NUEVO PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN Y

MÉRIDA

PLAN ESPECIAL DEL CONJUNTO HISTÓRICO-ARQUEOLÓGICO

INFORME PREVIO PARA EXPLORACIÓN PARTICIPATIVA.

INTRODUCCIÓN.

El vigente Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Mérida, así como el Plan Especial de Ordenación y Protección del Conjunto Histórico-Arqueológico fueron aprobados definitivamente en el año 2000. Por tanto, estos planes llevan ya 20 años de vigencia. Y, evidentemente, la ciudad ya no es la misma que se proyectó a finales del siglo XX.

No cabe duda que tanto el PGOU vigente como el Plan Especial eran instrumentos ambiciosos, y que en buena medida han sido desarrollados, incorporando mejoras evidentes en la ciudad, pero al tiempo, la ejecución del PGOU ha provocado desajustes al generar suelo urbanizado en mayores dimensiones que las demandas reales y, al tiempo, dejando determinadas necesidades sociales sin garantizar. De otra parte, desde la aprobación y entrada en vigor del PGOU 2000 y del Plan Especial del Conjunto Histórico-Arqueológico no sólo se ha alterado la realidad económica y social que sirvió de base para su formulación, sino que también ha cambiado el marco jurídico de referencia de las políticas de ordenación del territorio y urbanismo. Y este marco de referencia es determinante no sólo de la configuración formal sino del contenido sustantivo del planeamiento urbanístico.

En efecto, al PGOU y al Plan Especial del año 2000 le han trascendido dos leyes autonómicas reguladoras de la actividad urbanística: la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX), y la reciente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. Ello entraña una falta de sujeción a los sucesivos regímenes del suelo promulgados desde el año 2000, significando que en las actuales condiciones el Plan General del año 2000 ni siquiera es homologable. Por ello, es acuciante la necesidad de una completa inserción en el marco vigente; en especial a los nuevos criterios de ordenación urbana sostenible.

Por ello, la necesidad de ejercitar la plena potestad planificadora a través del instituto de la revisión del planeamiento vigente en Mérida no es caprichosa, sino que obedece a múltiples motivos, entre ellos la necesidad de revisar o complementar el modelo urbano-territorial establecido, para ajustar el modelo de ciudad a una nueva realidad caracterizada, de un lado, por un cambio en el territorio como soporte y como paisaje, producto precisamente de la ejecución de los elementos y proyectos previstos en el vigente planeamiento urbanístico; y de otro lado, por un cambio en los modos de usar la ciudad por los propios ciudadanos y en las nuevas estrategias que adoptan los operadores y actores que inciden en el desarrollo urbano. Un modelo formulado ahora desde las nuevas exigencias a la ordenación urbanística establecidas por la legislación autonómica y estatal; en definitiva, incorporando los nuevos postulados sobre desarrollo sostenible desde el primer momento de su elaboración.

La definición de un proyecto urbano-territorial sostenible para Mérida, antes y ahora, tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de manera que se constituya en referente de todos los demás instrumentos de planificación sectorial y municipal. Pero la experiencia acumulada hace que, hoy por hoy, la figura del Plan General haya que concebirla desde una perspectiva más estratégica, orientada a sintetizar e integrar las actividades territoriales en un proyecto coherente, más allá del enfoque puramente normativo. Este enfoque “estratégico” de la ordenación del territorio pretende aprovechar las sinergias existentes y coordinar las potencialidades con objeto de permitir que la realidad territorial sea capaz de adaptarse a ese futuro dinámico y cambiante, irremediablemente inmerso en un marco global de competitividad y complementariedad espacial.

Desde este punto de vista, y en esta primera aproximación, la revisión del Plan General vigente se concibe como:

Instrumento de vertebración territorial, como acción de concertación de los sectores inversores privados y públicos, orientada a promover las oportunidades de un desarrollo sostenible, así como a corregir los desequilibrios ambientales, sociales y económicos de Mérida.

Pauta para dotar a Mérida de un proyecto urbano-territorial, que ilusione, que sea financieramente viable, y que fije unas directrices coordinadas entre objetivos planteados.

Procedimiento de consenso, compromiso y participación de todas las fuerzas sociales, económicas y administrativas para lograr el objetivo común.

De otro lado, y como ha puesto de manifiesto la Estrategia DUSI de Mérida, el área de mayor valor de la ciudad, el área central, donde se concentran la mayoría de los monumentos y edificios históricos de la ciudad, es hoy día donde los problemas del conjunto de la ciudad, inciden con mayor intensidad. El deterioro físico-medioambiental, la falta de infraestructuras y el declive económico impactan con mayor fuerza en esta zona central de la ciudad. Se observa con preocupación que en esta área es donde aumenta la pérdida de población, y decaen de manera constante la actividad económica y el dinamismo social. Además, el hecho de que varios edificios administrativos se hayan trasladado a la periferia ha impactado en el centro, especialmente en términos de actividad relacionadas con ocio, comercio y turismo.

Es por ello que hay que renovar también el planeamiento urbanístico del ámbito del Conjunto Histórico-Arqueológico, orientándolo a articular de forma coherente la conservación, modernización y renovación de los bienes y espacios que le confieren a la ciudad su cualidad como patrimonio cultural, a partir de la identificación y reformulación de sus valores patrimoniales, morfológicos, arquitectónicos, históricos, urbanos, paisajísticos y de significación cultural. Y todo ello, teniendo siempre presente el significado del patrimonio urbano de la ciudad como referente e imagen de la misma y depositario de la memoria colectiva.

El Conjunto Histórico-Arqueológico de Mérida hoy reúne, en el marco descrito, un catálogo amplio de situaciones a resolver y de desafíos a afrontar. Como parte de la ciudad tiene como reto ocupar un lugar preferente como equipamiento cultural; convertirse en un modelo de defensa de su peculiar paisaje sin dejarse avasallar por un desarrollo urbanístico voraz, pero no inmovilizando las actuaciones de renovación, regeneración y revitalización de la ciudad existente ; atraer a un turismo cultural y promover servicios de gestión local alrededor de estos visitantes; mostrar, con calidad, lo que tiene el yacimiento de excepcional como su urbanismo contundente y didáctico; ser una institución dinámica y propulsora del conocimiento y de la cultura, mantener su trayectoria como laboratorio de experimentación arqueológica; buscar complicidades institucionales En fin, el Conjunto Histórico-Arqueológico hoy debe mantener, fiel a los principios de conservación patrimonial y de contribución a la calidad de vida, el lugar de prestigio que la memoria le ha otorgado, contribuyendo a transmitir a las generaciones presentes y futuras un conjunto de conocimientos e identidades, implicando a la sociedad en su mantenimiento.

La consecución de un elevado consenso y de un compromiso firme entre las fuerzas sociales, económicas y políticas en torno a un mismo proyecto de desarrollo para todo el territorio municipal, así como el impulso coordinado de las políticas con incidencia territorial coherente con este planteamiento global, son, en definitiva, las condiciones cardinales de una buena planificación que definen, en última instancia, su verdadera relevancia.

La oportunidad de formular un proyecto de tal alcance debe suponer un reto colectivo de compromiso encuadrado en un entorno espacial determinado: el entorno y las estrategias deben constituir, por tanto, un elemento clave para la madurez y cohesión de la propia sociedad.

Plantear una propuesta articulada pero unilateral desde la administración no permitiría que la formulación del proyecto urbano-territorial llegase a constituir un elemento de cohesión social, al limitar el proceso participativo en el que cada comunidad debe modelar sus inquietudes y ambiciones. Por tanto, el concurso de los diferentes agentes sociales, económicos e institucionales debe convertirse en un objetivo en sí mismo. Para ello, es preciso plantear mecanismos imaginativos, al tiempo que operativos, que impliquen desde el inicio del proceso a toda la sociedad civil en la formulación y definición de las directrices y objetivos, de tal forma que puedan asumirse plenamente las conclusiones y resoluciones que se adopten, así como contribuir decisivamente a impulsar su desarrollo.

Es por ello que, ya desde ahora, se propone realizar lo que denominamos una "EXPLORACIÓN PARTICIPATIVA", con la que se pretende recopilar las percepciones que del territorio de Mérida tienen una amplia variedad de representantes de sectores claves, que la viven o la han vivido de un modo especial, y que por ello tienen un conocimiento profundo de la misma o de algunos de sus elementos determinantes. Se trata, en definitiva, de solicitar una reflexión en la que se realicen planteamientos generales y prospectivos sobre Mérida, de sus necesidades y anhelos.

En definitiva, una visión particularizada y subjetiva de los problemas del ámbito y sus causas, así como llegar a definir el territorio que se desea, o se sueña.

Con esta primera aproximación se pretende identificar las tendencias que surgen en el territorio, y de ellas puede derivarse, sin duda, suficiente material para que la continuidad prevista, tanto desde la participación como desde la redacción, sea más sistemática y exhaustiva.

Para ayudar a esta reflexión solicitada se acompaña un INFORME PREVIO conteniendo un breve prediagnóstico y valoración crítica del escenario actual, así como una primera aproximación a los objetivos.

Sin perjuicio de que se puedan expresar las opiniones que se consideren oportunas, los contenidos básicos sobre los que se solicita la reflexión particularizada se refieren, básicamente, a los siguientes asuntos genéricos de interés:

- MEDIDAS PARA FORTALECER LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LA CIUDAD.

- PATRIMONIO HISTÓRICO-ARQUEOLÓGICO Y DESARROLLO ECONÓMICO. ¿CÓMO DIVERSIFICAR LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS ASOCIADAS AL PATRIMONIO HISTÓRICO-ARQUEOLÓGICO Y EVITAR QUE EL TURISMO ADQUIERA DIMENSIONES PERJUDICIALES QUE PONGA EN PELIGRO EL EQUILIBRIO DE “CIUDAD PATRIMONIAL” Y “CIUDAD VIVA” Y QUE PRESERVE EL PATRIMONIO COMO BIEN PARA LAS GENERACIONES FUTURAS?

- SOLUCIONES PARA RESOLVER LA ACTUAL FRAGMENTACIÓN URBANÍSTICA EXISTENTE ENTRE LOS DIFERENTES DISTRITOS Y BARRIOS.

- LAS MEJORAS NECESARIAS EN LAS COMUNICACIONES EN UNA CIUDAD EN LA QUE SE ESTIMA QUE LA POBLACIÓN FLOTANTE QUE SE TRASLADA A ELLA EN UN DÍA MEDIO DEL AÑO ES DE 10.000 PERSONAS.

- ¿LA MOVILIDAD SOSTENIBLE PUEDE SER UN BUEN ARGUMENTO PARA REINVENTAR EL ESPACIO PÚBLICO DE MÉRIDA?

- CONDICIONES PARA LOGRAR UN URBANISMO INCLUSIVO. LA COHESIÓN SOCIAL COMO ATRIBUTO BÁSICO DE UNA CIUDAD SOSTENIBLE. ¿CRECIMIENTO O APUESTA POR UN URBANISMO TRANSFORMACIONAL, DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRAL?

- CLAVES, CONDICIONES Y MEDIDAS PARA LOGRAR QUE LAS FUNCIONES URBANAS PUEDAN REALIZARSE CON EL MENOR CONSUMO DE RECURSOS MATERIALES, AGUA Y ENERGÍA, CON LA MENOR PRODUCCIÓN DE RESIDUOS POSIBLE Y TENDIENDO A CERRAR LOCALMENTE LOS CICLOS.

- MEDIDAS PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.

- MÉRIDA Y SU HINTERLAND. ACTUACIONES QUE SE CONSIDERAN ESTRATÉGICAS.

- ¿DEBE SER “LA INFRAESTRUCTURA VERDE”, ¿COMO MATRIZ AMBIENTAL, LA QUE ESTRUCTURE EL MODELO DE CIUDAD?

1. AVANCE DE SITUACIÓN Y DE LA PROBLEMÁTICA EN RELACIÓN AL VIGENTE PLAN GENERAL.

La vigente revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Mérida que se pretende revisar fue aprobado definitivamente en el año 2000, y vino a sustituir al Plan General aprobado por la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Extremadura en agosto de 1987. Supuso una revisión con adaptación preceptiva a la reforma del ordenamiento jurídico urbanístico operada por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por la Ley 13/1997, de 23 de diciembre Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Por tanto, el PGOU de 1987 tardó 13 años en revisarse; en contraste, el PGOU de 2000 lleva ya 20 años con vigencia y al menos hasta el 2023 no será sustituido.

No cabe duda que el PGOU vigente era y es un instrumento ambicioso y que en buena medida ha sido desarrollado, incorporando mejoras evidentes en la ciudad, pero al tiempo ha provocado desajustes al generar suelo urbanizado en mayores dimensiones que las demandas reales y, al tiempo, dejando determinadas necesidades sociales sin garantizar.

La ciudad ha crecido en población, pero no al ritmo previsto. En este sentido, Mérida incluso ha ganado en la última década 2.940 habitantes, lo que se traduce en un aumento poblacional del 4,96%, que está por encima del registrado en las dos capitales de provincia de la región, ya que en el mismo periodo Cáceres registró 2.005 (3,12%) habitantes nuevos, mientras que Badajoz sumó 1.666 (1,12%). Según los últimos datos del Padrón Municipal publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de enero de 2019, la ciudad contaba con 59.335 vecinos residentes. Esta situación es resultado de un proceso complejo, cuando una tendencia a la baja por la crisis del 1973, cambia en los años 80, cuando ronda los 40.000 habitantes (el 3,97% de la población extremeña), por un hecho que condicionará el futuro: la ciudad pasa a ser Capital Autonómica. Influye también el crecimiento derivado de la entrada en la Unión Europea. Todo ello llevó a que entre el 1985-86 creciera notablemente de forma constante, salvo en el 1991-92, hasta la actualidad. El municipio cierra el siglo XX con 9.000 habitantes más, y desde el 2000 al 2016 suma otros 9.000 habitantes. En 30 años, 18.000 habitantes, el mayor crecimiento de Extremadura.

El objetivo principal propuesto por el PGOU 2000 era definir un proyecto global de ciudad, aprovechando íntegramente el factor de capitalidad y la asunción por parte de Mérida, de un protagonismo mayor en el desarrollo de la región. El modelo de planeamiento que se propuso se basa en la integración espacial (centro histórico-ciudad-territorio) y sectorial (patrimonio-infraestructuras-espacio público-dotaciones-espacio privado); orientados hacia el aprovechamiento íntegro del "factor de capitalidad", de una parte, y en potenciar el protagonismo de Mérida en el desarrollo regional, por otra parte.

El PGOU 2000 concentra sus actuaciones, a fin de conseguir una transformación urbana positiva de mayor intensidad, en las siguientes áreas o líneas de Intervención:

- La remodelación Ferrocarril-Albarregas.
- Integración Urbana de Monumentos y Restos Arqueológicos.

- Remodelación Entorno de Áreas Monumentales (borde del Anfiteatro, Circo Romano y huerta San Lázaro).
- Algunas intervenciones de reforma interior Centro Histórico (apertura calle Pedro Mª, Plaza de Toros, y Travesía Cervantes).
- Consolidación Frente Urbano del río Albarregas.
- Creación de Espacios Públicos en el Centro Histórico (Plaza Travesía de Santa Eulalia y Plaza Constantino).
- La reforma Corredor Ferroviario-Albarregas.
- Recuperación Edificios Históricos (Conventos de las Freylas y de San Andrés).
- Reequipamiento Área Central.
- Remodelación Frente Avenida Reina Sofía.
- Acabado, reforma interior y reequipamiento de diversas barriadas.
- Reforma Interior de San Antonio, La Paz-San Lázaro y Santa Eulalia
- Recuperación Frente Fluvial.
- Reforma Interior de Áreas Industriales (P. Norte y P. Sur)
- Complexión de vacios urbanos en la Zona Norte (San Agustín y La Corchera Norte).
- Remodelación y Acabado Polígono Reina Sofía.
- Reforma interior de varias manzanas del centro.
- Consolidación del Polígono Nueva Ciudad.
- Compleción Vacíos Urbanos Zona Sur-Bodegones.
- Ampliación del Polígono Industrial El Prado.
- Los nuevos crecimientos residenciales: Oeste, Sureste, Suroeste y Norte.
- Reforma del Área Cross-Carcesa.
- Acabado Zona Industrial Cepansa.
- Reurbanización y dotaciones de El Vivero.
- Consolidación y reordenación y acabado de Proserpina (SUNP)
- Áreas Turísticas y de Segunda Residencia (en Don Tello y Proserpina).

Dentro de la reforma interior se hacían propuestas para la transformación de las instalaciones industriales inadecuadamente situadas, para realizar reformas en los bordes de la ciudad, mejorando la conformación del paisaje. Así mismo, también mejoras y transformaciones en la periferia de la ciudad central, avanzando en el equilibrio entre el centro de la ciudad y la periferia.

Las áreas de crecimiento y remodelación para la extensión del área urbana, se localizaron siguiendo una disposición radio concéntrica sobre la base del rio Guadiana. En relación con el crecimiento industrial se consolidó la actividad del histórico Polígono Industrial de El Prado, promovido por INUR ampliando sus zonas colindantes.

La propuesta de nuevas viviendas en suelo urbanizable programado del PGOU 2000 fue excesiva; posibilitaba la implantación de 10.025 viviendas, además de otras 1.105 viviendas en SUNP. Si se suman las actuaciones en PERI y unidades de ejecución, la cifra de nuevas viviendas posibilitada por el PGOU 2000 se situaba en aproximadamente 17.829, que sobrepasaba las expectativas y desarrollo previsible de la ciudad para el período de programación.

Sin embargo, el PGOU vigente no establece una reserva mínima de vivienda protegida en cada uno de los desarrollos urbanísticos.

También, en los últimos años se ha puesto en evidencia un hecho paradójico: **Mérida cuenta con una gran cantidad de suelo para actividades económicas, pero, sin embargo, no es una oferta atractiva. En efecto, se presenta como serio problema de la ciudad la inadecuación del suelo disponible para el emplazamiento de usos terciarios e industriales, que no se debe a la oferta de suelo, sino a su localización y accesibilidad** (así, el Polígono del Prado en teoría

cuenta con una aceptable posición, pero, sin embargo, funciona como un fondo de saco, lo que lo excluye para la implantación de actividades logísticas, mixtas o de industria escaparate como las del sector automovilístico). Igualmente, los nuevos sectores de uso industrial han desarrollado esquemas clásicos parcelarios que no se ajustan a las necesidades de las iniciativas empresariales actuales.

De otra, parte la singularidad del Plan General del año 2000 es que en el ámbito de Suelo Urbano definido como "Propuesta de Delimitación de áreas urbanas como Conjunto Histórico" se le otorga el carácter de Plan Especial de Protección, tanto a los efectos del artículo 40 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, como a los efectos de su naturaleza normativa, en relación a las determinaciones relativas al establecimiento de la altura máxima edificable, a las propuestas de declaración de Bienes de Interés Cultural y de sus respectivos entornos, y a las determinaciones establecidas para Actuaciones de Investigación Arqueológica con Ordenación Pormenorizada Diferida.

Es decir, se pretendió cubrir con el propio Plan General la necesidad de disponer de un documento adecuado para la defensa y potenciación de los valores históricos de la ciudad de Mérida, una vez que ésta había sido incluida, en el año 1993, en la Lista del Patrimonio Mundial. Por ello, una de las mayores novedades del PGM 2000, frente a planeamientos urbanísticos anteriores, fue la inclusión de este tipo de determinaciones concretas para la ordenación y protección de los múltiples elementos de interés cultural existentes.

Es necesario también reseñar, **el esfuerzo del PGOU 2000 en el tratamiento del suelo no urbanizable,** fruto de los estudios relativos al medio físico del término municipal, que habilitaron una categorización de dicha clase de suelo en función de las características específicas del territorio.

Se puede asegurar que estamos ante un Plan General en el que una gran parte de las actuaciones urbanísticas previstas (inmobiliarias propiamente dichas) se encuentran ya desarrolladas. Así, del total de las 220 hectáreas incluidas en unidades de ejecución en suelo urbano se han ejecutado más del 70%. De las 301 hectáreas de suelo urbanizable programado proyectado en el Plan se han ejecutado más del 80%, aunque no se han ejecutado ninguna de las 214 hectáreas de suelo urbanizable no programado incorporadas al PGOU.

En buena media toda la gestión del PGOU se realizó con gran intensidad antes del inicio de la crisis, producida por la explosión de la burbuja inmobiliaria, ejecutándose las obras de urbanización, pero sin construirse posteriormente las viviendas correspondientes.

Las actuaciones menos desarrolladas han sido las incluidas la delimitación del Conjunto Histórico-Arqueológico, y en los ámbitos de Planes Especiales de Investigación Arqueológica y de Mejora Urbana (PEIAMU) o de Reforma Interior (PEIARI), ya que en su totalidad solo se ha ejecutado el PEIAMU-05 correspondiente a la zona del Templo de Diana. Otros se han ejecutado solo en parte.

No obstante, a lo largo de los 20 años transcurrido desde su aprobación, tanto el PGOU vigente como el Plan Especial han tenido un número importante de modificaciones, algunas propuestas por el Ayuntamiento y otras por la administración regional, destacando entre ellas las producidas por los cuatro Proyectos de Interés Regional (PIR) desarrollados:

- PIR-006 P.I.R. Urbanización y Edificación de terrenos en finca 'La Calzada'.
- PIR-014 Ordenación y urbanización terrenos del P.E.R.I.-NO-01 y de la UE-NO-13, "La Paz-San Lázaro".
- PIR-022 "Parque Industrial Sur Extremadura",

- PIR-041 que tenía por objeto la reclasificación, ordenación y urbanización de los terrenos 'La Godina' (Anulado).

El alcance y envergadura de los PIR aprobados en Mérida es evidente. Ha supuesto en su conjunto la implementación de una oferta de 1.100 viviendas en una superficie de suelo originariamente no urbanizable de unas 20 hectáreas de uso residencial, además de las 136 hectáreas de uso global industrial.

Igualmente, se han realizado ajustes en las delimitaciones de los suelos urbanos y urbanizables del entorno del Bien de Interés Cultural presa romana de Proserpina. Incluso se presentó en 2014 una propuesta de modificación del PGOU para establecer como urbanizable 75 hectáreas en el entorno (suroeste) de la presa, para realizar una oferta de parcelas unifamiliares de 1.000 m2 y que se justificaba como medida para evitar las continuas irregularidades en el suelo no urbanizable.

La excesiva oferta de suelo residencial se pone de manifiesto en la existencia de un importante stock de parcelas urbanizadas que reúnan la condición de solar que no están edificadas en múltiples sectores de suelo urbanizable del PGOU de 2000 que han sido desarrollados. Esto provoca la existencia de una ciudad inconclusa, solares descuidados, barrios que cuenta con poca densidad de residentes efectivos, en el que la prestación de los servicios públicos es ineficiente y que no resultan atractivos para la implantación del comercio de proximidad.

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX), supuso por primera vez el desarrollo pleno de la competencia legislativa propia de la Comunidad Autónoma Extremeña, con ocupación de la totalidad del espacio que le correspondía conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y teniendo en cuenta la regulación contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto marco extra-urbanístico de referencia.

El Plan General de Mérida, aprobado un año antes, quedó al margen de la LSOTEX que pretendió: racionalizar el sistema de planeamiento, redistribuir las competencias entre la Junta de Extremadura y los municipios, una gestión eficaz de la producción de ciudad, una intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda, y la instrumentación de medidas de calidad ambiental. Esta ley experimentó desde su aprobación hasta un total de 6 modificaciones de mayor o menor calado, ocasionadas tanto por el cambio de paradigma económico y social, como por la propia puesta en práctica de sus preceptos.

Puesto que Mérida no ha dispuesto en todo este tiempo de PGOU adaptado u homologado a la ordenación estructural del artículo 70.1.1 de la Ley 15/2001 (LSOTEX), la competencia de aprobación definitiva de las modificaciones de planeamiento ha radicado en la Junta de Extremadura (Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura-Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio**), ello, sin duda ha supuesto una restricción en las capacidades de definir una policía urbana propia. Pero, además, después de aparecer la LSOTEX, la legislación básica en materia de suelo ha operado un cambio significativo, que ha supuesto un giro copernicano en la concepción de los modelos urbanos que deben promover los nuevos instrumentos de planificación territorial y urbanístico: la apuesta por la revitalización de la ciudad existente frente a la generación de nuevo suelo urbanizado.**

Así, en la legislación básica estatal en materia de suelo, el cambio de orientación acontece con la aprobación de la Ley de Suelo estatal 8/2007 (LS07) y el posterior Decreto Legislativo 2/2008 (TRLS 08). Luego se refuerza con la aparición de la Ley 8/2013 de, 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Ambas reformas posteriormente han sido integradas en el RDL 7/2015, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (**TRLSRU 2015).**

Este nuevo bloque de legislación estatal incorpora una serie de mandatos a la planificación urbanística (y territorial) realizados desde la protección ambiental y el requerimiento de la sostenibilidad. En especial, impone el criterio de la limitación del consumo de suelo objeto de transformación urbanística: sólo se puede ordenar el "suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen" (artículo 10 TRLS08). Es un mandato, desde el principio del desarrollo sostenible, dirigido a los órganos competentes de la ordenación territorial y urbanística sobre el grado de consumo de suelo objeto de posible transformación urbanística, y que determina que **el suelo objeto de transformación deba ser sólo el preciso y el justificado para satisfacer las necesidades de interés general.** Señala que "el suelo, además de ser un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor digno de ser ponderado (…)". Igualmente, la Ley 8/2013 de, 26 de junio, intenta reforzar las técnicas para permitir priorizar las actuaciones de revitalización y reciclaje de la ciudad consolidada.

Este criterio sobre consumo de suelo vinculado a las actuaciones de transformación es radicalmente contrario al establecido como eje orientador de la anterior legislación urbanística, que sirvió como referente para la elaboración del PGOU del 2000, que ponía el acento en la generación de suelo urbanizable, en especial la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo.

Además, el cambio de criterio de la legislación estatal en materia de suelo, se produce un año después de la incorporación de la Directiva Europea 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011) mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril (sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente). Esta Ley 9/2006 ha sido derogada y sustituida por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

El principio de sostenibilidad ambiental y social implica modificar determinadas actuaciones territoriales que no son sostenibles: un desarrollo urbano disperso, el deterioro medioambiental, la segregación social y espacial de las ciudades que restan atractivo y retraen las inversiones y comprometen el futuro de ciudades y territorios.

La tendencia europea y el conjunto de políticas sectoriales desarrolladas inciden en los sistemas urbanos, fomentando el desarrollo urbano pero controlando la expansión urbana, de modo que las distancias sean cortas frente a los tradicionales modelos de crecimiento horizontal y se advierte de los graves inconvenientes de una urbanización dispersa: impacto medioambiental, insuficiente prestación de los servicios públicos, ineficiencia económica debido a los elevados costes energéticos y del mantenimiento de las infraestructuras.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y su TRLS de 2008 (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) reconocen el cambio y declaran expresamente la necesidad, en el momento de la formulación del plan, de su sometimiento a una evaluación ambiental de conformidad con la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

De todas estas nuevas orientaciones se nutre la reciente Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, a la que habrá que adaptar la revisión que ahora se emprende, y cuyo texto normativo aborda los siguientes principales principios generales:

- **Participación ciudadana**. Se configura como obligación el posibilitar la participación ciudadana desde el inicio de la elaboración de los instrumentos de ordenación, debiendo justificarse las acciones y relaciones participativas realizadas, así como las conclusiones y su integración en los planes. El empoderamiento de la ciudadanía debe ser irreversible, como elemento enriquecedor e imprescindible en la definición de nuestros modelos urbanos y en su gestión responsable. Se trata de reivindicar el derecho a la ciudad como derecho fundamental.

- **Urbanismo inclusivo y sostenible.** La Ley establece unos criterios específicos de ordenación territorial y urbana que favorecen la consecución de los retos autonómicos en materia de sostenibilidad social, ambiental y económica, por considerarlas cuestiones clave para combatir el problema de despoblamiento de los municipios.

- **Medidas específicas para la movilidad sostenible**, para la justificación sobre perspectiva de género y caminos escolares, así como el fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana con medidas concretas que beneficien estas actuaciones.

- **Medidas específicas para posibilitar la implantación de las actividades y usos relacionados con la economía verde y circular**. Calificaciones rusticas permitidas, bonificación del canon rústico, posibilidad de ejecutar planes especiales para estas actuaciones, son alguna de las medidas que esta ley propone.

- Se pretende **clarificar y abordar la armonía de la tramitación urbanística con la ambiental.**

- Coordinación de las administraciones, y **un nuevo escenario competencial** considerando la realidad territorial de Extremadura y **fomentando la autonomía municipal.**

Por tanto, es conveniente que el Ayuntamiento de Mérida pueda disponer de un planeamiento general, no sólo adaptado, sino completamente formulado desde las nuevas exigencias a la ordenación urbanística establecidas por la legislación autonómica y estatal; en definitiva, incorporando los nuevos postulados sobre desarrollo sostenible desde el primer momento de su elaboración. Realmente esta nueva legislación obliga a ajustar y redirigir los criterios respecto a la conformación de la estructura general y orgánica del territorio y en materia de clasificación del suelo. Y la adopción de estos nuevos criterios en estas decisiones incide directamente en la necesidad de la revisión del planeamiento general vigente.

2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA REDEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA ORDENACIÓN ESTRUCTURAL DE MÉRIDA.

En la actualidad Mérida debe enfrentarse, sin dilación, a una serie de requerimientos sociales, ambientales, económicos y territoriales que precisan decisiones estructurales en materia de ordenación urbanística que no pueden abordarse de manera aislada desde expedientes individualizados de modificación del PGOU.

Es necesaria una revisión del PGOU actual porque la ciudad debe volver a dotarse de un verdadero instrumento que establezca la ordenación urbanística integral de todo el territorio municipal. **Así, la Revisión del PGOU 2000 hay que visualizarla también como un ejercicio de recuperación de la gobernanza territorial de manera integral.**

La Revisión del planeamiento general es, sobre todo, una ocasión importante en un triple plano de consideraciones:

- **Para que surjan un conjunto de ideas nuevas sobre la ciudad y las maneras de vivirla;**
- **Para fomentar la participación ciudadana, el acuerdo y la concertación entre vecinos, empresas, instituciones y administraciones;**
- **Para fijar compromisos que hay que respetar y que deben cumplir los responsables públicos que acuerden y aprueben el Plan.**

El Plan, además, debe nacer impregnado de un carácter singular, proveniente de la simbiosis dialéctica cada vez mayor entre Mérida y su hinterland, que van a provocar que, sin lugar a dudas, el próximo momento histórico de reflexión se plantee desde un prisma conceptual completamente distinto, con diferente ámbito territorial de actuación y otro nivel de determinaciones.

Con esta decisión municipal, largamente demandada, nos insertamos en un proceso planificador que viene de muy atrás (El primer Plan General de Mérida es del año 1954). Pero vivimos otros momentos, empezamos una nueva etapa. Una etapa en la que cuando nos referimos al Plan nos estamos remitiendo a un modelo de planificación moderna y flexible, donde se reconoce como un dato de la realidad la existencia de una pluralidad de actores y de una diversidad de escenarios. Un modelo de actuación, en fin, donde la planificación contempla la incertidumbre como un espacio de variabilidad predecible e incorpora la concertación de actores como herramienta esencial.

Pero además **nos interesa destacar el carácter de obra colectiva y abierta que debería asumir conscientemente la revisión del Plan, que debe reflejar una acumulación de experiencias e ideas de tal envergadura que no puede ser obra exclusiva de una persona ni de un grupo de personas,** por cualificadas que éstas puedan ser; debe ser patrimonio de una generación. Esta revisión del Plan debe ser la apuesta de toda una generación, la apuesta que esta generación de emeritenses realiza por la ciudad y por el futuro de sus ciudadanos.

Una revisión del Plan General impregnada de una cultura urbanística que supere los conceptos del diseño urbanístico para adelantarse en una actividad técnica y política posible, necesaria y obligatoria, como es la construcción de un Proyecto de Ciudad.

Un Proyecto de Ciudad que sea la expresión democrática de lo que la Ciudad debe ser y al que referir y disciplinar las actuaciones individuales. Un Proyecto de Ciudad entendido como herramienta vinculada a la intervención y transformación de la Ciudad y en consecuencia, un instrumento programático y operativo para desarrollar aquellos aspectos más significativos de la ciudad y para afrontar los problemas más graves, que superan casi siempre el estricto ámbito competencial de cualquier administración. **Un Proyecto de Ciudad que bajo el control social sea marco de referencia explícito para un proceso de concertación entre las distintas administraciones concurrentes sobre el territorio, y entre la administración y los agentes económicos y sociales que operan sobre dicho territorio.**

Se entiende pues, la revisión del Plan General como un instrumento inmediato que sirva de nuevo soporte para actuar con nuevos objetivos, con la voluntad de resolver los problemas acumulados e impedir que surjan otros nuevos, y para ofrecer propuestas alternativas para conseguir un territorio municipal mejor

Los objetivos fundamentales establecidos en el Plan vigente precisan de una reconsideración generalizada, si tenemos además en cuenta que no sólo se ha producido una transformación socioeconómica en el entorno próximo de Mérida, sino que, además, el escenario regional, estatal y europeo y, si se quiere, mundial han sufrido una aceleración en las tendencias apuntadas para el principio del siglo que aconsejan situar en un contexto distinto los objetivos de la revisión. **El nuevo Plan necesita ser el resorte para cristalizar la función de capitalidad de la ciudad.**

En especial, se hace necesaria una revisión para asumir los siguientes objetivos y que se materializan en las propuestas de soluciones de ordenación estructural que se avanzan:

a) **Ordenar el sistema ambiental, poniendo en valor el conjunto de activos territoriales y patrimoniales de la ciudad, incorporando el conocimiento acumulado por las actuaciones desarrolladas** por el Consorcio "Ciudad Monumental, Histórico-Artística y Arqueológica de Mérida", y apostando por una renaturalización de la ciudad frente a la emergencia climática.

b) **Reducir el ritmo de expansión de la ciudad, priorizando las actuaciones en el suelo urbano y luchando contra la sensación de ciudad inacabada, salpicada de islas de las parcelas vacantes de la edificación.**

c) **Solucionar la** falta de cohesión entre sus diferentes distritos y barrios, que son muy independientes y deberían coordinarse para crear una estrategia y visión comunes de toda la ciudad.

d) **Reforzar el Proyecto EDUSI mediante la habilitación urbanística de sus propuestas a fin de asegurar su viabilidad.**

e) **La mejora en tramos de las redes de comunicaciones de la ciudad y preparar la ciudad para recibir las infraestructuras propias de la movilidad sostenible para reducir la dependencia respecto del automóvil**;

f) **Abordar todas aquellas cuestiones que en el documento anterior no eran previsibles o se hallaban en ciernes:** la red de Alta Velocidad Badajoz-Mérida- Cáceres-Plasencia-Madrid, la vía de altas prestaciones que conectará Mérida con Ciudad Real, las consideraciones para Mérida de la Estrategia Logística Española (considerada de interés prioritario), o las que se empiezan a deducir del Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, actualmente en exposición pública.

g) **Revitalización en los polígonos industriales existentes,** a fin de intentar resolver el serio problema existente con el desarrollo del suelo disponible para el emplazamiento de usos terciarios e industriales.

h) **Propiciar el fortalecimiento universitario de Mérida con la previsión de suelo dotacional.** Actualmente en la ciudad se imparten grados relacionados con grados en enfermería e ingenierías.

i) **Incrementar de forma considerable el parque público de vivienda para promocionar el alquiler social** ante las graves dificultades de acceso a la vivienda que afectan a grandes capas de la población.

j) **Fomentar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y revitalización** de la ciudad existente.

j) **Incorporación de la perspectiva de género.**

k) **Afrontar la problemática de los asentamientos surgidos irregularmente en** suelo no urbanizable.

n) **Propiciar y racionalizar la implantación de parques de energía renovable con una adecuada regulación en suelo rústico.**

Finalmente, indicar que el proceso de revisión del planeamiento general de Mérida debe asegurar su coordinación con el documento de Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura cuyo documento de Avance se encuentra en información pública. La coincidencia de los momentos de formulación con las DOT representa una oportunidad en la medida que las reflexiones generales y necesidades que surjan en la fase inicial de redacción del PGM podrán ser trasladadas a la Administración autonómica para que tengan sustento en las propias DOT.

3. EL VIGENTE PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL CONJUNTO HISTÓRICO-ARQUEOLÓGICO Y LA SITUACIÓN ACTUAL DEL ÁREA CENTRAL DE LA CIUDAD.

Como se ha adelantado, **la singularidad del PGOU del año 2000 es que en el ámbito de suelo urbano definido como "Propuesta de Delimitación de áreas urbanas como Conjunto Histórico", el propio Plan General declara (artículo 1.1 apartado 3 de sus Normas) que tienen carácter de Plan Especial de Protección, tanto a los efectos del artículo 40 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, como a los efectos de su naturaleza normativa, las siguientes determinaciones :**

- El establecimiento de la altura máxima edificable.
- Las propuestas de Declaración de Bienes de Interés Cultural y de sus respectivos entornos.
- Las determinaciones establecidas para Actuaciones de Investigación Arqueológica con Ordenación Pormenorizada Diferida (los denominados Planes Especiales de Investigación Arqueológica y Mejora Urbana -un total de 8 PEIAMU-, y Planes Especiales de Investigación Arqueológica y Reforma Interior -solo 2 PEIARI-), así como en las Unidades de Ejecución y Actuaciones Asistemáticas.

De esta forma, el contenido del PGOU de 2000 incorpora como parte de sus propias determinaciones idénticas prescripciones que las exigidas por la legislación de patrimonio para un Plan Especial de protección del conjunto histórico, pero en realidad, no es un instrumento diferente (un documento de Plan Especial autónomo) sino parte integrante del Plan General (recibiendo la denominación de "Plan General de Ordenación Urbanística y Plan Especial de Protección").

En la línea de conseguir la mayor protección de los valores patrimoniales y culturales de toda la ciudad, **se elaboraron dos Catálogos:** uno que recogía el **patrimonio arquitectónico**, con cinco niveles de protección (Integral, Arquitectónica, Ambiental, Construcciones en el Medio Rural, y Elementos de Interés Urbano), y otro incorporando el **patrimonio arqueológico** de la ciudad, con dos niveles de protección de los restos y elementos incluidos en el catálogo de acuerdo con el valor y significación urbana de los mismos o su posición en el medio natural (Nivel A: Protección Integral. Elementos Monumentales y restos conservados accesibles en medio urbano; y Nivel B: Restos y Yacimientos en medio rural.

Como ha puesto de manifiesto la Estrategia DUSI de Mérida, **el área de mayor valor de la ciudad, el área central, donde se concentran la mayoría de los monumentos y edificios históricos de la ciudad, es hoy día donde los problemas del conjunto de la ciudad, inciden con mayor intensidad**. El deterioro físico-medioambiental, la falta de infraestructuras y el declive económico impactan con mayor fuerza en esta zona central de la ciudad. **Se observa con preocupación que en esta área es donde aumenta la pérdida de población, y decaen de manera constante la actividad económica y el dinamismo social.** Además, el hecho de que varios edificios administrativos se hayan trasladado a la periferia ha impactado en el centro, especialmente en términos de actividad relacionadas con ocio, comercio y turismo.

De otra parte, antes de la crisis de la COVID-19, la presión de las viviendas destinadas irregularmente al turismo era cada vez mayor en el Centro Histórico, detrayendo inmuebles bien conservados para incrementar la oferta de alquiler para la primera residencia.

Se trata de **problemas que son una manifestación del cambio urbano y de los desequilibrios en el espacio interno del conjunto de la ciudad.** Y sí, la protección y recuperación de estas realidades urbanas, configuradas en coyunturas con ritmos más lentos que los actuales, es un reto difícil.

Por tanto, se hace necesario poner freno a la creciente degradación de la zona, a unas conexiones deficientes con el resto de los barrios y a una falta de aprovechamiento del potencial turístico. Por ende, **solucionar los problemas y abordar con éxito los retos del área central de Mérida tendrá un claro efecto multiplicador en el conjunto de la ciudad,** Se trata del área central de la población y las mejoras en términos físicos, económicos y sociales impactarán en el conjunto de la localidad. Tanto por tamaño, patrimonio, centralidad e influencia en otras áreas con las que se conecta, se considera que existe una correlación directa entre la realidad de esta zona y el resto de la población.

La experiencia nacional e internacional acumulada en estos últimos años nos enseña que la recuperación de los centros históricos ha sido más eficaz cuando se ha abordado desde una perspectiva integrada. Y nos demuestra también que el aislamiento del problema del centro histórico y su tratamiento al margen de los cambios en la funcionalidad de la ciudad, ha sido una de las mayores limitaciones de las políticas de protección y recuperación desarrolladas. Por tanto, **uno de los grandes retos que tenemos por delante es la revitalización funcional, y para avanzar en esta dirección no queda otra alternativa que instrumentalizar políticas donde estén mejor conectadas las estrategias, los planes y los proyectos, vía que también permitirá reforzar el compromiso social con la conservación activa del patrimonio cultural.** La apuesta por la multifuncionalidad requiere, por un lado, aprovechar las oportunidades de funciones emergentes, caso de la turística y la cultural, y, por otro, introducir innovaciones en el terreno de la gestión, así como un mayor protagonismo de la administración local.

El Conjunto Histórico-Arqueológico de Mérida hoy reúne, en el marco descrito, un catálogo amplio de situaciones a resolver y de desafíos a afrontar. Como parte de la ciudad tiene como reto ocupar un lugar preferente como equipamiento cultural; **convertirse en un modelo de defensa de su peculiar paisaje sin dejarse avasallar por un desarrollo urbanístico voraz, pero no inmovilizando las actuaciones de renovación, regeneración y revitalización de la ciudad existente**; atraer a un turismo cultural y promover servicios de gestión local alrededor de estos visitantes; mostrar, con calidad, lo que tiene el yacimiento de excepcional como su urbanismo contundente y didáctico; ser una institución dinámica y propulsora del conocimiento y de la cultura, mantener su trayectoria como laboratorio de experimentación arqueológica; buscar complicidades institucionales… En fin, **el Conjunto Histórico-Arqueológico hoy debe mantener, fiel a los principios de conservación patrimonial y de contribución a la calidad de vida, el lugar de prestigio que la memoria le ha otorgado, contribuyendo a transmitir a las generaciones presentes y futuras un conjunto de conocimientos e identidades, implicando a la sociedad en su mantenimiento.**

Consciente de estos retos, **la propia UNESCO redactó la "Recomendación relativa al paisaje urbano histórico"** (10 de noviembre de 2011), que postula que todos estos retos se afronten mediante una gobernanza de proyecto global-integral para enfrentarse al carácter dinámico de ciudades históricas y vivas. Entre las recomendaciones más importantes, destacan:

- **Planteamiento para mantener la identidad del paisaje urbano histórico y de su entorno territorial mediante la integración de las estrategias de conservación, gestión y ordenación de los conjuntos históricos en los procesos de desarrollo local y de la planificación urbana** (convivencia con la arquitectura contemporánea, creación de infraestructuras,..).

- **Desarrollo sostenible**: protección activa del patrimonio y su gestión sostenible que asegure la preservación de los recursos existentes.
- **La implicación de todos los agentes, públicos y privados, que intervienen en el proceso de desarrollo urbano** (agentes locales, regionales, nacionales e internacionales).

En base a todo lo anterior y de conformidad con lo previsto en el artículo 20.1 y concordantes a la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, la Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, y del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la revisión del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico-Arqueológico de Mérida debe tener por objeto regular en su ámbito toda la actividad urbanística que se desarrolle, ya sea de iniciativa pública o privada, de manera que se garantice la preservación, mejora e incremento de los valores de la ciudad histórica, así como promover una mejora general del área, compatibilizando la preservación de los valores del tejido urbano existente con un desarrollo sustentable del mismo.

Por tanto, en una primera aproximación, los criterios de la revisión del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico-Arqueológico de Mérida que se proponen son:

a) **La protección del patrimonio urbano**, definida como conservación de un área urbana con particular significación histórica y cultural, en tanto es el núcleo fundacional de la ciudad, el origen de la Mérida actual, lo que comporta el mantenimiento de su estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente y de su espacio público.

b) La ordenación del área y de sus relaciones con el contexto urbano, estableciendo **las condiciones de su desarrollo futuro, y las normas que regularán la edificación y los usos del suelo**.

c) **La mejora del área,** concebida como **la creación activa de las condiciones para la mejor calidad de vida de su población, permanente y flotante,** y para la mayor productividad y competitividad de las actividades allí localizadas, admitiendo solo los usos que resulten compatibles con las exigencias de conservación y protección del Conjunto Histórico, y fomentando la implantación de todos aquellos que, respetando dichas exigencias, contribuyan al mantenimiento del mismo como una estructura urbana viva.

d) **Integración funcional de los recursos arqueológicos**. Es una vía en la que se ha venido trabajando en los últimos años (templo de Diana, ampliación Museo de Arte Romano) con más o menos fortuna, pero que es preciso seguir profundizando.