

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 198, invierno 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 651-669

Crecimiento urbano, crisis inmobiliaria y planificación metropolitana en España

José María FERIA TORIBIO

Catedrático de Geografía Humana. Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN: El presente artículo intenta ofrecer algunos elementos de referencia, tanto conceptuales como empíricos, que ayuden a entender mejor el complejo proceso de crecimiento y crisis que ha afectado al conjunto del sistema metropolitano español. Para tal propósito se realiza un análisis, a escala de área metropolitana, centrado en las mayores de 500.000 habitantes, en el que se abordan las dimensiones y características básicas del crecimiento urbano, tanto en lo que se refiere al proceso más general de urbanización como en el aspecto ya más concreto de producción de vivienda. Tomando como referencia una perspectiva temporal de dos décadas (1990-2010), la interpretación de los datos disponibles y la vinculación, a su vez, con procesos sociodemográficos relevantes, como la movilidad residencial y la inmigración exterior, permiten aportar algunas claves sobre la intensidad del fenómeno y su posterior aguda crisis. Los resultados muestran el carácter estructural y sistémico del proceso masivo de crecimiento urbano e inmobiliario metropolitano en España, que además se desarrolló en un contexto, a lo largo de todo ese periodo, de ausencia o inoperancia casi absoluta de marcos de planificación y regulación a dicha escala. Todo lo cual en definitiva no hizo sino agravar los impactos territoriales, ambientales y socioeconómicos del modelo de crecimiento y agudizar las dimensiones de la crisis.

PALABRAS CLAVE: Crecimiento urbano. Crisis. Planificación. Áreas metropolitanas españolas.

Urban growth, real estate crises and metropolitan planning in Spain

ABSTRACT: The aim of this paper is to supply some conceptual and empirical references for a better understanding of the growth and crises process of the entire Spanish metropolitan system. For that purpose, the paper presents an analysis focused on the metropolitan areas over 500.000 inhabitants, dealing with the basic dimensions and characteristics of urban growth and, particularly, with housing construction. Being the temporal reference the period 1990-2010, the interpretation of empirical data and

Recibido: 03.05.2018; Revisado: 04.07.2018

Correo electrónico: jmfertor@upo.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5331-3815>

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

its linkage to relevant sociodemographic variables- such as residential mobility and foreign migration- offer some insights about the intensity of the process and its subsequent crises. The results show the structural and systemic character of the massive process of urbanization and real state growth in the Spanish metropolitan areas during the period. This fact -together with the general inexistence or ineffectiveness of a metropolitan planning framework- contributed to worsen the spatial, environmental and socioeconomic impacts of the crises.

KEYWORDS: Urban growth. Economic crises. Planning. Spanish metropolitan areas.

1. Introducción

Desde principios de la última década del pasado siglo hemos asistido a un largo ciclo de expansión y posterior intensa crisis que ha afectado profundamente al conjunto del sistema económico y social en España. Teniendo como referente la aguda crisis inmobiliaria y financiera que se desató a partir de 2008, han sido innumerables los estudios y reflexiones sobre las características y condiciones del modelo de crecimiento en España, especialmente en aquellos aspectos que se referían al sector inmobiliario y más concretamente al de la vivienda (GARCÍA MONTALVO, 2008; RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009; NAREDO, 2010; EXTEXARRETA & al., 2012, ROMERO & al., 2012; VINUESA 2013; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2013; BURRIEL, 2014). Ahora bien, estas perspectivas temáticamente sectoriales, y agregadas a nivel territorial, necesitan ser complementadas, para un entendimiento más ajustado y preciso de todo el fenómeno cíclico de expansión y crisis, con una aproximación a la escala adecuada y más comprensiva sobre el modelo de crecimiento urbano en el que se ha basado una parte mayoritaria de dicho proceso.

El sistema metropolitano es, lógicamente, un elemento de referencia en todo ello, con las jerarquías y especificidades correspondientes a un universo urbano tan amplio y complejo, pero en definitiva constituyendo el escenario principal del crecimiento urbano y residencial y de la subsecuente crisis inmobiliaria que ha tenido lugar en nuestro país en esos años. El objetivo de esta contribución es plantear las características y dimensiones del proceso de crecimiento urbano metropolitano y su relación con dinámicas socio-demográficas básicas y su planificación y gestión. Todo ello con la finalidad de ofrecer algunas claves que puedan contribuir a aportar un mejor entendimiento del ciclo de expansión y crisis que ha afectado a nuestro país en las dos últimas décadas. Para tal propósito, el análisis se abordará a la escala metropolitana, teniendo como base el conjunto del sistema, pero centrándose en sus componentes más representativos, y abarcando como referente temporal las dos décadas referidas.

El trabajo se articula a través de cuatro secciones. En la primera se realiza una breve presentación del sistema metropolitano español, centrándose en las áreas metropolitanas mayores con una población superior a 500.000 habitantes (AMM), señalando algunas de sus características básicas, tanto de tamaño como de organización y estructura, necesarias para entender los procesos que se analizan posteriormente. En la segunda sección se aborda, en base a un trabajo empírico exhaustivo y riguroso, a escala de área, la dimensión e intensidad del crecimiento metropolitano en España. Primero en lo que se refiere al crecimiento global de los usos y coberturas urbanas y en segundo lugar, ya más concretamente en cuanto a la producción de vivienda. La tercera sección explora, mediante análisis estadísticos simples, las potenciales asociaciones entre el crecimiento y posterior crisis de la producción inmobiliaria y determinados procesos sociodemográficos relevantes del periodo, como son la movilidad residencial o la inmigración exterior, en la hipótesis de que el auge y dimensiones de la primera no pueden aislarse de tales fenómenos subyacentes. Por último, en la cuarta parte se realiza un somero repaso a la forma en que todo ese proceso de crecimiento metropolitano se reguló o no, estableciendo los modelos territoriales y reglas de juego compartidos, desde instrumentos de planificación y regulación a la escala correspondiente.

2. Caracterización del sistema metropolitano español

Los sistemas urbanos son elementos estructurales, que en su configuración general y jerarquía, en sociedades de elevada urbanización histórica como España, tienden hacia la estabilidad y la permanencia. Las áreas metropolitanas, como sistemas urbanos de referencia en las sociedades contemporáneas, participan lógicamente de esa característica central, pero es necesario entender adecuadamente su jerarquía y variantes para establecer con mayor precisión los perfiles concretos que se abordan en este trabajo (ROCA & al., 2012, FERIA & al., 2018). De acuerdo a las delimitaciones metropolitanas realizadas según

procedimientos estándares, si se comparan las realizadas según los datos censales de 2001 y 2011 se observa en efecto un alto grado de coherencia que fundamentalmente significa que el sistema metropolitano español tiene ya, como por otra parte es fácil de entender, un carácter estructural y dominante en el conjunto de su sistema urbano (FERIA, 2008; FERIA & MARTÍNEZ, 2016).

Ahora bien, lo que en términos territoriales y de configuración del conjunto del sistema es un escenario de estabilidad y permanencia, cambia sustancialmente si analizamos lo que ello representa en dinámicas poblacionales y residenciales. Si el conjunto de España creció en ese periodo intercensal en cerca de seis millones de habitantes –un crecimiento como nunca se había producido en toda su historia–, las áreas metropolitanas españolas absorbieron prácticamente el 90% de dicho crecimiento,

pasando de albergar unos 28 millones doscientas mil habitantes a casi alcanzar los 33 millones, con un crecimiento relativo en el periodo que se ha acercado al 20%.

Estamos en consecuencia ante un sistema extenso, complejo y muy dinámico. En la aproximación que sigue focalizaremos el análisis en la parte superior de la jerarquía metropolitana, con ámbitos de tamaño superior al medio millón de habitantes (FIG. 1 y 2), umbral que la OCDE utiliza, de manera ciertamente restrictiva, para enunciarlos como metropolitanos. Así, en función exclusivamente del tamaño, la OCDE distingue dentro del amplio universo de Áreas Urbanas Funcionales (FUA) a las Áreas Metropolitanas como aquellas que albergan entre 500.000 y un millón y medio de habitantes y las Grandes Áreas Metropolitanas a las que tienen

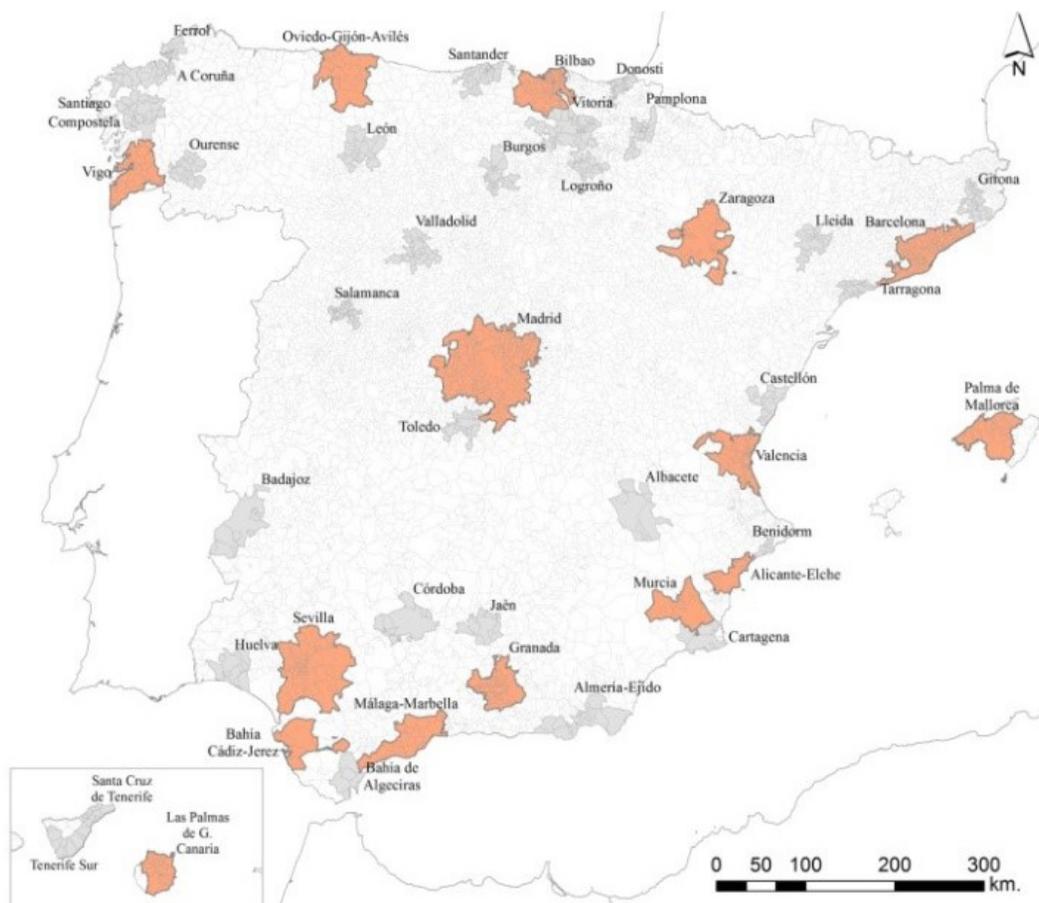


Fig. 1/ Las áreas metropolitanas mayores (AMMs) en el sistema metropolitano español

Fuente: Elaboración propia

Área metropolitana	Nº municipios	Superficie (km ²)	Población 2011	Población 2017
Madrid	172	8.670	6.729.769	6.824.379
Barcelona	139	2.709	5.088.201	5.143.696
Valencia	80	2.385	1.935.363	1.935.807
Sevilla	51	5.756	1.581.798	1.596.759
Málaga-Marbella	25	2.528	1.239.954	1.282.021
Bilbao	80	2.335	1.132.451	1.124.422
Oviedo-Gijón-Avilés	29	3.048	912.683	883.910
Palmas de Gran Canaria	19	1.311	814.716	815.762
Zaragoza	32	3.462	786.629	777.468
Alicante-Elche	13	1.044	780.941	787.647
Vigo-Pontevedra	36	2.358	732.791	721.333
Palma de Mallorca	38	2.235	704.177	712.529
Murcia	16	2.164	679.035	689.644
Bahía Cádiz-Jerez	7	1.880	672.833	668.652
Granada	46	2.101	576.570	575.889
Áreas metropolitanas mayores	783	43.988	24.367.911	24.539.918
Resto áreas metropolitanas	526	35.577	8.455.884	8.474.777
España	8.116	506.244	46.816.010	46.572.132

Fig. 2/ Dimensiones básicas de las AMMs. Número de municipios, superficie y población total.

Fuente: Elaboración propia, Censo de Población de 2011 y Padrón Municipal 2017 (INE)

más de dicha cantidad (OCDE, 2013). Aquí, para caracterizar esta parte superior de la jerarquía urbana utilizaremos una categorización algo más elaborada y basada en otros atributos además del simple tamaño demográfico (FERIA, 2013).

De las quince AMMs españolas, las dos de superior jerarquía se pueden caracterizar como regiones metropolitanas, una categoría de áreas metropolitanas que por su extensión espacial y complejidad funcional y estructural interna se sitúa en un nivel superior de organización y despliegue territorial de los procesos urbano-metropolitanos. Este término de región metropolitana ya fue utilizado a principios de los noventa por Castells

(1990) para referirse al ámbito de influencia de Madrid, asimilándose territorialmente, por razones de disponibilidad de la información, a la provincia de Madrid. En el caso de Barcelona, el término de región metropolitana se utiliza con mayor asiduidad y "naturalidad", sobre todo para distinguirlo del "área metropolitana", un ámbito más restringido e históricamente sujeto a la cooperación institucional desde mediados del siglo pasado (TOMÁS, 2004).

En nuestro caso, la utilización del término región metropolitana se dota de contenido material a través de diferentes vectores de interpretación: tamaño, estructura, organización y dinámica. El primero, el de tamaño, es fruto no de una referencia administrativa prevalente, sino de la

aplicación de una metodología de delimitación, consistente y comparable internacionalmente, que nos ofrecen unas áreas muy extensas que albergan a varios millones de habitantes. Ahora bien, la mera gran escala del fenómeno urbano no bastaría para su categorización como región metropolitana, si no se cuenta además con otros requisitos de organización funcional. Entre estos se encuentran la constitución, en el seno del conjunto del ámbito, de áreas y centros de organización funcional con un elevado grado de autonomía y complejidad funcional (FERIA, CASADO & MARTÍNEZ, 2015). En resumen, nos encontramos con unos ámbitos metropolitanos con una configuración compleja en el que la “ciudad madre” cede parte de su protagonismo funcional y territorial para dar lugar a una corona con pautas de organización cada vez más extensas y descentralizadas, que en todo caso se adecuan a las características geográficas, de orientación productiva y de la estructura del sistema de asentamientos propias de cada ámbito.

Por debajo de las regiones metropolitanas, en un segundo escalón de la jerarquía urbana, pero cuando el área metropolitana tiene una notable dimensión –en España ello puede situarse en torno al millón de habitantes- y ha alcanzado una madurez en su dinámica evolutiva, nos encontramos con lo que denominamos –siguiendo la terminología acuñada por la Oficina del Censo norteamericano (OMB, 1998)- las áreas metropolitanas consolidadas. Sin alcanzar las dimensiones y complejidad de las regiones metropolitanas, las áreas metropolitanas consolidadas se caracterizan igualmente, en su organización interna, por un papel activo del conjunto de la corona metropolitana, la cual, lejos de ser exclusivamente un mero receptor pasivo de la descentralización procedente de la ciudad central, presenta pautas autónomas relevantes de organización espacial, iniciando con ello la trayectoria hacia la constitución de la ciudad metropolitana, la cual se caracteriza –al igual que sucede en la ciudad tradicional- porque los diversos componentes territoriales del área metropolitana se imbrican entre sí en las diferentes funciones y relaciones urbanas. Es en las áreas metropolitanas de Valencia, Sevilla y Bilbao donde claramente se manifiestan las características mencionadas de madurez y complejidad estructural. Las tres se refieren a áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes, en las que además la corona supera en población a la ciudad central, lo cual implica, de una parte, un consolidado proceso de movilidad residencial metropolitana y, de la otra, unos muy intensos vínculos de relación residencia-trabajo. Dichas coronas se van constituyendo en ámbitos

autónomos de organización funcional y espacios con identidad propia que con el discurrir del tiempo se configurarán como partes sustantivas de la nueva ciudad metropolitana con todos sus atributos, no sólo como meros contenedores de funciones especializadas, bien sea residenciales o productivas.

Por debajo de estos cinco ámbitos convencional y plenamente metropolitanos, es necesario introducir una categoría en la que el principio definitorio no son las características de organización espacial asociados al tamaño y dimensión del fenómeno metropolitano en cuestión, sino las derivadas de las particulares condiciones de la estructura territorial de asentamientos de partida. Ésta aporta elementos de referencia que contribuyen a generar modelos de organización distintos de los monocéntricos convencionalmente descritos, en los que toda la estructura se arma a partir de una sola ciudad central que se expande por el territorio contiguo. Ahora bien, cuando un conjunto de ciudades relativamente cercanas tienen capacidad para desarrollar procesos metropolitanos, lo que pueden producirse son formas de organización diferentes, que denominamos polinucleares, y que por otro lado no son fácilmente identificados por los métodos más elementales de delimitación de áreas metropolitanas. En efecto, en esta categoría se incluyen 5 AMMs, de las que sólo dos de ellas (Oviedo-Gijón-Avilés y Bahía de Cádiz-Jerez) pueden ser delimitadas con los criterios convencionales, mientras que una tercera (Málaga-Marbella) surge de la doble adscripción de dos municipios situados entre ambas (Mijas y Fuengirola) y las dos restantes de la fusión de dos áreas monocéntricas previas: Alicante-Elche y Vigo-Pontevedra.

El elemento definitorio de esta categoría es lógicamente la existencia de dos o más de ciudades centrales que, cumpliendo individualmente los requisitos de tamaño e integración funcional especificados para tener sus propias áreas, estén a la vez integradas entre sí. En este caso, a diferencia de las regiones metropolitanas, donde la existencia en su seno de ámbitos de organización interna puede provenir de la propia dinámica de crecimiento de la corona metropolitana o de la absorción de áreas metropolitanas pequeñas, en las organizaciones polinucleares lo que existe es una fusión de áreas con complementariedades funcionales y/o territoriales, dando lugar a formas de organización complejas y muy diversas, pero en todos los casos, en mayor o menor medida, con importantes procesos de urbanización masivos y difusos.

La cuarta y última categoría de áreas metropolitanas a considerar es la estándar. La utilización de dicho término se basa en una doble razón. En primer lugar porque esta categoría es la más extendida y en segundo lugar, y sobre todo, porque es la que en su pauta de organización y estructura se ajusta al modelo convencional metropolitano; es decir una ciudad central que es a la vez lugar de trabajo para un hinterland relativamente amplio y foco emisor de procesos de suburbanización de la población. En esta categoría se incluyen un total de 5 AMMs, (Las Palmas de Gran Canaria, Zaragoza, Murcia, Palma de Mallorca y Granada). Todas las ciudades centrales de esta categoría aparecen como un consolidado lugar de trabajo (CASADO & COOMBES, 2011), pero lo que les otorga la condición a estos espacios como sustancialmente metropolitanos es el despliegue, desde la ciudad central, de procesos de suburbanización residencial de la población. Se trata además de una organización en la que la ciudad central aparece como referente casi absoluto de los orígenes de la movilidad residencial y de los destinos de la movilidad residencia trabajo, dibujando de tal manera el modelo convencional o estándar que se atribuye a la organización metropolitana. La mayoría de las áreas metropolitanas incluidas en esta categoría responden a este modelo, pero lógicamente aparecen situaciones o casos concretos que rompen la norma. Los más significativos son los de las áreas metropolitanas de Zaragoza y Murcia, la segunda y tercera, por dimensión poblacional, de las de la categoría, en las que dentro de unas tasas de movilidad residencial muy bajas, la dirección dominante es la centrípeta (corona-centro), propia de fases iniciales de los procesos metropolitanos. La explicación para este comportamiento reside en la gran extensión de los términos municipales de las ciudades centrales, que hace que en el seno de los mismos se pueda concentrar todavía una parte mayoritaria de los procesos de suburbanización metropolitanos.

3. Las dimensiones e intensidades del crecimiento urbano en los espacios metropolitanos españoles

Ya se ha señalado que, frente al carácter

1 En realidad se trata de una "burbuja especulativa de los precios del capital inmobiliario y bursátil", que son tan antiguas como el capital mismo y consustanciales a su historia (PIKETTY, 2014; p. 189)

2 Por obvias razones no podemos entrar en este artículo es presentar una evaluación de la potencialidades y problemas que presenta la fuente del CLC, para lo que remitimos a aportaciones conocidas (DE OLIVEIRA, 2010) y que han sido

estructural y gran estabilidad que ha caracterizado al universo metropolitano español como sistema, en lo respecta a sus dinámicas internas, prácticamente el conjunto de sus componentes han participado de una intensa transformación y desarrollo tanto en su crecimiento demográfico como en su expansión urbanística. Así, de forma lógica, las áreas metropolitanas españolas fueron en definitiva los principales sujetos o, si se prefiere, escenarios del intenso proceso de crecimiento urbano y residencial que atravesó el país, desde mediados de los años 90 y hasta 2007, y posteriormente los que sufrieron los efectos más evidentes y dramáticos de la crisis que la siguió, en un proceso cíclico habitual en las economías de mercado, pero en este caso de especial virulencia e intensidad.

Aunque las características y dimensiones agregadas de todo el proceso de crecimiento y crisis han sido ampliamente descritas desde la literatura académica y de divulgación, conviene detenerse, para el propósito que nos ocupa, en un análisis detallado a escala relevante –esto es, las áreas metropolitanas– y en los componentes clave de las dinámicas urbanas que lo han constituido, para así poder comprender con mayor sentido la naturaleza y alcance preciso de todo el proceso. En este sentido, resulta oportuno aclarar, antes que nada, por qué no se utiliza en todo este texto la comúnmente aceptada y utilizada noción de "burbuja inmobiliaria"¹. Es obvio que, como metáfora, dicha noción tiene una gran capacidad evocadora, pero no es menos incontestable que en estas cuestiones urbanísticas la metáfora es poco oportuna, porque a diferencia de otras burbujas, la inmobiliaria, cuando estalla, no se disuelve en el aire, sino que deja su marca indeleble en territorios y ciudades (SCHULZ-DORNBURG 2012), como podremos comprobar en el primero de los componentes del crecimiento que se abordará a continuación.

3.1. La urbanización del suelo

Como es fácilmente comprensible, un paso necesario para el despliegue de un proceso de crecimiento inmobiliario es la urbanización (o artificialización) del suelo, lo cual en términos territoriales no es sino la ocupación con fines urbanos del suelo. Con la disponibilidad

desarrolladas a lo largo de más de una década a través de sucesivos proyectos de Investigación del Plan Nacional, a través del acrónimo MOVITRA. En todo caso, el análisis agregado que aquí se presenta, con jerarquía de coberturas de nivel 1 y con escala de área metropolitana aporta un satisfactorio rango de aproximación a la realidad del hecho estudiado.

Área metropolitana	Superficie tejido urbano continuo y discontinuo (ha.)		Superficie zonas comerciales, industriales e infraestructuras (ha.)		Crecimiento tejido urbano continuo y discontinuo		Crecimiento zonas comerciales, industriales e infraestructuras	
	1990	2006	1990	2006	TCMA 1990-2000	TCMA 2000-2006	TCMA 1990-2000	TCMA 2000-2006
Madrid	44.715	70.331	9.994	22.347	2,82	2,81	6,00	3,08
Barcelona	49.726	52.673	9.957	15.823	0,41	0,27	2,89	2,86
Valencia	15.657	19.727	4.330	7.951	1,18	1,87	4,13	3,13
Sevilla	14.751	18.698	3.837	5.357	1,03	2,22	2,85	0,77
Málaga-Marbella	12.913	15.668	1.374	2.203	0,55	2,31	2,01	4,47
Bilbao	5.822	6.547	2.892	3.869	0,49	1,14	2,26	1,07
Oviedo-Gijón-Avilés	5.976	7.121	4.785	5.631	0,83	1,55	1,17	0,76
Palmas de Gran Canaria	5.496	7.959	1.688	2.227	0,96	4,54	3,29	-0,92
Zaragoza	5.537	6.942	3.635	5.738	0,91	2,24	2,42	3,54
Alicante-Elche	6.623	11.159	1.493	2.711	3,84	2,21	4,40	2,48
Vigo-Pontevedra	9.744	9.978	1.093	1.708	0,11	0,22	2,91	2,55
Palma de Mallorca	8.035	12.810	1.267	2.003	3,63	1,65	2,95	2,67
Murcia	5.112	7.474	874	2.978	2,39	2,32	8,92	4,42
Bahía Cádiz-Jerez	6.617	8.267	2.579	3.175	0,52	2,84	0,64	2,39
Granada	4.778	6.898	1.013	1.344	2,39	2,11	1,67	1,93
Áreas metropolitanas mayores	201.501	262.253	50.813	85.067	1,51	1,87	3,58	2,54
Resto áreas metropolitanas	85.158	113.512	25.060	39.319	1,52	2,25	3,14	2,24
España	484.024	669.100	99.441	181.796	1,41	3,03	3,82	3,60

Fig. 3/ Crecimiento de la superficie urbanizada 1990-2000-2006. Valores absolutos y tasas de crecimiento medio anual (TCMA)

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía Corine Land Cover de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

de contar como fuente con la información proporcionada por el Corine Land Cover (CLC) es posible aproximarnos con suficiente rigor a las dimensiones principales de este proceso de urbanización². En la FIG. 3 aparecen resumidas algunas de las cifras más relevantes de dicho proceso en las áreas metropolitanas españolas, tanto en sus dimensiones absolutas como relativas. Las métricas se han realizado sobre las explotaciones del CLC de 1990, 2000 y 2006, fechas representativas del fenómeno de crecimiento urbano en España.

Numerosos son los aspectos que podrían abordarse y destacarse de ese cuadro resumen de las principales magnitudes del crecimiento urbano experimentado en España y sus áreas metropolitanas en el periodo analizado, pero aquí de forma sintética, orientada a los objetivos del artículo, destacaremos lo siguiente:

En primer lugar, la constatación, con cifras concretas y desagregadas, de un proceso masivo de urbanización del territorio en el periodo 1990-2006, que en toda España supuso

un incremento de casi un 40% del tejido urbano (TU) y casi la duplicación del dedicado a zonas comerciales, industriales e infraestructuras (ZCII). Es decir, en menos de veinte años se incrementó casi un 50% la superficie urbana y/o artificializada del país. Y en ello tuvieron especial protagonismo las áreas metropolitanas, aunque con diferente intensidad y dirección. Volveremos sobre esto último más tarde.

En segundo lugar, de forma agregada y casi generalizada, el ritmo de crecimiento de las ZCII fue más alto y anterior al de los TU. Una primera conclusión que podemos deducir de ello es que la expresión mayor, en términos relativos, del boom urbanístico, no fue el casi siempre referido espacio residencial sino el dedicado a grandes desarrollos comerciales, industriales e infraestructurales. Por otro lado, el hecho de que además lo anteceda, duplicando las tasas medias de crecimiento en la década de los noventa, es por otro lado, comprensible en la medida en que determinadas intervenciones infraestructurales y también operaciones de desarrollo comercial e industrial de gran escala sirven como preparación o elemento de atracción de posteriores desarrollos residenciales. Ésta es una lógica de larga tradición en la estrategia de los grandes operadores inmobiliarios en España, que por otro lado pone en cuestión la trascendencia que a menudo se ha concedido a la desregulación del suelo urbanizable de la ley del 98 en el boom urbanístico. En todo caso, dicha desregulación sirvió como “facilitadora” de un comportamiento sistémico de intervención urbanística y territorial en España, en el que el planeamiento ha jugado a menudo un papel subsidiario. Por eso resulta asimismo paradójico y en cierta medida intelectualmente incomprensible, en un país que en poco más de 15 años ha aumentado el 50 por ciento de su suelo urbano, las recurrentes denuncias procedentes de diferentes organismos e instituciones sobre los “problemas de competencia en el mercado de suelo”.

En tercer lugar, debe reseñarse que los comportamientos de las áreas metropolitanas individualmente consideradas, dentro de esta tónica general de crecimiento, lejos de ser uniformes presentan distintos ritmos e intensidades (FIG. 4). Especialmente reseñable es la notable diferencia que presentan entre sí las dos regiones metropolitanas españolas, con un muy elevado crecimiento en el caso de Madrid en los dos tipos y en todo el periodo analizado frente a la de Barcelona, con un desarrollo mucho más contenido. De esta forma, si a comienzos de los noventa la región metropolitana de Madrid ocupaba un 5% menos de suelo urbano que la de

Barcelona, en 2006 la situación se había invertido hasta alcanzar casi un 25% más. Y ello en un contexto de crecimiento demográfico y económico bastante parecido en ambas. Por lo demás, quizá cabe reseñar de un lado, los comportamientos de intenso desarrollo urbano como los de algunas áreas mediterráneas (Murcia, Palma de Mallorca Alicante-Elche, etc.) y de otro los relativamente modestos valores de crecimiento que presentan otras áreas metropolitanas exclusivamente en lo que se refiere al TU en la década de los noventa.

3.2. El crecimiento residencial

En lo que respecta al crecimiento residencial, si centramos esta dimensión en el número de viviendas familiares, las cifras globales son mucho más conocidas y han sido ampliamente analizadas y comentadas. No así si se atiende a la escala de área metropolitana. En la FIG. 5 se aportan los datos correspondientes a las 15 AMMs, con cifras censales correspondientes al periodo 1991-2001-2011. Las cifras globales muestran la dimensión ya conocida del crecimiento del stock residencial en España, que se incrementó en un 50% en lo que respecta al conjunto de las viviendas familiares en los veinte años que median entre 1991 y 2011. En términos absolutos, en las 15 áreas metropolitanas mayores, el incremento en la década de los noventa fue de un millón ochocientos mil viviendas más y en la siguiente de dos millones. De forma significativa, el crecimiento en términos relativos fue inferior en estas áreas que en las áreas metropolitanas españolas medianas y pequeñas e incluso, en la segunda década, que en el conjunto de España.

Por otro lado, sí cabe reseñar que en esta dimensión hay una mayor similitud en los valores de crecimiento relativo que en lo relativo a la urbanización del suelo presentado en el apartado anterior, tanto entre periodos censales como incluso entre áreas metropolitanas, lo cual nos está indicando la existencia de un proceso de crecimiento sistémico y estructural. Respecto al primero de los aspectos, el temporal, merece la pena destacar dicha similitud, tanto en cuanto el segundo periodo censal (2001-2011) abarca ya tres años de crisis inmobiliaria y a pesar de ello hay incluso áreas metropolitanas que presentan tasas superiores en esta década. En ese sentido, no puede dejar de mencionarse el excepcional caso de Murcia, que en esa década presentó un valor de crecimiento medio anual del 3,38%, la única entre todas las 15 grandes áreas metropolitanas españolas que superó el umbral del 3% en los dos periodos considerados.

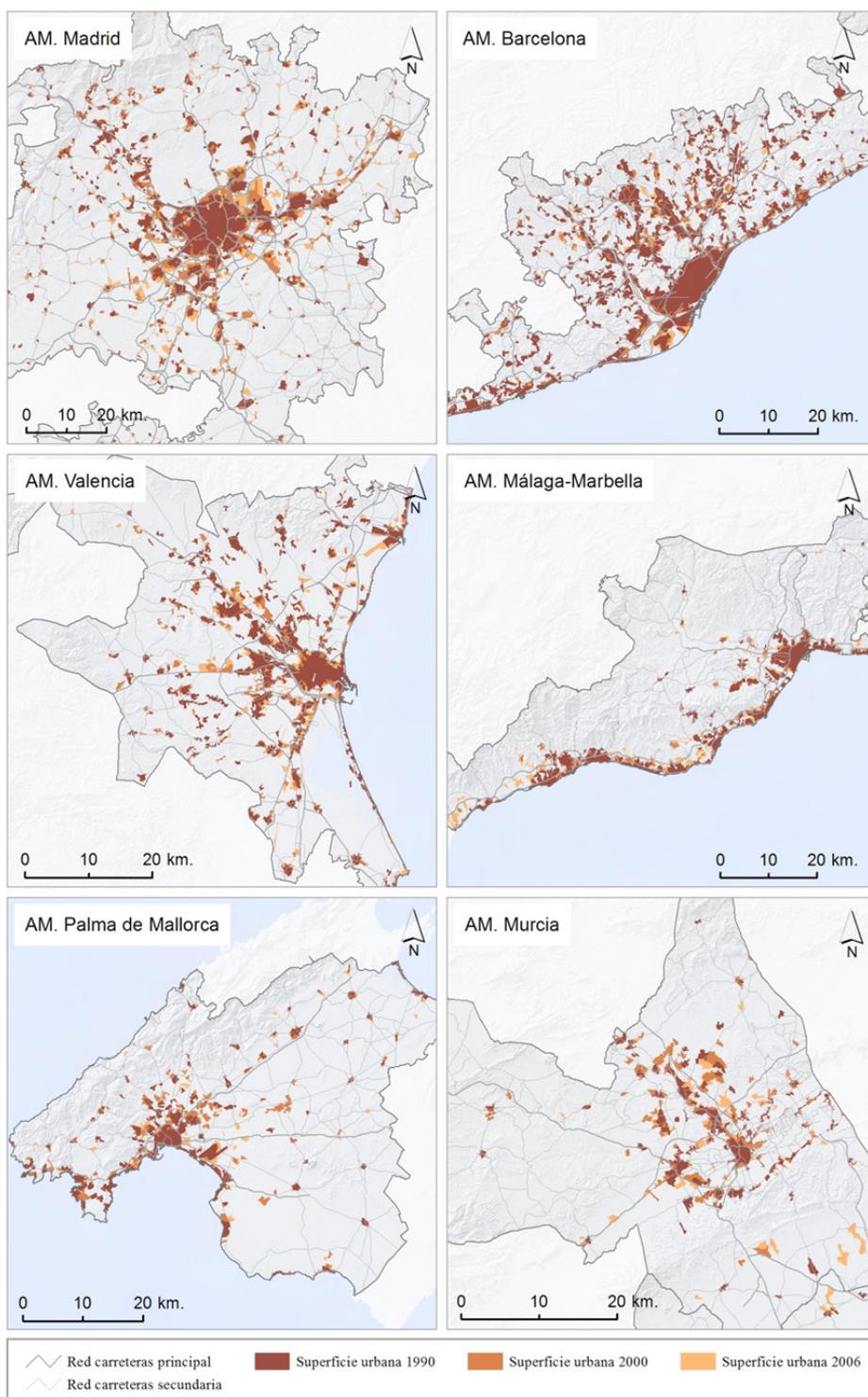


FIG. 4/ **Expansión de los usos de suelo urbano en áreas metropolitanas seleccionadas (1990-2000-2006)**

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía Corine Land Cover de 1990, 2000, 2006. Nivel 1

Área metropolitana	Viviendas 1991	Viviendas 2001	Viviendas 2011	TCMA 1991-2001	TCMA 2001-2011
Madrid	1.988.497	2.557.955	3.050.246	2,51	1,76
Barcelona	1.769.821	2.128.994	2.420.725	1,84	1,28
Valencia	739.623	881.262	1.058.911	1,75	1,83
Sevilla	455.799	584.173	713.807	2,47	2,00
Málaga-Marbella	428.764	544.947	679.891	2,39	2,20
Bilbao	411.414	464.062	530.362	1,20	1,33
Oviedo-Gijón-Avilés	369.084	423.962	502.217	1,38	1,69
Palmas de Gran Canaria	228.113	303.626	383.826	2,84	2,33
Zaragoza	268.533	317.500	382.458	1,67	1,86
Alicante-Elche	297.849	357.050	453.788	1,81	2,39
Vigo-Pontevedra	248.261	297.480	365.637	1,80	2,06
Palma de Mallorca	250.052	297.614	353.901	1,74	1,73
Murcia	183.182	226.216	318.248	2,10	3,38
Bahía Cádiz-Jerez	208.477	262.835	327.271	2,31	2,18
Granada	184.263	241.968	310.659	2,71	2,49
Áreas metropolitanas mayores	8.031.732	9.889.644	11.851.947	2,07	1,81
Resto áreas metropolitanas	2.863.434	3.622.907	4.508.810	2,34	2,18
España	17.220.399	20.946.554	25.208.623	1,95	1,85

FIG. 5/ Crecimiento del parque de viviendas en las AMMs (1990-2000-2006). Valores absolutos y tasas de crecimiento medio anual (TCMA).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2011

En cuanto a las diferencias entre áreas metropolitanas, entre los valores más bajos de Bilbao o Barcelona y los más elevados, en el otro extremo, del caso ya mencionado de Murcia, Gran Canaria y las cuatro áreas metropolitanas andaluzas, se observan una duplicación en las tasas de crecimiento relativo del parque de viviendas, lo que significa variaciones interáreas inferiores a los de crecimiento del suelo urbano. En cualquier caso son variaciones que no muestran una pauta clara entre las diferentes categorías establecidas. Se sigue comprobando en las regiones metropolitanas el mayor crecimiento de Madrid respecto a Barcelona, aunque con un atemperamiento de las diferencias en la segunda década, pero en las restantes categorías se perciben más diferencias de situación geográfica

que de otro tipo. Por ejemplo las de crecimiento menor son las dos cantábricas, mientras que las superiores son del litoral mediterráneo del sureste peninsular. Como ejemplo de pauta sistémica debe señalarse el caso de las cuatro áreas metropolitanas andaluzas, ya que independientemente de su jerarquía o situación territorial (interiores o litorales, mediterráneas o atlánticas) todas poseen unos valores de crecimiento siempre superiores al 2% anual, por encima de la media del grupo de grandes áreas aquí consideradas y por supuesto de la del conjunto de España, lo que en definitiva ha significado un incremento del parque residencial en cada una de ellas en torno a un 60% en el periodo 1991-2011.

4. Crecimiento residencial metropolitano y dinámicas socio-demográficas asociadas

El ejercicio puramente descriptivo, pero necesario, realizado en el epígrafe anterior de contabilización a escala metropolitana de las dimensiones concretas y singulares del crecimiento urbano requiere en cualquier caso un esfuerzo posterior de interpretación analítica que permita entender con mayor precisión, más allá de ciertos lugares comunes, algunas de las características, alcance y condiciones de este proceso de crecimiento urbano.

Centrándonos en el parque residencial, su crecimiento debe estar está asociado, como es fácil entender, a lo que podemos denominar dinámicas socio-demográficas estructurales sin las cuales difícilmente podrían darse las condiciones para dicho crecimiento. Efectivamente, aunque un bien social, la producción de vivienda no deja de responder a un juego de mercado en el que, para se produzca una oferta, debe haber una demanda de dicho bien y además territorialmente referidas y con otras dimensiones infraestructurales vinculadas (LEAL & CORTÉS, 1995).

El referente inicial de partida, lógicamente, y en términos agregados, es el del crecimiento de la población como expresión de una potencial demanda para nueva vivienda. En la FIG. 6 se muestran para toda España los crecimientos anuales absolutos en las dos dimensiones de referencia: población y vivienda. Estas a su vez se desagregan en dos valores, la primera en población absoluta y saldo migratorio y la segunda en viviendas (libres) iniciadas y terminadas. La primera cuestión que puede observarse de la simple observación del gráfico es la semejanza, casi fractal, que se observa entre las cuatro variables escogidas, no ya entre cada par perteneciente a las dos dimensiones, sino entre las dos dimensiones entre si y sobre todo, lo que es más extraordinario, no sólo en la pauta de crecimiento y caída sino en los valores absolutos de las cuatro variables.

Ello nos ofrece una primera referencia sobre el sobredimensionamiento estructural de la producción de viviendas en el conjunto del periodo, en la medida en que se estuvieron construyendo tantas unidades de vivienda libre como se iba acumulando año a año el contingente de incremento de la población. Esto supuso que en el periodo analizado y para el conjunto del país

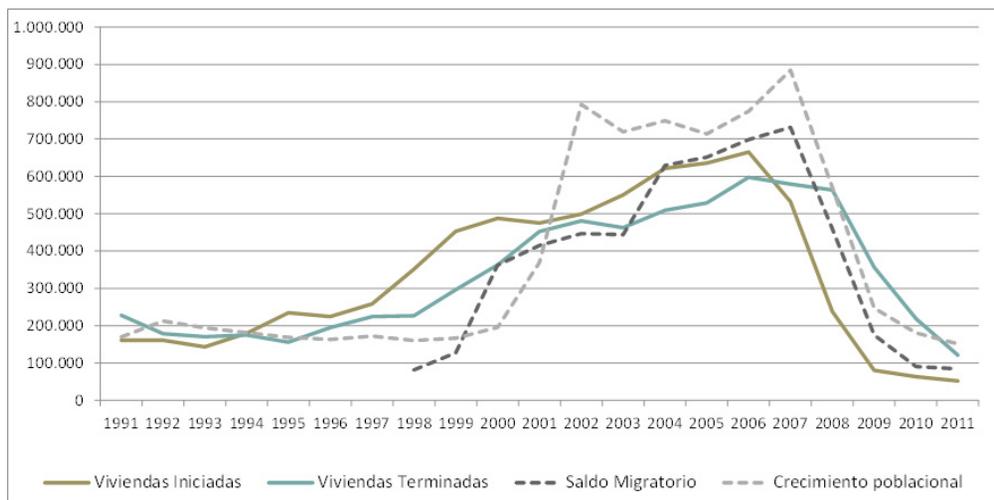


FIG. 6/ Crecimiento del stock de población y viviendas en España (vivienda libre)

Fuente: Ministerio de Fomento; Estadística de Variaciones Residenciales (INE); Cifras de Población (INE)

se pasara de 2,3 a 1,8 habitantes por vivienda.

Un segundo aspecto que nos ilustra la figura es la nítida secuencia evolutiva que va marcando la relación entre producción inmobiliaria y el crecimiento de la población. Hay un periodo inicial, que corresponde al primer lustro de la década de los noventa en la que se produce un

crecimiento estable y continuado con las mismas pautas y con valores absolutos muy parecidos en las dos dimensiones. Aparentemente, sólo aparentemente, se trata de un estado de equilibrio general en el que frente al crecimiento, fundamentalmente vegetativo, de población en torno a los 200.000 habitantes anuales se produce una cantidad equivalente de nueva

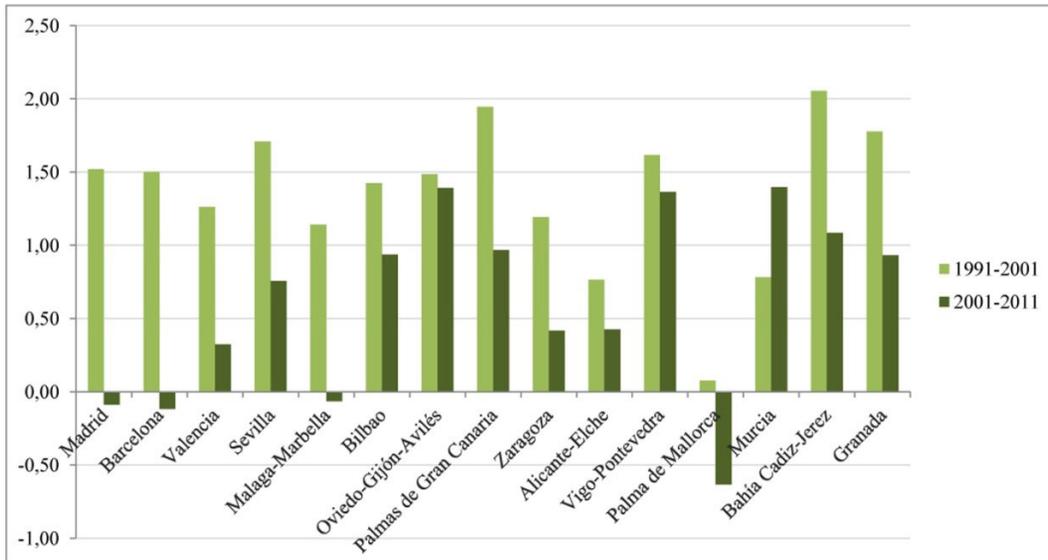


Fig. 7/ Diferencial entre crecimiento de vivienda y crecimiento poblacional (TCMA). Periodos 1991-2001 y 2001-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2011

vivienda. Esta pauta se rompe a mediados de los noventa con un despegue del número de las viviendas iniciadas y terminadas hasta alcanzar el medio millón anual a finales de la década. Dicho ritmo de crecimiento es seguido, nunca precedido, por un incremento de la población, alimentado ya por un saldo migratorio positivo creciente, de tal modo que en el cambio de siglo se produce de nuevo una igualación de los valores absolutos de incrementos de vivienda y población. A partir de ahí, con la prolongación e intensificación de lo que ha sido el fenómeno migratorio más voluminoso que ha tenido lugar en nuestro país en la historia contemporánea, con más de cinco millones de entradas netas en poco más de una década (ARANGO, 2010), junto a una dinámica constructiva de amplio recorrido y en un contexto de burbuja crediticia, se produjeron las condiciones para la tormenta perfecta que se va conformando en los primeros años del 2000 hasta alcanzar su máxima expresión en 2006 con más de 750.000 viviendas iniciadas, entre libres y protegidas. A partir de esa fecha se produce el súbito derrumbe de la producción inmobiliaria, primero lógicamente con el brutal descenso de las viviendas iniciadas, que en cinco años eran poco más de una décima parte de las que se comenzaron en 2006 y, posteriormente, de una manera algo más suave con las viviendas terminadas (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009). Y de manera ciertamente sorprendente, no por el hecho en sí, sino por la absoluta correspondencia

en los ritmos y volúmenes concretos, se produce una similar caída del crecimiento de la población. Eso sí siempre con un pequeño retraso temporal, lo cual en definitiva implica que la correspondencia o acompañamiento entre ambas dimensiones está mostrando que en términos de mercado, la producción masiva de vivienda, alimentada por ese crecimiento de la población, generó su propia demanda. En otros términos, el crecimiento de la población por inmigración no estuvo ni en el origen del proceso de construcción residencial masiva ni, con su caída, en su crisis abrupta, sino que es más consecuencia que causa de todo ello.

Sería interesante realizar este ejercicio a escala de áreas metropolitanas para comprobar cómo el comportamiento general se cumple en cada una de ellas. Sin embargo, la no disponibilidad de información sobre la variable residencial, a escala municipal y temporización anual, lo impide. Con la información censal sí se puede hacer un ejercicio más simple, pero asimismo significativo, de comparación para cada una de las dos décadas de los ritmos de crecimiento de la población y la vivienda. En la FIG. 7 se muestran, para cada una de las dos décadas, el diferencial de las tasas de crecimiento medio anual del parque de viviendas con respecto a las de la población, todo ello referido a la información censal disponible.

La lectura de este simple gráfico muestra

dos hechos relevantes. El primero es que el diferencial de crecimiento del parque de viviendas con respecto a la población es mucho más notable en la década de los noventa que en la siguiente, lo cual es concordante con los datos que se han analizado anteriormente, tanto por la caída abrupta de la producción de vivienda a partir de 2007 como por la intensificación del flujo migratorio que impulsó el crecimiento de la población en la primera década del siglo. Solamente en el caso de Murcia el diferencial es mayor en esta segunda década, debido como se recordará a su elevadísima tasa de crecimiento del parque de viviendas en ese periodo. En contraste, cuatro áreas metropolitanas presentan un diferencial negativo en ese mismo periodo, al crecer a un mayor ritmo la población que el parque de viviendas. Se trata de las dos regiones metropolitanas españolas y de dos de los ámbitos metropolitanos costeros más dinámicos en cuanto a la urbanización de orientación turística de la franja costera (Málaga-Marbella y sobre todo Palma de Mallorca), en los que ha pesado más su capacidad de atracción poblacional que su todavía notable crecimiento del parque de viviendas.

Precisamente, la puesta en relación entre estas dos variables permite obtener, como segundo hecho, una perspectiva diferente del comportamiento de las áreas metropolitanas singularmente consideradas. Así, las dos grandes regiones metropolitanas españolas, que si atendíamos exclusivamente a su crecimiento urbanístico y residencial presentaban unos claros comportamientos diferenciados, si estos se relativizan en función del crecimiento poblacional, la perspectiva que se ofrece es de una extraordinaria similitud en ambas décadas, cuestión que difícilmente puede ser casual. También la categoría de las áreas metropolitanas consolidadas (Valencia, Sevilla y Bilbao) presentan una gran similitud pero no ya en los términos de equivalencia que presentan los anteriores. En este grupo cabe resaltar el comportamiento de Bilbao, que cuando se ajustan sus comparativamente bajos niveles de crecimiento residencial a los poblacionales los valores se igualan, e incluso superan en la segunda década, a los de las otras dos áreas. Esta diferente perspectiva se puede extender a las otras dos áreas metropolitanas de la cornisa atlántica septentrional (Oviedo-Gijón-Avilés y Vigo-Pontevedra), en las que relativizados respecto a su menor dinámica poblacional, los crecimientos residenciales resultan entre los más elevados de todas las aquí incluidas, sobre todo en esa segunda década.

4.2. El papel de la movilidad residencial metropolitana

En el epígrafe anterior se ha constatado la condición de acompañamiento y dinamización del boom inmobiliario que supuso el fuerte crecimiento poblacional debido fundamentalmente a la inmigración desde el extranjero. Este fenómeno, de carácter coyuntural, en ningún caso puede considerarse en las áreas metropolitanas el factor principal para explicar su crecimiento residencial, sino que éste ha de buscarse en un proceso de naturaleza estructural en estos ámbitos, cuál es el de la movilidad residencial.

En efecto, la movilidad residencial constituye un factor que explica -es causa de- la aparición y desarrollo de la ciudad metropolitana. Sin el cambio de residencia de un municipio a otro, pero dentro del mismo espacio de vida colectivo, de significativas cantidades de unidades familiares no podría constituirse ni física ni funcionalmente lo que entendemos por áreas metropolitanas (FERIA & SUSINO, 2006). Por todo lo anterior, este tipo de "migración" representa en una proporción creciente el componente estructural y más importante del cambio residencial en las áreas metropolitanas. Concretamente, si lo comparamos con los flujos migratorios anteriormente reseñados, la movilidad residencial metropolitana (sólo de ámbito intermunicipal) afectó en la década de los noventa a más de un millón setecientas mil personas frente a las 682.000 de la inmigración procedente del extranjero. En la década siguiente, coincidiendo con el punto álgido de la inmigración exterior, superó incluso a ésta en casi 150.000 personas (2.577.755 frente a 2.433.863) (PALOMARES & al., 2017).

De lo anterior puede concluirse que la movilidad residencial constituye, por su carácter estructural y su volumen, el principal motor para el crecimiento del parque residencial, por encima de coyunturales flujos migratorios del exterior o de cambios en las dinámicas socio-demográficas (disminución de la fecundidad o del tamaño medio del hogar). En todo caso, la construcción de nueva vivienda para responder a todo este tipo de cambios, demandas y necesidades en los espacios metropolitanos (esto es, la oferta) está basada fundamentalmente en la captación de los flujos de movilidad metropolitana. En esta perspectiva, lo que planteamos como hipótesis es la existencia de una poderosa demanda global de residentes metropolitanos con propensión a cambiar de residencia. Ante ella, lo que hicieron (y continúan haciendo) los operadores inmobiliarios y los planes urbanísticos es intentar captar la mayor proporción posible de esa demanda

global, y esto vale igual para los municipios de las coronas que para los centrales (VINUESA & MARTIN, 2013; BURRIEL, 2011).

Dicha hipótesis ha sido desarrollada en otros artículos (FERIA & ANDÚJAR, 2015) (ANDÚJAR & FERIA, 2016), a los que remitimos para mayor información y detalles numéricos. En ambas investigaciones se llevó a cabo un examen sistemático y progresivo, a escala municipal, de las relaciones estadísticas entre la construcción de nueva vivienda de un lado y la dinámica poblacional del otro. En el primero de los casos el análisis se realizó para las áreas metropolitanas de Madrid y de Sevilla en la década de los noventa, cuando todavía los flujos procedentes del exterior eran moderados. De forma sucinta, la primera conclusión que se derivaba del análisis estadístico, y que entronca directamente con la hipótesis de partida, es que tal como está planteado el sistema, la construcción de nueva vivienda se orientaba básicamente a cubrir los hipotéticos flujos de entrada de movilidad residencial desde el resto del área metropolitana. Así, los análisis de correlación en las dos áreas en su conjunto indicaron que los balances residenciales y el crecimiento poblacional presentaban menores ajustes estadísticos que las entradas metropolitanas, mostrando de esta manera, como segunda conclusión, una evidente discordancia territorial entre la promoción inmobiliaria y los procesos de movilidad residencial, especialmente en los municipios centrales. En estos últimos, la relación negativa entre los balances de la movilidad metropolitana y la nueva vivienda reflejan claramente que las salidas del municipio central no responden a la inexistencia de nueva vivienda en ellos, sino que el comportamiento residencial responde a dinámicas propias, en la que la simple oferta de vivienda sí se encuentra entre uno de sus factores; pero serán sus características, localización, el precio, los valores atribuidos a tipologías urbanísticas y a zonas residenciales, todo ello relacionado con el ciclo del hogar, lo que influya en las pautas espaciales de movilidad residencial.

El segundo análisis se llevó a cabo ya para la década 2001-2011, centrándose en este caso en las áreas metropolitanas andaluzas, las cuales alcanzaron, como se vio en el apartado anterior, unas tasas de crecimiento de producción de vivienda y de su diferencial con respecto a las de la población de las más elevadas entre todas las españolas. El periodo abarcaba además el punto álgido del proceso de crecimiento de la población por la inmigración exterior, por lo cual se incluyó esta dimensión como una cuarta variable a correlacionar. Los resultados del

análisis estadístico mostraron en consecuencia una alta correlación positiva, para cada una de las áreas en su conjunto, entre la producción de nueva vivienda y el crecimiento poblacional. Ahora bien, esta asociación no debe entenderse como una eficaz respuesta de los operadores inmobiliarios a un súbito incremento de la demanda de vivienda, sino simplemente como un mero impulsor de una desbocada producción inmobiliaria que ya sí, no respondía ni en sus volúmenes, ni sobre todo, en su localización espacial, a las demandas concretas de vivienda.

Ello se podía constatar taxativamente cuando desagregaban los análisis de correlación y se observaba que lo que era un comportamiento homogéneo a nivel de conjunto de todas y cada una de las áreas se difuminaba cuando se distinguía dentro de ellas entre ciudades centrales y coronas metropolitanas. Aquí de nuevo, las significativas diferencias que se establecían en los valores de correlación entre las ciudades centrales y las coronas metropolitanas señalan que el ajuste anterior era simplemente un espejismo estadístico producto de la acumulación de sesgos al alza en la oferta inmobiliaria. De esta manera, en las ciudades centrales la alta correlación con las entradas procedentes del exterior se debió a que esta era el único factor demográfico que puede suponer un incremento de la demanda de nueva vivienda. El hecho de que la nueva vivienda correlacione mejor en las ciudades centrales con las entradas desde el exterior e incluso con las entradas metropolitanas que con el crecimiento poblacional es un buen ejemplo de que no hay ajuste al mercado y necesidades de vivienda sino una simple puja por captar unos flujos de demanda excepcionales en sus dimensiones y en su concentración en el tiempo.

Por su parte, las ciudades de la corona mostraban un ajuste más equilibrado entre las diferentes variables porque también son más diferenciadas sus fuentes de crecimiento: fundamentalmente entradas metropolitanas, entradas desde el exterior y balances residenciales metropolitanos, por orden de importancia relativa. Esto, de nuevo, no es más que simplemente la expresión de ajuste, en este caso más repartido, a solo los factores de crecimiento, ejemplificado por el hecho de que los balances residenciales, a pesar de ser muy positivos en una mayoría de ellos, siempre presentan valores inferiores al resto de las variables.

Como resumen, por tanto, puede señalarse que la existencia de unos procesos estructurales de crecimiento del parque de viviendas ligados a la movilidad residencial metropolitanos, a

los que se unieron unos flujos de inmigración desde el exterior, de intensidad excepcional y concentrados en el tiempo, desencadenaron una pulsión de crecimiento generalizado de la oferta inmobiliaria alimentados por la burbuja crediticia (GARCÍA MONTALVO, 2009), el cual, sin atenerse a las dimensiones reales del proceso y sobre todo a las pautas estructurales de configuración de la demanda de vivienda, no tenía otro destino que terminar de manera abrupta. Para ello, ni siquiera fue necesario que se redujeran de forma significativa dichos flujos de entrada, sino que simplemente bastó la constatación de que se estaba construyendo para un volumen de demanda que no existía. El libre mercado no funcionó de manera tan eficiente como defienden sus adalides y el problema es que en todo este proceso, el planeamiento urbanístico y territorial en vez de regular y controlar tales ineficiencias, lo que hizo más bien fue exacerbarlas.

5. Un proceso en ausencia de un marco de planificación territorial metropolitano

Todo el proceso descrito de producción inmobiliaria masiva en los espacios metropolitanos se basó, como es fácil comprender, en una compleja articulación de agentes económicos e institucionales, que en ningún caso tuvo como referente un marco general y compartido de propuestas de desarrollo y ordenación formalizadas en planes

territoriales o simples acuerdos intermunicipales que establecieran las dimensiones reales de ese mercado unitario de vivienda metropolitano y sobre todo, su distribución en el territorio en los diferentes municipios.

La existencia de un marco normativo plenamente constitucional y de una nítida responsabilidad y competencia en la ordenación de los territorios metropolitanos, en este caso correspondiente a una administración más “cercana” a dichos territorios como son los gobiernos regionales, junto a un contexto como el descrito de una fuerte expansión de los procesos urbanos, parece que debiera haber favorecido la formulación y desarrollo de planes territoriales que dirigieran y ordenaran los procesos metropolitanos en España. Sin embargo, de una manera aparentemente sorprendente, la incapacidad o falta de voluntad política hizo que durante toda la década de los noventa no se formulara ni un solo plan metropolitano en toda España. Los pocos esfuerzos que se hicieron en los ochenta a través de la línea de “directrices de coordinación del planeamiento urbanístico”, literalmente se difuminaron en la más completa inacción en la siguiente década en relación a la ordenación metropolitana (FERIA, 2011). Es reseñable en este sentido la práctica unanimidad de todas las autoridades regionales, de muy distinto color político, en no abordar esta cuestión, lo cual fue además acompañada por el desmantelamiento de las “autoridades metropolitanas” existentes, cuando en sentido contrario, por ejemplo, en aquellas comunidades gobernadas por partidos

Nombre	Fecha aprobación	Fecha publicación	CCAA
POT Aglomeración Urbana de Granada	27/12/1999	BOJA Nº 37 - 28/03/2000	Andalucía
POT Bahía de Cádiz	27/07/2004	BOJA Nº 198 - 08/10/2004	Andalucía
POT Costa del Sol Occidental	18/07/2006	BOJA Nº 196 - 09/10/2006	Andalucía
PTP Bilbao Metropolitano	26/09/2006	BOPV Nº 212 - 07/11/2006	País Vasco
POT Aglomeración Urbana de Sevilla	09/06/2009	BOJA Nº 132 - 09/07/2009	Andalucía
POT Aglomeración Urbana de Málaga	21/07/2009	BOJA Nº 142 - 23/07/2009	Andalucía
PTP Región Metropolitana de Barcelona	20/04/2010	DOGC Nº 5627 - 12/05/2010	Cataluña

Fig. 8/ Planes de Ordenación Territorial aprobados en las AMMs (1990-2010)

Fuente: Elaboración propia

nacionalistas sí se había sido extraordinariamente rápido y eficaz a la hora de definir los modelos territoriales regionales (FERIA, RUBIO & SANTIAGO, 2005.). De todo lo anterior se puede deducir una primera conclusión que no es otra que la de la falta de interés por este ámbito de la intervención pública, no sólo por parte de las administraciones autonómicas sino por el conjunto de los poderes que constituyen la Administración del Estado (HILDENBRAND, 2017), especialmente las locales, que en una mayoría de ocasiones han sido los más claros opositores al desarrollo de estos procesos de ordenación territorial, en la medida en que, según se argumentaba, restringía su capacidad y libertad para ordenar el territorio municipal de manera integral.

No es por tanto hasta el presente siglo, ya en pleno desarrollo del proceso de masivo crecimiento urbano metropolitano, cuando se pueden encontrar los primeros planes territoriales metropolitanos. Como puede verse en la FIG. 8, del total de las quince AMMs, sólo cinco poseen planes territoriales metropolitanos (en el caso de Málaga-Marbella, desdoblada con dos planes distintos), una proporción en todo caso muy superior a la del resto de las áreas metropolitanas españolas. Las diez restantes no contaron durante todo ese periodo con una referencia de planificación territorial de escala metropolitana.

Aunque de manera muy sintética, conviene detenerse en alguna de las características relevantes de estos planes en relación a la cuestión aquí tratada. Por orden cronológico, los dos primeros pertenecen a áreas metropolitanas de la Comunidad Autónoma Andaluza. Aunque aprobados ya en la primera década de este siglo, forman parte de una primera generación de planes que empiezan a gestarse a mediados de los noventa para sustituir a Normas de coordinación urbanística, de origen preconstitucional. De hecho, el Plan de Bahía de Cádiz, que no incluía a Jerez de la Frontera, fue anulado en 2006 por el TSJA, basándose significativamente en el incumplimiento del plazo de elaboración del POTAU. Su impacto, por tanto, fue mínimo. Por el contrario, el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada, que fue el primero de los metropolitanos en España en el periodo constitucional sí ha estado vigente desde entonces. Con una excelente factura técnica y con ambición de ordenación pormenorizada del territorio metropolitano, es el primero y único de todos los actualmente vigentes que se plantea una reflexión sobre el dimensionamiento del suelo y la vivienda, apuntando en el diagnóstico que sólo el suelo clasificado en ese momento por el planeamiento urbanístico suponía la duplicación de la capacidad residencial del área.

Sin embargo, este diagnóstico no fue trasladado a una propuesta de ordenación que recondujera la situación. Por ello no es de extrañar, como se ha visto, que el área de Granada, aun contando con un Plan Territorial metropolitano, haya presentado en las dos décadas, junto con Murcia y Las Palmas de Gran Canaria, las tasas de crecimiento del parque inmobiliario más elevadas entre las quince AMMs.

Dentro de esta secuencia de orden temporal se encuentran posteriormente, en 2006, dos Planes metropolitanos de contextos y características bien distintas. Por un lado está el Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, que se desarrolla, como se ha visto también anteriormente en un escenario de crecimiento urbano moderado (el de tasa de crecimiento medio más bajo de los aquí abordados) y como parte de un programa general de cobertura de toda la superficie del territorio regional por este tipo de planes. Por ese motivo, su ámbito de actuación queda bastante disminuido, ya que el área realmente metropolitana abarcaría otros seis ámbitos funcionales. Debido a esta escala reducida, el Plan tiene una orientación clásica, entrando en mayores detalles de regulación y ordenación de usos de suelo, pero en ningún caso, al igual que los otros seis del área metropolitana funcional, en una reflexión conjunta sobre las dimensiones y características del crecimiento urbano metropolitano.

Por su parte, el Plan de la Costa del Sol Occidental surge con un propósito central y determinante, cual es el de reconducir el grave deterioro de la actuación urbanística en todo ese territorio, caracterizado además por su gran dinamismo. En consecuencia, más que en plantear un modelo urbano metropolitano para el ámbito, el Plan se centra en establecer unas reglas de juego y algunos elementos de articulación estructural que permitan recomponer el desordenado y sobredimensionado crecimiento de la urbanización en el ámbito.

Los tres planes restantes aunque se van elaborando todavía en pleno boom inmobiliario, se aprueban en última instancia a finales de la década, cuando la crisis es ya evidente en este sector. Corresponden a tres grandes áreas metropolitanas españolas (la segunda, la cuarta y la quinta por volumen de población) de las cuales el de Málaga incluye a un ámbito que durante esa última década se fusiona funcionalmente, y se confunde en el plano de la urbanización, con el de la Costa del Sol Occidental. Sin embargo y a pesar de que se aprueba tres años después, el Plan Subregional de la aglomeración Urbana de Málaga apenas establece un diálogo con el

de la Costa Occidental, ni siquiera en elementos estructurales como el sistema de comunicaciones o el de espacio libre y por supuesto en el de la construcción de un modelo urbano metropolitano de toda esta franja litoral. Es obvio que resulta extraordinariamente complejo dotar a un espacio compartido de estructuras y funcionamiento metropolitano conjunto si éste se ha generado como un proceso desordenado y masivo de ocupación urbana del litoral con vistas a su explotación turística, pero también lo es que lo que ambos planes muestran (en diferente medida cada uno de ellos) la ausencia de una voluntad decidida de abordarla.

Por su parte, el Plan de la Aglomeración Urbana de Sevilla se aprueba después de 25 años de trabajos y distintas iniciativas de implementación de mecanismos de coordinación urbanística en el área. El resultado es anacrónico, no por los contenidos incorporados de toda esa trayectoria, que no son demasiados, sino por el hecho de que el objetivo central del mismo y la razón que impulsó a su definitiva formulación no fue otra que establecer excepciones a los límites del crecimiento urbano municipal que había establecido el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (un 30% de población y parque residencial y un 40% de suelo urbanizable en dos cuatrienios). Ello se articula mediante la designación de un total de 69 áreas de oportunidad que están exentas de la contabilización de dichos crecimientos. Lo anacrónico, como no resulta difícil colegir, es que dicha norma se aprueba ya en plena crisis económica, con lo cual pasados los ocho años de su aprobación, la inmensa mayoría de esas áreas de oportunidad no se han desarrollado.

Finalmente, el Plan Territorial Parcial de la Región Metropolitana de Barcelona se aprueba en 2010 y asume en su orientación el nuevo contexto. Como su propia denominación indica, este Plan, (que sustituye al Plan Metropolitano de Barcelona de 1976), asume sin ambages la naturaleza de región metropolitana del ámbito como factor determinante, abarcando un territorio sólo ligeramente superior al área metropolitana funcional, ya que incluye al Penedés, y no distinguiendo ámbitos supramunicipales en su interior. El Plan tiene un carácter estratégico, de vínculos territoriales, actuaciones administrativas y compromisos económicos, centrándose en tres elementos de la estructura territorial: el sistema de espacios abiertos; el sistema de asentamientos y el sistema de infraestructuras, aunque sin hacer una reflexión de carácter general sobre el modelo de crecimiento urbano, que en todo caso, como se ha visto fue relativamente más contenido que en el caso de la otra región metropolitana

española.

No debe concluirse este apartado sin una referencia a la región metropolitana de Madrid, la mayor del país y especialmente singular por su condición primero de capital del Estado y, en segundo lugar, por constituir un ámbito metropolitano que prácticamente ocupa toda la Comunidad y que además se expande por provincias limítrofes. Se trata por tanto de un caso especialmente complejo y relevante en la que es especialmente llamativa la ausencia de un modelo formal territorial para la región metropolitana y sobre todo del dimensionamiento y condiciones de su crecimiento urbano. Las distintas iniciativas habidas desde la aprobación de la primera ley regional de ordenación del territorio (1985) no han conseguido cuajar más allá de las genéricas Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (1997) y de una serie de planes sectoriales de interés metropolitano.

6. Conclusiones

El repaso realizado a la trayectoria reciente de crecimiento urbano metropolitano en España deja como principal conclusión que éste ha sido un proceso estructural y sistémico, en la medida en que se ha desarrollado a lo largo de más de dos décadas, abarcó a los diferentes componentes del desarrollo urbanístico y la artificialización del suelo, no sólo el inmobiliario, y ha afectado a todos los elementos del universo metropolitano español, independientemente de su jerarquía o ámbito territorial.

El análisis de la evolución temporal del fenómeno muestra de forma inequívoca cómo desde la década de los noventa se produjo en los ámbitos metropolitanos un proceso de desarrollo urbano, tanto en dimensión de la urbanización en general como de crecimiento inmobiliario en particular, que estaba muy por encima en términos relativos de referentes básicos como es la simple dinámica demográfica. De forma significativa, la artificialización del suelo fue más intensa y anterior al crecimiento inmobiliario, no sólo porque la puesta en carga de suelos urbanizados tiene que preceder de forma lógica a la producción de viviendas sino sobre todo, como se ha podido comprobar, porque son los suelos para infraestructuras y grandes bolsas de suelo industrial y actividades de servicio las que presentaron las tasas más elevadas de crecimiento. Hay que entender por tanto estas evidencias empíricas como la constatación de una profunda corriente de fondo en la que la artificialización del suelo, a través de la intervención infraestructural, el desarrollo de bolsas de nuevo

suelo urbanizado y la expansión de los tejidos urbanos consolidados (probablemente en este orden de importancia), han constituido los ejes básicos del crecimiento, intenso y desordenado, de las áreas metropolitanas españolas.

En ese contexto, el boom inmobiliario y su aguda crisis posterior representan la manifestación más llamativa y reconocida de todo ese fenómeno de crecimiento metropolitano. La producción de vivienda, apoyada en un modelo de oferta orientada a procesos de naturaleza estructural como es la movilidad residencial metropolitana y, a partir del segundo lustro de los noventa, retroalimentada por el intenso crecimiento poblacional debido a la inmigración exterior, se sumergió en una espiral constructiva de volúmenes desorbitados que además no se ajustaba a necesidades y demandas específicas. Tal como se ha constatado, de forma sistemática, todas las áreas metropolitanas, independientemente de su jerarquía y características, presentaron tasas de crecimiento del parque inmobiliario por encima del poblacional a lo que se unió, cuando se realiza un análisis más desagregado, una oferta que sólo se concebía como una puja territorial orientada a los factores de crecimiento, independientemente de dichas necesidades y demandas específicas y de sus dimensionamientos correspondientes a la escala metropolitana.

Como se ha podido comprobar, todo ese proceso se ha realizado en ausencia casi absoluta de un marco de planificación de escala metropolitana que estableciera no ya unas pautas básicas de dimensionamiento de dicho crecimiento sino ni siquiera un modelo territorial de referencia en cuanto a los grandes elementos y sistemas estructurales, con el fin de que en cierta medida ordenara esta profunda transformación territorial y urbana de los espacios metropolitanos españoles. A diferencia de experiencias previas –y predemocráticas–, resulta difícil entender, al menos en términos técnicos, que en un marco ya constitucional de reconocimiento de la ordenación del territorio como política pública, las grandes áreas metropolitanas españolas no hayan contado hasta entrado el presente milenio con ese marco de referencia mínimo. Y, posteriormente, las pocas que dispusieron de dicho marco, a través de planes territoriales metropolitanos, o bien asumieron lo establecido por el planeamiento municipal -Granada- o bien como las cinco restantes simplemente llegaron cuando ya la crisis estaba a punto de estallar o simplemente en marcha. En este punto, y con toda la perspectiva que ofrecen los años transcurridos, sería muy aventurado indicar que la existencia de ese marco podría haber evitado o atemperado la aguda crisis del sistema urbanístico e inmobiliario

en las áreas metropolitanas españolas, pero probablemente si hubiera paliado una parte de las inmensas pérdidas territoriales, ambientales y económicas que ésta trajo consigo y, que a diferencia de otras burbujas no se han disuelto en el aire. Sería de desear que, para el futuro, se extrajeran algunas lecciones de todo ello con la apuesta por una generación de planes territoriales metropolitanos, o similares, consensuados, rigurosos y sostenibles.

7. Bibliografía

- ANDÚJAR, A. & J.M. FERIA, (2015): “Crecimiento inmobiliario y dimensionamiento del parque residencial en las áreas metropolitanas andaluzas”. En DE LA RIVA, J. & P. IBARRA, & R. MONTORIO & R. RODRIGUES, M. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación: 99-107*. Universidad de Zaragoza.
- ARANGO, J. (2010): “Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio”. En AJA, E. & ARANGO, J. & OLIVER, J. (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis, Anuario de la Inmigración en España*, edición 2009. Barcelona: CIDOB Edicions, pp. 52-73
- BURRIEL, E. (2011): “Subversión of land-use plans and the housing bubble in Spain. *Urban Research and Practice* 4, 3, 232-249.
- (2014). “El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio”. En ALBERTOS, J.M. & J.L. SÁNCHEZ (coords.): *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, 101-140.
- CASADO-DÍAZ, J. M. & M. COOMBS (2011): “The delineation of 21st century local Labour Market Areas: A critical review and a research agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, 7–32.
- CASTELLS, M. (1991): “Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida”. En J. BORJA & al. (Eds.) *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, págs. 17-64. Madrid, Ed. Sistema
- DE OLIVEIRA NEVES G. (2010): “Formas y organización de las aglomeraciones metropolitanas”. En FERIA J.M. & J.M. ALBERTOS, (coords.): *La ciudad metropolitana en España: Procesos urbanos en los inicios del Siglo XXI*. Pamplona, Civitas – Thomson Reuters, 95-124.
- ETXEZARRETA, A. & J. HOEKSTRA & K. DOL, & G. CANO (2012): “De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLIV nº 174, 597-613
- FERIA, J.M. (2008): “Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas españolas a partir de la variable residencia-trabajo”. *Investigaciones Geográficas* 46, 49-68.
- (2011): “La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas”. En JURADO J.M.

- (coord.): *Ordenación de territorio. Conflictos y oportunidades*. Sevilla, UNIA, 127-158
- (2013): «Towards a taxonomy of Spanish metropolitan areas». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 63, 347-376.
- & A. ANDÚJAR, (2016): “Movilidad residencial y crisis inmobiliaria”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*. Vol. 35, 13-40
- & J. M. CASADO & L. MARTÍNEZ (2015): «Inside the metropolis: the articulation of Spanish metropolitan areas into local labor markets». *Urban Geography*, 36/7, 1018-1041.
- & G. de OLIVEIRA & C. HURTADO (2018): “Une méthode pour la délimitation des aires métropolitaines. Application au système urbain espagnol”, *Cybergeo: European Journal of Geography*. URL: <http://journals.openedition.org/cybergeo/29101> DOI: 10.4000/cybergeo.29101
- & L. MARTÍNEZ, (2016): “La definición y delimitación del sistema metropolitano español: Permanencias y cambios entre 2001 y 2011», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* 187, 9-24.
- & M. RUBIO, & J. SANTIAGO (2005): “Los Planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 87-116.
- & J. SUSINO (2006): *La dimensión regional y los nuevos referentes espaciales de la movilidad migratoria*. En Leal, J. y Fernández Cordón, J. A. (Ed.) *Análisis territorial de la demografía española*. Madrid, Fundación Abril Martorell. 319-360
- GARCIA MONTALVO, J. (2008): *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero*. Barcelona, Antoni Bosch.
- (2009): “Financiación inmobiliaria burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión 2008-2009”. *Papeles de Economía Española*, 122, 66-85.
- HILDENBRAND, A. (2017): “El abandono de la cuestión metropolitana en España”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13; 25-46
- LEAL, J & L. CORTÉS (1995): *La dimensión de la ciudad*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid
- LÓPEZ, I. & E. RODRÍGUEZ (2013): “Competitividad territorial y circuito secundario de acumulación. El paroxismo de un caso: el ciclo español de 1995-2007”. En *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (Observatorio Metropolitano de Madrid, ed.). Madrid, Traficantes de Sueños, 25-75
- 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>
- OECD (2012): *Redefining “Urban”. A new Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD Publishing.
- OFFICE OF THE MANAGEMENT AND BUDGET (1998): “Alternatives approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas”. *Federal Register*, Vol. 63, nº 244; 70526-70561.
- PALOMARES, I. & J.M. FERIA. & J. SUSINO (2017): “Medida y evolución de la movilidad residencial de las áreas metropolitanas en España”. *Papers. Revista de Sociología* 102/4 545-574
- PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Madrid
- ROCA, J. & M. MOIX, & B. ARELLANO (2012): “El sistema urbano en España”. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. XVI (396), 1-3.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2009): “Auge y derrumbe del mercado de la vivienda en España”. *Economistas* 27, 78-88.
- ROMERO, J. & F. JIMÉNEZ & M. VILLORIA, (2012): “(Un) sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and sociopolitical consequences”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30, nº 3, 467-486.
- SHULZ-DORNBURG, J. (2012): *Ruinas modernas*. Una topografía de lucro. Barcelona, Ed. Ambient.
- TOMÁS, M. (2004): “Building metropolitan governance in Spain: Madrid and Barcelona”. En H. Heyner & D. Kübler: *Metropolitan Governance in the 21st Century*, pp.5470. Routledge, Londres
- VINUESA, J (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid, Díaz & Pons.
- & B. MARTIN (2013): “La (sobre) dimensión del crecimiento residencial en Madrid. El planeamiento urbanístico como coartada”. *Documents d’ Anàlisi Geogràfica* 59/1, 1-74