

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 971-988

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.25>

CC BY-NC-ND



Cinco décadas de planeamiento y transformaciones urbanas en la Región de Murcia, 1975-2025

Fernando Miguel GARCÍA-MARTÍN ⁽¹⁾

Marcos ROS-SEMPERE ⁽²⁾

María José SILVENTE-MARTÍNEZ ⁽³⁾

Pedro Francisco SÁNCHEZ-BALSALOBRE ⁽⁴⁾

Rocío PASTOR-LAMBERTO ⁽⁵⁾

Ricardo CARCELÉN-GONZÁLEZ ⁽⁶⁾

⁽¹⁾⁽⁶⁾ Profesor Titular de Universidad

⁽²⁾ Profesor Contratado Doctor

⁽³⁾ Profesora asociada

⁽⁴⁾ Arquitecto

⁽⁵⁾ Investigadora FPI Séneca

⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾⁽⁶⁾ Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT)

Recibido: 29.10.2024; Revisado: 23.02.2025

(1) Correo electrónico: fernando.garcia@upct.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4174-9654>

(2) Correo electrónico: marcos.ros@upct.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2426-6351>

(3) Correo electrónico: mjose.silvente@upct.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2134-0074>

(4) Correo electrónico: pedro.sbalsalobre@upct.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8174-898X>

(5) Correo electrónico: rocio.pastor@upct.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6713-3080>

(6) Correo electrónico: ricardo.carcelen@upct.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8266-8797>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Resumen: Este artículo analiza las distintas fases tanto del planeamiento urbanístico como de las transformaciones urbanas de los últimos cincuenta años en la Región de Murcia. El primer periodo, 1975-2000, corresponde con la fase de adaptación al modelo urbano de la democracia. El segundo periodo, 2000-2025 incluye tanto la fase de la burbuja inmobiliaria como la crisis posterior. Para cada uno de estos periodos se exponen principales características de los planes generales, así como las dinámicas y formas de: los tejidos periféricos, los entornos urbanos del turismo litoral y las áreas de actividades económicas. Además, se revisan también aspectos propios de cada periodo, como la planificación de los conjuntos históricos en el final del siglo pasado o la experiencia de ordenación territorial en el presente. Este análisis permite contextualizar la situación actual, concluyéndose con una discusión sobre los retos actuales.

Palabras clave: Burbuja inmobiliaria; Periferia; Turismo litoral; Industria; Ordenación Territorial.

Five decades of urban planning and transformations in the Region of Murcia, 1975-2025

Abstract: This paper analyses the different phases of urban planning and urban transformations in the last fifty years in the Region of Murcia. The first period, 1975-2000, corresponds to the phase of adaptation to the democratic urban planning model. The second period, 2000-2025, includes both the phase of the real estate bubble and the subsequent crisis. For each of these periods, the main characteristics of the general plans are presented, as well as the dynamics and forms of: peripheral areas, coastal tourism environments, and economic activity zones. In addition, specific aspects of each period are also reviewed, such as the planning of historical areas at the end of the last century or the recent experiences of regional planning. This analysis contextualizes the current urban situation and concludes with a discussion on future challenges.

Keywords: Housing bubble; Peripheries; Coastal tourism; Industry; Territorial Planning.

1. Introducción

Resumir cincuenta años de urbanismo en la Región de Murcia ha implicado seleccionar aspectos y dinámicas que, desde su parcialidad, permitan apreciar los principales rasgos de las distintas fases. Nos valemos para ello de una división en dos periodos, un primero desde 1975 al 2000 que coincide con una fase de adaptación del urbanismo al marco de la democracia y un segundo periodo del 2000 a la actualidad, con una fase inicial de burbuja inmobiliaria durante la primera década y una fase posterior de crisis.

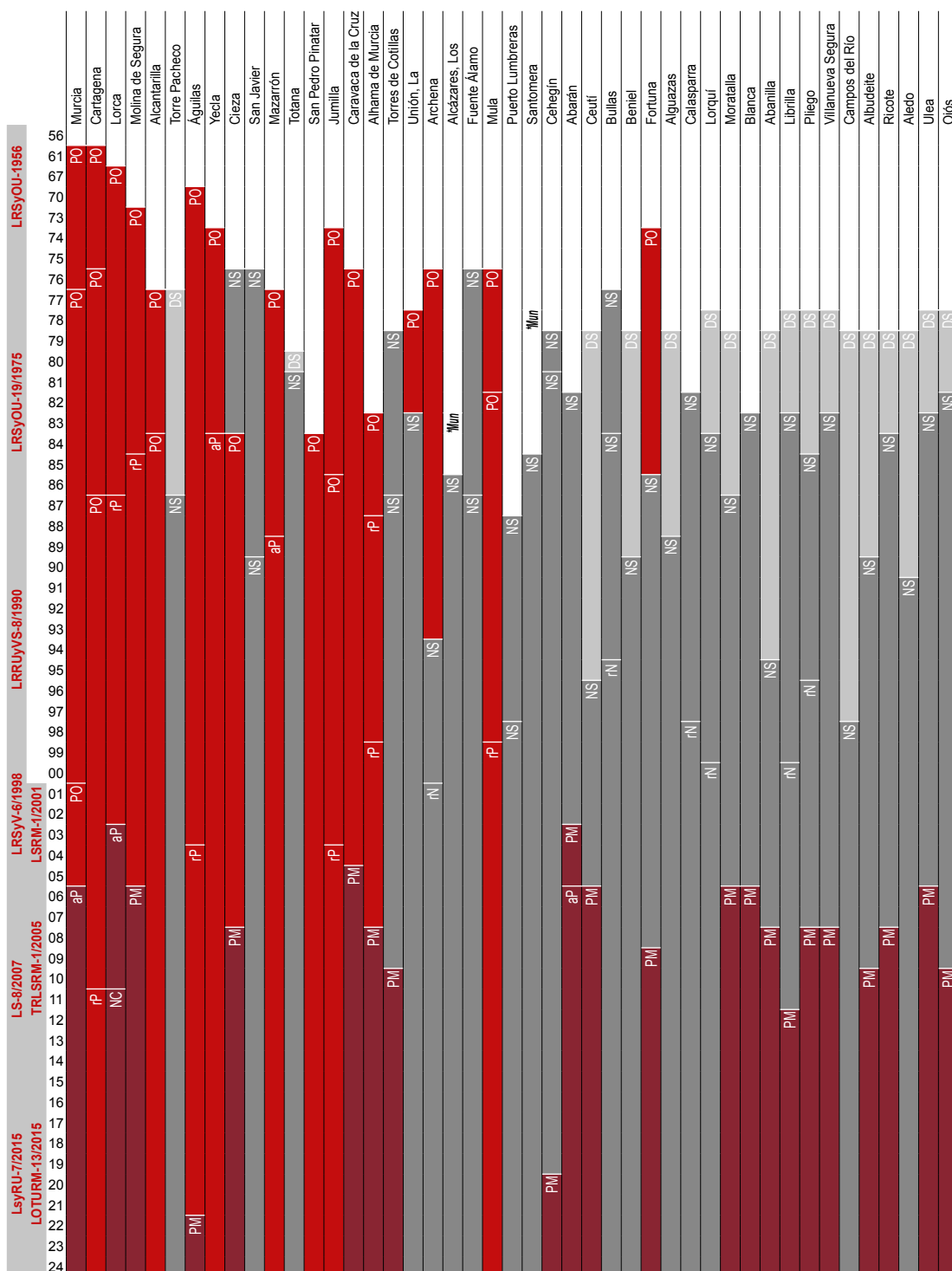
De cada periodo exponemos, en primer lugar, la configuración y cambios en el marco normativo urbanístico y la dinámica que ha tenido el planeamiento general de los municipios. En segundo lugar, analizamos las transformaciones producidas en tres tipos de entornos característicos de la producción de suelo urbanizado en la región: los crecimientos de los núcleos urbanos, la ocupación del litoral como espacio del turismo y los suelos de actividades económicas. Este esquema de análisis se complementa con la descripción de cuestiones propias de cada

periodo: la planificación de los conjuntos históricos en el final del siglo pasado y la experiencia de la ordenación del territorio en el presente siglo. Para ello hemos recopilado información sobre las fechas de aprobación de los planes generales (a partir de la información disponibles en servicios de información urbanística autonómicos y municipales), a la vez que se han caracterizado los tipos de crecimientos acontecidos (empleando para ello los datos catastrales).

2. Primer periodo, 1975-2000. La adaptación al modelo urbanístico en democracia

2.1. Los planes generales en el inicio del periodo democrático en la Región de Murcia

Desde la aprobación de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LRSyOR-1956) hasta 1975 la



*DS=Proyecto de delimitación de suelo urbano; NS=Normas Subsidiarias; PO=Plan General de Ordenación Urbana; PG=Plan General Municipal de Ordenación; NC=Normas Complementarias; aP=Adaptación de Plan General; rP=Revisión de Plan General; rN=Revisión de Normas Subsidiarias; *M=Municipio
 *Blanco=Sin instrumento de planeamiento vigente; Gris claro=Con delimitación de suelo urbano vigente; Gris oscuro=Vigencia de Plan General de Ordenación Urbana; Granate=Vigencia de Plan General de Ordenación Urbana

FIG. 1 / Cronología de planeamiento en la Región de Murcia en el periodo 1975-2024

Fuente: Elaboración propia

implantación del planeamiento urbanístico llegó sólo a las principales ciudades de la Región de Murcia. En ese momento, sólo 8 municipios habían aprobado sus Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU): Murcia y Cartagena en 1961, Lorca en 1967, Águilas en 1970, Lorca en 1973 y Yecla, San Pedro del Pinatar y Fortuna en 1974 (ROS & FERNÁNDEZ, 2010). Ante la falta de planificación urbanística el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) aprobó el 13 de mayo de 1972 unas "Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento para los municipios de la provincia de Murcia" (NNCCSS-Murcia) que, como el delegado provincial de vivienda, Arturo Romera, indicaba pretendían ser "lo suficientemente duras para que los ayuntamientos afectados quieran salirse de sus 'garras' lo antes posible, es decir, traten por todos los medios de imprimir celeridad a sus respectivos planes de ordenación" (GALIANA, 1970).

Con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSyOU-19/1975) se intensificó la ordenación de los municipios. Desde 1975 hasta el 1979 se aprobaron nuevos PGOU para Murcia y Cartagena y los primeros de otros seis municipios: Alcantarilla, Mazarrón, Caravaca de la Cruz, La Unión, Archena y Fuente Álamo. En otros seis municipios se optó por las Normas Subsidiarias (NNSS), instrumento de ordenación potenciado en la LRSyOU-19/1975 como sustituto de los PGOU por razones de urgencia o por la escasa entidad o complejidad de los problemas. Además, tras la aprobación de los reglamentos que desarrollaban esta ley, se aprobaron hasta 16 proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (DSU), en su mayoría elaborados por la Dirección General de Urbanismo del MOPU para los municipios de menor población (cinco aprobados en 1978 y otros siete en 1979) (ROS & FERNÁNDEZ, 2010).

Tras este empujón a la ordenación urbana apoyado en la aprobación de NNSS y DSU, en el año de celebración de las primeras elecciones democráticas municipales sólo 5 de los 43 municipios carecían de instrumento aprobado, estando sometidos a las NNCCSS provinciales¹. El carácter desarrollista de estos planes, que tendían más a la zonificación de los crecimientos que a la ordenación (ROS & FERNÁNDEZ, 2010), hizo que las primeras corporaciones municipales emprendieran pronto su revisión. En los años ochenta se aprueban diez PGOU, de los que ocho son revisiones

de los ya aprobados previamente (salvo los de Cieza y San Pedro del Pinatar). La gran excepción a este proceso de revisión fue el PGOU de Murcia de 1977, dirigido por Manuel Ribas i Piera, que pese a haberse iniciado durante la dictadura franquista se mantuvo vigente dado el prestigio del autor y el respeto que el documento les merecía a los expertos afines a los partidos socialista y comunista (CANO, 2009).

En paralelo, los municipios de menor tamaño continuaron empleando las NNSS como figura preferente de planeamiento, con hasta 23 aprobaciones en los ochenta. La mayor sencillez de estos documentos hizo que incluso fueran los elegidos para revisar la ordenación urbanística en La Unión y Fortuna, municipios que habían tenido PGOU previamente. Además, fueron los instrumentos aprobados también en los municipios de Santomera y Los Alcázares, segregados en 1978 y 1983.

El modelo de ordenación establecido por los PGOU en los municipios mayores y por NNSS en los menores no fue alterado apenas en los años noventa durante la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUyVS-8/1990). Sin PGOU aprobados en el periodo 1990-1998, las 9 NNSS aprobadas en estos años permitieron al menos que no quedaran municipios ordenados por DSU.

2.2. La planificación de los conjuntos históricos en el final del siglo XX

Las intensas transformaciones que la explosión urbana de la mitad del siglo XX produjo en los cascos antiguos de las ciudades europeas provocó la necesidad de proteger los conjuntos con valor patrimonial (TROITIÑO, 2003). En un primer momento, amparados todavía en la Ley de 13 de mayo de 1933 relativa al Patrimonio Artístico Nacional (LPAN-1933), se declararon los conjuntos histórico-artísticos para su protección. En la Región de Murcia ocho áreas urbanas fueron declaradas conjunto histórico en el periodo 1975-1988, sumándose al casco de Lorca que había tenido su declaración en el año 1964. Los cascos de Murcia (1976) y Cartagena (1980) fueron los primeros en obtener esta declaración, reflejando la preocupación por las alteraciones de las tres grandes ciudades regionales. En los años inmediatamente posteriores obtuvieron la declaración Jumilla (1981), Mula (1981), Cehegín (1982) y Caravaca de la Cruz (1985), ciudades medias con cascos antiguos en relieves que iban quedando excéntricos en el crecimiento de la ciudad (PASTOR-LAMBERTO &

¹ En junio de 1979 estas normas fueron anuladas por sentencia del Tribunal Supremo tras recurso interpuesto por la compañía urbanizadora de la Ribera Sur del Mar Menor, S.L. (RIBENOR). Por lo que en noviembre de 1981 se aprobaron unas nuevas NNCCSS-Murcia.

GARCÍA, s.f.). Además, áreas específicas de los pequeños núcleos de Beniel (1983) y Aledo (1988).

La aprobación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE-16/1985) impulsó la actuación sobre los conjuntos históricos, determinando la necesidad de que éstos contaran con instrumentos urbanísticos propios: los Planes Especiales de Protección (PEP). Esta novedad implicaba la coordinación entre planeamiento urbanístico y protección del patrimonio, que no fue sencilla en un contexto regional en el que, como se ha expuesto, el planeamiento estaba en proceso de consolidación. De los conjuntos históricos declarados, sólo cinco aprobaron su PEP antes de final del siglo XX.

- De las grandes ciudades, Murcia lo hizo en 1995 bajo la vigencia del PGOU de 1977 y Lorca en el 2000, con un PGOU aprobado en 1987.
- Por su parte, de las ciudades medias, Caravaca lo hizo en 1991 con un PGOU de 1976 y Mula en 1999 con un PGOU de 1982. Por su parte, Cehegín es una variación en la coordinación entre urbanismo y patrimonio, ya que en 1995 se aprobó el PEP del Conjunto Histórico estando vigentes unas NNSS del año 1981 (que no se sustituyeron por un plan general hasta el año 2020).

Otros cuatro conjuntos históricos no tuvieron un PEP aprobado antes de final del siglo, asumiendo el planeamiento general su protección.

- El caso de Cartagena es destacable tanto por la intensidad de las transformaciones que en él se produjeron (GARCÍA & al., 2022) como por su impacto social (VIEDMA, 2021). Y es un caso también singular en la coordinación urbanismo-patrimonio, ya que el primer PEP del conjunto histórico fue el PGOU aprobado en 1987 (AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA, 1987). Esta dualidad del PGOU se justificaba por la inclusión de medidas de protección, normas estéticas y un catálogo de edificios protegidos. Además, el plan tuvo un impacto radical en el casco antiguo al delimitar cuatro zonas para la realización de operaciones de reforma en los cerros de la Concepción, Molinete, Antigones y Monte Sacro. Los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) que ordenaron estas actuaciones comenzaron a tramitarse en el año 1994, alcanzando la aprobación definitiva el último de ellos en 2007 (GARCÍA & al., 2023).
- La protección y ordenación de las pequeñas áreas declaradas conjuntos históricos en Beniel y Aledo se realizaron dentro de las NNSS que se aprobaron en los años 1990 y

1991, definiendo en ellas zonificaciones y ordenanzas específicas para el ámbito protegido. Así, con estas normas subsidiarias, que en ambos casos siguen vigentes, se integró el planeamiento general del municipio y la protección del conjunto histórico.

- Una última variación de la coordinación urbanismo-patrimonio es el conjunto histórico de Jumilla. Éste ha sido ordenado primero dentro del PGOU de 1987 y después en el de 2004. Sin embargo, en ninguno de ellos se llegó a definir determinaciones propias para el ámbito protegido, remitiéndose a la elaboración de un PEP posterior la definición urbanística de la protección del conjunto histórico. Aunque ésta se ha intentado al menos en dos ocasiones, no ha pasado de fase de avance, por lo que dentro del conjunto histórico se remite a la protección genérica del artículo 20.3 de la LPHE-16/1985, por la que las actuaciones precisan de resolución favorable de la administración competente y no se permiten alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

El modelo de ordenación de los conjuntos históricos de la Región de Murcia establecido en este periodo final del siglo XX sigue aún vigente, pese a que la situación de éstos y sus necesidades ha cambiado mucho. Esta inactividad no se alteró ni con la aprobación de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LPCRM-4/2007). Sólo Cartagena revisó su modelo, comenzando en el año 2001 la elaboración de un Plan Especial de Ordenación y Protección del Conjunto Histórico de Cartagena (PEOPCH) que se aprobaría en 2005 definitivamente. En otros dos municipios se inició la elaboración de nuevos PEP, llegando a aprobación inicial en Lorca en 2021 y a avance en Jumilla en 2022.

2.3. Planeamiento de desarrollo en el final del siglo XX

2.3.1. Los entornos urbanos en el caso del municipio de Murcia

El nuevo marco establecido en la Constitución y en la LRSyOU-19/1975 permitió al Ayuntamiento de Murcia tomar la iniciativa del desarrollo urbano, actuando en muchas ocasiones como promotor del suelo de los nuevos ensanches (CANO, 2009) según una programación estructurada (RIBAS, 1976). El Ayuntamiento fue desarrollando el PGOU-1977 completando numerosísimos Planes

Parciales, Especiales y Estudios de Detalle. La acción directora del Ayuntamiento permitió un “control riguroso de la edificación volumétrica de los ensanches” (CANO, 2009), dejando algunos casos destacables, como el sector CR-3 elaborado por el propio Ribas i Piera (SAGARRA, 2006), el conjunto del sector CR-1 y el estudio de Detalle ED-18 en La Flota o el sector Puente Tocinos-R. En la memoria del ED-18 se reflejan los objetivos de estos planes, en los que las “edificaciones que se proyecten sean las que definan los espacios urbanos”, creando una “organización jerarquizada donde se haga posible una gradación de privacidades desde (...) la vivienda hasta el espacio público peatonal” y que la calle sea un “lugar en de encuentro y relación” (VETGES TU I MEDITERRANIA, 1980) (FIG. 2). Otros frutos de dichos planes fueron: actuaciones que completaron y reformaron vacíos en la ciudad existente, como el entorno de la Plaza de Camachos, el del actual Parque de La Seda o el de La Innovadora; ensanches hacia el norte en torno a la Avenida de Los Pinos o San Basilio; o crecimientos en algunas pedanías como El Palmar, La Alberca, Cabezo de Torres o El Puntal.

El desarrollo económico del país y la estabilización demográfica permitieron al empleo de tipologías de edificación de mayor calidad que generaron también nuevas formas urbanas (GARCÍA, 2020). En los crecimientos más urbanos se podrían distinguir por un lado los conformados por bloques lineales de vivienda pasante (como en el sector CR-3 y el CR-1) dispuestos con el objetivo de acotar los espacios libres de distintas características pese a la poca compacidad que imponían los nuevos estándares de dotaciones y zonas verdes. Por otro lado, otros ámbitos emplearon la edificación en torre o los bloques en H (como en el entorno de la Avenida de Los Pinos o del Parque de La Seda) conformando unos espacios libres más abiertos y continuos.

En este final de siglo proliferaron también los conjuntos planificados de vivienda unifamiliar, destinados a los sectores de población acomodados (como en Los Rectores en Espinardo o en La Ladera en Churra). El interés despertado por estas tipologías generó variaciones en las formas, desde las unifamiliares aisladas hasta las hileras muy próximas entre sí, que buscaban ampliar el espectro de población que las podía adquirir.

2.3.2. El litoral y el espacio urbano del turismo en el final del siglo XX

El final del siglo también trajo al litoral de la Región de Murcia la consolidación del turismo de sol y playa (CIRER, 2015), que había llegado a España en el desarrollismo, con retraso respecto a otros países europeos (CLAVER & al., 2007). En esta región había encontrado un destino perfecto en la llanura prelitoral del Mar Menor, incluyendo la singularidad geográfica de La Manga, así como en la Bahía de Mazarrón y el litoral de Águilas, como llanuras más amplias entre los relieves costeros desde el Cabo de Palos hasta el límite con Almería.

En el final del siglo XX la expansión fue más contenida, en buena parte porque aún se estaban colmatando por la edificación los 22 km² que se habían urbanizado en el desarrollismo en 75 urbanizaciones diferentes. En el periodo 1980-2000 la superficie urbanizada en el litoral fue de 9,8 km², ubicada la mitad en el arco norte del interior del Mar Menor (San Pedro del Pinatar, San Javier y Los Alcázares) (GARCÍA & CARCELÉN, 2020). Los 24 conjuntos que componen la expansión en esta zona se localizan tierra adentro de los construidos en el periodo previo, destacando la expansión del área de Los Narejos. El resto de las zonas cuentan con una actividad menor en número y extensión que la del periodo previo. En ellas las nuevas urbanizaciones sí pudieron encontrar espacios junto a la costa en Calabardina, Mazarrón y el arco sur del Mar Menor. En La Manga, por su parte, se urbanizaron áreas a partir del kilómetro doce de esta larga lengua de arena.

Las formas de los conjuntos fueron diferentes en función de cómo habían ido colonizando el territorio. Las actuaciones que iniciaban la ocupación de zonas cercanas a las playas empleaban la vivienda unifamiliar principalmente, en tejidos de menos del 10% del suelo edificado. Este modelo fue distinto en La Manga, donde comenzaron a emplearse bloques lineales en altura y torres, resultando en formas más densas. Por su parte, las urbanizaciones junto a los núcleos urbanos previos empleaban principalmente viviendas en hilera con una amplia cantidad de espacios libres (Los Alcázares, San Pedro-San Javier, Águilas y Playa Honda) (FIG. 2). Sólo dos actuaciones junto a núcleos urbanos (al oeste de Águilas y la Urbanización Bahía de Mazarrón) emplearon bloques de más de 3 alturas, de ancho suficiente para disponer patios interiores. En estos conjuntos se observa que prima la ampliación de la oferta turística por encima de aquellas otras cuestiones de integración paisajística que habían sido propias de emblemas del desarrollismo como el Centro de Interés Turístico Nacional de San

Ginés en la Bahía de Mazarrón o Playa Honda en Cartagena (GARCÍA & CARCELÉN, 2019).

El descenso de ocupación en los tres primeros kilómetros del litoral quedó compensado por dos grandes urbanizaciones, Camposol en Mazarrón (sin planeamiento aprobado) y Mosa Trajectum en Murcia, localizadas a 10 y 25 km de la costa. Estas dos urbanizaciones, aisladas y de baja densidad fueron los primeros ejemplos de un nuevo modelo que tuvo un gran impacto en los primeros años del siglo actual, las urbanizaciones cerradas con campo de golf incluido.

2.3.3. Los suelos para actividades económicas en el final del siglo XX

La Región de Murcia tiene un papel de rótula entre la Comunidad Valenciana y Andalucía dentro del arco mediterráneo. Los entornos de Murcia (Fig. 2) y Cartagena son las principales zonas de industrialización regional, concentrando la oferta competitiva de la región. En una segunda escala de importancia se considera que se ubican los corredores de desarrollo industrial: el eje del Guadalentín, el eje de la Vega Alta del Segura y el eje del Altiplano. En un tercer nivel se encuentran algunas áreas como el eje del noroeste y otros focos puntuales. El análisis realizado contempla tanto la urbanización de suelo para estas actividades como la ocupación de las parcelas por construcciones.

La forma tradicional de creación de suelos industriales en la Región de Murcia fue mediante enclaves espontáneos, ligados principalmente al sector agroalimentario y que, con frecuencia, carecían de un planeamiento inicial y de una urbanización adecuada. En 1981 estaban ya urbanizados 31,8 km², un 27,5% de los suelos actualmente destinados a actividades económicas. No obstante, más de la mitad de éstos se encontraban en Alicante con 15,4 km² y en Cartagena, con 9,4 km² ligados principalmente al valle de Escombreras.

Los suelos planificados específicamente para actividades económicas surgieron en el final del siglo pasado. Éstos pueden dividirse entre los que respondían a demandas exógenas para industrias aisladas y los que se destinaban a demandas endógenas, fundamentalmente actuaciones de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES). Este desarrollo llevó a que en el año 2002 hubiera 49,5 km² de nuevos suelos urbanizados, cerca del 42,7% del total actual.

El foco de mayor expansión fue la zona central de la Huerta de Murcia y la Vega Media del Segura, con 26,9 km² de suelo, un 23,2% del total actual. De estos suelos, el municipio de Murcia fue el principal destinatario de esta actividad urbanizadora, con 17,6 km².

La mayor tasa de ocupación de las parcelas de los suelos urbanizados destinados a actividades económicas durante el periodo 1981-2002 la tuvieron las parcelas medias: 49,1 parcelas al año de 600-1500 m² y 45,5 parcelas de 1500-3500 m². La tasa en las parcelas grandes fue inferior, 31,2 parcelas de 3500 a 10 000, mientras que, en las muy grandes, de más de 10 000 m², fue de sólo 9,7 parcelas al año. Por su parte, las parcelas más pequeñas, de entre 100 y 600 m², se ocuparon a un ritmo de 31,2 parcelas al año.

3. Segundo periodo, 2000-2025. De la burbuja inmobiliaria a la crisis posterior

3.1. La formación de un marco urbanístico autonómico

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado el 9 de junio de 1982 atribuyó a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), igual que al resto de las Comunidades Autónomas de España, las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que, en la Región de Murcia siguieron caminos diferenciados. La definición del marco urbanístico autonómico tuvo que esperar al año 2001 en el que, tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo de 1992, y la posterior Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, se promulgó la Ley 1/2001 de Suelo de la Región de Murcia (LSRM-1/2001).

Esta LSRM-1/2001 fue la primera ley autonómica en la materia, y se configuró como una ley de carácter integral que regula tanto la ordenación del territorio, como el urbanismo en todos sus aspectos (planeamiento, gestión, disciplina y régimen urbanístico del suelo). La ley pretendía, según la exposición de motivos, reconocer la autonomía municipal (no hace diferencias según tamaño de municipios), establecer mecanismos de urbanismo y ordenación territorial flexibles, liberalizar el mercado del suelo e

incentivar la participación privada en la gestión. Entre sus novedades se encuentra:

- La definición de categorías de suelo específicas para el contexto regional de las agrupaciones dispersas sobre tejidos agrícolas tradicionales, como el Suelo Urbano de Núcleo Rural, el Suelo Urbano Especial y el Suelo Urbanizable Especial.
- Otra novedad con gran repercusión en los siguientes años, es la formulación que la ley realiza para la adscripción o vinculación de Sistemas Generales a los ámbitos de suelo urbanizable. En sintonía con la legislación estatal (LRSyV-6/1998), la vinculación genera derechos de aprovechamiento a los propietarios de los suelos definidos como sistemas generales que se materializan en el sector urbanizable.
- La figura de Actuaciones de Interés Regional (AIR) que permitía a la administración autonómica una reclasificación de suelo en cualquier municipio para llevar a cabo actuaciones de urbanización que tengan como justificación un proyecto regional, sirvió para declarar dos AIR: el nuevo aeropuerto de la Región de Murcia, y el desarrollo del proyecto Marina de Cope (anulado posteriormente por sentencia del TC).

La LSRM-1/2001 tuvo dos modificaciones. La Ley 2/2002, la adaptó a la nueva legislación estatal y concretó aspectos técnicos. Mayor calado tuvo la Ley 2/2024 que introdujo cambios relativos a la ordenación del territorio (incorporación de la competencia sobre “ordenación del litoral” y precisiones sobre la misma), y al urbanismo (la nueva categoría de suelo no urbanizable “inadecuado”, y las reservas de edificabilidad en sectores de uso residencial para vivienda de protección pública). También se incorpora una autorización a los municipios para el régimen excepcional de usos provisionales y de vivienda en suelos no urbanizables protegidos por el planeamiento. En 2005 se publicó el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSRM-1/2005) que integraba estas modificaciones.

Esta primera ley regional fue objeto de varios recursos cuyas sentencias precipitaron su derogación. En 2012 el TC declaró inconstitucional la Disposición Adicional Octava que equiparaba los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia a los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) de la Red Natura 2000, dejando sin efecto el inventario de Espacios naturales protegidos de los artículos aún vigentes de la Ley 4/1992, de 30 de

julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (LOPTRM-4/1992). Una sentencia del Tribunal Supremo también en 2012 estableció que el mecanismo de adscripción de SS.GG no podía operarse sobre suelos de especial protección.

Estas sentencias junto al nuevo marco normativo nacional establecido por la Ley 8/2007 de suelo (LS-8/2007) y la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R-8/2013) abocó a una revisión de la legislación autonómica, que da como resultado la Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM-13/2015), que deroga por completo el TRLSRM-1/2005, y se mantiene vigente en la actualidad.

Esta norma no se aleja de la tradición autonómica iniciada con la LSRM-1/2001, centrándose sus novedades en un intento de agilizar la tramitación de los actos sobre el suelo (reduciendo los supuestos que requieren licencia, facilitando la implantación de actividades económicas e introduciendo la situación de fuera de norma). Aunque mantiene los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico, así como las clases y categorías del suelo, introduce instrumentos nuevos para la ordenación del paisaje y el litoral (centrado sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre e influencia). No obstante, la falta de desarrollo de estas novedades impide que hayan tenido un impacto real. La tipología de actuaciones urbanísticas encaminadas a la rehabilitación urbana definida por la normativa nacional es introducida sobre el marco previo autonómico, sin afrontar un cambio de método para la regeneración urbana.

En las diversas modificaciones realizadas desde 2018 hasta 2022 (muchas de ellas dentro de normas destinadas a la reactivación económica tras la crisis sanitaria de la COVID-19) se han incorporado novedades en distinta dirección respecto a la sostenibilidad. Por ejemplo, en 2020, tras diversos episodios de extensas inundaciones en diversos municipios de la región, se introdujo la necesidad de adoptar medidas para paliar los efectos climatológicos. Por otro lado, también se han reducido los informes necesarios para la implantación de algunas actividades económicas y se han ampliado los actos en régimen transitorio sobre suelos urbanizables.



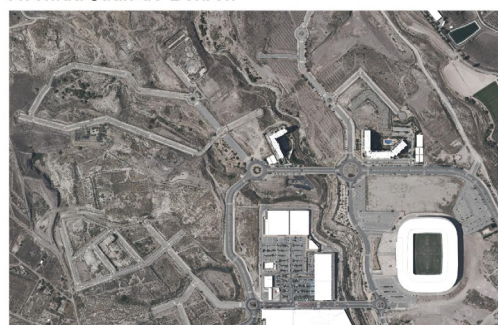
Entornos urbanos Murcia 1er periodo.
La Flota



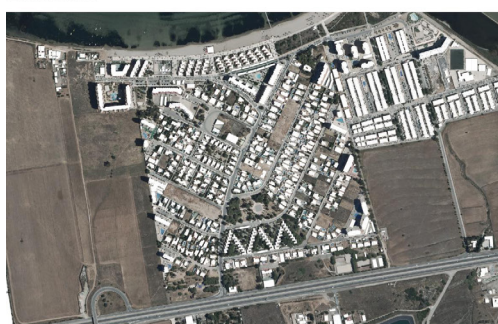
Entornos urbanos Murcia 2do periodo.
Avenida Juan de Borbón



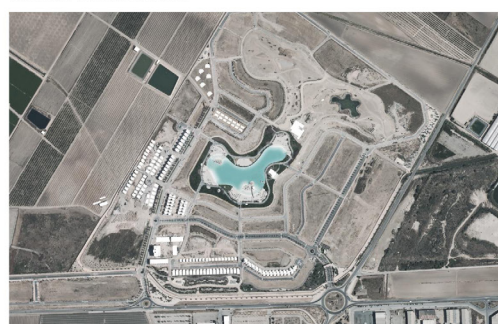
Entornos urbanos Murcia 1er periodo.
El Ranero



Entornos urbanos Murcia 2do periodo.
Nueva Condomina



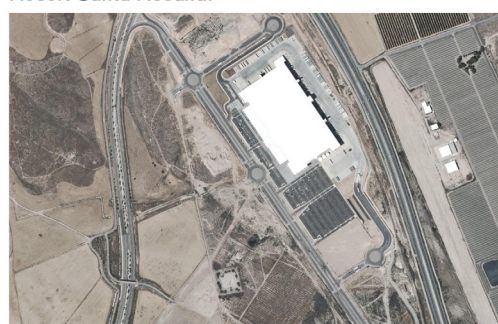
Espacios urbanos turismo litoral 1er periodo.
Playa Honda



Espacios urbanos turismo litoral 2do periodo.
Resort Santa Rosalía



Suelos para actividades económicas 1er periodo.
Polígono Industrial Oeste Murcia



Suelos para actividades económicas 2do periodo.
Parque Logístico del Sureste

FIG. 2 / Ejemplos de tejidos residenciales, turísticos y de actividades económicas en los dos periodos de análisis

Fuente: Elaboración propia a partir de datos catastrales y ortofotografías PNOA

3.2. La experiencia en la ordenación del territorio regional

3.2.1. Instrumentos de ordenación territorial, una ordenación inacabada

La experiencia en ordenación territorial en la Región de Murcia se ha desarrollado dentro del marco de la LSRM-1/2001. Ésta ampliaba los tipos de instrumentos respecto a los previstos en la anterior LOPTRM-4/1992, que se limitaban a tres tipos: Directrices de carácter rector, Programas de Actuación con función ejecutiva y Actuaciones de Interés Regional para intervenciones concretas de alcance territorial. A partir de esa base, la LSRM-1/2001 distinguía instrumentos ordinarios (Directrices, Planes y Programas de Actuación Territorial -DOT, POT, PAT-), excepcionales (las actuaciones de interés regional -AIR-) y complementarios (estudios de impacto territorial y sistema territorial de referencia -EIT y STR-). La introducción de los POT asumía la capacidad de regular los usos en las distintas zonas del territorio. Por su parte, las AIR se configuraban como un instrumento que podía desarrollarse de forma autónoma a las previsiones de las DOT y POT.

Los cambios normativos posteriores introdujeron nuevos instrumentos complementarios (la Cartografía Regional en el TRLSRM-1/2005 y los Estudios de Paisaje en la LOTURM-13/2015). El marco de la vigente LOTURM-13/2015 introdujo la ordenación del litoral (mediante Planes de Ordenación de Playas centradas en la parte terrestre del Dominio Público Marítimo-Terrestre), así como nuevos instrumentos para la ordenación del paisaje en coherencia con el Convenio europeo del Paisaje (las estrategias territoriales y la agenda del paisaje).

La diversificación de los instrumentos de alcance territorial no se ha correspondido con la aprobación de éstos, pues sólo seis están aprobados definitivamente y hay otros siete en diversas fases de tramitación. Desde el momento inicial ha destacado la ausencia de un instrumento de ordenación de alcance regional, optando por la división en ámbitos subregionales en los que se intentó desarrollar conjuntamente las Directrices y los Planes de Ordenación Territorial (DÍEZ DE REVENGA & al., 2006).

El interés por determinados sectores motivó la aprobación de los primeros instrumentos en los primeros años del presente siglo. Para impulsar el sector turístico residencial durante la época

del ‘tsunami urbanizador’ (FERNÁNDEZ, 2006) se aprobaron en 2004 las DPOT del Litoral que ordena el ámbito subregional de los municipios costeros y la cuenca vertiente del Mar Menor, así como las AIR del Aeropuerto Internacional y de la macrourbanización de Marina de Cope (9000 viviendas y 20 000 plazas hoteleras) (VERA & ESPEJO, 2006) que apuestan por dar cobertura desde la ordenación territorial a un modelo de “crecimiento desaforado” (PÉREZ & al., 2015; RODRÍGUEZ, 2015). En el año 2006, también durante la burbuja inmobiliaria, se acude a un instrumento de ordenación de ámbito sectorial, las DPOT del Suelo Industrial, con intención de impulsar la actividad industrial regional.

Tras la deflagración de la burbuja inmobiliaria llegaron las aprobaciones iniciales de las DPOT de las comarcas interiores de mayor carácter rural: Noroeste en 2009, Altiplano en 2010 y Río Mula, Vega Alta y Oriental en 2013. El rechazo de las corporaciones municipales a la ordenación coordinada desde la comunidad autónoma es la causa de que no llegaran a aprobación definitiva (PICAZO & PARDO, 2024). En las comarcas del área metropolitana de Murcia y del valle del Guadalentín la presencia de ciudades de mayor tamaño acentuó esta dificultad, sin que llegase a iniciarse la tramitación de su ordenación territorial.

En este periodo también se inicia la revisión del modelo expansionista, al menos desde un punto de vista judicial, con la anulación de la AIR de Marina de Cope por sentencia del Tribunal Superior de Justicia 428/2013, fundamentada en las consecuencias jurídicas de la declaración de inconstitucionalidad de la LSRM-1/2001 en relación precisamente con la redefinición que la Disposición Adicional Octava de esta ley hacía del límite de los espacios naturales protegidos, que en el Parque Regional Cabo Cope y Puntas de Calnegre coincidía con el ámbito de esta actuación (FERNÁNDEZ & GUTIÉRREZ, 2014).

Tras prácticamente una década de inactividad, en los últimos años se han aprobado instrumentos de ejecución de actuaciones territoriales para Zonas de Actividades Logísticas (ZAL) previstas en las DPOT sectoriales: el PAT de la ZAL de Murcia-Medfood aprobado definitivamente en 2021, y la AIR de la ZAL Los Camachos – Cartagena con aprobación inicial en 2020. Además, el POT de Recursos Minerales cuenta con aprobación inicial de 2021, planteando también con este instrumento sectorial la reactivación de la actividad minera y su integración territorial y medioambiental, así como la modernización de infraestructuras necesarias.

3.2.2. Mar Menor. Ordenación territorial y crisis ambiental

Las crisis ambientales que ha sufrido el Mar Menor desde 2016, primero con la denominada 'sopa verde', y en 2019 con el episodio de mortandad masiva de peces debido a la anoxia en superficie (ÁLVAREZ & al., 2020), han puesto de manifiesto el fracaso de la ordenación territorial y de la protección ambiental vigente en este entorno. Revisando este marco desde su inicio se observan hasta tres olas de instrumentos que han intentado ordenar la cuenca vertiente del Mar Menor y la propia laguna.

La primera ola coincidió con el inicio del estado de las autonomías, cuando se aprobó la Ley 3/1987 de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor (LPAUMM-3/1987), con la que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hacía uso de las competencias en ordenación del territorio adquiridas en el Estatuto de Autonomía de 1982. Fue una de las primeras normas españolas con intención de proteger un espacio natural, tratando de regular, según su exposición de motivos, las actividades agrícolas, pesqueras, mineras y turísticas. La ley establecía la necesidad de cuatro instrumentos de ordenación del Mar Menor: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del Área del Mar Menor; Plan de Saneamiento del Mar Menor; Plan de Armonización de Usos del Mar Menor; y Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor. Éstos tenían un carácter novedoso, puesto que aún no se había aprobado la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (LOPTRM-4/1992).

En desarrollo de esta ley, se inició en 1990 la tramitación de las DOT del Área del Mar Menor, con avance sometido a información pública en 1991 y aprobación por el Consejo Asesor Regional de Urbanismo en 1992, aunque posteriormente su tramitación no llegó a concluir. Estas directrices contemplaban una moratoria de diez años en la ampliación de suelos urbanizables, asumir los Espacios Naturales Protegidos consensuados con la Agencia del Medio Ambiente y también respetar el planeamiento urbanístico municipal vigente, salvo los suelos afectados por la declaración de Espacios Naturales Protegidos. Además, en 1995 se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio (DPOT) de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera, que abarcaban un territorio que incide en las dinámicas del Mar Menor, aunque no era instrumento global de protección del Mar Menor. El resto de los instrumentos contemplados en la LPAUMM-3/1987 no llegaron a desarrollarse y finalmente la LSRM-1/2001 derogó la norma de

1987, dando por terminada este intento de protección integral de la laguna.

La segunda ola de ordenación territorial de este espacio se articuló bajo esta primera ley del suelo autonómica. En 2004 se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de la Región de Murcia (DPOT-Litoral) que ordenan tanto la cuenca vertiente del Mar Menor como el resto del litoral regional. A pesar de reconocer en su memoria descriptiva los problemas que afectan a la laguna; no recogen apenas medidas para proteger la laguna de los principales impactos generados por los usos agrario, turístico, urbanístico y minero.

Además, en este periodo se fueron ampliando las distintas figuras de protección de los valores naturales sobre amplias áreas de la laguna y su entorno próximo, incluyendo clasificaciones regionales, nacionales e internacionales (Red Natura 2000, humedales RAMSAR, ZEPI). Entre otros, en el entorno de la laguna se localizan seis Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y otras seis Zonas de Especial Conservación de Aves (ZEPA) que muestran que la planificación de la gestión de estas áreas ha sido lenta. En 2006, la Comisión Europea dio un plazo de seis años para la redacción de los planes de gestión, pero no fue hasta 2019 cuando la Comunidad Autónoma aprobó, tras la apertura de expediente sancionador por parte de la Comisión Europea, el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

La eutrofización desde 2016 ha impulsado la tercera ola de ordenación territorial, caracterizada por una mayor complejidad de instrumentos y planes de distintas administraciones. A nivel regional se aprobó la Ley 3/2020 de Recuperación y Protección del Mar Menor (LRPMM-3/2020) que definía medidas como: una moratoria urbanística de nuevas licencias durante un periodo de tres años; la prohibición del uso de fertilizantes en los primeros 500 m desde el litoral; la creación de una franja de 1500 m de protección de la laguna con cultivos ecológicos; y la obligación de restituir a su estado de secano original los regadíos ilegales.

Esta norma determinaba la necesidad de hasta tres instrumentos de ordenación en el Mar Menor, pues al propio de la ordenación del territorio se sumaban otros dos destinados a la gestión del territorio y el paisaje que se incluían en la LOTURM-13/2015. En 2021 se aprobó la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno, una de las

figuras de ordenación integrada previstas en la LOTURM-13/2015. En 2020 se licitó la redacción de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (DPOT-CVMM), que, a fecha de redacción de este artículo no han visto aprobado su avance, siendo el último paso en la tramitación la publicación del documento de alcance del estudio ambiental estratégico. En el mismo paso de tramitación se encuentra el tercero de los instrumentos establecidos en la ley de 2020, la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia en la Comarca del Campo de Cartagena y Mar Menor.

A escala nacional, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico presentó en 2022 el denominado Marco de Actuaciones Prioritarias para Recuperar el Mar Menor (MAPMM). Este esquema de proyectos e intervenciones establece una hoja de ruta para la restauración de este espacio, desde el ejercicio de las competencias propias de la administración nacional. No se trata pues de un instrumento de ordenación territorial (competencia regional), pero contempla una amplia diversidad de medidas, dotadas de 484 millones de euros, centradas en el dominio público hidráulico, la restauración de la cuenca vertiente mediante soluciones basadas en la naturaleza, la gestión de los riesgos de inundación, la conservación de la biodiversidad, el apoyo a la transición de los sectores productivos presentes (agricultura, turismo y pesca) y la reforma de diversas normativas.

Además, un grupo de juristas, científicos y activistas movilizó a la sociedad en una iniciativa legislativa popular respaldada por más de 600 000 firmas que permitió la aprobación en 2022 de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca (SALAZAR & VICENTE, 2022). Este instrumento, completamente pionero en el ámbito europeo, convirtió al Mar Menor en un sujeto de derecho a existir y evolucionar naturalmente, a la protección, a la conservación y a la restauración. Como representantes de estos derechos se establece un Comité de Representantes, una Comisión de Seguimiento y un Comité Científico.

3.3. Los planes generales de la burbuja inmobiliaria

La planificación urbanística del inicio del presente siglo se realizó dentro de la llamada “década prodigiosa del urbanismo español” (BURRIEL,

2008), caracterizada por la financiarización de la economía (MÉNDEZ, 2019), los cambios normativos encaminados a la liberalización del suelo (GÓRGOLAS, 2017) y el interés social por las plusvalías generadas por las viviendas en estos años (VINUESA & al., 2009).

El modelo expansionista de estos primeros años impulsó la renovación de los planes generales. El proceso se dilató en el tiempo, con algunos municipios que lo hicieron antes de la deflagración de la burbuja en 2007 y una mayoría en la que la tramitación se dilató hasta 2012 (FIG. 1).

- Las cuatro grandes ciudades actualizaron sus planes en este periodo, adecuándose al marco que había establecido en la región la LSRM-1/2001. Murcia fue la primera ciudad en revisar su plan en este periodo, sustituyendo el plan de Ribas i Piera en el año 2001, poco antes de la aprobación de la primera ley del suelo regional, a la que se adaptó en el año 2005. Lorca aprobó en 2003 una adaptación de su plan a la ley regional y, como caso único, unas Normas Complementarias para afrontar la reconstrucción tras el terremoto de 2011. Por último, Molina aprobó un nuevo PGMO en el año 2006. Cartagena aprobó en 2011 un nuevo plan que había tenido su avance en el año 2005 pero que en 2013 fue anulado por el TS, por lo que el vetusto plan de 1987 recuperó su vigencia y en el año 2019 se presentó un nuevo avance que en 2024 ha sido aprobado inicialmente. En la quinta ciudad, Alcantarilla, entre 2003 y 2010 se llegó a aprobación provisional de una revisión del PGOU vigente, pero sin alcanzarse la definitiva.
- En los 27 municipios de más de 10 000 habitantes la actualización de su planeamiento durante estos primeros años llegó sólo a un tercio de ellos. En seis de ellos eran revisiones de PGOU previos, mientras que para otros tres fueron los planes que sustituyeron NNSS previas. El ‘tsunami urbanizador’ (FERNÁNDEZ, 2006) impulsó intentos de revisión en otros 13 municipios de este tamaño durante estos primeros años, aunque de los que presentaron avances sólo en Águilas y Cehegín consiguieron en 2022 y 2020 aprobar definitivamente los PGMO.
- El impulso de la burbuja llegó con más fuerza a los municipios de menos de 10 000 habitantes. Diez de ellos culminaron la tramitación de sus PGMO, adaptados la LSRM-1/2001, impulsados por la necesidad de sustituir sus NNSS por planes más expansivos. Otros dos intentaron revisar sus

planes en estos primeros años, presentando al menos avances de estos.

El cambio a un modelo expansionista que supusieron estos planes generados durante la burbuja queda reflejado claramente si comparamos las superficies de suelos urbanizables propuestas. Según los datos del Sistema de Información Urbana (MIVAU, s.f.), si en los planes aún vigentes que se aprobaron bajo la vigencia de la LRSyOU-19/1975 hay un 88,9% de suelo no urbanizable, en los aprobados hasta 2012 con la LSRM-1/2001 éstos representan sólo el 67,1%.

- Esta reducción se produce principalmente por un aumento extremo de los suelos urbanizables sin sectorizar, que pasan de ser un 3,6% del territorio y una media de 661 ha por municipio, a representar un 23,5% y hasta 7584 ha por municipio. Esto supone que por cada metro de suelo urbano consolidado se previeron 14 m² de suelo urbanizable sin sectorizar.
- El aumento de los suelos urbanizables sectorizados también es muy significativo, pasando de representar 561 ha por municipio a 1334 ha. Es decir, pasar de una ratio, respecto al suelo urbano consolidado, de 1,05 a un 2,46.

Tras el fin de la burbuja no se aprecia una corrección clara del modelo. Aunque sólo han sido dos los planes generales aprobados desde 2014, en ellos los suelos urbanizables sectorizados han continuado aumentando respecto a los urbanos, mientras que los urbanizables sin sectorizar sí han disminuido.

Una última característica que queremos destacar de este periodo es la larga e inacabada actualización de los planes (PICAZO & PARDO, 2024) que ha postergado la redefinición del modelo expansionista durante todo el periodo postburbuja. Prácticamente la mitad de los municipios de la Región de Murcia (21) tienen planes generales en tramitación con, al menos, su avance publicado.

- Estas actualizaciones inconclusas afectan principalmente a los instrumentos de planeamiento más desfasados: a la práctica totalidad de los municipios que actualmente tienen NNSS vigentes (15 de 16) y a otros municipios con PGOU previos a 1990 (5). Por ello, suponen una oportunidad de modernización del planeamiento general.
- Sin embargo, muchos de ellos se iniciaron durante la burbuja, por lo que el modelo territorial propuesto corresponde al propio de

aquellos años. El avance de doce de ellos se aprobó entre 2002 y 2007, dentro de las intensas dinámicas de esos años, y otros 4 lo hicieron hasta 2012.

El tiempo transcurrido desde el primer avance (más de quince años de media) y el escaso avance hasta la aprobación definitiva (13 años de antigüedad media y la más reciente hace más de un lustro) ponen en duda el futuro de estas actualizaciones, descartadas o abandonadas muchas de ellas. El caso del nuevo PGMO en tramitación para Cartagena (reiniciándose el proceso tras la anulación del anterior) probablemente marque la senda de la actualización del planeamiento general en la región. En junio de 2024 alcanzó su aprobación inicial, pareciendo ser el único municipio que avanza en esta tarea.

3.4. El planeamiento de desarrollo en el siglo XXI. Discontinuidad y dispersión

3.4.1. La burbuja del planeamiento de desarrollo

El análisis del grado de desarrollo y ejecución de las Actuaciones de Transformación Urbanística (ATU) durante la vigencia del planeamiento general de Murcia (2001), Lorca (2003), Molina de Segura (2006), Mula (1999) y Fuente Álamo (analizado periodo desde 2001), permite destacar unas características muy marcadas respecto a la evolución de estas ATU durante este periodo (Fig. 3).

Una característica clara es que durante la burbuja inmobiliaria se produjo un desenfrenado impulso de estas actuaciones, que posteriormente se detuvo durante ya casi una década. La cantidad de suelo con planes de desarrollo aprobados en los distintos tramos de este siglo refleja esta dinámica. Casi el 85% alcanzó aprobación definitiva antes de 2009 y prácticamente el 15% resultante lo hizo en el periodo posterior hasta 2015. Posteriormente, se produjo una parálisis casi completa en la aprobación de planes parciales y especiales para el desarrollo de ATU. Esta actividad dejó ya ordenado mediante planes de desarrollo más del 50% del suelo que los planes generales de estos cinco municipios destinaban a ATU, lo que representa una ratio de 356 m² por habitante en la actualidad.

Otra característica que destacamos es que este ritmo resultó muy elevado incluso para un periodo de burbuja inmobiliaria (GARCÍA & al., 2022)

	Término	Suelo para ATU		Suelo planificado		Suelo urbanizado			Suelo edificado			
	m²	m²	%Tér	m²	%ATU	m²	%ATU	%P	m²	%ATU	%P	%EU
Murcia	885 114 509	118 965 156	13,4%	87 838 881	73,8%	37 784 391	31,8%	43,0%	12 017 067	10,1%	13,7%	31,8%
Lorca	1 675 272 577	44 651 700	2,7%	15 298 726	34,3%	5 871 014	13,1%	38,4%	1 970 799	4,4%	12,9%	33,6%
Molina	169 369 386	56 443 731	33,3%	16 547 697	29,3%	9 330 116	16,5%	56,4%	7 362 429	13,0%	44,5%	78,9%
Mula	634 079 411	2 994 367	0,5%	1 697 753	56,7%	777 039	26,0%	45,8%	440 648	14,7%	26,0%	56,7%
F.Álamo	274 192 881	18 852 684	6,9%	5 535 853	29,4%	2 637 420	14,0%	47,6%	2 185 661	11,6%	39,5%	82,9%
Todos	3 638 028 764	241 907 638	6,6%	126 918 910	52,5%	56 399 980	23,3%	44,4%	23 976 604	9,9%	18,9%	42,5%

Fig. 3 / Superficies de suelo para Actuaciones de Transformación Urbanística y grado de desarrollo
Fuente: Elaboración propia

(Fig. 3) en el que se construyeron 250 000 viviendas en la Región de Murcia, casi un 30% de las existentes. El exceso de suelo planificado se muestra en que sólo el 44% ha sido urbanizado, dejando 70 km² de suelo de ‘ciudad nonata’ y sólo el 19% fue edificado, dejando 32 km² de suelo de ‘ciudad fantasma’, empleando terminología de GÓRGOLAS (2019). En ninguno de estos municipios la cantidad de suelo transformado que llegó a edificarse, dándole así uso real, fue superior al 15% del total del suelo previsto para ATU en los planes generales. Y ello, sin considerar que, en muchos de estos suelos edificados, el grado de consolidación sigue siendo actualmente bajo.

3.4.2. Transformación de los espacios del turismo en el siglo XXI. El fenómeno del ‘Golf-resort’

Los entornos urbanos destinados al turismo tendieron a aumentar su dispersión, con la proliferación del modelo llamado ‘golf-resort’, de grandes complejos de vivienda secundaria (CLAVER & al., 2007) donde el reclamo ya no era la proximidad al mar sino la presencia de

campos de golf (BABINGER, 2012), por lo que pudieron localizarse dispersos en el territorio. Esto supone, como indica ANDRÉS (2004) tanto una “periurbanización litoral”, alejándose de la línea del mar, como una ‘periurbanización turística’, al introducir usos alternativos distanciados de la costa.

La gran extensión de estos conjuntos hace que este periodo 2000-2020 sea el de mayor superficie urbanizada desde el inicio del turismo de masas, con 27,4 km², aunque sólo 3,4 de ellos fueron en las áreas litorales. Aunque fueron muchos más los proyectos que trataron de desarrollarse, los 12 complejos golf-resort urbanizados en este periodo ocupan el 36% del suelo destinado al turismo en todo el litoral regional, pero sólo un 10,2% de la superficie edificada (aunque el impacto será mayor cuando se termine de completar la edificación de estas urbanizaciones).

En cuanto a su forma, los conjuntos del modelo golf resort adoptan trazados orgánicos y alternan vivienda unifamiliar aislada y viviendas en pequeños bloques de altura media en agrupaciones que buscan maximizar las vistas al campo de golf.

3.4.3. Los suelos para actividades económicas en el siglo XXI

El periodo de crecimiento económico al inicio del presente siglo estuvo acompañado de una notable expansión industrial en la Región de Murcia y Alicante. En los apenas 5 años transcurridos entre 2002 y 2007 se urbanizaron 22,7 km² de suelo, un 19,6% del total actual destinado a actividades económicas. La huerta de Murcia con 5,2 km² y Cartagena con 10,5 km² fueron las zonas que acumularon las mayores transformaciones, reforzando la concentración de las actividades industriales en estas dos áreas frente al resto de la región.

Durante este periodo la tasa de ocupación de parcelas creció notablemente. En las pequeñas parcelas la tasa alcanzó las 40,8 unidades al año. Mientras tanto el ritmo de ocupación de las parcelas medias casi se duplicó respecto al final del siglo pasado, llegando a 98,2 parcelas anuales de 600-1500 m² y 84,6 de 1500-3500 m². En las parcelas grandes y muy grandes también se duplicó prácticamente el ritmo de ocupación, llegando a 55,4 y 18,6 parcelas anuales respectivamente.

Desde 2007, ya con las DPOT del Suelo Industrial, aprobadas en el año 2006, se han urbanizado 11,8 km² de suelo para actividades económicas, el 10,2% del total actual. En este último periodo persiste la polarización, con 6,4 km² urbanizados en Cartagena y 2,5 km² en Murcia.

Los ritmos de ocupación durante este periodo de las parcelas cayeron hasta casi la paralización. Las parcelas de tamaño medio entre 600 y 3500 m² tuvieron demandas inferiores a 10 parcelas al año en toda la Región de Murcia y Alicante. Y en las parcelas menores y mayores la ocupación fue aún menor, con 6,23 parcelas anuales de 100 a 600 m² y apenas 2,2 parcelas al año de más de 10 000 m².

De las parcelas existentes actualmente en los suelos de actividades económicas, un 47,8% de ellas se encuentran vacías, con una superficie de 23,8 km² frente a los 26 km² que ocupan las más de 6600 parcelas ocupadas. Las limitaciones de las bases de datos disponibles han impedido detectar qué naves y construcciones están en uso y cuáles carecen de actividad.

4. Conclusiones y retos actuales

Las dinámicas acontecidas en estos cincuenta años muestran una planificación urbana y territorial actual de la Región de Murcia que responde a las lógicas propias de la burbuja inmobiliaria. En cuanto a la planificación municipal, la adopción del planeamiento general como instrumento de ordenación integral fue lenta durante el periodo 1975-2000. El periodo inicial del presente siglo impulsó el número de municipios con plan general aprobado, especialmente entre los municipios de menor tamaño, aunque aún persisten 16 municipios ordenados por normas subsidiarias. Estos planes generales posteriores al año 2000 persisten vigentes en la actualidad, con su carácter marcadamente expansionista, que multiplicaba la cantidad de suelos urbanizables sectorizados y, sobre todo, sin sectorizar respecto a los del periodo previo.

Igualmente, la ordenación territorial vigente se aprobó también durante el periodo de burbuja inmobiliaria, caracterizándose por estar inconclusa (sin cubrir todo el territorio regional) y por estar concebida como un mecanismo de impulso de ciertos sectores (turismo, actividades económicas, logística). Las crisis ambientales del Mar Menor han estado ligadas a la falta de organización de los distintos usos en este territorio, exigiendo articular las medidas para su recuperación en normas y planes al margen de la ordenación territorial.

Respecto a las transformaciones experimentadas en los distintos tipos de entornos urbanos, se observa un aumento de la dispersión y la discontinuidad durante los últimos años. En los crecimientos de los núcleos urbanos hubo, en los años ochenta durante el inicio del urbanismo democrático, una búsqueda para recuperar la continuidad de la periferia construida durante el desarrollismo, pero la explosión inmobiliaria de la primera década del presente siglo generó una gran dispersión con áreas inconclusas, inconexas e, incluso, latentes. En los espacios del turismo litoral, la saturación de los espacios urbanizados en la primera franja de costa coincidió con la aparición del modelo golf-resort disperso y aislado en el territorio. Por su parte, en los suelos de actividades económicas se ha incrementado la fragmentación por las autorizaciones excepcionales, mientras que existe una cantidad significativa de parcelas vacantes en los grandes polígonos.

La revisión del modelo urbanístico actual de la Región de Murcia se enfrenta a una serie de retos, entre los que destacamos:

- La necesidad de corregir las discontinuidades generadas por el modelo expansionista. Como hemos señalado, las transformaciones territoriales de las últimas décadas se han caracterizado por la dispersión y la fragmentación, con rasgos propios en cada uno de los tipos de entornos urbanos. Los planes futuros deben encontrar fórmulas para dar continuidad a los crecimientos de ese periodo, pero también para corregir las discontinuidades que amenazan en esa 'ciudad durmiente' ya planificada pero no urbanizada.
- La necesidad de integrar la rehabilitación en los nuevos planes. Tanto los entornos urbanos históricos como las periferias construidas durante el siglo XX requieren actuaciones encaminadas a su rehabilitación, que el modelo actual de planeamiento, desde su perspectiva expansionista, no contempla. Este reto implica dar respuestas particulares a los distintos tipos de entornos urbanos (conjuntos históricos, urbanizaciones del turismo de sol y playa, polígonos industriales, periferias urbanas, etc.) y buscar mecanismos que viabilicen la gestión de estas actuaciones.
- La necesidad de afrontar el nuevo reto del cambio climático y la transición ecológica. Si bien se ha construido un marco normativo para que en los nuevos crecimientos se tengan en cuenta efectos del cambio climático como las inundaciones, las islas de calor urbanas o los temporales marítimos, también hay que llevar a cabo actuaciones para adaptar los entornos ya urbanizados a estos retos. La expansión de las zonas expuestas a estos riesgos implica que la priorización de estas actuaciones va a ser clave, además de una visión integral de la adaptación que incluya también la gestión de los episodios de emergencias.
- La necesidad de redefinir el proceso de elaboración del planeamiento. Los largos periodos de tramitación que han exigido los planes que se han intentado revisar han generado demandas de simplificación de los procedimientos y de mejora de la coordinación entre administraciones. Pero, la complejidad de los retos expuestos no parece que vaya a permitir caminar hacia soluciones más simples. Por el contrario, responder a estos retos va a requerir definir nuevos modelos de planes de ordenación urbana y territorial que propongan soluciones a los problemas actuales. Para ello se va a requerir una mejor coordinación dentro

de la administración local y una dotación de recursos humanos y económicos adecuada.

Esta revisión de las dinámicas de 50 años es forzosamente incompleta y se ha centrado en las transformaciones y el planeamiento de los entornos urbanos, no habiéndose incluido procesos muy característicos de la Región de Murcia, como la dispersión de construcciones en las huertas tradicionales periurbanas o los cambios de usos en unos suelos rurales cada vez más antropizados y explotados.

5. Bibliografía

- ÁLVAREZ ROGEL, J. & BARBERÁ, G. G. & MAXWELL, B. & GUERRERO BROTONS, M. & DÍAZ GARCÍA, C. & MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. J. & SALLENT, A. & MARTÍNEZ RÓDENAS, J. & GONZÁLEZ ALCARAZ, M. N. & JIMÉNEZ-CÁRCELES, F. J. & TERCERO, C., & GÓMEZ, R. (2020): The case of Mar Menor eutrophication: State of the art and description of tested Nature-Based Solutions. *Ecological Engineering*, 158(June), 106086. <https://doi.org/10.1016/j.ecoleng.2020.106086>
- ANDRÉS SARASA, J. L. (2004): Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador "resort" en la Región de Murcia. *Cuadernos de Turismo*, 14, 7-65.
- AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. (1987): *Plan General Municipal de Ordenación de Cartagena de 1987. Proceso de elaboración y contenido* (p. 4). <https://urbanismo.cartagena.es/ExtDoc/PLDOC/2001-0001/Introduccion.pdf>
- BABINGER, F. (2012): El golf en España: la concentración social y territorial de un fenómeno que trasciende ampliamente lo deportivo. *Ería*, 88, 185-197. <https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/9667>
- BURRIEL DE ORUETA, E. L. (2008): La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270), 64. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- CANO CLARÉS, J. L. (2009): *El Plan General de Murcia de 1978. La implantación práctica del urbanismo contemporáneo*. Universidad Politécnica de Valencia.
- CIRER COSTA, J. C. (2015): The pressure of tourism on the Mediterranean coastline and beaches. *MPRA Paper*, 62843(March), 0-28. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/62843>
- CLAVER CORTÉS, E. & MOLINA AZORÍN, J. F. & PEREIRA MOLINER, J. (2007): Competitiveness in mass tourism. *Annals of Tourism Research*, 34(3), 727-745. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2007.03.010>
- DÍEZ DE REVENGA MARTÍNEZ, E. & RODIER, A. & PICAZO CORDOBA, H. (2006): *La Ordenación del Territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia*. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. <https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/paginas/publicaciones/UltimasPublicaciones.seam?pubId=363&cid=582#>

- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2006): *El Tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Virus Editorial.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. & GUTIÉRREZ LLAMAS, A. (2014): Murcia: La nulidad de la actuación de interés regional de Marina de Cope. *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*, 875–894. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-O-2014-10087300892
- GALIANA. (1970, June 18): Miles de peticiones menos de ayuda estatal para viviendas que en 1969. *Línea. Diario Regional Del Movimiento - Murcia*, 4.
- GARCÍA MARTÍN, F. M. (2020): *Forma urbana en la construcción de la periferia de Málaga, Murcia y Valladolid a lo largo del siglo XX*. Editorial Universidad de Sevilla. <https://editorial.us.es/es/detalle-libro/720163/forma-urbana-en-la-construccion-de-la-periferia-de-malaga-murcia-y-valladolid-a-lo-largo-del-siglo-xx>
- GARCÍA MARTÍN, F. M. & CARCELÉN GONZÁLEZ, R. (2019): Proyecto urbano y espacio turístico en el litoral de la Región de Murcia: Evolución y dinámicas de las formas del turismo. *XXVI Congreso de La Asociación Española de Geografía. Crisis y Espacios de Oportunidad. Retos Para La Geografía*, 1385–1402. https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/01/Actas-Congreso-Conclusiones-AGE-VLC2019_compressed_reduce.pdf
- GARCÍA MARTÍN, F. M. & CARCELÉN GONZÁLEZ, R. (2020): Territorio y turismo en la Costa Cálida. Del consumo voraz al tsunami no costero, 1960-2020. Evolución y dinámicas de las formas del turismo en la Región de Murcia. *12 Innovación e Investigación En Arquitectura y Territorio*, 8(2), 31. <https://doi.org/10.14198/i2.2020.2.03>
- GARCÍA MARTÍN, F. M. & ROS BAS, R. & MARTÍNEZ MARÍN, I. & TORDERA GRACIA, E. R. (2023): Actuaciones en las áreas de intervención del Casco Antiguo de Cartagena (España) durante la vigencia del Plan Especial de Ordenación y Protección (2005-2021). *XXIX Jornadas de Patrimonio Cultural de La Región de Murcia*, 2023, 369–375.
- GARCÍA MARTÍN, F. M. & ROS BAS, R. & MARTÍNEZ MARÍN, I. & TORDERA GRACIA, E. R. & RODRÍGUEZ LÓPEZ, M. J. (2022): El Casco Antiguo de Cartagena (España): Actuaciones en el periodo 2005-2021. II Simposio de Patrimonio Cultural ICOMOS-España. La Construcción del Patrimonio Cultural en el Siglo XXI: *De La Teoría a La Práctica*, 483–490. <https://doi.org/10.4995/icomos2022.2022.15398>
- GARCÍA MARTÍN, F. M. & ROS SEMPERE, M. & SILVENTE MARTÍNEZ, M. J. & SÁNCHEZ BALSALOBRE, P. F. & BERNAL GALLEGU, A. (2022): Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución del urbanismo expansivo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LIV(212), 335–358. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.4>
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: “una amistad peligrosa.” *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 111, 65. <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2019): 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*, LI(199), 81–100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716>
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. (2019): *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, MIVAU. (n.d.): *Sistema de Información Urbana*. Retrieved September 3, 2024, from <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/sistema-de-informacion-urbana>
- PASTOR LAMBERTO, R. & GARCÍA MARTÍN, F. M. (n.d.): Vulnerabilidades territoriales de los Conjuntos Históricos con potencial turístico del Sureste español. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*.
- PÉREZ MORALES, A. & GIL GUIRADO, S. & GARCÍA MARTÍN, F. M. (2015): Veinte años de protección de cauces en el litoral de la Región de Murcia (1994-2014). Evaluación de la eficiencia de las medidas de Ordenación del Territorio. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 35(1), 169–185. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2015.v35.n1.48968
- PICAZO CÓRDOBA, H. & PARDO PREFASI, R. (2024): *Planificación urbanística y del territorio en la Región de Murcia: situación actual, retos y oportunidades* (Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Ed.). <https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/paginas/publicaciones/UltimasPublicaciones.seam?publd=3401&cid=12803>
- RIBAS I PIERA, M. (1976): Ante el nuevo Plan General de Ordenación de Murcia. *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, 27(1), 29–62.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2015): *La construcción del espacio litoral. El caso de la costa de Cartagena* [Universidad Politécnica de Madrid]. <http://oa.upm.es/40793/>
- ROS McDONNELL, M. & FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, A. D. (2010): *Los orígenes del urbanismo en la Región de Murcia. Proyecto de microfilmación del MOPU, archivo provincial. Tomo I*.
- SAGARRA TRIAS, F. (2006): Manuel Ribas Piera. *Visions*, 5, 122–145. <http://hdl.handle.net/2099/10582>
- SALAZAR ORTUÑO, E. & VICENTE GIMÉNEZ, T. (2022): La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(1), 1–38. <https://doi.org/10.17345/rcda3312>
- TROITINO VINUESA, M. Á. (2003): La protección, recuperación y revitalización funcional de los centros históricos. In H. Capel (Ed.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano* (pp. 131–160). CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito.
- VERA REBOLLO, J. F. & ESPEJO MARÍN, C. (2006): El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. In *Gobernanza territorial en España: Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (pp. 61–80). Publicacions de la Universitat

de Valencia. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/12271>

VETGES TU I MEDITERRANIA. ARQUITECTURA Y URBANISMO. (1980): *Estudio de detalle de La Flota, Murcia. Memoria* (p. 16).

VIDMA GUIARD, A. (2021): La expulsión de los barrios populares del casco histórico de Cartagena (España). *Territorios En Formación*, 5031(19), 45. <https://doi.org/10.20868/tef.2021.19.4788>

VINUESA ANGULO, J. & RIVA AMEZ, J. M. DE LA & PALACIOS GARCÍA, A. J. (2009): Política de vivienda y urbanismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 41(161-162), 505-520. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75947>

6. Listado de Acrónimos/Siglas

AIR	Actuaciones de Interés Regional
ATU	Actuaciones de Transformación Urbanística
DPOT	Directrices y Planes de Ordenación del Territorio
DSU	Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano
LIC	Lugares de Importancia Comunitaria
LOTURM-13/2015	Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

LPAUMM-3/1987	Ley 3/1987 de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor
LPHE-16/1985	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LRRUyVS-8/1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LRSyOU-19/1975	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS-8/2007	Ley 8/2007 de suelo
LSRM-1/2001	Ley 1/2001 de Suelo de la Región de Murcia
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NNCCSS-Murcia	Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento para los municipios de la provincia de Murcia
NNSS	Normas Subsidiarias
PAT	Programas de Actuación Territorial
PEP	Planes Especiales de Protección
PGMO	Plan General Municipal de Ordenación
PGOU	Planes Generales de Ordenación Urbana
TC	Tribunal Constitucional
TRLSRM-1/2005	Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia
ZAL	Zonas de Actividades Logísticas