Jaén en democracia (1979-2019): gestión urbana y planificación para el desarrollo territorial

Jaén in democracy (1979-2019): urban management and planning for territorial development

Noelia Ruiz Moya
Luis Miguel Sánchez Escolano
Juan Jesús Lara Valle
Departamento de Geografía Humana,
Universidad de Granada

Resumen: La ciudad de Jaén ha sido una de las referencias urbanas de la Andalucía interior por su posición geoestratégica, además de un nodo de comunicaciones fundamental entre la Meseta y el sur de la península ibérica. Erigida como capital de la provincia homónima desde el siglo XIX, ha llegado en el XXI a ser la cabecera de una modesta aglomeración urbana, en la que su predominante papel administrativo y en la prestación de servicios de primer nivel en su entorno (sanitarios, educativos, económicos…) ha marcado su desarrollo urbanístico y dotacional. Sin embargo, y de forma paralela, en las últimas décadas la ciudad vive sumida en una apatía económica y demográfica que la está relegando respecto a la positiva evolución que registran otras capitales circundantes. A través del completo desarrollo de las herramientas de planificación urbanística y territorial a su alcance, la ciudad pretende revertir esta situación, implementado a través de ellas un modelo urbano más sensible a las nuevas tendencias sostenibles y con el que encarar los desafíos más apremiantes.

Palabras clave: planeamiento urbano, ordenación del territorio, modelos urbanos, ciudades medias, Jaén.

Abstract: The city of Jaén has been one of the urban references of eastern Andalusia due to its geostrategic position, as well as a fundamental communications node between the Plateau and the south of the Iberian Peninsula. Erected as the capital of the homonymous province since the 19th century, it has consolidated its area of influence to become the head of its modest urban agglomeration, in which is preponderant its administrative role and the provision of first-rate services (health, educational, economic...) and have marked its urban development and infrastructures. However, at the same time in recent decades, the city has suffered from an unalterable stagnation, plunged into an economic

and demographic apathy in comparison with other closer capitals. Through the complete development of the urban and territorial planning tools at its disposal, the city intends to reverse this situation, implementing through them an urban model that is more sensitive to new sustainable trends and with which to face the most urgent challenges.

Keywords: urban planning, territorial planning, urban models, medium-sized cities, Jaén.

1. Introducción. Apunte metodológico

Las urbes constituyen uno de los elementos más complejos para el estudio del sistema territorial de cualquier región debido a la intrincada relación que se establece entre sus componentes y las dinámicas que en ellas se manifiestan. Es por ello que la comunidad científica siempre ha mostrado un gran interés por comprender el funcionamiento de todas las variables que se afectan al trabajo de estas formas de expresión de la civilización sobre el territorio (Dijkstra y Poelman, 2014).

En las últimas décadas, estos esfuerzos se han centrado en el escalón intermedio del sistema de asentamientos, las denominadas ciudades medias, al erigirse estas como los escenarios perfectos para el estudio de los procesos y dinámicas que competen a una ciudad: por un lado, debido a su carácter urbano, comprenden la totalidad de relaciones que les son propias a este fenómeno; por otro, y debido a la moderación de su tamaño, ofrecen la realidad y sus procesos de una forma más asequible y abordable para el investigador, dejando ver con más claridad, por ejemplo, el impacto de los procesos «de abajo a arriba» propios del desarrollo endógeno y local (Goerlich, 2019).

Si bien la diversidad y complejidad de los fenómenos urbanos que en ellas se han originado, especialmente en las últimas décadas, se han visto afectadas por la desvirtuación que han sufrido los preceptos del urbanismo, que han terminado por convertir a este, sus referencias legales y herramientas, en meros legitimadores de la producción municipal de suelo para alimentar la financiación local (Ruiz Moya y Sánchez Escolano, 2022). Ello ha ocasionado que estas urbes, en un corto lapso de tiempo, se hayan visto obligadas a enfrentar unos retos para los que no estaban inicialmente preparadas, desbordando su tamaño intermedio, así como los instrumentos de planificación con los que contaban en este campo (Bellet y Beltrao, 2009; Cebrián Abellán, 2020).

En este contexto, las ciudades medias y pequeñas capitales de provincia andaluzas, con un papel históricamente prominente en la articulación territorial de la región, han sido uno de los ámbitos predilectos para la materialización de grandes procesos urbanísticos cuyas consecuencias sociales, económicas o culturales aún resuenan en el pasado más reciente de estos espacios, convirtiéndolos en escenarios de los discursos y actuaciones que condicionarán el futuro más inmediato de urbes intermedias. Tal es el caso de la ciudad de Jaén.

 DOI 10.21001/cme_11

La *urbe giennensis* se ubica sobre el cerro y falda de Jabalcuz y Santa Catalina, en la cabecera sudoriental de la depresión Bética, lo que le ha conferido una posición geoestratégica clave a lo largo de la historia como baluarte fronterizo que domina una amplia región de aprovechamiento agropecuario intensivo: entre las últimas estribaciones de sierra Morena al norte, la Subbética hacia el suroeste, y el río Guadalbullón —pasillo de acceso a Granada y su reino— por el sur. En ella se han asentado todas las civilizaciones que han pasado por la península ibérica desde la Prehistoria, adquiriendo su estatus de ciudad de relevancia comercial y política durante la Edad Media. Primero, como capital de la Taifa de Jaén, durante la ocupación musulmana entre los siglos IX y XI, y, posteriormente, en la Reconquista cristiana, como cabeza señera del Reino de Castilla (siglos XII-XV) hasta la caída del reino musulmán de Granada. En este período, la ciudad, convertida en referente defensivo de Castilla en el sur, gozó de enormes privilegios otorgados por la Corona, siendo una urbe muy importante a nivel administrativo, militar, político y cultural. Una situación que se invirtió en los siglos siguientes, una vez desaparecida la frontera y comenzada la colonización de América, iniciando su lento declive, sumiéndola en un período decadente que, siempre en un sentido comparado con otras urbes españolas, continúa hasta la actualidad.

Aunque su preponderante localización y los ecos de su papel histórico la avalaron para hacerse con la capitalidad provincial en 1833, y todo pese a que otras ciudades cercanas en posiciones productivas y demográficas más ventajosas competían con ella (la histórica Úbeda, la industrial Linares), su situación económica, social y cultural no mejoró excesivamente durante todo el siglo XIX, bregando impotente con un estancamiento que fue convirtiéndose en estructural, al que no se sabía hacer frente. Una situación que se agravó hasta bien entrado el siglo XX, en el que la ciudad mantuvo el estatus urbano escudándose en su papel administrativo y acogiéndose a distintas inversiones que pretendían paliar la difícil situación en la que se encontraba el territorio provincial. Ahí destaca el Plan Jaén (1953), uno de esos intentos fallidos por generar un polo de desarrollo industrial en una provincia agraria, desestructurada y atrasada, y que era incapaz de sumarse a los nuevos cambios que se producían en el país con el aperturismo económico a partir de 1959, la diversificación productiva y acelerada industrialización posterior, o, más adelante, con la integración en el ámbito europeo en los setenta-ochenta.

Así, las grandes transformaciones llegaron durante el último tercio del siglo XX, las cuales supusieron un balón de oxígeno para Jaén, que encontró un cierto refuerzo de su papel administrativo (prestando servicios de primer nivel), con una novedosa apuesta por el turismo y la cultura, y ya en su entorno agrario destacó la tecnificación del olivar con el apoyo de los fondos europeos. La suma de estos procesos, apoyados con la creación de una red de asistencia social sostenida por el creciente Estado del bienestar, supuso el impulso necesario para comenzar a paliar la profunda decadencia a la que había sucumbido la ciudad, ya reflejada en su deficiente articulación territorial a escala regional, y, por supuesto, nacional. La ausencia del ferrocarril de alta velocidad en la ciudad, y en

la provincia, representa el ejemplo más ilustrativo de esta insuficiente vertebración espacial desde la constitución de las autonomías, pues esta infraestructura era la gran apuesta andaluza por articular la región internamente y conectarla con la Meseta. Un enlace que realiza por las provincias de Córdoba y Granada, en lugar del tradicional Linares-Baeza-Jaén, ahondando en el descontento social por la falta de inversión pública que perpetúa un déficit crónico de infraestructuras en la demarcación (Sánchez Escolano, 2018a). Si hubiera que destacar un proceso que caracterice a la Jaén de los últimos decenios, sería el no haber podido acometer las grandes reformas estructurales que la ciudad y la provincia necesitaban en cada etapa, idea que adelanta muchos de los procesos que se analizan a continuación (Pacheco, 1999).

Esta historia tan diversa y compleja ha cristalizado paralelamente en los diferentes planeamientos urbanísticos que ha tenido la capital, en muchos casos reflejo de un tiempo expansivo y dinámico, y, en otros, auténticos desiderátums ciertamente idealizados sobre lo que debería ser la urbe pese al estancamiento que marcaba su presente.

Así, Jaén es hoy una ciudad media con un débil pulso económico y social, que trata de aferrarse a su papel de capital provincial para hacer frente e intentar revertir su situación. Afectada por la inevitable comparativa con sus iguales del sur peninsular, refleja la frustración social de un abandono institucional permanente; una falta de inversión estructural que adormece sus perspectivas de desarrollo, que perpetúa su estancamiento, y que, en la perspectiva que dan los años, se ve cómo favorece su desarticulación territorial por el debilitamiento de su posición relativa en el territorio (Rodríguez Cohard, 2003; Sánchez Escolano, 2017).

Sin embargo, pese a las grandes dificultades antes mencionadas, Jaén también es el reflejo de una ciudad que socialmente no se resigna, y apuesta por un nuevo desarrollo a todas las escalas escudado en la reciente concepción de la gobernanza territorial (Farinós y Lloret, 2016). Tiene una apuesta decidida por avanzar hacia el futuro con un nuevo proyecto de ciudad, basado en la diversificación productiva con especial atención a la cultura, el ocio y la innovación tecnológica, potenciando las sinergias entre todos ellos, además del refuerzo de su papel administrativo en la organización de su ámbito territorial más próximo, como cabecera metropolitana y capital provincial. Unos escenarios de gran interés para la investigación geográfica y urbanística en la actualidad.

Como ocurre habitualmente en los trabajos de investigación en ciencias sociales y humanidades, el presente proyecto es un estudio geográfico de carácter urbanístico que fomenta la complementariedad de métodos y herramientas con los que abordar desde una perspectiva holística la compleja realidad territorial.

En este largo recorrido, donde la síntesis de la realidad urbana de Jaén es el objetivo final de la investigación, se ha partido de una profunda revisión documental y bibliográfica sobre la ciudad, desde la exploración de publicaciones científicas con que abordar la evolución histórica de capital, a la consulta de los instrumentos normativos y de planificación que han tenido trascendencia en la génesis de Jaén. También se ha realizado

 DOI 10.21001/cme_11

la explotación estadística de cuestiones demográficas, económicas o inmobiliarias de la urbe para comprender su evolución reciente y el estado en el que se encuentra en la actualidad. Todo ello se ha integrado a través de representaciones gráficas o cartográficas que ilustran de manera sencilla los complejos procesos urbanísticos acaecidos.

Además, atendiendo al componente cualitativo que se pretendía con el estudio, se han desarrollado entrevistas semiestructuradas y establecido enriquecedores debates con agentes clave en los últimos años en la gestión territorial: en ese sentido, destaca el testimonio de Manuel Rodríguez Sanz, arquitecto técnico municipal desde hace varios lustros en la Gerencia de Urbanismo municipal del Ayuntamiento de Jaén. Tarea que se completó con la visita a la ciudad (el 27 de julio de 2021) para reconocer de primera mano los procesos urbanísticos actuales en el escenario de investigación —vaciamiento/concentración, áreas degradadas/dinámicas, estado de la movilidad— y el grado de ejecución de los últimos proyectos analizados.

Con la recopilación y trabajo sobre toda esta información, se han elaborado el análisis y el diagnóstico del estado urbanístico y territorial de la ciudad, a los que se adjunta un relato pormenorizado de los instrumentos de planificación que han contribuido al desarrollo urbanístico de la capital, con especial atención al período democrático actual abordado en el proyecto (1979-2019). Además, se han ido cartografiando los grandes procesos en la materia, así como otras cuestiones fundamentales de la realidad territorial de Jaén. Con todo ello, finalmente, se ha establecido un escenario de prognosis, con el que aportar una visión de conjunto sobre las dinámicas presentes actualmente en la urbe, junto con la identificación de varios proyectos estratégicos con los que impulsar el desarrollo urbano futuro de la ciudad. En definitiva, se pretende reconocer las claves del nuevo modelo territorial con el que Jaén se quiere posicionar en los flujos que marcan el desarrollo territorial en el medio y largo plazo.

2. La ciudad en el territorio: Jaén en el ámbito regional andaluz

La proyección que una ciudad tiene en su contexto territorial es el fiel reflejo de la capacidad de influencia que dicha urbe ha tenido en los flujos económicos, demográficos o culturales que han configurado el territorio a lo largo de la historia. En definitiva, alcanzar esa posición privilegiada evidencia el liderazgo territorial que esta posee sobre el resto de los asentamientos de su área de influencia, su nivel de especialización y las relaciones que es capaz de tejer con otros de igual o superior rango (Eurostat, 2018; Bettencourt, 2021).

Tradicionalmente, Jaén ha desempeñado un papel relevante en la organización espacial de Andalucía, siendo un enclave geoestratégico entre la Meseta y el sur peninsular, acrecentando su importancia territorial durante la reconquista castellana sobre los reinos musulmanes en la Edad Media, cuando se erigió como baluarte urbano destacado del

Reino de Castilla, conservando esta posición privilegiada hasta el siglo xvii (Pacheco, 1999). Pese al declive que sufrió la ciudad en los siglos posteriores (mencionados con anterioridad), su poder histórico y su emplazamiento le otorgaron la capitalidad en la nueva división provincial de España de Javier de Burgos en el siglo xix, reforzando y consolidando el papel administrativo que la urbe siempre había desempeñado en su ámbito más cercano, y utilizando ahora la prestación de servicios de primer nivel en exclusividad como acicate para reimpulsar su compleja situación socioeconómica (Rodríguez Cohard, 2004).

Ya en fechas más recientes, con el traspaso de las competencias territoriales a las comunidades autónomas en la construcción del Estado democrático, Jaén, al igual que el resto de las capitales provinciales, tuvo un papel destacado en la configuración socioespacial de Andalucía. La región confió gran parte de su articulación interna al desarrollo de su sistema de asentamientos, donde los centros urbanos regionales, conformados por las capitales andaluzas más las urbes de Jerez de la Frontera y Algeciras, constituían su eslabón principal. Junto con ellos, la gran red de ciudades medias tradicionales desempeñó un papel fundamental para vertebrar el resto del sistema de asentamientos urbanos y rurales de la autonomía (Parlamento de Andalucía, 2006; Rodríguez Martínez y Sánchez Escolano, 2010).

Así, Jaén se erigió como la cabecera del centro urbano regional de su provincia, configurando una pequeña e incipiente área metropolitana con los municipios más cercanos sobre los que desplegaba su influencia social, productiva, relacional o cultural, tal y como se refleja en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (instrumento normativo principal que implementa el modelo territorial de la región desarrollando la legislación vigente en materia de ordenación del territorio —LOTA—) (Parlamento de Andalucía, 1994; 2006).

Si bien el escaso protagonismo que la ciudad tiene en la vertebración relacional de Andalucía se debe precisamente al limitado crecimiento demográfico y económico que presenta su área metropolitana frente a otras plenamente consolidadas (Sevilla, Málaga, Granada) y, por tanto, ocupando una posición menos ventajosa en la organización territorial de la región (Caravaca *et al.*, 2008; 2014).

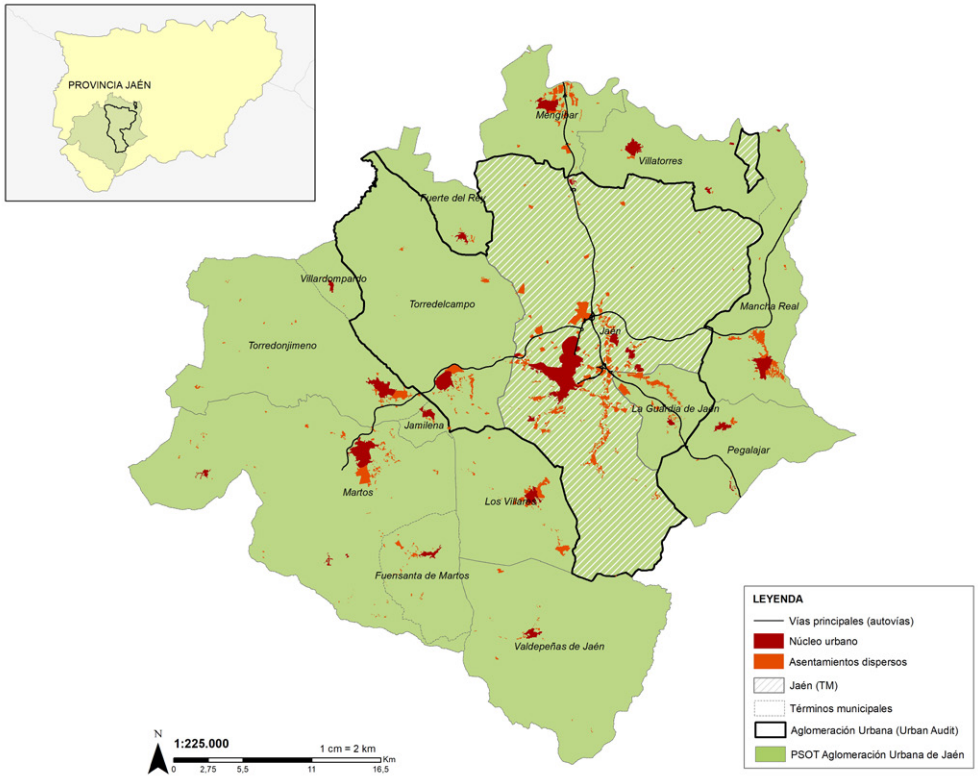
Así, aunque por la localización estratégica de Jaén constituía *de iure* uno de los nodos fundamentales para la articulación interna de la comunidad autónoma, amparada en la red de ciudades medias que vertebraban su interior provincial y que permitían su conexión con los territorios vecinos, tanto en la propia región andaluza (a través de la N-342 con Córdoba al oeste y con la A-44 en dirección Granada) como con la Meseta (discurriendo por el eje norte tradicional de la A-44N, Jaén-Bailén-Madrid), *de facto*, Jaén queda desarticulada externamente al no vincularse a ninguna de las grandes infraestructuras viarias o ferroviarias que vertebraban la región, ejecutándose parcial y únicamente, y más de dos décadas después de lo previsto, la llamada «autovía del Olivar» (A-306), que la une al Subbético y Córdoba en dirección Badajoz (Parlamento de An-

 DOI 10.21001/cme_11

dalucía, 2006). Quizá esta, su desarticulación ferroviaria tradicional y la privación de la alta velocidad sean los ejemplos más flagrantes del abandono institucional de una ciudad y su provincia (Rodríguez Sanz, entrevista 1, 2021).

Una frustración social a la que la capital no es ajena, pues ha mantenido el débil pulso de su economía y demografía amparada en la prestación de servicios especializados (sanitarios, educativos, administrativos, culturales, políticos…) en su pequeña, y aún por consolidar, área metropolitana (Toscano, 2012), quedando amplias zonas de la provincia aún desconectadas entre sí y con la urbe.

Mapa 1. Extensión del área de influencia de la aglomeración urbana de Jaén



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la magnitud de esta aglomeración urbana difiere en significancia y representación según el organismo que se consulte. Atendiendo a la declaración de áreas urbanas del Urban Audit (INE), la ciudad de Jaén solo extiende su influencia sobre los municipios limítrofes de La Guardia y Torredelcampo, con los que mantiene una relación diaria —laboral, comercial— más estrecha. Frente a ello, la Administración regional aprobó

en 2014 el Plan subregional de ordenación del territorio de la aglomeración jienense (POTAUJ), ampliando en trece la selección de municipios que la conformaría (mapa 1) (Junta de Andalucía, 2014).

Pese a los desacuerdos relacionados con los municipios que la conforman, lo que sí es evidente es la influencia que, de un modo u otro, tiene la capital sobre el conjunto de municipios que constituyen la aglomeración, aunque esta no tenga la fuerza suficiente para erigirse como un área metropolitana al uso, tal y como se definen en otras ciudades de Andalucía. Tampoco se puede obviar que la aglomeración jienense ha sido la última, de todo el territorio andaluz, en contar con un instrumento aprobado de ordenación del territorio, reflejando aún la debilidad de su estructura y su escaso protagonismo político en la región (Sánchez Escolano, 2018a). De esa historia de desacuerdos y falta de compromiso político surgen muchas de las reticencias sociales y políticas a un instrumento legal que propone demasiadas actuaciones (necesarias e interesantes para el desarrollo de la región), pero que no concreta la financiación con que se ejecutarán. Es por ello que desde la gestión municipal de Jaén no confían en la implementación de este planeamiento, considerándolo más un catálogo de buenas intenciones a partir de reflexiones sobre el espacio relacional de la urbe (especialmente atinado en todo lo relacionado con la movilidad interurbana sostenible y la conservación del patrimonio natural) que un instrumento eficaz con el que intervenir en el desarrollo actual y futuro de la aglomeración o de la ciudad misma (Rodríguez Sanz, entrevista 1, 2021).

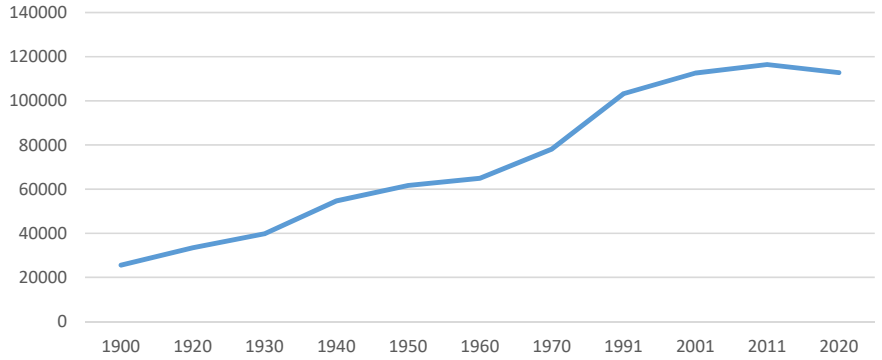
3. La dimensión del fenómeno urbano. Demografía y vivienda en Jaén

3.1. La evolución demográfica y del parque inmobiliario en Jaén

La evolución demográfica de Jaén es fiel reflejo del devenir socioeconómico de la ciudad en el tiempo. Tras alcanzar el estatus de capital provincial y consolidarlo durante todo el siglo xix, la urbe ha experimentado un crecimiento significativo en algunos períodos desde entonces, si bien su ritmo ha sido más lento y moderado si este se compara con el de otras capitales andaluzas. De hecho, Jaén no consigue superar la barrera de los 100.000 habitantes hasta finales del siglo xx, cuando Granada, Málaga o Sevilla lo hacen en las primeras décadas del siglo (Sánchez Escolano, 2018b). Aun así, la ciudad advierte un fuerte crecimiento desde el censo de población de 1900, cuando habitaban en ella apenas 25.000 personas (cifras inferiores a ciudades medias cercanas que le habían disputado el liderazgo administrativo, como Linares o Úbeda), duplicando sus efectivos demográficos en varias décadas, contando ya con 55.000 habitantes en el censo de 1940 (figura 1).

 DOI 10.21001/cme_11

Figura 1. Gráfica de evolución de la población en Jaén (1900-2020)



Fuente: INE, Censos de población y viviendas (1900-2011) y Padrón municipal de habitantes (2020); elaboración propia.

Pero este crecimiento, dependiente esencialmente de las sucesivas rachas de inmigración desde el rural profundo en la propia provincia, se sume en un estancamiento evidente en los años centrales del siglo xx, al aparecer nuevos destinos migratorios motivados por el auge económico —minero e industrial— de algunos núcleos urbanos cercanos (Linares) y la generalización de la emigración exterior. Este panorama se intensifica durante el desarrollismo experimentado por el país en las décadas de los sesenta y setenta, donde la apertura de la economía, su creciente diversificación y el inicio de la actividad turística comienzan a favorecer al crecimiento demográfico centrado de forma principal en la capital. Algo que se intensifica con la llegada de la democracia, cuando Jaén, amparada en su apogeo administrativo y en el sector servicios, comienza a experimentar un fuerte crecimiento demográfico, pasando de los casi 65.000 habitantes en 1960 a superar los 100.000 en el censo de población de 1991. A partir de este momento, aunque persiste su crecimiento, ralentiza significativamente su ritmo, síntoma de la atonía socioeconómica que envolvía a la ciudad, pues solo aumenta en 16.000 personas su población en las décadas de mayor crecimiento social y económico del país derivado del ciclo expansivo del «milagro económico español» (Jurado, 2010). Finalmente, y en la última etapa analizada, la tendencia demográfica ha llegado a invertirse en la capital, perdiendo esta efectivos poblacionales desde la fuerte crisis económica experimentada en el país en la década que empieza en 2010 y de la que aún no se ha recuperado, contando actualmente con 112.700 habitantes, según el Padrón municipal de 2020 (figura 1).

Si bien la evolución demográfica de la ciudad en las últimas décadas no se refleja en la contención de su parque inmobiliario, que, carente de una adecuada política de vivienda o planificación urbanística municipal, muestra un crecimiento constante. Atendiendo a los censos de población y vivienda (figura 2), el parque inmobiliario de Jaén ha experi-

mentado un fuerte crecimiento entre 1970 y 2011, triplicando en ese período el número de viviendas construidas en la ciudad.

Figura 2. Evolución del parque de viviendas en Jaén (1970-2011)

Viviendas	**1970**	**1981**	**1991**	**2001**	**2011**
Principales	18.517	25.005	29.279	35.607	43.272
Secundarias	1542	1.654	3.431	2.273	4.123
Vacías	2.333	6.976	4.589	8.900	7.247
Otras	308	0	1.699	492	0
Total	22.700	33.635	38.998	47.272	54.642

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Atlas digital de las áreas urbanas*; INE, censos de población y viviendas (1970-2011); elaboración propia.

El incremento más acentuado se produjo entre 1970 y 1981, cuando prácticamente se duplica el número de viviendas construidas, como respuesta a las grandes bolsas de suelo residencial propuestas por el PGOU de 1971. Posteriormente, el crecimiento inmobiliario se contuvo hasta finales del siglo xx, con unos reducidos crecimientos urbanos, hasta el inicio de «la época dorada del urbanismo español» (Jurado Almonte, 2010), cuando el parque de viviendas aumenta en un 20%, pasando de las 39.000 viviendas de 1991 a las más de 54.000 del censo de 2011, viéndose ya esta cifra adulterada por el fin de la burbuja inmobiliaria y el inicio de la crisis desde finales de 2009 (figura 2).

La ausencia de una adecuada política de vivienda en la ciudad se refleja especialmente en el gran volumen de vivienda vacía que hay durante todo el período; pasando de las 2.000 del año 1970 a las 7.000 de 2011, alcanzando su cénit en 2001, con casi 9.000 viviendas vacías (figura 2). Este crecimiento sin parangón durante todo el período analizado es el fiel reflejo de una política urbanística expansiva en la ciudad, refrendada en todos los instrumentos de planificación que se han ido superponiendo desde el inicio del urbanismo moderno, y que ha desembocado en un estado de frustración social por las expectativas insatisfechas.

3.2. El problema urbanístico de Jaén: la dispersión e ilegalidad de los asentamientos en la vega del Jaén y el Guadalbullón

La trayectoria divergente que presentan el estancamiento demográfico y el crecimiento inmobiliario de Jaén constituye uno de sus principales problemas urbanísticos; aparente contradicción que no ha hecho sino consolidarse en las últimas décadas, pues ningún instrumento de planificación territorial de cuantos han intervenido en la gestión

 DOI 10.21001/cme_11

urbana ha sabido encontrar las claves para enfrentarlo. Jaén es, *de facto*, una ciudad sin incrementos reseñables en su montante poblacional en los últimos lustros, pero que acoge, al mismo tiempo y con creciente presencia en su término municipal, procesos masivos de parcelación urbanística.

El asentamiento disperso en el medio rural andaluz es uno de los símbolos tradicionales de su poblamiento, erigiendo pequeñas construcciones habitables (denominadas cortijos) junto a los campos de labranza para asegurar el seguimiento de las labores agrícolas durante todo el año. Un tipo de asentamiento tradicional que fue el germen de los caseríos (ante la proximidad de las parcelaciones) y, posteriormente, de las agrociudades típicamente mediterráneas. Pero esta realidad mutó en la segunda mitad del siglo xx, erigiéndose en el baluarte de la especulación urbanística (no solo en el litoral), con la proliferación de chalets o viviendas de recreo en espacios serranos con valores ambientales, climáticos o paisajísticos sobresalientes, tales como la Alpujarra en Granada, la Axarquía en Málaga o el Almanzora en Almería (Sánchez Escolano y Ruiz Moya, 2021).

Una situación, por tanto, que proliferó significativamente, y es común en muchas zonas de la comunidad autónoma, y que se consolida amparada en una interpretación, cuanto menos, laxa de la legislación urbanística y territorial vigente: el resultado ha sido la permisividad con la construcción de numerosas casas ilegales, en suelo no urbanizable, con la anuencia de los gestores municipales (Junta de Andalucía, 2012; Górgolas, 2019).

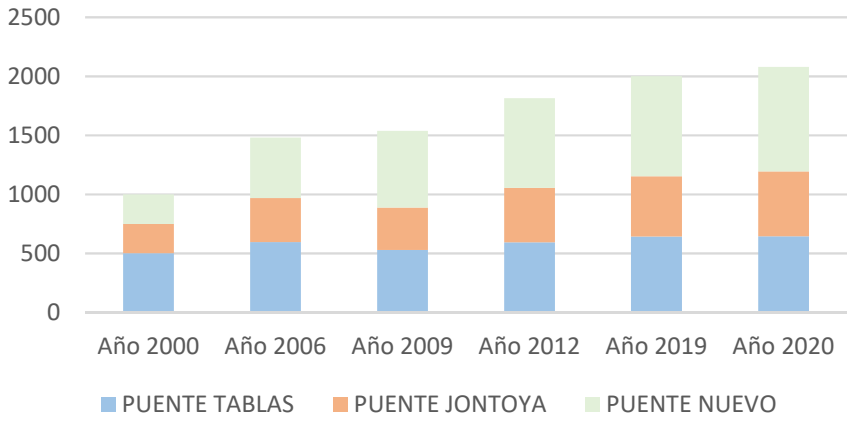
Figura 3. Detalle de parcelación urbanística ilegal en Puente Jontoya sobre ortofotografía



Fuente: Instituto Geográfico Nacional; PNOA, 2019; elaboración propia.

Este fenómeno urbanístico comenzó en el entorno de la ciudad de Jaén en la década de los ochenta, con la reconversión de pequeñas casas de aperos o cortijos próximos al río Guadalbullón en viviendas de recreo. Estos, reforma tras reforma, acabaron erigiéndose en verdaderos asentamientos urbanísticos dispersos varias décadas después con la construcción de primeras residencias o edificaciones ilegales sobre suelo no urbanizable, constituyendo los emplazamientos de «Los Puentes». Estos asentamientos, conformados actualmente por los de Puente Jontoya, Puente Tablas y Puente Nuevo, han experimentado un crecimiento vertiginoso en el primer tercio del siglo xxi, llegando a ser los ámbitos con mayor dinamismo demográfico e inmobiliario de toda la ciudad, tal y como reflejan las estadísticas oficiales (figura 3). Según las cifras registradas en el Nomenclátor de población del INE, a principios del siglo xxi habitaban en los Puentes 1.000 personas, concentrándose la mitad de ellas en Puente Tablas. Un crecimiento sostenido en el tiempo, que en apenas dos décadas ha llegado a duplicar la población, siendo el ámbito más dinámico en los últimos tiempos Puente Nuevo, un área de muy reciente creación (figura 4).

Figura 4. Evolución demográfica en los asentamientos urbanísticos de Los Puentes (2000-2020)



Fuente: INE, Nomenclátor de población 2000-2020; elaboración propia.

La continuada expansión de estas edificaciones urbanísticas ilegales constituye uno de los principales problemas territoriales del Jaén contemporáneo, y no tiene solución aparente. Pues, al tener el estatus jurídico de parcelación o edificación ilegal por encontrarse sobre suelos no urbanizables —y, por tanto, en los que no está permitida la urbanización— (Benabent, 2019), no pueden acceder a los servicios urbanísticos municipales que les corresponderían si estuviesen en suelos aptos para la edificación: conexiones viarias asfaltadas, suministros de electricidad, agua, saneamiento, recogida de residuos,

 DOI 10.21001/cme_11

transporte público, etc., aunque, *de facto*, sí que gozan de todos los problemas asociados a la falta de esos servicios municipales, y especialmente, a la gran dependencia del transporte privado. Una situación que desde el Ayuntamiento han tratado de solventar en numerosas ocasiones, regularizando su situación jurídica con la Consejería de Ordenación del Territorio, proponiendo incluirlos como asentamientos urbanos diseminados en el marco del nuevo PGOU. Sin embargo, las reticencias de la Administración a una situación compleja, que puede dejar como resultado grandes bolsas de población y viviendas en una situación de alegalidad, unidas al escaso interés mostrado por los vecinos para legalizar su situación, impiden cualquier atisbo de solución a corto y medio plazo (Rodríguez Sanz, entrevista 1, 2021).

4. Un recorrido evolutivo por la planificación urbana de Jaén

4.1. Antecedentes e hitos históricos

La importancia territorial, económica y social de las ciudades en el contexto europeo hunde sus raíces en el proceso de industrialización desarrollado desde principios del siglo xix, que supuso un incremento demográfico exponencial en dichos ámbitos, al albor de la intensificación productiva, y propiciando un crecimiento urbanístico vertiginoso, muchas veces caótico y desordenado, que desencadenó una creciente conflictividad social y un sinfín de problemas espaciales en las urbes (Del Espino, 2017). De ahí, el auge de la planificación urbanística como herramienta fundamental para ordenar el espacio de una manera racional y gestionar de forma más precisa los conflictos territoriales (Méndez, 2007; Feria, 2007).

En este contexto, Jaén no experimenta grandes crecimientos urbanísticos previos al siglo xix, replicando en la Edad Moderna los desarrollos propios de una ciudad de estructura medieval y de carácter defensivo, desarrollándose durante todo este período intramuros y al abrigo del castillo de Santa Catalina (que comparte topónimo con el promontorio donde se ubica). Durante esta etapa va ocupando la media ladera, siempre manteniendo la referencia de la Catedral, replicando el urbanismo tradicional de pequeñas y angostas callejuelas (Pérez *et al.*, 1994).

No es, por tanto, hasta el siglo xix cuando comienza su crecimiento extramuros, con la referencia ya en los ideales del urbanismo contemporáneo en esos años, con una disposición en damero en los nuevos desarrollos hacia el extremo septentrional de la ciudad, generando parcelaciones ortogonales con manzanas cerradas de edificación, y que comenzaban a evidenciar, en un cambio de paisaje urbano muy drástico, la división urbanística entre la ciudad tradicional (hoy denominado casco histórico) y las áreas de expansión (los ensanches). Estos últimos, símbolos de la manifestación del poder económico de la burguesía en las ciudades, se proyectan en Jaén con el Plan de Ensanche

de Luis Borges Martínez en 1927, quien, siguiendo el trazado de la línea ferroviaria Linares-Puente Genil, abre la primera gran avenida de la ciudad: el eje de la Estación (Correa Alvarado, 2017). Este es el primer plan urbanístico moderno que pretende ordenar la caótica edificación de la ciudad, aunque no llega a ejecutarse hasta mediados de la década de los cuarenta, con la construcción de los barrios de la Alameda y la Victoria, dejando como resultado grandes bolsas de suelo residencial sin edificar entre el casco histórico y las nuevas zonas de ensanche, áreas propicias para intensos procesos de especulación urbanística en épocas posteriores (Arroyo *et al.*, 1994).

Con los cambios de la década de los sesenta, especialmente con la irrupción del turismo y el incremento de la inversión de capitales extranjeros en casi todo el país, las ciudades crecen enormemente sin demasiada racionalidad, por lo que se hace necesario contar con un marco legal de referencia y se redacta la primera ley de planificación urbanística del país, la Ley del Suelo de 1956. Esta pretende dotar de un marco regulador común en esta materia a todo el territorio nacional para garantizar unos preceptos básicos de racionalidad en su reconstrucción y, especialmente, en los nuevos crecimientos urbanos. Mientras se redactaba esta legislación, se aprueban dos instrumentos de planificación sumamente importantes para Jaén: el Plan Jaén en 1953 y el PGOU en 1952. El primero es el que propone un polo de desarrollo económico-industrial en los enclaves más dinámicos de la provincia (Linares-Jaén-Martos) para impulsar su desarrollo a través de la construcción de obra civil e infraestructuras.

Por su parte, el planeamiento urbanístico municipal de Jaén (1952) viene a solventar dos problemas básicos de la ciudad en ese momento: la gran cantidad de suelo sin edificar derivado del planeamiento anterior no ejecutado, que impedía la conexión entre el casco histórico y el ensanche, y, por otro lado, la falta de vivienda crónica que padecía la capital, edificando en torno a los principales ejes viarios de la urbe: la carretera de Madrid al este y la de Córdoba al oeste. Sin embargo, esta herramienta quedó obsoleta antes incluso de poder ejecutar las medidas propuestas, por la voracidad especulativa que sufrió el urbanismo en esta época, así como por el propio devenir socioeconómico de la ciudad (incumplimiento de las expectativas que auguraban enormes crecimientos demográficos, dependencia de la economía del sector primario, subdesarrollo social estructural). Todo ello precipitó la redacción de un nuevo planeamiento urbanístico municipal para intentar desencallar la situación de la mano del arquitecto Rodríguez Acosta en 1971.

Este nuevo instrumento, amparado aún en los preceptos de la Ley del Suelo de 1956, planteaba una verdadera revolución en la concepción urbanística y territorial de Jaén, a la que esta nunca pudo enfrentarse completamente debido a la desmedida ambición de sus propuestas, que chocaban con la realidad social de la ciudad. Urbanísticamente, proyectaba una red radial de comunicaciones siguiendo las carreteras de Madrid, Córdoba y Granada, para mejorar la accesibilidad y la deficiente movilidad que sufría la capital. Para ello, plantea la avenida de Andalucía o Gran Eje, una arteria

 DOI 10.21001/cme_11

vial que atravesaría la ciudad de oeste a este, conectando las recientes áreas de expansión, y sobre la que se desarrollarían numerosos polígonos residenciales para paliar el déficit inmobiliario de la capital tanto en las dos bolsas de suelo del extremo occidental —residencial lineal— como con la proyección del polígono de viviendas sociales (el Valle) en el área oriental.

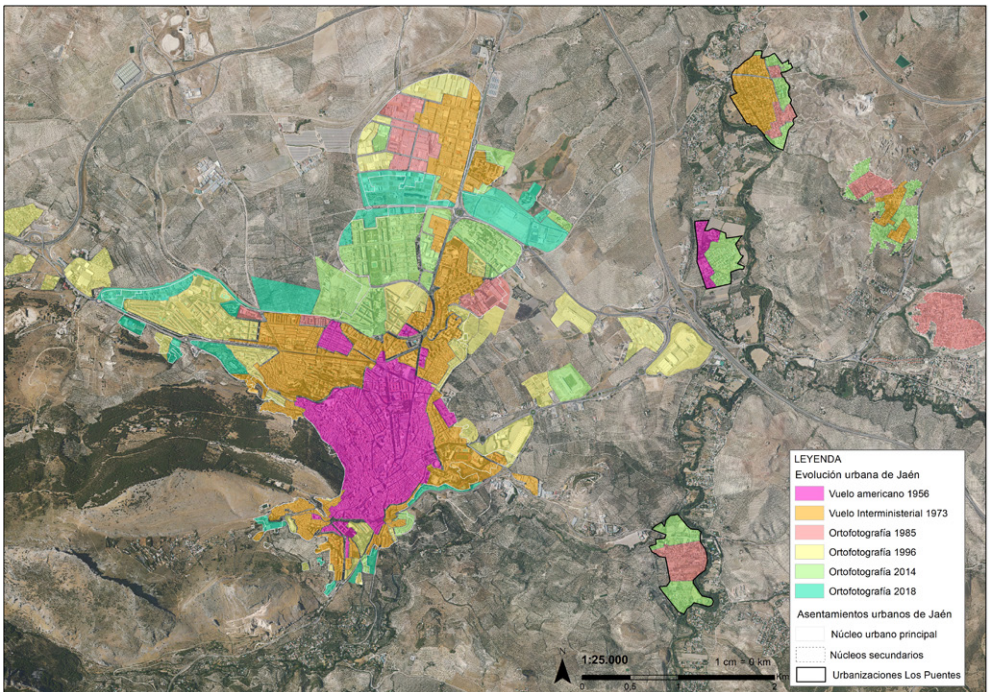
Consciente de las deficiencias en la articulación territorial en la capital por la concentración de los grandes equipamientos urbanos en el centro de la ciudad, propone la deslocalización de estos hacia las áreas de nueva expansión para facilitar su accesibilidad y propiciar una mayor conectividad entre el casco antiguo y las nuevas áreas de crecimiento. Un ideal perpetuado en los distintos y posteriores instrumentos de planificación urbanística de Jaén, que han tenido como resultado el vaciamiento social y económico del casco histórico, favoreciendo su degradación urbanística, y pauperización económica, e incidiendo sistemáticamente en su abandono social e institucional.

Coetáneo a este ambicioso PGOU, apareció el III Plan de Desarrollo Nacional (1972-1975), que procuraría propiciar el progreso de ciertas áreas desfavorecidas del país, entre otras, la provincia de Jaén, buscando mejorar su posicionamiento territorial con un incremento de la inversión pública en grandes infraestructuras. Si bien esta herramienta nunca llegó a implementarse por el cambio de régimen político desencadenado en el país y los efectos de la crisis económica mundial iniciada en 1973.

4.2. La planificación urbana en democracia (1979-2019): planificar en el desconcierto

Aunque la consolidación de los cambios sociales, políticos, económicos y territoriales derivados de la nueva organización territorial y competencial que desarrollará el Estado de las autonomías tardará varias décadas en sustanciarse, se comienzan a vislumbrar desde su institucionalización algunos de ellos en la planificación urbanística de las ciudades. En un período en el que el urbanismo es aún considerado una práctica poco transparente, vinculada a las antiguas estructuras del poder, comienza a reflejar cierto aperturismo y a introducir innovaciones conceptuales en su ordenación territorial para corregir los problemas que el país presentaba en esta materia: instrumentos inadecuados que favorecían la inobservancia de la legislación urbanística, escasa solvencia técnica a escala municipal, desarrollo incontrolado de los procesos de especulación, caos y desorden en los nuevos crecimientos, destrucción del patrimonio histórico, etc. (Sevilla Buitrago, 2015). Unos problemas que ya se habían detectado en los últimos años del régimen dictatorial, y que pretendían resolver con la promulgación de la Ley del Suelo de 1975, que permanece como el marco de referencia legislativo *de iure* para la planificación urbanística hasta que las distintas CC. AA. elaboran sus propias legislaciones en la materia (Feria, 2007).

Mapa 2. Evolución del desarrollo urbanístico de Jaén (1956-2020)



Fuente: Instituto Geográfico Nacional; serie de ortofotografías (1956-2018); elaboración propia.

El urbanismo en Jaén se ampara en esta legislación para enfrentarse a los nuevos desafíos territoriales, que aparecen recogidos en el PGOU de 1986, donde proyecta su gran expansión hacia el norte de la ciudad, ampliando el paseo de la Estación con la generación del Gran Bulevar hasta conectar con el polígono industrial de Los Olivares con los terrenos de la futura universidad hacia el este.

Además, se intenta mejorar la conexión de estos nuevos crecimientos con el centro urbano, abriendo la avenida de Barcelona hacia el norte, y diseñando en torno a ella el barrio de las Fuentezuelas (mapa 2). Prevé, también, la ampliación del polígono residencial de El Valle, dotándolo de los equipamientos y servicios necesarios para garantizar la viabilidad del asentamiento. Un proyecto urbano que cabe ser etiquetado como de estelar y muy moderno en cuanto a su diseño, pero que ha supuesto un auténtico fracaso en su posterior gestión social, quedando actualmente en la ciudad como el foco habitual de una enorme conflictividad social y convirtiéndose en una de las áreas más desfavorecidas y degradadas (Sánchez Escolano, 2017).

Sin embargo, este planeamiento municipal no pudo acometer el gran objetivo para el que fue diseñado: regularizar la situación urbanística de los asentamientos *ex profeso* de

 DOI 10.21001/cme_11

la zona conocida como «Los Puentes». En el último tercio del siglo xx proliferaron en el entorno capitalino multitud de edificaciones sobre las vegas del río Guadalbullón y sus afluentes, buscando muchos habitantes del entorno la comodidad climática de estos ámbitos, mucho más frescos en verano que el resto del área. Estas se hacían, bien reacondicionando los antiguos cortijos o casetas de aperos como segundas residencias, bien edificando nuevas construcciones de manera ilegal en este ámbito. Debido al descontrol y la posibilidad de mejora sin sanción ni aviso sobre la obra inicial, muchas de ellas se convirtieron rápidamente en grandes casas y primeras residencias, originando numerosos problemas en la gestión municipal ante la imposibilidad de establecer los servicios urbanísticos necesarios por su situación de ilegalidad.

Finalmente, el plan había sufrido tantas innovaciones urbanísticas para dar cobertura legal a las numerosas actuaciones puntuales que se habían desarrollado que el modelo territorial propuesto por el PGOU de 1986 estaba totalmente adulterado y no respondía a un plan global para la ciudad. Por ello, se realiza una revisión total del planeamiento urbanístico municipal en 1995 en el marco de la Ley del Suelo de 1975, vigente *de iure*, ante la parálisis legislativa y jurídica en la que estaba sumida la autonomía pese a ostentar las competencias en urbanismo y ordenación del territorio desde la Constitución de 1978.

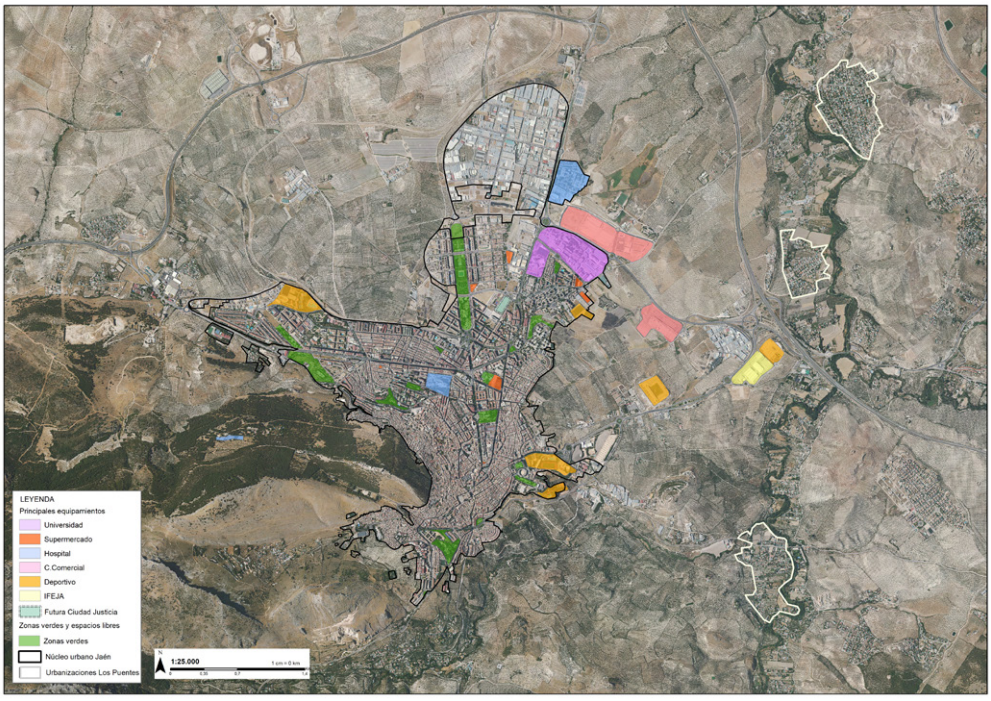
Este nuevo instrumento —el PGOU de 1995— es el artífice de completar la expansión urbana en el extremo sur y norte de la ciudad, edificando los grandes equipamientos educativos y comerciales en el borde oriental, que incluyen tanto la universidad como los terrenos del parque comercial La Loma. Además, completa la urbanización del Gran Bulevar e interviene —por fin— en la mejora dotacional del casco histórico. Pues este, que había sido declarado conjunto histórico por la Administración nacional en 1973, solo había experimentado intervenciones aisladas y sin coordinación hasta la época (Ministerio de Cultura, 1973; Junta de Andalucía, 2011). Así, en el marco del PGOU se aprueba el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Conjunto Histórico (PEPRI) de la ciudad con el que solventar los enormes problemas de este ámbito: su degradación urbanística, la falta de accesibilidad, su deficiente movilidad y la conflictividad social ligada a su pauperización y abandono, especialmente en los entornos de la Magdalena y San Miguel (mapa 2) (Pérez *et al.*, 1994).

Apenas un lustro después se aprobó la nueva legislación urbanística autonómica —la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)— (Parlamento de Andalucía, 2002), por lo que se debía adaptar el PGOU de la ciudad al nuevo marco legal vigente. Además, esta exigía la adecuación al nuevo ordenamiento jurídico en el que se supeditaba el planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio, según lo recogido en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) (Parlamento de Andalucía, 1994). Por tanto, el plan municipal debía adecuarse a las determinaciones establecidas por su principal instrumento, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) (Junta de Andalucía, 2006), que pasaban a ser vinculantes para cualquier herramienta urbanística

de la región. Se aprobó, así y en 2009, la adaptación parcial del PGOU de 1995 para cumplir con los nuevos requisitos legales, aunque la herramienta quedó rápidamente obsoleta, pues proyectaba una expansión urbana totalmente irreal en el período de crisis económica como en el que comenzaba a sumergirse la nación. De ahí, la necesidad nuevamente de replantear el modelo de ciudad y corregir las grandes expectativas frustradas surgidas en los gestores en particular, y la población local en su conjunto.

En los siguientes años, se apostó por replantear el modelo de ciudad, centrando sus esfuerzos en atajar los graves problemas de movilidad que padecía Jaén. Se aprueba, así, el plan municipal de 2014, que presenta una propuesta mucho más comedida que su predecesor, desclasificando grandes bolsas de suelo urbanizable en el sector occidental. Además, propone la peatonalización del centro para mejorar la accesibilidad, y la externalización de todos los grandes equipamientos municipales a la zona de expansión sur, para evitar la falta de aparcamiento. La movilidad, por tanto, se convierte en el eje clave de este nuevo modelo de ciudad, y en el marco del PGOU se realiza un nuevo Plan de Movilidad Urbana Sostenible, favoreciendo una actuación coordinada de las distintas Administraciones y los actores territoriales implicados en la cuestión.

Mapa 3. Principales equipamientos y espacios verdes en el núcleo urbano de Jaén



Fuente: Instituto Geográfico Nacional; ortofotografía del PNOA 2018; IECA; elaboración propia.

DOI 10.21001/cme_11

Tal y como se recoge en el plan municipal, se amplía la superficie edificable del polígono industrial Los Olivares, en el extremo noroccidental, junto con la construcción del nuevo hospital Princesa, frente a este. Además, en el área principal de expansión, se plantea la edificación de una nueva zona comercial frente a la universidad, el Jaén Plaza, y el equipamiento deportivo del Olivo Arena, junto al estadio de la Victoria y la Feria de Muestras de la ciudad, cercanos ambos a la autovía (mapa 3).

La ejecución material de estos grandes equipamientos se ha realizado en un escenario urbanístico bastante convulso, derivado de la sobrevenida anulación del PGOU de 2014 por los tribunales de justicia, sustentada en la inadaptación de este a la nueva legislación ambiental regional, que ha acabado tumbando por un error de forma numerosos planes en la provincia. Así, comparte situación con otras ciudades como Bailén, Baeza o Linares. Todas ellas, obligadas a retornar *de facto* al instrumento anterior. Una herramienta que queda, por tanto y a todas luces, como ineficaz para encarar los grandes retos a los que se enfrenta la ciudad en estos años poscrisis: pues, mientras ha sido aprobada a nivel nacional la nueva Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (2015) y se plantea la redacción de una nueva legislación urbanística regional aludiendo a los principios de sostenibilidad y participación ciudadana, Jaén se enfrenta a sus desafíos territoriales más apremiantes con una herramienta planificadora de 1995.

Ante esta maraña burocrática en la que se han ido superponiendo los distintos instrumentos urbanísticos, resulta muy interesante el desarrollo de varias iniciativas planificadoras en el marco de los fondos europeos para el desarrollo y recualificación de zonas urbanas: en primer lugar, destaca la Estrategia de Sostenibilidad Urbana conocida como EDUSI (financiada con los FEDER 2014-2020, prorrogados hasta 2023 por la actual situación sanitaria), y junto a ella, los planes Urban (en funcionamiento desde 2006).

Ambas iniciativas han dotado de los recursos económicos necesarios a las arcas municipales para acometer actuaciones puntuales en la ciudad. Especialmente relevante ha sido el Plan Urban 3 (2017-2020), que ha permitido abordar la rehabilitación de varios enclaves del conjunto histórico capitalino y ha permitido recuperar el patrimonio degradado y favorecer la movilidad peatonal en este. También ha posibilitado la actuación en áreas especialmente desfavorecidas, como el barrio de la Magdalena, en pleno casco antiguo, dotándolo de plazas y espacios públicos acondicionados para la reunión de sus habitantes como una de las medidas estrella. Se trata, en definitiva, de una apuesta por recuperar el centro histórico de la degradación urbanística en la que se ha sumido tras varias décadas de escasa o nula intervención (inclusive pese al PEPRI).

Por otra parte, los fondos de la EDUSI se han centrado en atajar la deficiente movilidad de la ciudad, vinculada, especialmente, a la escasa accesibilidad al centro urbano y a la falta permanente de aparcamientos, que se suman al funcionamiento deficiente del transporte público. De ahí que se hayan destinado dichos fondos a realizar un nuevo Plan Urbano de Movilidad Sostenible con una mayor participación ciudadana y que se implementará en el marco del nuevo plan de ordenación urbanística en el que se está tra-

bajando. Pues, desde la corporación municipal, enfatizan en la necesidad de contar con una nueva herramienta general que permita «coser» la ciudad en su totalidad y apostar por sus potencialidades para superar la situación de estancamiento en la que se encuentra actualmente (Rodríguez Sanz, entrevista 1, 2021).

4.3. El planeamiento urbano como instrumento de desarrollo local en Jaén

Recapitulando, y en la pretensión de evitar que el lector se pierda en un sinfín de referencias legales secuenciadas en las últimas décadas, hay que destacar en este punto varias circunstancias que son propias de Jaén y de otras ciudades importantes del ámbito provincial y regional.

En primer lugar, en la ciudad se han sucedido desde la constitución del Estado de las autonomías un sinfín de documentos de planificación urbanística con los que implementar su modelo territorial, apostando —al menos formalmente— siempre por el desarrollo sostenible en la escala local. Sin embargo, en esta maraña burocrática donde el marco legal autonómico estaba en permanente construcción y, por tanto, cambiaba continuamente, Jaén ha ido superponiendo de forma errática diferentes planeamientos urbanísticos que han quedado como inconclusos en la materialización de sus propuestas para la ciudad.

En la actualidad, la capital se rige por la adaptación parcial de 2009 del PGOU de 1995, constatándose como una referencia antigua e inútil ante los desafíos actuales que tiene la ciudad. Pues este plan se proyectó en una época de fuerte expansión económica, y ahora no puede hacer frente a la situación de estancamiento en la que está sumida la urbe.

Una desvirtuación de los principios básicos de la planificación urbanística en la escala local que sufren numerosos municipios, reforzando el descrédito social y la inseguridad jurídica a la que se enfrentan estas figuras, que están sometidas a adaptaciones permanentes ante dichos cambios, o incluso a la anulación total del instrumento cuando los tribunales de justicia así lo determinan (Santa María, 2016; Benabent, 2019). Esto remite a la vigencia inmediata del planeamiento anterior para evitar un vacío legal, aunque dicha herramienta no pueda asumir los retos que la ciudad tiene que enfrentar, siendo, a menudo, legitimadora de una situación previa desencadenante del problema urbanístico que resolver en la actualidad.

De ahí las reticencias de los técnicos y gestores municipales, que se ven impotentes en el ejercicio de la planificación urbanística, pues tardan años en elaborar y aprobar un plan que responda a las necesidades de la ciudad, y su vigencia se diluye en un breve lapso de tiempo por cambios formales en el ordenamiento jurídico general, devolviéndolos a una herramienta previa, ya poco útil por desfasada, mientras desde la Administración regional se les insta a realizar un nuevo planeamiento adaptado

 DOI 10.21001/cme_11

al vigente ordenamiento legal (Górgolas, 2018). Si bien desde lo local se alude a la imposibilidad de realizar continuos planeamientos que permitan actuar si ni siquiera está claro sobre qué marco jurídico de referencia se tiene que operar (Rodríguez Sanz, entrevista 1, 2021).

Finalmente, se produce la paradoja de que iniciativas más pequeñas y modestas, pensadas para actuaciones puntuales en el marco de una gestión urbanística sobre instrumentos sectoriales (EDUSI, plan Urban), entran como protagonistas de la gestión urbana. Así, estas, que inciden parcialmente sobre la ordenación de actuaciones o proyectos concretos, lo hacen sin tener una visión de conjunto, y, por tanto, sin terminar de apostar por la implementación de un nuevo modelo de ciudad que permita superar el estancamiento y la atonía socioeconómica en que se encuentra Jaén.

5. Proyectos para replantear el modelo urbano

Uno de los principales objetivos de las ciudades en la actualidad es alcanzar un eficiente posicionamiento en los sistemas de redes (físicas, tecnológicas, de información, geopolíticas…) en que se integran en la escala supralocal. Para ello, es indispensable contar con un diseño urbano innovador, permeable y funcional a las dinámicas territoriales más próximas, y que permita la implementación de políticas orientadas a profundizar en los valores de la sostenibilidad. Se trata de una necesaria simbiosis entre planificación e innovación urbanas, materializadas en distintos proyectos espaciales que harán de catalizadores para cambiar, cuando sea necesario, o reforzar, llegado el caso, las dinámicas de la ciudad (Bellet y Beltrao, 2009; Cebrián Abellán, 2020; Sigler *et al.*, 2021).

Es evidente, por el análisis implementado sobre la ciudad de Jaén, que la urbe se encuentra sumida en una situación que, no por mantenida en los últimos años, es menos preocupante: el profundo estancamiento, que en un contexto de crecimientos permanentes en ciudades de su entorno es entendido por muchos ciudadanos y responsables políticos como una cierta decadencia, es uno de los grandes condicionantes para el urbanismo local. Pues, pese a contar con ciertos alicientes y situaciones favorables en lo administrativo, estos parecen haber perdido el efecto resorte que sirve para relanzar sectores complementarios, manteniéndose por años una ciudad en regresión demográfica y con un débil pulso económico, lo que, se constata, ha derivado en pérdida de oportunidades de inversión y un escaso atractivo urbano —esto se ve, incluso, dentro de la misma escala provincial—.

Sin embargo, se hace imprescindible señalar que en los últimos lustros se están realizando grandes esfuerzos desde la gestión municipal para acometer proyectos urbanísticos, en el marco de los planes anteriormente analizados, con los que paliar o revertir el desánimo y el estancamiento que reflejan los indicadores estadísticos y

el propio devenir urbanístico de la ciudad. Se realiza, a continuación, un análisis interpretativo de las características y relevancia de estas iniciativas, valorando sus potencialidades para el desarrollo urbano y su impacto en el modelo territorial de la ciudad.

5.1. La Universidad de Jaén y la expansión del campus de Las Lagunillas

En la actualidad, la especialización en la educación y en la investigación constituye uno de los escenarios predilectos de inversión para los gestores territoriales, apoyados desde las esferas técnicas y políticas, como base fundamental sobre la que construir el tejido social y económico que definirá el futuro de las ciudades.

En este contexto, Jaén ha contado históricamente con algunas instituciones y centros educativos o de investigación especializados en distintas ramas de conocimiento que sirvieron para dinamizar la vida urbana, alimentando técnica y profesionalmente algunos sectores clave de su economía. Sobre todo, los centros de formación capitalinos ofrecían un complemento en materias de ciencias sociales y humanísticas a los centros de ingeniería técnica ligados a la minería o al sector industrial situados en la cercana ciudad de Linares. Todos estos centros de conocimiento, que se encontraban dispersos por las ciudades más importantes de la provincia (Úbeda, Baeza, Linares y Jaén) se agruparon en la capital con la creación del colegio universitario Santo Reino en 1971, quedando adscrito como una sede más de la Universidad de Granada en 1975, con la excepción de los colegios técnicos de Linares, que lo hicieron una década después.

Así, y en el marco de la expansión del sistema público universitario español, y, más adelante, autonómico, terminó sustanciándose de manera efectiva a principios de la década de los noventa la Universidad de Jaén (UJA), que, aunque dependiente aún de la universidad granadina, creó un sistema educativo polivalente, con facultades propias de todas las ramas de conocimiento, adscribiéndose las carreras de ciencias sociales a las facultades de la capital y el campus técnico-industrial en una subsede en Linares. Finalmente, se independizó de la matriz granadina en 1993, erigiéndose la Universidad de Jaén como una universidad modesta, en la que se imparten casi 40 especialidades distintas entre grados, másteres y programas de doctorado.

Situada fundamentalmente en el moderno campus de Las Lagunillas, los edificios de la Universidad (imagen 1) constituyen uno de los grandes proyectos urbanísticos que se han desarrollado en la ciudad en las últimas décadas. Se ubica en el área de expansión sureste (PGOU 1995), en una gran bolsa de suelo dispuesta en torno a las principales vías de comunicación de la ciudad: la carretera de Bailén-Motril (N-323) al sur, y la Ronda Sur (JA-3102) al oeste, muy próxima a la A-44. Esta inmejorable ubicación a las afueras de la ciudad le garantiza una gran accesibilidad en transporte

 DOI 10.21001/cme_11

público y privado, y una fácil movilidad, al contar con una amplia zona de aparcamiento, resolviendo, de este modo, algunos de los principales problemas que penalizaban al centro urbano jienense.

Imagen 1. Centros de investigación de la Universidad de Jaén, campus de Las Lagunillas



Fuente: Elaboración propia.

Pese a localizarse sobre uno de los bordes de la ciudad y desarrollarse en plena burbuja inmobiliaria, su urbanización está totalmente completada: cuenta con una zona comercial al oeste, las últimas promociones residenciales (previas a la crisis de 2009) en el sur y un amplio sistema local de espacios verdes al este.

Sin embargo, aun siendo uno de proyectos recientes más exitosos para la ciudad (a todos los niveles), desde las instancias municipales no se apuesta con demasiado entusiasmo por la universidad, y reina en la política y la sociedad giennenses una cierta frustración al no haber alcanzado esta la importancia económica, social o administrativa, así como por no haber supuesto el equivalente revulsivo productivo que ha sido esta misma institución en las vecinas ciudades de Granada o Málaga (Rodríguez Sanz, entrevista 1, 2021). Seguramente, y debido al corto recorrido histórico de la UJA, es demasiado pronto para obtener tales resultados, y si fuera necesario, el marco comparativo debería establecerse con aquellas pequeñas capitales de provincia —como Almería o Huelva— que alcanzaron su estatus universitario al mismo tiempo que Jaén a finales del pasado siglo.

5.2. Los grandes equipamientos urbanos: el parque comercial Jaén Plaza y el palacio de deportes Olivo Arena

Atendiendo al cambio de paradigma en la concepción urbanística de la ciudad, y pensando en mejorar su posicionamiento territorial a escala provincial, pero también regional, se han ejecutado en el último lustro dos de los proyectos más ambiciosos que ha conocido la capital jienense: un gran espacio comercial, inspirado en los grandes *malls* estadounidenses, similar a otros de enorme éxito construidos en Málaga o Granada en la última década, y un centro deportivo de altas prestaciones en el reborde noreste de la ciudad.

Implementando las estrategias recogidas en los últimos planeamientos urbanísticos, se ha apostado decididamente por ampliar y diversificar el sistema de grandes equipamientos públicos y privados de la ciudad, ubicándolos recurrentemente a las afueras del núcleo urbano consolidado y junto a las grandes vías de comunicación, buscando facilitar su accesibilidad y la comodidad que aportan las áreas de menor pendiente del entorno. Estas infraestructuras, que dan cobertura a escala comarcal e incluso provincial, se desarrollan en el área de expansión noreste de la localidad junto a las principales vías de comunicación (carretera Bailén-Madrid y la A-44), completando por expansión la urbanización de este extremo urbano y cosiéndolo con el norte de la capital en su borde occidental.

La primera de estas iniciativas es el parque comercial Jaén Plaza, emplazado al norte y muy próximo a los terrenos de la universidad, junto a la carretera N-323. Se extiende sobre una superficie de 46.000 m^2, amparados legalmente en una innovación al planeamiento urbanístico vigente (AP del PGOU de 1995), todo tras la anulación del Plan de 2014, en el que se proyectaba su construcción, que fue al final reafirmada en los tribunales de justicia recientemente.

Planteado como el gran espacio de ocio, comercio y restauración que dará cobertura a un montante poblacional similar al de la provincia, tiene ya construidos 21.000 m^2 de superficie comercial, que se ampliarán en 25.000 m^2 más para albergar un hotel de lujo, una galería mercantil y casi 1.200 plazas de aparcamiento. Además, se estima que ya ha creado en torno a 350 empleos directos, que se incrementarán hasta los 1.000 cuando esté a pleno rendimiento (Europa Press, 2021). Sin embargo, y pese a la gran oportunidad que supone este ambicioso proyecto recualificando el espacio comercial urbano (diversificación, ampliación y accesibilidad), presenta evidentes contratiempos para el comercio tradicional de la ciudad. Este, emplazado en el casco antiguo, víctima de la inexistencia o escasa funcionalidad de los proyectos de reforma y recualificación interna de las últimas décadas, verá muy limitadas sus posibilidades de supervivencia frente a las grandes franquicias instaladas en el Jaén Plaza. Todo ello ya está repercutiendo en la vida urbana: se están agravando las históricas problemáticas que aquejaban al centro urbano, ahora salpicado de locales que se traspasan o que están abandonados, sin lograr mejorar

 DOI 10.21001/cme_11

sus deficiencias en la accesibilidad y movilidad (en ausencia de demanda, quedan nuevamente pospuestas), con el aumento de la degradación de instalaciones y el paisaje urbano en general y, finalmente, un aumento de la conflictividad social (desempleo, inseguridad, etc.). Esto también ha dejado como resultado un curioso contraste, síntoma inequívoco de los procesos en marcha: las intervenciones de recuperación patrimonial que salpican de forma aislada el casco histórico (teatro Infanta Leonor, antiguo hospital de San Juan de Dios, Archivo Histórico, Baños Árabes, Diputación Provincial…) no solo no han dado lugar a un efecto arrastre que condujera a una recuperación de la actividad comercial o del mercado inmobiliario en sus emplazamientos, sino que, por la aparición del Jaén Plaza, han quedado como espacios aislados en mitad de calles desiertas, poco accesibles y sin flujo de personas y tráfico, lo que da al viandante la sensación de falta de proyecto y contradictoria planificación en una de las zonas más delicadas de la ciudad.

La otra gran iniciativa urbanística en la ciudad ha sido el Palacio Provincial de Deportes, conocido como el Olivo Arena (imagen 2). Este equipamiento deportivo constituye, junto con el Museo Íbero, la única promesa cumplida por la Administración regional en los últimos lustros en la ciudad, habiéndose realizado en tan solo dos años con la financiación compartida entre esta y la Diputación. Se ubica en torno a la carretera Bailén-Motril, en su intersección con la autovía A-44, compartiendo área de expansión junto a la feria de muestras de la provincia, al este del polígono industrial Los Valles, y todo ello bastante cerca del estadio de fútbol La Victoria.

Imagen 2. El Palacio Provincial de los Deportes: Olivo Arena



Fuente: Elaboración propia.

La infraestructura, con capacidad para albergar a 100.000 espectadores, ocupa una extensión de 41.000 m^2, distribuidos entre el espectacular óvalo de cerámica y acero que configura el edificio principal (en el que se disponen las pistas de fútbol sala, baloncesto, balonmano, tenis y atletismo) y la zona de aparcamiento exterior (con algo más de 1.000 plazas). Por su gran envergadura, el equipamiento constituirá uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de la ciudad, permitiéndole, por fin, y tras décadas de demandas locales, albergar eventos recreativos, deportivos o musicales de gran capacidad y con las máximas garantías, lo que incidirá positivamente en la dinamización de Jaén como centro urbano.

6. Discusión y conclusiones

Envuelta en una compleja trayectoria histórica, y moviéndose de forma recurrente en un marco en el que se alternan las oportunidades por aprovechar junto a las infladas promesas políticas, Jaén llega al primer tercio del siglo xxi envuelta en una situación caracterizada por una cierta parálisis y un marcado desencanto social, reflejo de la alternancia prolongada de cortos períodos de bonanza con otros más largos de frustración y decadencia. Es precisamente ahí, en los segundos, en donde queda refrendada la aparente inoperancia de los instrumentos de planificación disponibles, y en donde se ve la lejanía que existe entre la ciudadanía, el Gobierno de los territorios y las herramientas de que se dota la comunidad para encauzar sus legítimas demandas. Así, la *urbe giennensis* languidece por la parálisis de su sistema productivo, demasiado condicionado por un entorno rural masivo y profundamente primario, poco transformador de recursos, y que no llega a tener la vitalidad económica que permita dar el salto al desarrollo de aspectos industriales o turísticos. A resultas de lo anterior, llega el estancamiento o ligera decadencia demográfica, que solo en los últimos tiempos ha aparecido como una preocupación política tras años de avisos por parte de la comunidad científica y la población local.

Como suele ocurrir en un marco definido por la capacidad —o no— de generar riqueza y de aprovechar las conexiones e influencias políticas, la sociedad local asiste frustrada a la falta iterativa de inversiones (aunque no de pomposos compromisos), quedando *de facto* la ciudad y su provincia ignoradas en los principales centros de decisión políticos. Esto las ha relegado, progresiva pero imparablemente, a posiciones secundarias en las redes en las que se insertan, alejándolas de la nueva visión a la que aspira cualquier territorio amparado en los preceptos del desarrollo local y la gobernanza territorial (Rodríguez Cohard, 2003; Sánchez y Toro, 2015). Pero Jaén ha reaccionado, y con ella, renqueantes y con exasperante demora, sus políticos. La ciudad quiere reinventarse como centro urbano moderno, recualificando su sistema productivo en torno a la investigación, la tecnología y el turismo centrado en el aprovechamiento del patrimonio histórico, y atraer así oportunidades de negocio a la urbe que justifiquen un incremento

 DOI 10.21001/cme_11

de las inversiones públicas y su reposicionamiento en las redes territoriales regionales y nacionales, repercutiendo todo ello en un aumento de los estándares de calidad de vida de su población (Sánchez Escolano, 2017).

Un reto ilusionante que se ha activado desde la base con el relanzamiento en los últimos años de un llamativo activismo social, con protestas y movilizaciones constantes desde todo tipo de foros (sobre infraestructuras, culturales, científicos, sindicales o empresariales), en el que la ciudadanía, primero, a la que se han añadido después los gestores públicos municipales y provinciales, está demandando que se salde la cuenta pendiente que tienen la Administración regional y la nacional con el impulso y la construcción de esta nueva era de la ciudad. Todo ello exige, asimismo, ser abordado desde el prisma holístico e integrador que aporta el planeamiento territorial como principal herramienta con la que replantear el modelo urbano actual. Dando el salto desde la calle y los foros públicos a los documentos oficiales, esto debe plasmarse, como primer paso, en una revisión crítica de la forma en que, hasta ahora, se han planteado el urbanismo municipal y la planificación territorial subregional (Subirats, 2016; Farinós y Lloret, 2016; Garrido *et al.*, 2016).

La planificación urbanística en general, y en el caso giennense en particular, se ha dejado llevar demasiadas veces por la desvirtuación de sus lógicas, tanto que en las últimas décadas se ve impotente para desempeñar el que era originalmente su cometido principal: proyectar el modelo territorial de la ciudad. Los planes urbanísticos constituyen el instrumento fundamental de gestión territorial a escala local, pues son los encargados de generar espacios de oportunidad para atraer la inversión, satisfacer las necesidades de la población (equipamientos, espacios libres, zonas verdes…) y recualificar la ciudad preexistente (con la recuperación del patrimonio, la mejora de la accesibilidad o el favorecimiento de una adecuada y más sostenible movilidad), incidiendo, así, en la creación de oportunidades y, finalmente, transformando el modelo productivo. En definitiva, son los encargados de hacer una ciudad habitable en el sentido más completo de la palabra (Jurado, 2010; Martín y Jurado, 2018). Sin embargo, en los últimos tiempos, estos objetivos se han diluido en la maraña de actualizaciones y adaptaciones en las que se ha visto envuelta la planificación para poder cumplir con los requisitos del ordenamiento jurídico vigente en materia de urbanismo y ordenación del territorio del que emanan. Una situación muy frecuente en todo el territorio nacional, y de especial relevancia en las urbes andaluzas, en la que Jaén no ha sido la excepción. Con el agravante en este caso de que los territorios periféricos o con fuertes problemas estructurales no pueden permitirse políticas erráticas o indecisión en la construcción de alternativas para salir de su comprometida situación.

De esta forma, la ciudad de Jaén se ha visto atrapada en las últimas décadas en una retahíla de instrumentos urbanísticos que se han sucedido, describiendo una aproximación equívoca, y que, en conjunto, han sido incapaces de abordar la complejidad de las dinámicas territoriales más recientes en las que se insertaban la ciudad y su entorno. Y

para culminar, la urbe carece en el inicio de la tercera década del siglo xxi de un instrumento adecuado con el que afrontar los grandes retos territoriales que le depara su futuro más inmediato; así, es fácil concluir que un plan urbanístico desactualizado, heredado de un ciclo urbanístico expansivo y desquiciado —del que ahora reniegan el sector y muchos de los que de él se beneficiaron—, es a todas luces una herramienta inútil para hacer frente a tan compleja situación.

No ayuda a mejorar el descrédito social y político al que se enfrentan los instrumentos de planificación territorial el hecho de que la aglomeración urbana capitalina tenga un plan de ordenación subregional del territorio en las condiciones actuales. Al no saberse qué Administración es la encargada de propiciar la inversión con la que financiar las propuestas de estos instrumentos, ni llevar esta figura aparejados organismos de gestión territorial que velen por la materialización de las medidas que propone, todo ello, en suma, deja a la ciudadanía indiferente a la planificación y sus herramientas, sin comprender la función que en su vida diaria puede tener este documento, y, además, a los gestores municipales, en el conformismo y la indiferencia hacia unas herramientas que deberían ser el culmen de la expresión de la gobernanza territorial a escala supramunicipal.

Por tanto, la inoperancia de los instrumentos de planificación urbanística incide en los cambios de criterio registrados en la gestión urbana más reciente, apostando por la dispersión en la edificación en lugar de la compacidad típica de las ciudades mediterráneas tradicionales, favoreciendo en el medio y largo plazo su ineficiencia y repercutiendo negativamente sobre la movilidad. El ejemplo más acuciante de este cambio de modelo urbano en Jaén se encuentra en los desarrollos inmobiliarios de Los Puentes, donde el aumento de la edificación supone, además de un problema urbanístico por el estatus jurídico del suelo con la Administración, una dificultad añadida para la gestión local, tanto por la privación de los servicios urbanísticos municipales como por su contribución a la dependencia del vehículo privado. Todo ello en una ciudad en la que la movilidad es bastante deficiente y la red de transportes públicos aún se encuentra infradotada, tanto municipalmente como subregionalmente.

Una situación que se agrava por las particularidades del emplazamiento de la capital, y por la influencia que tiene Jaén, como cabecera de la aglomeración urbana, sobre el resto de las localidades de su ámbito cercano. Los numerosos desplazamientos diarios que soporta la urbe por cuestiones relacionales, productivas, muchas de ellas de carácter pendular, inciden sobremanera en la deficiente articulación que presenta la ciudad, aún sin solución aparente, ante la supresión de su antiguo plan de movilidad urbana por la anulación de la última propuesta de PGOU.

Finalmente, y recapitulando las ideas centrales de esta aportación, se valora positivamente el esfuerzo que están realizando la ciudadanía y los gestores locales de Jaén por no sucumbir al desánimo de unas expectativas frustradas en la concepción y desarrollo de su modelo urbano, si bien pese al fuerte componente de imitación de estos desde ejem-

 DOI 10.21001/cme_11

plos situados en territorios cercanos. El desánimo social ante unos proyectos que habían demostrado su enorme éxito en provincias vecinas, y que no terminaban de funcionar en la misma medida en la ciudad, había acabado con la autoestima local, reforzando la sensación de abandono institucional. Frente a ello, la ciudad está bregando por rebatir este débil pulso socioeconómico, diversificando su producción, apostando por el turismo, el comercio y la tecnología, recuperando su patrimonio histórico y favoreciendo su articulación territorial, apoyándose en la ejecución de proyectos de impacto con los que reafirmar su posición territorial, al menos, en las redes más próximas. Y todo ello mientras se comienza a elaborar un nuevo plan urbanístico con el que dotar a Jaén de herramientas que hagan realidad un modelo territorial alternativo, adecuado, eficaz y eficiente, con el que resolver sus necesidades actuales, y plantear el futuro de la ciudad a medio y largo plazo.

Bibliografía

Arroyo, E., Egea, C. y Machado, R. (1992). *El sistema urbano de la ciudad de Jaén*. Granada: Universidad de Granada.

Bellet Sanfeliu, C. y Beltrao Sposito, M. (2009). *Las ciudades medias e intermedias en un mundo globalizado*. Lleida: Universitat de Lleida.

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2019). La insoportable rigidez del PGOU. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LI, 451-466.

Bettencourt, L. M. (2021). Complex networks and fundamental urban processes. En P. Zachary y C. Rozenblat (eds.). *Handbook of cities and networks* (pp. 41-70). Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.

Caravaca, I., González, G. y López, P. (2014). Crisis y desarrollo territorial en las ciudades de Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, 100, 47-82.

Caravaca, I., González, G., Mendoza, A. y Silva, R. (2008). *Dinamismo, innovación y desarrollo en ciudades pequeñas y medias de Andalucía*. Sevilla: Consejería de Empleo. Consejo Económico y Social de Andalucía.

Cebrián Abellán, F. (2020). La necesidad de atención y lecturas críticas sobre las ciudades intermedias y sus áreas urbanas. En F. Cebrián Abellán (coord.). *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores: ¿Hacia un urbanismo más urbano?* (pp. 299-304). Valencia: Tirant Humanidades.

Correa Alvarado, C. C. (2017). *El paseo de la estación de Jaén*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Del Espino, B. (2017). Las ciudades medias del centro de Andalucía. Aproximación a un fenómenos territorial y urbano. *Revista de Estudios Regionales*, 108, 165-191.

Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014). *Regional Working Paper 2014: A harmonized definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*. Brussels: European Commision.

Europa Press Andalucía (2021). El TSJA avala la continuidad de las obras del parque comercial Jaén Plaza. Disponible en: https://www.europapress.es/andalucia/noticia-tsja-avala-continuidad-obras-parque-comercial-jaen-plaza-20210208124158.html

Eurostat (2018). *Methodological manual on territorial typologies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Farinós, J. y Lloret, P. (2016). Elementos y condiciones para una nueva cultura territorial a partir de la situación de la Ordenación del Territorio en España. En *Retos y tendencias de la Geografía Ibérica* (pp. 1159-1168). Actas del XV Coloquio Ibérico de Geografía. Murcia, 7-9 de noviembre de 2016. Murcia: Universidad de Murcia, Asociación de Geógrafos Españoles.

Feria, J. M. (2007). Análisis prospectivo de Andalucía 2020. En *Comportamiento del Sistema Urbano* (pp. 1-19) Sevilla: Centro de Estudios Andaluces; Factoría de Ideas.

Garrido, M., Rodríguez, J. C. y López, E. (2016). El papel de las ciudades medias de interior en el desarrollo regional. El caso de Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 71, 375-395.

Goerlich F., Reig, E., Pérez, C. y Robledo, J. (2019). *Las áreas urbanas funcionales en España: Economía y Calidad de vida*. Madrid: Fundación BBVA.

Górgolas Martín, F. (2018). Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la comunidad andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, LII, 319, 3-45.

Górgolas Martín, F. (2019). La paradoja del Decreto 11/2008, de 22 enero, de la comunidad andaluza. Agilizar la adaptación del planeamiento general a la legislación urbanística para «perpetuar su inadaptación» al modelo de ciudad compacta. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, LIII, 327, 149-190.

Junta de Andalucía (2011). Decreto 272/2011, de 2 de agosto, por el que se inscribe en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz la modificación de la delimitación del Bien de Interés Cultural, con la tipología de conjunto histórico, de la ciudad de Jaén, declarada conjunto histórico por Decreto 329/1973, de 8 de febrero. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 157, 59-75.

Junta de Andalucía (2014). *Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Jaén*. Sevilla: Conserjería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

Jurado, J. M. (2010). El «vilipendiado urbanismo»: una visión desde la experiencia en la gestión pública. *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), 275-295.

Martín, A. y Jurado, J. M. (2018). Planificación urbanística y gobernanza: una importante relación para el desarrollo urbano. En J. A. Márquez Domínguez (dir.), *Los sistemas productivos con anclaje territorial* (pp. 81-88). Huelva: Universidad de Huelva.

 DOI 10.21001/cme_11

Méndez, R. (2007). *Dinámica de las ciudades en Andalucía*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda, IEA.

Ministerio de Cultura (1973). Decreto 329/1973, de 8 de febrero, por el que se declaran conjunto histórico-artístico determinadas zonas de la ciudad de Jaén. *Boletín Oficial del Estado*, 50, 3895.

Pacheco, L. (1999). Relaciones urbanas e industriales en la ciudad de Jaén. En R. Domínguez (coord.). *La ciudad, tamaño y crecimiento* (pp. 145-150). Actas del III Coloquio de Geografía Urbana. Málaga, 1999. Universidad de Málaga, Asociación de Geógrafos Españoles.

Parlamento de Andalucía (1994). Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 8, 425-430.

Parlamento de Andalucía (2002). Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 154, 25-84.

Parlamento de Andalucía (2006). Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 250, 212.

Parlamento de Andalucía (2012). Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 19, 19-28.

Pérez, M. C., De la Casa, J. y Aguilar, J. D. (1994). Política general de protección y estrategias de intervención en el casco histórico de la ciudad de Jaén. *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, 152, 239-252.

Rodríguez Sanz, M. (entrevista 1) (2021). La evolución urbanística y territorial contemporánea de Jaén. Entrevistado por Luis Miguel Sánchez Escolano y Noelia Ruiz Moya.

Rodríguez Cohard, J. C. (2003). *Desarrollo endógeno en la región urbana de Jaén: análisis competitivo y dinámico de los sistemas productivos locales*. Jaén: Instituto de Estudios Giennenses.

Rodríguez Cohard, J. C. (2004). Cambio estructural en el ámbito rural español: el caso de la región urbana de Jaén. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 139, 89-110.

Rodríguez Martínez, F. y Sánchez Escolano, L. M. (2010). La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía. *Cuadernos Geográficos*, 47 (2), 223-245.

Ruiz Moya, N. y Sánchez Escolano, L. M. (2022). Las ciudades medias en la planificación. Escalas, tendencias y conflictos entre urbanismo y ordenación del territorio en Andalucía. *Revista de Estudios Regionales* (aceptado, pendiente de publicación).

Sánchez Escolano, L. M. (2017). Cuando en el término medio está la virtud. Contexto social y gobierno urbano en Jaén. En D. Fabre Platas y C. Egea Jiménez, C. (coords.).

La microhistoria andaluza desde lo urbano (pp. 123-141). Granada: Universidad de Granada.

Sánchez Escolano, L. M. (2018a). Ciudades intermedias y redes territoriales en Andalucía. Potencialidades para el desarrollo regional. En F. Cebrián Abellán (coord.). *Ciudades medias y áreas metropolitanas: de la dispersión a la regeneración* (pp. 161-173). Albacete: Universidad de Castilla-La Mancha.

Sánchez Escolano, L. M. (2018b). Cohésion sociale et projet urbain dans une ville moyenne. Le cas de Jaén (Espagne). En S. Coupleux y C. Egea Jiménez (coords.). *Ciudad, vivir, habitar/Ville, Habitat, Habiter* (pp. 109-123). Granada: Universidad de Granada.

Sánchez Escolano, L. M. y Ruiz Moya, N. (2021). El poblamiento andaluz. En Cejudo García, E. (Dir. I.P.) *El vaciamiento del campo andaluz. Prácticas y propuestas para ocuparlo*. PRY 112/19 2019-2022. Memoria técnica de diagnóstico territorial.

Sánchez, L. M. y F. J. Toro (2015). Procesos de cambio y problemáticas emergentes en las grandes ciudades andaluzas. En C. Egea y J. A. Nieto (coords.). *¿Quién vive dónde? Las condiciones de habitabilidad de la población que vive en las grandes ciudades andaluzas* (pp. 31-45). Granada: Universidad de Granada.

Santa María, J. A. (2016). Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes. *Práctica Urbanística*, 141, 3-23.

Sevilla Buitrago, A. (2015). Urbanismo, crisis y austeridad. *Ciudades*, 18, 31-48.

Sigler, T., Martinus, K. y Matous, P. (2021). The role of proximity and distance in inter-urban nertworks. En P. Zachary y C. Rozenblat (eds.). *Handbook of cities and networks* (pp. 239-270). Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Libros de la Catarata.

Toscano, F. (2012). Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial. *Revista de Estudios Regionales*, 93, 65-92.

 DOI 10.21001/cme_11