

La modernización de la ciudad romana

Breve historia de la Ordenación del Territorio en la ciudad de Mérida, Extremadura.

CÉSAR GUTIÉRREZ PÉREZ

Diciembre de 2021



Índice

1.	Introducción	2
2.	Justificación metodológica	4
3.	Etapas de la ordenación territorial en Extremadura	5
3.1.	La “espontaneidad” previa a la <i>LESOTEX</i> (1983-2001).	6
3.2.	La <i>LESOTEX</i> y la distorsión normativa (2001-2018).	8
3.3.	El arranque de la <i>LOTUS</i> .	10
4.	Planeamiento urbano de la ciudad de Mérida	11
4.1.	El planeamiento previo a la ordenación franquista.	12
4.2.	Los dos PGOU anteriores a la democracia: 1954 y 1971.	14
4.3.	El PGOU de 1987 y la catalogación de edificios.	16
4.4.	El PGOU del 2000 y otros instrumentos vigentes.	17
5.	Análisis y valoración personal de las medidas	19
6.	Conclusiones	22
7.	Fuentes, bibliografía y direcciones de Internet utilizadas.	24
7.1.	Libros y artículos de revistas.	24
7.2.	Referencias a instrumentos legales	24
7.3.	Enlaces a páginas web	24

1. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo principal analizar la evolución de la Ordenación del Territorio en la ciudad de Mérida, observando los distintos enfoques adoptados sobre esta cuestión desde la Transición hasta la actualidad. En este sentido, se contempla la Ordenación del Territorio como un proceso en constante avance, en el que es fundamental la participación pública.

Para cumplir este objetivo, es necesario, en primer lugar, reconocer el caos normativo que ha existido durante gran parte de ese periodo en la región de Extremadura, y que tan solo en las dos últimas décadas se ha empezado a abordar. En un principio, esto se hizo a través una normativa de desarrollo muy limitado como fue la [Ley 15/2001, del 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura](#) (LESOTEX). Esta ley, cuyo análisis desarrollaremos más adelante, sentó las bases para abandonar la falta de regulación. Sin embargo, ha sido muy criticada por su falta de profundidad respecto a la regulación de la división territorial. Por la naturaleza de este trabajo, es de especial importancia resaltar que esta normativa exigía la redacción del mismo tipo de documento para todos los municipios extremeños: el Plan General Municipal, independientemente de su tamaño o complejidad organizativa. La normativa actual mantiene este criterio.

Aparte del recorrido por la historia legal, también analizaremos las figuras de planeamiento urbanístico existentes en el caso de Mérida, que son las siguientes:

- El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aprobado el 19 de julio del año 2000 ([DOE del 11/09/2000](#)).
- El nuevo Plan General Municipal (PGM), que se encuentra actualmente en fase de participación ciudadana.
- La Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), que no tiene realmente carácter normativo, pero resulta de gran importancia a la hora de establecer un marco conceptual para las diferentes normas comentadas.

La ciudad de Mérida tiene muchas características propias que la dotan de una singularidad importante en términos de planeamiento urbanístico. Para empezar, fue fundada como la capital de la provincia hispana de Lusitania, dentro del Imperio Romano, lo que la dota de planeamiento urbanístico desde el momento de su creación. Este dato es muy relevante, dado que a día de hoy se puede observar en su trazado la influencia de las calles que originalmente la formaban. De hecho, la mayoría de ellas se mantienen en la actualidad.

Dado que este trabajo considera la Ordenación del Territorio como un proceso de carácter predominantemente social, se prestará especial atención a la fase de participación ciudadana a la hora de valorar la calidad de las distintas figuras normativas listadas.

2. Justificación metodológica

Partimos de la definición de Domingo Gómez Orea de sistema territorial, entendiendo este como «una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro» (Gómez Orea, 2013, 29). Por esa razón, este trabajo está formulado como una revisión histórica del marco normativo en relación al sistema territorial, teniendo en cuenta los cambios sociales que han tenido lugar en Extremadura y Mérida en particular, y asumiendo la incapacidad de explicar una sin la otra.

Por la misma razón, el enfoque de este trabajo es de un marcado carácter social. Si nos detenemos a pormenorizar los detalles del cuerpo legislativo en cuestión y no atendemos a las razones por las cuales estos cambios han sido apoyados, criticados, o sencillamente se han producido, el análisis pertenecería al ámbito de la documentación, y no de la Ordenación del Territorio. Además, el trabajo pretende también lograr un papel activo y valorar según estos criterios de crítica social y académica la calidad de los planes listados, dado que estos no ocurren de forma externa a su redacción. Volviendo a citar a Gómez Orea «la virtualidad de un plan de ordenación territorial depende de su aceptación social por parte de los agentes socioeconómicos y de la ciudadanía» (Gómez Orea, 2013, 155).

Aparte del enfoque temporal, también se usará durante el transcurso del estudio la estrategia de *zoom* o enfoque aplicada al territorio. Es decir, se analizará en primer lugar el recorrido cronológico de la normativa vigente en Extremadura, y después se hará lo mismo con las figuras existentes en la ciudad de Mérida. Esto se hace por varias razones: la primera de ellas es que la competencia de Ordenación del Territorio recae en la Comunidad Autónoma, por lo que detallar primeramente el estado de la cuestión en Extremadura resulta de gran interés para comprender las ordenaciones vigentes en la ciudad de Mérida a este respecto. La segunda es que la evolución de ambos es similar, y entender los cambios que llevan a una, facilita también entender la otra.

Dada la escasa accesibilidad de la literatura al respecto de la ordenación territorial específicamente extremeña, la parte teórica sobre ella estará basada principalmente en el trabajo de Antonio José Campesino Fernández, de la Universidad de Extremadura. Además, en el caso de Mérida, se tratará más de una revisión práctica basada en el temario de la asignatura, con escasas referencias bibliográficas, debido a la concreción del ámbito.

3. Etapas de la ordenación territorial en Extremadura

Antes de analizar la planificación territorial de la ciudad de Mérida, conviene ponerla en contexto. Para ello, analizaremos la Ordenación del Territorio en Extremadura, basándonos en el trabajo de Antonio José Campesino Fernández (2011) en el que realiza un recorrido histórico por sus distintas etapas, que divide en dos bloques fundamentales: la etapa de 1983 a 2001, de ordenación «espontánea», y una etapa posterior a la publicación de la *LESOTEX*. Dado que el trabajo es anterior al 2018, no tiene en cuenta el marco normativo posterior, que surge tras la publicación de la [Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial urbanística sostenible de Extremadura](#).

Podemos decir que esta última ley (la *LOTUS*) marcaría una tercera etapa, que reorganiza las prioridades que establecía la *LESOTEX*. En este sentido, la exposición de motivos de la ley afirma que en Extremadura no ha sido posible «alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la *LESOTEX*, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de esta comunidad autónoma para la actualización normativa». Además, mediante esta nueva normativa también se adecúa el marco normativo de la Comunidad a los objetivos 2020 contra el cambio climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ambos publicados por la Organización de las Naciones Unidas.

Cabe también poner en valor la *LESOTEX* como el principio de la legislación sobre ordenación territorial en Extremadura, que dota a la región de un marco de actuación que, aunque imperfecto y algo tardío, sirvió para poner fin a la ordenación caótica propia del siglo XX. Por ejemplo, uno de sus aspectos más criticados es la sobreprotección del suelo, pero es necesario remarcar que la norma proviene de un contexto de maltrato a los recursos naturales como es el de la España urbana de los años 90.

También critica Campesino, en sus conclusiones, que vienen a ser una aproximación a un análisis DAFO, esta sobreprotección del territorio junto con algunos otros, como la falta de un sistema urbano que pueda generar unas dinámicas de colaboración funcionales entre núcleos de población, o la falta de una definición precisa de un modelo territorial de la región (hoy en día, corregida en gran parte por las Directrices de Ordenación Territorial previstas por la *LOTUS*). Aunque también indica que la debilidad productiva, escasa población y vasta extensión de Extremadura producen serias dificultades para su correcta ordenación territorial.

Hechas estas aclaraciones, procedemos a realizar un breve recorrido por cada una de estas tres etapas mencionadas, desde la época “espontánea” previa al siglo XXI,

pasando por las casi dos décadas de vigencia de la *LESOTEX*, hasta la reciente entrada en vigor de la *LOTUS*.

3.1. La “espontaneidad” previa a la *LESOTEX* (1983-2001).

La Constitución de 1978 otorga, en el artículo 148.1, la competencia sobre la Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas. Con ello, la Junta de Extremadura se vio obligada, una vez emergió la Comunidad extremeña, a afrontar una serie de problemas que distanciaban unas y otras de sus partes, y su ya mencionada debilidad productiva.

Uno de los primeros problemas que arrastra Extremadura a día de hoy es la hipertrofia administrativa. Un 31,8% de los trabajadores de la región son funcionarios, y de ellos, 91.866 son trabajadores de la Junta de Extremadura, un 8,68% sobre la población total (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, [2021](#)).

Porcentaje de funcionarios por Comunidad Autónoma

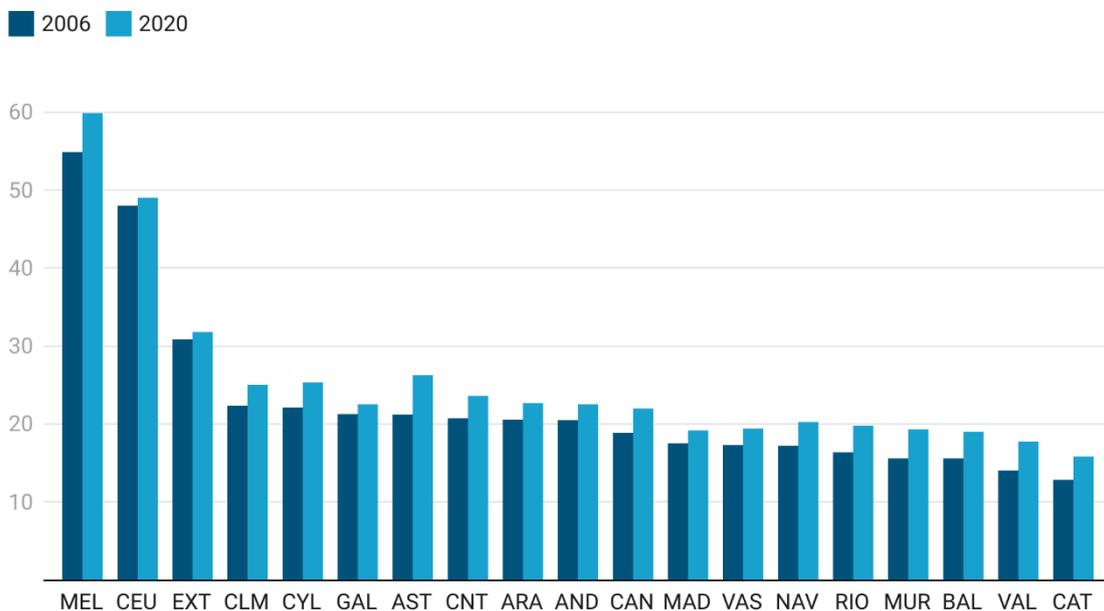


Gráfico: Elaboración propia • Fuente: Instituto Nacional de Estadística • Creado con Datawrapper

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Este problema tiene mucho que ver con la idiosincrasia propia de aquella primera época de planeamiento. Dado que el PIB de la región se encuentra por debajo del

75% de la media europea, al entrar en la Unión Europea se consideró Extremadura como una región de Objetivo 1, lo que implica una alta financiación de proyectos públicos de desarrollo avalada por la política de cohesión de la Unión Europea. Estas ayudas han sido estables en el tiempo, aunque no las únicas. A esta ayuda se sumó la recibida en los programas de cooperación fronteriza, como INTERREG, que aún hoy siguen siendo de vital importancia. Sin ir más lejos, en la década de los 2000, se destinó al programa Extremadura-Centro-Alentejo surgido de las jornadas INTERREG III el 27% del presupuesto de dichas jornadas (Mora, Pimienta, y García, [2005](#)).

Con estos datos, podemos ver claramente las razones por las cuales la Junta de Extremadura se convirtió en esa “única gran empresa” de la que hablaba Antonio José Campesino Fernández en su estudio. Esta primera etapa viene marcada por una sucesión de programas de carácter público que pretenden usar la financiación por parte de la Unión Europea para dotar de infraestructura a la región y cohesionar su red urbana, pero sin un marco legal que permitiera dotar de coherencia interna a estas actuaciones.

Las tres figuras fundamentales que surgieron en esta etapa fueron los *Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano* (PDSU), pensados para núcleos de población de tamaño muy reducido y con escasa capacidad de ordenación efectiva, las *Normas Subsidiarias Municipales* (NSM), ya de carácter nacional y pensadas para municipios de tamaño intermedio, y los *Planes Generales de Ordenación Urbana* (PGOU), también de carácter nacional aunque solo obligatorias para municipios con más de 20.000 habitantes u otras características que hacen necesaria esta figura normativa.

En muchos casos, los municipios no atajaron el problema de la edificación ilegal en suelo no urbanizable, pues su regulación no sería muy severa hasta llegar la *LESOTEX* en 2001. Esta ley sería redactada tomando como referencia el modelo adoptado en la Comunidad Valenciana, y, aunque eliminaría la gran mayoría de problemas de incapacidad de actuación por parte de las instituciones, traería nuevos problemas relacionados, más bien, con la inadaptación de este marco de actuación al territorio extremeño.

3.2. La *LESOTEX* y la distorsión normativa (2001-2018).

La nueva ley –la primera en vigor–, se redacta para asumir una tarea de planificación que la Comunidad Autónoma tenía pendiente desde su formación. Ya hemos tratado en este trabajo algunas de las consecuencias de esa caótica organización, muchas de ellas con un preocupante carácter estructural, como la urbanización ilegal o

la hipertrofia administrativa. Por ello, los objetivos de esta nueva ley son esenciales para entender la evolución de la región en esta etapa.

No es de extrañar, siendo la primera ley de ordenación territorial redactada para Extremadura, que el primero de estos objetivos sea racionalizar el sistema de planeamiento. Sin entrar en demasiados detalles, las acciones que lleva a cabo la ley para conseguir este objetivo son la encomendación a las Directrices de Ordenación Territorial de establecer un modelo territorial único e integrado para toda la región extremeña, y la diferenciación precisa entre suelo urbanizable y no urbanizable.

La ley intenta atajar la mencionada omnipresencia de la Junta mediante la diferenciación de competencias: mientras que a la Junta le encarga la ordenación estructural, de carácter más general, la ordenación detallada corre a cargo de los municipios. Esto reduce las interferencias entre ambas instancias a la hora de redactar los *Planes Generales Municipales* (PGM), instrumento que la ley desarrolla para dotar a los municipios de una capacidad efectiva para ejercer sus competencias de ordenación territorial, pero que, como veremos, es demasiado general para aplicarse a todos los municipios de la región.

Los dos objetivos siguientes son la gestión eficaz de la producción de la ciudad y la intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda. En estas líneas se basan algunas partes muy criticadas de la *LESOTEX*, debido a que no tienen en cuenta la despoblación a la que ya se enfrentaba Extremadura en el 2001, y que tan solo se ha ido agravando. Tanto aquí como en la figura del PGM juega un papel crucial su redacción basada en la normativa de la Comunidad Valenciana, debido a que son previsiones de la ley que no se ajustan al comportamiento sociodemográfico de Extremadura. En el siguiente gráfico se puede observar la diferencia en el crecimiento de la población en Valencia y Extremadura desde 2002, año inmediatamente posterior a la publicación de la ley.

Evolución de la población en Valencia y Extremadura

De 2002 a 2021, tomando la población a 1 de enero de 2002 como 1000.

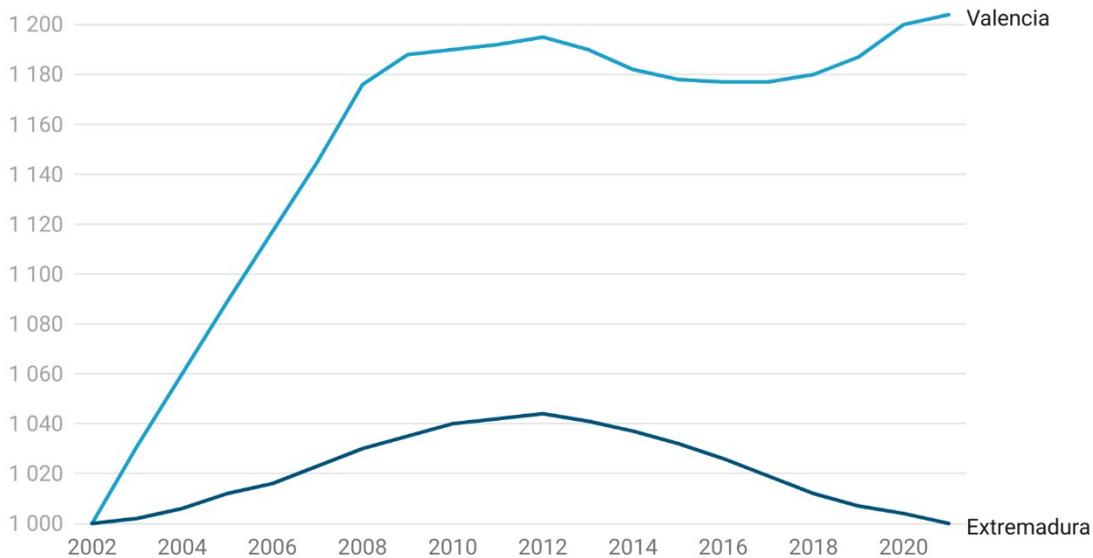


Gráfico: Elaboración propia • Fuente: Instituto Nacional de Estadística • Creado con Datawrapper

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN VALENCIA Y EXTREMADURA DESDE 2002.

De nuevo, en el siguiente objetivo se hace referencia a la sostenibilidad al proponer la instrumentación de medidas de calidad ambiental. De nuevo, esto intentó poner freno a la urbanización ilegal y sirvió de argumento para la protección del patrimonio natural extremeño que se realizó mediante las previsiones de esta ley. Por otra parte, esta protección también es objeto de abundantes críticas en tanto que algunos sectores de la población consideran la cantidad de terreno protegido excesiva.

En resumen, el marco establecido por esta ley ayudó a hacer frente a muchos de los problemas sobre los que la región no podía intervenir anteriormente, y gran parte de sus errores surgen de tomar una referencia tan distinta a Extremadura en tantos aspectos. Sin embargo, aportó un marco normativo desde el que los geógrafos pudieron empezar a reclamar una toma de decisiones enfocada a la sostenibilidad y la gestión razonable de los recursos por parte de las administraciones públicas.

3.3. El arranque de la LOTUS.

La principal motivación de la LOTUS es corregir ese error que la ley anterior cometió al aplicar figuras normativas pensadas para realidades distintas a la extremeña. Se priorizó para ello la fase de participación ciudadana, en la que se hicieron encuestas

técnicas, generales por mancomunidades, e incluso se incentivó la participación de niños a través de un debate infantil sobre ciertos aspectos que les concernían de la *LESOTEX*.

Esto explica, en gran parte, la dinamización que ha supuesto la *LOTUS* en algunos de los aspectos tratados en el resumen crítico de la legislación anterior. Quizá el más importante de todos ellos es la paralización que durante años han sufrido las Directrices de Ordenación del Territorio, mediante las cuales se debe formular un modelo territorial del que dependa la posterior normativa en toda Extremadura. Estas *DOTEX* se pusieron en marcha tras la entrada en vigor de la *LOTUS*, que obliga a redactarlas antes del 21 de diciembre de 2020, dos años después de su entrada en vigor. Esto no se consiguió, sin embargo, el 27 de julio de ese mismo año, ya se publicó un avance de estas.

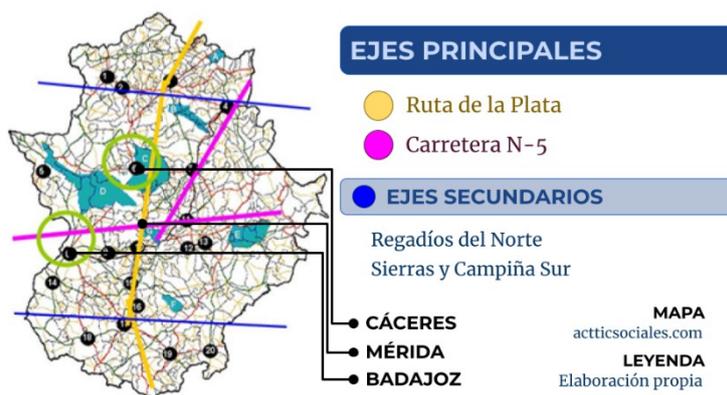
No es preciso entrar en muchos más detalles sobre la aplicación de esta ley, ni sus consecuencias, dadas las pocas acciones que la administración pública ha podido realizar en el corto periodo que ha transcurrido desde su aprobación. De todos modos, es interesante destacar el esfuerzo de la *LOTUS* por concretar instrumentos cuya redacción resultaba difusa en la normativa anterior, y por obligar en sus disposiciones transitorias a la definición de todos los instrumentos previstos por la ley, con la finalidad de conseguir una entrada en vigor realmente efectiva, que la *LESOTEX* nunca tuvo.

4. Planeamiento urbano de la ciudad de Mérida

Al igual que tomamos como referencia para el estudio de la legislación extremeña el trabajo de Campesino, en este caso consideraremos como fuente fundamental de información el libro *La evolución urbana de Mérida*, de Francisco Barbudo Gironza, publicado por el Ayuntamiento de Mérida y el Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

Dicha obra narra brevemente la historia del planeamiento urbanístico de Mérida desde su misma fundación, comenzando con la planificación romana de la ciudad, siguiendo con la escasa variación durante la época visigoda, la reducción de población durante la etapa de Al-Andalus y la caída en desgracia de la ciudad, que no se recuperaría hasta bien entrado el siglo XIX. En cualquier caso, este trabajo pretende estudiar la evolución de sus distintos enfoques: ¿bajo qué filosofía se han enfocado los distintos planes que afectan a la ciudad? ¿qué cambios sociales han dado lugar a esos cambios de criterio?

Para responder a esas preguntas, haremos un breve análisis de los puntos más significativos de la normativa, y a lo que llevaron en términos de crecimiento urbanístico. En este caso, haremos un análisis de tipo más social, puesto que las variaciones de la óptica normativa ya han sido analizadas al detallar el contexto extremeño, en el que Mérida ocupa un lugar excepcional geográficamente, pero muy en la tónica de los distintos criterios urbanísticos que se han ido tomando desde la planificación autonómica.



MAPA 1. SISTEMA URBANO DE EXTREMADURA

sino históricos: se trata de una archiconocida capital de provincia romana, que además funciona como nexo de comunicaciones interno, comunicando las principales áreas agrarias del sur de la región con el norte, y viceversa; y también como nexo externo,

A pesar de su capitalidad, Mérida es la tercera ciudad más poblada, por detrás de Cáceres y Badajoz, que, además de ser capitales de provincia, también la superan en tamaño. Su capitalidad no se fundamenta en un papel protagonista en términos económicos o demográficos,

integrándose en la Ruta de la Plata y en la Carretera N-5 (Madrid-Portugal). Sin embargo, también desarrollaremos a continuación cómo su planeamiento no siempre le ha permitido ejercer correctamente esta función de nudo de carreteras.

4.1. El planeamiento previo a la ordenación franquista.

El desarrollo económico y social que tuvo Mérida durante los siglos XIX y XX fue en su mayoría debido a la llegada del ferrocarril en 1864. Antes de este año, Mérida no tenía prácticamente ningún tipo de desarrollo urbano. Su pequeña superficie y población se habían mantenido desde la Edad Media.



MAPA 2. PLANO DE MÉRIDA EN 1806, DEL PINTOR ALEJANDRO DE LABORDE.

Fuente: [Archivo Histórico Municipal](#).

En el plano de Alejandro de Laborde (mapa 2), se puede ver el estado de la ciudad en esta época: se trata de un emplazamiento rural cuyo desarrollo se encuentra totalmente orientado hacia la explotación de los ríos Guadiana y Albarregas, que mantiene claramente el trazado romano, sobre todo en el cardo y el decumano, que siguen atravesando de norte a sur y de este a oeste, respectivamente, la ciudad.

En cualquier caso, el siglo XIX en España sería una época de crecimiento exponencial en las comunicaciones interurbanas. A Mérida esto le afectó de forma especial debido a su papel de nudo comunicativo y a su planificación urbana de origen romano, culpable de que las calles centrales fueran demasiado pequeñas para el creciente tráfico que las atravesaba. Por ello, una de las primeras intervenciones de planificación urbanística que tuvieron calado en la ciudad fue tomada desde el Estado. Se trató de redirigir el tráfico, que antes pasaba por Calle Santa Eulalia (decumano) a calles algo más anchas. Esta operación logró reducir algo los problemas de tráfico, pero estos seguirían existiendo debido a la utilización del Puente Romano como única vía de

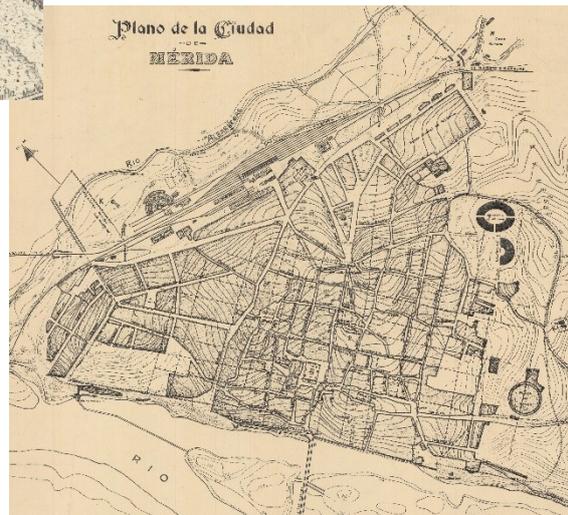
entrada o salida a la ciudad por el Guadiana, con una carga de tráfico tan importante como era ya en aquella época la de la carretera Madrid-Lisboa.

Como mencionábamos, otro hecho que incidirá en la planificación urbanística de la ciudad será la llegada del ferrocarril en 1864. Esto significó para la ciudad la creación de un gran número de puestos de empleo, que generó a su vez un crecimiento de la



población y de los recursos disponibles para iniciar obras públicas.

Estos nuevos recursos sirvieron para crear nuevos depósitos de aguas y mejorar el trazado, precisamente, para un mejor acceso al centro urbano desde la estación, ya que estaba rodeado de casas que se volvían un muro para visitantes.



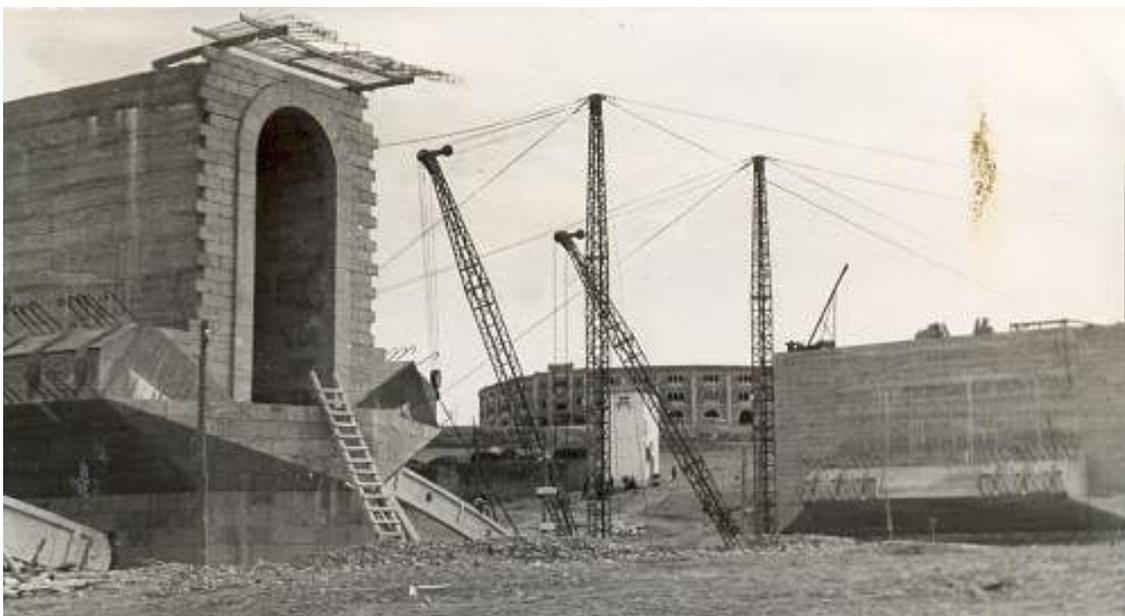
Para los años 20 del siglo XX, la ciudad ya contaría con muchos más recursos, que incluirían la Plaza de Toros, el Cuartel de la Guardia Civil, y un intento de ensanche al sur de la ciudad. Este sería el primer plan moderno de expansión organizada de la ciudad. Sin embargo, nunca se llegó a realizar. En los años 40 se aprobó un nuevo proyecto de ensanche alrededor de la zona del teatro y el anfiteatro, pero tampoco pudo realizarse, porque la Dirección General de Bellas Artes decidió parar todo proyecto de expansión urbana ante la cantidad de ruinas romanas que se habían descubierto en las obras realizadas desde los años 20.

MAPA 4. PLANO DE LA CIUDAD EN 1929.

Fuente: [Cartoteca del IGN](#).

Así pues, Mérida llega a los años 50 sin muchas posibilidades de extenderse, pero con una necesidad imperiosa de hacerlo. A la vez que disponía de recursos, una industria creciente y un papel protagonista en las comunicaciones de la región, tenía unas vías que rodeaban la ciudad, un tráfico también creciente con el único soporte del Puente Romano, y un desconocimiento de su patrimonio que también le impedía el crecimiento geográfico.

4.2. Los dos PGOU anteriores a la democracia: 1954 y 1971.



FOTOGRAFÍA 1. PUENTE FERNÁNDEZ CASADO EN CONSTRUCCIÓN.

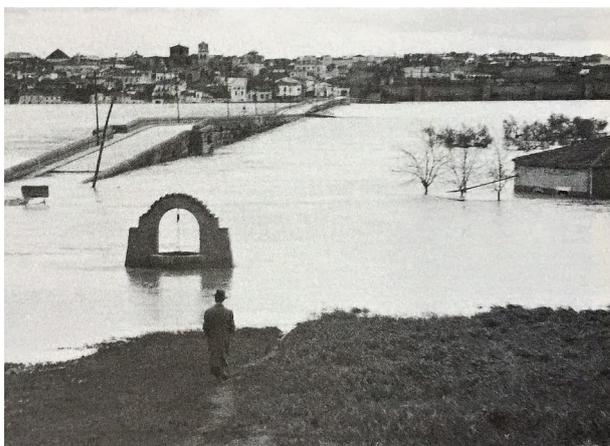
Fuente: [Archivo Municipal de Mérida](#).

El Plan General de Ordenación Urbana de 1954 es un instrumento peculiar, puesto que fue redactado desde Madrid y dirigido entre el Ministerio de la Gobernación y la Comisaría de Patrimonio Artístico Nacional. La primera de estas dos instituciones se interesó por el encaje de la ciudad de Mérida en el Plan Badajoz, y la segunda se involucró debido a su afán por proteger cualquier tipo de resto romano que se encontrase en el subterráneo de la ciudad.

Una de las actuaciones más importantes que este plan contempló fue la construcción del Puente Fernández Casado en la parte sur de la ciudad: un puente muy extenso de 4 carriles que sirviera de paso para la carretera Madrid-Portugal, descongestionando así el centro de la ciudad y, sobre todo, el Puente Romano. Entre las alternativas contempladas estaba la de crear un puente que siguiese la alineación de la

Calle Almendralejo, que desde hacía unos años funcionaba en el planeamiento como una especie de nuevo decumano, pero esa posibilidad se descartó por el momento.

Otra actuación proyectada por este plan fue el salto a la margen izquierda del río Guadiana, o más bien la ordenación y expansión de las casas allí colocadas, porque el “salto” ya estaba realizado. Mucha población gitana de la ciudad se asentaba al otro lado del río, y el planeamiento urbanístico de la zona suponía un reto de primer nivel. Tanto es así que a día de hoy se puede hablar de que existe un orden concertado entre la autoconstrucción propia de la población que allí reside y los intereses estratégicos del Ayuntamiento.



FOTOGRAFÍA 2. INUNDACIÓN EN EL BARRIO “BIZCOCHO” EN 1942.

Fuente: [Emerita Antigua \(Instagram\)](#).

En cualquier caso, la edificación al otro margen del río no se haría realidad hasta la ejecución del siguiente Plan General de Ordenación Urbana, y aun siendo este de 1971, la construcción empezaría en el año 1978.

El plan del año 1971 tenía como principal ambición la aceptación del planeamiento por parte de la población general a través de una redacción hecha más directamente desde el terreno. Sus principales

innovaciones fueron la incorporación de los distintos usos del suelo a construir en la margen izquierda del Guadiana, la planificación de un polígono industrial en esa misma zona, la previsión de extensión de la ciudad también por la margen derecha, y la visión del río como una posible zona a aprovechar para el desarrollo urbano.

Sus principales problemas fueron la falta de conexión entre las ciudades nueva (margen izquierda) y antigua (margen derecha) y la falta de coordinación con la Dirección General de Bellas Artes, que dificultó mucho la expansión proyectada. Esta se acabó realizando a lo largo de los años 70 a través de planes parciales, que, además, otorgaron al planeamiento la ventaja de adaptarse de forma muy temprana a la Ley de Suelo del año 1975.

4.3. El PGOU de 1987 y la catalogación de edificios.



FOTOGRAFIA 3. PUENTE LUSITANIA EN CONSTRUCCIÓN, AÑO 1991.

Fuente: [Emerita Antigua \(Instagram\)](#).

Este PGOU, publicado en 1987 sería el primero en democracia. No es casual que fuera también el primero en incluir una fase de participación pública. El desinterés por parte de la población ante los dos planes anteriores constituyó una razón fundamental para el fracaso de algunas de sus medidas estrella. También se acompañaría esta fase de participación pública con una aprobación por unanimidad en el

Ayuntamiento. Al final, se consiguió que este plan cosechase un mayor interés que los dos anteriores por parte de la ciudadanía.

Este plan incluye muchas medidas destinadas a la integración de la zonas extendidas a través de Planes Parciales en la década de los 70, además de la Unidad de Vecinal de Absorción de La Paz, creada en los años 60 para hacer frente a la inmigración procedente de otros pueblos extremeños.

También se proyecta una descongestión del Puente Romano a través del trazado de una nueva carretera bajo el Puente de Hierro, realizado en su momento para el ferrocarril. En cualquier caso, este objetivo se acabó consiguiendo con la construcción en el año 1991 del Puente Lusitania, que en gran medida librería a la ciudad de ese problema estructural que era la dificultad para acceder al centro por carretera, y la acumulación de tráfico en el Puente Romano, que a partir de ese momento se haría peatonal.



Este PGOU también incluiría el primer Catálogo de Edificaciones, que permitió establecer medidas de conservación según su nivel de protección reflejado en el catálogo. Esto resulta de especial importancia para empezar a resolver otro de los problemas estructurales que impedían el desarrollo correcto de la ciudad: la desprotección del patrimonio.

La ya mencionada autoconstrucción existente en la periferia urbana pudo legalizarse a través de la figura del Plan de Delimitación de Suelo Urbano, de la que ya hemos hablado en la sección sobre la legalidad extremeña. Esta normativa, aunque tímida, resulto de vital importancia para que este plan pudiera realizarse en un contexto algo más coordinado y funcional que los planes realizados durante la dictadura. Bajo este plan, Mérida tuvo un crecimiento considerablemente más racional que durante el periodo de vigencia de los anteriores.

Aún así, quedaba pendiente la tarea de aprovechar todo el potencial que el patrimonio romano podía aportar a la ciudad. Además, durante los años 90 comenzaría todo el proceso que dio lugar a la primera ley de ordenación del territorio en Extremadura, la *LESOTEX*. Aunque el plan del 2000 es posterior a esta, su idea es adaptar Mérida a esta nueva situación a la que también responde la *LESOTEX*.

4.4. El PGOU del 2000 y otros instrumentos vigentes.



FOTOGRAFÍAS 5 Y 6. PUERTA DE LA VILLA ANTES Y DESPUÉS DE SU PEATONALIZACIÓN.

Fuentes: [Emerita Antigua \(Instagram\)](#) y [Milanuncios](#), respectivamente.

Una de las líneas de actuación fundamentales del PGOU del año 2000 es la desaturación de la propia ciudad a través de la peatonalización, siguiendo la misma estrategia que anteriormente se había seguido con el Puente Romano. El primer paso sería dar una zona alternativa y mejor adaptada al tráfico de la zona a peatonalizar, y el segundo redirigirlo para hacer efectiva la prohibición de la circulación.

Esta estrategia se siguió con el tráfico del centro, configurando una ronda que rodea el centro histórico y llegando a proponer la limitación de la circulación de no-residentes en dicha zona. También se definen itinerarios turísticos específicos que más tarde han sido objeto de reformas y de especial atención por parte del Ayuntamiento. Una de las razones principales para esto era la especialización de la ciudad en el turismo.



FOTOGRAFÍAS 7 Y 8. TEMPLO DE DIANA ANTES Y DESPUÉS DE SU INTERVENCIÓN.

Fuentes: [Wikipedia](#) y [VisitarMerida.info](#), respectivamente.

Siguiendo las líneas estratégicas de protección de patrimonio y especialización en el turismo, se proponen también medidas para maximizar la visibilidad de ciertos monumentos situados en el casco histórico. Un caso en el que estas medidas se han aplicado de forma especialmente visible es el del Templo de Diana, convertido también en un espacio libre que facilita la circulación por el centro de la ciudad.

Es preciso valorar también otros instrumentos que la ciudad ha usado para seguir desarrollándose en ese mismo sentido. Entre los documentos no vinculantes, destaca la *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado* (EDUSI), que incluye en sus líneas de actuación la promoción de la movilidad sostenible tomando como referencia los puntos clave patrimoniales, la redacción de un plan de rehabilitación del patrimonio histórico y la creación de un Centro Dinamizador del Turismo.

Actualmente, está en proceso la redacción de nuevo Plan General Municipal, que sustituya al del 2000 y lo adapte a una perspectiva más actual, basándose en documentos como la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, e incluyendo en su producción una fase de participación ciudadana de carácter más amplio que las anteriores. Además, también tiene como objetivo la adaptación del PGOU a la *LOTUS* de 2018.

5. Análisis y valoración personal de las medidas

Las secciones dedicadas a la revisión de la historia de la ordenación territorial en Extremadura y la historia urbana de Mérida contienen una carga valorativa considerable, o por lo menos la necesaria para explicar las razones por las cuales unas figuras se derogan y otras siguen vigentes, unas fracasan y otras no... Habiendo realizado ya esa tarea, considero esta parte como un espacio para realizar una breve crítica de la normativa actual y exponer una serie de principios que creo que deberían considerarse de forma más seria para el desarrollo de la ciudad, extremando en este caso la óptica social, dado que se trata mi especialidad.

En primer lugar, veo positivos los esfuerzos a la hora de promover la peatonalización de los espacios de interés de la ciudad. Mérida tiene mucho que ofrecer en estos términos, y estas medidas han resultado de vital importancia para adquirir una posición de igualdad junto a otras ciudades Patrimonio de la Humanidad más valoradas históricamente. Mérida, con su poca población, su posición periférica y sus no pocos lastres estructurales, ha conseguido gran parte de su actual reconocimiento como ciudad a través de la exposición de su patrimonio.

No debemos olvidar que esta exposición del patrimonio emeritense ha tenido sus pros y sus contras. Por ejemplo, la especialización de la ciudad en el turismo provocó que la crisis de 2008 tuviera un efecto devastador en muchos negocios locales, pues fue uno de los sectores más dañados durante los años más severos de esta. Lo mismo nos podría suceder ante la nueva crisis económica en la que entramos, si no apostamos por una mayor diversificación de nuestra economía.



FOTOGRAFÍA 9. CALLE JOHN LENNON A PRINCIPIOS DE LOS 2000, ANTES DE CERRAR LAS ÚLTIMAS DISCOTECAS UBICADAS EN EL CENTRO DE LA CIUDAD.

Fuente: [Emerita Antigua \(Instagram\)](#).

Por otro lado, esta diversificación se hace también necesaria en el ámbito político y vecinal, que ha dejado apartados algunos problemas estructurales que han ido surgiendo más allá de los transportes y el patrimonio. Un ejemplo de esto es la propia oferta local de ocio: mientras que los jóvenes demandan que se recupere parte de la oferta existente en los años 80, los proyectos tanto ciudadanos como políticos van enfocados en la conservación del patrimonio, que me lleva, en parte, a pensar que estamos usando la ciudad

como un escaparate para el reclamo de turistas. Este proceso es muy peligroso, porque mientras priorizamos la demanda externa, la juventud local cada vez se presta más a la idea de abandonar la ciudad.

También existe un desenfoco en todo lo relativo a servicios universitarios, que obliga a una parte importante de la población joven a desplazarse a Cáceres o a Badajoz para realizar cualquier tipo de grado. En cualquier caso, mi valoración personal es que este esfuerzo por reclamar atención sobre las maravillas monumentales que alberga Mérida, está dejando carencias claras respecto a los servicios prestados a la población, y esto recae sobre su capitalidad, cada vez más efectivamente debilitada.

Respecto a los transportes, es cierto que el Puente Lusitania solucionó gran parte de los problemas que existían y en los que era posible una intervención a nivel municipal. Sin embargo, el papel de la ciudad como nexo comunicativo con Lisboa y Sevilla sigue sin estar atendido en absoluto desde la autonomía y el Estado. Los interminables aplazamientos que ha tenido la construcción de la línea ferroviaria Madrid-Lisboa y la clausura de la Ruta ferroviaria de la Plata en el año 1985 hacen muy difícil el desarrollo de esta característica de la ciudad. Sin embargo, este problema es de carácter autonómico y nacional, y posiblemente la ejecución de planes con una mayor coherencia interna y con más visión a largo plazo hubiera posibilitado una reclamación más pronta, pero la actuación municipal a este respecto está claramente limitada.

En cualquier caso, es necesario apuntar que toda iniciativa de Mérida como municipio está necesariamente vinculada a la coherencia del marco normativo autonómico y de la coordinación entre las distintas entidades nacionales. Algunos de los problemas estructurales más claros no han podido solucionarse hasta los años más recientes por simple falta de coordinación institucional, como es el caso de la saturación del centro o la valoración del patrimonio. Aunque la intención sea la solución, se debe tener en cuenta la opinión de todos los participantes en el proceso. Por ejemplo, esa misma razón fue la que causó el fracaso de las acciones de la Dirección General de Bellas Artes franquista a la hora de realzar los monumentos de la ciudad.

Los principios que se deben seguir para el correcto desarrollo de la ciudad de Mérida son, en esencia, los principios democráticos, que en Ordenación del Territorio toman dos formas: la participación ciudadana en los proyectos de calado sobre la zona y la cooperación entre los distintos niveles institucionales que garantice la atención a las



FOTOGRAFÍA 10. PERSONAS ESPERANDO EL TREN EN LA ESTACIÓN DE MÉRIDA (AÑOS 70).

Fuente: [Emerita Antigua \(Instagram\)](#)

demandas que la ciudadanía haga a través de estos canales. Además, tampoco se debe perder de vista la diversificación, como mecanismo para no desatender estas demandas cuando se tienen objetivos importantes a corto o medio plazo. En ese sentido, también es parcialmente criticable el *EDUSI*, que centra el marco en el desarrollo de la administración electrónica y el papel de las tecnologías en otros aspectos de la planificación, desviando en algunos sentidos su perspectiva de otros factores que también contribuyen a la sostenibilidad y la integración.

6. Conclusiones

Los Planes Generales de Ordenación Urbana que Mérida ha tenido en los últimos siglos han mostrado una evolución excelente, en tanto que han conseguido poner fin a algunos problemas estructurales que limitaban el crecimiento económico, político y social de la ciudad. Mientras que los dos primeros fracasaron en gran medida por no atender las demandas de los ciudadanos, a partir de los 80 la planificación combina las estrategias políticas de carácter general aplicadas en muchos de los PGOU a nivel nacional con las demandas específicas que la ciudadanía ha realizado a lo largo del periodo de vigencia de la anterior norma.

La EDUSI, que sirve como un marco teórico sobre el que fundar los documentos de carácter vinculante que se realicen, peca quizá de una confianza excesiva en las TIC y el turismo como fuentes de desarrollo para la ciudad, perdiendo quizá enfoque sobre otras áreas que pueden ser importantes. Por ejemplo, podría ser más apropiado centrar algunos esfuerzos en garantizar una respuesta rápida a cualquier demanda ciudadana que pueda surgir en su vigencia, aunque entiendo que los requisitos para la recepción de fondos FEDER los priorizan de todas formas, y el problema es de una escala mayor.

Respecto al PGOU actualmente vigente, es justo decir que ha supuesto una mejora significativa respecto a los anteriores, y ha servido para mejorar la vida de los ciudadanos a través de la peatonalización de puntos de interés en el centro, el adecentamiento de algunas áreas monumentales, y la creación de una ruta turística sobre la que el Ayuntamiento ha podido centrar los esfuerzos de embellecimiento y comercialización.

Algunos de los puntos fuertes, en general, de la normativa comentada, consisten en la superación del atoramiento que, durante todo el siglo XX, ha sufrido Mérida en sus escasas vías de acceso desde la Red de Carreteras del Estado, y la puesta en valor de las figuras monumentales que la ciudad alberga a lo largo de la totalidad de su casco histórico, destacando el recinto Teatro-Anfiteatro, alrededor del cual se ha establecido una ruta comercial-turística económicamente beneficiosa para la ciudad.

Como puntos en contra, podemos apuntar la reciente concepción de la ciudad como un mero escaparate centrado en estos beneficios económicos, que busca atender la demanda de público externo en detrimento de las demandas de quienes residen en ella, y la escasez de servicios que afecta a algunos sectores de la población, que las medidas a las que se hace referencia en este estudio no han sabido afrontar de forma efectiva.

Esperamos con interés más información sobre el nuevo PGM, ya que consideramos que la normativa del año 2000 merece una actualización que incluya en ella algunos ejes sobre los que se manejan documentos de más reciente creación, entre

los que se incluyen el enfoque de género, la economía circular y nuevas formas de introducir la naturaleza en el entorno urbano. Teniendo en cuenta el informe previo ya publicado, se puede prever una evolución favorable en todos estos ejes.

7. Fuentes, bibliografía y direcciones de Internet utilizadas.

7.1. Libros y artículos de revistas.

- Barbudo Gironza, F. (2011). *La evolución urbana de Mérida*. (Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, ed.) Mérida: Ayuntamiento de Mérida.
- Campesino Fernández, A.-J. (15 de febrero de 2011). Ordenación Territorial de la Extremadura Democrática. *Cuadernos Geográficos*, 47, 553-581. doi:10.30827/cuadgeo.v47i0.619. Obtenido de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/619/707>.
- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ª ed.). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021). *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200701_Boletin_julio_2021.pdf.pdf
- Mora Aliseda, J., Pimienta Muñoz, M., & García Flores, S. (2005). La iniciativa comunitaria INTERREG III en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*(39), 267-284. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1161292.pdf>.

7.2. Referencias a instrumentos legales

- Ley 15/2001, del 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* (LESOTEX). Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-2286>.
- Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU), aprobado el 19 de julio del año 2000. Obtenido de <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2000/1060o/00051245.pdf>.
- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial urbanística sostenible de Extremadura* (LOTUS). Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es-ex/1/2018/12/21/11/con>.

7.3. Enlaces a páginas web

- Archivo Histórico de Mérida:
<https://merida.es/servicios-municipales/archivo-historico/fondos/>.

Emerita Antigua (Instagram):

<https://www.instagram.com/emerita.antigua/>.

Fotografía de local comercial en Puerta de la Villa, en Milanuncios:

<https://www.milanuncios.com/alquiler-de-locales-comerciales-en-merida-badajoz/local-comercial-en-la-puerta-de-la-villa-229599085.htm>.

Templo de Diana, en Wikipedia:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Templo_de_Diana_\(M%C3%A9rida\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Templo_de_Diana_(M%C3%A9rida)).

Templo de Diana, en VisitarMerida.info:

<https://visitarmerida.info/templo-de-diana/>.