

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N.º 212, verano 2022

Págs. 335-358

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.4>

CC BY-NC-ND



# Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución del urbanismo expansivo

Fernando Miguel GARCÍA-MARTÍN <sup>(1)</sup>Marcos ROS-SEMPERE <sup>(2)</sup>María José SILVENTE-MARTÍNEZ <sup>(3)</sup>Pedro Francisco SÁNCHEZ-BALSALOBRE <sup>(4)</sup>Alfonso BERNAL-GALLEGO <sup>(5)</sup><sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> Profesor Contratado Doctor, Universidad Politécnica de Cartagena<sup>(3)</sup> Profesora Asociada, Universidad Politécnica de Cartagena<sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup> Personal Técnico de Apoyo a la Investigación, Universidad Politécnica de Cartagena

**Resumen:** Cuatro rasgos de la actividad urbanística de Murcia durante la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana de 2001 han provocado diferentes transformaciones sobre el territorio y suponen retos para el desarrollo urbano futuro del municipio. En este artículo se utiliza la tipología de actuaciones del actual texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 7/2015, para evaluar esta actividad urbanística. De las actuaciones de transformación urbanística se analiza la actividad en las diferentes fases de ordenación, gestión y urbanización, mientras que de las actuaciones de edificación se estudia su impacto en los tejidos preexistentes. Los resultados ponen de manifiesto una actividad

Recibido: 08.03.2021; Revisado: 13.07..2021.

Correo electrónico: [fernando.garcia@upct.es](mailto:fernando.garcia@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4174-9654>Correo electrónico: [marcos.ros@upct.es](mailto:marcos.ros@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2426-6351>Correo electrónico: [mjose.silvente@upct.es](mailto:mjose.silvente@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2134-0074>Correo electrónico: [pedro.sbalsalobre@upct.es](mailto:pedro.sbalsalobre@upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8174-898X>Correo electrónico: [alfonso.bernal@edu.upct.es](mailto:alfonso.bernal@edu.upct.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4481-8456>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este artículo es resultado del Convenio específico de colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Murcia y la Universidad Politécnica de Cartagena para actividades de Investigación y Desarrollo – Programa de Vigilancia Ambiental y Análisis del Planeamiento Municipal.

En el desarrollo de los trabajos que han permitido la elaboración de este artículo ha sido inestimable las aportaciones de Francisco José Galián Torrente y Francisco José Bernal Martínez (becarios de iniciación del convenio) así como la de Alejandro Verdeguer Guerrero (contratado en prácticas como titulados en formación profesional de grado superior).

planificadora muy elevada, incluso para un periodo de burbuja inmobiliaria, así como el impacto de los planteamientos liberalizadores también al nivel de las actuaciones edificatorias.

**Palabras Clave:** Planeamiento urbanístico; Región de Murcia; Burbuja inmobiliaria española; Actuaciones de edificación; Actuaciones de transformación.

## Murcia and its Urban Masterplan of 2001: from the planning to the execution of the expansive urbanism

**Abstract:** Four features of the planning activity of Murcia since the approval of the *Plan General de Ordenación Urbana* of 2001 have caused different transformations on the territory and define challenges for the future urban development of the municipality. In this article, the typology of planning actions of the current *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, 7/2015, is used to evaluate this activity. The activity in the different phases of planning, management and urbanization of the urban transformation actions is analysed. Also, the impact on the pre-existing fabrics by building actions is studied. The results show a very high planning activity, even for a period of real estate bubble and the impact of the liberalizing urban planning approach at the level of building actions.

**Keywords:** Urban planning; Murcia; Spanish real estate bubble; Building actions; Urban transformations actions.

### 1. Introducción

La actividad urbanística de Murcia ha experimentado durante el presente siglo dos fases fuertemente diferenciadas, que caracterizan a todo el mediterráneo español, y a buena parte del país. La elevadísima actividad urbanística hasta 2006, durante la llamada 'década prodigiosa', se suele caracterizar como un periodo de construcción de un importante volumen de viviendas y, en consecuencia, una expansión de las superficies artificiales (BURRIEL, 2008). A ese periodo sucedió otro de 'suspensión súbita' de la actividad tras el derrumbe de la burbuja inmobiliaria del que se ha destacado la incorporación al paisaje de importantes territorios 'inacabados y ociosos' (GÓRGOLAS 2019).

Las nuevas superficies artificiales y su falta de conclusión han centrado la atención sobre la 'desmesurada' expansión urbana de las ciudades del arco mediterráneo (MARTÍ & MORENO, 2014). Sin embargo, el análisis de la actividad urbanística desde la aprobación, en 2001, del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Murcia (PGOUM), muestra más fenómenos característicos de este periodo.

La distinción entre actuaciones de transformación urbanística y actuaciones de edificación aparecida en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo ha servido para identificar y analizar estos fenómenos, utilizando su definición actual en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El presente artículo expone la actividad urbanística de Murcia durante este periodo a través de cuatro fenómenos característicos. Los dos primeros se producen por rasgos de las actuaciones de transformación urbanística, en las que existe:

- Una descoordinación entre una muy intensa actividad planificadora de las actuaciones de expansión de la ciudad y la actividad edificatoria, que se concentra en los suelos planificados bajo la vigencia del anterior plan general.
- Un fuerte impacto territorial de actuaciones aisladas del llamado modelo 'golf-resort' sobre suelos urbanizables sin sectorizar.

Los dos segundos fenómenos se deben al impacto de las actuaciones de edificación sobre tejidos previos:

- La dispersión de construcciones sobre el tejido de la Huerta de Murcia, territorio agrícola periurbano.
- La alteración de los tejidos de los diversos núcleos urbanos del municipio por actuaciones de edificación aisladas en los núcleos urbanos.

Estos fenómenos se derivan de las determinaciones del PGOUM, por lo que se comenzará contextualizando éste en la evolución del planeamiento urbano en Murcia.

## 2. El contexto del planeamiento urbanístico en Murcia hasta el Plan General de 2001

### 2.1. El planeamiento de Murcia en los inicios de la urbanística española

Hasta bien entrado el siglo XVIII, la ciudad de Murcia permanecía encerrada en el recinto amurallado delimitado por el río y las acequias Aljufía y Caravija (CALVO, 1982), preservando la máxima extensión posible para la actividad productiva de la huerta. En este siglo XVIII se realizan importantes transformaciones urbanas, impulsadas por el esplendor económico de la industria de la seda y la aparición de una incipiente burguesía sericícola (GÓMEZ, 2007). Nuevas construcciones civiles (cuyo principal conjunto es el frente fluvial como cornisa monumental (GUTIERREZ-CORTINES & HERNÁNDEZ, 1989) y religiosas (con el florecer del barroco murciano) se realizaron hasta el declive de la industria de la seda en la segunda mitad del siglo XIX (ROSELLÓ & CANO, 1975).

No fue hasta final de este siglo e inicios del siglo XX cuando se intentó planificar primero la mejora de la salubridad y después la expansión de la ciudad, con unos primeros instrumentos que enraízan a Murcia con las dinámicas urbanísticas de su época. Tal como ya había realizado en Barcelona y Cartagena (MIRANDA, 2006), Pedro García Faria presentó en 1896 un Plano General de Murcia con una propuesta de red de saneamiento que no se pudo completar por falta de recursos económicos (RIBAS, 1976).

La planificación de la expansión de la ciudad quedó pospuesta hasta que el desarrollo de la agricultura por la expansión de los regadíos y la progresiva terciarización de la economía durante las primeras décadas del siglo XX la hicieron impostergable. Tras un intento en 1920 de Proyecto de Reforma y Ensanche elaborado por José Antonio Rodríguez, en 1921 se encarga a César Cort (ANDRÉS, 1988) la elaboración de un Plano de Reforma, Ensanche y Saneamiento de la ciudad de Murcia que se aprobaría en 1926 (FIG.1). Las directrices de este plan las recogió el propio Cort en su libro "Murcia. Un ejemplo sencillo de trazado urbano" (CORT, 1932) que sirvió de base a su docencia y a planes posteriores (Valladolid, A Coruña y Badajoz), siendo un personaje central en la cultura urbanística de la época (GARCÍA GONZÁLEZ, 2018).

El modelo de ciudad definido por Cort, contenida por una ronda, se mantuvo subyacente en el crecimiento de la ciudad pese a que fue modificado sucesivas veces y modificado de forma continuada. La técnica del trazado de alineaciones también perduró en los siguientes planes. En 1949 se presentó el Plan de Alineación, Reforma y Ensanche de la ciudad de Murcia elaborado por Gaspar Blein, que recogía las actuaciones ya realizadas desde Cort y matizaba los trazados de éste. RIBAS (1976) recoge la existencia de una segunda versión de este plan. En 1961 fue la oficina técnica municipal, encabezada por Daniel Carbonell, la que adaptaría el plan de Blein a la primera Ley del Suelo del año 1956 (LÓPEZ-MOLINA, 2015).

El cambio en la técnica de ordenación cambió a la zonificación poco después. En 1963 la misma oficina técnica elaboró el Plano de Ordenación de Murcia, previendo crecimientos más allá de las rondas trazadas por Cort, aunque, una vez más, sólo ordenaba la ciudad central. Por ello, complementariamente, en 1968 se aprobó el Plan Comarcal de Ordenación de la Huerta, dirigido por Juan Gómez y González de la Buelga, que preveía un crecimiento importante de la población de los núcleos de las pedanías y definía unas normas para la edificación diseminada en el parcelario agrícola (MARTÍ & MORENO, 2014).

### 2.2. El plan de Ribas i Piera de 1977, la llegada de la urbanística moderna de Murcia

La aprobación en 1977 del Plan General de Ordenación Urbana dirigido por Manuel Ribas i Piera (FIG.1) es otra pieza importante del planeamiento de Murcia en el panorama nacional. No solamente fue uno de los primeros planes de grandes ciudades aprobados tras la reforma de la legislación de suelo en 1975, sino que también es antecedente inmediato del llamado 'urbanismo urbano' (SOLÁ-MORALES & PARCERISA, 1987). Como aquellos planes, comparte el objetivo de recoser la ciudad tras el desarrollismo, que en Murcia había provocado (CHUECA, 1980): traumáticas intervenciones en la ciudad existente, como la apertura de la Gran Vía; la definición de un nuevo espacio central en torno a un eje de grandes vías al norte de la ciudad (GARCÍA MARTÍN, 2019); una intensa ocupación diseminada en la huerta (ROS & GARCÍA, 2016); y una gran expansión de las pedanías con tejidos suburbanos (GARCÍA MARTÍN, 2020).



FIG. 1/ Plano de Reforma y Ensanche y Saneamiento de la ciudad de Murcia de César Cort (1926) (arriba a la izquierda) y Plan General de Ordenación Urbana de Murcia de Manuel Ribas i Piera, (1978).

Fuente: CORT, 1932 y AYUNTAMIENTO DE MURCIA (1977) con anotaciones propias.

A nivel de planeamiento, Ribas se enfrenta a que sólo el 27,9% de la superficie estaba ordenada por el plan de ordenación de 1963 o por el plan comarcal de 1968, aunque en ella vivía el 96,3% de la población total (RIBAS, 1976). Debe realizar un enorme “*tour de force*” (SAGARRA, 2006) para ordenar un gran territorio con cincuenta núcleos urbanos distintos con los siguientes objetivos: alcanzar pleno empleo mediante la industrialización, hacer un uso eficiente del territorio, garantizar la conservación ambiental, preservar la huerta frente a su deterioro y definir la reestructuración de la ciudad (RIBAS, 1976; CANO, 2009).

La vigencia del plan de Ribas i Piera sirvió para desarrollar algunas de sus previsiones. El nuevo plan completó y, a la vez, reordenó el antiguo anillo de rondas previsto por Cort. En su lado oeste el ministerio dotó a la ciudad al fin de una vía perimetral, la actual A-30, que evitase el tráfico a través de la ciudad con el enlace de la Ronda Oeste, cuyos primeros 2,9 km se inauguraron en 1977 (INFORMES DE LA CONSTRUCCIÓN, 1977) con las vías hacia Albacete-Alicante y hacia Cartagena. La Ronda Sur, también de ejecución ministerial, marcó un límite de la ciudad más allá de las vías del tren, donde lo había ubicado Cort. El plan de Ribas i Piera extendió el crecimiento de la ciudad

2 km hacia el norte, articulando un nuevo sistema de vías que partían de las rondas construidas al norte de la ciudad antes de los sesenta y que ejecutó el ayuntamiento: la avenida Miguel de Cervantes liberada de tráfico por la construcción de la A-30, la construcción de la nueva avenida Juan Carlos I aprovechando las antiguas vías del ferrocarril a Caravaca y la nueva avenida Juan de Borbón (LÓPEZ-MOLINA, 2015). Sin embargo, como en tantos otros planes de la época que incluían grandes previsiones de vías de circunvalación, muchas de las previstas no se ejecutaron, especialmente aquellas pensadas para dar orden al valle y sus pedanías (lo que evitó la fragmentación de la huerta).

La ejecución de los crecimientos previstos en el plan se realizó asumiendo el ayuntamiento la función directora, sustituyendo así a la administración central y a las iniciativas aisladas y, muchas, no planificadas que habían tenido ese papel en el pasado (CANO, 2009). La actividad fue intensa, con hasta 503 instrumentos de planeamiento con aprobación definitiva, incluyendo modificaciones de estos (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995). El ayuntamiento asumió la programación de las actuaciones previstas en el plan, bajo la nueva ley del suelo de 1975, tomando la iniciativa en la formulación: primero de estudios de detalle y planes especiales para completar y dar continuidad al casco urbano; y después de los planes parciales de las nuevas áreas de expansión. Esto permitió un “control riguroso de la edificación volumétrica de los ensanches” (CANO, 2009: 196), siendo ejemplos el Estudio de Detalle de la Flota (ED-18) o el sector CR-3 al norte de la actual avenida de Abenarabi.

El seguimiento de esta programación fue menos efectivo en las fases posteriores, habiéndose gestionado 7,44 km<sup>2</sup> de suelo residencial, el 36,82% del previsto, y ejecutado la urbanización sólo el 4,6 km<sup>2</sup>, el 22,77%. En los suelos industriales, la proporción gestionada es menor, un 30,97% con 5,8 km<sup>2</sup>, pero la urbanización mayor, 26,3% con 1,5 km<sup>2</sup> (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995).

Las pedanías asumieron un 20% de los suelos para crecimiento que preveía el plan de Ribas i Piera (MARTÍ & MORENO, 2014), con especial intención de dotarlas de suelos industriales como intento de fomentar la actividad económica en

ella y fijar a la población (CANO, 2009) y de ordenarlas como áreas urbanas, reconociendo su casco, sus zonas de transición y sus ensanches (MARTÍ & MORENO, 2014).

Por su parte, en las zonas de huerta se estaba incrementando desde inicios del siglo pasado la construcción de viviendas en las parcelas agrícolas, con un ritmo de 140 viviendas por año en el periodo 1956-1981 (ROS & GARCÍA, 2016). Ante esto, en el plan general de 1977 se propuso una ordenación que permitía las viviendas unifamiliares en edificación alineada a unos determinados viales de mayor importancia en parcelas mayores a 360m<sup>2</sup> (posteriormente ampliada a 800m<sup>2</sup>) y, en el resto de la huerta, la edificación diseminada con parcelas mínimas de 2,5, 5 o 10 tahullas<sup>1</sup> dependiendo de una diferenciación en tres zonas. El resultado fue una cierta contención del aumento del ritmo, aunque se elevó hasta más de 170 viviendas al año de 1981 a 2002, entre las que se incluyen las derivadas de la indisciplina urbanística que se mantuvo en este periodo en la huerta (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995).

### 2.3. El Plan General Municipal de Ordenación de Murcia del año 2001

El vigente PGOUM, aprobado definitivamente en enero del año 2001, empezó a gestarse en 1994 con el inicio de los trámites para la redacción del “Avance”. Éste fue expuesto al público desde el 23 de marzo hasta el 30 de noviembre de 1995 y con él se iniciaron los trabajos básicos de la Evaluación Estratégica de Impacto Ambiental. En mayo de 1996, el pleno municipal aprobó el documento de “Modificaciones del avance” de cara a su aprobación inicial.

La complejidad territorial de los 885 km<sup>2</sup> del municipio de Murcia era sintetizada definiendo varios sistemas urbanos, reflejando así la clara diferencia entre el valle central y el campo. En el valle se distinguían tres sistemas: la Huerta y ciudad central, las pedanías de la Costera Norte y las de la Costera Sur (cada uno de ellos compuesto por tres subsistemas: este, centro y oeste). Al sur del municipio, en el campo, se distinguen los sistemas de las pedanías del oeste y las del campo sur.

<sup>1</sup> Unidad de superficie agraria usada en Murcia (y otras áreas del antiguo Reino de Murcia), principalmente para las tierras de regadío, equivalente a 1.118m<sup>2</sup>. El actual PGOUM

la utiliza con esta equivalencia para determinar parcelas mínimas en zonas de huerta.

La elaboración de la documentación para la aprobación inicial se extendió hasta el año 1998, teniendo que adaptarse, en su fase final, al nuevo marco de la legislación urbanística establecido a partir de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional y la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones. En la propia memoria del “Documento Refundido de Aprobación Definitiva” del PGOUM, se refieren dos de los principales cambios introducidos en esta nueva que afectaron al plan: una concepción del suelo urbanizable, como aquel que no tuviera la condición de urbano o de no urbanizable; y el fin de la programación de las actuaciones que había regido la actividad urbanística con el plan de Ribas i Piera.

Uno de los objetivos principales del PGOUM a largo plazo era configurar Murcia como un gran sistema metropolitano en el sureste español. Comparte, por lo tanto, rasgos del urbanismo neoliberal de esta época en España, que partía de una “política territorial de sesgo economicista” (GÓRGOLAS, 2019). Para ello se apostaba por

una política más activa de dotación de espacios para las actividades económicas (incluyendo industrias modernas, la logística y los servicios competitivos en el contexto europeo), fomentar una ocupación activa de las zonas del campo en la propia cuenca del Mar Menor al sur del municipio y contener los costes de implantación del espacio residencial que se producían con el modelo previo del plan. El resultado es un planeamiento que, como el de otras ciudades españolas, tiene “unas dimensiones enormes y desconocidas hasta ahora, que proyectaban un futuro de crecimiento y de ocupación del territorio aún mucho más rápido” (BURRIEL, 2008).

Una vez aprobado inicialmente la revisión del PGOUM, fue de nuevo expuesta al público del 5 de noviembre de 1998 al 7 de enero de 1999. La aprobación provisional se produjo el 23 de junio del 2000. Alcanzándose la aprobación definitiva condicionada el 31 de enero de 2001, apenas unos meses antes de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia.

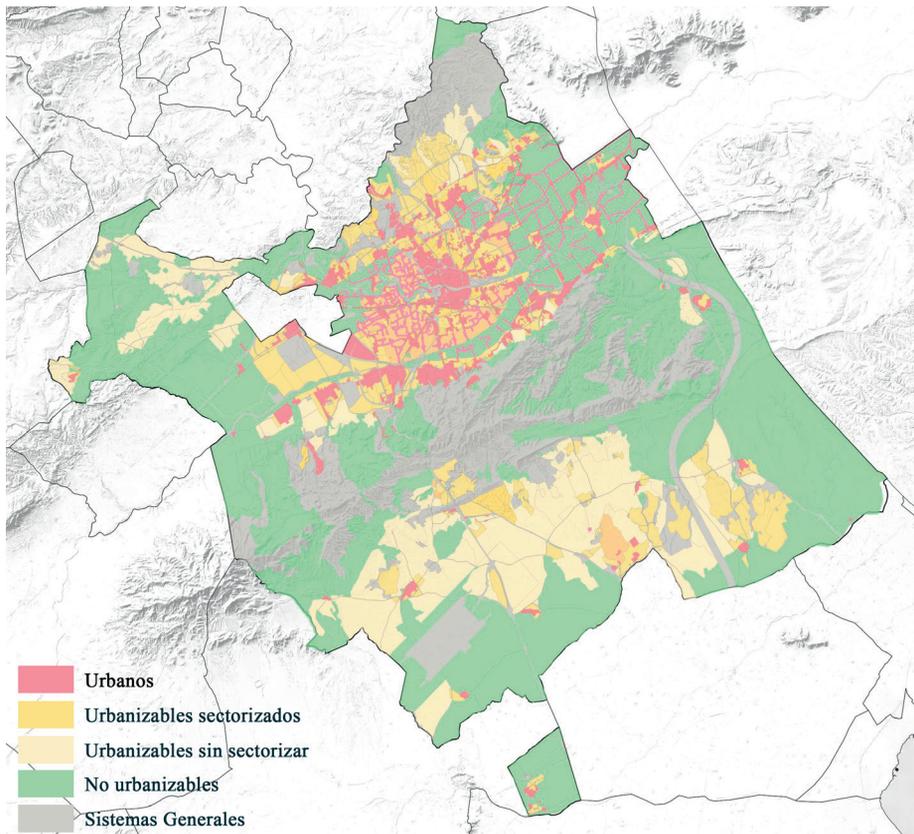


FIG. 2/ Clasificación del suelo actual del PGOUM.

Fuente: Elaboración propia.

Ésta fue la primera ley autonómica de esta región, consecuencia de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. Las posteriores Ley 2/2002, de 10 de mayo, y Ley 2/2004, de 24 de mayo, modificaron la norma inicial. La adaptación del PGOUM a esta normativa autonómica era necesaria, entre otras cuestiones, por la aparición de nuevas categorías de suelo. Por un lado, en la Ley 1/2001 se incluyeron los suelos urbanos de núcleo rural, los urbanos especiales y los urbanizables especiales para la ordenación de los suelos de las huertas tradicionales de la Región de Murcia. Por otro lado, en la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, de ámbito nacional, se recuperó la posibilidad de que, por criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico pudiesen clasificarse suelos como no urbanizables, lo que provocó la incorporación en la Ley 2/2004 autonómica de una nueva categoría de suelos no urbanizables inadecuados para su transformación urbanística.

La adaptación comenzó en el año 2004, aprobándose definitivamente el 26 de diciembre de 2005 y suponiendo un cambio notable en el modelo de clasificación del suelo del PGOUM (FIG.2). Comparando las tablas resúmenes de superficies por clases de suelo recogidas en la memoria del plan en su aprobación en 2001 y las medidas en la cartografía georreferenciada del plan actualizada en el año 2016, se puede observar este impacto (que, solo en parte, puede achacarse a ajustes cartográficos).

La clasificación como suelos urbanos de núcleo rural o especiales de amplios ámbitos de la Huerta de Murcia, provocó un incremento de los suelos urbanos desde los 41,4 km<sup>2</sup> hasta los 57,2 km<sup>2</sup>. Además, numerosas áreas de las huertas oeste y sur cambiaron también su clasificación a suelos urbanizables especiales. De alguna manera, el intento de ordenación de Ribas i Piera mediante la edificación alineada a viales y la dispersa parecía haber llegado a la legislación murciana, modificando el régimen urbanístico de gran parte de la huerta.

Estos cambios contribuyen a la reducción de los suelos no urbanizables en la adaptación, acentuada también por la reconsideración de muchos de ellos como sistemas generales de espacios libres o, en menor medida, por su previsión como corredor para el tren de alta velocidad. Así, pese a la recuperación en la legislación nacional del suelo urbanizable como el justificado necesario para su transformación, en el municipio de Murcia, la adaptación del PGOUM en el año 2005 supuso una disminución de los suelos no urbanizables de 442,9 km<sup>2</sup> a 401,4 km<sup>2</sup>, un 10% menos.

El PGOUM también ha variado durante su vigencia a través de cambios de mucha menor escala, producidos por las numerosas modificaciones puntuales tramitadas. Hasta el año 2018 se habían tramitado 130 modificaciones puntuales, de las que 91 alcanzaron la aprobación definitiva (destacando que necesitaron una media de 2 años y medio para ello, con casos que se extendieron hasta los 8 años). De éstos 130 expedientes, 90 se iniciaron en los primeros años de vigencia del PGOUM, del 2002 al 2005, coincidentes también con los de mayor actividad urbanística. Un 43% de estas modificaciones (56 expedientes) procuraban cambiar datos o delimitaciones de las áreas de gestión urbanística; un 22% (28 expedientes) pretendían la reclasificación de suelos no urbanizables a urbanos o urbanizables; un 10% (12 expedientes) afectaron a los sistemas generales, bien por ajuste de viarios o para vincular áreas forestales a desarrollos de suelo urbanizable como áreas de mejora ambiental; y un 3% (4 expedientes) para actualizar el catálogo de bienes protegidos.

### 3. Las transformaciones del territorio durante la vigencia del PGOUM

Frente al modelo propuesto por el PGOUM y antes de analizar las distintas dinámicas acontecidas durante su vigencia, se ha considerado conveniente exponer la transformación física del territorio por la ejecución de las actuaciones previstas. Esto permite aproximarse al efecto del plan durante un periodo caracterizado por una fuerte actividad en su primera fase, durante la burbuja inmobiliaria, y una paralización completa en los últimos años de crisis. Para realizar estos análisis se han comparado las delimitaciones del PGOUM con las ortofotografías aéreas del año 2002 y del 2016 (las más próximas al momento de aprobación del plan y al de realización del análisis) (FIG.3).

Las superficies transformadas, entendidas como aquellas que han realizado sus obras de urbanización -aunque no hayan completado la edificación-, desde 2001 suman 11,7 km<sup>2</sup>, un 27 % más que al inicio del periodo. Los suelos transformados se ubican fundamentalmente en el Campo Sur de Murcia, 5,0 km<sup>2</sup> vinculados a los grandes desarrollos de urbanizaciones de baja o muy baja densidad turístico-residenciales, y, en menor medida, 3,7 km<sup>2</sup>, en algunas pedanías de la Costera Norte ligados a suelos urbanizables de los llamados usos dotacionales-residenciales.

Entre ambas zonas, suman el 71,8% de los suelos transformados en el municipio, multiplicándose en algunas pedanías (como Jerónimo y Avileses o Gea y Truyols) por trece la superficie urbanizada existente en 2001. Por el contrario, los crecimientos en la ciudad central y su entorno representan sólo el 6,6% del total transformado, y los de las huertas oeste y este un 4,0% y un 2,9% respectivamente.

La ejecución de sistemas generales ha supuesto la transformación de 29,2 km<sup>2</sup> del municipio de Murcia. Por su extensión, destacan: la incorporación de la gran reserva de suelo correspondiente al Aeropuerto de Corvera y sus accesos; la ejecución de viales como la Costera Norte, la Costera Sur, la Avenida Miguel Induráin y la Av. de Beniján; y la autovía RM-1 de Los Ramos a San Javier. Estos nuevos sistemas generales suponen un 32,1% del total previsto en el PGOUM, existiendo un 19,6% en el momento de su aprobación ya ejecutados. Han quedado pendientes actuaciones en 43,8 km<sup>2</sup>, el 48,2%

(excluyendo los sistemas generales forestales), destacando entre ellas: parques metropolitanos, recreativos o equipados; y el corredor del tren de alta velocidad de Murcia a Cartagena.

Se observa que la huella principal en el municipio de Murcia se debe a los nuevos usos utilizados durante el periodo de burbuja inmobiliaria, hasta 2007. Centros comerciales, urbanizaciones cerradas aisladas del modelo *golf-resort* (ANDRÉS SARASA, 2004) y grandes infraestructuras ocuparon grandes extensiones de suelo, de una forma dispersa y con una muy baja densidad incorporando a Murcia en la tendencia de todo el arco mediterráneo español de gran expansión urbana (MARTÍ & MORENO, 2014) y que, de hecho, la convirtió en la ciudad intermedia con más superficies artificiales (GARCÍA MARTÍN, 2016). Las expansiones asociadas a estos nuevos usos configuraron un modelo territorial disperso plagado de transformaciones inacabadas, interrumpidas súbitamente por la crisis económica (GÓRGOLAS, 2019).

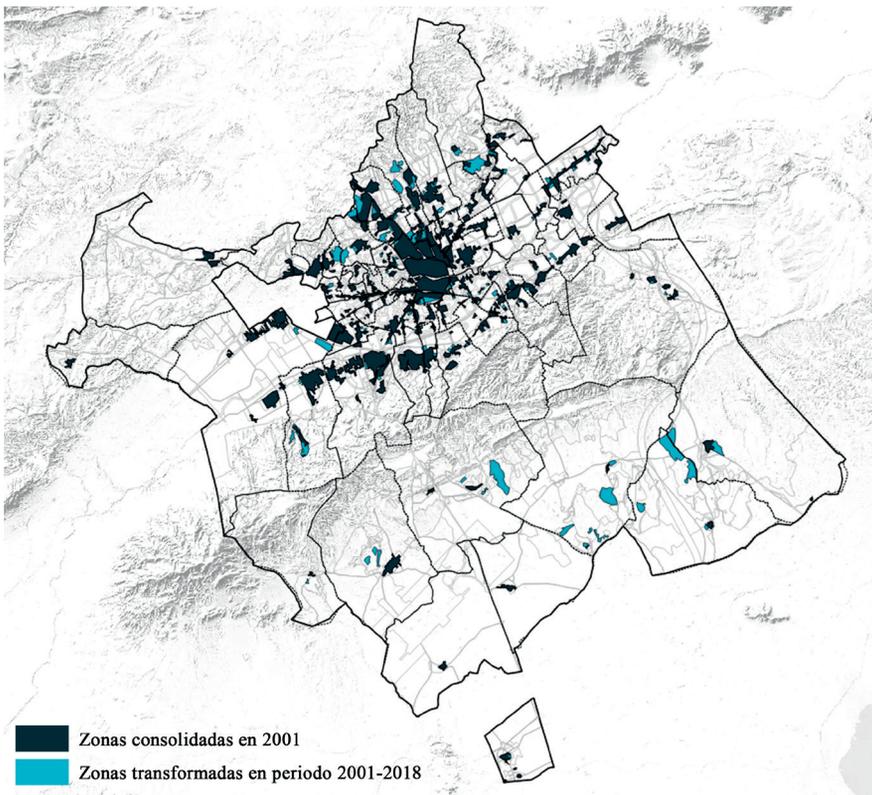


FIG. 3/ Transformación del suelo para actuaciones de nueva urbanización en el municipio de Murcia durante la vigencia del PGOUM.

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Efectos de la liberalización del territorio para actuaciones de transformación urbanística

### 4.1. Actividad planificadora y edificatoria, descoordinación en la consolidación de las transformaciones urbanísticas

Las actuaciones de transformación urbanística previstas en el PGOUM ocupan casi un tercio de la superficie del municipio, 260 km<sup>2</sup>, y suman, en la actualidad, 1.096 ámbitos (sin contabilizar los suelos urbanizables que no se han sectorizado). Estas cifras reflejan, por un lado, la complejidad del término de Murcia con casi 60 pedanías, pero también una voluntad transformadora y expansionista del planeamiento. Durante su periodo de vigencia, la actividad para desarrollar estas actuaciones ha sido intensa, esencialmente durante la primera fase de burbuja inmobiliaria y crecimiento económico. Para comprender esta actividad desde el año 2001 se han analizado sus fases de planeamiento, gestión y ejecución (SOLÁ-MORALES, 1997).

#### 4.1.1. Evolución de la planificación urbanística

La evolución temporal de la aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo refleja claramente las fases atravesadas en el periodo (FIG.4). Para facilitar la comprensión de esta dinámica, se indican las superficies de los ámbitos en los que se aprobó el instrumento de planeamiento que ordenaba la actuación de transformación urbanística prevista por el PGOUM en cada uno de los seis trienios desde el inicio de la vigencia de éste.

El primer trienio (2001-2003) se puede considerar una fase de adaptación al nuevo plan, en la que se concentra el 14,0% de la superficie que se ordenó pormenorizadamente mediante planes de desarrollo en el periodo, con una extensión de 10,9 km<sup>2</sup>.

Los dos siguientes trienios (2004-2006 y 2007-2009) componen una segunda fase caracterizada por una desenfadada actividad planificadora, hasta el 72,5% del total ordenado en toda la vigencia del PGOUM. El primer trienio, con 32,6 km<sup>2</sup>, el 41,9 %, fue especialmente intenso. En el segundo trienio, a pesar del inicio a nivel mundial de la recesión económica, la actividad mantuvo todavía

su inercia y se aprobaron definitivamente planes para 23,8 km<sup>2</sup>, el 30,6 % del total.

A partir de 2009, comienza la desaceleración, con una fase inicial de transición durante el primer trienio (2010-2012) en la que se aprobaron instrumentos de desarrollo para 9,9 km<sup>2</sup>, el 12,7 % del total. Finalmente, en el último trienio analizado (2013-2018) se produjo una paralización casi completa de la actividad planificadora, aprobándose en estos últimos ocho años tan sólo 0,6 km<sup>2</sup>, apenas un 0,8% de la superficie total planificada desde la aprobación del PGOUM.

Resulta interesante también la proporción de la actividad planificadora según clases de suelo, tipos de instrumentos de desarrollo y usos globales. Los 25,3 km<sup>2</sup> de superficie ordenada en suelos urbanizables sectorizados fue más del doble de la superficie que realmente se transformó, como se ha visto. De estos suelos urbanizables, 17,9 km<sup>2</sup> fueron ordenados en sectores de uso residencial y 7,4 km<sup>2</sup> en suelos destinados a otros usos. La dinámica temporal de la actividad planificadora fue distinta según el uso de los sectores. Entre el año 2002 y el 2009 se aprobaron los planes para el 93,8% del suelo ordenado de uso residencial, 16,7 km<sup>2</sup>. Por el contrario, en esta franja de tiempo, para los suelos de otros usos se aprobaron planes sólo para el 48,8%, siendo el periodo de 2010 a 2012, ya en plena crisis económica, en el que se ordenaron 3,8 km<sup>2</sup> de suelo, el 51,2% de este uso.

Sin embargo, la superficie ordenada en los suelos urbanizables sectorizados representa poco más de un tercio, el 32,5%, del total planificado durante la vigencia del PGOUM. La intensa actividad producida sobre los suelos urbanizables no sectorizados tuvo un impacto mayor en cuanto a superficie planificada, alcanzando el 57,6% del total, con 44,9 km<sup>2</sup>. Obviamente, las formas previstas en estos planes, urbanizaciones de baja densidad con, en muchos casos, campo de golf, condicionan un gran consumo de suelo. Pero, además, se observa tanto una fiebre por esta nueva tipología, común a otros muchos municipios de la región y el país, como una cierta competencia entre las distintas promociones para responder a la demanda.

De entre los suelos urbanizables sin sectorizar del PGOUM, los calificados como bordes serranos con aptitud turística (código SB) fueron los que tuvieron mayor superficie ordenada, 11,2 km<sup>2</sup>. Ésta se correspondía con sólo 6 sectores aprobados definitivamente en los trienios de 2004 a 2009 que sumaban nada menos que el 14,4 % de la superficie total planeada del municipio. Los llamados páramos ubicados en el límite sur del municipio y más próximos al Mar Menor, fueron los siguientes tipos de suelos sin sectorizar en los que se planificó más superficie. Aquellos con tolerancia

		Unidad de actuación en suelo urbano	Plan especial	Plan parcial					Total trienio
				Urbanizable transitorio	Urbanizable residencial	Urbanizable actividad económica	Urbanizable sin sectorizar residencial	Urbanizable sin sectorizar otros usos	
				U	P	T	Z	Z	
<b>Previo 2001</b>	nº	219	3	42	0	0	0	0	264
	m <sup>2</sup>	12.316.803	47.046	10.071.255	0	0	0	0	22.435.104
<b>2001 2003</b>	nº	31	14	1	10	2	3	0	61
	m <sup>2</sup>	729.373	2.455.127	154.147	2.270.516	954.397	4.362.616	0	10.926.177
	%	46,2%	46,1%		12,7%	12,8%	10,1%		14,0%
<b>2004 2006</b>	nº	20	26	4	34	4	16	1	105
	m <sup>2</sup>	589.930	1.276.444	678.842	8.498.406	511.263	20.589.248	502.669	32.646.803
	%	37,4%	24,0%	81,5%	47,6%	6,9%	47,6%	31,4%	41,9%
<b>2007 2009</b>	nº	8	29	0	17	5	9	0	68
	m <sup>2</sup>	184.597	655.208	0	5.980.939	2.162.346	14.819.508	0	23.802.598
	%	11,7%	12,3%		33,5%	29,1%	34,3%		30,6%
<b>2010 2012</b>	nº	5	16	0	7	10	3	1	42
	m <sup>2</sup>	72.912	622.799	0	970.691	3.656.616	3.494.022	1.098.662	9.915.701
	%	4,6%	11,7%		5,4%	49,2%	8,1%	68,6%	12,7%
<b>2013 2015</b>	nº	0	3	0	1	1	0	0	5
	m <sup>2</sup>	0	209.573	0	137.989	151.555	0	0	499.117
	%		3,9%		0,0%	2,0%			0,6%
<b>2016 2018</b>	nº	1	2	0	0	0	0	0	3
	m <sup>2</sup>	2.367	102.151	0	0	0	0	0	104.518
	%	0,1%	1,9%						0,1%
<b>Total 2001 2018</b>	nº	65	90	5	69	22	31	2	284
	m <sup>2</sup>	1.579.179	5.321.302	832.989	17.858.541	7.436.177	43.265.394	1.601.331	77.894.914
	%	2,0%	6,8%	1,1%	22,9%	9,5%	55,5%	2,1%	100,0%

Fig. 4/ Secuencia temporal de aprobación del planeamiento de desarrollo del PGOUM por tipos de suelo.

Fuente: Elaboración propia.

de usos turístico-residenciales (SP) acumularon hasta 9,5 km<sup>2</sup>, un 12,2 % del total, en siete sectores aprobados también entre 2004 y 2009. Y los que se consideraban con una limitada tolerancia de usos turístico-residenciales (SF) tuvieron tres sectores, sumando 8,3 km<sup>2</sup>, aprobados entre 2003 y 2006. Los suelos en relieves movidos con tolerancia de usos turístico-residenciales (SR) y los dotacionales-residenciales en grandes sectores ubicado al norte del municipio (SD) acumularon 13,1 km<sup>2</sup> aprobados definitivamente entre ambos. En estos últimos suelos SD se aprobaron en 2010

los dos últimos grandes sectores de suelo urbanizable no sectorizado, 3,2 km<sup>2</sup> entre ambos, no existiendo actividad planificadora con posterioridad a esa fecha.

Las actuaciones en suelo urbano que debían desarrollarse con otros tipos de instrumentos de planeamiento tuvieron un menor impacto en cuanto a superficie, aunque fueron más numerosos. Los 52 estudios de detalle aprobados, por su menor escala, supusieron sólo un 1,4 % de la superficie planificada. Por su

parte, las actuaciones a desarrollar mediante planes especiales que han alcanzado aprobación definitiva en estos años corresponden a tan sólo el 4,2 % de la superficie total planificada, con 3,2 km<sup>2</sup> (sin considerar los 2,1 km<sup>2</sup> de un PERI realizado sobre el planeamiento de un ámbito proveniente de los suelos urbanizables no sectorizados, ZB-SD-Ch7). Pese a que pudiera parecer una actividad menor, suponen 90 planes especiales, con hasta 34 planes especiales de reforma interior (PERI), 13 planes especiales para la sustitución de un enclave de actividad económica por uso residencial (PE) y 17 planes especiales residenciales, área central o estratégica (PC).

Ante toda esta actividad, no deben olvidarse los 10,1 km<sup>2</sup> de suelo urbanizable transitorio que contaba con ordenación del planeamiento anterior y que se convalidan con o sin modificaciones (TM y TA respectivamente). Comparando con la actividad planificadora de los instrumentos de desarrollo del Plan General, estos suelos urbanizables transitorios representan un 12,9 %, que ya venía ordenada del planeamiento anterior.

#### 4.1.2. Dinámica de la secuencia planeamiento-gestión-urbanización

El análisis del desarrollo de las actuaciones previstas del plan en sus fases de planeamiento-gestión-urbanización permite obtener una visión del estado de tramitación en el que se encuentran, poniendo de manifiesto que la extremada actividad planificadora no tuvo la misma intensidad en las fases de gestión y de urbanización (FIG. 5).

A nivel global, el Plan General cuenta en la actualidad con 1041 ámbitos de actuaciones de transformación urbanística: sobre suelo urbano, mediante planes especiales, o en suelos urbanizables (incluyendo no sólo los sectorizados desde el inicio del plan, sino también los transitorios y los provenientes de suelos urbanizables sin sectorizar). De los 139 km<sup>2</sup> que suman estos ámbitos, 100,3 km<sup>2</sup> de 548 ámbitos cuentan con aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo. Es decir, están planeados el 53% de los sectores y el 72,3% de la superficie destinadas a actuaciones de transformación urbanística.

Estas cifras podrían llevar a la conclusión de que el plan general actual se encuentra próximo a su agotamiento. Sin embargo, observando el número y superficie de los proyectos

de urbanización con aprobación definitiva, el grado de ejecución del plan es mucho menor. Tan sólo 268 unidades de actuación (correspondientes a 179 ámbitos de planeamiento), con una superficie total de 30,7 km<sup>2</sup> tienen su proyecto de urbanización aprobado definitivamente. Comparadas con la superficie total prevista para actuaciones de transformación urbanística, representan sólo el 22,1 %.

En los suelos urbanos existen 550 ámbitos (17,9 km<sup>2</sup>) con actuaciones de transformación urbanística previstas para desarrollar mediante estudios de detalle o unidades de actuación (incluyendo las que se incorporaron del plan general anterior). De estos ámbitos, 486 cuentan con ordenación pormenorizada (en su mayoría remitida de planes previos), sumando 17,0 km<sup>2</sup>. Sin embargo, sólo 117 unidades de actuación, correspondientes a 84 ámbitos, han tenido aprobación definitiva de su proyecto de urbanización, apenas un 16,79 % de las actuaciones previstas sobre los suelos urbanos.

En cuanto a los 222 ámbitos a desarrollar mediante planes especiales, con un total de 11,0 km<sup>2</sup>, han alcanzado la aprobación definitiva de planeamiento 93 de ellos, con 5,4 km<sup>2</sup>, un 48,8 %. Aun considerando que algunos de ellos no necesitaban de proyecto de urbanización, destaca que sólo 22 unidades de actuación de 20 planes especiales llegaron a aprobarlos definitivamente.

Respecto a los suelos urbanizables, el plan general delimitaba 183 sectores con una superficie total de 50,7 km<sup>2</sup>. De éstos, 91 alcanzaron la aprobación definitiva de su plan parcial, sumando 25,3 km<sup>2</sup>, el 49,9 % del total. Sin embargo, sólo 43 unidades de actuación de 32 ámbitos cuentan con aprobación definitiva de su proyecto de urbanización. Estas unidades suponen sólo el 11,2 % del suelo urbanizable sectorizado previsto para expansión de los núcleos urbanos.

Por su parte, en los suelos urbanizables sin sectorizar la actividad urbanística sectorizó 36 ámbitos que suman 47,9 km<sup>2</sup>, que equivale a un 95 % del suelo sectorizado inicialmente por el PGOUM. Al ser actuaciones iniciadas a demanda, el porcentaje de ellas que cuenta con aprobación definitiva del plan parcial es mucho mayor, 33 de los 36 ámbitos y 44,9 km<sup>2</sup> de suelo. Aun así, sólo un 31,03% de ellas llegó a aprobar definitivamente su proyecto de urbanización, quedando 33,1 km<sup>2</sup> de nuevo suelo sectorizado sin completar la fase de gestión.

		PGOUM	Ordenación	Gestión	Urbanización	Ejecución	
		Previstos en plan general	Con Planeamiento de Desarrollo	Con Proyecto Reparcelación	Con Proyecto Urbanización	Según grado	
<b>U</b> Unidades de actuación y estudios de detalle en suelo urbano	%	100,00%	94,97%	38,52%	16,94%	Sin ejecuc	6,59%
	n <sup>o</sup> Amb / n <sup>o</sup> UA	550	486	106/152	84/117	Bajo	16,57%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	17.951.488	17.049.386	6.915.414	3.040.167	Alto	76,84%
<b>P</b> Planes especiales	%	100,00%	48,80%	5,93%	5,03%	Sin ejecuc	23,07%
	n <sup>o</sup> Amb / n <sup>o</sup> UA	222	93	22/23	20/22	Bajo	36,93%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	11.000.454	5.368.348	652.358	553.489	Alto	40,00%
<b>T</b> Planes parciales en suelos urbanizables transitorios	%	100,00%	98,09%	78,21%	58,70%	Sin ejecuc	6,89%
	n <sup>o</sup> Amb / n <sup>o</sup> UA	50	47	33/81	29/72	Bajo	55,15%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	11.116.807	10.904.245	8.694.446	6.525.941	Alto	37,96%
<b>Z</b> Planes parciales en suelos urbanizables	%	100,00%	49,91%	14,92%	11,25%	Sin ejecuc	65,7%
	n <sup>o</sup> Amb / n <sup>o</sup> UA	183	91	42/63	32/43	Bajo	32,49%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	50.677.404	25.294.718	7.562.723	5.698.718	Alto	1,81%
<b>Z(S)</b> Planes parciales en suelos urbanizables sin sectorizar	%	100,00%	93,58%	41,14%	31,03%	Sin ejecuc	43,35%
	n <sup>o</sup> Amb / n <sup>o</sup> UA	36	33	19/19	14/14	Bajo	41,79%
	SUP (m <sup>2</sup> s)	47.945.349	44.866.725	19.722.870	14.877.761	Alto	14,86%
<b>Total</b>	<b>SUP (m<sup>2</sup> s)</b>	<b>138.691.502</b>	<b>103.483.421</b>	<b>43.547.810</b>	<b>30.696.076</b>		

Fig. 5/ Resumen de tramitación instrumentos de planeamiento de desarrollo, gestión y urbanización y del grado de consolidación en las actuaciones de transformación urbanística.

Fuente: Elaboración propia.

Además, el PGOUM recogía 50 sectores en 11, km<sup>2</sup> de suelos urbanizables transitorios, lo eran ya en el plan general previo. En estos ámbitos el grado de finalización de los instrumentos de gestión es mayor, con 72 unidades de actuación con proyecto de urbanización realizado, aunque aún quedan 2,4 km<sup>2</sup> pendientes de aprobar su instrumento de gestión.

A la vista de estos datos, se observa un bajo desarrollo en las fases de gestión de las actuaciones de transformación urbanística previstas. De manera general, esto cuestiona las previsiones expansionistas del PGOUM, que, incluso estando vigente durante una época de intensa actividad, ha tenido un escaso progreso. Sin embargo, la intensa actividad de aprobación de los planes de desarrollo ha dejado enormes cantidades de suelo ordenadas, en su mayor parte antes del 2010, que condicionarán el desarrollo futuro de la ciudad.

#### 4.1.3. Grado de consolidación de los sectores con planeamiento aprobado definitivamente

El último paso consiste en analizar el nivel de consolidación de los sectores con instrumento de planeamiento aprobado definitivamente, permitiendo valorar la transformación real del territorio. Para ello se han comparado las ortofotografías más próximas a los años de aprobación del PGOUM y del análisis (2002 y 2016) y se han clasificado en tres grados de consolidación: sin urbanización realizada (sectores en los que no se ha completado o ni siquiera se ha comenzado la urbanización); bajo grado de consolidación (sectores que tienen ejecutada su urbanización y poseen edificaciones, pero no llegan a las dos terceras partes de las previstas); y alto grado de consolidación (sectores que tienen la urbanización realizada y poseen una consolidación de más de dos terceras partes de la edificación) (Fig. 6).

De las superficies con aprobación definitiva de planeamiento, 16,3 km<sup>2</sup>, un 21,5%, presentaban en 2016 un alto grado de consolidación. Del resto, 28,1 km<sup>2</sup>, un 37,1%, estaba en un estado de baja consolidación y hasta 31,9 km<sup>2</sup> no habían ejecutado la urbanización. Es decir, un 78,5% de la superficie planificada no ha llegado a finalizar las transformaciones previstas, generando nuevos entornos urbanos.

La dinámica en las distintas clases de suelo ha sido significativamente distinta. Destaca que en el suelo urbanizable sectorizado el grado de ejecución haya sido muy bajo, habiéndose observado un alto grado de consolidación en sólo el 1,81% de los suelos con plan aprobado definitivamente. El escaso nivel de ejecución de estos suelos se manifiesta también en que en el 65,7% de la superficie planificada no se ha realizado la urbanización. En las actuaciones propuestas sobre los suelos urbanizables

sin sectorizar el nivel de ejecución ha sido algo mayor, aunque también reducido, pues apenas el 14,86% de los suelos han tenido una consolidación completa, quedando los otros 22,1 km<sup>2</sup> planificados divididos aproximadamente a la mitad entre los que iniciaron la urbanización y no la consolidaron y los que no llegaron a ejecutar las obras de urbanización.

Por el contrario, y confirmando ese decalaje entre la planificación de las actuaciones y su ejecución, las unidades de actuación en suelo urbano y los suelos urbanizables transitorios han tenido un grado de consolidación mucho más elevado. Las primeras (UA) provocan en gran medida que el 67,9% de las actuaciones en suelo urbano, 8,0 km<sup>2</sup>, tengan un alto grado de consolidación. Los segundos han alcanzado ese estado en porcentajes, hasta un 37,9% mucho más elevados que los urbanizables previstos en el PGOUM.

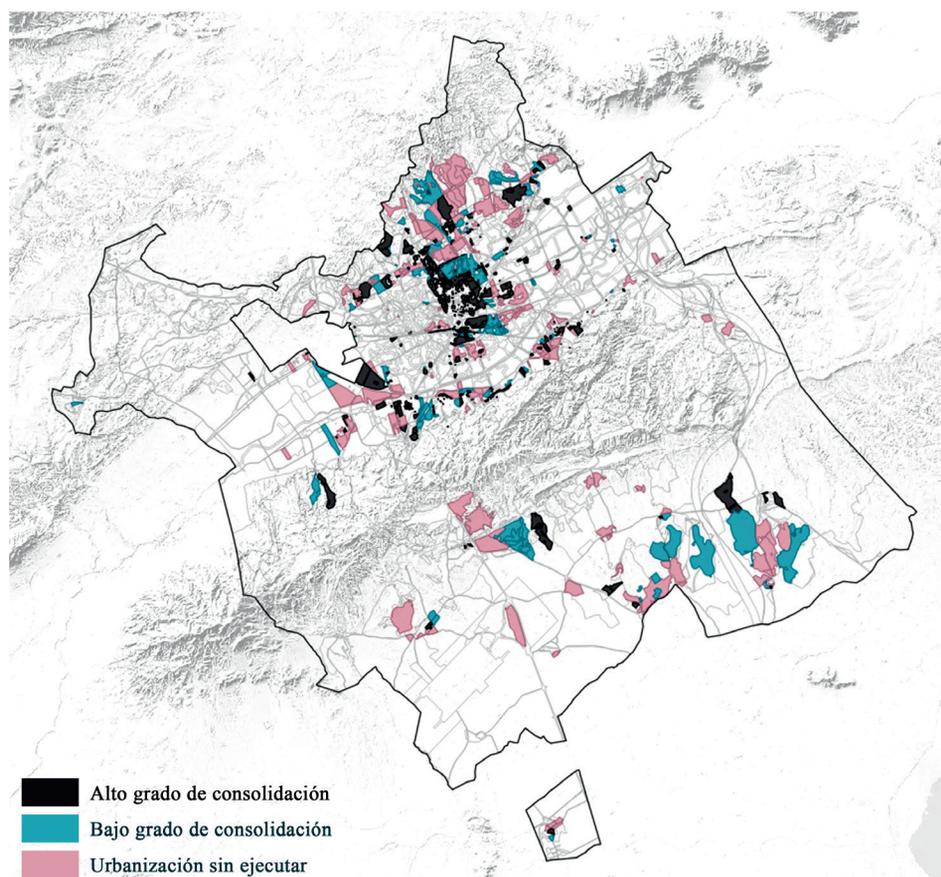


FIG. 6/ Grado de consolidación actual de las actuaciones de transformación urbanística con aprobación definitiva de planeamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras reflejan una actividad urbanística en la cual, 15 años después de la aprobación del PGOM, todavía no se han consolidado completamente los suelos urbanizables planificados por el plan anterior, teniendo más de la mitad de ellos un bajo grado de consolidación. Pese a existir esta disponibilidad de suelo, se inició la ejecución de 24,1 km<sup>2</sup> de suelo urbanizable (sectorizados o provenientes de sin sectorizar), que no llegaron a consolidarse completamente. Esta cifra, por sí sola, equivale a 1,5 veces todo el suelo que alcanzó un alto grado de consolidación, por lo que convendría analizar su perspectiva de futuro según previsiones de demanda justificadas.

Las áreas que se han consolidado se ubican en el contorno de la ciudad central y de las pedanías de la costera norte y sur, en ámbitos remitidos del planeamiento anterior. Es decir, que se han estado colmatando durante este siglo las áreas de crecimiento previstas por Ribas i Piera en 1977, tanto en el arco noroeste como en el sureste, alcanzándose las rondas previstas en aquel plan. La expansión hacia el oeste, por su parte, ha estado limitada por la presencia de la autovía A-30.

Entre los ámbitos que se también se han consolidado durante el periodo de vigencia de este plan deben destacarse, por su extensión: algunos suelos para usos industriales (p.ej. polígono de San Ginés), algunas urbanizaciones de baja densidad en el valle central (p.ej. La Ladera o Montepinar) y las ya citadas en el Campo Sur provenientes de suelos sin sectorizar (p.ej. los *golf resort* de El Valle Golf y Hacienda Riquelme).

Las áreas que han quedado en un bajo grado de consolidación, aunque cuentan con la urbanización realizada y algunas de las edificaciones previstas, se ubican en el arco norte y este de la ciudad central, completando los vacíos existentes entre ésta y varias pedanías que hasta este momento se habían mantenido separadas. En el Campo Sur se pueden identificar también urbanizaciones de baja densidad con bajo grado de colmatación, que se encuentran en el entorno de las pedanías de Sucina y Jerónimo y Avileses, más ligados al Mar Menor que al valle central. En este estado se encuentran también ámbitos ligados a la construcción de amplios centros comerciales, como los ubicados al norte de la ciudad central y el más reciente entre La Alberca y El Palmar.

Los ámbitos que, pese a contar con planeamiento aprobado definitivamente, no han realizado siquiera la urbanización, se encuentran, principalmente: en el perímetro de la ciudad central, entorno a la autovía a Alicante, en el área al sur del municipio y en el entorno del

polígono industrial oeste. En el entorno de la ciudad central, estos sectores se ubican más allá de las rondas de cierre de la ciudad actual, ocupando espacios entre las pedanías existentes (Patiño, Barrio del Progreso, Los Dolores, Puente Tocinos, Churra y el Puntal). Por su extensión, y por ocupar terrenos que previamente habían permanecido al margen del crecimiento urbanos, destacan también los sectores planificados al norte de la autovía de Alicante.

## 4.2. El modelo 'golf-resort', actuaciones aisladas en suelos urbanizables sin sectorizar

### 4.2.1. Actividad planificadora y urbanizadora en el modelo golf-resort

Aunque en los apartados anteriores se ha hecho referencia al impacto que han tenido las urbanizaciones de baja densidad del modelo *golf resort* en la actividad urbanística, su importancia, así como su novedosa tipología y sus particularidades, merecen algunas indicaciones específicas.

En 1995, en la descripción del modelo a largo plazo del documento de síntesis del avance del PGOM (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1995) ya se indicaba la necesidad de concentrar actividades económicas, turísticas y residenciales en el Campo Sur de Murcia, aunque concentrada en el área de Sucina-La Tercia-Lo Gea. La demanda de suelos para resort de golf existía ya en aquellos años, como prueba la inclusión de un sector XIV, *Mossa Trajectum*, al plan general de 1977 cuyo planeamiento alcanzó aprobación en 1997. Las urbanizaciones residenciales con campo de golf habían tenido antecedentes en la región: durante el desarrollismo ligado al turismo en La Manga Club (Cartagena) y a final del siglo como primera residencia en Altorreal (Molina de Segura).

Sería el cambio de siglo el que trajo a España un auténtico boom del modelo *golf resort*, extensas urbanizaciones de residencia turística con campo de golf privado ubicadas principalmente en las zonas más turísticas del Mediterráneo y Canarias (BABINGER, 2012). La Región de Murcia participó intensamente de este fenómeno (POZUETA & al., 2019), utilizando suelos excedentes de la agricultura (ANDRÉS, 2004). Se llegaron a construir hasta 14 de estos *resorts*

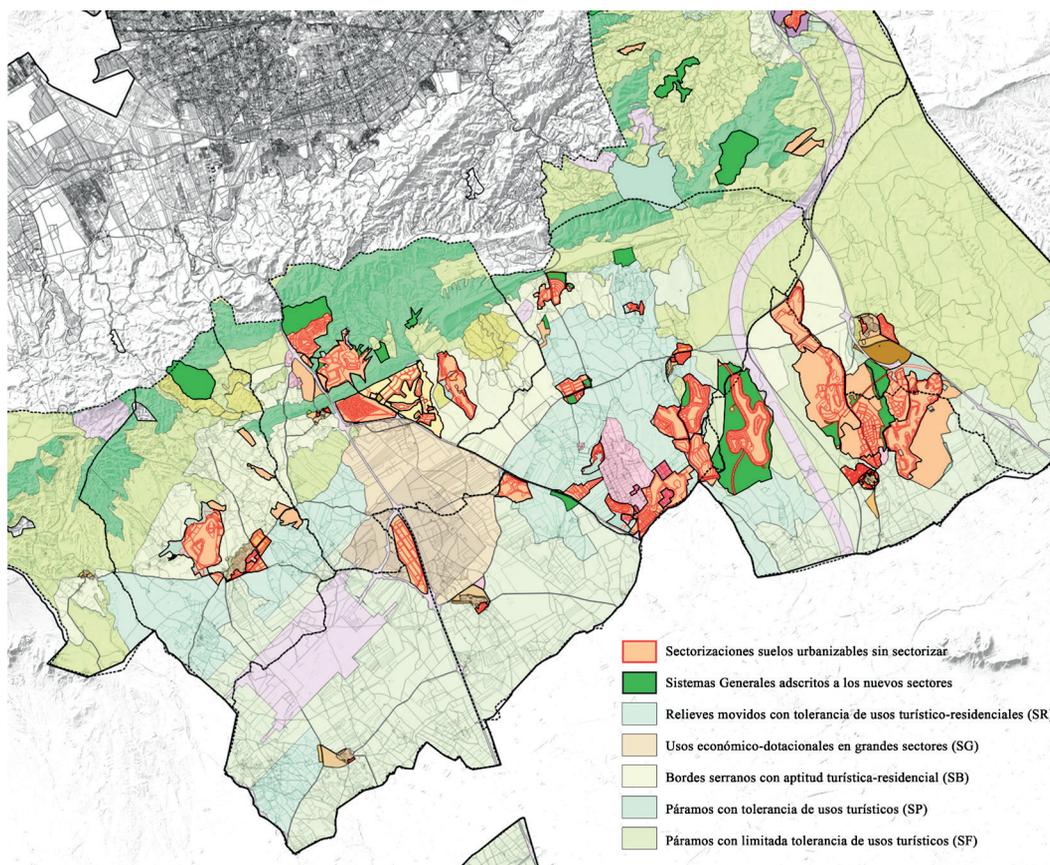


Fig. 7/ Detalle de las sectorizaciones para urbanizaciones del modelo golf-resort.

Fuente: Elaboración propia

(GARCÍA & CARCELÉN, 2020) y se inició la tramitación de innumerables otros. Éstos, comparten rasgos propios del fenómeno en España, como la ubicación alejada de la costa, en posiciones aisladas, pero con buena comunicación (VILLAR, 2013). El modelo se alejaba de las urbanizaciones en playas como producto turístico buscando menores densidades en entornos más naturales, aunque su tendencia fue transformar la naturaleza para crear una nueva al servicio del resort (BABINGER, 2012; VILLAR, 2013).

En el municipio de Murcia, los proyectos de actuaciones de *golf resorts* se concentraron, como se ha indicado, en el borde sur de las sierras de Carrascoy y El Valle, zonas en relieve moderado en transición hacia la planicie prelitoral del Mar Menor, destino turístico que les confería un potencial de desarrollo extensivo ligado a esta actividad (FIG. 7). Ocupaban bolsas de suelos urbanizables para usos residenciales y turísticos, según su descripción en un régimen de uso

que debía ser compatible con el mantenimiento y la mejora del medio ambiente. El PGOUM distinguía cuatro tipos distintos de situaciones, calificándolas como:

- Bordes serranos con aptitud turística (código SB, con 54,17 km<sup>2</sup>, un 6,12% del municipio) en los que se preveían complejos turístico-residenciales sin referencias a la ocupación máxima.
- Páramos con tolerancia de usos turísticos (código SP, 27,55 km<sup>2</sup>, 3,11%) en los que las actuaciones debían ser de muy limitada densidad y ceñidos a una reducida fracción del ámbito total.
- Páramos con limitada tolerancia de estos usos (código SF, 19,28 km<sup>2</sup>, 2,18%), con una severa limitación de las transformaciones, tanto en su densidad como en la amplitud ocupada.

- Relieves movidos con tolerancia de usos turístico-residenciales (código SR, 45,23 km<sup>2</sup>, 5,11%), para conjuntos de moderada entidad eventualmente localizados.

Desde la aprobación del PGOUM se realizó la sectorización de 24 ámbitos para actuaciones tipo *resort*, casi todas ellas con campo de golf (7 en SB, 8 en SP, 3 en SF y 6 en SR). La mayoría alcanzó la aprobación definitiva, 20 de los ámbitos, aunque sólo 7 realizaron obras sobre el terreno y apenas 2 pueden considerarse consolidados completamente. De este a oeste se ubicaron en el entorno de Sucina 9 de ellos (13,84 km<sup>2</sup>), próximos a Gea y Truyols otros 9 sectores (8,04 km<sup>2</sup>) y cerca de Baños y Mendigo otros 4 sectores (9,26 km<sup>2</sup>). A estas actuaciones, cabría añadir otras actuaciones que trataron de iniciar su tramitación, aunque no llegaron a definir sus sectores. Esta intensa actividad contrasta con la propia de los núcleos urbanos ubicados en este Campo Sur, donde, aunque 9 de los 21 ámbitos sectorizados por el PGOUM aprobaron definitivamente su plan parcial, ninguna de sus unidades de actuación culminó su proyecto de urbanización ni fue ejecutada.

Los rasgos formales de estas actuaciones también son muy diferentes a los propios de los crecimientos urbanos. Su extensión media es muy amplia, 1 km<sup>2</sup> sin considerar sus sistemas generales, con máximos de hasta 2,3 km<sup>2</sup>. Pese a ello, estaban previstos para su ejecución en una única unidad de actuación. La densidad, por contrario, es muy baja, con aprovechamientos previstos casi siempre inferiores a 0,1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. En su mayoría, contaban con un campo de golf en torno al que se localizaban conjuntos residenciales tratando de maximizar la 'primera línea de golf'. El viario adquiría trazados curvos, principalmente por la necesidad de rodear el campo sin interrumpirlo (VILLAR, 2011). La edificación alternaba entre unifamiliares (aisladas o pareadas) o plurifamiliares generalmente agrupadas en torno a un espacio libre común con piscina. Éstas últimas permitían ampliar el rango de precios de venta a cantidades inferiores para poder ser atractivo a un mayor número de población.

#### 4.2.2. El impacto ambiental del modelo *golf-resort*

Estas grandes extensiones (146,2 km<sup>2</sup>) al sur del municipio de suelos urbanizables no sectorizados carecían de concreción en cuanto a la ordenación propuesta por el PGOUM. Esto dificultó la adecuada integración de las numerosas actuaciones que se promovieron en estos suelos y el cumplimiento de las determinaciones ambientales previstas. Se

consumaron así las previsiones del propio Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Plan General, que reconocía la "apertura de campos de riesgo ambiental" por la posibilidad de la aparición de un "salpicado de promociones de gran superficie".

A pesar de ello, no hubo una prescripción cuantitativa de las superficies máximas desarrollables mediante estas actuaciones en este tipo de suelos. Y, en la práctica, se superaron ampliamente la descripción cualitativa del tipo de desarrollo de estos suelos: las actuaciones que se sectorizaron en los páramos, los suelos SP y SF (sin incluir sus sistemas generales), representaban el 20,1 y el 28,3% del área total de éstos.

Ante la dificultad de evaluar el impacto de unas actuaciones tan poco previsibles (y que se esperaban "escasas y dispersas"), se adoptaron medidas que provocaron algunas situaciones destacables y propias del desarrollo de estas urbanizaciones *golf-resort*.

En primer lugar, aunque todas las actuaciones contaron con un EIA, la ausencia de una evaluación conjunta provocó que los impactos producidos por las distintas actuaciones que se iniciaron se acumularan en algunas zonas. En la elaboración en el año 2017 del Programa de Vigilancia Ambiental del PGOU (PVA) (AYUNTAMIENTO DE MURCIA & LABORATORIO DE INVESTIGACIÓN URBANA, 2018) se emplearon las valoraciones de impactos ambientales y el cumplimiento de las medidas incluidas en los EIA de este tipo de actuaciones. Para ello se siguió un método que homogenizaba y sintetizaba las distintas variables consideradas (factores ambientales, niveles de impacto y superficie de los sectores) permitiendo comparar los impactos acumulados en cada unidad ambiental. Según esta comparación:

- La unidad ambiental que más impacto sufriría con el desarrollo del planeamiento de baja y mínima densidad aprobado sería la de los 'Páramos del Campo de Murcia con fragilidad ambiental' (UA.28-1). Su índice sintético es el mayor, con valor de -4.594, siendo los impactos sobre la edafología, la fauna, el paisaje y la atmósfera los que tienen más peso (-2.541 entre ellos)
- La unidad ambiental de los 'Páramos del Campo de Murcia' (UA.28) es la siguiente con mayor índice de impacto acumulado, con -1,518.
- Tras ellas, los 'Regadíos del Noroeste' (UA.2), con -0,691 de impacto acumulado total, y los 'Bordes Sur de las sierras' (UA.26), con -0,502, son las unidades ambientales más afectadas. En un escalón más bajo, las 'Pedanías

Centrales de la Costera Norte' (UA.11) y los 'Relieves compartimentados del Sur' (UA.27) acumulan impactos de -0,380 y -0,281 respectivamente.

- En el resto de las unidades ambientales, las superficies de sectores planificados de baja densidad son menores, acumulando impactos por debajo de -0,1 de índice.

En lo que se refiere a los factores ambientales, la mayor acumulación de impacto se produce sobre la atmósfera (-1,500) y sobre la fauna (-1,398). Los ruidos (-1,169) y la edafología (-1,023) son los siguientes factores más afectados. En un tercer escalón se encuentran la hidrología (-0,783), los residuos (-0,504) y los vertidos (-0,470). El resto de los factores cuenta con índices de impactos acumulados inferiores a -0,450, siendo su impacto nulo en muchos de los sectores y unidades ambientales analizados.

Este estudio comparativo refleja la insuficiencia de los EIA individuales, comprobándose que la suma de los impactos ambientales generó acumulaciones muy importantes en las zonas de destino de las actuaciones de *golf-resort*, especialmente en algunos factores.

La segunda de las situaciones destacables tiene que ver con las áreas de conservación y mejora

ambiental que debían suponer al menos el 25% de la superficie de estos ámbitos. La normativa del PGOUM trató de encauzar la integración en el medio de estas transformaciones urbanísticas mediante acciones extensivas de mejora ambiental que revertían en la calidad de los propios desarrollos y en la mejora ambiental a gran escala del conjunto municipal y entorno regional.

Para lograr estos objetivos, la ordenación de estos ámbitos debía diferenciar tres áreas básicas: un área de concentración de los usos turísticos-residenciales (donde se debía concentrar la edificabilidad), un área de usos complementarios (que contuviera actividades deportivas-recreativas o equipamientos que impliquen un bajo nivel de transformación urbanística, destino general de los campos de golf) y un área de conservación y mejora ambiental. Esta última incluiría los suelos de mayor valor o potencial ambiental que debían ser excluidos del proceso urbanizador propiamente dicho y dedicados a usos de conservación y disfrute de la naturaleza. Las modificaciones introducidas en la adaptación del PGOUM de 2006 permitieron que estas zonas pudieran ser externas al ámbito, emplazadas dentro de reservas de sistemas generales en suelo no urbanizable (con código GD-NF1) localizadas en las sierras que separan el valle de la Huerta de Murcia del campo sur del municipio (Fig.8):

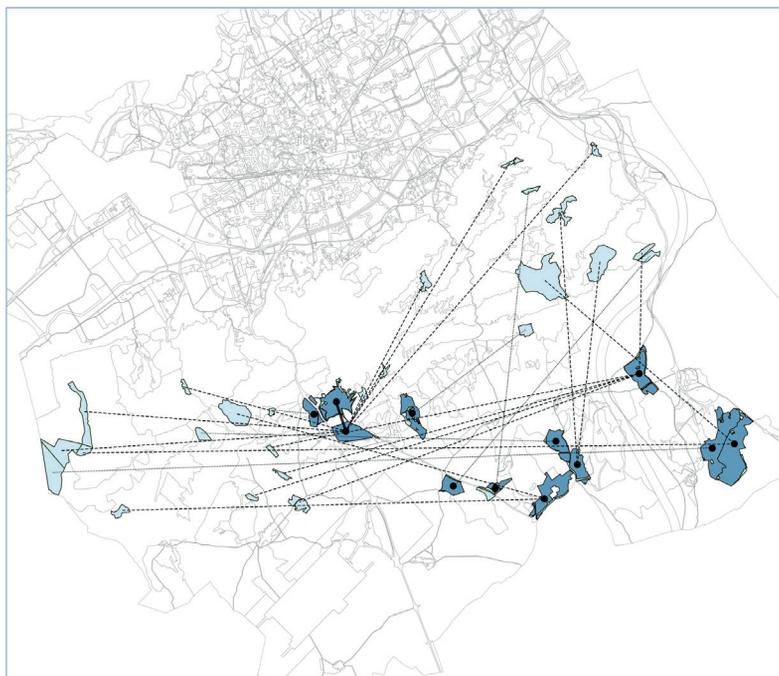


FIG. 8/ Detalle de los sectores del modelo *golf-resort* y las áreas de conservación y mejora ambiental externas a los mismos.

Fuente: Elaboración propia.

- De los 20 sectores aprobados definitivamente y, por tanto, con una superficie de mejora ambiental asignada, 12 tienen esta superficie en un ámbito contiguo al área de concentración de usos turísticos-residenciales del sector.
- Los 9 sectores restantes tienen asignada el área de mejora ambiental (en su totalidad o parcialmente) en uno o varios sectores externos al área principal del sector.

Como puede observarse, el intento del PGOUM de regular la integración y la compensación ambiental de estas actuaciones, del modelo *golf-resort*, en la práctica:

- No implicó para muchos sectores una integración en el medio a través de áreas de conservación y mejora ambiental de los suelos con mayor valor o potencial, puesto que éstas se ubicaron fuera de las actuaciones (a distancias de hasta 28,5 km).
- Supuso un incremento notable de la edificabilidad en el sector. El 44% de la edificabilidad prevista en las áreas de concentración de los usos turístico-residenciales procedía del aprovechamiento generado por las áreas de mejora ambiental. En cinco de las actuaciones este porcentaje supera el 60%.

## 5. Efectos de la permisividad de las actuaciones de edificación

### 5.1. Dispersión de edificaciones sobre el tejido agrícola periurbano de la Huerta de Murcia

#### 5.1.1. Dispersión, huerta y planeamiento urbano

La Huerta de Murcia es una comarca natural en la que la expansión y modernización de los sistemas de regadío a partir de la colonización musulmana en el año 825 permitió la generación de un singular paisaje antropizado de huertas tradicionales que destaca por su fertilidad y vegetación, en el contexto semi-árido del suroeste español (CALVO, 1982). Hasta mediados del siglo XX el paisaje agrícola solo estaba interrumpido por los contenidos núcleos de población, que trataban de preservar al máximo la superficie fértil. Sin embargo, desde entonces

se ha producido una proliferación de viviendas, naves industriales y otras construcciones sobre las parcelas agrícolas (MATA & FERNÁNDEZ, 2004).

La intensidad de la ocupación con la que se encuentra Ribas i Piera en el periodo previo a la redacción de su plan general de 1977, de 1956 a 1981, era de 256 nuevas viviendas cada año en la Huerta de Murcia (ROS & GARCÍA, 2016). En este plan se incluye la huerta dentro de los suelos no urbanizables, en una zona 11 'agrícola de interés, para preservarla "no sólo por razones agrarias sino también paisajísticas" (AYUNTAMIENTO DE MURCIA, 1977). No obstante, se buscan caminos para "encauzar la edificación de viviendas unifamiliares" incluyendo un régimen diferente para una serie de caminos en los que se permite la edificación alineada (con parcela mínima de 800 m<sup>2</sup> y con 300 m<sup>2</sup> de superficie construida máxima) y para el resto de ubicaciones en los que se regula una edificación diseminada (con parcela mínima de 2,5 tahúllas en una subzona 1, 5 tahúllas en la subzona 2 y 10 tahúllas en la subzona 3; en todas con 300 m<sup>2</sup> de superficie construida máxima).

A partir de los ochenta comenzó un proceso de suburbanización del territorio próximo a los núcleos urbanos debido a la mejora de la calidad de vida, la proliferación de las infraestructuras y el acceso al vehículo privado. En la Huerta de Murcia esto significó el aumento del ritmo de ocupación dispersa de las parcelas agrícolas durante la vigencia del plan de Ribas i Piera hasta las 425 viviendas nuevas cada año (ROS & GARCÍA, 2016). La respuesta del PGOUM de 2001 fue continuista respecto al plan de Ribas i Piera, clasificando la huerta como suelo no urbanizable, aunque aumentando la especificidad de la zonificación: Rincones y cabeceira del Segura y otros espacios naturales (código NR, con parcela mínima de 10 tahúllas), Huertas perimetrales (NP, 5 tahúllas), Huerta este (NE, 5 tahúllas), Huerta central y oeste (NC, 2,5 tahúllas) y Agrupaciones residenciales tradicionales (NT). Las construcciones a lo largo de los caminos conservan en este PGOUM un régimen propio como 'agrupaciones lineales' a lo largo de caminos que reúnen unos servicios mínimos y, por ello, pudieran obtener declaración como eje de agrupación. Éstas se extienden en cualquiera de las zonas anteriores con un régimen de edificación especial que requiere una parcela de 1 tahúlla.

Unos meses después de la aprobación del PGOUM vio la luz la primera norma urbanística autonómica, la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Ésta incluía dos categorías de suelo específicas para las huertas tradicionales, los suelos urbanos especiales y urbanizables especiales, que se incorporaron

al PGOUM en la adaptación de éste en 2006 al Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (para consolidar las modificaciones en 2002 y 2004 de la ley 1/2001).

- El suelo urbano especial (US) integraba los “asentamientos lineales a lo largo de caminos, con edificación residencial y de otros usos relativamente densa, dotados de servicios urbanísticos o con posibilidad de ser completados”.
- El suelo urbanizable especial (SH), por su parte, comprendía los terrenos de la huerta “con peculiares características de asentamiento existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental o previsión de actuaciones de mejora ambiental”.

Como suelos que ya no pertenecían a los no urbanizables y urbanización incompleta, su ordenación se debía realizar a través de Planes Especiales de Adecuación Urbanística (PEAU), con una edificabilidad máxima de 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en US y de 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en SH. Si bien estos PEAU podrían entenderse como una respuesta a la necesidad de ordenar el proceso de ocupación dispersa, lo cierto es que éste sigue permitido por los regímenes transitorios de edificación que se habilitan hasta la aprobación de los planes especiales (sin parcela mínima para el US y de 2,5 tahúllas en SH).

### 5.1.2. Dispersión en la Huerta de Murcia durante la vigencia del PGOUM

El seguimiento del proceso de ocupación refleja que 3.598 parcelas han sido ocupadas durante el periodo de vigencia del plan, lo que supone, si se contempla un tamaño medio de hogar de 2,5 habitantes, residencia para aproximadamente 9.000 personas. Sin embargo, el ritmo fue muy dispar a lo largo del periodo, reflejándose las distintas situaciones sociales y económicas que se atravesaron. Durante el periodo 2002-2007 hubo un ritmo muy intenso, con una media de 511 parcelas ocupadas al año y un total de 2.555 (los más de 600.000m<sup>2</sup> edificados en este periodo equivaldrían a la construcción diaria de casi 340 m<sup>2</sup> en la Huerta de Murcia). No obstante, el inicio de la crisis provocó un descenso rápido, con una primera fase de transición entre 2007 y 2011 en el que el ritmo anual de ocupación se bajó a 194 parcelas, y con una fase de casi

paralización de 2011 a 2016 en la que todavía permanecía un ritmo de 53 viviendas anuales.

Estos ritmos de aparición de nuevas construcciones tuvieron un impacto en la superficie dedicada al tradicional uso agrícola. Entre 2002 y 2007 se ocuparon 459.904 m<sup>2</sup> de suelo por estas construcciones, entre 2007 y 2011 otros 102.803 m<sup>2</sup> y entre 2011 y 2016 otros 27.477 m<sup>2</sup>. En total 590.185 m<sup>2</sup> de suelo. A esta cifra, cabría añadir la superficie no ocupadas en las parcelas pero que ha perdido su uso agrícola tras la construcción y cuyo suelo ha podido ser incluso sellado.

La distribución espacial de esta transformación muestra una gran acumulación de la construcción en la huerta al oeste y al sur de la ciudad central, principalmente en las áreas más próximas a ésta. También existen algunos puntos de concentración en la huerta este, alrededor de algunos núcleos de pedanías en torno a los que se concentra edificación dispersa. La presión sobre las áreas más alejadas de la ciudad central es inferior.

Aunque la mayoría de estas construcciones son de uso residencial, también se han identificado edificaciones dedicadas a otros usos, generalmente naves industriales, hasta acumular 80.361 m<sup>2</sup> construidos. Si bien proporcionalmente es una pequeña parte, la incorporación de estos usos tiene también un impacto significativo no sólo sobre el parcelario agrícola sino también sobre los propios usos residenciales.

### 5.1.3. La inadecuación de la ordenación propuesta

Dada la intensidad de la concentración de la edificación (anterior y posterior a la vigencia del PGOU) en los suelos urbanos especiales y urbanizables especiales, se ha analizado el grado de colmatación de los mismos respecto a la edificabilidad límite asignada.

Pese a establecerse los PEAU como figura de ordenación de estos suelos, sólo se ha aprobado definitivamente uno, el PA-Aj1 en La Arboleja. Ante la carencia de estos planes especiales, que debían regular las previsiones de equipamientos, espacios libres y red viaria, así como los usos y la distribución del aprovechamiento permitido, las nuevas edificaciones se han acogido al régimen transitorio. Pese a la intensidad del proceso de ocupación, el PGOUM no determina límites para la aplicación de este régimen, lo que puede ocasionar que la edificación ya

existente haga inviable la operación urbanística regulada por los PEAU o incluso que se supere la edificabilidad asignada a estos suelos.

Para realizar esta evaluación, ha sido necesario desarrollar un método que supla la carencia de delimitación de los PEAU. Para ello se ha calculado la edificabilidad en superficies de entre 18.000 y 22.000 m<sup>2</sup> en torno a cada uno de los puntos correspondientes a una rejilla con distancia entre puntos de 50m para el US o de 40m para el SH. La proximidad entre sí de los puntos asemeja este proceso a un cálculo continuo de la edificabilidad.

Los resultados muestran que existen un número elevado de zonas que superar la edificabilidad permitida por el PGOUM (FIG.9). En el suelo urbano especial hay aproximadamente 3.107.889 m<sup>2</sup> de suelo con un índice por encima de 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, superando la edificabilidad permitida.

Además, otros 1.643.553 m<sup>2</sup> de suelo tienen un índice entre 0,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en riesgo de superar la edificabilidad permitida. Con más de la mitad del aprovechamiento consumido hay otros 3.886.376 m<sup>2</sup> de suelo, índice entre 0,12 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Los restantes 3.768.051 m<sup>2</sup> de suelo tienen una edificabilidad actual entre 0,01 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,12 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

En cuanto al suelo urbanizable especial hay actualmente 352.547 m<sup>2</sup> de suelo con índice entre 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,28 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, duplicando la edificabilidad permitida. Hasta 4.919.963 m<sup>2</sup> de suelo superan la edificabilidad permitida de 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y otros 2.711.800 m<sup>2</sup> de suelo están en riesgo de hacerlo, con un índice entre 0,07 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. En situación algo menos comprometida están los 1.922.402 m<sup>2</sup> de suelo con un índice entre 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,07 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Los restantes 2.015.334 m<sup>2</sup> de suelo tienen un índice entre 0,01 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

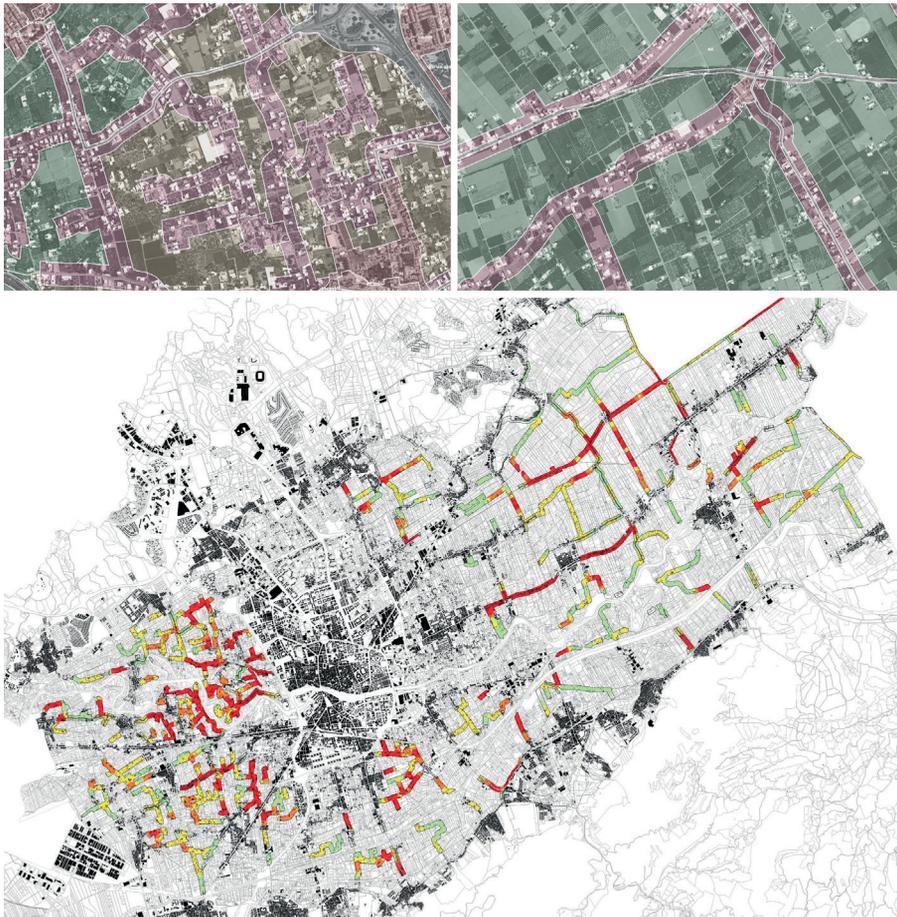


FIG. 9/ Detalle de suelos urbanos especiales (rojo) y urbanizables especiales (naranja) en la Huerta Oeste y Este de Murcia (arriba) y grado de colmatación de los suelos urbanos especiales (abajo).

Fuente: Elaboración propia.

Aunque los resultados anteriores muestran una clara inadecuación del planeamiento a la intensidad de la ocupación dispersa existente, el desajuste no puede achacarse sólo a las edificaciones aisladas construidas durante la vigencia del PGOUM. Se ha observado también que amplias extensiones superaban ya en 2002, casi en la aprobación del plan, la edificabilidad que éste les había asignado.

En el suelo urbano especial, en 2002 ya existían 2.416.007 m<sup>2</sup> de suelo con un índice por encima de la edificabilidad permitida y 1.457.853 m<sup>2</sup> con un índice entre 0,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,25 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en riesgo de superar la edificabilidad permitida. En el suelo urbanizable especial eran 4.051.938 m<sup>2</sup> los suelos que superaban la edificabilidad permitida y 2.413.729 m<sup>2</sup> los que, con un índice entre 0,07 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, estaban en riesgo de superarla.

## 5.2. Alteración de los tejidos en el suelo urbano por renovación de la edificación

La observación de los entornos consolidados manifiesta que se han producido transformaciones en los suelos urbanos por actuaciones de renovación de la edificación, incrementando la altura respecto a las construcciones previas. La acumulación de estas sustituciones en algunas áreas de tejidos tradicionales ha provocado alteraciones importantes en su morfología.

El PGOUM establecía en 2001 una zonificación de los suelos urbanos residenciales compuesta por 12 tipos distintos. A éstos, se incorporaron otros dos en la adaptación del PGOUM de 2006 en la que se incluyeron las nuevas categorías de suelo urbano de núcleo rural y especial. En algunos de los tipos, la altura máxima determinada por el plan era superior a la de la edificación existente, lo que indujo una lucrativa actividad edificatoria en estos suelos a través de iniciativas aisladas que no requerían de inversión en la urbanización ni compensaciones por el incremento del aprovechamiento permitido.

Para la evaluación de estas transformaciones, producidas principalmente en los tipos definidos para el casco histórico de Murcia (MC), el casco antiguo de pedanía (RC) y la manzana cerrada tradicional (RM), se ha empleado la cartografía catastral de suelo urbano de Murcia, que incluye todas las alteraciones en esta base de datos desde su primera versión, permitiendo

reconstituir el estado de los volúmenes construidos, según catastro, en cualquier fecha desde el inicio. Al estar comparando el cambio de alturas por sustitución de la edificación y existir numerosos cambios en el parcelario, sólo se ha tenido en cuenta aquellas parcelas en las que a fin de 2001 había más de 40 m<sup>2</sup> ocupados por construcciones y en las que el cambio en la altura media ha sido superior a 0,7 plantas.

De acuerdo con esta comparación, la superficie edificada en las parcelas de suelos urbanos consolidados que han experimentado sustitución de la edificación era a fin de 2001 de 827.530 m<sup>2</sup>. Esta superficie podría considerarse equivalente a unas 8.275 viviendas empleando la aproximación de 100 m<sup>2</sup>/viv. A fin de 2017 sobre esas parcelas había 2.611.948 m<sup>2</sup> construidos, más de 3 veces la superficie inicial, elevando la estimación de viviendas a más de 26.000.

El incremento de edificabilidad experimentado por sustitución de la edificación (quedando excluidas nuevas construcciones sobre parcelas vacantes y en actuaciones de transformación urbanística) fue de 1.784.418 m<sup>2</sup> (FIG.10). Considerando que el número de parcelas en las que la sustitución de la edificación trajo un aumento de alturas fue de 2.536, la media del incremento de edificabilidad por parcela fue de 703 m<sup>2</sup>.

Por zonas, los incrementos mayores se produjeron en Murcia ciudad, con 415.353 m<sup>2</sup> de aumento en 533 parcelas, con una media de 779,3 m<sup>2</sup> más construidos en cada una de ellas. La Costera Sur también experimentó un aumento muy significativo de la edificabilidad, con 400.000 m<sup>2</sup> en su zona occidental y 290.000 m<sup>2</sup> en la oriental. 635 y 343 parcelas incrementaron su superficie edificada durante el periodo, con promedios de 629 y 845 m<sup>2</sup> más por parcela.

En las áreas urbanas de la Costera Norte el incremento fue ligeramente inferior, con 149.000 y 210.000 m<sup>2</sup> más construidos en 328 y 217 parcelas respectivamente entre la zona occidental y la oriental. En las zonas de Huerta de las partes bajas de valle, la ratio de incremento de la edificabilidad sobre cada parcela también superó los 700 m<sup>2</sup>. La menor extensión de los suelos urbanos consolidados rebajó el incremento total, siendo de 105.000 m<sup>2</sup> sobre 146 parcelas de la Huerta Oeste y de 132.000 m<sup>2</sup> sobre 173 parcelas en la Huerta Este. En la zona del Campo de Murcia Sur la ratio de nuevo se mantuvo en los 700 m<sup>2</sup> de incremento por parcela, aunque en este caso sobre 106 parcelas acumulando 76.364 m<sup>2</sup> de

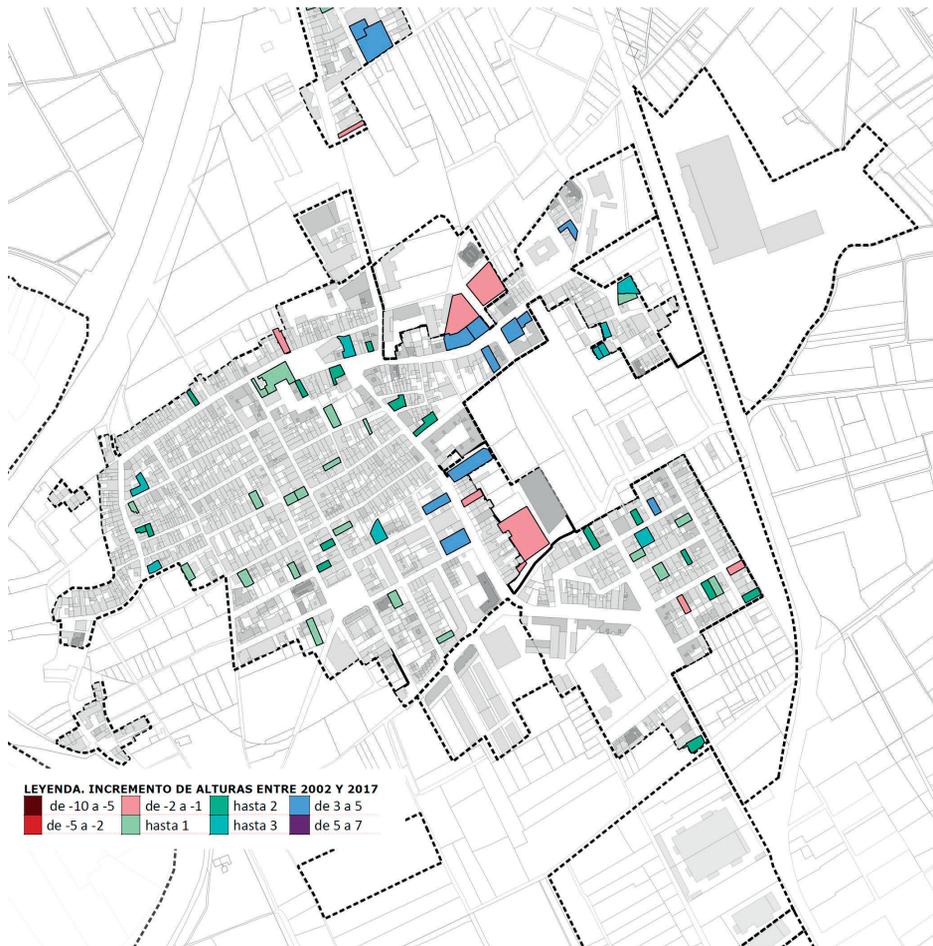


FIG. 10/ Parcelas con renovación de la edificación en la pedanía de Alquerías según cambio de altura.

Fuente: Elaboración propia.

aumento de la superficie edificada. La menor actividad urbanística en el campo de Murcia Oeste permite que fuese la única en la que esta ratio fuese de tan solo 140 m<sup>2</sup> por parcela, con 55 parcelas y un total de 7.692 m<sup>2</sup> de aumento.

## 6. Conclusiones

La evaluación de los rasgos de la actividad urbanística en el municipio de Murcia durante el periodo de vigencia de su PGOUm aprobado definitivamente en 2001 resume los fenómenos asociados a un planeamiento liberalizador durante la década prodigiosa del urbanismo español. El análisis de esta actividad según la

tipología de actuaciones urbanística que actualmente recoge el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ha servido para poner de manifiesto fenómenos que ocurren a distintas escalas, unos comunes a las ciudades españolas durante este periodo y otros particulares del caso de Murcia. El uso de esta tipología parece, por lo tanto, de interés para los informes de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que deben realizar las administraciones competentes para evaluar la sostenibilidad ambiental y económica.

La enorme cantidad de suelo planificado, incluso para una época de burbuja inmobiliaria, deja un futuro de varias décadas hipotecado a las

ordenaciones realizadas durante la primera década del presente siglo. Dado que sólo el 8,3% del suelo planificado desde 2001 a 2018 ha alcanzado un alto grado de consolidación, resulta evidente la necesidad de asumir una reestructuración del modelo de desarrollo resultado de esta frenética actividad.

Entre las actuaciones de transformación, las pertenecientes a la explosión del modelo *golf-resort* han alterado la zona del sur del municipio para siempre. La escasa ordenación establecida por el PGOUM en los suelos urbanizables sin sectorizar de esta zona ha permitido la transformación de amplias superficies en varias actuaciones planificadas de forma independiente tanto urbanística como ambientalmente.

El presente está muy marcado por las alteraciones que se han producido en los propios suelos urbanos consolidados, hasta donde llegaron también los efectos de la liberalización y la 'ordenación blanda'. En estos casos, fueron un gran número de actuaciones edificatorias dispersas las que provocaron las transformaciones. Los tejidos agrícolas periurbanos de la Huerta de Murcia experimentaron el ritmo más alto de ocupación, con hasta 511 parcelas edificadas cada año durante el periodo 2002-2007, desbordando las previsiones de una ordenación propuesta de dudosa efectividad. Por su parte, muchos de los pequeños núcleos urbanos se vieron alterados por un proceso de densificación permitido por el planeamiento urbanístico. Ambos fenómenos causados por actuaciones de edificación aisladas compitieron con las actuaciones de transformación urbanística con las ventajas de contar con áreas más extensas en las que localizarse y con menos cargas urbanísticas que asumir.

En el reto futuro del planeamiento en Murcia entra la necesidad de afrontar los desequilibrios ocasionados durante este periodo inicial del siglo XXI. Será necesario evaluar cómo se ajustan las actuaciones de transformación urbanística planificadas a la demanda actual, tratando de ordenar el crecimiento futuro de acuerdo con lo que el análisis prospectivo puede indicar que se va a ejecutar. A partir de dicha evaluación, deberán establecerse las modificaciones necesarias sobre el planeamiento ya aprobado. Además, específicamente para las actuaciones del modelo *golf-resort*, parece necesario definir una ordenación basada en las transformaciones ya realizadas y que trate de reducir los impactos y reaprovechar las infraestructuras.

Respecto a las actuaciones de edificación, el reto se encuentra en aunar una regulación que evite los efectos no deseados (alteración

de tejidos, pérdida de suelo agrícola) y, a la vez, aproveche estas actuaciones para afrontar la rehabilitación ordenada de unos tejidos (en pedanías y huerta) con origen, precisamente, en la acumulación de edificaciones no planificada. En ambos debe encontrarse un proyecto urbano propio que se ajuste a unas características muy singulares y se aleje de soluciones globalizadoras, necesario para preservar los rasgos propios.

## 7. Bibliografía

- ANDRÉS SARASA, J.L. (1988): *Estructura urbana de Murcia*, Murcia, España, Real Academia Alfonso X El Sabio.
- (2004): Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador «resort» en la Región de Murcia. *Cuadernos de Turismo*, vol. 14: 7-65.
- AYUNTAMIENTO DE MURCIA (1977): *Plan General de Ordenación Urbanística de Murcia*. 1977. Murcia.
- (1995): Plan General de Ordenación Urbana. Avance. Documento de síntesis. Murcia.
- & LABORATORIO DE INVESTIGACIÓN URBANA (2018): Programa de Vigilancia Ambiental del PGOU de Murcia. Murcia.
- BABINGER, F. (2012): El golf en España: la concentración social y territorial de un fenómeno que trasciende ampliamente lo deportivo. *Ería*, vol. 88: 185-197. <http://www.unioviado.net/reunido/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*, vol. 12, no. 270: 64. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1982): *Continuidad y cambio en la Huerta de Murcia*, Murcia, España, Real Academia Alfonso X El Sabio.
- CANO CLARÉS, J.L. (2009): *El Plan General de Murcia de 1978. La implantación práctica del urbanismo contemporáneo*. Universidad Politécnica de Valencia.
- CHUECA GOITA, F. (1980): "Descripción de Murcia". En *Murcia: Un concurso, una alternativa*. Murcia: Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia y Murcia, España: 199.
- CORT BOTÍ, C. (1932): *Murcia un ejemplo sencillo de trazado urbano*, Madrid, España, Sucesores de Rivadeneyra.
- GARCÍA GONZÁLEZ, M.C. (2018): *César Cort [1893-1978] y la cultura urbanística de su tiempo*. Madrid, España, ABADA Editores.
- GARCÍA MARTÍN, F.M. (2016): Compacidad y densidad de las ciudades españolas. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 42, no. 127: 5-27. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1638>
- (2019): La configuración de las periferias en las ciudades intermedias españolas durante el siglo XX: Málaga, Murcia y Valladolid. *Ciudades* vol. 22: 45-70. <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.45-70>

- (2020): *Forma urbana en la construcción de la periferia de Málaga, Murcia y Valladolid a lo largo del siglo XX.*, Sevilla, España, Editorial Universidad de Sevilla.
- & 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. *[i2] Investigación e Innovación en Arquitectura y Territorio*, vol. 8, nº2: 31-50. <https://doi.org/10.14198/i2.2020.2.03>
- GÓMEZ TORO, J.M. (2007): La seda en Murcia, un oficio tradicional ya desaparecido de nuestra huerta. *Cangilon*, vol. 30: 142-148. <http://cangilon.regmurcia.com/revista/N30/N30-15.pdf>
- 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*, vol. LI, nº199: 81-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716>
- GUTIÉRREZ-CORTINES CORRAL, C. & HERNÁNDEZ ALBALADEJO, E. (1989): "El crecimiento y la modernización de las ciudades en el siglo XVIII". En *Francisco Salzillo y el Reino de Murcia en el siglo XVIII* (pp. 68-76). Murcia, España, Editora Regional de Murcia.
- LÓPEZ-MOLINA GARCÍA, E. (2015): *Desarrollo urbano de Murcia y su contexto histórico, 1923-1975* [en línea]. S.l.: Universidad de Murcia. [www.tdx.cat/bitstream/10803/313234/1/TELMG.pdf](http://www.tdx.cat/bitstream/10803/313234/1/TELMG.pdf)
- MARTÍ CIRIQUIÁN, P. & MORENO VICENTE, E. (2014): La transformación urbana y territorial de la ciudad de Murcia y su entorno (1977-2010). *Estudios Geográficos*, vol. 75, nº276: 261-309. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201407>
- MATA OLMO, R. & FERNÁNDEZ MUÑOZ, S. (2004): La Huerta de Murcia: Landscape Guidelines for a Peri-urban Territory. *Landscape research & Landscape research extra*, vol. 29, nº4: 385-397. <https://doi.org/10.1080/0142639042000289028>
- MIRANDA GONZÁLEZ, M.Á. (2006): Pedro García Faria, Ingeniero de Caminos (y Arquitecto). *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. X, nº221. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-221.htm>
- POZUETA ECHAVARRI, J. & LAMÍQUIZ DAUDÉN, F.J. & HIGUERAS GARCIA, E. & BENITO MORENO, M. (2019): The spatial dynamics of land use surrounding the Spanish property bubble (1990-2012). *Investigaciones Regionales*, vol. 2019/3, nº45: 93-117. <https://investigacionesregionales.org/es/article/the-spatial-dynamics-of-land-use-surrounding-the-spanish-property-bubble-1990-2012/>
- RIBAS I PIERA, M. (1976): Ante el nuevo Plan General de Ordenación de Murcia. *Ciudad y Territorio. Revista de ciencia urbana*, vol. 27, nº1: 29-62.
- ROS SEMPERE, M. & GARCÍA MARTÍN, F.M. (2016): *Cinco palmas 1929-2015. Transformación de usos del suelo en la Huerta de Murcia*. 1. Murcia, España, CRAI Biblioteca - Universidad Politécnica de Cartagena.
- ROSELLÓ VERGER, V. & CANO GARCÍA, G.M. (1975): *Evolución urbana de la ciudad de Murcia. 831-1973*. Murcia, España, Ayuntamiento de Murcia.
- SAGARRA TRIAS, F. (2006): Manuel Ribas Piera. *Visions*, nº5: 122-145. <http://hdl.handle.net/2099/10582>
- SOLÁ-MORALES I RUBIO, M. DE (1997): *Las formas del crecimiento urbano*. Barcelona, España, Universitat Politècnica de Catalunya.
- & PARCERISA BUNDÓ, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, nº24: 33-51.
- VILLAR LAMA, A. (2013): La mercantilización del paisaje litoral del mediterráneo andaluz: El caso paradigmático de la Costa del Sol y los campos de golf. *Revista de Estudios Regionales*, nº96: 215-242. <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1209.pdf>