10.3390/urbansci3010010>
- FERNÁNDEZ NOGUEIRA, D. & CORBELLE RICO, E. (2017): Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: Un meta-análisis para el período, 1985-2015. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22(1), 215. <https://doi.org/10.1344/b3w.0.2017.26442>
- GAJA DÍAZ, F. (2008): El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*,

- 12(270), 66. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- \_\_\_\_\_. (2015): Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Revista Ciudades*, 18(1), 103-126. <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>
- GARCÍA MARÍN, R. & SERRANO MARTÍNEZ J.M. & ESPEJO MARÍN, C. (2020): The property sector in Spain. Evolutionary analysis, current problems and difficulties for its development. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 6-31. <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 MARTÍN, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa. *Cuadernos de Investigación Urbanística, Cifur*, 111, 3-65. <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- \_\_\_\_\_. (2019a): La burbuja inmobiliaria de la “década prodigiosa” en España (1997-2007). Políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmundiciencia social. Reflexiones para evitar su reproducción. *EURE*, 45(136), 163-182. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2768/1211>
- \_\_\_\_\_. (2019b): Del “urbanismo expansivo” al “urbanismo regenerativo”: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997- 2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(199), 81-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716/47026>
- LOIS, R. & PIÑEIRA, M. J. & 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. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 20(539). <https://doi.org/10.1344/sn2016.20.16793>
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2014): Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 46(182), 625-649. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76359/46712>
- LÓPEZ, I. & 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. & 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. <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. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- OLAZABAL, E. & BELLET, C. (2018): Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011). *Cuadernos Geográficos*, 57(2), 189-210. <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5920>
- \_\_\_\_\_. (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. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/64681>
- POZUETA J. & al. (2019): The spatial dynamics of land use surrounding the Spanish property bubble (1990-2012). *Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research*, 3(45), 93-117. <https://investigacionesregionales.org/es/article/the-spatial-dynamics-of-land-use-surrounding-the-spanish-property-bubble-1990-2012/>
- SOMOZA MEDINA, J. (2013): Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *BAGE*, 61, 47-66. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.1535>
- VIVES, S. & RULLÁN, O. (2014): La apropiación de las rentas del suelo en España. *BAGE*, (65), 387-408. <https://doi.org/10.21138/bage.1758>
- ZÚÑIGA SAGREDO, I. (2016): La forma del límite en las ciudades medias españolas. *Cuadernos de Investigación Urbanística, Cifur*, (105), 1-66. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3450>

## 7. Listado de Acrónimos/Siglas

BIC	Bienes de Interés Cultural
CLC	Corine Land Cover
GAU	Grandes Áreas Urbanas
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
LUCyL	Ley de Urbanismo de Castilla y León
MAU	Ciudades Medias y sus Áreas Urbanas
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana