



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Études

**PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y
EXPANSIÓN URBANA:
El caso de Cáceres en España**



2013-2014

Director de investigación:
SERRANO José

LE GAGNE Maxime

**PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y EXPANSIÓN
URBANA:
El caso de Cáceres en España.**

**Director de investigación:
SERRANO José**

**Autor: LE GAGNE Maxime
2013-2014**

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a mi tutor, José Serrano, por haberme apoyado y ayudado durante estos meses en España.

Quiero también agradecer a los profesores del grado en Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Extremadura, por siempre haberme abierto las puertas de sus despachos cuando necesitaba un punto de vista nuevo, un consejo o simplemente apoyo.

Por fin, agradezco también al equipo municipal del ayuntamiento de Cáceres por su ayuda.

En un país donde la expansión urbana fue muy fuerte durante estas últimas décadas, este trabajo se interesa sobre el caso de la ciudad de Cáceres, capital de una provincia extremeña, animada por un dinamismo mucho menor que en el resto de España y donde la artificialización del suelo fue una de las menores de Europa durante las dos últimas décadas del siglo XX. Así, se trata de analizar el crecimiento de la ciudad durante la década siguiente, tras un análisis legislativo e institucional, mediante interpretaciones espaciales realizadas a partir de los planes urbanísticos y de unas fotos aéreas, para intentar de definir porque el poder local no ha podido realmente dirigir el crecimiento de su ciudad tras una planificación urbanística adecuada, y cuáles fueron los agentes institucionales que han cruzado su estrategia de desarrollo local.

Palabras claves: Expansión urbana, Planificación urbanística, Análisis espacial, Cáceres.

In a country which has endured particularly heavy urban sprawl throughout the last two decades, this research deals with the case of the city of Cáceres, one of the two provincial capitals of the region of Extremadura. Here we can see that growth is less prominent than in the others regions of Spain, as this region underwent the least land development in Europe throughout the last two decades of the 20th century. It is for this reason that this work focuses on the following decade, dealing with legal and institutional analysis and spatial interpretations using urban plans and aerial photos. I will use this information in order to try to define why the local administration could not successfully progress the urban growth of its city using an urban planning policy, and to identify which institutional agents *dismissed* its local development strategy.

Key words: Urban Sprawl, Urban Planning, Spatial analysis, Cáceres.

Dans un pays où l'accroissement urbain fut important durant ces dernières décennies, ce travail s'intéresse au cas de la ville de Cáceres, capitale d'une des deux provinces qui forment l'Estrémadure, animée par un développement bien moindre que dans le reste des autres régions espagnoles, et où l'artificialisation des sols fut l'une des plus faibles d'Europe durant les deux dernières décennies du XXe siècle. Ainsi, cette étude traite d'analyser l'accroissement de la ville de Cáceres durant la décennie suivante, au travers d'une analyse légale et institutionnelle, des interprétations spatiales réalisées à l'aide des plans d'urbanisme et de photos aériennes, pour tenter de définir pourquoi les pouvoirs locaux n'ont pas réellement diriger l'accroissement physique de la ville s'appuyant sur une planification adéquate, et quels furent les agents institutionnels qui ont ignoré la stratégie de développement local.

Mots clefs : Accroissement urbain, Planification urbaine, Analyse spatiale, Cáceres.

Introducción	12
1. Contexto en el cual se desarrolla el presente estudio	13
1.1. Puntos de interés sobre el entorno geográfico.....	13
1.2. La cuestión de la expansión urbanística.....	15
1.2.1. Una visualización del fenómeno de expansión urbanística en la escala nacional.....	15
1.2.2. A escala regional, Extremadura es la región con la menor artificialización	17
1.2.3. Recapitulativo de los puntos de interés desarrollados sobre el tema de la expansión urbana en Extremadura.....	23
1.3. Claves de comprensión sobre el sistema institucional español	24
1.3.1. La legislación estatal sobre la gestión de los usos del suelo y su impacto histórico....	24
1.3.2. La aparición de la legislación sobre el suelo en Extremadura	37
1.4. Claves de comprensión sobre la ordenación del territorio en Cáceres, Extremadura	40
1.4.1. Los instrumentos de ordenación del territorio de escala regional	40
1.4.2. Los instrumentos de ordenación del territorio de escala local	42
1.5. Problemática e hipótesis de investigación desarrolladas.....	43
2. Presentación de la metodología utilizada	44
2.1. El análisis espacial como herramienta cualitativa.....	44
2.1.1. Definición de la metodología	44
2.1.2. Aplicación de la metodología al caso cacereño	45
2.2. Realizar entrevistas para entender e integrar el funcionamiento del territorio	50
3. Resultados de investigación y análisis	51
3.1. Aplicación de la metodología desarrollada	51
4. Conclusión.....	64

LISTA DE LAS ILUSTRACIONES

Figura 1: Mapa de situación geográfica de la provincia de Cáceres en España.....	13
Figura 2: Mapa del núcleo urbano de Cáceres	14
Figura 3: Evolución de las superficies artificiales en las comunidades autónomas de España entre 1987 y 2000	15
Figura 4: Evolución y ritmo de la artificialización del suelo en España.....	16
Figura 5: Repartición por uso de las superficies artificiales en Extremadura en 2009	19
Figura 6: Repartición por tipos del suelo artificializado entre 1987 y 2000 en Extremadura.....	19
Figura 7: Mapa de las principales ciudades de la Raya Central Ibérica.....	22
Figura 8: Cambio neto en la superficie de los espacios artificiales en los municipios de la Raya Central Ibérica	22
Figura 9: Comparación del sistema de planificación extremeño con el de una región francesa.....	41
Figura 10: Evolución histórica de la ordenación del territorio en la ciudad de Cáceres desde 1956.....	45
Figura 11: Plan de clasificación de los suelos del Plan General Municipal de Cáceres de 1999.....	47
Figura 12: Plan de clasificación de los suelos del Plan General Municipal de 2010.....	49
Figura 13: Evolución de la mancha urbana cacereña entre 2003 y 2009	52
Figura 14: Evolución de la clasificación de suelo urbanizable entre 1999 y 2010	54
Figura 15: Mapa de situación geográfica de las operaciones sobresalientes estudiadas.....	58
Figura 16: Superficies artificializadas previstas y no previstas por el planeamiento de 1999.....	59
Figura 17: Plan de distribución de usos en el casco urbano de Cáceres de 1999.....	60
Figura 18: Sistema de planificación territorial extremeño	62
Tabla 1: Balance neto de las diferentes superficies artificiales en España entre 1987 y 2006	17
Tabla 2: Evolución y cambio neto de las superficies artificiales en Extremadura entre 1987 y 2000	18
Tabla 3: Comparación de las diferentes leyes estatales del Suelo	36
Tabla 4: Comparación de la LSOTEX de 2001 con su ley estatal de referencia de 1998	39
Tabla 5: Comparación de las reformas de la LSOTEX con su ley estatal de referencia de 2007.....	39
Tabla 6: Evolución demográfica de la ciudad de Cáceres entre 1999 y 2009	48
Tabla 7: Recapitulativo de los actores encontrados en relación con el estudio	51

Introducción

La disciplina urbanística en España es tristemente conocida por el fenómeno de artificialización y de expansión urbanística que ha ocurrido desde los años 1980 en las metrópolis de Madrid y Barcelona, y sobre todo en las ciudades balnearias de las costas españolas, con casos emblemáticos como la ciudad de Benidorm en la provincia de Alicante. Sin embargo, este proceso no se ha desarrollado solo paralelamente al desarrollo del turismo en España, sino también más tarde en todos los núcleos urbanos importantes de España. La principal razón se encuentra en el propio sistema institucional español y más precisamente en sus distintas leyes estatales del Suelo, al tope de las cuales encontramos la Ley del Suelo de 1998. Esta ley, llamada por algunos autores como Garcias-Bellido como la ley de la liberalización del suelo ha tenido unos impactos múltiples considerando el hecho que ha cambiado la manera convencional de ver el suelo dándole un carácter de recurso económico importante, y cambiando la manera de proyectar el desarrollo urbano. Sin embargo, los efectos no han tenido una misma importancia según las comunidades autónomas españolas, por ejemplo entre la Comunidad Autónoma de Cataluña, rica de un dinamismo económico y de una situación geográfica favorable y la de Extremadura, región fronterera con el Portugal, mayoritariamente conocida por su turismo natural y sus productos locales. El presente trabajo se interesa justamente al caso de la ciudad de Cáceres, una de las dos capitales provinciales que forman la Comunidad Autónoma de Extremadura. Desde el análisis del conjunto legislativo hasta la observación en concreto de su desarrollo, se trata de calificar su desarrollo durante la primera década del siglo XXI y de mirar frente a los agentes de desarrollo, si esta ciudad ha dirigido su desarrollo urbano mediante la aplicación de una estrategia local propia o si al contrario, como el contexto nacional lo supone, ha vivido su desarrollo sin poder controlarlo, minorando sus instrumentos de ordenación del territorio, supuestamente instrumentos que traducen la estrategia local de desarrollo, a una simple función de análisis del fenómeno de expansión urbana sin imponerle prerrogativas y otras medidas de dirección. Apoyándose sobre un análisis de los agentes que condicionan el crecimiento urbano, discutidos con los actores que actúan en el territorio de estudio mediante la realización de entrevistas por un lado, y sobre verdaderas pruebas del real crecimiento mediante fotos aéreas por otro lado, el presente estudio trata de demostrar la falta de dirigismo mediante los documentos de planificación del poder local frente a la cuestión de la expansión urbana descontrolada. Para tratar esta hipótesis, se analiza en un primero tiempo el contexto legislativo e institucional propio al sistema federal en el cual se sitúa la ciudad española de Cáceres. Después, se propone de exponer la metodología desarrollada para realizar una aplicación permitiéndonos de obtener resultados que analizar sobre la problemática tratada en este estudio. Por fin, se expone la aplicación de la metodología así que los resultados obtenidos e interpretados antes de concluir sobre la hipótesis elegida.

1. Contexto en el cual se desarrolla el presente estudio

1.1. Puntos de interés sobre el entorno geográfico

El presente estudio se desarrolla sobre un territorio español situado en la Comunidad Autónoma de Extremadura: la ciudad de Cáceres, también capital de una de las dos provincias que forman parte de la región, y que tiene su nombre.

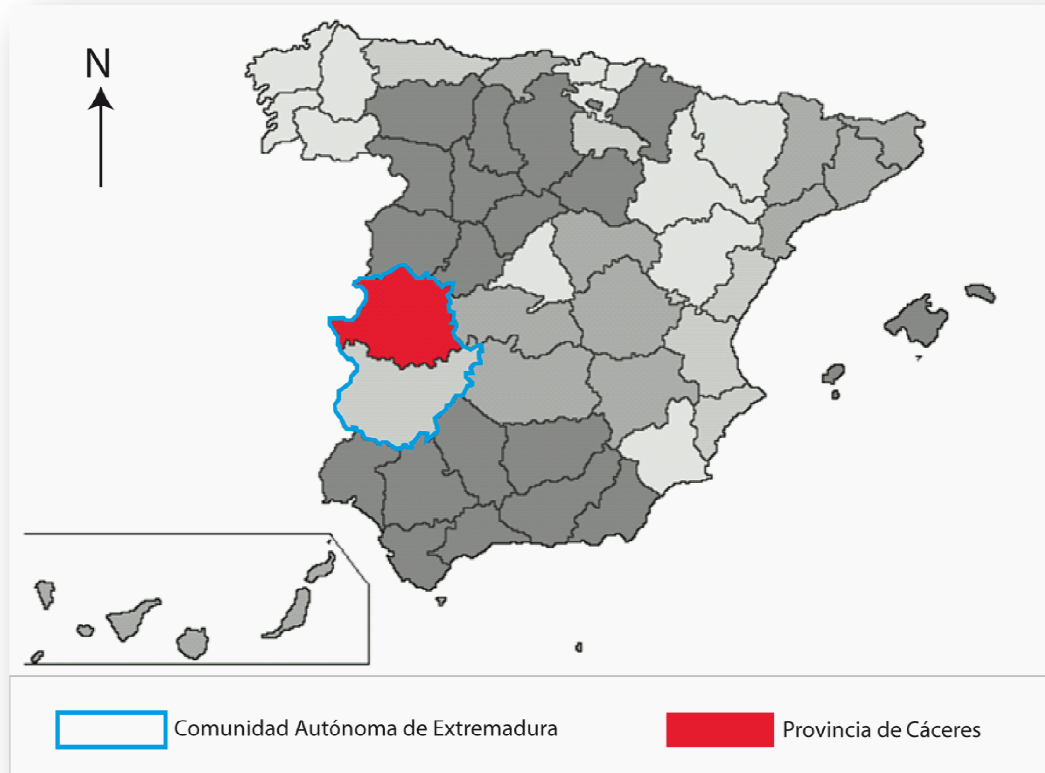


Figura 1: Mapa de situación geográfica de la provincia de Cáceres en España

Hablamos de una ciudad acogiendo 95 925 habitantes al 1 de Enero de 2014, repartidos sobre un término municipal de unos 175 033 hectáreas¹, que hacen de este municipio el más extensivo de España.

Se puede distinguir cuatro núcleos poblacionales en el término municipal cacereño: la ciudad de Cáceres (95 180 habitantes al 1 de Enero de 2014), el núcleo de Valdesalor (565 habitantes), el de Rincón de Ballesteros (134 habitantes) y el de la estación de Arroyo-Malpartida (46 habitantes).

En el presente estudio, se trata de estudiar la ciudad de Cáceres como entidad urbana. Así, por adelante, la denominación de Cáceres sirve para definir el entorno urbano que acoge la mayoría de los habitantes del municipio. Esta elección se explica por el hecho que en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, los tres satélites poblacionales presentes en el término municipal no tienen un papel mayor en el proceso de urbanización sobre el cual se interesa este estudio.

¹ Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

MAPA DEL NUCLEO URBANO DE CACERES

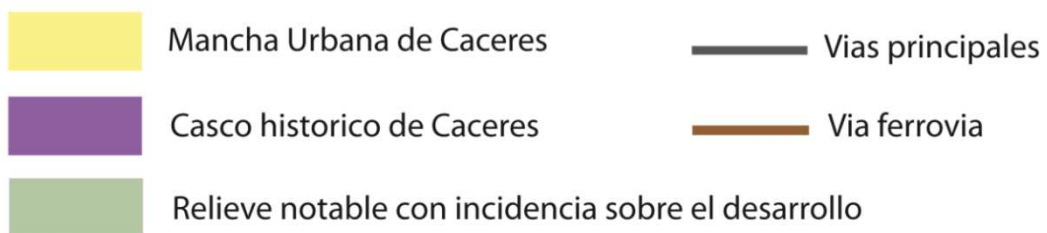
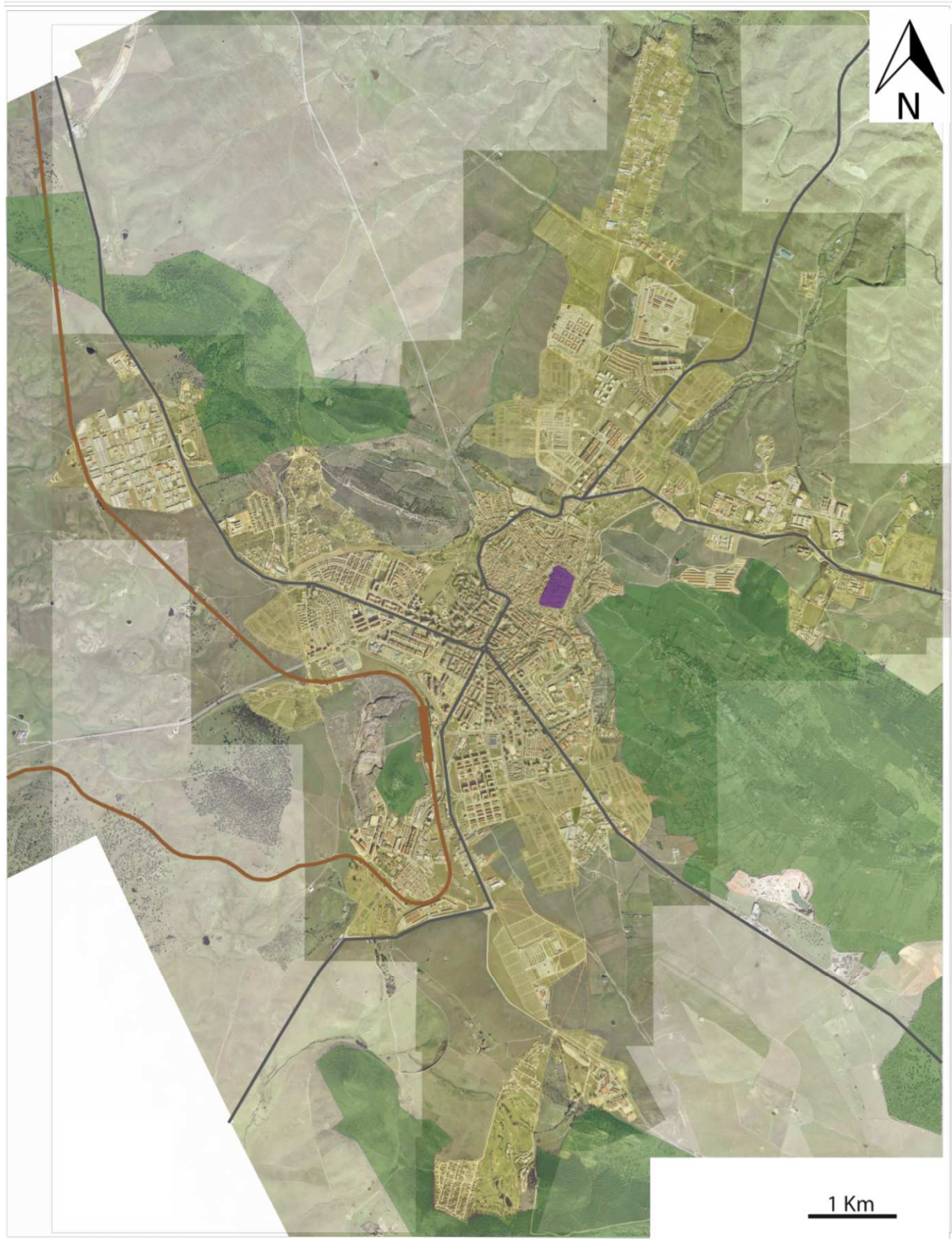


Figura 2: Mapa del núcleo urbano de Cáceres

Fuente: Servicio SIG del ayuntamiento de Cáceres. Realización propia

Este mapa nos enseña la forma del casco urbano de Cáceres así que los factores topográficos que han dirigido el crecimiento físico de la ciudad.

1.2. La cuestión de la expansión urbanística

El crecimiento urbano es un fenómeno urbanístico que ha ocurrido de una manera brutal en España, y relativamente reciente. Hay que notar la publicación el 20 de febrero de 2009 por la Comisión de Peticiones del Parlamento europeo de un informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España. Este informe pide a las comunidades autónomas “*implicadas a que lleven a cabo una profunda revisión de toda la legislación*”, considerando que el sistema español favorecía el desarrollo de “*muchas [...] urbanizaciones se encuentran lejos de zonas urbanas consolidadas y exigieron unos gastos notables en servicios básicos como electricidad, agua e infraestructuras viarias; que estas inversiones suelen beneficiarse de financiación comunitaria*”. (Informe 2008/2248, art. Ac).

Para entender las causas de una tal decisión jurídica por la Comisión de Peticiones del Parlamento europeo, hay que mirar un poco el histórico reciente de la evolución del consumo de las tierras con fin urbanizadora en España.

1.2.1. Una visualización del fenómeno de expansión urbanística en la escala nacional

El análisis del Informe sobre los Cambios de ocupación de los suelos en España entre 1987 y 2000, realizado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España permite obtener una visión global del fenómeno y de su importancia:

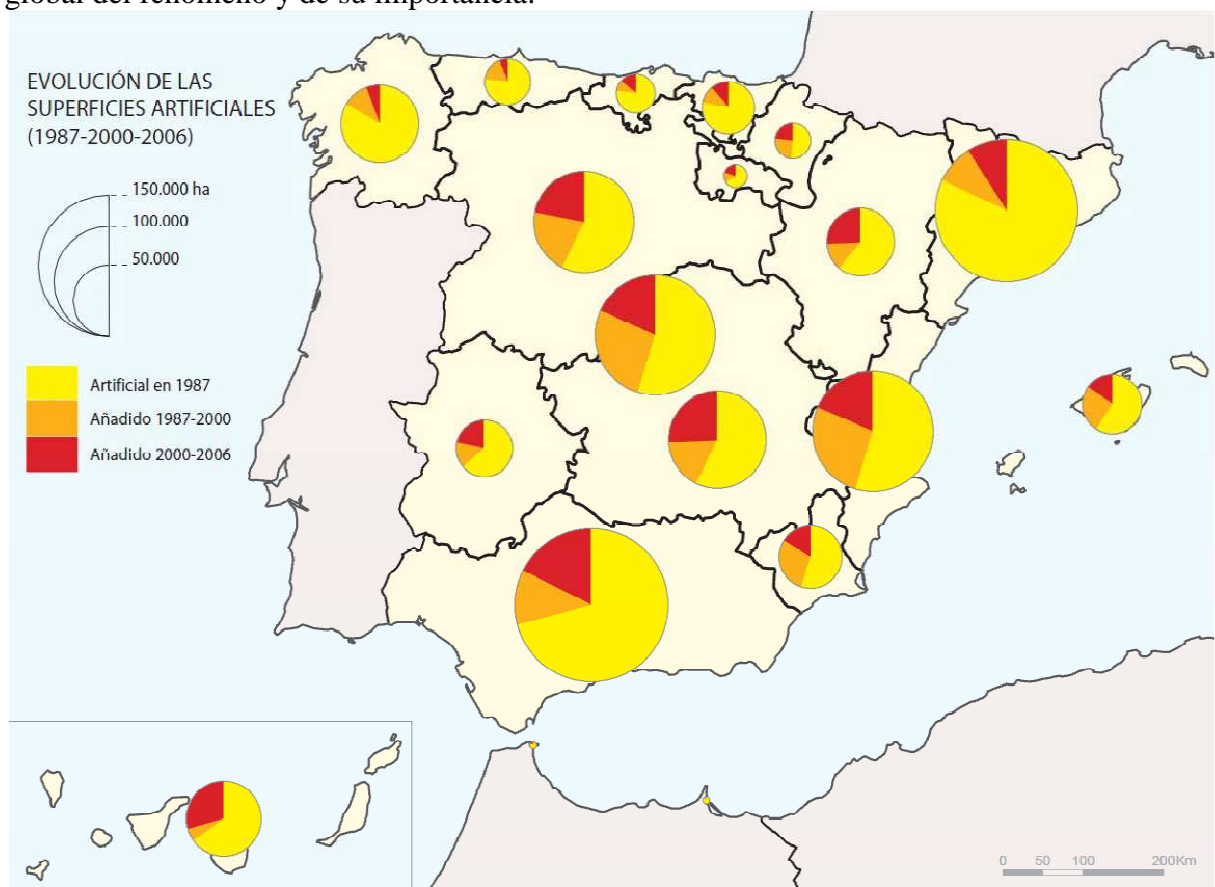


Figura 3: Evolución de las superficies artificiales en las comunidades autónomas de España entre 1987 y 2000

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Observatorio de la Sostenibilidad en España, “Cambios de ocupación del suelo en España; Implicaciones para la sostenibilidad”

El mapa precedente ilustra la evolución de las superficies artificiales en cada comunidad autónoma de España, obtenida por comparación de los bases de datos del programa Corine Land Cover. Fue realizada por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, para la puesta al día de 2006 del Informe sobre los cambios de usos del suelo en España. Poniendo en paralelo el número de hectáreas artificiales con la superficie de cada región, se puede notar que las zonas costeras son las que más han vivido una explosión urbanística. El caso de la capital española también es interesante, porque ilustra que casi la mitad de las superficies artificiales fueron construidas durante el periodo de estudio, es decir 1987-2006. En el caso extremeño, se puede concluir dos cosas importantes:

- Al mirar de este mapa, se puede decir que la Comunidad Autónoma de Extremadura es la que tiene el menor porcentaje de superficies artificiales en España,
- Además, sobre la evolución del proceso de artificialización de los suelos, se puede notar que Extremadura forma parte del grupo de regiones que han vivido una aumentación del fenómeno entre 2000 y 2006, comparando con la evolución entre 1987 y 2000.

Esta última reflexión se encuentra también si miramos a los datos nacionales de superficies artificiales. La figura siguiente ilustra también esta dimensión:

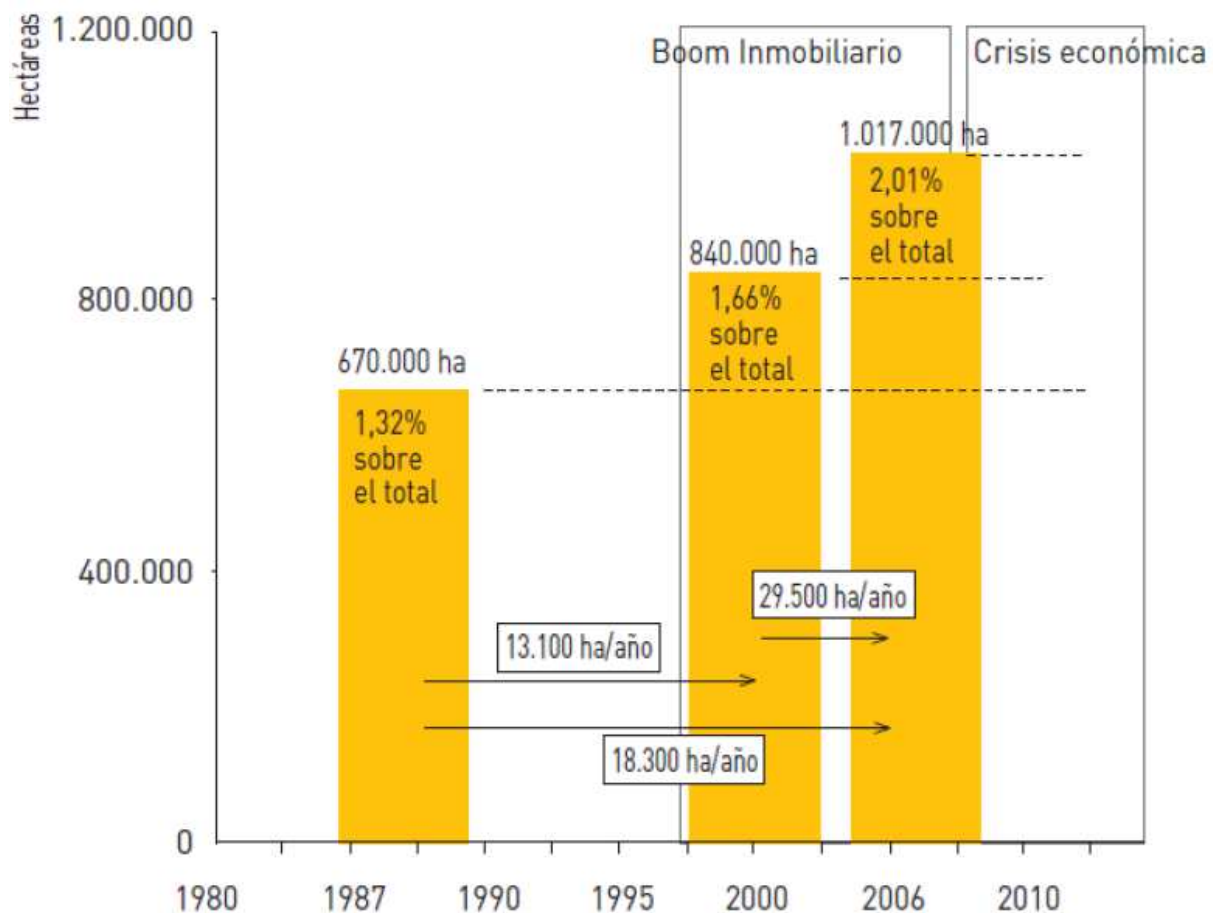


Figura 4: Evolución y ritmo de la artificialización del suelo en España

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Observatorio de la Sostenibilidad en España, "Cambios de ocupación del suelo en España; Implicaciones para la sostenibilidad"

En efecto, mirando a este gráfico extractado de la presentación del doctor Cristina Zamorano Chico² durante el XV Congreso Nacional de las Tecnologías de la Información Geográfica en Madrid los 20 y 21 de septiembre de 2012, ilustra los cambios: se debe notar la aumentación importante del ritmo de artificialización de los suelos, pasando de unos 13 100ha por año entre 1987 y 2000 a unos 29 500 ha por año entre 2000 y 2006. Como lo ilustra esta figura, se trata de un boom inmobiliario que ocurrió al final de los años 1990, pero hay que entender que la razón principal de esta aumentación del proceso de artificialización de los suelos es sobretodo legislativo.

Además, si miramos la naturaleza de los cambios, podemos ver, todavía sobre el mismo autor, se pueden ver los cambios principales que han ocurrido en España, y cuáles son los ámbitos que han participado en el crecimiento de las superficies artificiales, aunque no se ve el peso real de cada ámbito.

CLC. Superficies artificiales Nivel 3	Balance neto % 1987-2006
Tejido urbano continuo	15,7
Tejido urbano discontinuo	47,0
Zonas industriales o comerciales	91,1
Redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados	446,0
Zonas portuarias	31,8
Zonas aeroportuarias	30,5
Zonas de extracción minera	63,9
Escombreras y vertederos	-3,1
Zonas en construcción	326,5
Zonas verdes urbanas	47,9
Instalaciones deportivas y recreativas	213,1

Tabla 1: Balance neto de las diferentes superficies artificiales en España entre 1987 v 2006

Fuente : Ministerio de Medio Ambiente y Observatorio de la Sostenibilidad en España, “Cambios de ocupación del suelo en España; Implicaciones para la sostenibilidad”

Así, se debe notar el peso relativo de la construcción de tejido urbano discontinuo (tipo nueva urbanización), de las zonas industriales o comerciales (tipo “mall” o polígono industrial) y de las infraestructuras de transporte. Este último punto se explica fuertemente por las políticas nacionales que se han desarrollado durante este periodo, con consecuencia la construcción de más de 5.000 nuevos kilómetros de autopistas entre los años 1998 a 2009, es decir, que en torno al 40% (38,81%) de las autopistas españolas se han construido entre 1998 y 2009.³

1.2.2. A escala regional, Extremadura es la región con la menor artificialización

Apoyándose sobre el famoso trabajo del Observatorio de la Sostenibilidad en España realizado sobre los cambios de usos de suelos entre 1987 y 2000, se debe notar que las superficies artificiales representaron solamente unos 0,7% del territorio rural extremeño.

Dos conclusiones avanzadas por el Observatorio de la Sostenibilidad en España son importantes:

La baja densidad de población, la débil estructura urbana y la merma demográfica de un 2,1% en el periodo 1987- 2000 no han sido obstáculo para un crecimiento de superficies artificiales de un 30%, o del parque de vivienda entre 1991 y 2001 de un 22%.

² Responsable de Análisis Territorial y SIG al Observatorio de la Sostenibilidad de España

³ Ministerio de Fomento, mapa de tráfico de 2011

Así se debe notar una diferencia entre el crecimiento del parque de vivienda y de manera general de las superficies artificiales en Extremadura y su ritmo natural de crecimiento demográfico. Además, sobre el tema de las fuentes de artificialización:

Aun habiendo sido relativamente reducido el crecimiento de las superficies artificiales, existen dos hechos destacables en la su evolución: un notable crecimiento de las autovías y autopistas y la tendencia de crecimiento de la estructura urbana laxa, siguiendo el nuevo modelo de ciudad dispersa.

Así, esta conclusión ilustra el peso de la construcción de nuevas urbanizaciones formando parte de lo que se denomina el tejido urbano discontinuo. Para tener una idea general de los cambios que han ocurrido en el ámbito de las superficies artificiales en Extremadura, la tabla siguiente nos da los cambios de cada tipo de suelo artificial (acordándose sobre la nomenclatura Corine Land Cover de 1990):

EXTREMADURA OCUPACIÓN DEL SUELO (Nomenclatura CLC- 1990)	Superficie (ha)		Cambio neto	
	1987	2000	Superficie (ha)	Porcentaje (%)
Tejido urbano continuo	15.668,8	16.188,7	519,9	3,3
Estructura urbana laxa	739,5	1.784,9	1.045,5	141,4
Urbanizaciones exentas y/o ajardinadas	2.578,0	3.174,6	596,6	23,1
Zonas industriales o comerciales	1.727,8	3.600,9	1.873,0	108,4
Autopistas, autovías y terrenos asociados	0,0	2.445,9	2.445,9	100,0
Aeropuertos	412,1	412,1	0,0	0,0
Zonas de extracción minera	1.351,2	2.320,7	969,4	71,7
Zonas en construcción	722,2	54,4	-667,8	-92,5
Instalaciones deportivas y recreativas	107,6	281,6	173,9	161,6
Superficies artificiales	23.307,3	30.477,8	7.170,5	30,7

Tabla 2: Evolución y cambio neto de las superficies artificiales en Extremadura entre 1987 y 2000

Fuente : Ministerio de Medio Ambiente y Observatorio de la Sostenibilidad en España, “Cambios de ocupación del suelo en España; Implicaciones para la sostenibilidad”

Se debe notar el hecho que la estructura urbana laxa presente en Extremadura ha aumentado de unos 141,4% durante el periodo estudiado, aunque las urbanizaciones exentas siguen representando la segunda forma urbana más importante.

Todavía para plantear el contexto sobre los usos del suelo en Extremadura durante las últimas décadas, el grafico siguiente ilustra la distribución de las superficies artificiales en 2000, apoyándose sobre los datos de la tabla precedente:

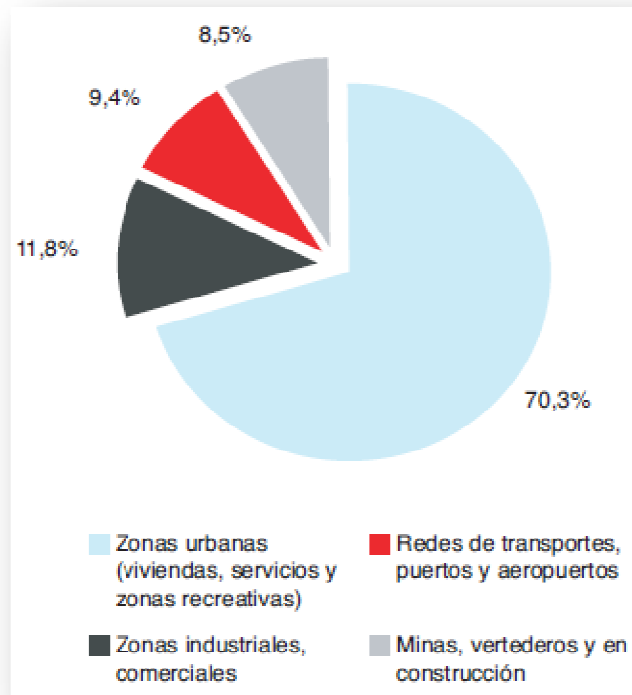


Figura 5: Repartición por uso de las superficies artificiales en Extremadura en 2009

Sobre el tema del origen del suelo artificializado, el gráfico siguiente, todavía realizado con los datos obtenidos por el Observatorio de Sostenibilidad en España, nos ilustra el tema:

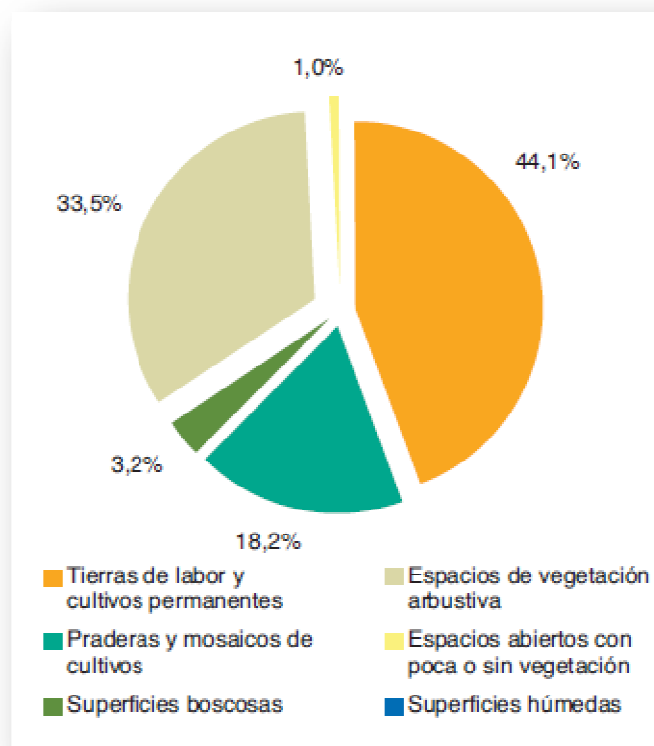


Figura 6: Repartición por tipos del suelo artificializado entre 1987 y 2000 en Extremadura

Fuente : Ministerio de Medio Ambiente y Observatorio de la Sostenibilidad en España, "Cambios de ocupación del suelo en España; Implicaciones para la sostenibilidad"

Hay que notar el hecho que 62,3% de los suelos que han servido como soporte de artificialización fueron suelos de uso agrícola, aunque estos últimos representan solamente 55,5% de los suelos extremeños. Además, hay que notar que, aunque las superficies vegetales (teniendo en cuenta las superficies caracterizadas por el predominio de vegetación arbustiva y/o herbácea) representan unos 42% del territorio, solo unos 33,5% de los suelos soporte de artificialización fueron de este tipo.

Más recientemente, un estudio ha mostrado que la Comunidad Autónoma de Extremadura es el territorio que ha vivido el menor crecimiento urbano de Europa. Como lo explica la periodista Celia Herrera, del periódico Hoy.es:

El estudio, pendiente de algunos flecos para su entrega definitiva, concluye que Extremadura es la región que menos ha crecido urbanísticamente (tanto en pueblos como en infraestructuras) de toda la Unión Europea en los últimos 10 años, concretamente la quinta parte menos que la media nacional, aunque hay que recordar también que Extremadura carece de áreas metropolitanas, a diferencia de otras comunidades autónomas.

Según esta investigación, en este último decenio se han urbanizado 8.200 hectáreas más en la región, gracias al crecimiento de las ciudades más importantes, la ampliación y surgimiento de nuevas zonas industriales, y la construcción de una importante red de autovías, en pleno proceso de desarrollo.

La periodista sigue utilizando números anunciados por el estudio:

De los 41.634 kilómetros cuadrados que ocupa Extremadura, sólo 291 están urbanizados, siendo el desarrollo urbano superior en la provincia de Badajoz que en la de Cáceres al existir dentro de sus límites más poblaciones de cierta entidad y mayor número de polígonos industriales.

En conjunto, apenas el 0,7% de la superficie de Extremadura es de índole urbana y está ocupada por infraestructuras.

Esta cifra es siete veces menos que la que se registra en Cataluña (5%), o 17 veces inferior que la que se encuentra en Madrid (12%). La media en España de territorio urbanizado respecto a su extensión total es del 2,2%, y en Europa, del 5,6%.

En la actualidad, el 62% de los 625 kilómetros lineales de autovía se encuentran en la provincia de Cáceres, pero se estima que en el futuro la red de autovías alcanzará los 1.100 kilómetros en la región cuando estén terminadas todas las nuevas vías autonómicas y estatales previstas.

Sobre el peso de la construcción de infraestructuras extremeñas, podemos notar que la autovía de la Ruta de la Plata fue construida en Extremadura hasta 2008. Sin embargo, como lo explica el autor del estudio, esta autovía no tiene un peso importante en la artificialización de los suelos extremeños, porque la autovía no estaba mucho presente en los datos⁴ utilizados por el estudio.

En el mismo artículo, para calificar el territorio urbano extremeño, la periodista Carmen Herrera explica que:

⁴ Base de datos Corine Land Cover, niveles 1 a 3.

Las poblaciones que más han contribuido al desarrollo urbanístico de Extremadura son, en este orden: Badajoz, Cáceres, Mérida, Don Benito, Plasencia y Almendralejo. Estas ciudades forman, como ha explicado en otras ocasiones el geógrafo Julián Mora, un archipiélago de islas en las que se concentra la población, rodeado de «un mar de encinas».

En el resto del territorio, apenas han crecido las zonas urbanizadas, e incluso hay multitud de pueblos extremeños que sufren regresión demográfica, y están quedando abandonados. La variación de los usos de suelo en estas zonas ha sido mínima en los últimos años.

Sobre la cuestión del cambio de uso de los suelos en Extremadura, se debe también analizar los resultados del trabajo realizado por F.J. Jaraíz, J. Mora y J.A. Gutiérrez en 2012, sobre los cambios de uso del suelo en la Raya Central Ibérica. Los autores definen esta área geográfica como (Jaraíz et al. 2012):

“A pesar de la indefinición del concepto de frontera y su alcance espacial, sobre los que no hay unanimidad ni unicidad en el uso que de los mismos se hace, se ha optado por estudiar los cambios de cobertura de las superficies artificiales en el territorio que comprende a las dos provincias de Extremadura (Cáceres y Badajoz) y a los cinco distritos portugueses fronterizos con la región española (Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora y Beja). Este espacio transfronterizo se ha denominado por diversos autores como Raya Central Ibérica (Cabero et al., 1995-1996; Campesino, 1997, 2007; López et al., 1997; Mora, 1997) y, por lo tanto, ésta es la definición que se emplea en el artículo. No obstante hay que subraya que los límites de este espacio oscilan de unos autores a otros, aunque la esencia territorial perdura en todo ellos.”

(Jaraíz et al. 2012)

El mapa siguiente permite dar una dimensión espacial de las explicaciones anteriores:

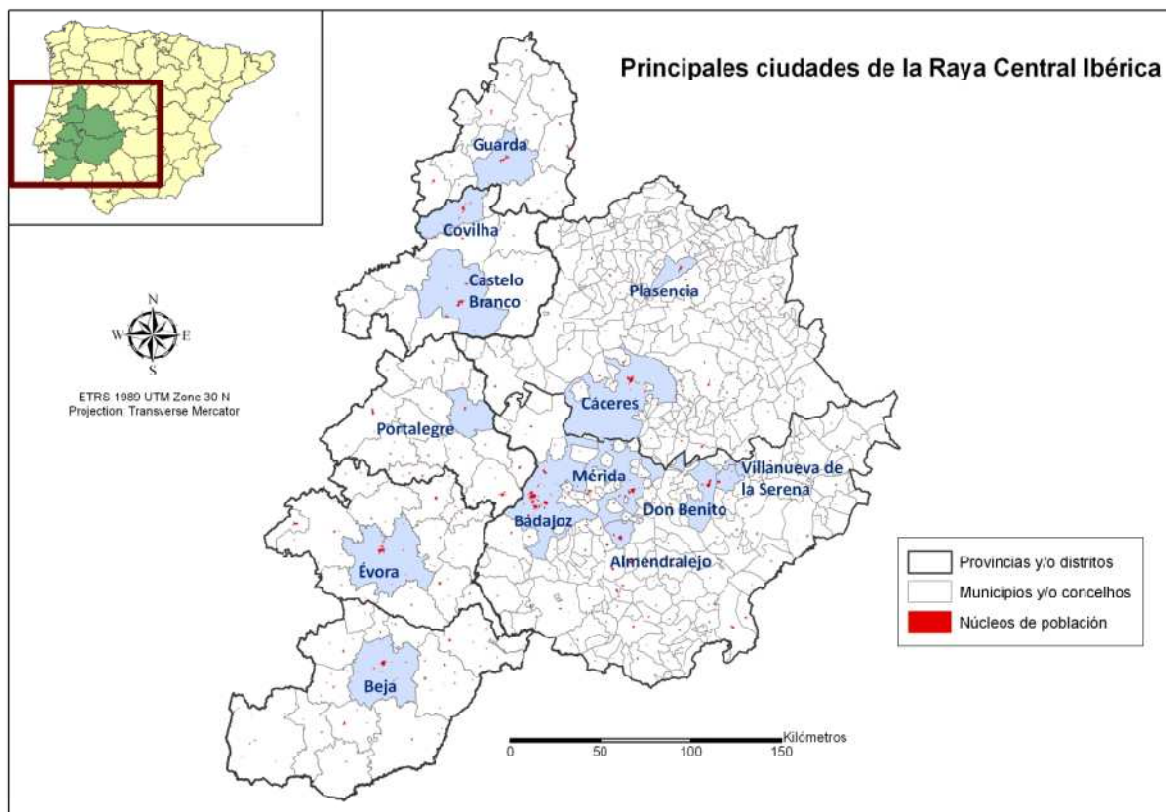


Figura 7: Mapa de las principales ciudades de la Raya Central Ibérica

Fuente: Jaraiz e al. 2012

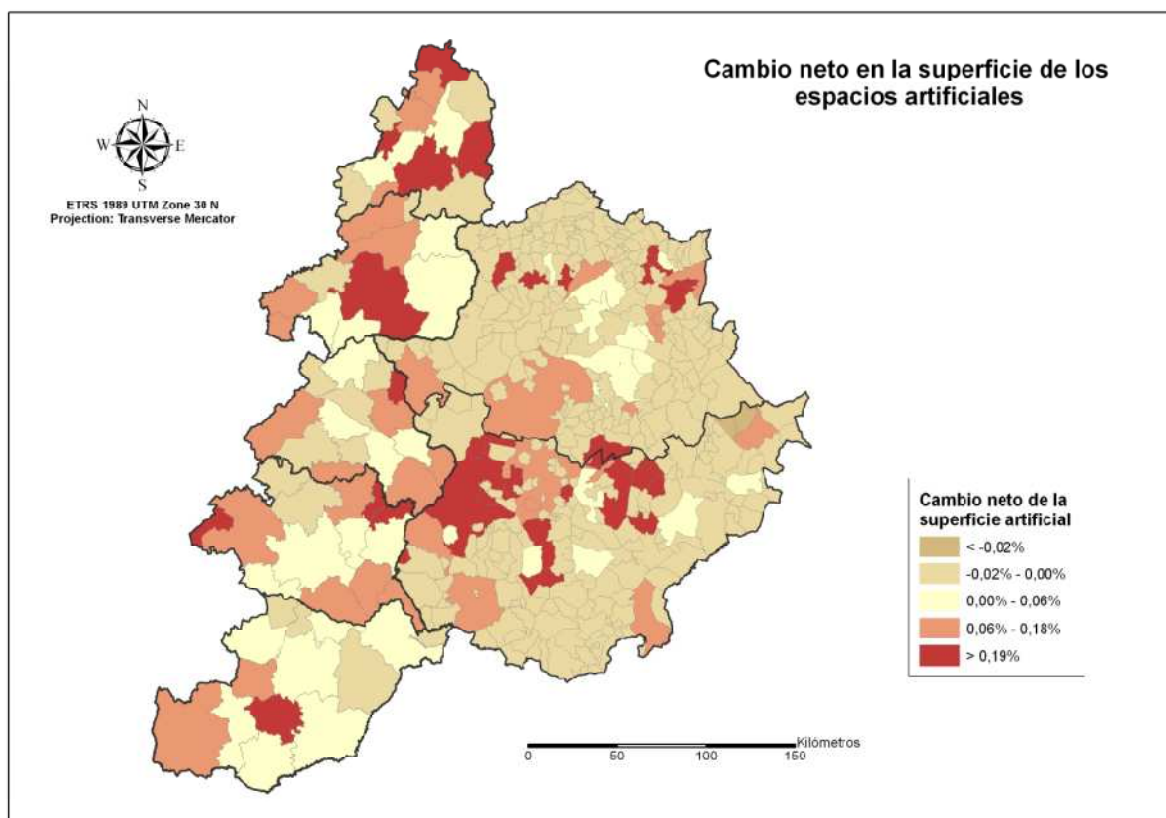


Figura 8: Cambio neto en la superficie de los espacios artificiales en los municipios de la Raya Central Ibérica

Fuente: Jaraiz et al. 2012

Como lo escribieron los autores:

En él se aprecia con total claridad cuáles son los municipios o concelhos en los que las superficies artificiales aumentan en mayor medida, y que por regla general, suelen coincidir con los núcleos más poblados y dinámicos socioeconómicamente hablando. No obstante, hay que subrayar que el crecimiento medio de las superficies artificiales en la Raya Central Ibérica es tan sólo del 0,05%. Este es un porcentaje muy reducido si se tiene en cuenta el valor medio de España (0,47%) y de Portugal (0,79%).

(Jaraíz et al. 2012)

Así, se puede notar que “los municipios extremeños con un cambio neto positivo, si que coinciden más claramente, con los más poblados y desarrollados de la región” (Jaraíz et al. 2012).

Mirando a este hecho, podemos decir que no se trata de una peri-urbanización caracterizada por un crecimiento urbano fuerte en los pueblos vecinos de los núcleos poblacionales, sino de un fenómeno de consolidación de los núcleos principales, con una cierta atracción para el medio urbano.

1.2.3. Recapitulativo de los puntos de interés desarrollados sobre el tema de la expansión urbana en Extremadura

Para poder analizar el presente trabajo en su contexto propio, hay que apropiarse los siguientes puntos:

- La Comunidad Autónoma de Extremadura es una región mayoritariamente rural y agrícola, donde el medio artificializado no tiene un peso importante, y donde no se ha desarrollado demasiado mirando al resto de España.
- Sin embargo, sobre el tema de la artificialización, se nota un aumento mayor entre 2000 y 2006 que durante el periodo 1987-2000.
- El tipo de superficie artificializado presente en Extremadura que tiene el mayor peso es representado por el tejido urbano continuo propio a los núcleos de población de la región.
- Sin embargo, hay que notar la importancia, en peso, de las urbanizaciones exentas, de las zonas industriales o comerciales, y de las zonas de extracción minera.
- Mirando a la reciente evolución, hay que notar el peso de los grandes proyectos de infraestructuras viarias recientemente construidas, y él de las zonas comerciales o industriales que se han también construido.
- Sobre el tema del consumo de tierras con fin de artificialización, se debe notar que la principal fuente suele ser el medio agrícola, aunque las tierras llamadas como vegetales también forman parte de una segunda fuente importante. Los espacios forestales no parecen ser implicados.
- Por fin, hay que notar que la artificialización de las tierras ocurre en los principales núcleos poblacionales de Extremadura, y que no ocurre un fenómeno muy importante de peri-urbanización en los pueblos cerca de los polos urbanos.

1.3. Claves de comprensión sobre el sistema institucional español

1.3.1. La legislación estatal sobre la gestión de los usos del suelo y su impacto histórico

Después de 1956 hasta hoy en día se han sucedido cinco diferentes leyes estatales del Suelo en España. Hay que notar que estas leyes, hoy en día, después de la creación de las Comunidades Autónomas por el artículo II de la Constitución española de 1978, tiene un papel de soporte y de orientación para la elaboración de las leyes autonómicas del Suelo de cada región española. En efecto, las comunidades autónomas tienen competencias exclusivas en materia de Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda.

El análisis de las diferentes leyes estatales permite de determinar los diferentes corrientes que se han sucedido frente a la cuestión de la gestión de los usos del suelo y de su clasificación.

1.3.1.1. La ley del suelo de 1956

La primera Ley del suelo española (la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, o LS56) fue definitivamente adoptada el 12 de mayo de 1956.

Para entenderla, se debe analizarla en su contexto político y económico. Así, esta ley fue adoptada en 1956, es decir durante el régimen dictatorial del franquismo, en un estado que todavía no había conocido el sistema político-territorial del federalismo y de las comunidades asociadas. Además, esta ley fue adoptada durante un periodo que hoy en día calificamos como el fin de la fase industrial de España, caracterizado por una aceleración de la industrialización en el entorno de las ciudades de mayor tamaño y del proceso de urbanización asociado. Podemos apuntar seis factores que han influido el desarrollo industrial y territorial⁵ durante esta época:

- El modelo desarrollista a ultranza de la industrialización se basó en las economías de aglomeración lo que explica una concentración del desarrollo en unos pocos numerosos centros que se habían desarrollado al principio del siglo XX (Madrid, Barcelona, etc.).
- Se produjo un acelerado del éxodo rural durante estos años. Ha resultado una llegada de unos millones de inmigrantes en las principales ciudades españolas, dando lugar a un crecimiento urbano brutal y difícilmente controlable que fue la fuente de una fuerte especulación y de importantes problemas urbanísticos.
- La dictadura de Franco⁶ estaba basada en una lógica centralista, favoreciendo la localización de la industria y de los servicios en la capital, Madrid.
- Estos años fueron también caracterizados por el primero desarrollo de una política turística basada sobre un modelo de turismo de masas vendiendo “el sol y las playas”. Resultó la creación de núcleos urbanos litorales en la costa mediterránea sobre todo.
- Aparecieron también durante estos quince años los primeros proyectos de desarrollo industrial fuera del núcleo urbano madrileño, y así las ciudades del noreste del país desarrollaron una economía industrial (Barcelona, Valencia, Zaragoza, etc.).

⁵ Estos seis agentes están explicado en un documento-recurso educativo publicado por la universidad de Aragón. <http://geopress.educa.aragon.es/WebgeoNEW/preguntasPAU6/urbanizacion.pdf>

⁶ Del 1 de abril de 1939 hasta el 20 de noviembre de 1975.

- Por fin, es durante estos años que se vio las primeras marcas de fuerte desequilibrio a la escala del país, que dio lugar a las primeras políticas de ordenación del territorio y a los primeros planos de desarrollo, y polos de desarrollo.

En consecuencia del conjunto de factores y acciones, los poderes públicos han visto una aumentación de los casos de infravivienda y de desequilibrios territoriales entre las ciudades por un lado, y dentro de las ciudades por otro lado.

Así, la Ley del Suelo de 1956 había como objetivo principal la regulación de los suelos para anticipar los fenómenos demográficos de los años siguientes, como se puede ver en el prologo de la misma ley:

La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrado desarrollo en los que armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran actividad económico-social.

LS56. Prologo.

De este eje central, esta ley ha desarrollado el primer instrumento legal sobre la cuestión de un sistema de planeamiento para todo el territorio nacional. Además, y sobre todo, lo que tenemos que notar es la persistencia de unos aspectos de esta primera Ley del Suelo en las leyes del siglo siguiente. En efecto, fue la ley de 1956 que ha creado el Plan General de Ordenación Urbana, instrumento que, aunque ha cambiado en algunos aspectos, está todavía de actualidad. Fue creado para contribuir a la resolución de algunos problemas presentados en el prologo de la Ley del Suelo de 1956:

La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir a precios de justa estimación.[...] Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación, en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no se hace imposible demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables.

La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos. La falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para las vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización y por ultimo atribuido justamente a los propietarios.

LS56. Prologo.

Así que para intentar resolver los problemas ligados al desarrollo urbanístico, la ley del suelo de 1956 en su segundo título “Régimen urbanístico del suelo” definió tres tipos de suelo⁷ para realizar proyecciones espaciales del desarrollo a medio plazo de los núcleos urbanos importantes:

⁷ Esta clasificación del suelo solía ser la de los municipios que tenían un Plan General, como por ejemplo todas las capitales provinciales como Cáceres, que tenían que establecer por ley. En los otros casos, solo se hablaba de suelo urbano y rústico.

- El **suelo urbano**, como suelo usado característico del casco de la ciudad, que representa los “sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable del polígono” (LS56, art. 12), y por los cuales se debe establecer un Plan de Reforma Interior, para conseguir una mejor cualidad de los edificios.
- El **suelo de reserva urbana**, que solía ser el área entre el casco y el perímetro urbano definido por el Plan General, representa los suelos que serán objeto de los proyectos y planes de extensión.
- El **suelo rústico**, definido por el artículo 65 como el que no “fuera incluíble en ninguno de los artículos precedentes”. Sin embargo, se podía construir dos tipos de edificios: los de uso agrícola o ganadera, con proporción de un metro cubico por cinco metros cuadrados de terreno, y los de uso social vinculados a la población rural.

Además, esta ley trató también el tema de la propiedad, tema fundamental en la gestión de los usos de los suelos. Así, la idea desarrollada durante los estudios de propuestas sobre el contenido de la primera ley del suelo de 1956, se había pensado un sistema de propiedad absolutamente pública mediante un programa intenso de expropiación de la propiedad individual, permitiendo a los poderes públicos de realizar las operaciones de urbanizaciones en adecuación con sus programas para vender después los terrenos equipados. Pero, “*la solución sin embargo no [fue] viable en España. [Requería] fondos extraordinariamente cuantiosos que no [podían] ser desviados de otros objetivos nacionales, y [causaba] grandes quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada*” (LS56. Prologo). Así, como lo ha escrito Ángela Matesanz Parellada en su estudio del concepto del suelo en la legislación española:

Entendiendo esta solución como algo poco viable, la ley confiaba en las valoraciones, que establecían precios bien definidos del suelo, para evitar el aumento de las plusvalías y combatir así la especulación. Con un sistema heredado del inglés, la ley distingue cuatro valores del suelo: inicial, expectante, urbanístico y comercial.

MATESANZ, 2009, Pág. 21

El valor inicial era el correspondiente al suelo rustico; el valor expectante al aumento de la plusvalía por su cambio de situación; el urbanístico correspondía al coste de la edificación; y el valor comercial hacía referencia a la oferta y la demanda. Así, no se ha quitado la propiedad del suelo a los privados, sino que los poderes públicos han intentado crear un sistema de valoración permitiendo una igualdad entre los propietarios de terrenos dentro de cada clasificación.

Sin embargo, poniendo el Plan General al centro del sistema de planeamiento, podemos notar que las tres clasificaciones del suelo no tenían unas fuertes implicaciones concretas en materia de obligaciones o deberes. Solo el suelo rustico, al contrario de los dos otros, implicaba la defensa del suelo por sus propiedades productivas por un lado, y como reserva por la protección de los paisajes y del entorno natural por otro lado.

Para concluir sobre el sistema impulsado por la Ley del Suelo de 1956, lo más importante que ha tenido unas implicaciones muy importantes en el desarrollo de las leyes siguientes, era las desigualdades que han aparecido entre los propietarios, al contrario de las esperanzas que han motivado el sistema. Así, se puede notar que, como lo explica Matesanz, (MATESANZ, 2009, Pág. 22):

El Plan General es por tanto el que decide que se puede hacer o no, y por tanto que valor tienen cada uno de los suelos. El problema de este sistema era la desigualdad que generaba entre unos y otros propietarios [...]

En efecto, dos propietarios podían ver diferencias importantes entre los precios sus terrenos vecinos frente a la clasificación fijada en el Plan General. Eso ha también impulsado unos fenómenos de corrupción y de conflictos de interés entre los poderes públicos y los propietarios.

Por fin, fijándonos sobre el tema de la expansión urbanística, se debe notar que dos factores han impulsado la urbanización de nuevos suelos periurbanos. El primero fue la clasificación utilizada en los Planes Generales y propuesta por la Ley del Suelo de 1956, que concretamente clasificaba en suelo de reserva las áreas que correspondían físicamente al suelo rustico destinado al crecimiento de la ciudad. El segundo factor importante fue el sistema de valor de suelo. En efecto, porque “*las plusvalías son el motor del desarrollo urbanístico español del momento*” (MATESANZ, 2009, Pág. 22), el sistema retenido fue el que ponía como protagonista de mayor importancia el propietario, permitiéndole de edificar a cambio del cumplimiento de una serie de deberes ligados a la urbanización, y así fomentar una dinámica de urbanización con motivo de obtener las plusvalías. Así, el Estado ha dejado la posibilidad de ser uno de los protagonistas del desarrollo urbanístico por motivos económicos, frente a la necesidad de crear cada vez más equipamientos frente a los nuevos crecimientos. Se puede también concluir con las palabras de Matesanz, (MATESANZ, 2009, Pág. 22):

Esta ley, considerada por muchos de ensanche, centra las limitaciones en suelo rustico, correspondiente a lo físico, al soporte de la agricultura y ganadería que aun suponían un factor importante para la economía, mientras que deja actuar con más libertad en un suelo, el de reserva, con cualidades físicas rusticas y valor urbano, que utiliza como plusvalía para financiar el desarrollo. El suelo urbano, solo considerado en las zonas aun por consolidar, apenas tiene cabida en la ley por ser el ya terminado, el soporte de la vida urbana y por no generar a penas plusvalías.

MATESANZ, 2009.

La primera Ley del Suelo de 1956 ha también cambiado la manera de aprovechar del derecho de la propiedad, impulsando un nuevo paradigma basado sobre dos puntos, como lo explica Josep Roca Cladera en una publicación (Roca, 2007):

“la LS 56 [Ley del Suelo de 1956] dio un paso de gigante en la publicación del urbanismo al establecer la plena disposición de la colectividad sobre el uso del suelo por medio del planeamiento urbanístico. La ordenación urbana, al establecer el uso y destino del espacio, consagraría, así, el predominio del interés general, subordinando el interés particular al servicio de la colectividad.”

De otro lado, explica también que:

Sin embargo la LS 56 no llevó hasta las últimas consecuencias ese proceso publicador. No sólo mantuvo la propiedad privada del suelo, sino que la potenció hasta extremos inauditos al concederle el monopolio del aprovechamiento urbanístico

generado por los planes. La LS 56 estableció una especie de compromiso histórico entre la sociedad y la propiedad.

Así resume este nuevo paradigma:

Por una parte impuso la plena soberanía del interés público por medio de la acción colectiva del planeamiento. De esta manera el Plan decidiría de forma omnímoda el uso del suelo por medio de las técnicas de la clasificación y la calificación. Pero por otra concedió en exclusiva a la propiedad del suelo el derecho al desarrollo urbano, atribuyendo a la misma la responsabilidad de “hacer ciudad” (la urbanización), así como el monopolio al uso y disfrute de los beneficios del desarrollo urbano (el aprovechamiento urbanístico generado por los planes).

Estamos en presencia de una doble visión del derecho del suelo, por un lado como derecho formando parte del deber de “hacer ciudad” (lo que se califica de “función social”), y por otro lado “*garantiz[ando] el derecho a apropiarse de forma exclusiva del aprovechamiento urbanístico que la colectividad había generado por medio de los planes*” (Roca, 2007). Así se favorece la realización privada de las operaciones urbanísticas por los propietarios de terrenos clasificados por las administraciones municipales.

En conclusión, podemos decir que esta primera Ley del Suelo aprobada por el régimen franquista tenía como eje central la regulación del uso del suelo basada sobre un sistema en tres tipos de suelo, y un actor principal de procedencia privada. Así, podemos decir que en 1956 han nacido los fundamentos de la visión liberalista desarrollada unas décadas después. El principal factor explotado para asegurar una expansión urbana capaz de integrar los flujos de población fue la motivación pecuniaria fomentada en el mundo privado, juntado al nacimiento de la dimensión de función social del desarrollo urbanístico.

1.3.1.2. La reforma de 1975

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (o Ley del Suelo) de mayo de 1975 fue adoptada en un contexto políticamente y económicamente perturbado: por un lado, la dictadura había empezado a mostrar señales de debilidad frente a su dirigente, y por otro lado la crisis de 1973 había dejado la economía española en una situación complicada. Así que se debe mirar al prólogo de la nueva ley para entender la evolución que ha ocurrido en el plan urbanístico durante los veinte años que habían seguido la primera ley:

El examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano, se caracteriza en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades.

LS75; Prologo.

Se debe notar también las primeras grandes políticas turísticas y económicas que se habían desarrollado durante los años 1960, frente a la llegada en España del liberalismo. Además, estos años fueron marcados por la creciente aparición de la preocupación por el medio ambiente en el escenario internacional, que ha tenido repercusiones sobre la escala local.

Frente a todos estos nuevos componentes y a la reciente evolución de las ciudades, fue aceptado que se necesitaba una nueva ley estatal sobre el uso del suelo y la ordenación urbana. Como lo redacta Ángela Matesanz Parellada, (Matesanz, 2009, pág. 24):

Aunque desde algunos sectores se defendía que el problema de la Ley del suelo de 1956 había sido la falta de cumplimiento, la necesidad de un planeamiento más dinámico y menos terminado de antemano cobraba fuerza por la influencia de la legislación internacional, como la francesa Loi d’Orientation Foncier de 1967 o la Town and Country Act inglesa de 1968.

MATESANZ, 2009.

Por eso, se ha empezado en 1972 la redacción de la nueva ley del suelo, apoyándose sobre debates entre profesionales y coloques. Esta ley fue aprobada en mayo de 1975, y después su Texto Refundido fue aprobado en 1976 ya dentro el régimen democrático.

Los cambios que han ocurrido entre la Ley del Suelo de 1956 y la de 1975 se explican por los nuevos problemas que han surgido durante los 20 años de aplicación de la primera ley, problemas sintetizados en el prologo de la nueva ley:

Entre las causas de la situación urbanística española susceptibles de tratamiento con medidas legislativas, destacan fundamentalmente las siguientes:

- *Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, [...] como documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el ano horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización [...]*
- *La indisciplina urbanística, que ha encontrado en la inadaptación de los Planes a las necesidades cambiantes [...]*
- *La inadecuación de las estructuras administrativas y de los mecanismos de coordinación y tutela entre las distintas administraciones interesadas, [...]*
- *El uso abusivo de las normas sobre el fomento de la edificación,*
- *Desde el punto de vista de la política urbanística, el condicionante fundamental de la oferta de suelo y su precio excesivo lo constituye la escasez de suelo urbanizado.*
-

LS75; Prologo.

Para intentar modificar el proceso y ofrecer un planeamiento menos estático, uno de los cambios ha sido una modificación de la clasificación de los suelos en los Planes Generales. Así, la ley de 1975 propuso un cambio fundamental en lo que antes se llamaba el suelo de reserva urbana, así que en la definición de cada tipo, proponiendo el esquema de clasificación siguiente:

- El **suelo urbano**, como aquel que contara con “acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministros de energía eléctrica” (TRL76) o que estuviera situado entre áreas consolidadas por la edificación de dos terceras partes de superficie.

Sobre los deberes de los propietarios en zona de suelo urbano, “*eran similares, aunque se especificaban con más detalle, [y]amentaban las posibles cesiones para dotaciones (viales, parques, jardines y centros de educación)*” (MATESANZ, 2009, pág.26).

- El **suelo urbanizable**, como el suelo declarado apto para ser urbanizado por el Plan General. La diferencia con la antigua ley es la diferenciación del suelo urbanizable en dos categorías. El suelo urbanizable **programado**, como el que debe ser urbanizado dentro de los primeros años, con el fin de anticipar las necesidades propias a las viviendas (abastecimiento, redes, etcétera). El segundo tipo es el suelo urbanizable **no programado**. Esta figura fue creada para responder a la demanda de flexibilidad que se buscaba desde los sectores públicos. Representa “el suelo que puede ser objeto de urbanización” (TRLS76; artículo 80). El Plan General únicamente definía que suelo era clasificado como urbanizable no programado y que usos eran incompatibles en el.

Sobre los deberes de los propietarios, podemos notar la aparición para los propietarios situados en zona clasificada con suelo urbanizable programado, de la obligación de cesión gratuita de un 10% del terreno para incorporarlo en el Patrimonio Municipal del Suelo, es decir la propiedad de todo el suelo público por el municipio.

- El suelo **no urbanizable**. Aunque sigue en su definición la idea que representa “el resto”, en la nueva ley se nota la aparición de la idea de protección, distinguiendo así el suelo no urbanizable común y el protegido, que incluye nuevamente la noción de suelo, fauna, flora y paisaje. Sin embargo se puede notar que mirando al artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, la protección se reducía a la imposibilidad de dedicar los suelos a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza.

Sobre la cuestión del valor del suelo, la ley de 1975 representa un cambio importante: propuso un cambio pasando de los cuatro valores diferentes a un sistema de dos valores. Así, había el valor llamado inicial era el del suelo no urbanizable, mirando al rendimiento de las explotaciones por ejemplo, y el valor urbanístico para los suelos urbanos y urbanizables programados.

Para cualificar esta ley, algunos autores como De Terán hablaron de un buen ejemplo de “manifestación de sumisión del estado a los intereses del capitalismo monopolista” (DE TERÁN, 1978), para expresar su reprobación frente a una ley favoreciendo todavía más la iniciativa privada. Así, para tener una visión general de los impactos de la ley de 1975, podemos referirnos a las palabras de Matesanz, (MATESANZ, 2009 pág. 29):

El suelo urbanizable, centro de la ley y base del desarrollo, era el de la extensión prevista a corto plazo y planificada temporal y económicamente. Este suelo, por su correspondiente valoración y aprovechamiento medio, y gracias a los sistemas de incorporación de capital y promotores privados que fomentaban la creación de beneficios de los que participa también la Administración, aproximaba su posición cada vez más a la de bien financiero. Empieza a perder su componente física. El caso del suelo urbanizable no programado se convierte en el suelo deseado, porque su adquisición por un precio similar al valor inicial del suelo no urbanizable, se verá multiplicada.

En conclusión, lo que hay que recordar sobre la segunda Ley del Suelo es la aparición de la doble dimensión del Suelo Urbanizable, todavía utilizado como base del desarrollo urbana por un lado, y que ya se ha creado la dimensión de flexibilidad de la urbanización frente a la demanda privada. Además, se debe notar contradicción sobre la cual la Ley del Suelo de 1975 se basaba: por un lado se puede ver la aparición de una cierta preocupación para el recurso ambiental que representa el suelo, y por otro lado, la creación de la clase de Suelo Urbanizable No Programado aumenta la visión del suelo como recurso financiero, aumentando los deseos de creación de plusvalía por los promotores privados.

1.3.1.3. *La Ley del Suelo de 1990*

El 25 de julio de 1990 salió una nueva reforma de la Ley sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (la LS90), aprobada por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 26 de junio de 1992 (el TRS92).

Se debe notar que durante los años siguiente la ley del Suelo de 1975, han ocurrido muchos cambios fundamentales, poniendo la ley en situación de ley obsoleta. Así, tenemos que tener en cuenta la ratificación de la Constitución Española en diciembre de 1978. En su artículo 47, la constitución relacionó directamente la posible calidad de vida digna con el urbanismo, y más precisamente con la vivienda. Sobre eso, como lo ha notificado el autor Menéndez:

La perspectiva que en este artículo adopta el constituyente merece un comentario, porque aunque el suelo sea soporte de todo tipo de actividades productivas, su utilización racional se vincula primaria y específicamente a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Menéndez, 1996

Tenemos también que notar que esta ley fue propuesta unos años después el boom inmobiliario que ocurrió en 1986.

Sobre la clasificación del suelo, esta ley se ha apoyado sobre el esquema de la ley de 1975, sin cambios importantes. Solo podemos decir que ha juntado el suelo urbano con el suelo urbanizable programado en la única denominación de suelo urbano.

La principal modificación que ha aportado esta ley fue la sobre el estatuto de la propiedad, que ha dado lugar a una controversia importante. En efecto, se proponía de relacionar directamente los deberes del propietario con sus facultades. Así, como lo explica Matesanz en su artículo:

En caso de no cumplir los deberes se sancionaba o privaba de parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente. Esto suponía un gran cambio por moverse en el límite entre la función pública, recogida en la Constitución, y la propiedad privada, tan protegida.

MATESANZ, 2009, pág.33

Al final, en 1997, el Tribunal Superior de Justicia declaró inconstitucionales sus dos terceras partes por cuestiones competenciales, la principal crítica era la ya enunciada modificación en el estatuto de la propiedad.

En efecto, podemos decir, citando Matesanz, “*el intento, acertado o no, de regular más estrechamente la propiedad y el propio proceso del planeamiento en un momento en el que la libre competencia determinada por Europa y la liberalización en todos los sectores determinada por el contexto político económico global, no fue bien acogido*” (MATESANZ, 2009, pág.36).

En conclusión, podemos ver esta reforma de la Ley del Suelo como una tentativa del estado de recoger una parte del poder sobre la cuestión del aprovechamiento urbanístico de los suelos, y así intentar de volver a un sistema de regulación bien por el planeamiento, y bien por un mayor control sobre las actividades desarrollistas del mundo privado. Se puede entender la fuerte contestación que nació dentro de este último, frente a un estado que intentó de dar la vuelta sobre el tema, después de 35 años de progresivo de desempeño.

1.3.1.4. La reforma de 1998, marco de la liberalización del suelo

La ley 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del suelo y valorizaciones (o LS98) fue realizada durante un contexto de conflicto sobre el tema de las competencias autónomas. Así, un informe realizado por el Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo en 1993 explicó que:

El problema en España es un problema de forma de intervención. El problema en España es que en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir decidir a los propietarios el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo.

Informe del *Tribunal de Defensa de la Competencia* sobre el mercado del suelo, 1993.

Además, durante los años 90, unos autores como Javier García-Bellido, empezaron a hablar de un necesario cambio de sistema. Para él, el sistema planteado con la Ley del Suelo de 1956 es un sistema antiguo nuevamente pensado:

“Si la mejor novela de caballerías de la Edad Media europea fue El Quijote, escrito en pleno Barroco, la mejor ley urbanística del siglo XIX es la Ley del Suelo española escrita en el postrer decenio del siglo XX.”

(García-Bellido, 1993, pág.176)

Así, el nuevo paradigma trata de pasar del sistema basado sobre la función social de la propiedad a un sistema valorizando la propiedad “desagregada” (García-Bellido, 1989). Se trata de “*sacar de las manos muertas de los propietarios del suelo el derecho de desarrollo urbano, permitiendo la entrada en ese mercado, hasta ahora restringido, a la libertad de empresa. La liberalización más completa de cuantas hayan sido imaginadas: la posibilidad de urbanizar y edificar en suelo ajeno.*” (Roca, 2007).

Al final, se puede encontrar este paradigma basado sobre la liberalización de los suelos en la última Ley del Suelo de 1998, que establece en su Exposición de Motivos que:

“(…) el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que -(...)- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. Esto supuesto, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca

y accede a su propiedad -(...)-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.”

Esta ley propuso unas nuevas clases de suelo, apoyándose sobre los sistemas antiguos:

- **El suelo urbano, consolidado y no consolidado**, que se puede identificar como el suelo usado por un lado y él para usar por otro lado. Aunque cada Comunidad Autónoma tenía que definir más precisamente en su propia ley relativa con el uso del suelo, se puede notar que esta clase de suelo acoge los suelos urbanos consolidados, los en áreas urbanizadas por dos terceras de su superficie, o los que iban a verse consolidados por el planeamiento.
- **El suelo urbanizable delimitado y no delimitado**, que, como novedad, tenía el carácter residual que tenía el suelo rustico en la ley de 1956. Eso fue el cambio mayor de esta ley, que algunos autores han visto como el hecho de poner casi la totalidad del territorio dentro de los posibles desarrollos urbanos.

Por ejemplo, podemos citar la observación del autor Pereales: *“Sin duda, el Proyecto alentaba un principio liberalizador tendente a propiciar que el planeamiento no limitara innecesariamente el suelo urbanizable”* (PEREALES, 1997).

- **El suelo no urbanizable**, como suelo protegido. Porque el suelo urbanizable se ha visto dado del carácter residual, ha sido necesario de definir concretamente el suelo no urbanizable. Así, se definió como protegido por “sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales; por su especial valor productivo (agrícola, forestal o ganadero)” y los que “se consideren inadecuados para el desarrollo urbano” (LS98; art. 9). Además, fue necesario de definir la posibilidad de actuar la urbanización de este tipo de suelo por unos proyectos de interés público.

La Ley del Suelo de 1998 también ha cambiado el sistema de valoración del suelo, suprimiendo el sistema anterior, para intentar alcanzar valores más correspondientes con el mercado, lo que se puede entender en un contexto de ley liberalizadora, aunque se podía también ver este punto como una puerta abierta a la especulación.

Para entender los impactos producidos por esta ley, citaremos por un lado Matesanz:

Los años posteriores a la aplicación de esta ley, resultado de estas políticas de máxima liberalización del valor, la cantidad, la gestión, etc. de suelo, desembocaron en el más largo periodo de crecimiento sostenido, tanto económico como urbanístico, conocido hasta entonces. Los precios, en contra de todas las justificaciones enunciadas para la liberalización y la flexibilización del sistema, no pararon de subir tanto para el suelo como para la vivienda. La solución a ello era seguir liberalizando.

MATESANZ, 2009, pág.41

En conclusión, mirando a la iniciativa estatal de 1990, podemos ver esta nueva Ley del Suelo como una respuesta del los pro-desarrollo urbanístico, que han cambiado en menos de una década la visión del aprovechamiento del suelo, dando lugar a una nueva ley que fomentaba todavía más la libre gestión urbanística siguiente los mercados y las iniciativas privadas. Además, hay que notar el papel importante de la clasificación del suelo en Suelo Urbanizable No Delimitado, que ha abierto la puerta al desarrollo masivo de las nuevas urbanizaciones y ha fijado la visión del suelo como bien financiero: todo espacio que no tiene un valor ambiental demostrado puede verse clasificado como suelo potencialmente urbanizable.

1.3.1.5. 2.3.1.5 La última Ley del Suelo de 2007

La Ley de Suelo, de 28 de marzo de 2007, aprobada por el Real Decreto Legislativo de 20 de junio de 2008 fue realizada en un contexto de pre-crisis económica mundial por la cual ya se veía unos indicadores, y en un contexto de caída del boom inmobiliario que mantenía la economía española.

Aparecen nuevas nociones de ecología y sostenibilidad en la visión de lo que es el suelo, como podemos leerlo en la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1998:

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.

LS07; Exposición de motivos.

La primera importante modificación es terminológica. Se deja de hablar de clases de suelo para empezar a hablar de **situaciones básicas del suelo**. La segunda modificación mayor es la supresión de la utilización de la expresión urbanizable. Así, se distinguen dos situaciones del suelo, que dependen de si el suelo está transformado o no.

- **El suelo urbanizado**, que se define como “integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población”, incluyendo así los núcleos de población rurales. Podemos notar la importancia de las Actuaciones de Transformación Urbanística, que pueden tener por objeto reformar o renovar la urbanización. Sobre el tema de los deberes del propietario, apenas se definen deberes para los propietarios del suelo urbanizado, más que los de su conservación, rehabilitación y mejora y cumplimiento de los plazos en la edificación (LS07; artículo 9).
- **El suelo rural**, que incluye el suelo protegido y él antiguamente denominado urbanizable. Así, el suelo rural recoge en una cierta medida su carácter residual, compilando el suelo protegido y él que “los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado”

(LS07, artículo 13). Se puede notar la definitiva desaparición de la noción de reserva de suelo.

La ley de 2007 ha también incluido otro cambio mayor sobre el tema de la valoración del suelo. Así, se han separado de una manera clara el valor del suelo rural y el del suelo urbano, intentando de excluir las posibilidades de especulación por cambio de situación. En efecto, como lo explica Matesanz en su artículo:

Se sigue teniendo en cuenta el valor de mercado, pero derivado de su verdadera situación. Se retrasa de esta forma la inclusión de plusvalías hasta la finalización de las obras. El valor del rural se fija en todo caso, este en una situación de protección o de futura urbanización, según la renta potencial o real de la explotación, es decir, en función de su valor agrícola, pudiéndose corregir al alza hasta el doble según su accesibilidad y proximidad a núcleos de población. Por tanto, el valor del suelo rural sujeto a un proceso de transformación se verá influido por el grado de urbanización, mientras que el suelo urbanizado determinara su valor según su grado de edificación, además de las circunstancias ya mencionadas para el suelo rural.

MATESANZ, 2009, pág.46

En conclusión, se puede decir sobre esta última ley todavía en vigor que ha integrado unas dimensiones ambientales impuestas por la Unión Europea en su prologo y algunos de sus artículos, y que ha puesto al día unos cambios interesantes frente a la búsqueda de una sostenibilidad pero que sigue ser una ley para el crecimiento, y por eso, frente a la situación de la construcción hoy en día en España que se ha casi parado después de la crisis económica de 2008, se puede suponer que se necesita una nueva reforma más en adecuación con la situación actual española. Frente a las nuevas situaciones del suelo propuestas en esta ley, podemos notar que el suelo urbanizado corresponde al suelo ya construido, y que el rural corresponde al suelo por un lado al suelo como recurso natural, y por otro lado como un bien financiero soporte de futuras actividades, lo que crea una cierta ambigüedad sobre el límite entre protección y destrucción.

1.3.1.6. Comparación y resumen sobre la evolución histórica de las leyes estatales del Suelo

La tabla siguiente representa las principales evoluciones que han ocurrido entre la primera y la última Ley del Suelo estatal, mirando el tipo de clasificación del suelo, el sistema de valoración, y el actor principal en el proceso de urbanificación, para poder definir cuáles fueron las leyes de ruptura o de seguimiento.

Ley	Tipo de clasificación del suelo elegido <i>* : clase teniendo el carácter residual</i>	Sistema de valoración del suelo	Principal(es) evolución(es)	Ley de seguimiento o de ruptura (frente a la última)
1956	Urbano De reserva urbana Rústico*	inicial, expectante, urbanístico y comercial	Primera ley con objetivo de regular el uso del suelo	- Novedad -
1975	Urbano Urbanizable programado Urbanizable no programado No urbanizable*	Inicial y Urbanístico	Aparición de la flexibilidad del planeamiento mediante el suelo Urbanizable no programado Aparición de la dimensión ambiental	Seguimiento
1990	Urbano Urbanizable no programado No urbanizable*	Inicial y Urbanístico	Disminución del poder del propietario en materia de urbanización Liberalización del suelo	Ruptura
1998	Urbano consolidado Urbano no consolidado Urbanizable delimitado Urbanizable no delimitado* No urbanizable	Apertura al mercado del suelo	Aparición del término de “suelo urbanizable no delimitado” como suelo residual objeto de especulación y factor de expansión	Ruptura
2007	Urbanizado Rural*	Urbano y Rural separados	Desaparece la visión de suelo de expansión dado por el término “urbanizable”. Nueva doble dimensión del suelo “rural” como protegido por un lado y bien financiero soporte de actividad por otro lado	Ruptura

Tabla 3: Comparación de las diferentes leyes estatales del Suelo

Fuente : LS56, LS75, LS90, LS98, LS07.

Así, podemos concluir que los últimos años han ocurrido muchas rupturas en la política estatal de regulación del uso del suelo, sobre todo después de la tentativa de volver a un sistema con un poder más centralizado en la Administración Estatal de 1990. Después, la ley de 1998 fue la respuesta directa fomentada por las Administraciones Autónomas que querían disponer de sus derechos fundamentales fijados por la Constitución. Sin embargo, mirando a las consecuencias de esta ley, se puede ver una nueva tentativa de volver a un sistema más regulado y encuadrado por las leyes estatales con la última ley de 2007.

1.3.2. La aparición de la legislación sobre el suelo en Extremadura

Desde la Constitución de 1978, la Ordenación del territorio es un ámbito propio de las Comunidades Autónomas españolas⁸. Históricamente, la aparición de sistemas autónomos jurídico-administrativos ha durado unos veinte años, entre la primera Ley de la Ordenación del territorio Catalán de 1986 hasta la última, en Extremadura, la Ley del Suelo y de la Ordenación del Territorio de Extremadura, de 14 de diciembre de 2001 (más comúnmente llamada LSOTEX).

Es durante los años noventa que podemos ver el más importante número de leyes de Ordenación del Territorio nacer en las Comunidades Autónomas, y en primer lugar en las que se sitúan geográficamente cerca de la frontera Franco-española, a causa de la influencia francesa en el ámbito de la Ordenación del territorio (a notar que esta terminología viene por ejemplo de la expresión francesa “Aménagement du territoire”, aunque parece que se pueden identificar unas diferencias en la disciplina en España).

Sobre la Ley del Suelo y de la Ordenación del Territorio de Extremadura, como está explicado en su exposición de motivos, se ha basado sobre “la reciente promulgación de la Ley estatal 6/1998 de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones”. En efecto, identifica en su artículo relativo a la clasificación del suelo tres clases: el suelo urbano, el urbanizable y el no urbanizable. Además, pone como instrumento de planeamiento y clasificación el Plan General Municipal como único instrumento adecuado:

La clasificación urbanística del suelo es siempre resultado del ejercicio de la potestad de planeamiento y sólo el Plan General Municipal puede establecerla, mantenerla o modificarla.

LSOTEX, 2001.

Si miramos más precisamente a las tres clases de suelo, podemos notar que:

- El **suelo urbano** sigue la definición adoptada por la Ley del Suelo de 1998, distinguiendo el consolidado y el no consolidado según los mismos criterios,
- El **suelo urbanizable** no sigue las mismas diferenciación entre delimitado y no delimitado, pero una dimensión de sostenibilidad o por lo menos razonabilidad en la definición del perímetro de clasificación del suelo urbanizable: “ordenación estructural adoptada deberá acreditarse la razonabilidad de esta clasificación en función tanto de su adecuación a la dinámica y la demanda de transformación previsibles en el Municipio, como de su idoneidad para la producción de un desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible” (LSOTEX). Así, se identifica el carácter residual de esta clase de suelo propuesta como importante novedad por el nuevo régimen estatal de la Ley del Suelo de 1998.
- El **suelo no urbanizable** se ve diferenciado en unas subclases, lo que puede ser visto como una utilización de la ley estatal de referencia: se define el suelo “no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores naturales o culturales”, incluyendo las reservas, los parques, y otros instrumentos de protección ambiental; el suelo “no urbanizable de protección estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, por razón de su

⁸ artículo 148.1.3° de los Estatutos de Autonomía.

potencialidad para los expresados aprovechamientos” y él “no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamientos”.

Para concluir sobre el modelo extremeño de clasificación del suelo, podemos decir que la primera ley autónoma sobre el tema estaba en acuerdo con la legislación estatal, y que aunque fue aprobada poco tiempo después de la aprobación del modelo estatal, el legislador extremeño supo integrar las modificaciones de la ley estatal en su primera ley autónoma.

Hay que notar dos reformas más recientes que han modificado el sistema extremeño de clasificación del suelo. La primera, LEY 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura desarrolla la clase de **suelo no urbanizable**, la definiendo como conteniendo los terrenos:

- Que tienen “*la condición de bienes de dominio público natural*” o que están “*sujetos a limitaciones o servidumbres con finalidad protectora de la integridad y funcionalidad de cualesquiera bienes de dominio público*”.
- Que son “*merecedores de algún régimen urbanístico de protección*” o de un régimen “*garante del mantenimiento de sus características por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico*”.
- Que son “*procedente su preservación del proceso urbanizador*”, por la razones del caso anterior o “*por tener valor agrícola, forestal o ganadero, o por contar con riquezas naturales*”.
- Que resultan “*objetiva y razonadamente inadecuados para su incorporación inmediata al proceso urbanizador*”.

Así, el Plan General Municipal tendrá que distinguir en su clase de suelo no urbanizable él de protección ambiental (los bienes de dominio público natural, los terrenos que deban ser objetos de planes especiales de protección, por ejemplos), él de protección estructural (sea hidrológica, agrícola, etcétera), él de protección de infraestructuras y equipamientos (por razón de preservación de su funcionalidad).

La segunda, la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, tiene como única modificación la integración de la red Natura 2000 como figura de protección ambiental.

La conclusión que podemos notar es que, aunque la primera Ley del Suelo y de la Ordenación del Territorio de Extremadura de 2001 fue más avanzada sobre el tema de la inclusión de las temáticas ambientales en su clasificación del suelo no urbanizable, su última reforma no ha tenido en cuenta la reforma de la ley estatal de referencia que ocurrió en 2009, cambiando el sistema de clasificación en tres clases en un esquema de dos situaciones del suelo.

Así, se puede notar que todavía hoy en día, la ley de referencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura sigue ser una ley basada sobre el sistema de clasificación liberalizador de la Ley del Suelo de 1998, dando un carácter residual a la clase del suelo urbanizable.

Las tablas siguientes permiten de comparar las diferentes reformas de la Ley del Suelo y de la Ordenación del Territorio de Extremadura con las leyes estatales de referencia:

Ley	Tipo de clasificación del suelo elegido <i>* : clase teniendo el carácter residual</i>	Ejes principales
Ley del Suelo De 1998	Urbano consolidado Urbano no consolidado Urbanizable delimitado Urbanizable no delimitado* No urbanizable	Liberalización del suelo Aparición del término de “suelo urbanizable no delimitado” como suelo residual objeto de especulación y factor de expansión
LSOTEX de 2001	Urbano Urbanizable* No urbanizable	Liberalización del suelo Aparición de la necesidad de justificar la clasificación en Urbanizable, para alcanzar un “ <i>desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible</i> ”.

Tabla 4: Comparación de la LSOTEX de 2001 con su ley estatal de referencia de 1998

Ley	Tipo de clasificación del suelo elegido <i>* : clase teniendo el carácter residual</i>	Ejes principales
Ley del Suelo De 2007	Urbanizado Rural*	Desaparece la visión de suelo de expansión dado por el término “urbanizable”. Nueva doble dimensión del suelo “rural” como protegido por un lado y bien financiero soporte de actividad por otro lado
Reforma de la LSOTEX de 2009	Urbano Urbanizable* No urbanizable	Mayor definición de la clase de Suelo “No urbanizable” , como herramienta de protección ambiental, protección estructural y protección de infraestructuras y equipamientos
Reforma de la LSOTEX de 2011	Urbano Urbanizable* No urbanizable	Integración de la protección europea Natura 2000 en las medidas de protección.

Tabla 5: Comparación de las reformas de la LSOTEX con su ley estatal de referencia de 2007

Hoy en día, se puede notar que la Ley Autónoma de referencia en materia de Ordenación del Territorio en Extremadura no se ha actualizado frente a las nuevas reformas de la ley estatal de referencia que ha vivido unos cambios mayores en 2007.

Sin embargo, como lo ha proclamado la Constitución Española, la Ordenación del Territorio es una competencia propia a las Comunidades Autónomas, y por eso no podemos decir que la Comunidad Autónoma de Extremadura sea en una situación ilegal.

1.4. Claves de comprensión sobre la ordenación del territorio en Cáceres, Extremadura

1.4.1. Los instrumentos de ordenación del territorio de escala regional

Como definidos en la Ley del Suelo y de la Ordenación del Territorio de Extremadura:

“La ordenación territorial se establece, en el marco de esta Ley, mediante los siguientes instrumentos:

- *Las Directrices de Ordenación Territorial.*
- *Los Planes Territoriales.*
- *Los Proyectos de Interés Regional.”*

LSOTEX, 2001, art.47

Las **Directrices de Ordenación Territorial** definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad o parte del territorio de Extremadura. Sus determinaciones vinculan a las de todos los otros instrumentos y planes de ordenación del territorio en el término de la Comunidad Autónoma extremeña, así que todos los otros planes o programas que tienen una incidencia sobre la ocupación o la utilización de los suelos. Además, se debe notar que las directrices vinculan a todas las acciones de aprovechamiento del suelo por la iniciativa privada.

El artículo 48.2 de la misma ley añade que las Directrices de Ordenación del Territorio tienen como finalidades:

- *“la formulación del conjunto de determinaciones que ordenen y regulen, con carácter estratégico, los procesos de ocupación del territorio por las distintas actividades económicas y sociales, consolidando y potenciando, desde una opción sostenible del desarrollo [...]*
- *La definición del marco territorial que permita y asegure la integración y coordinación de las políticas sectoriales de las Administraciones Públicas [...]*
- *Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta de diferentes Administraciones Públicas [...]*”

Además, tenemos que notar que las Directrices de Ordenación Territorial pueden tener carácter general o parcial cuando se limiten a un área limitada espacialmente.

Los planes territoriales *“tienen como objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial”* (LSOTEX, artículo 54.1). Así, no se trata de un documento de clasificación del suelo, sino de un documento sobre la estructura del territorio, y más específicamente:

- La definición de los criterios básicos para la localización de infraestructura vertebradora o ambiental, equipamiento y servicios de carácter supramunicipal
- La definición de zonas para la ordenación del área geográfica afectada, con los fines de protección y mejora del medio ambiente

- Definición de las normas de aplicación general o directa, incompatibilidades, alternativas o recomendaciones que deberá respetar la acción de las Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

Los **Proyectos de Interés Regional** son “*proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo, con excepción de la de suelo no urbanizable protegido*” (LSOTEX, artículo 60.1).

No se puede hablar de una jerarquía entre estos tres instrumentos sino más de una entre las Directrices de Ordenación del Territorio y los dos otros. En efecto, por su carácter más estratégico que operacional y su escala de aplicación, estas directrices influyen y condicionan los otros tipos de instrumento de ordenación del territorio.

El esquema siguiente nos da una comparación simplificada entre el sistema de planificación en una región francesa y el de Extremadura:

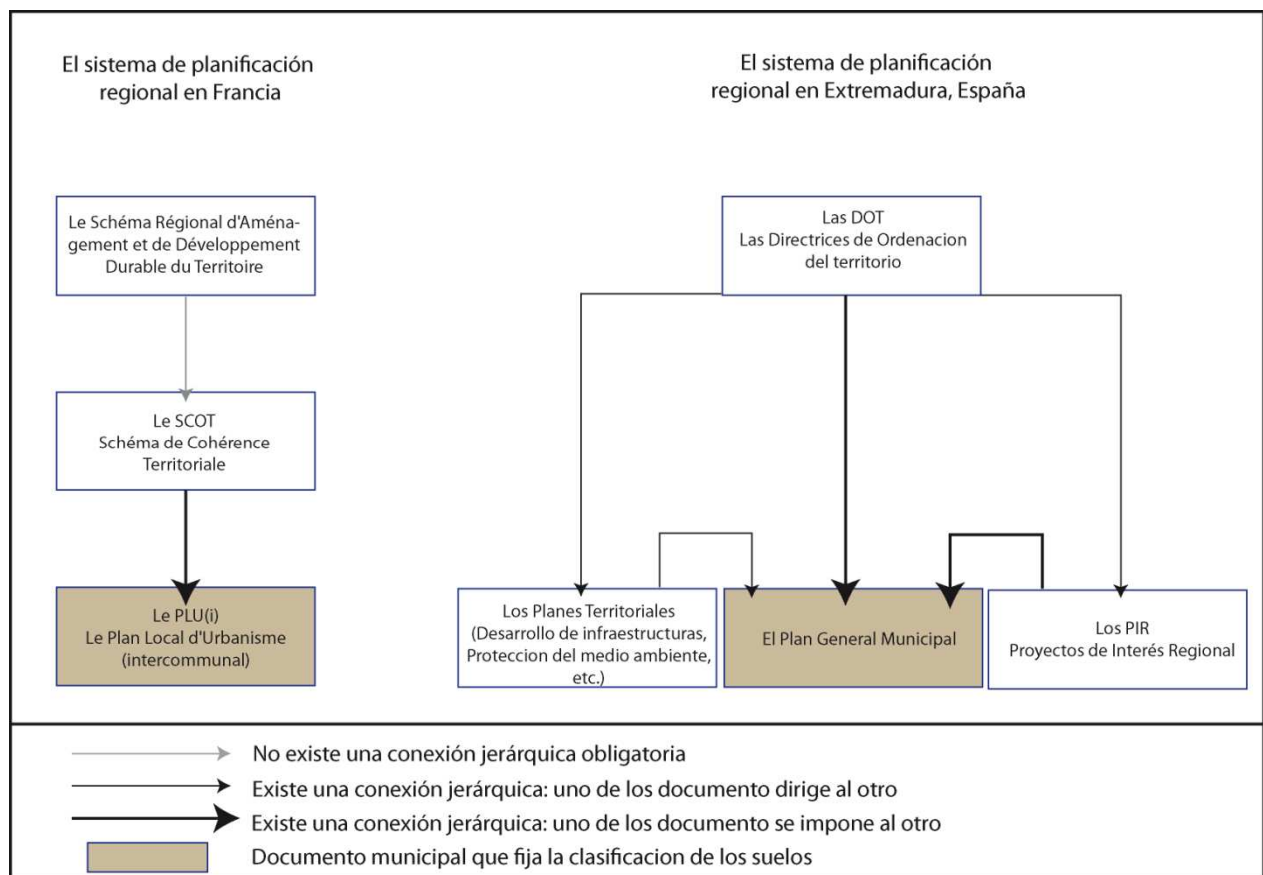


Figura 9: Comparación del sistema de planificación extremeño con el de una región francesa

Fuente : Realización propia

Al contrario de los sistemas jerárquiales tipo piramidal, el sistema avanzado por la Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Extremadura es un sistema de jerarquía definido por el autor Benabent como *una estructura jerárquica piramidal abierta*, es decir que:

Se mantiene siempre una relación de jerarquía entre el plan regional y los otros instrumentos de OT, pero no siempre se produce una relación jerárquica entre estos últimos.

En el caso extremeño, la relación de jerarquía existe entre cada instrumento y las Directrices de Ordenación del Territorio, pero no existe de relación de jerarquía entre ellos mismos. Solo se encuentra unas relaciones entre los otros documentos, que ponen imponerse aspectos en la

1.4.2. Los instrumentos de ordenación del territorio de escala local

La escala local es, por ley, la escala elegida como soporte de la ordenación urbanística, articulada sobre el doble escalón de planeamiento general y parcial-especial de desarrollo. Así, se puede distinguir dos tipos de planes de ordenación desarrollados localmente.

Los planes parciales y especiales de Ordenación son planes desarrollados o sobre un tema particular, o sobre un área geográfica particular (por la actividad económica que soporta, o por sus características físicas, etc.). Así, por ejemplo, se puede encontrar planes especiales de Reforma utilizados únicamente sobre barrios clasificados como concretamente urbanos y antiguos, o planes especiales de Ordenación en el caso de unas operaciones importantes que impactan el tejido urbano, o en el caso concreto de Cáceres, el Plan especial de protección del conjunto monumental, asociado con el casco histórico inscrito al patrimonio mundial de la humanidad UNESCO.

El Plan General Municipal es el plan que clasifica el término municipal en su integralidad. Integra dos niveles de determinaciones jurídicas: la ordenación estructural y la ordenación detallada. La primera integra los elementos infraestructurales y dotacionales que conforman la estructura urbana (vías estructuradas, infraestructuras generales, espacios públicos, dotaciones públicas, etc.) y las políticas de reservas de suelo con fin de interés público. Además, se encuentra dentro de la ordenación estructural todas las normativas relacionadas con la clasificación del suelo y la determinación de los usos, aprovechamientos y densidades máximas, entre cuantos otros parámetros generales que forman “el esqueleto jurídico-urbanístico del modelo territorial” (LSOTEX). La ordenación detallada por su parte hace referencia a las pequeñas operaciones urbanísticas de menor importancia y realizadas para usos y tipologías concretas, que permiten definir la morfología final de las edificaciones.

Además, se debe notar que el Plan General, porque integra la dimensión de la ordenación estructural ya tratada, clasifica el suelo de su entero ámbito, mediante adscripción de los terrenos a una de las clases de suelo definidas por la de referencia (suelos urbanizados o rurales en el caso de la última ley estatal, u otros modelos impuestos por la ley regional).

Así, en el caso de Extremadura, el sistema de clasificación desarrollado en la LSOTEX y utilizado en el último Plan General Municipal de Cáceres se apoya sobre una clasificación en tres clases:

- El suelo urbano (hay que distinguir el consolidado del no consolidado)
- El suelo urbanizable
- Y el suelo no urbanizable (igualmente, se debe distinguir el suelo no urbanizable común del no urbanizable de especial protección)

1.5. Problemática e hipótesis de investigación desarrolladas

Mirando a los elementos expuestos, la problemática que se trata en el presente trabajo es la siguiente: en una región muy natural que ha tardado mucho en desarrollar su política frente a la cuestión de la expansión urbana, y que sin embargo ha visto un fenómeno de artificialización de sus suelos aumentar durante la primera década del siglo XXI, ¿se puede decir que una capital provincial como Cáceres, a través de su planificación urbanística, tiene poder para desarrollar una verdadera estrategia de crecimiento?

La hipótesis sobre la cual se desarrolla este trabajo se apoya sobre la visión que finalmente, la planificación urbanística de Cáceres no tiene una función estratégica frente al fenómeno de crecimiento urbano de hecho que no dirige el crecimiento.

2. Presentación de la metodología utilizada

2.1. El análisis espacial como herramienta cualitativa

2.1.1. Definición de la metodología

Con fin de demostrar la hipótesis de investigación elegida, fue necesario desarrollar una metodología permitiendo de poder visualizar la verdadera expansión de la ciudad y compararla con los documentos urbanísticos. El objetivo final es analizar las diferentes operaciones urbanísticas realizadas frente al planeamiento, y así ver si se han construido barriadas fuera de los suelos definidos por los poderes locales como futuros soportes del crecimiento urbano. Porque este estudio trata de definir la relación entre el crecimiento urbano y la estrategia traducida en el planeamiento de Cáceres, se debe también notar que la cuestión de la construcción ilegal de viviendas por unos propietarios individuales no tiene una influencia mayor sobre el tema que este estudio trata de demostrar.

Para analizar el crecimiento real de la ciudad, se utilice unas fotos aéreas del núcleo urbano. Sin embargo, dos factores tienen que ser considerados para la elección de las fotos aéreas. Primero, hay que elegir fotos que fueron sacadas entre un intervalo de tiempo suficientemente largo para poder notar la evolución de la ciudad. Así, se puede notar visualmente el cambio de uso de una parcela agrícola una vez que sea urbanizada.

Segundo, hay que elegir las fotos aéreas en función de los años de entrada en vigor de los documentos urbanísticos que definen el planeamiento y la clasificación de los suelos. En efecto, se trata de ilustrar el crecimiento de la ciudad durante el tiempo de aplicación del plan de referencia para ver si existe o no una relación entre los dos, así que hay que elegir unas fotos aéreas realizadas al principio y al final del periodo de aplicación del plan.

El tercero aspecto que debemos tener en cuenta es la naturaleza de las fotos aéreas. Se trata de elegir fotos orto rectificadas, para poder utilizarlas como fondo de cartografía. En efecto, este tipo de foto aérea nos da una imagen corregida:

- de los efectos de perspectivas ligados con la perspectiva del punto desde el cual se ha sacado la foto, y así eliminar los errores inherentes al relieve,
- de la inclinación con la cual fue sacada la foto, y así obtener un plan de trabajo igual al de los planes topográficos y otro que son proyectados sobre planes obtenidos por proyección,
- de los errores inherentes al material utilizado (función de los objetivos de las cámaras, de las lentillas, etc.)
- de los errores inherentes al medio (forma de la Tierra, composición heterogénea del aire, etc.)

Para la verdadera función de la planificación urbanística, hay que elegir un periodo de investigación igual al periodo que separa la aprobación de dos Planes Generales sucesivos, por las razones siguientes:

- El plan que representa el empiezo del periodo permite de plantear la planificación sobre la cual va a apoyarse el análisis.
- El plan siguiente permite de ver cómo fueron tratadas las operaciones realizadas durante el periodo de estudio. Así, en el caso de una operación urbanística no anticipada por el plan de referencia, si se nota en el plan siguiente que está clasificada como formando parte del conjunto urbano, se podría ver esta clasificación como una prueba que el planeamiento tiene más el papel de puesta al día de la situación urbana que de verdadero documento estratégico.

2.1.2. Aplicación de la metodología al caso cacereño

La figura siguiente ilustra los diferentes planes, leyes y fotos aéreas que fueron aprobados y realizados desde la aparición de la primera Ley del Suelo de 1956.

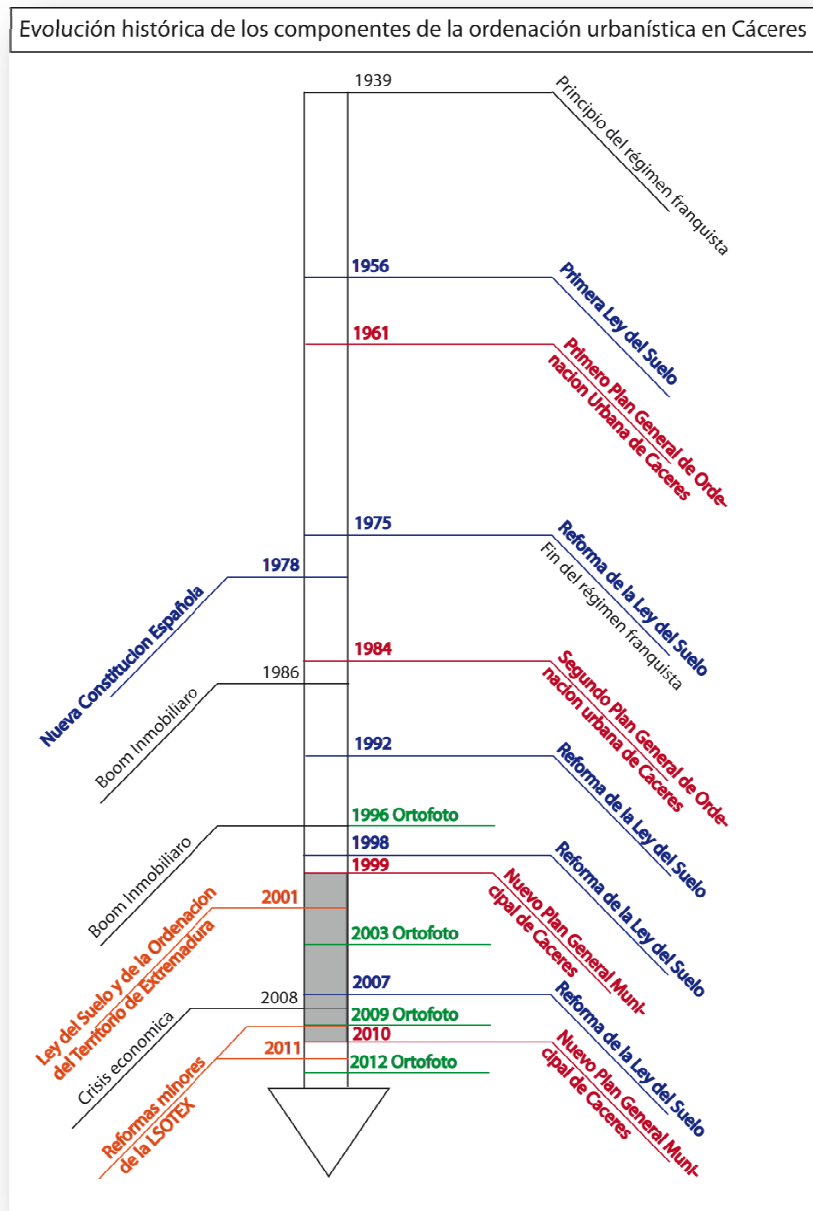


Figura 10: Evolución histórica de la ordenación del territorio en la ciudad de Cáceres desde 1956

Fuente : Realización propia

Si nos interesamos al periodo más reciente, podemos notar que la repartición temporal entre el Plan General de 1999, el de 2010 y las fotos aéreas sacadas permite de aplicar nuestra metodología utilizando:

- El Plan General de 1999 como plan de clasificación de los suelos de referencia
- Las fotos aéreas orto rectificadas de 2003 y 2009 para observar la evolución del crecimiento real de la ciudad durante la mayor parte de los 11 años de aplicación del plan de 1999
- El Plan General de 2010 como plan permitiendo de ver si hay una relación entre la nueva clasificación y la expansión de la ciudad.

2.1.2.1. El Plan General de 1999

Un hecho interesante que supone esta elección es la naturaleza de los planes utilizados. En efecto, el Plan General de Cáceres de 1999 es un plan que fue visto como un plan poco ambicioso sobre la cuestión del crecimiento urbano, por dos razones principales. Primero, fue pensando durante el periodo inestable de la legislación estatal del Suelo.

En efecto, se apoya sobre la Ley del Suelo de 1990, aprobada en 1992 y anulada por la sentencia del Tribunal Constitucional del 20 de marzo de 1997. Además, no integra totalmente la Ley liberalizadora de 1998. El segundo factor que puede explicar que este plan sigue ser hoy en día visto como un plan realista y poco ensanchador es el hecho que fue realizado directamente por los servicios del ayuntamiento de Cáceres, lo que supone un conocimiento mucho más preciso del territorio que en el caso de los planes realizados por profesionales extranjeros al territorio.

La utilidad de este plan frente a la problemática del presente estudio es que propone un ensanche relativamente débil durante el periodo que consideramos, y es un plan pensado para dirigir fuertemente el crecimiento, toda operación realizada afuera del planeamiento será más fácilmente notable.

Aquí sigue el plan de clasificación del suelo del entorno de la ciudad, plan fijando la naturaleza de las operaciones posiblemente realizables y desarrollando la visión prospectiva del crecimiento urbano a medio plazo:

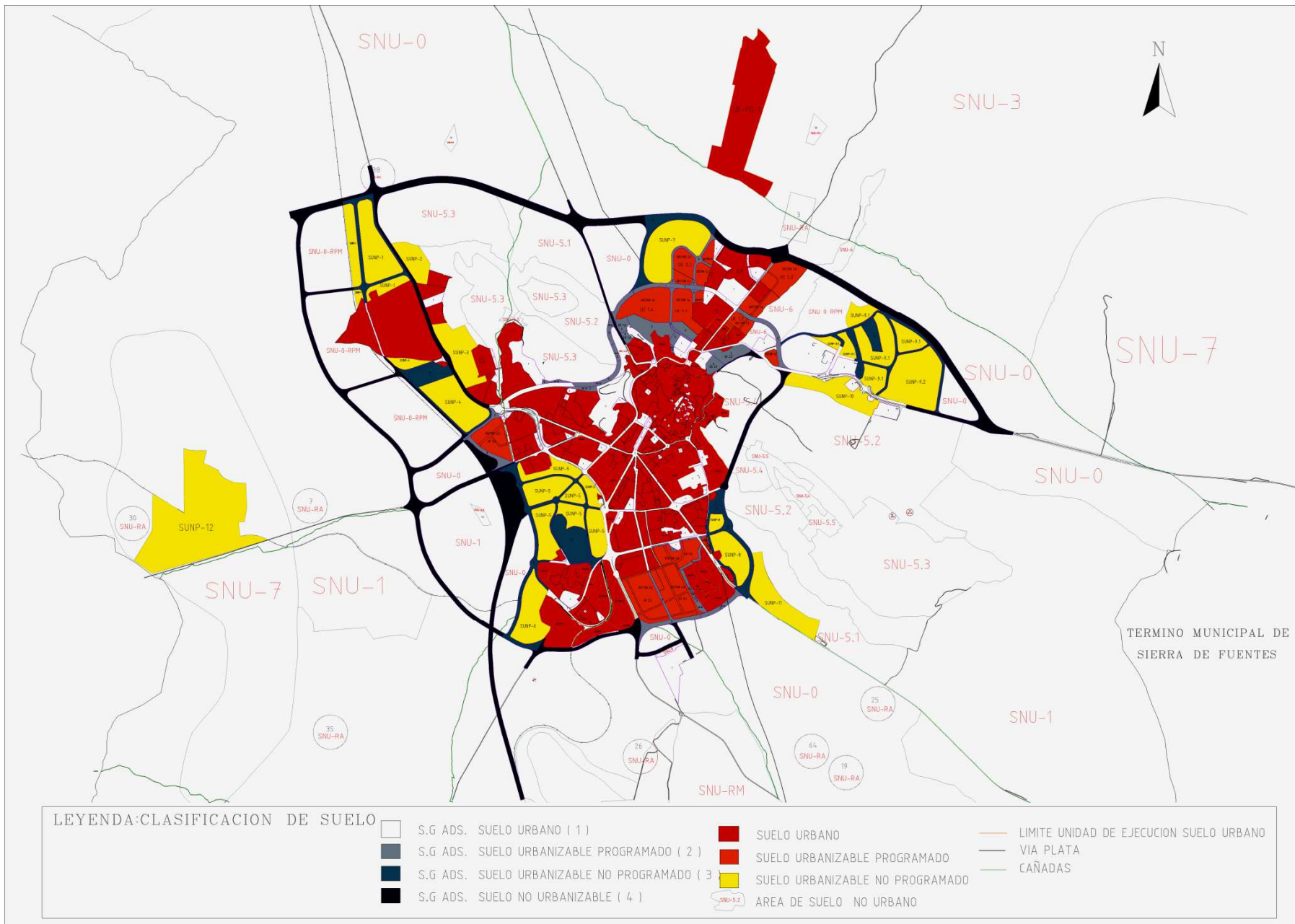


Figura 11: Plan de clasificación de los suelos del Plan General Municipal de Cáceres de 1999

Fuente : Plan General Municipal de Cáceres de 1999

2.1.2.2. El Plan General de 2010

Este plan fue realizado según el apoyo legislativo de la Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Extremadura, ella misma asimilada en su contenido con la ley estatal liberalizadora de 1998.

Es el plan actualmente en vigor, aunque su realización fue muchas veces comprometida. En efecto, su realización empezó en 2003, y entre 2005 y 2010 fue revisado cuatro veces porque no fue aprobado por la revisión del órgano directivo regional. En efecto, aunque la realización de un plan general es de competencia municipal, y son los concejales locales que tienen el poder de decisión sobre el contenido del plan, es el órgano directivo autónomo que tiene el real poder de decisión final, en el sentido que es él que aprueba definitivamente el documento, mirando a referencias generales como el desarrollo sostenible, la adecuación del plan con las Directrices de Ordenación del Territorio (en el caso extremeño). El Plan General actual de Cáceres fue revisado cuatro veces porque proponía unas zonas de ensanche demasiado importantes mirando a la situación actual de la ciudad. En efecto, la primeras versiones del plan proponían una visión de desarrollo urbano para alcanzar unos 350 000 habitantes, aunque había en 2005 unos 89 209 habitantes⁹. Porque, como lo impone la ley autonómica de referencia, un plan general debe promover una visión a medio plazo del desarrollo de la ciudad, y mirando a la tabla siguiente, el ritmo de crecimiento demográfico de Cáceres no correspondía con la dimensión establecida en el primero plan, este fue objeto de revisiones hasta que coincida con las orientaciones regionales.

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Población	78.614	82.235	82.034	84.439	87.088	88.145	89.029	90.218	90.820	92.187	93.131

Tabla 6: Evolución demográfica de la ciudad de Cáceres entre 1999 y 2009

La última versión actualmente aprobada y utilizada hoy en día tiene una visión ensanchadora un poco menor de las anteriores, proponiendo un crecimiento poblacional de 35 509 hasta 56 038 habitantes para 2025 (tasa menor de crecimiento de +2,16%, mayor de 3,14%), lo que fue traducido por un crecimiento del parque de vivienda de 12 499 hasta 23 572 para 2025.

Para alcanzar estos objetivos, el plan de clasificación de los suelos propone unos 1 814 hectáreas de suelo urbanizable repartidos así:

- 987 ha de suelo urbanizable de alta y media densidad de prioridad 1
- 345 ha de suelo urbanizable de media densidad de prioridad 2
- 142 ha de suelo urbanizable de baja densidad de prioridad 1 y 2
- 482 ha de suelo urbanizable soporte de actividades económicas de prioridad 1 y 2
- 58 ha de suelo urbanizable para un uso dotacional de prioridad 1

Además, sobre el tejido ya clasificado como urbano, el plan se apoya sobre la presencia de 960 hectáreas de suelo urbano con edificabilidad residencial, es decir ya equipado para ser edificado.

⁹ Informe de población de Cáceres de 2011, fuente : Instituto Nacional de Estadísticas

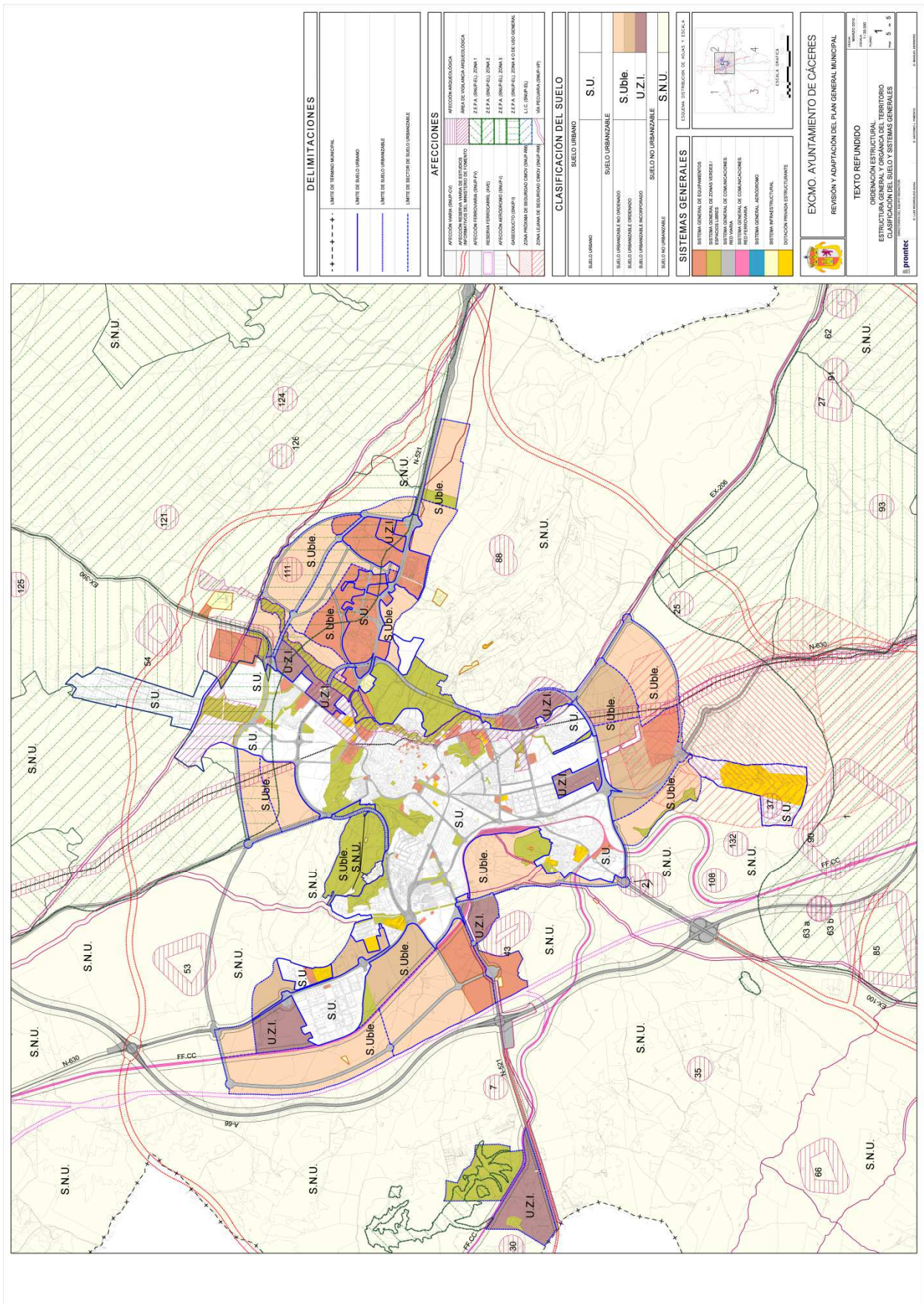


Figura 12: Plan de clasificación de los suelos del Plan General Municipal de 2010

Fuente : Plan General Municipal de Cáceres de 2010

2.1.2.3. La comparación de los cuatro documentos recursos

Con fin de realizar la comparación de los cuatro recursos elegidos, la técnica elegida fue una superposición de ellos, utilizando tres puntos fijados y fácilmente reconocibles de la ciudad de Cáceres para poder ajustar las zonas de clasificación de los planes con las fotos aéreas.

Estos tres puntos son:

- Le rotonda de la Cruz, punto central del planeamiento heliocéntrico de Cáceres,
- La torre de la iglesia de Santa María, situada en el casco histórico de la ciudad,
- Y una fuente presente en el Parque del Príncipe, al noreste del centro de la ciudad.

La determinación de las áreas utilizadas para realizar la comparación espacial se apoya sobre las formas de las parcelas, la red viaria de la ciudad, y el fondo catastral visible en las Planes Generales utilizados en el estudio. De nuevo, hay que notar que la precisión de una tal metodología es bastante baja, pero se justifica en el presente caso por la finalidad de la utilización de las áreas gráficas realizadas: poder compararlas entre ellas y analizar si se yuxtaponen o no. Así, una diferencia de un metro no va a cambiar los resultados de hecho que analizamos operaciones urbanísticas de unas hectáreas.

Igualmente, hay que notar que la determinación de la escala se apoya sobre un cálculo gráfico que utiliza un edificio de unos cien metros, así que se explica la presencia de la calificación como escala aproximativa y gráfica de hecho que no está dada la escala original de las fotos aéreas orto rectificadas.

Por fin, se debe entender que la metodología desarrollada en este estudio sirve para determinar si las operaciones urbanizadoras tienen su origen en la aplicación de la estrategia de desarrollo local o si fueron realizadas según otros motivos. El caso de las construcciones privadas realizadas de manera individual (por ejemplo, la construcción de una granja ilegal por una familia) no entra en consideración frente a la problemática desarrollada en el presente estudio. Se debe notar que la precisión de nuestra metodología puede permitir de notar la construcción de edificios particulares, pero que no estarán tenidos en cuenta, porque no traducen una estrategia pública sino unos intereses particulares.

2.2. Realizar entrevistas para entender e integrar el funcionamiento del territorio

Con fin de analizar las relaciones entre los actores y obtener unos puntos de vista personales sobre la política urbanística de Cáceres, este estudio se apoya también sobre unas entrevistas realizadas con diferentes actores del territorio cacereño. La tabla siguiente recoge los actores encontrados y su relación con la cuestión de la planificación urbanística:

Profesión/Rol teniendo una relación con el tema estudiado	Fecha de entrevista
Profesor de Universidad y Urbanista asociado durante la elaboración de los documentos de planificación de la ciudad de Cáceres	21 de febrero de 2014
Profesor de Universidad e investigador sobre la cuestión del cambio de los usos del suelo en Extremadura	8 de abril de 2014
Arquitecto de profesión y miembro del Consejo Municipal de Cáceres	9 de abril de 2014 2 de mayo de 2014
Jefe del servicio Urbanismo del ayuntamiento de Cáceres	25 de abril de 2014
Jefe del servicio SIG del ayuntamiento de Cáceres	14 de abril de 2014
Jefe del servicio Planeamiento del ayuntamiento de Cáceres	13 de marzo de 2014
Profesor de Universidad e investigador sobre la cuestión de la relación entre el mundo urbano y el rural.	8 de abril de 2014

Tabla 7: Recapitulativo de los actores encontrados en relación con el estudio

El objetivo principal de estas entrevistas fue de hacer surgir unos puntos de interés hablando de temas generales, apoyándose sobre un plan de los barrios del núcleo central de Cáceres. Diferentes temas fueron tratados:

- El proceso de elaboración de un Plan General y los actores implicados.
- Los criterios claves para la elaboración del Plan General.
- Los documentos que se imponen al Plan General y la jerarquía general.
- La relación entre la escala local y la regional, y el poder de decisión.

Tratar estos temas con un soporte gráfico, ha permitido poner al día unos problemas, de actualidad para algunos, históricos para otros, que han ocurrido en el ámbito general del urbanismo. Así, se podía referirse a los diferentes barrios que constituyen la ciudad de Cáceres, y en caso de sequía en la argumentación, utilizar el mapa para poder fijarse sobre un barrio en particular, su origen y su estado actual.

Además, la diversidad de actores encontrados (universitarios, políticos, técnicos) ha permitido de tener puntos de vista muy diversos sobre los diferentes temas abordados, pero todos formando parte de una visión general que puede ser vista como un resumen ancho de la situación actual de Cáceres sobre los temas discutidos.

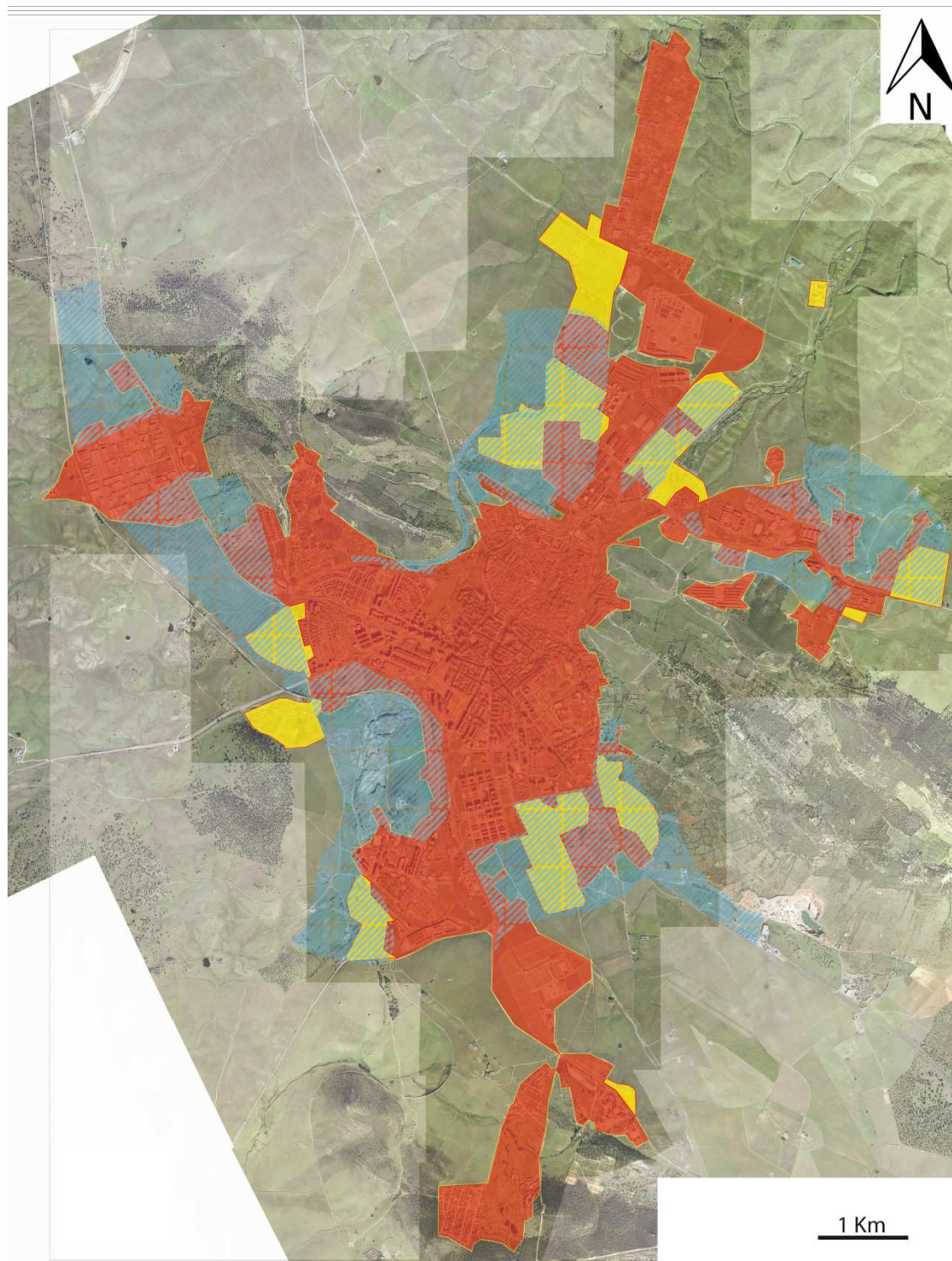
Hay que notar que el presente estudio no representa una síntesis de la visión de los actores, sino que se apoya sobre ella para desarrollar el tema tratado.

3. Resultados de investigación y análisis

3.1. Aplicación de la metodología desarrollada

La superposición de las fotos aéreas de 2003 y 2009 nos permite determinar por donde ha crecido la ciudad durante este periodo de tiempo. El mapa siguiente nos enseña en amarillo estas nuevas urbanizaciones:

Evolucion de la urbanizacion de Caceres entre 2003 y 2009






-  Mancha Urbana de Caceres en 2003
-  Nuevas urbanizaciones notables en 2009
-  Suelos urbanizables segun el plan general municipal de 1999

Figura 13: Evolución de la mancha urbana cacereña entre 2003 y 2009

Fuente: Servicio SIG del ayuntamiento de Cáceres. Realización propia

En este mapa se añade también el área clasificada por el Plan General Municipal de 1999 como suelo urbanizable. Así, ya se puede notar en este primero mapa la presencia de las urbanizaciones que fueron realizadas afuera de las previsiones inscritas en el plan de referencia.

Este mapa nos ilustra que:

- La ciudad ha mayormente crecido en las zonas clasificadas como Suelo Urbanizable Programado, lo que apoya la dimensión estratégica del Plan General.
- Sin embargo, hay que fijar el hecho que unas operaciones urbanísticas se han desarrollado fuera de las zonas clasificadas para soportar el crecimiento urbano, como el barrio de Cáceres el Viejo al norte, o de Macondo al oeste de la ciudad.

El mapa siguiente nos enseña el crecimiento real de la ciudad en su contexto estratégico. En efecto, ilustra por un lado la evolución de la mancha urbana entre 2003 y 2009, y por otro lado la evolución de la clasificación de Suelo Urbanizable entre el Plan General de 1999 y el de 2010.

Evolucion del planeamiento y de la ciudad entre 1999 y 2010

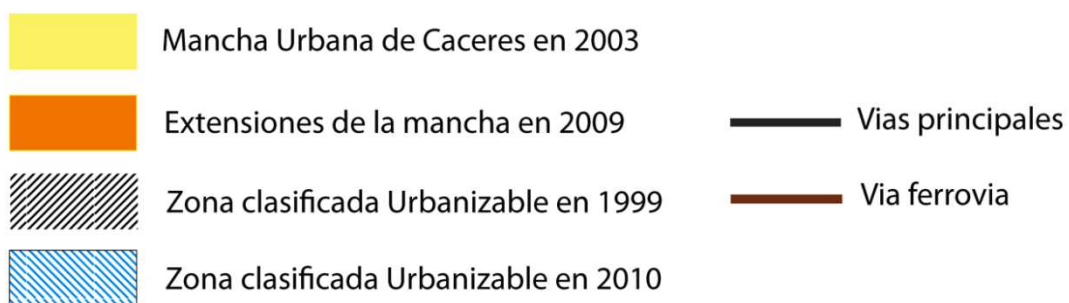
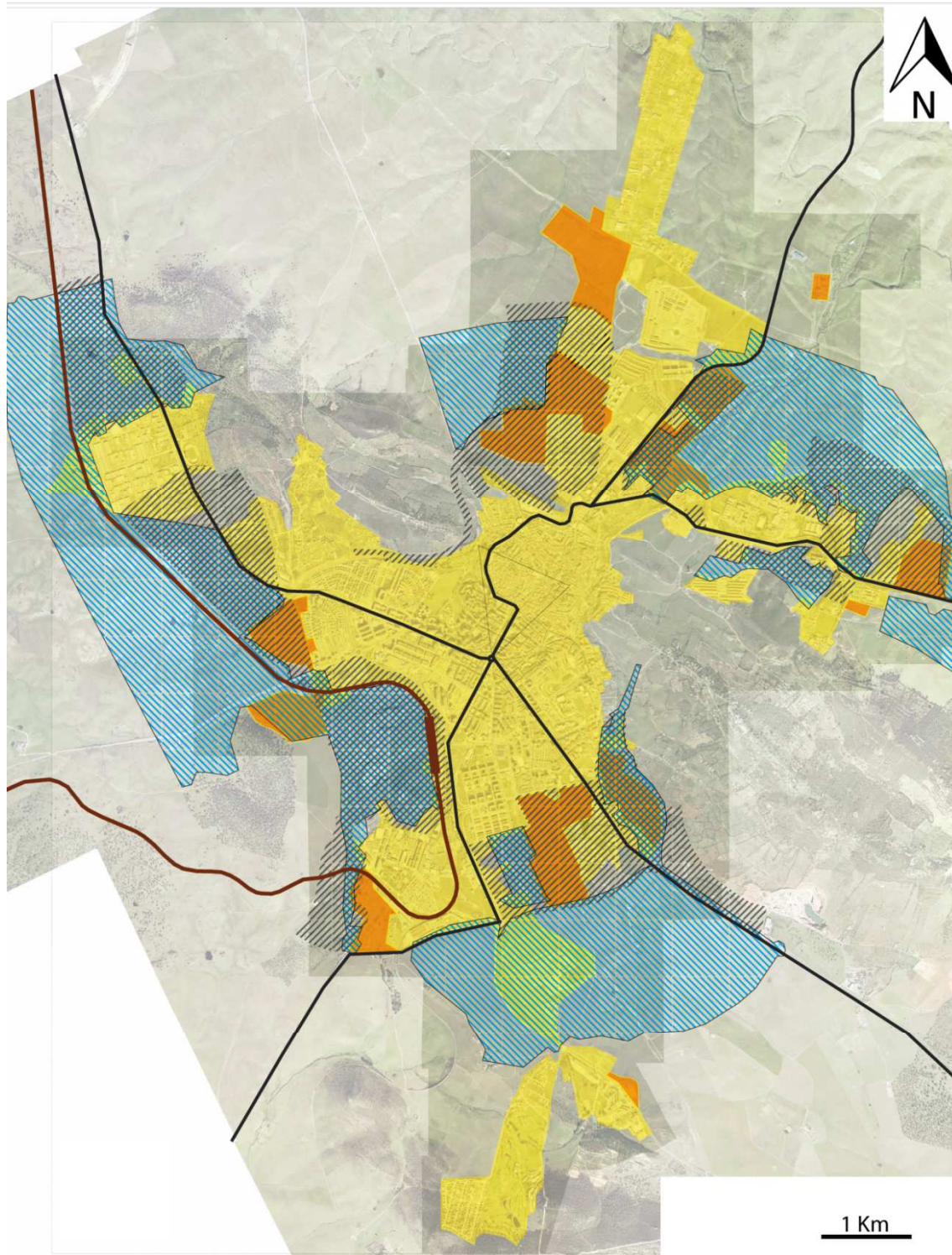


Figura 14: Evolución de la clasificación de suelo urbanizable entre 1999 y 2010

Fuente: Servicio SIG del ayuntamiento de Cáceres. Realización propia

Este mapa nos permite de analizar cómo fueron tratadas las nuevas urbanizaciones en el Plan General Municipal siguiente.

Así, se debe analizar este mapa mirando al hecho que:

- La superposición del sombreado negro con el color amarillo ilustra una clasificación del suelo como urbanizable en 1999 ya construido en 2003. Este caso forma parte de un proceso clásico de urbanización, dirigido por el planeamiento.
- La superposición del sombreado azul con el color amarillo ilustra la utilización de una zona ya urbanizada como soporte de expansión, lo que se puede traducir por la posible legalización de una urbanización no programa durante los años 2000 pero construida y añadida a la visión de desarrollo traducida en el plan siguiente, el de 2010.
- La superposición del sombreado negro con el color naranja no enseña zonas elegidas en 1999 como zonas de expansión que fueron construidas entre 2003 y 2009. De nuevo, este caso ilustra una verdadera función estratégica del planeamiento mirando a la hipótesis desarrollada en el presente estudio.
- La superposición del sombreado azul con el color naranja puede también ilustrar la voluntad de legalizar una urbanización realizada afuera de las zonas de expansión elegidas por el planeamiento de 1999 utilizando la nueva clasificación de 2010.
- Las zonas en azul nos enseñan las nuevas zonas de interés para el futuro desarrollo de la ciudad elegidas por el último planeamiento de la ciudad de Cáceres.
- Las zonas en negro nos enseñan las parcelas vistas como posible soporte de desarrollo en 1999 pero abandonada por el nuevo planeamiento.
- La superposición del sombreado azul con el negro califica las zonas de desarrollo urbano elegidas desde 1999 pero todavía no edificadas.
- Por fin, las zonas visibles como únicamente naranjas o solo amarillas pueden ilustrar dos casos diferentes. El primero, es el caso de las zonas edificadas clasificadas como zonas urbanas que no forman parte de la clasificación estratégica de expansión espacial. El segundo es el caso de las urbanizaciones salvajes realizadas en suelo No urbanizable.

Después de haber considera el conjunto urbano de la ciudad de Cáceres y su evolución durante la primera década del siglo XXI, y aplicando la metodología definida en la segundo del presente trabajo, se ha podido identificar unos catorce puntos sobresalientes.

Hay que notar una heterogeneidad en las operaciones: se trata de notar todo tipo de operación urbanística o bien por su nueva construcción durante el periodo considerado, o bien por su no conformidad con la situación estándar de clasificación que sería:

- Clasificación como suelo urbano en 1999 y presencia de las edificaciones en 2003.
- Clasificación del suelo como urbanizable en 1999 y construcción visible en 2003 o 2009 y clasificación por el plan siguiente de las parcelas como urbanas o urbanizables si todavía quedan parcelas solares edificables.

Se ha realizado un análisis de cada uno de los catorce puntos sobresalientes. Cada uno se ha visto atribuido un número para poder visualizar la operación urbanística relacionada espacialmente. La tabla siguiente nos enseña estos resultados sobre los cuales se puede apoyar el presente estudio. En rojo son apuntadas las operaciones urbanísticas que fueron realizadas sin seguir el esquema normal del proceso de edificación.

El mapa siguiente nos da una visión espacial aplicando el mismo código de color para darnos una representación grafica de la situación de estos proyectos que hacen surgir interrogaciones.

N°	Situación geográfica	Nombre	Clasificación en 1999	Situación en 2003	Situación en 2009	Clasificación en 2010	Origen de la urbanización
1	Noreste	Campus Universitario	Suelo Urbano + Urbanizable No Programado	Construcciones realizadas en la parte SUNP	Situación igual que en 2003	Suelo Urbano en su totalidad	Proyecto regional de creación de la universidad en 1969
2	Noreste	Equipamiento Hospitalero	Suelo Urbanizable No Programado	Suelo agrícola	Se notan construcciones	Suelo Urbanizable (Incorporado)	Proyecto de Interés Regional de origen autónomo
3	Noreste	Residencial Universidad	Suelo No Urbanizable	Barrio construido	Situación igual que en 2003	Suelo Urbano	Proyecto de Interés Regional de origen autónomo
4	Norte	Cáceres el Viejo	Suelo No Urbanizable	Suelo Solar y Obras	Barrio construido	Suelo Urbano	Proyecto de Interés Regional de origen privado
5	Norte	Polígono Mejostilla	Suelo No Urbanizable	Suelo agrícola	Polígono construido	Suelo Urbano	Proyecto de Interés Regional de origen privado
6	Noreste	La Mejostilla	Suelo Urbano + Urbanizable Programado y No Programado	Obras en el sector Urbanizable No Programado	Todos los sectores acabados	Suelo Urbano en su integralidad	Voluntad política expresada
7	Noroeste	Macondo	Suelo Urbanizable Programado	Suelo agrícola	Barrio construido	Suelo Urbano	Voluntad política expresada
8	Noroeste	El Junquillo	Suelo No Urbanizable	Suelo agrícola	Suelo Solar, construcciones y obras	Suelo Urbanizable (Incorporado ¹⁰)	Proyecto de Interés Regional de origen autónomo
9	Sur	El Recinto de Ferial*	Suelo No Urbanizable	Recinto de Ferial ya construido	Situación igual que en 2003	Integrado en una amplia zona de Suelo Urbanizable	Equipamiento histórico público
10	Sur	El Golf	Suelo No Urbanizable	Golf construido	Situación igual que en 2003	Suelo Urbano	Proyecto de Interés Regional de origen privado
11	Sur	Aldea Moret	Suelo Urbano + Urbanizable No Programado	Pocas obras en las zonas urbanizables	Construcciones y obras en las zonas urbanizables	Suelo Urbano en su integralidad	Proyecto de Interés Regional de origen municipal
12	Sur	Vistahermosa	Suelo Urbanizable No Programado	Suelo agrícola	Suelo Solar, construcciones y obras	Suelo Urbanizable (Incorporado)	Voluntad política expresada
13	Sur	Casa Plata y Maltravieso	Suelo Urbanizable No Programado	Suelo agrícola	Suelo Solar, construcciones y obras	Suelo Urbano	Voluntad política expresada
14	Sur	Construcciones	Suelo No Urbanizable	Zona edificada	Situación igual que en 2003	Suelo No Urbanizable con normativas CIMOV	Construcciones ganaderías históricas

¹⁰ Esta clase de suelo (denominada UZI) fue creada con el plan general de 2010, con fin de clasificar los barrios ya clasificados como urbanizables por el plan anterior, pero todavía no construido.

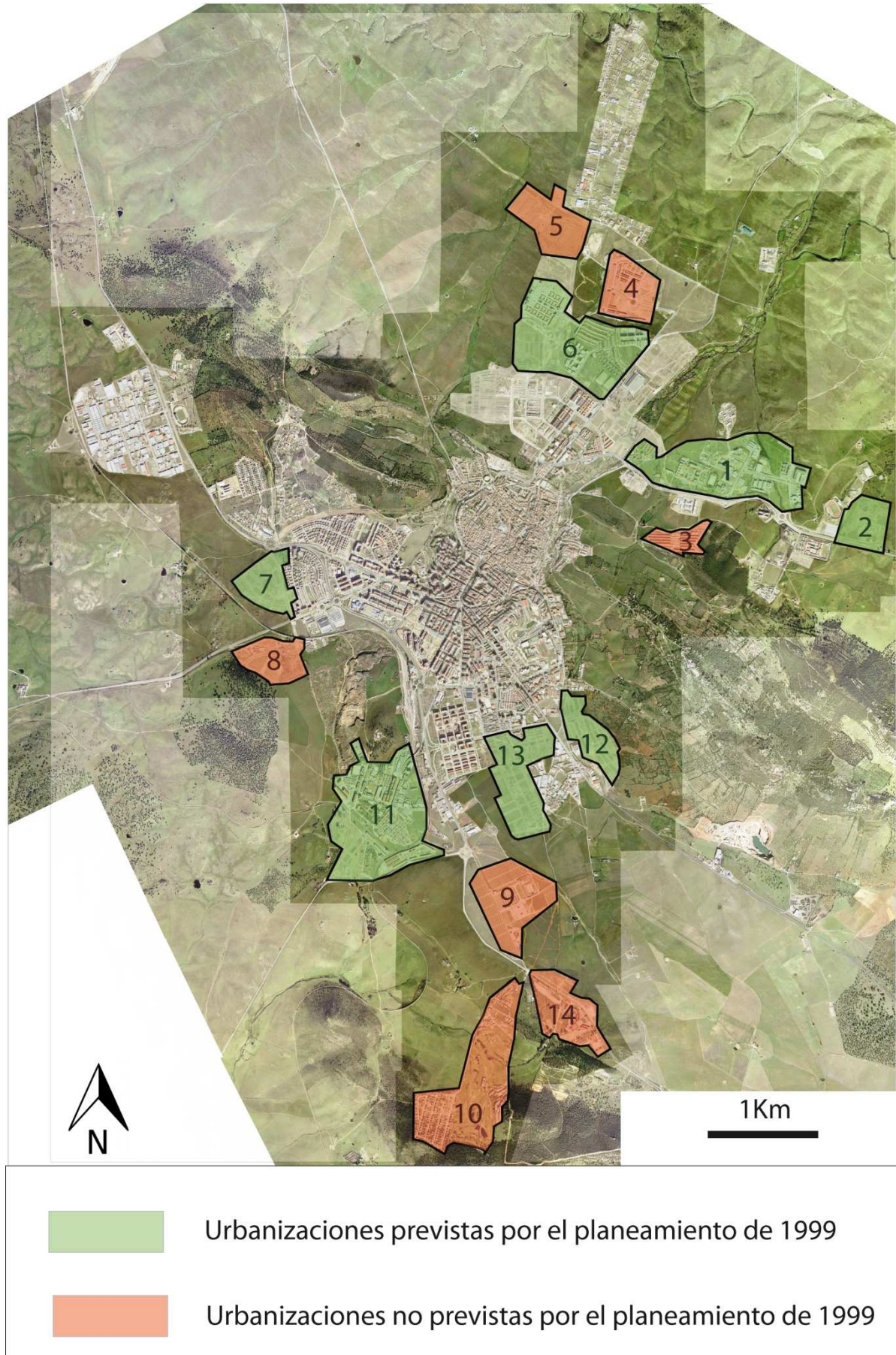


Figura 15: Mapa de situación geográfica de las operaciones sobresalientes estudiadas

Para tener una idea de lo que representan estas operaciones en términos de superficie, una determinación geográfica nos permite de obtener los resultados siguientes:

Superficie considerada	Prevista por el planeamiento	No prevista por el planeamiento
S total de las operaciones identificadas	19,4 hectáreas	15,7 hectáreas
S total urbanizada entre 2003 y 2009	13,8 hectáreas	5,8 hectáreas

Figura 16: Superficies artificializadas previstas y no previstas por el planeamiento de 1999

Ahora si analizamos más precisamente cada operación identificada, se puede encontrar unas diferencias fundamentales entre ellas, o sea históricas, o institucionales.

El caso numero 1 sobre el campus universitario de Cáceres sigue el esquema general de urbanización, y se notan principalmente las recientes edificaciones realizadas para crear un polo de excelencia agrupando unos proyecto de investigación sobre la cuestión de los suelos y de la erosión. Además, hay que notar la finalización de la realización de un parque alrededor del arroyo presente en el campus.

Los casos 6, 7, 12 y 13, que consideran los barrios de La Mejostilla, Macondo, Vistahermosa, Casos Plata y Maltravieso representan todas las nuevas urbanizaciones proyectadas por el Plan General de 1999. Fueron proyectos pensados e integrados a la visión de desarrollo pensada al final de los años 1999. El ejemplo más significativo es la integración de estos barrios en el Plan de distribución de usos en el casco urbano de 1999, aunque los usos de las nuevas urbanizaciones no son todos definidos, los barrios ya están integrados al perímetro urbano, como se puede ver en el dicho plan:

DISTRIBUCION DE USOS EN EL CASCO URBANO DE CACERES



LEYENDA DE USOS PORMENORIZADOS

USO RESIDENCIAL	USO EQUIPAMIENTO	USO INDUSTRIAL
R1	COMERCIAL 1	I1
R2	COMERCIAL 2	I2
R3	COMERCIAL 3	I3
R4	DOCENTE	USO SEGUN
R5	DEPORTIVO	ORDENACION ANTERIOR
R6	ESPACIO LIBRE	DA
R7	GENERICO	
R8	SOCIAL	
R9	SERVICIOS URBANOS	
R10		
R11		
R12		
R13		

ESCALA : 1/25000

Figura 17: Plan de de distribución de usos en el casco urbano de Cáceres de 1999

Fuente: Plan General Municipal de Cáceres de 1999

El caso 14 es distinto en el sentido que se nota la presencia de unas edificaciones de uso industrial que no figuran en los planes de ordenación urbana como realizadas en suelo urbano, sino en suelo no urbanizable. Esta situación se explica por la intervención del Ejército español. En efecto, la presencia al sur de la ciudad de Cáceres de un complejo militar a dado la luz a la clasificación de los suelos situados alrededor como suelos de aplicación de las normativas CIMOV, relativas con la no constructibilidad por motivos de seguridad nacional.

En el caso número 9 representativo del Recinto de Ferial de Cáceres, hay que notar que la inexistencia de la clasificación de este equipamiento como formando parte del conjunto de suelo urbano tiene una explicación histórica. En efecto, este equipamiento fue realizado en 1989 paralelamente a la construcción de un complejo hípico, por motivos municipales y regionales. Hoy en día, sigue ser utilizado por su principal función: este sitio acoge los grandes eventos que necesitan espacios y servicios en infraestructura para poder acoger numerosos visitantes y edificaciones temporales de exposición. Por el carácter tan temporal como de interés regional de su utilización, siempre ha sido clasificado en suelo no urbanizable para preservar la integralidad del sitio y asegurarse de tener este sitio vasillo y listo en caso de necesidad. Se puede notar un cambio de política en 2010, cuando este sitio fue integrado en una ancha zona de ensanche urbano, que ha clasificado el Recinto de ferial como las parcelas agrícolas alrededor, en suelo urbanizable.

Todos los otros proyectos pueden ser agrupados juntos por una razón: son todos Proyectos de Interés Regional. Hablamos del grupo formado por las operaciones siguientes:

- El Residencial Universidad
- El centro de salud
- Cáceres el Viejo
- El Polígono Mejostilla
- El Junquillo
- Aldea Moret
- El Golf

Los Proyectos de Interés Regional forman parte de una herramienta directamente resultada por la legislación autonómica de Extremadura, creada para proyectos financiados y pensados por el poder regional, es decir por la Junta de Extremadura. Esta herramienta es muy fuerte en materia de ordenación del territorio en el sentido que permite a la Junta de elegir unas parcelas como soporte de los proyectos, y eso sin tener en cuenta la situación jurídica del terreno (o sea la clasificación realizada a escala local por el Plan General de Ordenación Urbana). Hay que notar que las parcelas clasificadas como suelo no urbanizable de protección no pueden ser elegidas. Así, se pueden ver elegidas unas parcelas agrícolas clasificadas en zona de Suelo No Urbanizable para la construcción de un equipamiento de importancia regional, o por otro ejemplo, para la construcción de una zona residencial social. El esquema ilustra la cierta jerarquía que existe, y el impacto de los Proyectos de Interés Regional sobre el Plan General Municipal.

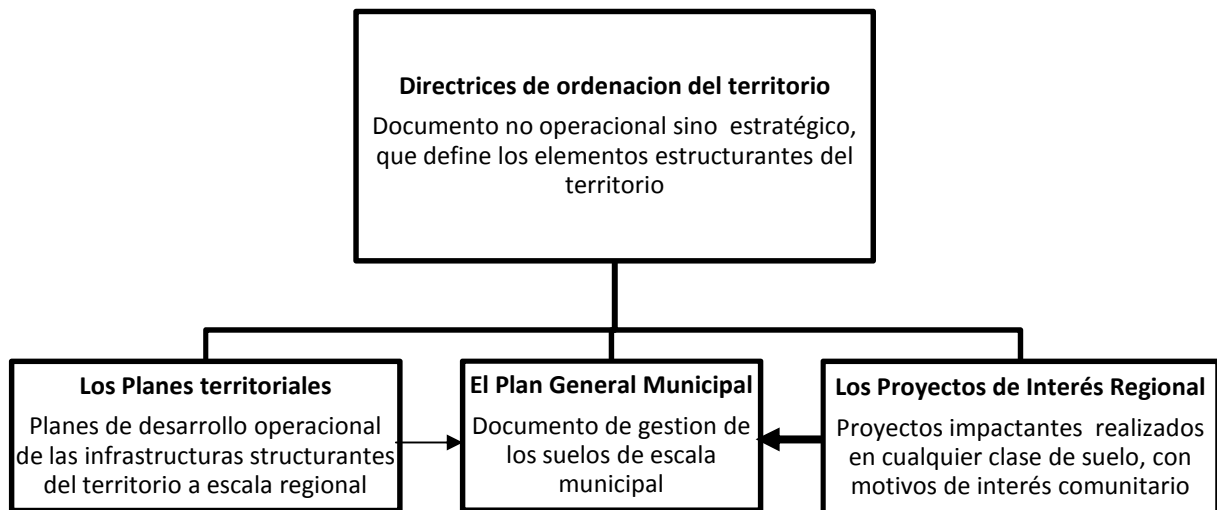


Figura 18: Sistema de planificación territorial extremeño

Sin embargo hay que notar unas diferencias fundamentales entre estos proyectos de interés regional, que se encuentra en el tipo de suelo elegido para realizarlos. En efecto, hay que notar que el centro de salud (caso número 2) y la última operación en Aldea Moret (caso número 11) fueron ambos construidos en parcelas nuevamente clasificadas urbanizables en 1999. Eso se explica por las dimensiones de los proyectos, y sus fuentes. Por un lado, se trata de un barrio que acoge muchos problemas de conectividad con la ciudad, fomentando su situación de ghetto urbano, y por otro lado, hablamos de un equipamiento de salud de importancia regional. Ambos proyectos fueron financiados por el instrumento regional que representan los Proyectos de Interés Regional, pero han nacido de proyecto portado por el ayuntamiento de Cáceres, que fue al origen de la demanda de clasificación de los proyectos como Proyectos de Interés Regional lo que explica la clasificación en 1999 de los terrenos ya elegidos para acoger los dos proyectos.

Por otro lado, se debe analizar el grupo de Proyectos de Interés Regional formado por los barrios de:

- El Residencial Universidad,
- Cáceres el Viejo
- El Polígono Mejostilla
- El Junquillo
- El Golf de Cáceres

En efecto, estos cinco Proyectos de Interés Regional fueron todos realizados afuera de las zonas de expansión elegidas por el planeamiento de 1999.

Los casos de los barrios del Junquillo y de Cáceres el Viejo ilustran la construcción de barrios residenciales en continuación del tejido urbano existente, acordándose con las formas urbanas y las densidades ya presentes en los barrios cerca, pero construidos sobre suelos clasificados como no urbanizables (por su vocación agrícola o ganadera). Estos dos barrios, que fueron realizados por iniciativa privada, es decir que unos promotores privados han desarrollado el proyecto para después proponer de integrarlos como Proyectos de Interés Regional por validación de la Junta de Extremadura, ilustran la relación que existe entre la financiación regional y el planeamiento local: la voluntad por el poder regional que soporta el proyecto de aprovechar de los precios bajos del suelo no urbanizable directamente alrededor del núcleo urbano. Así, el coste del proyecto es menos importante y se puede justificar la ubicación del proyecto como en continuación de las infraestructuras y de los servicios urbanos ya existentes.

Además, el Residencial Universidad es un proyecto que nació en 1998, basado sobre la Ley del Kilometro¹¹, aprobado en 2000. Este Proyecto de Interés Regional fue un caso ejemplar en la problemática de la aplicación de este instrumento de ordenación del territorio que utiliza el poder regional. En efecto, Fue aprobado en 2000, aunque el Plan General Municipal de Cáceres de 1999 había clasificado los terrenos elegidos por las instancias regionales para construir el Residencial Universidad como terrenos no urbanizables de protección, es decir el único caso que no permite al poder regional de imponer su proyecto, como escrito en la ley de referencia, la Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Extremadura: Los Proyectos de Interés Regional son “*proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo, con excepción de la de suelo no urbanizable protegido*” (LSOTEX, artículo 60.1). Este residencial social fue declarado ilegal por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en 2003, y por el Supremo en 2007, dando lugar a un proyecto de destrucción del complejo residencial ya habitado. Su clasificación en 2010 como parcelas de suelo urbano ha legalizado el barrio, lo que traduce una aceptación del barrio y de sus consecuencias sobre el sistema urbano por el nuevo equipo de concejales al Ayuntamiento.

Este caso del Residencial Universidad de Cáceres ilustra los impactos de un proyecto pensado por otro organismo que el poder local. El hecho clave para entender bien este caso es que en el caso de los Proyectos de Interés Regional, la financiación siempre es regional, tal como el poder de decisión, aunque el poder municipal está implicado: el consejo de la ciudad tiene que ser consultado por las instancias regionales, como escrito en la Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Extremadura, artículo 62)3°:

La aprobación de los Proyectos de Interés Regional se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial, si procede, por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, con inmediato sometimiento a información pública y, simultáneamente, a audiencia del Municipio o Municipios afectados, cuando éstos no sean los promotores del Proyecto [...]*
- b) Aprobación definitiva, si procede, por la Junta de Extremadura, a la vista de las alegaciones e informes presentados en el período de información pública y audiencia y de las demás actuaciones practicadas*

LSOTEX, artículo 63)3° relativo a la elaboración y la aprobación de los PIR.

Además hay que notar que es el municipio que es competente en materia de validación de las actuaciones de autorización para empezar la construcción de los proyectos.

En este sentido, podemos ver que los concejales que han aprobado el nuevo Plan General Municipal de 1999 han también aprobado el Proyecto de Interés Regional del Residencial Universidad con fin de poder aprovechar de la financiación regional de un proyecto de desarrollo, sin tener en cuenta las prerrogativas y la nueva clasificación del suelo.

Así, podemos ver la aprobación de las Proyectos de Interés Regional por el ayuntamiento de Cáceres como una prueba de permeabilidad en la estrategia de desarrollo. Los interés desarrollados por los Proyectos de Interés Regional prevalecen sobre la clasificación del suelo, reflejo de la estrategia municipal de desarrollo. Si la estrategia local hubiera sido seguida, o se hubiera cambiado las localizaciones de los proyectos en suelos urbanizables, o no se hubiera aprobado las operaciones urbanísticas, como prueba de dirigismo del poder local sobre la cuestión del uso de su suelo.

11

4. Conclusión

La hipótesis sobre la cual se desarrolla este trabajo se apoya sobre la visión que finalmente, la planificación urbanística de Cáceres no tiene una función estratégica frente al fenómeno de crecimiento urbano de hecho que no dirige el crecimiento.

Mirando a los resultados puestos a la luz en este trabajo, se nota que la planificación urbanística, a través de la clasificación de los suelos que propone, traduce una visión estratégica del crecimiento de la ciudad. Sin embargo, se debe notar que, porque los mismos actores que desarrollan la estrategia son los que aprueban los proyectos de otras entidades aunque no forman parte de la estrategia traducida en el Plan General Municipal, la ciudad se desarrolla a través de unas operaciones urbanísticas grandes pero en suelos que no forman parte de la estrategia local de desarrollo. Así, se debe notar que la planificación urbanística de Cáceres, de hecho que no sirve de base para todos los tipos elementos de desarrollo urbano, no tiene una verdadera función estratégica. La posibilidad por el mundo privado de dar un carácter de interés regional a su proyecto y así ser permitido de construir donde sea si se puede justificarlo es un verdadero obstáculo para el poder municipal en el traducción y la aplicación de su estrategia propia de desarrollo.

OBRAS Y ARTÍCULOS

M. BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, *La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla, 2006.

C. HERRERA, « Extremadura es la región con menor crecimiento urbanístico de Europa », *Hoy.es*. 2009

F. DE TERÁN, «Planeamiento urbano en la España contemporánea 1900-1980», Madrid, Alianza Universidad. 1978.

J. GARCÍA-BELLIDO, «Hacia una renovación de la racionalidad urbanística», *Ciudad y Territorio*, 81-82, 3-4/89, págs 167-222. 1989

J. GARCÍA-BELLIDO, «Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Antecedentes y cálculo», en las Jornadas sobre la Ley de la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Ley 25 de Julio de 1990, págs 61-118, Col Of. Arq. Catalunya, Barcelona, 1992.

F. J. JARAIZ CABANILLAS, J. MORA ALISEDA, et J. A. GUTERREZ GALLEGRO, « Las superficies artificiales en la Raya Central Ibérica. El uso de modelos lineales generalizados para definir los factores condicionantes de los cambios territoriales », *Observatorio Medioambiental*, vol. 15, nº 0, p. 197-218, oct. 2012.

Á. MATESANZ PARELLADA, «El suelo en la legislación urbanística española», 2009.

A. MENÉNDEZ REXACH, «Constitución y democracia 1976-1996: la segunda reforma de la Ley del Suelo», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol XXVII, nº107-108, pág. 127-148. 1996

Ministerio de Medio Ambiente y Observatorio de la Sostenibilidad en España, «Cambios de ocupación del suelo en España; Implicaciones para la sostenibilidad», 2006.

F. PEREALES MADUENO, «La reforma del régimen urbanístico del suelo y de las valoraciones», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol XXIX, nº113-114, pág. 531-540. 1997

J. ROCA CLADERA, « García-Bellido y la renovación del paradigma urbano: post-escriptum a la propiedad », 2007.

O. RULLAN SALAMANCA, « La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno », *The new 1998 Land Law in the context of postmodern neoliberalism*, 1999.

C. ZAMORANO CHICO, «Ocupación del suelo y planificación territorial en España: Análisis y evolución mediante SIG», XV Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica, 2012.

LEGISLACIÓN

Parlamento Europeo

COMISIÓN DE PETICIONES, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)), 2009.

Legislación española

GOBIERNO DE ESPAÑA *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.BOE na135. 14 de mayo de 1956. pp. 3106-3134. (LS56) 1956

GOBIERNO DE ESPAÑA *Ley 19/1975, de 2 de mayo de 1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana*.BOE no107 de 5 de mayo de 1975. pp. 9427-9448. (LS75)1975

GOBIERNO DE ESPAÑA *Ley 8/ 1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Urbanístico y Valoraciones del suelo*. (LS90)1990

GOBIERNO DE ESPAÑA *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*.BOE 89, 14 de abril de 1998. pp. 12296-122303. (LS98)1998

GOBIERNO DE ESPAÑA *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*.BOE 29 de mayo de 2007. (LS07) 2007

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL *Sentencia 61/199,71997*

TABLA DE MATERIAS

Avertissement.....	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études en GENIE DE L'AMENAGEMENT	6
Agradecimientos.....	7
Resumen	Erreur ! Signet non défini.
Sumario	10
Lista de las ilustraciones	11
Estudio.....	12
Introducción	12
1. Contexto en el cual se desarrolla el presente estudio	13
1.1. Puntos de interés sobre el entorno geográfico.....	13
1.2. La cuestión de la expansión urbanística.....	15
1.2.1. Una visualización del fenómeno de expansión urbanística en la escala nacional.....	15
1.2.2. A escala regional, Extremadura es la región con la menor artificialización	17
1.2.3. Recapitulativo de los puntos de interés desarrollados sobre el tema de la expansión urbana en Extremadura.....	23
1.3. Claves de comprensión sobre el sistema institucional español	24
1.3.1. La legislación estatal sobre la gestión de los usos del suelo y su impacto histórico....	24
1.3.1.1. La ley del suelo de 1956	24
1.3.1.2. La reforma de 1975	28
1.3.1.3. La Ley del Suelo de 1990	31
1.3.1.4. La reforma de 1998, marco de la liberalización del suelo	32
1.3.1.5. 2.3.1.5 La última Ley del Suelo de 2007	34
1.3.1.6. Comparación y resumen sobre la evolución histórica de las leyes estatales del Suelo 35	
1.3.2. La aparición de la legislación sobre el suelo en Extremadura	37
1.4. Claves de comprensión sobre la ordenación del territorio en Cáceres, Extremadura	40
1.4.1. Los instrumentos de ordenación del territorio de escala regional.....	40
1.4.2. Los instrumentos de ordenación del territorio de escala local	42
1.5. Problemática e hipótesis de investigación desarrolladas.....	43
2. Presentación de la metodología utilizada	44
2.1. El análisis espacial como herramienta cualitativa.....	44
2.1.1. Definición de la metodología	44
2.1.2. Aplicación de la metodología al caso cacereño	45
2.1.2.1. El Plan General de 1999	46
2.1.2.2. El Plan General de 2010	48
2.1.2.3. La comparación de los cuatro documentos recursos.....	50
2.2. Realizar entrevistas para entender e integrar el funcionamiento del territorio	50

3. Resultados de investigación y análisis	51
3.1. Aplicación de la metodología desarrollada	51
4. Conclusión.....	64
Bibliografía.....	65
Tabla de materias	67

CITERES

UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés*

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement

Directeur de recherche :
Serrano José

Le Gagne Maxime
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2013-2014

Planificación urbanística y expansión urbana: El caso de Cáceres en España.

En un país donde la expansión urbana fue muy fuerte durante estas últimas décadas, este trabajo se interesa sobre el caso de la ciudad de Cáceres, capital de una provincia extremeña, animada por un dinamismo mucho menor que en el resto de España y donde la artificialización del suelo fue una de las menores de Europa durante las dos últimas décadas del siglo XX. Así, se trata de analizar el crecimiento de la ciudad durante la década siguiente, tras un análisis legislativo e institucional, mediante interpretaciones espaciales realizadas a partir de los planes urbanísticos y de unas fotos aéreas, para intentar de definir porque el poder local no ha podido realmente dirigir el crecimiento de su ciudad tras una planificación urbanística adecuada, y cuáles fueron los agentes institucionales que han cruzado su estrategia de desarrollo local.

Palabras claves: Expansión urbana, Planificación urbanística, Análisis espacial, Cáceres.

In a country which has endured particularly heavy urban sprawl throughout the last two decades, this research deals with the case of the city of Cáceres, one of the two provincial capitals of the region of Extremadura. Here we can see that growth is less prominent than in the others regions of Spain, as this region underwent the least land development in Europe throughout the last two decades of the 20th century. It is for this reason that this work focuses on the following decade, dealing with legal and institutional analysis and spatial interpretations using urban plans and aerial photos. I will use this information in order to try to define why the local administration could not successfully progress the urban growth of its city using an urban planning policy, and to identify which institutional agents *dismissed* its local development strategy.

Key words: Urban Sprawl, Urban Planning, Spatial analysis, Cáceres.