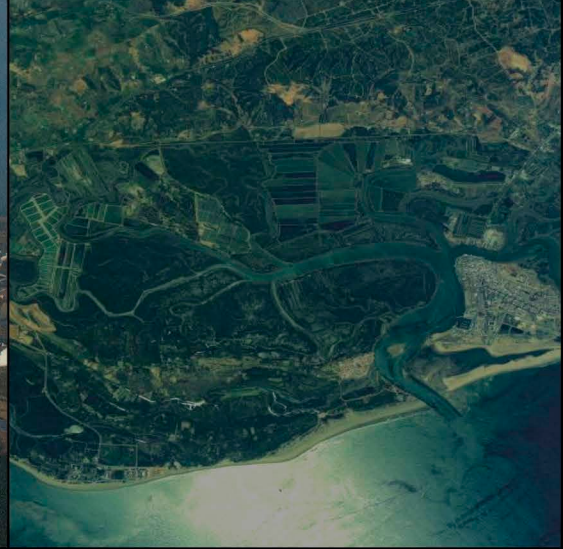
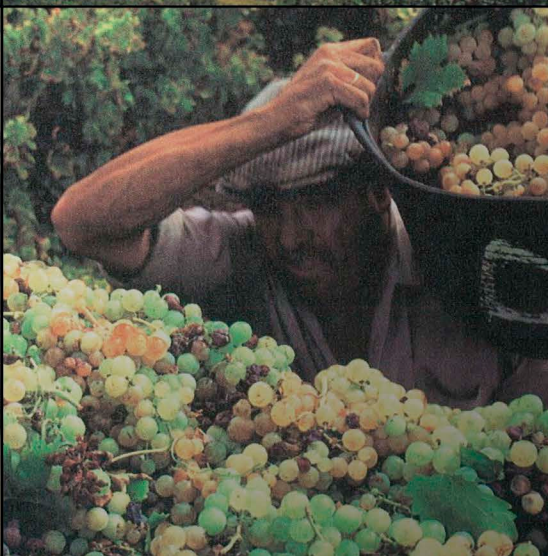
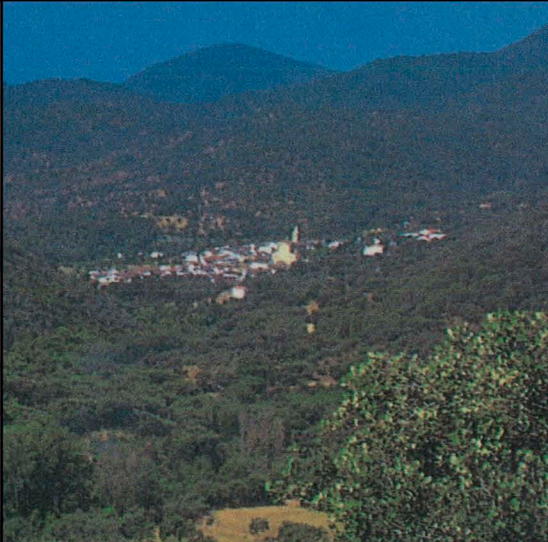




>Mejorar la vida en tu territorio

IDL. 25 años trabajando
en los ámbitos municipales

Juan Antonio Márquez Domínguez (Coord.)



> Mejorar la vida en tu territorio

IDL. 25 años trabajando
en los ámbitos municipales

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

mayo
2021



IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

> Mejorar la vida en tu territorio

IDL. 25 años trabajando
en los ámbitos municipales

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

mayo
2021

Juan Antonio Márquez Domínguez (Coord.)

Presentación:

Jorge Olcina Cantos. Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles.

Prólogo:

Antonio Martínez Puche. Presidente del Grupo de Trabajo Desarrollo Local de la AGE.

Coordinación:

Juan Márquez Domínguez. Responsable del G.I. Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Huelva.

Redacción de los capítulos:

Alexey Martín López. Investigador de Análisis Geográfico Regional.

Antonio Cáceres Mora. Economista. Funcionario del Estado. Ministerio de trabajo.

Antonio J. Carrero Carrero. Profesor Asociado de Análisis Geográfico Regional.

Carlos Barranco Molina. Profesor Titular de Ingeniería Cartográfica y Fotogrametría.

Fco. Javier García Delgado. Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional.

Félix Sancha Soria. Historiador.

Francisco J. Pazos García. Nomad Garden S.L.. Investigador IDL.

Jesús Felicidades García. Profesor Contratado Doctor en Análisis Geográfico Regional

José Díaz Diego. Profesor Contratado Doctor en Antropología Social.

José M. Jurado Almonte. Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional.

Juan A. Márquez Domínguez. Catedrático de Análisis Geográfico Regional.

Mercedes Gordo Márquez. Alcaldesa de Cañaverale de León. Investigadora IDL.

Apoyo Logístico:

José Manuel Jurado Almonte. Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional.

Edita

Servicio de Publicaciones
de la Universidad de Huelva

Colabora en la edición

Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)

© UNIVERSIDAD DE HUELVA

© Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)

www.uhu.es

Colección:
Collectanea nº 234

ISBN papel
978-84-18628-06-1

Depósito Legal
M-18167-2021

[PAPEL]

Cartulina gráfica 300 g / Estucado mate 130 g

Printed in Spain. Impreso en España

[ENCUADERNACIÓN]

Fresada PUR

[DISEÑO Y MAQUETACIÓN]

Art&maña Publicitaria (artimana.com)

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutivo de delito contra la propiedad intelectual.

Qr de descarga



EBOOK



Citar
el libro



Navegar por
marcadores e
hipervínculos



Realizar notas
y búsquedas
internas



Volver al índice
pulsando el pie
de la página



Comparte
#LibrosUHU



Únete y
comenta



Novedades
a golpe
de clic



Nuestras
publicaciones
en movimiento



Suscríbete
a nuestras
novedades

Prólogo.	
Jorge Olcina Cantos	9
Presentación.	
Antonio Martínez Puche	15
1. Para mejorar tu vida en tu territorio.	
Juan A. Márquez Domínguez	19
2. Territorios y temáticas para el desarrollo local.	
Fco. Javier García Delgado	29
3. Consideraciones en torno al papel de los municipios en los procesos de desarrollo local.	
Antonio Cáceres Mora	37
4. La planificación urbanística y el desarrollo territorial.	
José M. Jurado Almonte y Alexey Martín López	49
5. Recuperación y puesta en valor de la comarca que es contra el Río Tinto.	
Juan A. Márquez Domínguez	71
6. Cómo el territorio cambió mi vida.	
Félix Sancha Soria	87
7. Ni tierras para jornaleros ni límites al latifundio. A 10 años de la derogación de la reforma agraria andaluza.	
José Díaz Diego	97
8. Topografía para el desarrollo local.	
Carlos Barranco Molina	111
9. La delimitación de términos municipales. Valverde del Camino.	
Antonio J. Carrero Carrero	123
10. Mejora territorial de la Industria Química de la provincia de Huelva. Especial referencia al entorno de la capital 2005.	
Francisco J. Pazos García	135
11. Geografía y nuevos espacios en la frontera luso-andaluza. Apuntes para la reflexión.	
Jesús Felicidades García	151
12. Proyecto Mares y mujeres en tránsito.	
Mercedes Gordo Márquez y Juan A. Márquez Domínguez	165

> Prólogo
Geografía y Desarrollo Local

Universidad de Alicante
Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles

mayo
2021

Jorge Olcina Cantos



IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL



> Prólogo

Geografía y Desarrollo Local

Universidad de Alicante
Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles

mayo
2021

Jorge Olcina Cantos

El desarrollo de las sociedades ha estado históricamente vinculado a un territorio. El espacio geográfico ofrece recursos, de naturaleza diversa, que han permitido la implantación tradicional de actividades por parte del ser humano. Sobre el territorio se han trazado, también, infraestructuras que han permitido la movilidad interna del mismo y la conexión entre ciudades, regiones, países. Actividades y conectividad se han ido haciendo complejas con el paso del tiempo, en relación con la propia complejidad de la población y las relaciones sociales. Los procesos de globalización han venido diversificar los contactos entre territorios y han convertido en virtual las relaciones económicas y sociales. Y se ha intensificado la competencia entre regiones y localidades. En este contexto, el de las sociedades avanzadas del siglo XXI, algunos aspectos del territorio han perdido protagonismo respecto a décadas anteriores; pero otros han adquirido una relevancia que no se pensaba inicialmente. El desarrollo territorial, en suma, se ha vuelto complejo en sus formas y procesos. Y debe tener en cuenta, cada vez más, el funcionamiento sostenible del entramado de relaciones que se establecen. El desarrollo territorial actual es, o debe ser, sostenible ambiental, social y económicamente. Sin olvidar las exigencias que impone el contexto actual de cambio climático y que se notarán en los procesos económicos y territoriales de forma más notable en los próximos años y décadas.

En este contexto compiten las ciudades y los núcleos rurales para garantizar el bienestar de sus comunidades. Una competencia desigual, que genera diferencias notables en el desarrollo de los territorios. Lo que obliga a activar acciones de renovación, de revalorización, de impulso de unos elementos territoriales que habían alcanzado una fase de desgaste y desatención, y de otros que surgen nuevos o que encuentran nuevos contextos para su concurso en el proceso de desarrollo.

Y a ello se unen los valores territoriales innatos que son la base principal del desarrollo territorial: los recursos del medio natural y las sociedades que lo habitan. Son la clave de la posición socioeconómica que ocupa un espacio geográfico local en su contexto regional, estatal o internacional. En suma, los elementos epistemológicos nucleares de la disciplina geográfica (relaciones entre el medio natural y el ser humano), son la base del desarrollo de los territorios. De manera que la búsqueda de un desarrollo equilibrado, armónico, respetuoso con el medio natural es un principio de acción principal de la geografía, como ciencia social de finalidad aplicada.

Y es la escala local donde, seguramente, más protagonismo puede tener, y de hecho tiene, la geografía como disciplina que persigue el bienestar de las sociedades, a través de propuestas razonables y razonadas, de estrategias fundadas en la consideración del medio natural y de la población situada en un espacio geográfico como elementos únicos, protagonistas, del proceso de desarrollo.

El desarrollo local no se concibe sin el soporte territorial. La promoción de actividades económicas si no tiene en cuenta los rasgos del medio físico donde se implantan, sus recursos y riesgos, está abocada al fracaso. El debate entre protección del medio y desarrollo económico podía entenderse en décadas pasadas. En la actualidad ya no tiene sentido. El desarrollo económico de una sociedad debe ser respetuoso con el medio natural donde tiene lugar o donde se proyecta. Es una apuesta irrenunciable de las sociedades modernas que obliga a las disciplinas territoriales, como la geografía, a ser creativos en las propuestas de ordenación de las actividades económicas en un espacio geográfico, especialmente de pequeña escala. El desarrollo local, por tanto, debe ser integral e integrador de los diferentes elementos que integran un territorio.

Esta manera de hacer ha preocupado y ocupado a la geografía española desde hace décadas. Y aunque ha tardado en reconocerse social y políticamente, ha ido adquiriendo protagonismo, como manera de hacer de la geografía, en las iniciativas de desarrollo territorial en lo local. En 2001 se creó el grupo de trabajo en Desarrollo Local de la AGE, que ha mostrado constante actividad desde entonces, siendo uno de los grupos más activos de la Asociación a pesar de su juventud. Y la actividad profesional en desarrollo local es una de las fuentes de empleo más destacadas que ha tenido la geografía en las últimas décadas y constituye un eje de acción principal del Colegio de Geógrafos en sus diferentes delegaciones territoriales.

La obra que se presenta está elaborada por varios socios y socias de la AGE y ha sido coordinada por el profesor Juan Antonio Márquez Domínguez, que ha sido presidente del grupo de Desarrollo Local de la AGE en los últimos años. Un geógrafo convencido de las virtudes de la geografía para el desarrollo local. Que ha impulsado y participado en programas y planes de desarrollo local, de forma decidida, en su territorio próximo, la provincia de Huelva, en la Andalucía occidental.

Es una obra de celebración de un aniversario significativo: 25 años del Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Huelva, donde trabajan, en un ambiente multidisciplinar, geógrafos y geógrafas formados perfectamente en los principios del desarrollo local, desde la disciplina geográfica, considerando el medio pieza básica del bienestar social. En esta monografía se

abordan temas de actualidad territorial que ha merecido la mirada geográfica del desarrollo local. Cuestiones que precisan de la aplicación de conocimientos teóricos en un contexto territorial próximo “para mejorar tu vida en tu territorio”, como señala el capítulo inicial de este libro. En estas páginas se presentan investigaciones y propuestas de acción, desde la academia, relacionadas con la planificación urbanística, con el valor de la comarca, con el desarrollo agrario, con la topografía, con la delimitación municipal, con los efectos de la industria química de Huelva, con las perspectivas europeas de cooperación regional desde lo local, con la inmigración como mano de obra en la agricultura del fresón.

Geografía y desarrollo local, una relación estrecha basada en la necesidad de consideración integral del territorio en el proceso de implantación equilibrada de actividades económicas que no pongan en riesgo la sostenibilidad ambiental. Aplicación de conocimientos geográficos para la mejora de las condiciones de vida, de la cultura, del mantenimiento de los valores de la naturaleza de las sociedades locales. Una actitud de vida, de solidaridad, de compromiso por la equidad social; un principio de comportamiento ético de la geografía.

> Presentación

Presidente del Grupo de Trabajo Desarrollo Local
de la Asociación de Geógrafos Españoles

2021

Antonio Martínez Puche



IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL



> Presentación

Presidente del Grupo de Trabajo Desarrollo Local de
la Asociación de Geógrafos Españoles

2021

Antonio Martínez Puche

Celebrar las bodas de platas, y más en el ámbito de la investigación, siempre es un motivo de satisfacción y alegría. Y más en un contexto, donde el vocablo crisis, ha trascendido lo meramente académico y socioeconómico, afectando en la actualidad a la totalidad de manifestaciones materiales, vivenciales y experiencias humanas. Y digo esto, porque un grupo de investigación, más allá de un conglomerado plural interdisciplinar, académico y variopinto de personas, no deja de ser una gran familia. Funcionando como tal en roles y atribuciones.

Hace muchos años tuve la oportunidad de conocer al director y fundador del Instituto de Desarrollo Local (IDL), el profesor Juan A. Márquez y parte de su equipo, en el contexto de un congreso de desarrollo local, como no podía ser de otra manera. Fue en la Universidad de Alicante, cuando me tocó organizar como anfitrión las *V Jornadas de trabajo del Grupo de Trabajo de Desarrollo Local* (2005) de la AGE, que por entonces presidía el profesor Fermín Rodríguez. Sin duda, desde ese mismo instante mi relación con el profesor Márquez y el IDL de la Universidad de Huelva, se intensificó, ya que, en muchas actividades realizadas *a posteriori*, tuve la oportunidad de participar e implicarme (másteres, cursos de verano, tribunales de tesis doctorales, jornadas en la UNIA, congresos nacionales e internacionales, etc.). Hasta el punto que el profesor Márquez, también formó parte del tribunal de mi tesis doctoral.

Geografía y Desarrollo Local, ese binomio que tenemos que seguir defendiendo y valorizando, desde la disciplina y el desempeño profesional, se terminó de consolidar cuando el profesor Márquez me invitó a formar parte de su Junta Directiva en el contexto del *Grupo de Trabajo de Desarrollo Local de la AGE*. Hasta el punto, que el pasado mes de enero, se ratificó una sucesión en la presidencia de este grupo de trabajo de la AGE, y del que esperamos dar continuidad, gestionando la herencia recibida.

Sin duda, este grupo de investigación, es fiel reflejo de lo que el desarrollo local implica en la actualidad y que tuvieron la oportunidad de comprobar nuestro alumnado del Máster Oficial de Desarrollo Local e Innovación Territorial (DELEITE) de la Universidad de Alicante, en un viaje de trabajo que realizamos a la provincia de Huelva y al Algarve portugués en 2016. Transversalidad, temáticas muy vinculadas a las actividades productivas del territorio (agricultura, industria, turismo, servicios, transportes, entre otros temas). Pero también el análisis de aspectos normativos, medio ambientales, estratégicos, sociodemográficos, mercado laboral y procesos de inmigración, han sido abordados por sus investigadores. A la cantidad de actividades académicas, formativas y de investigación, se unen una infinidad de publicaciones, cursos, jornadas y congresos, de ámbito regional, nacional e internacional. Destacando en este último caso, los desarrollados en países de América Latina, en los que también hemos tenido la oportunidad de participar. Sin olvidarnos de los webinar en los que han colaborado u organizado, dentro del año de pandemia.

A esta prolífica actividad, debemos añadir el compromiso del IDL, su vocación de servicio público, y lealtad con sus instituciones y empresas, materializadas en acciones proactivas proyectadas *“hacia y con”* el territorio y su gente. Pilares fundamentales de lo que también se nutre el Desarrollo Local bien entendido, más allá de lo meramente descriptivo, económico y productivo. Atributos que se han cultivado desde el IDL, haciéndolo una referencia, no solo en la Universidad de Huelva y provincia, sino también en la Comunidad Autónoma y en el Estado Español.

Por todo ello, mi admiración, consideración, respeto y gratitud a este grupo de investigación de la Universidad de Huelva, por todo lo hecho y producido, por las sinergias generadas en el territorio y por la oportunidad, que en su momento me dieron de formar parte, en su justa medida, de algunas actividades de este proyecto universitario. En definitiva, muchas felicitades *“familia”* y mi más sincera enhorabuena en vuestro 25 aniversario.

01

> Para mejorar tu vida en tu territorio

Catedrático de Análisis Geográfico Regional

2020

Juan Antonio Márquez Domínguez

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

01

> Para mejorar tu vida en tu territorio

Catedrático de Análisis Geográfico Regional

2020

Juan Antonio Márquez Domínguez

En 1991 tuvimos un sueño: transformar y mejorar nuestra vida en nuestro territorio. Pero además logramos formar el grupo de investigación denominado *Instituto de Desarrollo Local (IDL)*. Esta aventura no estuvo exenta de dificultades y algunas personas se opusieron de forma frontal a ello, porque fue uno de los primeros grupos de investigación en anidar en la naciente Universidad de Huelva. Poco a poco, se superaron los obstáculos y nos fuimos ilusionando con el proyecto. Esta siembra dio sus frutos e, independientemente de donde está cada uno, algo ha quedado de esta iniciativa que vive y fructifica en el territorio.

Oficialmente el Instituto de Desarrollo Local quedó registrado en el Sistema de Información Científica de Andalucía (SICA) en 1995. Así pues, en 2020 se ha cumplido 25 años. Sin embargo, trabajamos como parte de la Universidad de Sevilla desde 1991. Muchas cosas han pasado en estos algo más de 25 años. Muchas personas se han formado, han entrado, salido o permanecen en el Grupo.

Hoy es hora de plasmar los logros del sueño de **mejorar tu vida en tu territorio**, en un libro del 25 aniversario. En él, algunas personas han querido expresar como les fue su experiencia en el grupo y, en otros casos, se ha querido destacar algunas investigaciones que realizó. Según el SICA, el grupo de Investigación Instituto de Desarrollo Local es responsable de 392 capítulos de libros, 145 artículos de revistas, 73 libros, 200 aportaciones a congresos y dos patentes. Buena parte de su producción científica y divulgativa está en la web www.uhu.es/idl/

El Grupo de Investigación atendió a los encargos que le hicieron, de forma individual o colectiva, mediante la firma de contratos o convenios, de acuerdo con la normativa vigente. Entre ellos destacan las 51 acciones, a través de los llamados contratos 68/83, que nos permiten decir que hemos contribuido a mejorar la vida en el territorio que vivimos.

El grupo humano que conforma el Instituto de Desarrollo Local ha tenido y tiene una vinculación y un anclaje especial con la provincia de Huelva, un territorio privilegiado por su situación y clima, modelado por diversas culturas que la han convertido en un crisol geográfico único. La diversidad de sus paisajes, sus posibilidades productivas y su historia la convierten en objeto de estudio y exploración con suficiente entidad para no ser agotados. Sin embargo, la provincia aparece, de forma continuada, como uno de los espacios con menor renta per cápita de España. Como a otros muchos espacios, le falta resolver problemas de calado ambiental y articulación territorial. Para su despegue, debe transformar su modelo primario exportador minero-industrial-agrícola. Esta tarea motivadora constituye uno de los relatos principales del Instituto de Desarrollo Local, extrapolada a los ámbitos hermanos de Iberoamérica. Aquí, se agranda el microcosmos de la provincia de Huelva, que ha exportado las claves para que IDL organice, cada tres años, los Congresos Internacional de Desarrollo Local y haya impulsado los Coloquios Nacionales de Desarrollo Local.

La mejora de la vida en el territorio donde se vive constituye el discurso del IDL; es decir, el desarrollo local sostenible. Pero no es tarea fácil porque el mundo actual debe enfrentar procesos volátiles, inciertos, complejos y ambiguos.

Esta publicación está escrita, con amor y ternura a la tierra, con el propósito de formar parte de un testimonio humano preñado de esperanzas, luchas y logros, en busca de nuestras Ítacas.

Juan A. Márquez Domínguez

Responsable del Instituto de Desarrollo Local

Universidad de Huelva

27 de diciembre de 2020

> Activación del desarrollo local por el IDL

Año	Nombre del estudio/contrato o convenio	Institución/Empresa financiadora
1985	Estudio demográfico del municipio de Lepe	Ayuntamiento de Lepe
1985	Defensa y desarrollo regional de la provincia de Cádiz	Empresa Estudios Territoriales
1988	Análisis funcional del término de Lucena	Ayuntamiento de Lucena del Puerto
1988	El ordenamiento territorial. El caso de la región de Aysén	Fondo de Ciencia y Tecnología Chileno
1988	El desarrollo del Entorno de Doñana. Hinojos	Ayuntamiento de Hinojos
1988	Posibilidades de tráfico por el Puerto de Huelva de cítricos y fresas	Servicios de Gestión Portuaria, S.L.
1988	Análisis territorial de ANÁS	Programa Terra, proyecto Coaslink
1989	Recursos naturales en las Malvinas	Empresa de Ingeniería y Tecnología S.A.
1992	Los jornaleros andaluces	Vicerrectorado para los centros de Huelva
1993	San Bartolomé de la Torre, su tierra y sus hombres	Ayuntamiento de San Bartolomé de la Torre
1994	Isla Cristina, la mar, la tierra y sus hombres	Ayuntamiento de Isla Cristina
1995	Desarrollo en la región de Los Lagos de la América Austral	Ministerio Investigación chileno
1995	Los pueblos de Huelva	Editorial Mediterráneo
1996	La mission d'étude sur la frontière des Pyrénées occidentales	Universidad de Burdeos, CNRS.
1997	Los territorios fronterizos y los problemas de desarrollo en la raya	Ministerio de Cultura, proyecto Picasso
1997	Seminarios sobre el desarrollo local en ámbitos funcionales	Federación Onubense de Empresarios
1997	Artes, costumbres y riquezas	Editorial Mediterráneo
1998	Iniciativas de Empleo, Unión Europea	Mancomunidad de Desarrollo Beturia
1998	Articulation des territoires dans la Péninsule Ibérique	Centre National de la Recherche Scientifique

Año	Nombre del estudio/contrato o convenio	Institución/Empresa financiadora
1999	Historia de la provincia de Huelva.	Editorial Mediterráneo
1999	Espacios de capacitación laboral	Empleo y Recursos (Now, Horizon)
1999	Producción y comercio de la piedra natural en el Suroeste Peninsular	Servicios de Gestión Portuaria, S.L.
2000	Análisis turístico del Arco Litoral onubense-algarví	Empresa de Turismo Andaluz S.A
2001	La Inmigración en el paraíso, Integración en la comarca de Doñana	D.G. Inmigración, Ayuntamiento Almonte
2001	Lucena del Puerto ante el III milenio	Ayuntamiento de Lucena del Puerto
2001	Bases cartográficas para el Atlas del Suratlántico Peninsular	Autoridad Portuaria de Huelva
2001	Bases estadísticas para el Atlas del Suratlántico	Caja Rural del Sur
2002	Conocer Andalucía	Editorial Tartessos
2002	Sociedad Agrícola La Redondela	Servicios de Gestión Portuario
2003	Estudio de viabilidad de un aeropuerto en el litoral onubense	Empresa de Turismo Andaluz S.A
2003	Marismas del Rincón y del Polvorín	Asesores Urbanistas y T. Asur Terra.
2003	Humilladero y Vega Abajo	Asesores Urbanistas y T., Asur Terra
2003	Planificación estratégica y desarrollo.	Unión General de Trabajadores
2004	Cooperativas de consumo en Andalucía.	Federación de Cooperativas Consumo
2005	Superficie y límites en la Batería de Artillería El Picacho	Asesores Urbanistas y T. Asur Terra.
2005	Mejora territorial de regiones químicas básica europea. Huelva	Diputación Provincial de Huelva
2006	Los contratos en origen. El caso rumano	I+D. Ministerio de Ciencia e Innovación
2010	Gestión colectiva contrataciones agrícolas Marruecos:	I+D. Ministerio de Ciencia e Innovación
2011	Análisis territorial y cooperación Andalucía, Algarve, Alentejo	Proyecto I2TEP del POCTEP
2013	Puesta en valor de la Dehesa Boyal de Trigueros	Ayuntamiento de Trigueros

Año	Nombre del estudio/contrato o convenio	Institución/Empresa financiadora
2013	Capacitación a personal técnico asociado al Proyecto M@res II	Fundación AFIES Y POCTEFEX
2015	Transferencias del modelo de sistemas de movilidad de flujos migratorios	Fundación AFIES Y POCTEFEX
2016	Impacto ambiental de la "línea de alta velocidad Sevilla-Huelva"	Ayto. San Juan del Puerto
2019	Proyecto Valagua de ordenación del Bajo Guadiana	POCTEP
2021	Agenda 2030 para la Eurociudad del Guadiana	POCTEP

> Organización de eventos congresuales

ORGANIZACIÓN DE CONGRESOS INTERNACIONALES

V Congreso internacional de Desarrollo Local

Sistemas socioeconómicos con anclajes territoriales

29 Oct.-1 Nov. de 2019, Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)

IV Congreso Internacional de Desarrollo Local

Desarrollo sostenible, planificación territorial y geodiversidad

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 9 al 11 de noviembre de 2016, Lima (Perú)

III Congreso Internacional de Desarrollo Local

Por un desarrollo local sostenible

La Habana (Cuba), 6 al 9 de noviembre, 2013. Actas del congreso

II Congreso Internacional de D.L. La Matanza (Argentina)

14 a 17 de junio de 2010. Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, Provincia de Buenos Aires (Argentina).
Actas del congreso

I Congreso Internacional de Desarrollo Local

Entrenamiento para el Desarrollo Local

Machala (Ecuador), 19-23 de noviembre, 2007. Actas del congreso

ORGANIZACIÓN DE EVENTOS CONGRESUALES EN EL ÁMBITO DE ESPAÑA

XI Coloquio de Desarrollo Local

Sistemas productivos con anclaje territorial

29-30 de noviembre de 2018. Universidad de la Rioja, Logroño (España)

X Coloquio nacional de Desarrollo Local

Desarrollo local en territorios de fronteras

26-27 de noviembre de 2015. Universidad Internacional de Andalucía

III Jornadas Técnicas de turismo de Frontera. "Productos turísticos de Frontera"

Universidad de Huelva. Del 3 al 4 de abril de 2014. Miembro del Comité ejecutivo. Textos completos

**I Seminario Internacional Análisis Territorial y Cooperación: Alentejo – Algarve – Andalucía.
Especial atención a la Ordenación del Territorio y el Turismo**

Organizado por el grupo de investigación Instituto de Desarrollo Local. Escola Superior de Gestão, Hostelería y Turismo de Faro (Portugal) el día 18 de noviembre de 2011

I Foro Internacional para el desarrollo del Bajo Guadiana

Consejería de la Presidencia-Instituto de Desarrollo Local. La Rábida, 2 de diciembre de 2010.

Universidad de Huelva. Miembro del comité ejecutivo. Textos completos

**Encuentro Internacional Territorios con migraciones circulares:
la contratación en origen como vector de desarrollo**

Universidad de Huelva. Del 9 al 12 de diciembre de 2009

XI Congreso de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional*Cooperación transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo. Del 10 al 12 de diciembre de 2009.*

Universidad de Huelva. Miembro del Comité ejecutivo. Textos completos

I Foro de Turismo Litoral

Faro-Algarve (Portugal), 24 y 25 de abril de 2009

I Foro de Turismo Rural y de Interior

Aracena (Huelva), 18 y 19 de septiembre, 2009

IX Coloquio Ibérico de Geografía*Fronteras en movimiento*, Sección Departamental de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad de Huelva. 7 al 9 de noviembre de 2002**III Congreso de Ciencia Regional de Andalucía***Identidad regional y globalización*. 14-16 diciembre, 1999. Universidad de Huelva

> Miembros del grupo de Investigación, actuales e históricos según el SICA, 2020

ACTUALES		FORMACIÓN
1	Alexey Martin López	Derecho
2	Antonio Cáceres Mora	Economía
3	Antonio José Carrero Carrero	Geografía
4	Carlos Barranco Molina	Ingeniero Topógrafo
5	Francisco Javier García Delgado	Geografía e Historia
6	Francisco Pazos García	Ciencias Ambientales
7	Israel Macías Llagas	Humanidades y Filosofía
8	Jesús Felicidades García	Geografía
9	José Díaz Diego	Antropología
10	José Manuel Jurado Almonte	Geografía
11	Juan Antonio Márquez Domínguez	Geografía
12	Mercedes Gordo Márquez	Humanidades
13	Antonio Pizarro Gómez	Economía
14	Mónica Montaña García	Tecnología Educativa
15	María Bahamonde Rodríguez	Turismo - Ade

HISTÓRICOS		FORMACIÓN
16	Antonio Fernández Trisancho	Derecho
17	Antonio Santiago Cumbreiras	Ciencias Ambientales
18	Carlos García Bello	Geografía e Historia
19	Carlos Luna Huertas	Derecho
20	Emilio Manuel Romero Macías	Ingeniero Minas
21	Félix Sancha Soria	Historia
22	Gregorio de Frutos Reos	Educación Social
23	Horacio Pardo García	Administración
24	Israel Dorrego Reyes	Geografía e Historia

ACTUALES		FORMACIÓN
25	Juan Manuel Núñez Marquez	Historia
26	Lauro Anaya Pena	Historia
27	Macarena Tejero Rioja	Historia
28	Manuel Mora Ruiz	Historia
29	María de la Rosa Martínez	Trabajo Social
30	María Jesús Moreno Hinestrosa	Historia
31	María Lourdes Ortiz Sañudo	Ingeniera Informática
32	Mercedes García Barroso	Ciencias Ambientales
33	Sabino Senra González	Geografía e Historia
34	Sofía Yague	Geografía
35	Vanesa Gómez Pérez	Ciencias Ambientales

02

> Territorios y temáticas
para el Desarrollo Local

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Huelva

2020

Francisco Javier García Delgado

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL



02

> Territorios y temáticas para el Desarrollo Local

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Huelva

2020

Francisco Javier García Delgado

“Volver con la frente marchita. Las nieves del tiempo platearon mi sien (...) sentir que es un soplo la vida, que veinte años no es nada” (Alfredo Le Pera, 1934). El tiempo ha pasado, pero mucho de los problemas del territorio siguen ahí. El desarrollo local como meta, identificando la potencialidad endógena, realizando diagnósticos territoriales y sectoriales ha sido el objetivo del Instituto de Desarrollo Local (IDL). La búsqueda de la felicidad de las comunidades locales, su identidad, no deja de estar en el fondo de quienes, con apego local (Moguer, Lepe, Huelva, Valverde del Camino, Cañaveral de León, Villablanca, Los Romeros...) se han acercado a ese difícil objeto de estudio: su propio territorio.

Abrir la ventana y descubrir nuestro objeto de estudio ha sido la expresión de la Geografía Regional, en los municipios y las comarcas, herederos de las enseñanzas de nuestro añorado Gabriel M. Cano García y bajo la dirección precisa de Juan. Márquez Domínguez, maestro y amigo. Pero se trata de hacer una propuesta social y económica con base territorial¹ y profundizar en los principios de desarrollo local en el Suroeste ibérico² que no siempre ha sido fácil.

Frente al discurso academicista de las comparaciones territoriales (replicabilidad de los modelos) y la “producción científica útil”, el grupo humano del IDL se ha formado en torno a las investigaciones locales, con “utilidad real, práctica”, hechas para las gentes y sus territorios, eso a lo que ahora se da en llamar “transferencia”. Sin duda, el camino se inicia con tres

1 Márquez-Domínguez, J. A. y Rovira-Pinto, A. (2002). El desarrollo local: una propuesta social y económica con fuerte base territorial. *Espacio y desarrollo*, (14), 45-57.

2 Márquez-Domínguez, J. A. (2013). Sobre la necesidad de profundizar en los principios del desarrollo local. Experiencias en el Suroeste peninsular. *Polígonos. Revista de Geografía*, (8), 87-98.

obras enciclopédicas: *Los Pueblos de Huelva*³, *Artes, Costumbres y Riquezas de la provincia de Huelva*⁴ e *Historia de la Provincia de Huelva*⁵. Desentrañar los elementos del desarrollo, a través de análisis territoriales e históricos, de forma científica (y a la vez divulgativa) era la meta. Esta experiencia contribuyó a la formación científica de una veintena de jóvenes que se acercaban a la investigación por primera vez...

Desde una perspectiva integradora y holística, las temáticas de desarrollo local son todas aquellas que se centran en el desarrollo de las comunidades. Sin embargo, la propia definición conceptual es compleja. No se trata aquí de hacer un análisis pormenorizado, sino de acercarse a temas y territorios en los que se ha focalizado la investigación del IDL, incluyendo colaboraciones externas.

La realización de monografías locales^{6,7}, aunque iniciada incluso antes de la constitución del IDL, contribuyó a esos análisis territoriales de interés, dando paso a la planificación estratégica en busca del esquivo desarrollo⁸, en los que el propio desarrollo local se constituye en la temática central. La firma continuada de contratos y proyectos de investigación permitió consolidar la formación de investigadores, y fortalecer los vínculos territoriales del IDL. En este contexto, la puesta en marcha del Máster Estrategias Territoriales y Ambientales en el Ámbito Local (ESTEAM), primero como título propio (Desarrollo Rural. Estrategias Territoriales y Ambientales, entre 2003 y 2008) y, después, como Máster Oficial (2008-2015), contribuyó a la formación de estudiantes (muchos de ellos profesionales) para el desarrollo local y la creación de redes internacionales de cooperación, materializadas en los cinco Congresos Internacionales de Desarrollo Local, celebrados en América desde 2007. Además, se desarrolló un interesante programa de Doctorado (Programa Oficial de Doctorado en Desarrollo Local y Planificación Territorial), en cuyo contexto se defendieron diversas Tesis Doctorales⁹.

Los temas agrarios han estado presentes también desde el principio en las investigaciones del IDL. *Campesinos sin tierra y territorio jornalero en Andalucía*¹⁰ aborda la realidad territorial de los campos de Andalucía, y junto a la agricultura intensiva de la Costa onubense, se convierte en el tema central de investigación, abordando en dos Proyectos de I+D del Mi-

3 Márquez-Domínguez, J. A. (Dir.) (1995-1997). *Los Pueblos de Huelva*, I-IV, Mediterráneo, Madrid.

4 Márquez-Domínguez, J. A. (Dir.) (1997-1998). *Artes, costumbres y riquezas de la provincia de Huelva*, I-IV, Mediterráneo, Madrid.

5 Márquez-Domínguez, J. A. (Dir.) (1998-2000). *Historia de la provincia de Huelva*, I-IV, Mediterráneo, Madrid.

6 Jurado-Almonte, J. M. y Márquez-Domínguez, J. A. (1998). *Isla Cristina: la mar, la tierra y sus gentes*, Mediterráneo, Madrid.

7 Márquez-Domínguez, J. A. (Coord.) (2003). *Lucena del Puerto ante los retos del tercer milenio*, Instituto de Desarrollo Local, Huelva.

8 Márquez-Domínguez, J. A. (2001). En busca del esquivo desarrollo regional: el plan estratégico del Andévalo Occidental. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (32), 227-243.

9 García-Delgado, F. J., Bahamonde-Rodríguez, M., de-la-Rosa-Martínez, M. (2018). Doctorados en Desarrollo Local y Rural en España: estado de la cuestión. En Márquez Domínguez, J. A. (Dir.): *Sistemas productivos con anclaje territorial*, Universidad de Huelva, Huelva, pp. 57-66.

10 Márquez-Domínguez, J. A. (Coord.) (2004). *Campesinos sin tierra y territorio jornalero en Andalucía*, Instituto de Desarrollo Local-AIQB-Universidad de Sevilla, San Juan del Puerto.

nisterio la contratación laboral en origen, con el indudable aporte de Mercedes Gordo Márquez a este grupo de investigación, como pionera en esta temática. Se han realizado dos Tesis Doctorales^{11, 12} en el marco de estos proyectos, y abordado diferentes temáticas: las realidades territoriales (soportes), organizacionales y de mercado¹³, los mercados de trabajo¹⁴, las migraciones de contingentes agrícolas^{15, 16} y su gestión¹⁷ que generan en Huelva un modelo específico¹⁸; al final se supera el marco territorial de la provincia de Huelva para abordar otros espacios agrícolas¹⁹, los sistemas productivos en origen^{20, 21} y el codesarrollo²². De forma más reciente, cobran interés los refugiados y solicitantes de asilo, que ponen de manifiesto el doble rasero en políticas migratorias^{23, 24}...

11 Díaz-Diego, J. (2013). *Las reformas agrarias de Rumanía, 1864-1991. Tierra, agricultura y campesinado* (Tesis Doctoral, Universidad de Huelva).

12 Macías-Llaga, I. (2017). *Competencia y cooperación en la agricultura de vanguardia entre España y Marruecos* (Tesis Doctoral, Universidad de Huelva).

13 Márquez-Domínguez, J. A. (2001). Organización y logística del mercado fresero onubense. *Cuadernos Geográficos*, (31).

14 García-Delgado, F. J. y Gordo-Márquez, M. (2013). La situación nacional de empleo en España y su reflejo en los Catálogos de Ocupaciones de Dificil Cobertura (CODC). *Agir, Revista Interdisciplinar de Ciências Sociais e Humanas*. 1(1), pp. 126-159.

15 Gordo-Márquez, M. (2008). La contratación en origen de rumanos para actividades agrícolas de temporada en España. *Cuadernos de Geografía*, (84), 237-262.

16 Díaz-Diego, J. y Márquez-Domínguez, J. A. (2012). Poor hands in far lands: Senegalese seasonal workers in the strawberry fields of the Huelva province (South-Western Spain). *Annals of the University of Oradea, Geography Series/Analele Universitatii din Oradea, Seria Geografie*, 22(1).

17 Gordo-Márquez, M., Márquez-Domínguez, J. A., y Jurado-Almonte, J. M. (2013). La Fundación para los Trabajadores Extranjeros en Huelva (FUTEH) y la gestión colectiva de los contratos en origen en Marruecos. *AGIR (Revista Interdisciplinar de Ciencias Sociais e Humanas)*, 1(1), 160-195.

18 Márquez-Domínguez, J. A., Gordo-Márquez, M. y García-Delgado, F. J. (2009). Temporary "contracts in origin" as policy to control immigration in Spain: the "Huelva model". *Cahiers de l'Urmis*, (12).

19 Gordo-Márquez, M., Allepuz-Capdevila, R., Márquez-Domínguez, J. A. y Torres-Solé, T. (2015). La gestión colectiva de los contratos en origen de temporeros colombianos en la provincia de Lleida. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (68), 233-252.

20 Gordo-Márquez, M. (2008). ¡Volved a Rumanía, por favor! La política de retorno del gobierno rumano y sus implicaciones en los inmigrantes que se encuentran en España. *Cuadernos de geografía*, (84), 153-168.

21 Márquez-Domínguez, J. A. (2008). Cooperación, competencia y dependencia en los paisajes agrarios de Andalucía y Marruecos. *Revista de estudios andaluces*, 27, 45-64.

22 Macías-Illagas, I., Márquez-Domínguez, J. A., Jurado-Almonte, J. M. (2016). La contratación en origen de temporeros marroquíes para los campos españoles como experiencia de codesarrollo. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 55(2), 173-194.

23 García-Delgado, F. J., Felicidades-García, J., Lois-González, R. C. y De-La-Rosa-Martínez, M. (2019). Causes and Factors in the Granting of International Protection to Asylum Applicants in Spain Between 2008 and 2016. *International Journal of Anthropology*, 34(1-2), 85-110.

24 Lois-González, R. C., García-Delgado, F. J., Felicidades-García, J., De-la-Rosa-Martínez, M. (2021). Origen geográfico de los solicitantes de asilo y concesiones de Protección internacional en España entre 2008 y 2018. *Revista Geográfica de América Central*, 66(1), pp. 247-287.

Enlazando con el agro, el modelo primario exportador y las dificultades para el desarrollo han sido clave para estudios sectoriales de actividades productivas. La industrialización del cerdo ibérico en el Suroeste Peninsular²⁵ y los aprovechamientos de la dehesa²⁶ han sido Tesis Doctorales desarrolladas, con temáticas recuperadas en la actualidad^{27, 28} abordando la realidad cambiante de los sistemas productivos locales y las estrategias de diversificación, objeto de otra reciente Tesis Doctoral²⁹. Vinculado a estas temáticas, se ha desarrollado un segundo Máster Oficial “Desarrollo Rural y Empresa Agroalimentaria” (DEREA) (2015-2017), que ha ahondado en los vínculos entre la Geografía y las Ciencias Económicas Empresariales, cuyas sinergias se han manifestado en un nuevo Doctorado “Ciencia Regional: Empresa y Territorio” (CREMTE), donde ya se han defendido una decena de Tesis Doctorales vinculadas con el desarrollo local.

Las realidades locales y comarcales han ido más allá de los límites administrativos de la provincia de Huelva, como se apuntaba. El hecho fronterizo ha marcado la investigación del IDL, así como las relaciones con otras Universidades de la Raya. El frustrado “Proyecto Anas” fue el éxito de “la ruptura de la frontera” para los miembros del IDL, la cercanía física a Portugal se convierte en objeto de estudio³⁰. *El turismo en el arco suratlántico onubense-algarví*³¹ fue el primer trabajo en esta línea, como diagnóstico territorial, que supuso superar barreras administrativa, estadísticas e, incluso, cartográficas y comenzar a dibujar una verdadera euro-región³². Sin embargo, el cénit de la investigación de todo geógrafo llega con la publicación del *Atlas del Suroeste Peninsular*³³, una obra magna, que supuso la integración de nuevos investigadores, cartografiando nuestro entorno geográfico. La realización de proyectos

25 García-Delgado, F. J. (2003). Industrias cárnicas, territorio y desarrollo en Sierra Morena: la transformación del cerdo ibérico en las comarcas de Jerez de los Caballeros, Llerena y Azuaga (Badajoz), la Sierra, el Andévalo Occidental y el Andévalo Oriental (Huelva), la Sierra Norte (Sevilla) y Los Pedroches (Córdoba) (Tesis Doctoral, Universidad de Huelva).

26 Carrero-Carrero, A. J. (2015). *Los aprovechamientos del monte en el Suroeste Peninsular: el corcho* (Tesis Doctoral, Universidad de Huelva).

27 García-Delgado, F. J., Domínguez-Santos, D. y Pizarro-Gómez, A. (2017). La industria cárnica del porcino ibérico en Jabugo (Huelva, España), 1997-2016. *Revista de Estudios Andaluces*, 34(1), 120-154.

28 Pizarro-Gómez, A., García-Delgado, F. J. y Pérez-Mora, C. (2021). Cambios en la industria de transformación del cerdo ibérico en la Sierra de Huelva (2002-2020). *Cuadernos Geográficos*, 60(1), 203-224.

29 Pizarro-Gómez, A. (2020). *Empresa y Territorio en la Industria de Transformación del Cerdo Ibérico*. (Tesis Doctoral, Universidad de Huelva).

30 Márquez-Domínguez, J. A. (1997). Los territorios fronterizos y los ámbitos de relación: las relaciones en el sector andaluz. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (25), 51-65.

31 Jurado-Almonte, J. M. (Dir.). *El Turismo en el Arco Suratlántico Onubense Algarví*, Empresa Pública de Turismo Andaluz, San Juan del Puerto.

32 Márquez-Domínguez, J. A. (2000). El turismo en la región onubense-algarví. *Cuadernos de turismo*, (5), 69-86.

33 Márquez Domínguez, J. A. (Dir.) (2008). *Atlas del Suratlántico Peninsular*, Universidad de Huelva, Huelva.

transfronterizos ha sido importante³⁴, con diversas publicaciones derivadas sobre la cooperación^{35, 36, 37}. La frontera es el objeto de estudio de otra de las Tesis Doctorales desarrolladas en el IDL³⁸.

Otra de las temáticas destacadas ha sido el turismo, con especial interés en las relaciones con el desarrollo local, abordándose los espacios litorales y los modelos de dependencia generados^{39, 40, 41}, pero también los espacios rurales y su problemática del reto demográfico⁴², los de frontera⁴³, y la importancia del turismo cultural en espacios rurales⁴⁴ y mineros⁴⁵ para el desarrollo local, así como de las rutas y su potencial endógeno⁴⁶.

Las estructuras de desarrollo y los actores locales son otra de las temáticas de estudio en las investigaciones, pasando del diagnóstico territorial a los análisis en profundidad. Par-

34 Márquez-Domínguez, J. A. (2010). Deconstrucción y articulación territorial de la frontera luso-andaluza. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 297-316.

35 Márquez-Domínguez, J. A., Jurado-Almonte, J. M. y Pazos-García, F. J. (2017). La cooperación transfronteriza luso-andaluza. Un camino difícil. *Polígonos. Revista de Geografía*, (29), 89-118.

36 Jurado-Almonte, J. M., Márquez-Domínguez, J. A. y Felicidades-García, J. (2017). El territorio de la frontera luso-andaluza. Una geometría variable. *Polígonos. Revista de Geografía*, (29), 301-323.

37 Jurado-Almonte, J. M., Pazos-García, F. J. y Castanho, R. A. (2020). Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. *Sustainability*, 12(16), 6438.

38 Felicidades-García, J. (2012). *Bases territoriales para la construcción regional en el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular* (Tesis Doctoral, Universidad de Huelva).

39 Delgado, F. J. G., & García, F. J. P. (2006). El turismo en la costa occidental de Huelva ¿Modelos de desarrollo, modelos de dependencia?. In *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?* (pp. 445-464). Prensas Universitarias de Zaragoza.

40 Pazos-García, F. J., Felicidades-García, J., García-Delgado, F. J. y Márquez-Domínguez, J. A. (2006). The new urbanism on the Andalusian Coast. The planning Scheme of the Territory of the Western Litoral of Huelva and the Local Development Frameworks. En Lois González, R. C. (Ed.): *Urban changes in different scales: system and structures*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, pp. 191-204.

41 Bahamonde-Rodríguez, M. García-Delgado, F. J. y Felicidades-García, J. (2017). Producto inmobiliario y turismo en la Costa Occidental de Huelva. En Allende Álvarez, F. y otros (Eds.): *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso Asociación de Geógrafos Españoles*, AGE-UAM, Madrid.

42 Jurado-Almonte, J. M. y Pazos-García, F. J. (2016). Población y turismo rural en territorios de baja densidad demográfica en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (71), 247-272.

43 Jurado-Almonte, J. M. y Pazos-García, F. (2018). La frontera como recurso turístico. Posibilidades del Bajo/Baixo Guadiana. *Revista de Estudios Andaluces*, (35), 1-34.

44 García-Delgado, F. J., Martínez-Puche, A., & Lois-González, R. C. (2020). Heritage, tourism and local development in peripheral rural spaces: Mértola (Baixo Alentejo, Portugal). *Sustainability*, 12(21), 9157.

45 García-Delgado, F. J., Delgado-Domínguez, A. y Felicidades-García, J. (2013). El turismo en la cuenca minera de Riotinto. *Cuadernos de Turismo*, (31), 129-152.

46 Pizarro-Gómez, A., Šadeikaitė, G. y García-Delgado, F. J. (2020). The World of Iberian Ham and its Tourist Potential in the Sierra De Huelva (Andalusia, Spain). *European Countryside*, 12(3), 333-365.

tiendo de las nuevas tareas de los espacios rurales y el empleo⁴⁷ se llega a los trabajos sobre los Grupos de Acción Local y gestión local de fondos comunitarios^{48, 49, 50} y las Denominaciones de Origen Protegidas⁵¹ o las cooperativas de consumo⁵². En esta temática se proponen nuevas líneas de investigación para Tesis Doctorales en el marco de CREMTE, centradas en la gobernanza turística y de alimentos de calidad.

A lo largo de un cuarto de siglo, largo por lo mucho que se ha hecho, corto por lo que queda por hacer, el Grupo de Investigación Instituto de Desarrollo Local se ha convertido en una seña de identidad para la investigación territorial en la Universidad de Huelva, cercana al territorio. Han sido 25 años transformando nuestro territorio, contribuyendo al desarrollo local...

47 Domínguez, J. A. M. (2002). Empleo y nuevas tareas rurales para el desarrollo local. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, (29), 57-69.

48 Felicidades-García, J. y Piñeiro-Antelo, M. A. (2017). Competitividad, sostenibilidad y diversificación en la fachada atlántica de la península ibérica: la gestión local del Fondo Europeo de Pesca (2007-2013). *Revista de Estudios Andaluces*, 34 (1), 350-379.

49 Piñeiro Antelo, M. A., Felicidades García, J. y Lois González, R. C. (2019). Fisheries Policy for Sustainable Development: Coastal Models and Limitations Derived from Participation and Power Organisation in Atlantic FLAGs in Spain and Portugal. *Sociologia Ruralis*, 59(1), 44-65.

50 de los Ángeles Piñeiro-Antelo, M., Felicidades-García, J., & O'Keeffe, B. (2020). The FLAG scheme in the governance of EU coastal areas. The cases of Ireland and Galicia (Spain). *Marine Policy*, 112, 103424.

51 Expósito-Rubio, M., García-Delgado, F. J. y Felicidades-García, J. (2018). Las Denominaciones de Origen Protegida como instrumentos de desarrollo. El caso de la DOP «Miel Villuercas-Ibores» (Cáceres). En Cejudo García, E., Navarro Valverde, F. A. y Camacho Ballesta, J. A. [Eds.]: *Nuevas Realidades Rurales en Tiempos de Crisis: Territorios, Actores, Procesos y Políticas*, Editorial Universidad de Granada, Granada, pp. 442-454. Autoría compartida:

52 Pérez-Suárez, M. y Márquez-Domínguez, J. A. (2018). El Estado de las Cooperativas de Consumo: un enfoque de abajo hacia arriba. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (128), 173-191.

03

> Consideraciones en torno al papel
de los municipios en los procesos
de Desarrollo Local

Ministerio de Trabajo

2020

Antonio Cáceres Mora

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

03

> Consideraciones en torno al papel de los municipios en los procesos de Desarrollo Local

Ministerio de Trabajo

2020

Antonio Cáceres Mora

1 >Introducción

El duro proceso de ajuste que se inició en las economías occidentales en el primer lustro de los años setenta del siglo XX tuvo consecuencias sociales y económicas significativas. Produjo un fuerte incremento del desempleo (con especial incidencia en los colectivos más desfavorecidos) y una sólida demanda de cambio e innovación en las diferentes áreas de la empresa. Fruto de la necesidad de dar respuesta a esta nueva situación, que se detectó de forma imperiosa en la década de los ochenta, en unos países con mayor fuerza que en otros, fue el cambio en el diseño de las políticas económicas implantadas por los distintos gobiernos y en la aparición de procesos locales de desarrollo.

Este nuevo diseño de las políticas económicas se puede considerar también como el resultado de un proceso de descentralización en el que se encontraron sumidas las Administraciones Públicas de los países occidentales. Ello comportó no sólo una mayor participación de otras administraciones (regionales y locales) en la elaboración de estas políticas; sino también, la consecución de nuevas parcelas de competencias. Dentro de esta última línea, habría que incluir la asunción del fomento y promoción de la economía local por parte de las entidades municipales (Ayuntamientos, Mancomunidades y Diputaciones), con la finalidad de obtener una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos. Todo ello dio lugar al impulso y participación de estas corporaciones en las iniciativas locales de empleo y en el diseño y elaboración de las llamadas políticas de desarrollo local.

El objetivo de esta contribución es plantear algunas consideraciones en torno al papel que han desempeñado las administraciones locales en sus procesos de desarrollo territorial durante el periodo 1980-2013. Muchas de las aportaciones realizadas están fundamentadas no solo en la literatura económica especializada, sino muy especialmente, en las experiencias acumuladas a través de la práctica diaria y personal en el desarrollo territorial (local y/o rural) durante el periodo analizado en diversas zonas geográficas (municipios, comarcas y provincias) del sur de España, tanto en Andalucía como en Canarias; a través del asesoramiento y de la dirección de los órganos encargados del fomento y promoción económica de Ayuntamientos, Mancomunidades y Diputaciones Provinciales.

2 >Intervención de la administración municipal en los procesos locales de desarrollo

Con el fin de valorar la eficacia, calidad y orientación que las intervenciones de las administraciones municipales ejercen en la gestión de los procesos de desarrollo local que se llevan a cabo en sus respectivos territorios, se distinguen tres etapas durante el periodo analizado.

La primera etapa se caracterizó por el impulso y apoyo que los municipios proporcionaron al nacimiento de sus procesos de desarrollo local. En este periodo se experimentaron todo tipo de instrumentos (agencias de desarrollo local, viveros de empresas, proyectos de empleo-formación, etc.).

La segunda etapa vino definida por la expansión de los procesos de desarrollo local por todas las regiones de España, apoyada por la favorable situación económica y por los recursos provenientes de la Unión Europea para el desarrollo económico y social de los territorios.

Y una tercera etapa, la de la incertidumbre, debido a la trascendencia que la Crisis Financiera Internacional de 2008 tuvo en la economía española. Una repercusión económica que afectó a todos los municipios en general y de manera sustancial a los procesos locales de desarrollo que estaban en funcionamiento.

En relación con la primera etapa, las características que la definieron fueron, entre otras, las siguientes: la inexperiencia de las administraciones municipales en materia de desarrollo local, la falta de un marco normativo de competencias específicas en esta materia para las corporaciones locales¹, la escasez (en un principio, inexistencia) de personal técnico e ins-

1 Durante este periodo existían diversos países, entre los que se encontraban España, cuyos marcos constitucionales no contemplaban, de forma específica, entre las competencias de las administraciones municipales el desarrollo local, hay razones históricas y jurídicas que avalan la idea de que el fomento y la promoción de la economía municipal es competencia natural de los municipios democráticos antes que de cualquier otra instancia pública; véase De Argüelles, Agustín: Discurso Preliminar de presentación del Proyecto de Constitución a las Cortes de Cádiz en 1.811. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

trumentos especializados en desarrollo territorial a nivel municipal, la creación de las primeras agencias de desarrollo local y el comienzo de la gestión de los primeros proyectos derivados de la entrada efectiva de España en 1986 en la Unión Europea.

Dado que las administraciones centrales se habían dedicado especialmente a elaborar estrategias encaminadas a controlar los grandes desequilibrios (inflación, déficit público, etc.); y siendo consciente de que aquellas no habían resuelto en su totalidad los problemas para los que se confeccionaron, los gestores públicos locales se vieron obligados a intervenir en una parcela en la que, en algunos países occidentales como en el caso de España, la ley aún no le tenía concedida competencias específicas. Tales intervenciones fueron orientadas no solo hacia el estímulo de iniciativas locales, sino también a la gestión de los mercados locales de empleo².

Pese al proceso político administrativo de descentralización, durante esta primera etapa el ordenamiento jurídico español mantenía que las competencias y la financiación del desarrollo económico a nivel nacional correspondían a las Comunidades Autónomas y Administración Central. No obstante, a pesar de tales circunstancias, las administraciones locales se constituyeron durante este periodo en el principal agente promotor y dinamizador de su territorio, y todo ello a pesar de que la financiación de tales procesos de desarrollo fue uno de sus principales problemas.

El importante incremento del número de iniciativas locales de desarrollo, la apuesta por una concepción global e integral del desarrollo local, la amplia diversidad de instrumentos utilizados en los diferentes procesos de desarrollo³, el mayor protagonismo de los agentes sociales, económicos y medioambientales en los planes estratégicos de desarrollo y la práctica heredada de la Unión Europea en relación a cómo programar y gestionar los proyectos obtenidos para el desarrollo de sus respectivos territorios son algunas particularidades que definen a la segunda etapa de expansión.

Desde el punto de vista de cómo han operado las administraciones públicas en esta etapa de expansión, cabe observar, por un lado, un menor protagonismo del liderazgo público en los procesos de desarrollo, así como una cierta descoordinación en el papel que han jugado las administraciones en los diferentes territorios donde han actuado. Por otro lado, existe una no aceptación generalizada por parte de las otras administraciones regionales y central del papel que juega en el campo del desarrollo territorial la administración municipal, y el que aquellas sigan manteniendo las competencias y la financiación del desarrollo económico. Estas características propiciaron que se potenciara la intermunicipalidad entre las

Bicentenario de las Cortes de Cádiz. Cuadernos y Debates 213. En red: discuprelicons1812.pdf (cepc.gob.es) Página 115. Consultado 14-12-2020.

2 Vázquez Barquero, A. (1993). "Política Económica Local". Ediciones Pirámide S.A., Madrid, página 23.

3 Cáceres Mora, A. (2019.) El papel de los viveros de empresas en la creación de nuevas empresas: El Caso de Andalucía (España), en Márquez, J. y Llamas, J.L. (Coord.): Hélices y Anclas para el Desarrollo Local. Universidad de Cartagena de Indias, Universidad de Huelva y Diputación de Huelva, pp. 41-54.

administraciones locales con la finalidad de acceder a fuentes de financiación y proyectos de desarrollo de mayor envergadura que a nivel individual muchos ayuntamientos no hubieran podido optar.

Para desarrollar las actividades que comporta el desarrollo local, las administraciones municipales se enfrentaron fundamentalmente a dos grandes problemas, con importantes conexiones entre sí. El primero, de índole económico, y el segundo, de carácter organizativo. El primero hace referencia a cómo se va a proceder para tener acceso a las diferentes vías de financiación de las acciones a impulsar; y el segundo va a ser la instrumentación de los medios que el ordenamiento jurídico pone al alcance de los entes locales para posibilitar el diseño y la ejecución con éxito de las políticas de desarrollo.

El problema organizativo se plantea no sólo porque las estructuras burocráticas de las administraciones locales (ayuntamientos, mancomunidades y diputaciones) no están adecuadamente diseñadas para llevar a cabo la definición, elaboración y ejecución de programas y proyectos de desarrollo local; sino también, porque con mucha frecuencia resulta necesario crear determinadas estructuras asociativas, debido a las exigencias de ciertos proyectos, en su mayoría cofinanciados, que exigen la participación de una pluralidad de agentes sociales, económicos y medioambientales.

En este orden de cosas, las Administraciones Locales, con el objeto de superar los obstáculos antes mencionados llevaron a cabo una doble estrategia organizativa. En primer lugar, la de constituir sus propios servicios de desarrollo local, utilizando las diversas formas de gestión directa recogidas en su propio ordenamiento jurídico; y, en segundo lugar, la de gestión indirecta, que consiste en asociarse con otros entes (públicos y/o privados) con la finalidad de ejecutar más eficazmente su política de desarrollo local⁴. La organización de los propios servicios de desarrollo local puede contemplar entre otras las siguientes modalidades: a) gestión directa sin órgano especial por la propia entidad; b) constitución de un organismo autónomo por parte de la Administración Local, denominado comúnmente “Patronato, Gerencia o Instituto Municipal”; y c) creación de una sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.

La gestión directa sin órgano especial por la propia entidad, en este caso, el ente local, no crea ninguna nueva estructura organizativa independiente de la organización municipal, sino que se limita a destinar parte de sus recursos económicos y humanos a tal fin. La constitución de un organismo autónomo por parte de la Administración Local, denominado comúnmente “Patronato, Gerencia o Instituto Municipal”, es otra modalidad de gestión directa. Dicha entidad tiene naturaleza pública y personalidad jurídica propia y permite la participación

4 En cuanto a las formas de gestión indirecta de los servicios de las Administraciones Locales, hay algunas tales como la concesión, la gestión interesada, el concierto, el arrendamiento y la sociedad mixta, que no suelen utilizarse como instrumentos de gestión de las políticas de desarrollo económico local, sin perjuicio de que si puedan emplearse como herramienta de ejecución de actividades concretas, por ejemplo, la explotación por concesión de la cafetería de la piscina municipal, o la participación en el capital social de la empresa encargada de la recogida de residuos sólidos urbanos, etc.

en los órganos de gestión de personas ajenas a la entidad, con lo que sin perder el carácter de organismo dependiente del ente local, se puede permitir la participación de los diversos protagonistas sociales en el gobierno de la institución.

La creación de una sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. Es una figura bastante utilizada, y a las ventajas que representa el organismo autónomo se une la de que, tanto se trate de sociedad anónima o de responsabilidad limitada, eluden los a veces rígidos corsés que impone el Derecho Público para regirse por el Derecho Privado, aunque estén obligadas a respetar los grandes principios de actuación de toda Administración Pública⁵.

Con respecto a las otras modalidades que nos depara el otro tipo de estrategia organizativa, la de asociarse con otros entes (públicos y/o privados) para ejecutar eficazmente la política de desarrollo local, cabe observar las siguientes: a) creación de una Fundación; b) constitución de una Mancomunidad para el desarrollo local; c) formación de un Consorcio; d) establecimiento de una Asociación; e) suscripción de un Convenio; y f) constitución de una sociedad participada por varios entes locales.

Una Fundación consiste en un patrimonio al que se le dota de personalidad jurídica propia. Dicho patrimonio suele ser aportado por diversas instituciones que, a su vez, participan en mayor o menor medida en sus órganos de gestión. La Fundación tiene el inconveniente, tomando como base el actual ordenamiento jurídico español, que se encuentra fuertemente tutelada por la Administración Autonómica, y que posee grandes restricciones de orden comercial, que, sin lugar a duda, pueden obstaculizar el correcto ejercicio de algunas de las actividades propias del fomento y de la promoción económica. Sin embargo, puede ser aconsejable para aquellos supuestos en los que se trate de dar rentabilidad socioeconómica a bienes patrimoniales de valor histórico artístico o medioambiental, que interesa conservar a toda costa.

Las Mancomunidades son asociaciones de municipios que tradicionalmente han sido creadas para la prestación de servicios de competencia municipal⁶, sin embargo, a partir de

5 El inconveniente que plantea este tipo de estructura organizativa para el desarrollo local es, que su régimen jurídico está ideado para entidades que desenvuelven una actividad económica destinada a generar directamente un beneficio económico. Por lo tanto, no suelen ser útiles como instrumentos para la canalización y concesión de subvenciones y ayudas, así como para la realización de muchas actividades de fomento y promoción económica que no persiguen un beneficio directo, sino la generación de una actividad económica que cree riqueza en un territorio (municipio, comarca o provincia) y mejore la calidad de vida de sus ciudadanos. Todo ello, obliga, no sólo a realizar una gestión empresarial que significa, a veces por su carácter imaginativo e innovador, un tanto complicada y arriesgada pues ronda en ocasiones la frontera de la norma; sino también, a permanecer continuamente alerta para evitar su descapitalización, y por lo tanto no caer en algunos de los supuestos legales de la disolución forzosa.

6 Las mancomunidades para el desarrollo socioeconómico presentan aspectos positivos, tales como: a) amplían el radio de acción de la política de desarrollo de lo local a lo comarcal; b) constituyen un instrumento útil para superar los inconvenientes derivados de la falta de capacidad de gestión de los pequeños municipios, permitiendo a estos acceder a subvenciones y proyectos de desarrollo que individualmente los mencionados municipios no podrían alcanzar; y c) pueden aumentar su capacidad orgánica de acción, como si de otro municipio se tratase, creando otros organismos de gestión, como Sociedades

las dos últimas décadas del siglo pasado estas han sido fundadas también con el objeto de desarrollar social y económicamente el territorio de su competencia. A su vez, se suelen configurar orgánicamente como si se tratase de otro Ayuntamiento, estando sometidas a su mismo régimen jurídico.

El Consorcio es un ente que tiene una personalidad jurídica de naturaleza pública, y sometida por tanto al Derecho Administrativo. Admite en su seno a todo tipo de socios públicos y privados sin ánimo de lucro. Posee una gran flexibilidad, no solo en cuanto a la conformación de su organización y régimen jurídico, sino también con respecto a considerar la exigencia de falta de ánimo de lucro en sus socios privados, ya que basta con que estos renuncien a obtener lucro de las actividades generadas en el Consorcio. En cuanto al inconveniente más significativo, cabe destacar, el que no tiene reconocido por el ordenamiento jurídico la facultad de ejercitar potestades administrativas.

Sin embargo, la Asociación es una entidad con personalidad jurídica de naturaleza privada; de ahí, que resulte aconsejable para la realización de actividades de fomento y promoción económica en aquellos supuestos en los que exista una participación de un número de socios elevado. La gran flexibilidad del régimen jurídico de la Asociación es una de las grandes ventajas de este tipo de entidad, unida a su gran capacidad de acogida en cuanto a número y diversidad de socios se refiere. Esta figura ha sido muy utilizada con éxito en muchos casos de los Programas Leader y Proder aplicados para el desarrollo de las zonas rurales.

La suscripción de un Convenio para la actuación conjunta de diversos entes locales puede resultar interesante, siempre y cuando, cada parte asuma una determinada cuota de derechos y obligaciones, sin que para ello haya de crearse un nuevo ente dotado de personalidad jurídica. La figura del Convenio parece más aconsejable cuando se pretenda realizar actuaciones que exijan poca complejidad organizativa y con un horizonte temporal limitado. Por último, la de constituir una sociedad participada por varios entes locales es una nueva modalidad introducida en algunos territorios españoles, antes para que varios municipios creasen una sociedad tenían que pasar por el trámite previo de constituir una Mancomunidad que, a su vez, crease la sociedad. Esta posibilidad es poco utilizada en el desarrollo económico local, siendo más susceptible de ser empleada para la prestación de los servicios públicos municipales tradicionales.

Y la tercera etapa, la de la incertidumbre, se originó debido a la repercusión que tuvo la Crisis Financiera Internacional del 2008 en España y Europa⁷. Ésta vino definida por el drástico descenso del consumo, la producción y el empleo que conllevó un intenso incremento del desempleo, que en algunas regiones fueron muy preocupantes, como en el caso de Andalucía, esta situación hizo crecer los subsidios a la vez que cayeron los ingresos públicos. En este

Mercantiles, Fundaciones, Asociaciones, Consorcios, etc. Por el contrario, el inconveniente más fuerte que estas entidades poseen es la rigidez en cuanto al proceso de reclutamiento de socios, ya que estos no pueden ser otros sino los Ayuntamientos.

7 Krugman, Paul (2012): Acabad ya con la crisis. Crítica S.L. Barcelona, pp. 187-189.

orden de cosas, sus Gobiernos se colocaron en una delicada posición, no solo, por el rescate que tuvieron que realizar a sus entidades financieras (bancos y cajas de ahorro), garantizando sus depósitos y en algunos casos las deudas que contrajeron; sino también, por la subida de los tipos de interés de la deuda. Ambas cuestiones produjeron una fuerte presión a los presupuestos públicos, que incrementaron extraordinariamente sus déficits, todas estas circunstancias originaron una situación de incertidumbre.

Para tener una idea más aproximada del caso español, conviene exponer que cuando se inicia la recesión al principio de 2008, España procedía de una década de crecimiento económico ininterrumpido, la mayor que ha habido en la etapa democrática, basado en un modelo de desarrollo fundamentado en el turismo, la construcción y en las actividades inmobiliarias, durante la cual se obtuvo grandes logros económicos y sociales, de ahí, que el estallido de la burbuja inmobiliaria tuviera unas graves consecuencias tanto en la sociedad como en la economía, transformándose en un sentimiento de indignación colectiva.

¿Cuáles fueron las consecuencias de la Crisis Financiera en España? En el caso español, hay que reconocer que la crisis afectó a todas las regiones y territorios, aunque de forma muy diversa, en función a sus características sociales, económicas, medioambientales, dotación de sus infraestructuras y de la capacidad de sus administraciones públicas (centrales, regionales y locales) de cómo afrontar sus necesidades. Unas de las secuelas más importantes fueron que se agudizó la pobreza, indigencia y desigualdad social; además, los equilibrios alcanzados se diluyeron rápidamente con las alteraciones de los mercados. Esos desequilibrios se hicieron sentir especialmente en el ámbito local y se tradujeron en demandas que las administraciones locales debieron responder.

En línea con lo expuesto, los gobiernos locales españoles, igual que en otros muchos países, sufrieron los efectos negativos directos, consecuencia del cierre de empresas, del incremento del desempleo y de la pobreza, de las tensiones sociales, etc. A su vez, dispusieron de menores recursos, tanto por la menor recaudación, como por la disminución de las transferencias del gobierno central e intermedio, afectados por sus propias dificultades; y los municipios receptores de remesas provenientes de grupos emigrantes también resistieron un doble efecto: la reducción de los recursos de las remesas y la vuelta al municipio de muchos ciudadanos presionados para retornar. Debido a esta preocupante situación, muchas administraciones locales se plantearon qué acciones estratégicas se deberían incorporar a su gestión, de ahí que reflexionaran sobre los siguientes aspectos: la crisis como oportunidad, la necesidad de ser estratégico en la gestión, la perspectiva temporal que ha de tener las decisiones que se tomen y el papel que ha de jugar en la gestión la cooperación público-privada.

La crisis hubo que concebirla como una oportunidad para conseguir mejorar la gestión pública municipal, transformando la parte negativa que conlleva implícita toda crisis en positiva, de manera que proporcione legitimidad y fuerza política a los gobiernos locales para tomar decisiones importantes y positivas que quedaron aparcadas desde hace bastante tiempo, al-

gunas veces debido a la rutina y otras que por resistencias internas de las propias entidades no se habían llevado a cabo. Un ejemplo de lo que se expone fue el dejar de hacer políticas y servicios municipales que habían perdido con el tiempo su razón de ser.

Las decisiones sobre los recortes de las políticas y/o servicios municipales que se tendrían que llevar a cabo, decidir qué mantenemos y en qué condiciones, y cuáles nuevas se iban a crear, eran decisiones que se habrían de tomar con garantías institucionales, de manera que generaran las menores externalidades negativas posibles. Por ello, era imprescindible una hoja de ruta de carácter estratégico ya que sin ésta se podía perder las entidades locales en el proceso de toma de decisiones. De ahí, la necesidad de confeccionar un documento estratégico que contemple no solo un plan director que defina la misión, las líneas estratégicas y los objetivos más relevantes; sino también, un modelo de gestión de futuro dentro de un amplio abanico de posibles alternativas institucionales (externalización, fusión con otros ámbitos de gestión, descentralización, etc.).

Muchas políticas de desarrollo local tenían que contemplarse desde una perspectiva de medio y largo plazo, ya que sus resultados (empleos, creación de empresas, infraestructuras, etc.) exigen de un periodo de maduración amplio, que permita fraguar adecuadamente los frutos esperados. Uno de los obstáculos que podría dificultar dicha concepción temporal es el clientelismo político de las administraciones locales, pues entorpecería en cierto modo su planificación. Sin embargo, existen instituciones intermedias (fundaciones, patronatos, consorcios, asociaciones de desarrollo rural, etc.) de participación mixta (sectores público y privado) que podrían ejercer una labor importante en aras de la consecución de una estrategia consensuada y planificada en el territorio, ya que la formación de sus órganos políticos no dependería en su totalidad de una elección directa, lo que permitiría una concepción temporal de estas políticas de medio y largo alcance.

En la actualidad nos encontramos en un mundo dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector y a los ciudadanos tanto individuales como agrupados⁸. Se vive en un mundo competitivo a la vez que cooperativo, con densas redes organizativas que intercambian constantemente capacidades y conocimientos y que posibilitan economías de escala con el doble objetivo de alcanzar la complementariedad y obtener un rendimiento eficaz y eficiente. En esta línea argumental, no es de extrañar el que se observe las agrupaciones más diversas: administraciones y empresas privadas, administraciones y tercer sector, administraciones y colectivos de ciudadanos, empresas y tercer sector, empresas y tercer sector con ciudadanos, etc. Por tanto, los gobiernos locales han de contemplar en sus estrategias, la colaboración y cooperación público-privado tanto interna como externa a su territorio.

8 Márquez, J. A. (2018). Una exploración de la ciencia regional y el desarrollo local, en Márquez, J.A. y Borrell, R. (Coord.): Ciencia regional y Andalucía, a partir de la visión del geógrafo Gabriel Marco Cano García. Un homenaje a su vida y obra. Academia Andaluza de Ciencia Regional. Universidad de Sevilla, pp. 151-177

> Conclusiones

Durante el periodo analizado (1980-2013) se detecta una clara implicación de las administraciones locales en los procesos de desarrollo local que se llevaron a cabo en sus respectivos territorios, teniendo en muchos casos un papel determinante, que sin su apoyo no hubiera sido posible la puesta en marcha de planes estratégicos de desarrollo y el nacimiento de instrumentos tales como agencias de desarrollo local, viveros de empresas, proyectos de empleo-formación, etc.

Con el fin de valorar la eficacia, calidad y orientación que las intervenciones de las administraciones municipales ejercieron en la gestión en los procesos de desarrollo territorial (local y/o rural) que se llevaron a cabo en sus respectivos territorios, se han distinguido tres etapas durante el periodo analizado; una primera, de impulso y experimentación; una segunda, en la que se observa una gran expansión de los procesos de desarrollo a nivel local; y una tercera, de incertidumbre, debido a la repercusión que la crisis financiera internacional tuvo en la economía en general.

Las corporaciones municipales, con el objetivo de superar los obstáculos que tenían sus participaciones en los procesos de desarrollo territorial (local y/o rural), realizaron durante el periodo de estudio una doble estrategia organizativa. En primer lugar, la de constituir sus propios servicios de desarrollo local, para lo que utilizaban las diversas formas de gestión directa recogidas en su propio ordenamiento jurídico. Y, en segundo lugar, la de asociarse con otros entes (públicos y/o privados) con la finalidad de ejecutar más eficazmente su política de desarrollo local.

De la experiencia vivida se infiere que apostar por el desarrollo local, incluso en tiempo de crisis, es apostar por las economías flexibles que son las que mejor afrontan el temporal económico y financiero; las políticas de desarrollo local son instrumentos que inciden de forma positiva en la potenciación y flexibilidad de los tejidos y distritos empresariales locales, estructurados en base a medianas, pequeñas y microempresas, de manera que fortaleciendo su red han sido capaces de aguantar mejor las embestidas del temporal de la crisis del 2008, y no sucumbir ante las tempestades de ésta. De ahí, la necesidad de que los organismos económicos internacionales y las administraciones nacionales, regionales y locales contemplen en sus presupuestos, actuaciones y medidas una mayor profundización del valor social, económico y medioambiental de las políticas de desarrollo local.

> Bibliografía

ARGUELLES, AGUSTÍN DE (1811). Discurso Preliminar de presentación del Proyecto de Constitución a las Cortes de Cádiz en 1811. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Bicentenario de las Cortes de Cádiz. Cuadernos y Debates 213; discuprelicons1812.pdf (cepc.gob.es) Página 115. Consultado 14-12-2020.

- CÁCERES MORA, A. (2019). El papel de los viveros de empresas en la creación de nuevas empresas: El caso de Andalucía, en Márquez, J.A. y Llamas, J.L (Coord.): Hélices y Anclas para el Desarrollo Local. Universidad de Cartagena de Indias, Universidad de Huelva y Diputación de Huelva, pp. 41-54.
- MÁRQUEZ, JUAN A. (2018). Una exploración de la ciencia regional y el desarrollo local, en Márquez, J.A. y Borrell, R. (Coord.): Ciencia regional y Andalucía, a partir de la visión del geógrafo Gabriel Marco Cano García. Un homenaje a su vida y obra. Academia Andaluza de Ciencia Regional. Universidad de Sevilla, pp. 151-177.
- KRUGMAN, PAUL (2012). Acabad ya con la crisis. Crítica S.L. Barcelona. Págs. 187-189 Vázquez Barquero, A. (1993). Política Económica Local. Ediciones Pirámides S.A. Madrid.

04

> La planificación urbanística y
el desarrollo territorial

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

José Manuel Jurado Almonte // Alexey Martín López

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

04

> La planificación urbanística y el desarrollo territorial

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

José Manuel Jurado Almonte // Alexey Martín López

1 >Introducción

Con esta aportación se quiere resaltar y profundizar en las enormes posibilidades de la planificación territorial, aunque especialmente la de tipo urbanístico. Se recalcará que sus logros dependen del modelo territorial por el que se apueste, de la legislación y planificación las otras escalas territoriales, y de la capacidad, voluntad y buena gestión que se haga del urbanismo. Sin duda, es un elemento fundamental para el desarrollo local dado que cualquier iniciativa económica y productiva de un territorio se desarrolla sobre el elemento suelo, el cual es ordenado urbanísticamente.

El planeamiento territorial (entiéndase ordenación del territorio y planificación urbanística) es básico en los paradigmas de sostenibilidad ambiental actuales (Nueva Agenda Urbana y Objetivos del Desarrollo Sostenible) ya que da respuesta a los muchos problemas y retos que tienen planteados en la actualidad los territorios y las sociedades.

El tema es complejo y denso y da para escribir muchas páginas; no obstante, se ha querido reflexionar acerca de sólo unos pocos aspectos: en primer lugar, es ineludible una breve mención a la ordenación del territorio de la que depende la planificación urbanística. Ésta se convierte en el siguiente epígrafe. Le sigue una descripción del proceso de aprobación de un plan urbanístico y, finalmente, se dedicará una mayor atención a las posibilidades de desarrollo territorial que un plan podría contemplar.

Buena parte de reflexiones son válidas de forma genérica para distintos territorios, si bien el análisis de casos se centra en España y, particularmente, en la CCAA de Andalucía.

Por último, es necesario señalar que la ordenación del territorio, el urbanismo y el planeamiento estratégico han sido líneas temáticas del grupo de investigación Instituto de Desarrollo Local (IDL)¹ de la Universidad de Huelva.

2 >De la ordenación del territorio al plan urbanístico

En España, las competencias en materia de ordenación del territorio y planificación urbanística² (así como de desarrollo urbanístico en general) sufrieron una considerable transformación a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional español de 20 de marzo de 1997 (STC 61/97), que versó sobre la distribución de competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad en España. Según la citada STC 61/97, al amparo de los artículos 148.1.3 y 149.3 de la Constitución Española (CE), las competencias urbanísticas corresponden a las Comunidades Autónomas. Así, desde ese momento, se especificó que corresponde al Estado la regulación del ejercicio del derecho de propiedad en condiciones de igualdad ex artículo 149.1.1 de la CE. De ahí que el órgano legislativo estatal establezca las condiciones para el ejercicio de estos derechos a escala regional y local.

Mantiene el Estado un Real Decreto Legislativo 2/2008, renovado con el Real Decreto Legislativo 7/2015, de aprobación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Su objetivo final es garantizar unas condiciones homogéneas y equitativas en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Constituye un soporte jurídico básico de los instrumentos de planeamiento urbanístico, aunque la competencia en la materia recae en las comunidades autónomas de manera exclusiva, por lo que cada una de ellas tiene una legislación urbanística propia, si bien con muchas similitudes ya que parten de un acervo urbanístico y de unas afecciones legales muy similares

De esta manera, en el caso de Andalucía, con la aprobación del Estatuto de Autonomía (1981, renovado en 2007), esta comunidad autónoma incorpora las competencias en materia de planificación territorial. Cabe destacar la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), que establece dos instrumentos de ordenación integral: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTAS), al que se añadirá más tarde el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA) y los llamados Planes con Incidencia Territorial (PIOT).

Por debajo de estos instrumentos se encuentra el planeamiento urbanístico, que incluye el modelo territorial y las afecciones territoriales desarrolladas en esas escalas superi-

1 Página web: www.idl.es. Asimismo, en la bibliografía final de esta aportación se señalan algunas de las obras.

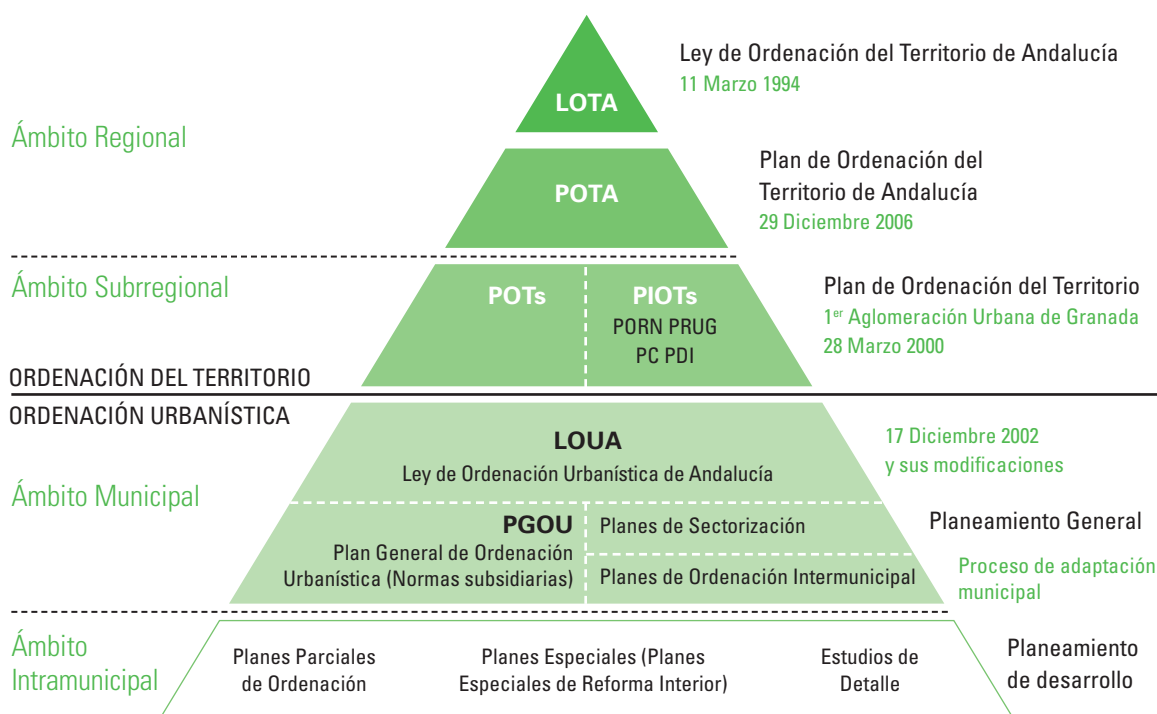
2 El planeamiento urbanístico es una ordenación territorial, pero a escala local/municipal; mientras que el concepto de OT queda más circunscrito a escalas territoriales subregionales, regionales e incluso estatales.

ores, y el promulgado por cada municipio, que debe ser coherente con las condiciones que se derivan de las escalas estatal y regional (Figura 1).

En cuanto a urbanismo destaca la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), la cual ha tenido diversas modificaciones en algunos de sus aspectos mediante la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo. Como principal instrumento de planeamiento urbanístico tenemos el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), que centrará nuestra atención.

FIGURA 1 Diagrama de la planificación territorial en Andalucía

Elaboración de Jurado, J.M. (2011)



3 >El plan urbanístico como síntesis de un modelo territorial

Las diferentes leyes del suelo y de ordenación urbanísticas del España y de las distintas Comunidades Autónomas definen la función pública de la planificación urbanística (o urbanismo) como un instrumento para el desarrollo planificado, ordenado y sostenible de la ciudad y su municipio y la participación de la sociedad en los beneficios y plusvalías generadas al permitir el cambio de usos del suelo, normalmente de rústico a urbanizable.

Estos planes recogen el modelo territorial, las más de las veces, de extensión municipal, por el que se quiere apostar. Compendian, asimismo, todas las afecciones legales y territoriales de la ordenación del territorio y de distintas planificaciones sectoriales y tanto procedente de la escala regional como estatal.

No es el único pero, el principal instrumento de planeamiento urbanístico es el *Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)*. Por tanto, el objetivo del PGOU es ordenar territorial y urbanísticamente todo el *municipio*. Organiza su planificación física de acuerdo al modelo territorial por el que se haya apostado y en razón a los procesos de ocupación y utilización del suelo, actual y previsible, a medio-largo plazo.

No sólo establecen la ordenación estructural del término municipal, sino también la ordenación pormenorizada que constituyen el resto de las determinaciones del Plan. Para el caso de Andalucía³, el conjunto de las determinaciones del Plan General deben definir, entre otras, las siguientes cuestiones: la *clasificación y calificación del suelo* y sus categorías; los Sistemas Generales y los Sistemas Locales, constituidos por los parques y jardines, las infraestructuras y servicios, y el resto de las dotaciones públicas; los usos, densidades y edificabilidades globales para los sectores y las parcelas; las reservas para viviendas protegidas; los ámbitos y elementos de interés por sus valores históricos, arquitectónicos, culturales, naturales y paisajísticos, etc.; y las previsiones de programación y gestión de la ordenación propuesta.

Clasifica los suelos, según los actuales usos y según las previsiones, objetivos y voluntad de los ayuntamientos, en *Urbano* (consolidado y/o no consolidado), en *Urbanizable* y en *No Urbanizable* (de especial protección por legislación específica o por otra planificación territorial, de carácter natural o rural). A su vez, a los dos primeros se le aplica una *calificación*, donde se determinan sus usos generales: residencial, turístico, industrial, terciario, dotacional, zonas verdes, etc.

El *Plan Urbanístico* también es un documento de gestión y control y tiene carácter normativo, dado que sus determinaciones (normas y planos) son de obligado cumplimiento. Constituye, pues, un instrumento importantísimo ya que concreta integralmente la planificación u ordenación física de un territorio municipal, no sólo de sus núcleos de población y sus cascos urbanos. Y es una planificación que ha de hacerse sobre la premisa de la participación de la ciudadanía.

4 >Sobre la aprobación del planeamiento urbanístico. La participación ciudadana

Aunque la *aprobación definitiva* depende de las Comunidades Autónomas y aparte de que deba ceñirse a normativas y afecciones territoriales superiores, el Plan Urbanístico es la

3 Art. 10.1. de la LOUA (2002)

plasmación de un modelo territorial particular y de una voluntad municipal. De igual manera, la Administración pública local debe velar por la correcta ejecución del mismo.

Normalmente, arranca el proceso administrativo cuando desde un equipo de gobierno municipal se considera la necesidad de redactar o revisar un plan urbanístico como consecuencia de variados factores: agotamiento del suelo urbanizable, falta de suelo dotacional, necesidad de nuevas infraestructuras, o bien por la no culminación de las proyecciones o programaciones urbanísticas y demográficas de un anterior plan.

Se establece entonces un arduo proceso técnico y político-administrativo (ver figura 2), que puede durar varios años, hasta conseguir la aprobación definitiva. Sólo desde entonces, el Plan adquiere rango jurídico, marcando la política urbanística de ese municipio, con todo lo que ello conlleva, durante no menos de una década de programación.

FIGURA 2

Fases administrativas y de participación ciudadana en el proceso de un Plan Urbanístico en Andalucía

Elaboración de Jurado, J.M. (2008)



Nota: Los informes sectoriales han de ser positivos y proceden de diversos organismos (autonómicos y estatales) con competencias legales en políticas sectoriales y de ordenación territorial. Han de respetar las diversas afecciones territoriales y las legislaciones urbanísticas sectoriales. En lo que refiere a la 3ª participación ciudadana, ésta se da en caso de que la aprobación provisional del Plan haya sufrido cambios sustanciales con respecto a la aprobación inicial.

La experiencia de estas dos últimas décadas en Andalucía desde la entrada en vigor de la LOUA (2002), la llegada de nuevas legislaciones y procedimientos ambientales⁴ y la generalización de internet y de páginas web han incentivado incluso una mayor participación pública en el planeamiento urbanístico, especialmente en la fase inicial.

Un ejemplo reciente lo tenemos en el planeamiento del *municipio de Huelva* y del que haremos una breve mención. Cuenta con un Plan aprobado en 1999, con antelación a la LOUA (2002), adaptándose a la misma en 2011. Como consecuencia del imposible cumplimiento de sus expectativas urbanísticas, pasadas ya más de dos décadas, su equipo de gobierno y corporación municipal deciden apostar en 2020 por un nuevo PGOU más acorde a un municipio cuyas expectativas urbanísticas y demográficas ya no son las de antes cuando se apostaba por el crecimiento de nuevos suelos urbanizables.

De esta manera, encargan a un equipo técnico la coordinación de una primera etapa de participación ciudadana y exploración participativa. Todo ello en el marco de una página web (www.nuevopgouhuelva.es/), como principal herramienta de trabajo, aunque no única, para conocer la sensibilidad de la ciudadanía con respecto a su ciudad.

De la lectura de la misma se desprende las siguientes fases hasta la aprobación del *Avance del PGOU* para el caso concreto de este futuro plan:

La **1ª fase** es la de *Planificación de la participación ciudadana*, seguida de una segunda que es la *Exploración participativa*. Lo siguiente será abordar la *Información y el diagnóstico* (fase 3), para culminar en el *Borrador del Plan: Avance de la Revisión del PGOU* (fase 4). En la fase 5 se tratará la *Información Pública del Borrador del Plan de cara a la obtención de sugerencias, alternativas y alegaciones*; y, finalmente, la fase 6 dará lugar al *Documento de Alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica y sus repercusiones*.

Posteriormente, vendrá la *Aprobación Inicial del PGOU* en la que se requerirá de una *segunda participación ciudadana* a lo que se unen los *Informes iniciales y positivos* de los distintos organismos de la administración pública con competencias en ese territorio objeto de planificación. Culminado lo anterior, llega la *Aprobación provisional*, que también depende del Ayuntamiento, pero que han de contar con los informes definitivos de otras administraciones. Finalmente, su aprobación definitiva es competencia autonómica, entrando en vigor desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), en el caso de Andalucía.

4 Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, para establecer una regulación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Salvando este ejemplo del municipio de Huelva, de todo este dilatado proceso de tramitación de un plan habría que destacar varios agentes:

El *equipo de gobierno municipal*, quien ha de llevar la iniciativa, pero que ha de implicar también a toda la *corporación*. En no pocas veces, este proceso administrativo va más allá de una legislatura, con cambios de alcaldes y partidos gobernantes. Por tanto, obtener el visto bueno de todos los concejales y representantes, y desde un principio, es básico para el normal desarrollo del proceso administrativo de aprobación de un plan.

También lo es el *equipo técnico* que encara el diseño del plan. Desde el inicio, coordina el sentir de la ciudadanía e, igualmente, ha de recoger las ideas de los gobernantes y, lógicamente, dialogar y convencerles acerca de la idoneidad de sus apuestas técnicas y urbanísticas. Y todo ello cumpliendo con la multitud de afecciones legislativas y normativas. Suelen ser equipos pluridisciplinarios en el que trabajan técnicos diversos para la confección de las distintas fases del planeamiento. También en no pocas veces se necesita la realización, en paralelo, de otros documentos técnicos: bienes culturales, tráfico y movilidad, infraestructuras eléctricas y energéticas, etc.

Las otras *administraciones públicas*, principalmente regionales (a través de sus comisiones provinciales de urbanismo), que han de velar por el cumplimiento de las afecciones territoriales. Entre las que tienen un mayor protagonismo están las que se refieren a la temática de medio ambiente (espacios protegidos y aguas) y de cultura.

La propia *ciudadanía*, al margen de sus representantes políticos, a través de asociaciones sociales y empresariales o bien de forma particular. Cualquier voz puede escribir una sugerencia o alegación a un plan, bien desde sus inicios o bien durante la tramitación. Pueden considerarse o no, pero todas ellas deben ser contestadas y con los argumentos pertinentes. Predominantemente esta participación procede del municipio, si bien pueden intervenir otros diversos agentes sociales, económicos e institucionales.

Por tanto, no es baladí considerar el plan urbanístico un documento de participación pública y democrática que se mueve entre lo que se quiere y lo que se puede hacer en un territorio municipal. Un documento que, si bien difícilmente puede contentar a todos y cada uno de los ciudadanos y agentes económicos, se suele aprobar finalmente con un amplio consenso político y social.

La consagración o culminación de ese modelo territorial plasmado en el plan va a depender de muchas circunstancias, pero desde su aprobación definitiva, incluso casi desde su

fase de Avance, toda la ciudadanía sabe qué se puede hacer, dónde y de qué manera. Es por ello que creemos que el urbanismo se convierte en uno de los más preciados instrumentos de desarrollo local con múltiples posibilidades de beneficios para la comunidad.

Desde luego, al tratar de utilizar el planeamiento como herramienta de desarrollo no se pueden perder dos cosas de vista. La primera es que las estrategias de desarrollo local buscan estimular el aprovechamiento de los recursos endógenos, de ahí que éstas deben ser coherentes con las potencialidades del territorio y, en muchas ocasiones, no son trasvasables de un lugar a otro. La segunda cuestión es que debe existir una correlación entre las disposiciones del plan urbanístico y los objetivos que se tracen (preferiblemente a través de la *planificación estratégica*) para conseguir el desarrollo del municipio.

Por tales razones, como señalan Martín López y Jurado Almonte (2018: 69 y ss.) es importante reforzar el análisis del territorio y prever que las cantidades de suelo y su localización faciliten la coherencia entre las determinaciones del planeamiento y la estrategia de desarrollo municipal. Esto permitiría una mayor racionalidad en la toma de decisiones, así como propiciar sinergias y optimizar la utilización de los recursos locales y desarrollar estrategias cooperadas entre los agentes políticos, económicos y sociales locales (sin que sea necesario excluir agentes o inversores foráneos). Esto sería posible a través una clasificación y calificación del suelo en función de la estrategia de desarrollo prevista. De este modo, habría un objetivo específico en la determinación de los usos del suelo y su conexión con los ejes de actuación convenidos a partir un análisis, por ejemplo, de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del municipio.

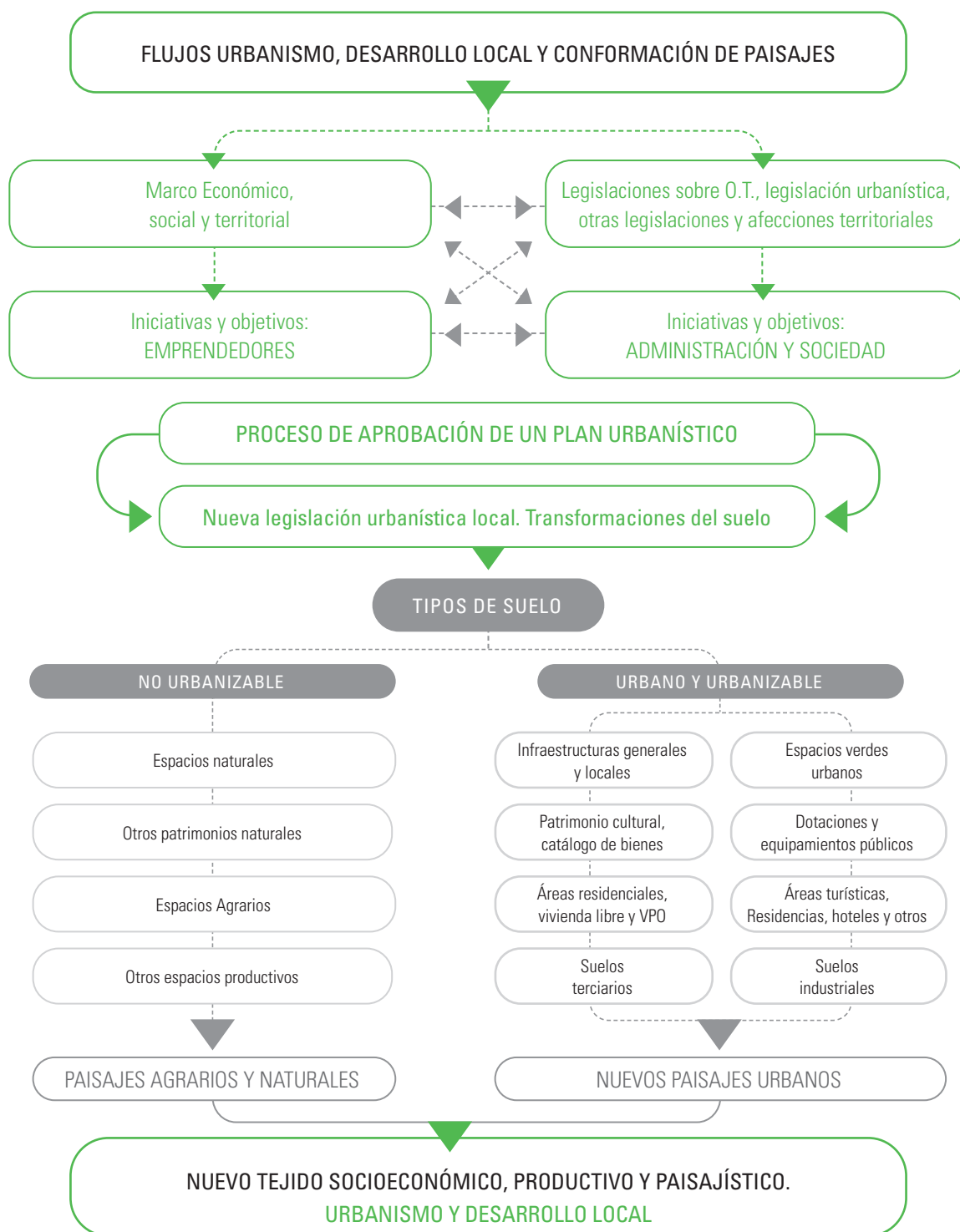
5 >Las múltiples posibilidades de la planificación urbanística para el desarrollo territorial

En un Plan urbanístico se compendia un conjunto de decisiones político-técnicas, en línea con la legislación existente y en un marco de participación ciudadana, que forja una ciudad y su espacio municipal, que influyen en la economía local, en el bienestar social, en la calidad de vida, en el medio ambiente urbano, etc.

Sobre el urbanismo descansan las políticas de incentivación económica locales (desarrollos industriales, terciarios y turísticos), las actuaciones en infraestructuras y equipamientos y la hacienda municipal, y está íntimamente imbricado con las políticas de cohesión y bienestar social, la promoción de viviendas libres y públicas, el patrimonio cultural y el medio ambiente. Por tanto, desde la entrada de un plan urbanístico se está influyendo sobre el tejido productivo y los paisajes urbanos y rústicos de un territorio (Figura 3). Existe, sin duda, una íntima asociación entre *Ordenación del Territorio/Urbanismo* y *Economía/Desarrollo Local* y que, a continuación, desarrollaremos.

FIGURA 3 Diagrama de relaciones: urbanismo, desarrollo local y paisajes urbanos

Elaboración de Jurado, J.M. (2008)



>> Urbanismo, suelos industriales y terciarios e incentivación pública

Todo tejido productivo se asienta físicamente sobre un suelo que se ordena urbanísticamente y al que se ha de dotarse de diversas infraestructuras y servicios. Pero, asimismo, el urbanismo tiene repercusiones en el desarrollo local o endógeno, ya que sirve para impulsar polígonos industriales, crear parques empresariales y tecnológicos, rehabilitar vetustos conjuntos industriales o en modificar áreas comerciales en declive en renovados centros comerciales abiertos.

Mediante la clasificación del suelo se pueden obtener nuevos espacios para uso industrial y se facilitan las infraestructuras y equipamientos para la atracción de empresas. Asimismo, el Plan urbanístico ordena la localización de esos suelos industriales, los coeficientes de edificabilidad⁵, las tipologías de las naves, la trama urbana de los polígonos industriales, los servicios urbanos, etc. De forma similar pasa con los llamados *suelos terciarios o comerciales*. A veces, el planeamiento de desarrollo (principalmente, los planes parciales) los diferencian netamente y son excluyentes los usos industriales y terciarios; y en otras, pueden ser normativamente complementarios (con distinta proporción).

Pero de la mano del urbanismo se puede obtener el *10% de aprovechamiento medio urbanístico* (libre de cargas a la hora de hacer la urbanización y que contempla, por ejemplo, la LOUA) de cualquier plan (de iniciativa privada) y que pasa al *Patrimonio municipal de suelos*. Con ese suelo edificable, ya terciario o ya industrial, los responsables municipales tienen amplias oportunidades. Pueden bien venderlo y obtener unos ingresos de capital o bien apostar por el desarrollo local (ayudándose de otros instrumentos y fondos públicos) a través de la creación de escuelas talleres, escuelas de empresas, cooperativas y cesiones temporales de parcelas e incluso edificaciones a empresas. Con éstas u otras iniciativas imaginativas se ayuda a mejorar el tejido productivo y especialmente a iniciativas de jóvenes empresarios.

Asimismo, los Ayuntamientos también pueden convertirse en promotor único o principal de suelos jurídicamente urbanizables si originariamente también eran de su propiedad o bien de los que obtienen como consecuencia de su conversión en urbanizables. En estos casos, existen diversas fórmulas legales y de gestión para que un Ayuntamiento consiga el objetivo, en primer lugar, de urbanizar y, en segundo lugar, de fortalecer el suelo industrial y el tejido empresarial. Un ejemplo son las empresas municipales de suelo de vivienda⁶.

Por otra parte, la legislación urbanística (nos referimos en este caso a la de Andalucía, -LOUA, 2002-) permite que se localicen empresas en suelos no urbanizables, manteniendo éstos su naturaleza jurídica de rústicos, y ello a través de los denominados "*Proyectos de*

5 La edificabilidad es un parámetro objetivo que expresa la superficie edificable asignada por el planeamiento a cada parcela urbanizable o urbana.

6 Un ejemplo de ello es la AVS Andalucía (<http://www.avsandalucia.com/avsandalucia/>), la cual está asociada a la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo <https://gestorespublicos.org/socios>

Actuación de Interés Público”, y para cuya aprobación definitiva también se requieren Informes preceptivos y positivos por parte de la administración urbanística regional. Se trata de localizaciones muy específicas para actuaciones industriales, terciarias o agropecuarias. Se dan sólo en contadas ocasiones y circunstancias, con una duración temporal limitada, aunque renovable y sin cambiar la condición jurídica del suelo. En cualquier caso, se convierten en otra herramienta urbanística importante que tienen los ayuntamientos para propiciar que en sus municipios se asienten interesantes y, con frecuencia, grandes empresas, ya endógenas o exógenas, pero que generan empleo y repercuten sobre la economía local y en la hacienda municipal, ya que también están sujetas a una prestación pública compensatoria: el 10% del valor del suelo rústico y de toda la inversión en los nuevos edificios y en la urbanización.

>> Urbanismo, vivienda y turismo

Una de las cuestiones principales en cualquier plan urbanístico es la *vivienda*. En razón a las proyecciones y características demográficas, como también de la estructura económica del municipio, se puede apostar por un aumento de suelos urbanizables para uso residenciales o por el desarrollo de áreas no consolidadas con vistas también a esa función. A este parque residencial se unen las de tipo secundaria proveniente de posibles desarrollos turísticos.

De esta manera, los planes urbanísticos pueden clasificar nuevos suelos residenciales, bien convencionales o bien turísticos. Unos suelos que, independientemente de la naturaleza del promotor (generalmente privado), han de urbanizarse y contener determinadas infraestructuras y unas reservas o suelos dotacionales, antes de darse licencias de obras para edificar, en este caso, viviendas (y en otros casos, construcciones industriales o terciarias). De igual manera, pasa con el suelo para uso hotelero que entra igualmente en los cálculos de edificabilidad de un plan parcial y cuyo porcentaje con respecto al residencial-turístico está sujeto a planes de ordenación territorial superior (el POTA en el caso de Andalucía) para suelos turísticos litorales.

Volviendo a la vivienda, el plan urbanístico, en base a la legislación existente, establece los porcentajes mínimos de viviendas de protección oficial⁷ en cada sector urbanizable. Con posterioridad, el Plan Parcial pormenorizará su localización, así como otros aspectos de la urbanización y la edificación (alturas, volúmenes, edificabilidad, etc.). También el plan urbanístico puede apostar por reagrupar los distintos tipos de viviendas entre los diferentes sectores o planes parciales.

7 En el caso de Andalucía, según la Ley 13/2005 de Medidas para la Vivienda protegida y Suelo, es un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial.

Igualmente que para otros tipos de suelos urbanizables, los ayuntamientos acaparan en propiedad el 10% del aprovechamiento medio o suelo lucrativo⁸, tanto de la edificabilidad para construir viviendas protegidas como para las llamadas viviendas libres. En este sentido, la posición varía entre ayuntamientos que pueden optar por obtener todo el aprovechamiento medio en suelos para futuras viviendas públicas u obtener también edificabilidad de las viviendas libres⁹.

En cualquier caso, con este *Patrimonio Público de Suelo* que obtiene de la transformación urbanística, los ayuntamientos, a través de las referidas *Empresas municipales de suelos y vivienda* (convertidas en promotoras y gestoras), pueden hacer viviendas protegidas, con sus propios recursos o con recursos financieros convencionales, o bien vender el suelo y/o la edificabilidad mediante concurso público a empresas promotoras muy especializadas, pero siempre con la finalidad de construir *viviendas* (protegidas o libres según la naturaleza de las parcelas o suelo). Por otra parte, estas nuevas empresas municipales, suelen trabajar también en programas de rehabilitación de viviendas y mejora de espacios urbanos, bien con recursos financieros propios fruto de su patrimonio de suelo o bien con recursos procedentes de otras administraciones; e, igualmente, de forma particular o participada en la gestión con la empresa privada.

La edificación residencial y turística resultante es, pues, reflejo del urbanismo que se practique y se apueste. Forzado por nuevas legislaciones y normativas¹⁰, pero también por las propias iniciativas privadas y públicas, cada vez más se apuestan por diseños arquitectónicos y materiales que contribuyen a un ahorro energético, a una protección contra el ruido y a una mejor habitabilidad de edificios y espacios públicos, con lo que se gana en calidad y sostenibilidad urbana.

>> Urbanismo, suelos dotacionales, equipamientos públicos e infraestructuras

Tanto los suelos residenciales como los industriales y terciarios necesitan infraestructuras y equipamientos que pueden venir también de la mano de la planificación y gestión urbanística. De esta manera, en la ordenación de cualquier *Planeamiento de Desarrollo (Planes Parciales y Proyectos de Urbanización)*, el Ayuntamiento se reserva también por ley, además del referido 10% de suelo “lucrativo”, los llamados *suelos dotacionales* cuyas superficies, proporción y localización vienen dados por el planeamiento urbanístico general. Estos sirven

8 Urbanizado y listo para construir, pero sin incluir los mencionados suelos dotacionales.

9 Las viviendas libres tienen un coeficiente mayor del Aprovechamiento Medio total de un Plan Parcial que, por ejemplo, las públicas. A su vez, las viviendas aisladas tienen más aprovechamiento que las de en altura.

10 Entre éstas, destaca el Código Técnico de la Edificación, en vigor desde marzo de 2006.

para la construcción posterior de *equipamientos* docentes, deportivos, culturales, sociales, etc., cuyos presupuestos para la edificación posterior de los mismos pueden provenir del propio ayuntamiento, cofinanciado con otras administraciones o mediante otro tipo de fórmulas de gestión administrativa (convenios) con empresas privadas. Por tanto, sin la materia prima “suelo”, en este caso, dotacional, ya urbanizado y libre de cargas urbanísticas (o costes de urbanización), resultado de la gestión urbanística, difícilmente se pueden conseguir distintos objetivos o metas conducentes a mejorar servicios y equipamientos públicos. Asimismo, habría que incluir también como suelos dotacionales los *espacios verdes y jardines urbanos* cuya cesión a los ayuntamientos ya vienen con esos trabajos e inversión.

Igualmente, en el plan urbanístico (PGOU) se planifican las *infraestructuras* necesarias (*Sistemas Generales y Locales*) del municipio, independientemente de la clasificación de suelos y quién las vaya a sufragar. De alguna manera, desde el plan, ayudado también por posteriores *Ordenanzas Urbanísticas* o municipales, se ponen las bases (disponibilidad de suelos, financiación y programación) de cómo van a ser las infraestructuras viarias (carreteras, calles y caminos rurales), energéticas, telecomunicaciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, movilidad y accesibilidad del tráfico rodado, recogida y tratamiento de residuos sólidos y otros diversos servicios urbanos (iluminación pública, limpieza, señalización, mobiliario urbano, etc.).

Además de estas infraestructuras, llamémoslas convencionales, en algunos planes urbanísticos, sobre todo de ciudades grandes o medianas, aparecen ambiciosos desafíos de infraestructuras como el tren de alta velocidad, un nuevo aeropuerto, una ampliación de las áreas portuarias, la creación de un Centro o Área Logística de Transportes, etc., que sobresalen por su envergadura y cuya financiación suele escapar de un ayuntamiento. Se trata de infraestructuras que o bien aparecen ya en algunos *Planes de Infraestructuras regionales* o bien son ambicionadas por el municipio, con lo que una forma de justificarlas y conseguirlas en un futuro es que aparezcan inicialmente en sus planeamientos urbanísticos.

La existencia de buenos equipamientos e infraestructuras son condiciones ineludibles para un normal desarrollo económico y una aceptable calidad de vida urbana de sus ciudadanos. El plan urbanístico compendia las actuaciones más relevantes en estas materias a realizar en el periodo de vigencia del mismo. De alguna manera, es un inmejorable documento de programación que debe ser objeto de referencia anualmente (en los presupuestos municipales) y que debe estar por encima, como proyecto común, de los ciclos y vaivenes políticos locales.

>> Urbanismo y patrimonio natural y cultural

En los últimos años el urbanismo ha sido tildado por muchos como el principal causante de la degradación ambiental y los cambios paisajísticos. Estas opiniones no están exentas de

razón, dado que el crecimiento urbanístico entre finales del siglo XX y mediados del primer decenio ha sido muy intenso, especialmente en las áreas costeras y metropolitanas de España. Por entonces, hubo un *modelo económico* basado en el llamado *boom inmobiliario* en contextos económicos (importante peso del sector de la construcción en la economía) y sociales (especulación, economía sumergida y episodios de corrupción) que han generado planes urbanísticos sobredimensionados, escasamente sostenibles y muy despilfarradores con determinados valores y recursos naturales (energía, agua, suelos, paisajes, etc.). Creemos que esta realidad no es culpa del urbanismo en sí, sino más bien de los erróneos e insostenibles modelos territoriales por los que numerosos municipios apostaron¹¹. Y en este sentido, esos ejemplos han destacado más en los medios de comunicación que aquellos otros de arquitectura y de urbanismo más modélicos desde el punto de vista de la estética y la sostenibilidad ambiental, social y económica.

Es objetivo o palpable que los nuevos crecimientos demográficos y urbanísticos han de hacerse sobre la base una transformación de los usos del suelo que existían con anterioridad, las más de las veces, de tipo agrario. Esta premisa e impacto ambiental por la artificialización del suelo es inevitable para núcleos urbanos que crecen o que incluso nacen. No obstante, esta nueva gestión urbanística, a diferencia de las posibilidades que ofrecía el urbanismo de décadas atrás, ordena, con aciertos y también desaciertos, esos necesarios crecimientos y, además, la sociedad participa de los beneficios económicos directos que se generan por la clasificación y urbanización de los suelos, además de la propia participación en la tramitación de los planes.

Teniendo en cuenta el contexto de los grandes problemas ambientales globales, en adelante, más que nunca, Urbanismo y Medio Ambiente deben ser compatibles. El urbanismo puede y debe ayudar a hacer las ciudades más habitables, consumiendo menos recursos naturales y menos energía. Con la creciente y mayor sensibilidad ambiental, la obligatoriedad de nuevas normativas y la llegada y mejora de las tecnologías, cada vez son más frecuentes las apuestas por el reciclado de residuos de construcción y demolición (RSD), los paneles térmicos y solares, el aislamiento térmico y acústico, la eficiencia energética, los nuevos materiales, la arquitectura bioclimática, etc. Son avances que también pueden venir señalados e impuestos en el planeamiento urbanístico de cara a nuevas construcciones o a obras de acondicionamiento y transformación.

Además, el plan urbanístico incorpora medios, programaciones y financiación para llevar a cabo infraestructuras (abastecimiento y depuradoras de aguas, plantas de nuevas energías, tendidos eléctricos, recogida neumática de residuos sólidos urbanos, etc.) y normas medioambientales (ordenanzas de ruidos, de calidad ambiental, movilidad del tráfico, etc.), tan necesarios para el tejido económico y para el bienestar social.

¹¹ No obstante, se ha de señalar que buena parte de la responsabilidad de ese fenómeno está en la política de "liberalización del suelo" llevada a cabo en España a finales de la década de los 90 del pasado siglo y de los comienzos de la primera década del presente.

Los requisitos medioambientales son una componente obligada en la tramitación y aprobación de cualquier plan urbanístico. Un ejemplo es que un desajuste de unos pocos metros entre la planimetría de un plan y la que tenga la administración medioambiental sobre espacios protegidos o de otro tipo de afecciones puede conllevar la no aprobación de un informe preceptivo y, por tanto, retrasar la aprobación final.

Precisamente, este nuevo urbanismo preserva en sus planes los *espacios protegidos* recogidos por la planificación territorial y legislación específica de escala superior, más otros espacios del municipio que de forma particular el ayuntamiento y su plan quieran preservar porque lo consideren con un cierto valor natural o cultural. Como consecuencia de ello, es muy frecuente que el total de espacios con algún tipo de protección del plan urbanístico supere con creces al que contabilizan los espacios protegidos definidos como tales por otras planificaciones superiores. Además, incluso en la nueva planificación urbanística se están dando pasos significativos sobre la preservación de paisajes generalmente rústicos y agrarios.

De igual manera, pasa con el *patrimonio cultural*. El moderno urbanismo apuesta por la conservación y recuperación de cualquier elemento urbano, bien privado o público, que haya sido catalogado como *Bien de Interés Público* por administraciones superiores (Consejería y/o Ministerio de Cultura) o que, municipalmente, se considere con valor arquitectónico, histórico o cultural. De esta manera, es obligatorio para todo plan urbanístico contener un *Catálogo* de bienes patrimoniales a proteger, con una normativa específica que obliga a la preservación y/o rehabilitación integral o parcial (por ejemplo, el mantenimiento de fachadas) de muchos elementos tanto urbanos como rústicos que recuerden cultura, patrimonio e historia de ese municipio.

Por último, la misma gestión urbanística (con el patrimonio de suelos o mediante convenios urbanísticos) sirve también como fuente de financiación propia a la hora de encarar diversas actuaciones medioambientales y patrimoniales por parte de los ayuntamientos, al margen de cofinanciaciones externas. Ejemplos de ello son la construcción de áreas recreativas, recuperación de senderos y vías verdes, preservación de cercados, señalización de puntos de interés, rehabilitación de edificios rústicos aislados, etc. que forman parte del paisaje cultural rústico. A ello se une, cómo no, otras actuaciones en inmuebles públicos catalogados de los cascos históricos. Y todo ello ha de quedar consignado bien en la normativa o bien en la cartografía de un plan urbanístico.

>> Urbanismo, patrimonio de suelos y hacienda municipal

En los párrafos anteriores ya hemos hecho referencia a la obtención de suelos lucrativos, dotacionales e incluso edificaciones que pueden engrosar el patrimonio de suelos de

un ayuntamiento. De esta manera, cada vez más, las Administraciones públicas locales han sostenido progresivamente su hacienda municipal en el urbanismo y su gestión. Durante el referido *boom* inmobiliario de buena parte de España lo fue mediante las tasas y licencias de obras y de apertura y, sobre todo, por la enajenación de bienes patrimoniales adquiridos, especialmente de nuevos suelos urbanizables de tipo residencial, industrial o terciario. En la actualidad ya se ha esfumado en buena medida esa fiebre constructora, pero sus ayuntamientos siguen financiándose muy poderosamente del valor catastral de parcelas urbanas, construidas o no, de viviendas, locales comerciales y naves industriales.

Esta dependencia creciente de muchos municipios del urbanismo y sus ingresos directos se debe también al propósito de muchos ayuntamientos de querer encarar unas políticas sociales, culturales, formativas, de mantenimiento y otras muchas otras actuaciones muy por encima de sus posibilidades y con una financiación insuficiente proveniente de otras escalas de la Administración pública, por lo que se han nutrido principalmente, directa o indirectamente, de la gestión urbanística.

La crisis económica e inmobiliaria desde mediados de 2007 en España supuso un crack en esa dependencia de muchos ayuntamientos del recurso suelo y del urbanismo. Con el crecimiento se conseguían múltiples recursos y posibilidades, pero se necesitaba seguir creciendo para sufragar servicios y gastos públicos excesivos. Esta es una de las claves que explica parcialmente algunos desmedidos planes y crecimientos urbanísticos.

6 >Conclusiones

Documentos y estrategias de magnitud internacional como la *Nueva Agenda Urbana* y los *Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)*, ambos con el horizonte 2030, recalcan la importancia del urbanismo, y también de la ordenación del territorio, para conseguir oportunidades para el desarrollo y el bienestar de ciudades y cualquier otro territorio. No obstante, estas proclamas de sostenibilidad territorial no son nuevas, ya están presentes en legislaciones y normativas urbanísticas diversas a escala nacional (España) o autonómica (Andalucía), las cuales han experimentado un avance notable en las últimas décadas.

Por tanto, el urbanismo presenta un abanico de oportunidades cuyos resultados dependen de la fortaleza y del dinamismo del tejido social y empresarial, de los modelos territoriales por el que se haya apostado, del acierto en cuanto a las proyecciones, de la eficiente gestión por parte de sus principales responsables técnicos y políticos y del discurrir de los vaivenes de la economía y donde hay elementos poco predecibles que puedan dar al traste con cualquier expectativa y proyección (ha sido el caso de la enorme crisis originada por el COVID desde 2020).

Sin duda, el urbanismo es una herramienta fundamental que tienen los municipios para su desarrollo económico, social y ambiental y, perfectamente, puede y debe darse en un marco de *Urbanismo Sostenible*.

Ha habido unos modelos urbanísticos que han apostado por el crecimiento desenfrenado y por los intereses exógenos al territorio y que ha generado hondas dependencias de muchos ayuntamientos de esas dinámicas. Experiencias negativas de las que también se han de aprender.

El urbanismo abarca desde modelos expansivos a otros en los que se apuestan por un crecimiento cero. Es la sociedad civil y en un marco de democracia y participación ciudadana quien ha de apostar por lo más adecuado para el territorio, al margen de aciertos y factores que no siempre está en las manos de esa sociedad y sus dirigentes. Y ello no es una tarea fácil. Lo que sí es básico es que las previsiones de crecimiento urbanístico que recojan los planes deben estar plenamente justificadas (demografía), tener garantizados unos recursos esenciales (agua y energía) y que los nuevos suelos urbanizados resultantes tengan los pertinentes servicios y equipamientos públicos.

Ya hemos referido que el planeamiento urbanístico tiene una normativa y una cartografía a la vista de todos. Desde que se aprueba el Plan General se sabe qué se puede construir o urbanizar, dónde, de qué manera, cuáles son los aprovechamientos, las edificabilidades, los tipos de suelos y lo que se ha de preservarse y recuperarse del patrimonio natural y cultural.

La aprobación de un Plan urbanístico confiere una enorme responsabilidad y poder a la sociedad. Y es muy importante que su tramitación sea clara, abierta y participativa. Cuanta más implicación de la sociedad civil y de los agentes sociales y económicos haya, será mucho mejor.

Permite también el urbanismo una actividad económica directa (construcción y obra pública) e indirecta en otros muchos sectores económicos (industria y servicios). Conlleva la ordenación de los usos del suelo principalmente urbano, mejorar las infraestructuras y equipamientos, el medio ambiente y la protección de espacios y paisajes y elementos de relevancia natural y cultural. En definitiva, el buen y moderno urbanismo es un instrumento fundamental para conseguir ciudades y municipios potencialmente con más bienestar y sostenibilidad. Precisamente, es lo que se desea desde la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos del Milenio.

De la sabia y acertada plasmación de los objetivos de una planificación urbanística, del equilibrio del modelo territorial por el que se apueste, del racional aprovechamiento del suelo y, especialmente, de la capacidad y buen hacer de los mandatarios políticos van a depender mucho el tejido productivo y el medio ambiente urbano y la cohesión territorial y social. Es necesario un buen *urbanismo*, extensible también a una buena y acertada *ordenación del territorio*, que es, si cabe, más desconocida e infravalorada socialmente en general. Sirva, pues, esta aportación para dar a conocer algo más sobre la *planificación territorial* y su estrecha y enorme asociación con la economía, la sociedad y el territorio.

7 >Bibliografía y otras fuentes

JURADO ALMONTE, J.M. (2010): "Ordenación del territorio, urbanismo y desarrollo local en Andalucía", en ARAQUE, E., CUESTA, M^a. J. y MARTÍNEZ, P. (Coord.): *Política regional europea y su incidencia en España. Economía, sociedad y medio ambiente*. Actas del XXXIV Reunión de Estudios Regionales, Baeza, 27-29 de noviembre de 2008. Asociación Andaluza de Ciencia Regional, pp. 43-66.

JURADO ALMONTE, J.M. (2010): "El «vilipendiado» urbanismo: una visión desde la experiencia en la gestión pública", en Cuadernos geográficos, nº 47 (Monográfico "La Ordenación del territorio en Andalucía"), Universidad de Granada, pp. 275-295, <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/609>

JURADO ALMONTE, J.M. (Coord.) (2011): *Ordenación del Territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades*. Servicio de publicaciones, UNIA, Sevilla. <http://hdl.handle.net/10334/3638>

JURADO, J.M., y MARTÍN, A. (2016): "Planificación urbanística estratégica y regulación del mercado de suelo español. Una contribución al debate", en MÁRQUEZ, J.A. (Ed.): *Desarrollo sostenible, planificación territorial y geodiversidad*. IV Congreso Internacional de Desarrollo local, Universidad Nacional Mayor de Marcos, 9 al 11 de noviembre de 2016, Lima (Perú), pp. 740-751

MARTÍN, A. y JURADO, J.M. (2018): "La participación ciudadana en la planificación urbanística en Cuba", en RADU, *Revista Americana de Urbanismo*, núm. 0, Madrid, marzo, pp. 149-178. http://fadeu.uc.cl/images/noticias/2018/04.-_Abril/RADU_MARZO2018.pdf

MARTÍN, A., y JURADO, J.M. (2018): "La regulación del mercado de suelo español y una propuesta de solución: la apuesta por un urbanismo estratégico", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 321, Madrid, abril-mayo, págs. 45-93.

MARTÍN, A. y JURADO, J.M. (2018): "Planificación urbanística y gobernanza: una importante relación para el desarrollo urbano", en MÁRQUEZ, J.A. (Dir.): *Sistemas productivos locales con anclaje territorial*. Colección Collectánea, nº 217, Universidad de Huelva, pp. 81-88

MARTÍN, A. y JURADO, J.M. (2019): "Motivos para una alianza institucional: la relación entre planificación urbanística estratégica y gobernanza", en MÁRQUEZ, J.A. y LLAMAS, J.L. (Dir.): *Hélices y anclas para el desarrollo local*. Consorcio Universidades Huelva-Cartagena de Indias, pp. 1.037-1.049. <http://hdl.handle.net/10272/17416>

>Legislación consultada (por rango normativo y orden

Estatal

Constitución española (1978), BOE, nº 311 de 29 de diciembre. BOE-A-1978-31229

Ley del Suelo 8/2007, BOE nº 128, de 28 de mayo

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, BOE, nº 154, de 26 de junio.

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, BOE, nº 261, de 31 de octubre.

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, BOE, nº 74, de 28 de marzo.

Autonómica (Comunidad Autónoma de Andalucía)

LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOJA, nº 56 de 20 de marzo. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/56/1>

Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), BOJA, nº 8, de 22 de enero y BOE, nº 34, de 9 de febrero. Última modificación: 12 de marzo de 2020

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), BOJA, nº 154, de 31 de diciembre y BOE nº 12, de 14 de enero de 2003.

Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, BOJA nº 227, de 21 de noviembre.

Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, BOJA nº 98 del 24 de mayo.

Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, para establecer una regulación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico, BOJA, nº 143 de 20 de julio.

Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, BOJA 26 de 8 de febrero y BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, BOJA, nº 233, de 28 de noviembre; Última modificación: 27 de noviembre de 2014.

Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA, nº 23 de 25 de septiembre.

Decreto 206/2006 de 28 de noviembre, aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), BOJA de 29 de diciembre.

Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA, nº 27, de 7 de febrero. Última modificación: 20 de febrero de 2014.

Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, BOJA, nº 41 de 27 de febrero.

Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA, nº 66, de 7 de abril de 2010. Última modificación: 13 de julio de 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, BOJA, nº 19 de 30 de enero.

> Webs

Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (2020): Consulta de planes urbanísticos y territoriales de Andalucía. Disponible en: <https://ws132.juntadeandalucia.es/situadifusion/pages/search.jsf>

MARINERO PERAL, A. M^a (2020): *Código de urbanismo de Andalucía*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Versión online en: file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/BOE-060_Codigo_de_Urbanismo_de_Andalucia.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020): Sistema de Información Urbana, 2020. <https://www.mitma.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/sistema-de-informacion-urbana/sistema-de-informacion-urbana-siu> y <https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/>

05

> Recuperación y puesta en valor
de *la comarca que es contra el*
Río Tinto. Estrategia para el
desarrollo de Trigueros

Catedrático de Análisis Geográfico Regional

2020

Juan A. Márquez Domínguez

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

05

> Recuperación y puesta en valor
de *la comarca que es contra el*
Río Tinto. Estrategia para el
desarrollo de Trigueros

Catedrático de Análisis Geográfico Regional

2020

Juan A. Márquez Domínguez

1 >Introducción

A fuerza de conocer el mundo, volví a mis orígenes, al campo y a los sueños oníricos del jornalero: hacer su tierra un espacio fértil, como un maná para sus gentes. En este deambular, muchos proyectos se cruzaron en el camino, desde la Nueva Agricultura Onubense, hasta el Marco de la Fresa en la provincia de Huelva, pasando por Posibilidades de Tráfico Portuario de Naranjas y Fresas o Más Allá de la Competencia Agrícola Hispano-Marroquí¹. Todos estos trabajos fueron publicados. Hoy quisiera ofrecer una síntesis de un encargo singular. Se trata del desarrollo de un convenio-contrato sobre la “Nueva estrategia para Trigueros. Recuperación y puesta en valor de la Dehesa Boyal” del Grupo de Investigación Instituto de Desarrollo Local con el Ayuntamiento de Trigueros.

El trabajo está relacionado con el análisis de una dehesa de más de 400 hectáreas que fue arrendada por el municipio en octubre de 1964 por un período de 50 años. Antes de esta fecha, la dehesa contenía terrenos semi-baldíos, donde abundaba el palmito y otras plantas del Monte Mediterráneo. La intención del arrendatario fue ponerlos en valor desde una mentalidad productivista, como era la lógica de los tiempos, exenta de preocupaciones sociales o

1 Márquez, J.A.(1986). La nueva agricultura onubense. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla.
Márquez, J.A. y Palao, M. (2002). Posibilidades de tráfico de cítricos y fresas por el puerto de Huelva. Autoridad Portuaria Huelva
Márquez, J.A. (2008). The geographical setting of strawberry fields, en The strawberry crop at Huelva. Junta de Andalucía. Sevilla. Pp. 47-100
Márquez, J.A. (2015)–Dirección- Más allá de la competencia agrícola hispano-marroquí. La gestión colectiva de contratos en origen. Universidad de Huelva- Ministerio de Economía y Competitividad.

ambientales. Para ello realizó un auténtico proceso colonizador que extendió la frontera agraria, destocando y extendiendo los espacios de riego. En los primeros años, la explotación se observó como un precioso yacimiento de empleo, casi mitificado, por la cantidad de familias que trabajaron en él. Sin embargo, a finales de los años 1970 y principios de 1980, el perfil de la explotación empieza a cambiar y se hace de secano. Sin comprender el cambio, en la década de 1990 los trigueros obsevan la dehesa como “un latifundio”, sin uso social. Poco a poco, se va fraguando la idea que lo que fue del pueblo, debe ser del pueblo. Además, cuando se firmó el contrato de arrendamiento, la cuota anual que pagaba la Dehesa al municipio era interesante, pero el tiempo la fue empujando.

En febrero de 2013, el Ayuntamiento de Trigueros mantuvo varias reuniones con el Instituto de Desarrollo Local para que le asesorara y acompañara en la elaboración de un escenario futuro para la puesta en valor de la Dehesa. El día 07 de marzo de 2013 la corporación municipal decidió, en Pleno y por unanimidad, aprobar el proyecto “*Nueva estrategia para Trigueros. Recuperación y puesta en valor de la Dehesa Boyal*” para su ejecución según consta en el expediente. nº 2013/031/sgr.

2 >El contexto de las Dehesas Boyales

La dehesa es un término impreciso que ha ido cambiando de significado a lo largo del tiempo. Entre el año 900 y 1850 dehesa o defensa era un término jurídico que significaba coto, encontrándose documentación de dehesas de conejo, de venado... La mayor parte de documentación antigua relaciona la dehesa con “acotamiento de pastos” (Junta de Andalucía: 2006, 23)².

En su sentido etimológico, el término “dehesa” proviene del latín “defensa”, con significado de defendido, acotado. La primera aparición de la palabra “dehesa” en castellano es en el año 924, aunque en las leyes visigodas hay referencias al acotamiento de fincas, el *pratum defensum*.

La mayor parte de las dehesas boyales que han llegado al siglo XXI tienen su origen en la Edad Media y provienen de los repartos de tierra que se produjeron a favor de los municipios, ya sean como bienes de propios para atender las necesidades de las corporaciones municipales o comunales para socorrer a los vecinos, asegurándoles un espacio de pastoreo que, en multitud de ocasiones socorrían la subsistencia campesina con la caza, el carboneo, la recogida de frutos silvestres, el uso de madera como leña o para la construcción, siembras esporádicas etc.

2 Junta de Andalucía (2006): Dehesas de Andalucía. Caracterización, en www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/webtal En línea 20-10-2014

La funcionalidad primitiva de las dehesas boyales se puso en entredicho en el siglo XIX y muchas de ellas sufrieron el embate de la fiebre desamortizadora. En el siglo XX se fue perdiendo, de forma real, el sentido de las dehesas boyales ante la mecanización del campo y estabulación de la ganadería. Algunas sucumbieron a la fiebre especuladora de la construcción. Las menos han llegado hasta el siglo XXI, por la falta de alternativas o por el celo de algunas corporaciones que han visto en sus dehesas boyales una forma de cuidar el medioambiente, rescatar un pasado de íntima relación con el medio o poner en valor recursos ociosos, ya sea reactivando actividades tradicionales u ofreciendo un paisaje para el deporte, el turismo y disfrute de los vecinos.

Como base de buenas prácticas, en el estudio se analizó el destino de las dehesas boyales más interesantes de España y de ello resultó que:

- 10 han realizado proyectos de recualificación de usos
- 5 están en fase de redacción o pendientes de ejecución de un plan de uso.
- 6 mantienen exclusivamente los usos tradicionales de las dehesas.
- 6 incluyen en sus proyectos la recuperación de actividades tradicionales que se habían perdido.

En la declaración de los Planes, la mayor parte de las Dehesas pretenden mantener el paisaje, diversificando las actividades. Los proyectos se basan en actividades de turismo activo y educación ambiental, así como el aprovechamiento de la cercanía a otros recursos tales como restos arqueológicos y lugares de excepcional belleza. Casi todas compatibilizan los usos tradicionales con las nuevas actividades, aunque también hay ejemplos centrados exclusivamente en su revalorización agroganadera con el loteo de parcelas para uso de los vecinos, puesta en regadío, etc.

Como interesantes se pueden resaltar las experiencias de la Dehesa Boyal de Villamanrique, en la provincia de Sevilla; de la Dehesa Boyal de San Sebastián de los Reyes en la provincia de Madrid, de la Dehesa Boyal de Montehermoso, en la provincia de Cáceres, de la Dehesa Boyal de Los Yébenes, en la provincia de Toledo y de la Dehesa Boyal de Puertollano, en la provincia de Ciudad Real.

3 >La nueva estrategia para el desarrollo de Trigueros

Aunque durante siglos los habitantes de Trigueros han vivido de la agricultura, hoy muchos de ellos trabajan en el sector servicios, en la ciudad de Huelva. El término tiene 11.820 hectáreas que han fundamentado un rico sistema productivo agrario. La agricultura se

extiende por cerca de 4.500 hectáreas donde se dan muy bien la vid, el trigo y el olivo. Esta trilogía ha sido la clave del sustento de los pueblos mediterráneos durante miles de años. El resto del territorio soportaba actividades silvopastoriles y servían de complemento a las economías campesinas.

Límite Sur de la Dehesa Boyal. Marismas del Río Tinto

Foto: IDL



El término de Trigueros fue ocupado, de forma muy temprana, por un poblamiento disperso y de ello quedan interesantes restos arqueológicos. Desde la noche de los tiempos, el Dolmen de Soto, y otros restos de la ocupación romana y musulmana han llegado al siglo XXI. Pero la historia para el término de Trigueros comienza en 1342, cuando el rey Don Fernando IV concede a los moradores del Cortijo de Pedro Caro, núcleo antecesor de Trigueros, un privilegio para cerrar y acotar una dehesa de bueyes, en un contexto de despoblación a causa de las guerras por la conquista de Niebla. En general, las políticas de repoblación y poblamiento se impulsaron con privilegios a los moradores, sobre un modelo económico silvopastoril que imponían los cristianos que avanzaban en reconquista. La nueva estructura y conformación territorial fue muy lenta y el nacimiento de núcleos urbanos escasos. Donaciones de reyes y señores para favorecer y fortalecer los poblados fueron recogidas en documentos de Privilegios y Cartas de Fundación como en El Puerto de San Juan, hoy San Juan del Puerto, a la que se le dio una Carta Puebla en 1468... o la de San Bartolomé de la Torre, cuya carta Puebla data de 1589.

En el caso de Trigueros, el Privilegio para el uso y disfrute de la dehesa boyal, le llegó de una forma muy temprana en comparación con los de municipios del entorno, aunque en tiempo muy pausado, porque aunque la Conquista definitiva de Niebla la hizo Alfonso X en

1262, hay que esperar a 1309 para encontrar noticias de la Dehesa. Efectivamente, “Garcí Sánchez, Alcalde del Rey en Niebla y de todo su término y veedor de toda la tierra en fuerza de la partición y cargo dio a los vecinos y pobladores y herederos, *“una comarca de tierra que es contra Río Tinto de dehesas para sus bueyes”*. Este privilegio fue ratificado en 1342 por el rey Fernando IV al conceder a vecinos, pobladores y herederos que la puedan guardar, defender y amparar “de cualquier arado que viniere de otra parte alguna”

Desde finales del siglo XIX, muchas voces se alzaron considerando que la mayoría de las dehesas españolas eran espacios baldíos, sin apenas productividad. Las vicisitudes históricas de las dehesas de Trigueros, localizadas en la tierra cercana al río Tinto, son muy interesantes, pero exceden los objetivos de este trabajo.

A grandes rasgos, la dehesa Boyal de Abajo de Trigueros mantuvo su operatividad, hasta que en 1964, se concedió en arrendamiento, por un período de 50 años al murciano Don Esteban Cano Jerez, quién la traspasó a la empresa Campo Onuba.

Al cumplirse el plazo de arrendamiento, en octubre de 2014, se recuperó la Dehesa Boyal, en un contexto de profunda crisis económica, que observa la explotación de Campo Onuba desde:

Un pasado reciente, añorado, de cultivos hortofrutícolas y generación de empleo y

Un presente, denostado, donde cultivos industriales y cereales, mecanizados, apenas dan trabajo.

El arrendamiento de la “Comarca de Tierra que es contra el río Tinto” supuso una de las transformaciones territoriales más intensa de su historia, por el uso de sus recursos y probablemente también por su agotamiento. Al mismo tiempo “la comarca” sufrió varias amputaciones que le hicieron perder su unidad, presentando una estructura de “islas”. En su contexto amplio la Dehesa Boyal se presenta como una extensión compleja de más de 424 hectáreas, cuyas tierras están distribuidas entre 8 polígonos y por 36 parcelas.

Los aprovechamientos actuales son diversos, pero cada vez se están acercando más al monocultivo de trigo, cebada o girasol, apareciendo un amplio espacio abandonado por su escasa rentabilidad –eucaliptos, erial, improductivo y pastos-. En realidad, queda muy lejos el antiguo vergel de una hortofruticultura, apoyada en el riego.

En este contexto, la corporación municipal, con una especial sensibilidad para combatir el desempleo e impulsar el desarrollo sostenible quiso poner en marcha un proyecto-plan que le permita una nueva estrategia para Trigueros, recuperando y poniendo en valor la Dehesa Boyal.

Con objeto de concretizar el proyecto, la entonces alcaldesa de Trigueros, Victoria Caro se puso en contacto con el Instituto de Desarrollo Local, Grupo de Investigación de la Universidad de Huelva, proponiéndole un asesoramiento para el estudio y puesta en valor de la De-

hesa Boyal. La firma de un Convenio Marco y otro Específico con el Rector de la Universidad de Huelva, permitieron firmar un Contrato de Investigación al amparo de lo establecido en los artículos 68 y 83 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades y Normas Reglamentarias de la Universidad de Huelva sobre Contratos y Convenios. A partir de aquí, con diversas reuniones, expediciones de campo y consultas, el Instituto de Desarrollo Local comenzó el trabajo, en el cual colaboraron recopilando información Carlos Barranco, Eva Moreno, Gregorio de Frutos y Patricia Chapela, pero especialmente Francisco Pazos, que con su dominio de los Sistemas de Información Geográfica, elaboró la cartografía.

Salvados los trámites burocráticos, el Instituto de Desarrollo Local mantuvo relaciones estrechas de trabajo con el Ayuntamiento de Trigueros, especialmente con el Concejal de Medioambiente Gonzalo y la Alcaldesa Victoria, a los que les quiero manifestar mi gratitud por el exquisito trato y disponibilidad que tuvieron en cada momento.

4 > La comarca que es contra el Río Tinto

Cuando en 1309 los repartimientos de tierras otorgaron a lo que sería Trigueros, “una comarca de tierra que es contra Río Tinto” le ofrecieron un territorio comunal, de propiedad concejil, formado por campos de Dehesas, que conservaron su condición jurídica hasta 1964

El intento histórico de fortalecer el poblamiento le otorgó a Trigueros, como a tantos otros municipios de España, dehesas boyales, un terreno comunal, donde los vecinos aprovechaban el pasto, la leña, setas, bellotas, la caza... Efectivamente, Trigueros, en los repartimientos de 1309 recibió una Dehesa Boyal, delimitada por Garci Sánchez, “alcalde del rey y partidador de los heredamientos vagados de Niebla y todo su término” (Ladero, M.A., 1992; 34).

*“Sepan cuantos esta carta vieren como yo Don Fernando IV, por la gracia de Dios rey de Castilla, de León, de Toledo, de Galicia, de Sevilla, de Córdoba, de Murcia, de Jaén, del Algarve y Señor de Molina: vi una carta que me enviaron mostrar los vecinos y pobladores del Cortijo que dicen de Pedro Caro, que es en término de Niebla fecha en esta guisa: Sepan cuantos esta carta vieran como yo Garci Sánchez, Alcalde del Rey en Niebla y de todo su término y vee-dor de toda la tierra en fuerza de la partición y cargo que dé a los vecinos y pobladores y a los otros que son herederos, en el dicho cortijo de Pedro Caro que es dicho en el padrón quien es del término sobredicho, **dehesas para sus bueyes una comarca de tierra que es contra Río Tinto**: así como toma desde Río Tinto y atraviesa el término de Huelva y viene por las Cabezuelas Rubias a una laguna en que están unos guardaperos; y va por una carrera a la aceña de*

*Don Gómez: y atraviesa la Jara, y allega a una atalaya que está entre medias del Salmero y Bodonal y llega al camino que va de Niebla a Gibraleón, de entre una laguna que es en la heredad de Pedro López y como va este camino para el cortijo de Pedro Caro. sobredicho allega al término de Huelva y forma por los mojones del término de Huelva hasta el río Tinto e que pastan con ellos los bueyes que labran en el Bodonal y en el Salmero, que son heredados en esta comarca y en esta pertenencia. E esta dehesa les de que **la puedan guardar y defender a amparar de cualquier arado que vinieren de otra parte alguna**, que sea así como el rey manda e para que puedan levar ende la pena así como es puesta y ordenada por todas las tierras de dehesas de bueyes a cualquier que la quebrantare , e para que la ellos hayan firme y segura diles esta carta sellada con el mío sello de cera colgado . Fecha la carta con veinte día de abril era de mil tresciento e quarente e dos años”... (AMT. Legajo 50)*

En realidad, como la inmensa mayoría de dehesas boyales, la de Trigueros procede de un bosque claro de encinas y acebuches con estrato inferior de pastizal y matorral, donde la actividad humana ha sido intensa.

En los últimos cincuenta años, la Dehesa Boyal ha experimentado intensos cambios territoriales por el agotamiento de sus recursos. Paralelamente la Dehesa sufrió varias amputaciones y modificaciones, que le han hecho perder su unidad territorial y ha aumentado su complejidad y vulnerabilidad.

A principios de los años 60, bajo una óptica de espacio baldío y sin apenas productividad, se concedió en arrendamiento la Dehesa Boyal, por un período de 50 años, a Don Esteban Cano Jerez y luego a la empresa Campo Onuba.

Efectivamente desde 1964, la Dehesa Boyal de Trigueros ha experimentado 4 cambios principales:

1. **El uso agrosilvopastoril ha retrocedido en favor del cereal** en la parte central (contacto con la A-49, El Rincón, Los Palmares y Pozo Felipe).
2. **Las quercíneas han desaparecido en favor del eucalipto** (Vega de Zarzalejo y Dehesa Boyal), con un aprovechamiento residual.
3. **El entorno también se ha simplificado a favor del cereal**. Se ha multiplicado la existencia de huertos y usos urbanos y de servicios.
4. **La marisma ha retrocedido**, así como el bosque de ribera en el tramo bajo de los arroyos.

La aparición o ampliación de numerosas infraestructuras, cesiones y desafecciones de suelo para diversos usos, explica la actual morfología en archipiélago de la Dehesa Boyal.

Para conocer su extensión se ha tenido en cuenta los valores del Catastro de Rústica del Ministerio de Hacienda por un lado y por otro, la planimetría y la ortofoto de 2010, tratadas con Sistemas de Información Geográfica. Entre ellas existe escasa diferencia: 426 según el Catastro y 424 según mediciones con Sig.

> Metros cuadrados actuales de la Dehesa Boyal de Trigueros

FINCA/PAGO	Polígonos	Parcelas	Catastro	% Cat.	Real Sig (1)	%Sig	Aprov.
1 - Dehesa Boyal	30,31,41 y 42	13	2.072.933	48,56	2.116.084	49,85	Forestal
2 - Los Palmares	43	2	607.320	14,23	605.064	14,25	Secano
3 - El Rincón	32	4	606.900	14,22	605.457	14,26	Secano
4 - Pozo Felipe	33	6	309.403	7,25	218.565	5,15	Secano
5 - Vega de Zarzalejo	33, 34	11	672.522	15,75	699.461	16,48	Marisma
TOTAL	-	36	4.269.078	100,00	4.244.631	100,00	-

Fuente: Catastro del Municipio de Trigueros y Sistema de información Geográfica

Las leves pérdidas de tierra se han concentrado en Los Palmares, donde la diferencia entre una y otra fuente es de más de 2 hectáreas, en el Rincón con cerca de una y en Pozo Felipe con poco más de ocho hectáreas. Es evidente que las pérdidas se han producido en los espacios “con mayores aptitudes agrarias”, mientras que el exceso de cabida entre las mediciones del Catastro y el Sistema de Información Geográfica se da en zonas agrícolamente más marginales de vocación forestal como en “Dehesa Boyal” con 4 hectáreas y de naturaleza marismeña como Vega de Zarzalejo, donde se han contabilizado hasta 27.

Comoquiera que las diferencias prácticamente se compensan, puede considerarse que el Sig ofrece mayor fiabilidad, y que “La Dehesa Boyal de Bajo” se extiende por 424 hectáreas, por los parajes Dehesa Boyal, El Rincón, Los Palmares, Pozo Felipe y Vega de Zarzalejo, abarcando tres grandes unidades ambientales: Forestal, agraria y marismas. Esta porción sig-

nifica cerca del 4% del término municipal, pero su posición estratégica en relación a infraestructuras de comunicación y al río Tinto, le confiere una importancia mucho mayor de lo que significa su extensión.

Esta Dehesa, fue en su origen más extensa y de ella se han amputado el espacio del ferrocarril, la Autopista A49, la Granja Escuela de Diputación y la Estación de Aguas Residuales de Ghiasa.

> Superficies desgajadas de la Dehesa Boyal en el pasado,
en Metros Cuadrados

FINCA/LUGAR	Polígonos	Parcelas	Catastro
1 - Núcleo ganadero de Diputación	33	13	159.545
2 - Granja Escuela de Diputación	32	1	774.104
3 - Giahsa	33	12	74.779
4 - Otras superficies	-	-	364.656
Desafecciones para redes viarias (A-49 y A-472) y FFCC			233.715
Vereda de Carne (oeste)	32	9.011	27.968
Vereda de Carne (este)	33	9.011	60.521
Matadero provincial	32	36	30.002
Estación Depuradora Aguas Residuales Urbanas	33	11	12.450
TOTAL METROS CUADRADOS	-	-	1.373.084

Los aprovechamientos actuales son diversos, pero cada vez se están acercando más al **monocultivo de cereal o girasol**, apareciendo un amplio espacio abandonado por su escasa rentabilidad –eucaliptos, erial, improductivo y pastos-. En realidad, queda muy lejos el antiguo vergel de Campo Onuba de frutales, apoyados en el riego. Los pozos están agotados y los almacenes cerrados o con una actividad mínima.

5 >Mercado laboral en Trigueros

Aunque, Trigueros presenta una estructura demográfica estable, con una leve tendencia al retroceso, sus 7.801 habitantes en 2012 (7713 en 2019), vivieron en un mercado de trabajo castigado de forma intensa por la crisis. En 2013 el paro registrado superó las mil personas, 469 mujeres y 547 hombres.

La población sufre, de manera virulenta, la situación de crisis y paro, ya que desde 2008 no ha hecho más que aumentar. En su sistema productivo, la agricultura ocupa un lugar destacado, sin embargo, su situación en el área metropolitana de Huelva, le confiere un cierto carácter residencial y un sobredimensionamiento del sector servicios.

Desempleo en Trigueros	Paro 2013 *	%Paro 2013	Paro 2020**	%Paro 2020
TOTAL	1016	100	865	100,00
Hombres	547	53,84	359	41,50
Mujeres	469	46,16	498	57,57
Menores de 25 años	96	9,45	105	12,14
Entre 25 y 44 años	509	50,1	373	43,12
Mayores de 45 años	411	40,45	379	43,82
Sectores:	-	-	-	-
Agricultura	165	16,24	195	22,54
Industria	49	4,82	45	5,20
Construcción	209	20,57	72	8,32
Servicios	503	49,51	461	53,29
Sin empleo anterior	90	8,86	84	9,71

Nota: *Septiembre 2013 **Noviembre 2020. Fuente: Junta de Andalucía 2014. Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía 2020. <https://www.foro-ciudad.com/huelva/trigueros/habitantes.html>³

³ Junta de Andalucía 2014. Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía Foro (2020). Población de Trigueros. <https://www.foro-ciudad.com/huelva/trigueros/habitantes.html>

El paisaje agrario se encuentra anclado en la agricultura tradicional, ya que los suelos del término de Trigueros, en su mayor parte por su carácter arcilloso-calizo, no son aptos para acoger la agricultura de vanguardia que se da en Palos de la Frontera, Lucena del Puerto o Moguer.

Sin embargo, teniendo en cuenta otras orientaciones y servicios, el proyecto pretende

1. Recuperar la identidad de la Dehesa Boyal y sus servicios ambientales
2. Convertir la Dehesa Boyal en un espacio productivo sostenible
3. Impulsar un yacimiento de empleo al servicio de los ciudadanos

6 >Análisis, Diagnóstico y propuestas

Realizado un extenso análisis, en el que no podemos entrar en detalle, más que para ofrecer su enunciado sobre los condicionantes naturales que caracterizan a la Dehesa Boyal de Trigueros, tales como, los suelos y el acuífero, la organización agraria actual y las perspectivas de la explotación de Campo Onuba, se identificaron las Debilidades, Amenazas, fortalezas y oportunidades, haciéndose recomendaciones para corregirlas, afrontarlas, mantenerlas o explotadas.

Todo ello permitió establecer un diagnóstico y una matriz de interrelaciones para poner en valor la Dehesa Boyal, considerando que necesario asumir una estrategia ofensiva, basada en el aprovechamiento de todas las fortalezas internas y oportunidades externas al alcance

La puesta en valor de la Dehesa Boyal de Trigueros debería contemplar 5 Ejes Estratégicos y 15 actuaciones:

Zonificar dehesa: Definición de grandes zonas y sus usos, trazado de explotaciones familiares y rehabilitación de infraestructuras.

Impulsar la imagen: Crear señalética adecuada e itinerarios turísticos, publicar el proyecto sobre la puesta en valor de la dehesa y trazar un itinerario peatonal y de bicicletas.

Gestionar la dehesa: Creación de la Sociedad Cooperativa Dehesa Boyal y una Comunidad Regantes e impulso de una Corporación para el desarrollo de la Dehesa.

Asegurar agua: Estudio y aprovechamiento sostenible del acuífero, negociación con Edaru, con objeto de recargar el acuífero o regar y prospectar otros accesos agua.

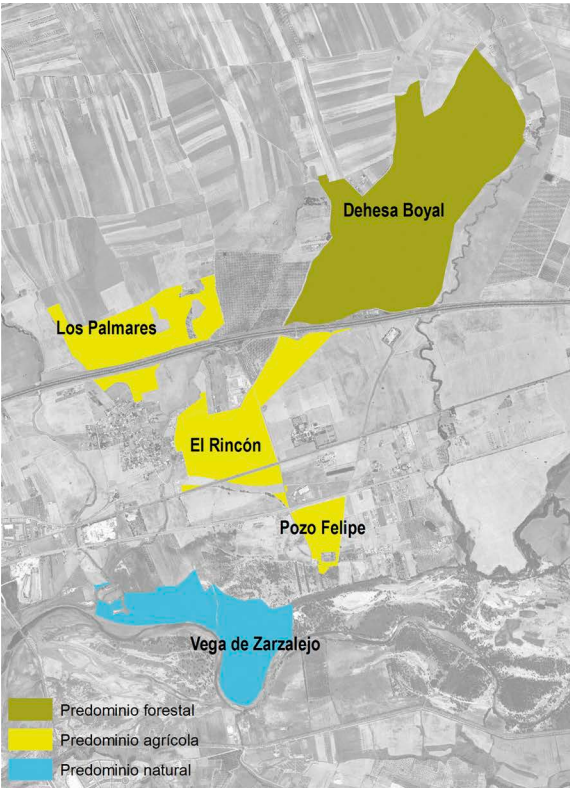
Formar a personas: Tecnologías para cultivos tradicionales y de vanguardia, empresas, autoempleo y economía social y mercado y demanda de productos ecológicos.

Para activar estas propuestas se propuso un cuadro de mando. Esta herramienta, pensada para marcar el camino de empresas en un mundo darwinista, ha ido percolando y adaptándose a planes estratégicos institucionales. Además, en el cuadro de mando se recogieron las necesidades financieras un cronograma.

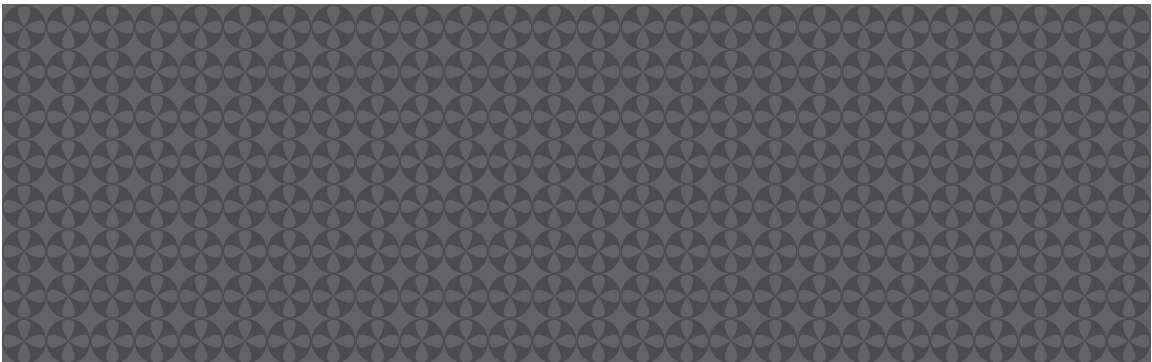
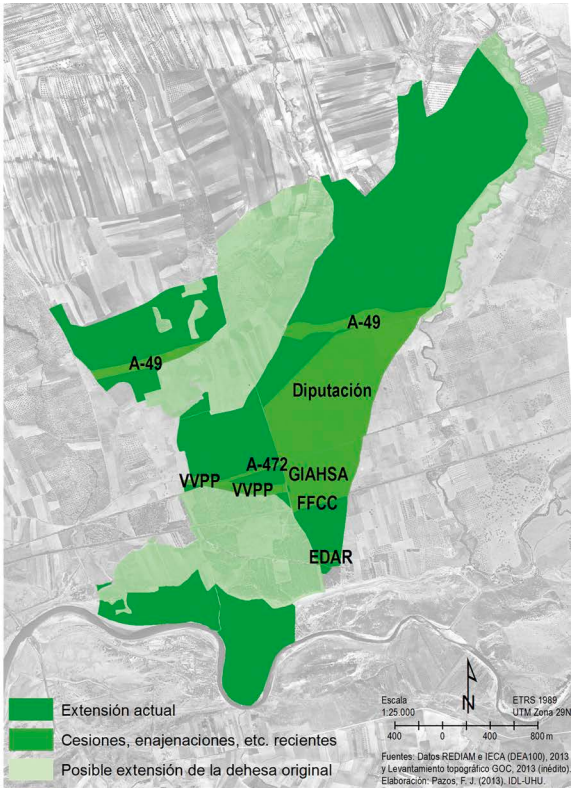
Situación actual y reconstrucción de la Dehesa Boyal

Fuente: IDL

SITUACIÓN ACTUAL



RECONSTRUCCIÓN



> Diagnóstico DAFO y Estrategia CAME

DAFO	CAME
DEBILIDADES	CORREGIR
Escasa iniciativa y formación empresarial y trabajadores	Iniciando cursos de formación en autoempleo
Precariedad laboral, altas tasas de paro	Estableciendo alianzas públicas-privadas
Dificultad de gestión de economía social	Creando Coop. Dehesa y Comunidad de Regantes
Baja adecuación de suelos a la agricultura de vanguardia	Impulsando la adopción de tecnología
Pobreza del acuífero y necesidad de agua de riego	Trayendo agua externa
AMENAZAS	AFRONTAR
Nivel de competitividad agrícola de las grandes fincas	Buscando productos singularizados
Fuga de negocios hacia la capital	Favoreciendo singularizados
Yacimiento de empleo externo	Facilitando medios transportes
Mercado altamente competitivo	Pensando en dimensiones adecuadas
Agotamiento y pobreza de acuífero externo	Traer agua de fuera
FORTALEZAS	MANTENER
Un espacio bien articulado	Plasmando la señalítica y toponimia
Vocación y tradición agrícola	Impulsando imagen de trilogía mediterránea
Valores mediambientales e históricos	Ofreciendo imagen de calidad
Economía social de cooperativas	Fomentando la creación de cooperativas
Extensión de la Dehesa Boyal	Manteniendo una visión sistémica
OPORTUNIDADES	EXPLOTAR
Demanda productos ecológicos	Cultivando extensión experimental hortalizas
Existencia de agua externa, Alcolea, Edar, Chanza	Creando una Comunidad de Regantes
Cercanía de campos con tecnología de vanguardia	Buscando la adaptación de la hidroponía
Mercado de frutas y hortalizas cercano, Huelva, Sevilla	Localizando puesto venta Trigueros
Óptimas infraestructuras de comunicación	Haciendo que el coste de transporte sea 0

De esta forma, se ofreció al Ayuntamiento de Trigueros un plan estratégico para la recuperación y puesta en valor de su Dehesa Boyal. Pero, el sueño idílico de Campo Onuba como yacimiento de empleo ya no era posible, porque en el trabajo, entre otras cuestiones, se descubrió el agotamiento del acuífero confinado y unas características del suelo poco propicias para sustentar fresas, arándanos o frambuesas.

La formación, la cultura y deporte, la naturaleza y ocio, el turismo activo, lo ganadero y forestal, los usos agrícolas tradicionales y pequeñas iniciativas de regadío fueron caminos propuestos para el desarrollo sostenible de la Dehesa Boyal: Un *renacer a la vida, percutada por la mano de los propios vecinos de Trigueros*.

06

> Cómo el territorio cambió mi vida

Área de Cultura
Diputación provincial de Huelva

2020

Félix Sancha Soria

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

06

> Cómo el territorio cambió mi vida

Área de Cultura
Diputación provincial de Huelva

2020

Félix Sancha Soria

Una de las sensaciones más hermosas que he tenido fue mi vuelta a la Sierra onubense tras mi paso por aquella fábrica de sueños que se llamó Colegio Universitario de La Rábida, siempre bajo la tutela por entonces de la Universidad de Sevilla. Ocurrió eso a finales de los años ochenta del siglo pasado. Lejos de haber perdido el pelo de la dehesa regresé para ponerme al servicio del desarrollo socioeconómico y cultural de una comarca serrana que necesitaba una profunda transformación y que habían modelado hacía varios siglos las gentes que vinieron del norte de España. Al registrar mi equipaje observé que todavía conservaba el sello indeleble de la estancia, como hijo de guardia civil, en poblaciones como Aroche, Cadaqués, Cabezas Rubias o Jabugo, los valores que mi familia me transmitió desde pequeño y ese carácter serrano pedernálico que hace frente a las dificultades apretando los dientes.

El Rubicón que crucé y transformó mi vida estaba cerca de uno de los monasterios más famosos de todos los tiempos. En aquel lugar donde se forjó la gran aventura americana y reinaba el mosquito recibimos el bautizo en el río Jordán y unos conocimientos, que a la limón, tenían su origen tanto en sevillanos como en onubenses; tuvimos el honor de ser adoctrinados por catedráticos insignes como Carlos Álvarez Santaló, José Luis Comellas Llera, Manuel González Jiménez o Luis Núñez Contreras, entre otros, pero también por profesores de la tierra, como Jesús Fernández Jurado, Joaquín Muñiz, Juan Márquez, José Luis Gozávez, Aurora León o Jesús Monteagudo. Todos fueron los transmisores de una cadena de verdades y valores fundamentales para que nos embarcáramos en una de las aventuras más increíbles que se pueden vivir, la de la geografía y la historia.

Muy pronto iba a tener el primer contacto con el desarrollo de la comarca serrana, pues el entonces alcalde de Aroche, Eusebio Romero Tovar, me propuso hacer el proyecto y llevar la dirección de la escuela taller que estaba gestionando. Mientras lo pensaba mi vida

dio un giro de ciento ochenta grados hacia el patrimonio documental de la provincia, entrando a formar parte del equipo de archiveros que la Diputación formó para organizar, describir e instalar los fondos documentales de los distintos Ayuntamientos de la provincia de Huelva. Un formidable legado que ha posibilitado la transformación de nuestros municipios y ha convertido a Huelva en un referente en la investigación histórica y la conservación de los bienes de interés cultural.

También hizo posible que se pudiera contar la historia de la relación entre Huelva y América en la Exposición Universal del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, en 1992, e insuflarle vida a su hijo menor, el Patronato del Quinto Centenario, con sede en la Avenida de Italia de la capital. Por cierto, que cuando se enfriaron las cenizas nos encargamos de recoger aquel fondo de documentos para su conservación y posterior puesta a disposición de los investigadores.

Como decimos, a finales de los ochenta la comarca serrana se encontraba atrasada y deprimida económicamente por ser un terreno agreste, poco poblado, con algunos corredores que dibujaban los ríos y comunicaban con Extremadura, Sevilla o el Andévalo onubense. Su posición periférica había condicionado la vida de tres decenas de municipios pequeñitos que conservaban las tradiciones y formas de vida que habían traído los repobladores en la Edad Media. Haciendo límite por el Oeste se dibujaba la frontera con el Reino de Portugal que posibilitó durante siglos un contrabando de productos básicos que desterró el hambre de las casas de muchas familias. Rápidamente observamos que el territorio poseía grandes fortalezas íntimamente relacionadas con su medio natural, donde se producían productos de primer nivel como el corcho, la castaña o el cerdo ibérico de bellota. La falta de buenas comunicaciones había ayudado a petrificar durante siglos tesoros como las tradiciones o arcaísmos de la lengua castellana perdidos en casi todas partes.

Jornadas del Patrimonio de la Sierra



En definitiva, ese espacio donde el castaño preña el centro y la encina y alcornoques los costados teníamos un puñado de entidades de población, con un fuerte patrimonio que iba desde el arqueológico hasta el etnográfico, pasando por el natural, documental, industrial, artístico y humano. Y todos ellos estaban siendo puestos en peligro por un desarrollismo mal entendido y un capitalismo salvaje. Asistíamos con estupor a las primeras transformaciones radicales urbanísticas, sin normas que guiaran el camino, y a la destrucción de elementos medioambientales insustituibles.

La amenaza generó una decena de asociaciones culturales de defensa del patrimonio que crearon conciencia y se hundieron en el fango hasta la cintura, que diría García Lorca, para defender el legado transmitido por los antepasados. No tardaron en llegar los enfrentamientos con los Ayuntamientos e instituciones provinciales que repetían el mantra del progreso a cualquier precio. Decidimos no sólo pisar los charcos sino salpicar también asumiendo las presidencias de la Asociación Cultural Senabra, de Aroche (1994-2000) y del Centro de Investigaciones y Estudios Serranos, de Jabugo (1994-1997). Comenzamos a defender los valores en peligro, abortando proyectos como aquellos que pretendían acabar con la antigua Cilla de Aroche o construir en la ladera del castillo de Aracena.

Paralelamente, estas asociaciones culturales trabajaban en un proyecto colectivo, naciendo las Jornadas del Patrimonio de la Sierra de Huelva, cuya primera edición se organizó en Almonaster la Real (1985). Se concibieron rotativas por los diferentes municipios y fueron adquiriendo una marca que luchaba por la conservación, estudio y divulgación del patrimonio. No obstante, se necesitaba crear una entidad jurídica que cohesionara el movimiento y afrontara nuevos retos, la cual nació en 1992, en Rosal de la Frontera. Tres años después, en 1995, en Galaroza, verá la luz la Federación de Asociaciones de la Sierra de Huelva de la que formaban parte 10 asociaciones culturales de otros tantos municipios, y cuya presidencia también asumimos. Por fin se había conseguido crear una estructura de defensa que entendía de todos los patrimonios posibles, de vocación comarcal, que iba a tener voz en los proyectos patrimoniales de la comarca.

Desde 1993 hasta 2005 presidimos aquella Federación de Asociaciones organizando con los Ayuntamientos Jornadas de Patrimonio, conociendo el territorio y fomentando su protección. Por ellas han pasado lo más granado de la investigación de primer nivel. Tuvimos siempre la firme convicción que sólo un desarrollo armónico podía hacer que permanecieran los importantes signos identitarios del espacio. Hoy se han celebrado 34 ediciones con un modelo de congreso de conocimiento y debate que ha variado poco, vertebrando la comarca al crear una conciencia comarcal y proporcionar una treintena de libros de actas que reflejan la forma de vivir y pensar de los habitantes de esas tierras.

Otro de los patrimonios atacados y en peligro fue el natural, desarrollándose en los distintos términos municipales transformaciones radicales y a veces alejadas de las prácticas agroganaderas y forestales tradicionales. Tanto la sensibilidad de instituciones públicas supramunicipales como de las asociaciones culturales auspiciaron la protección de una gran

parte de la Sierra, más de 200.000 hectáreas, naciendo en 1989 el Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche y los parajes de Las Peñas de Aroche y Sierra Pelada y Rivera del Aserrador.

En calidad de presidente de la Federación de Asociaciones formamos parte, como miembro de pleno derecho, del Órgano Rector del Parque Natural y de la directiva del Grupo de Desarrollo (1998 a 2005). De esta manera pudimos demostrar que trabajábamos no sólo en los marcos locales sino también comarcilmente en aquellas instituciones y organizaciones que formaban la espina dorsal de la sociedad civil. En el mismo sentido participamos en el debate sobre el nombre que debía asumir la comarca, apoyando con fuerza los planteamientos de topónimos autóctonos, y en el diseño de las vías de comunicación rápidas que pretendían cruzar la serranía de Oeste a Este.

Las políticas de equilibrio territorial a nivel europeo primaron las comarcas más deprimidas, las llamadas objetivo 1, lo que hacía que llegaran al Grupo de Desarrollo del Parque muchos millones de euros, los cuales se transformaban en proyectos, fundamentalmente turísticos y patrimoniales, generando un dinamismo y una revitalización desconocida en una de las comarcas más atrasadas de la entonces Comunidad Económica Europea.

Sentíamos entonces que estábamos siendo útiles para transformar nuestro territorio y sobre todo habíamos puesto a su servicio el capital acumulado en la Universidad y nos sentíamos orgullosos de dar una buena respuesta a esos dineros que habían empleado nuestros padres, con miles sacrificios, en formación académica. Y lo hacíamos con la mayor de las humildades, sencillamente, sin desear reconocimientos, oropeles ni hábitos talarés, más bien por el compromiso que teníamos de por vida con la tierra que nos vio nacer.

Sin embargo, aquella labor desinteresada no pasó inadvertida para los miembros del Órgano Rector del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, siendo presentada, en mayo de 2005, nuestra candidatura a la presidencia, sobre todo por el trabajo y la postura participativa que habíamos tenido siempre con respecto a la gestión del espacio natural. La modificación in extremis del sistema electoral para emitir un solo voto y no dos como en las elecciones anteriores hizo que no prosperara y se siguiera con un modelo basado en el control.

A la misma vez, el trabajo en la Diputación Provincial como archivero hacía que nuestro domicilio estuviera en la barriada de la Hispanidad de Huelva capital. También pusimos a su disposición las capacidades en aras a cambiar la realidad participando como coordinador en el I Plan Integral del Distrito V, que englobaba otros barrios como Verdeluz, El Torrejón, Nueva Huelva o Huerto Paco. Junto al presidente de la Asociación de Vecinos y al Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva trabajamos en las áreas de Salud, Educación y Cultura. En 2001 conseguimos aportar un documento fundamental para mejorar los servicios y estructuras de una porción importante de la ciudad.

Sabido es que uno de los elementos fundamentales para entender el territorio y por tanto para desarrollarlo es la cartografía histórica. Los mapas, planos y croquis son fundamentales para trabajar las iniciativas sobre los espacios y estar orientados en todo momento. A

principios de los años noventa del siglo pasado nos pusimos al servicio de la Junta de Andalucía para catalogar y microfilmear esa cartografía histórica existente en los Archivos y Bibliotecas de la ciudad de Huelva y los municipios que integran su provincia. Bajo la dirección del Centro de Estudios Territoriales y Urbanos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes pasamos horas creando un corpus que ha sido fundamental para los grandes proyectos de desarrollo socioeconómico y cultural de la provincia de Huelva. Luego aquel magnífico instrumento fue editado y hoy ningún mapa o plano histórico escapa a su control.

Como ya hemos apuntado la comarca de la Sierra onubense tiene por su parte oeste un vecino muy especial y querido, Portugal. Bien es cierto que no siempre los dos pueblos han estado bien avenidos, pero en todo momento han tenido presente que la cooperación conducía a su supervivencia en un espacio periférico y deprimido a un lado y otro de la frontera. La común historia está llena de contiendas de reyes absolutistas, de sangre en los aprovechamientos, de fatiguitas en el contrabando, de desertores de guerras coloniales, de ayuda a refugiados de la Guerra Civil o de luchas titánicas por delimitar esa Raya que siempre fue muy indefinida.

Firmemente, convencido que ambas zonas limítrofes debían de caminar unidas en el desarrollo territorial, pues tanto la geografía como la economía eran parecidas, nos implicamos en proyectos transfronterizos. A principios de los noventa, como representantes de la Asociación Cultural Senabra, de Aroche, formamos parte de un equipo técnico que hizo un estudio de los valores naturales y patrimoniales de la zona andaluza de la Sierra-Andévalo de Huelva, dentro del programa europeo Interreg I y del proyecto, Estudio de las Potencialidades turísticas del trozo medio inferior de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana. Desde Valencia del Mombuey, en Badajoz, hasta Ayamonte fuimos detectando aquellas fortalezas y debilidades que después han servido para modernizar los municipios fronterizos. Todo ello fue posible por la implicación de la Asociación de Defensa del Patrimonio de Mértola que presentó el proyecto ante el Gobierno portugués. Aquel estudio fue completado por otro que perguenó un equipo de técnicos en turismo de Lisboa.

El incesante trabajo en los marcos locales de nuestra querida provincia de Huelva dio como fruto que la Excm. Diputación Provincial nos contratara para servir en ese granero del saber que es su Archivo Provincial. A pesar de haber llevado a cabo un ingente Plan de Organización de Archivos quedaba sensibilizar para que hubiera contrataciones de profesionales en los archivos municipales, fundamentales para la protección, conservación e incremento de ese enorme patrimonio documental, orgullo del pueblo andaluz. Poco a poco los Ayuntamientos fueron creando, con nuestra ayuda y orientaciones, plazas de técnicos con un perfil de licenciados en Geografía e Historia.

El año 1995 fue clave para nosotros, pues vamos a participar en un gran emprendimiento, el cual constituirá uno de los hechos más trascendentales para el desarrollo a todos los niveles de la provincia de Huelva. El profesor de la Universidad de Huelva de Análisis Geográfico Regional, Juan Márquez, planteó una obra para estudiar todos los municipios. Va a ser la

primera vez que se afronte de manera conjunta la historia, geografía, demografía o economía de las 79 poblaciones. Para ello formó un grupo de investigación, Instituto de Desarrollo Local, con una composición revolucionaria, pues a los profesores universitarios se añadían otros investigadores que desarrollaban su labor más allá del fuero universitario.

También fue novedosa su publicación, pues los estudios acompañaban semanalmente al periódico Huelva Información, bajo el lema Enciclopedia de *Los Pueblos de Huelva* (1995-1997), todo ello con un excelente material fotográfico y cartográfico que incrementaba los valores patrimoniales. Miles de onubenses esperaban cada semana el fascículo para incorporarlo al volumen correspondiente y terminar encuadernándolo. A esta obra de cuatro tomos le siguieron otras dos con la misma filosofía y formato, *"Artes Costumbres y Riquezas de la provincia de Huelva"* (1997-1999) e *"Historia de la provincia de Huelva"* (1999-2000).

Estas iniciativas investigadoras y divulgativas propiciaron los estudios provinciales en otros campos, participamos en estos años en magnas obras básicas para la provincia, como "El tiempo y las Fuentes de Su Memoria, Historia Moderna y Contemporánea de Huelva" y en "Huelva Cofrade", compendio de la historia de la Semana Santa de Huelva y su provincia.

Al mismo tiempo, iniciamos una colaboración como docente con la Delegación Provincial de Trabajo y Asuntos Sociales para proporcionar formación de archivos a muchos licenciados, dentro de su programa de "Formación Ocupacional". Como profesor de los cursos de "Técnicas de Organización y Control de Archivos" y de "Documentación" impartimos el módulo de "Archivística y Orientación Profesional". A la misma vez esa formación sirvió para organizar archivos como el de la propia Delegación de Trabajo de la Junta de Andalucía y Gobierno Civil.

Con posterioridad nos prodigamos en muchos otros cursos en los municipios de la provincia de Huelva para formar no sólo a archiveros, sino también a auxiliares administrativos y administrativos de los Ayuntamientos en el arte de conservar los documentos y ser más eficaces en el servicio y en el acceso del público.

A lo largo de estos años hemos seguido colaborando en nuevas iniciativas investigadoras de ámbito provincial e incluso regional y nacional, que inciden en el campo del desarrollo socioeconómico y cultural, estudiando aquellos aspectos desconocidos; participado en publicaciones para conocer nuestra gastronomía, los orígenes de la electricidad, los valores históricos y patrimoniales del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, las guerras con Portugal, la historia del Andévalo, la creación de nuevos municipios a través de los privilegios de Villazgo y Cartas Pueblas y la represión franquista.

También lanzamos al mercado, en solitario, estudios históricos de poblaciones como Santa Bárbara de Casa o Aroche y la primera revolución industrial centrada en las fábricas electroharineras. Recientemente, ha visto la luz un estudio, junto a otros archiveros de diputaciones provinciales de España, sobre el papel de las Diputaciones Provinciales en los archivos municipales y también hemos coordinado dos volúmenes de la historia de la Diputación Provincial de Huelva. En la actualidad preparamos una investigación sobre las primeras empresas cárnicas de cerdo ibérico en el marco de Jabugo.

Aquel emprendimiento realizado en la comarca serrana de trabajo en común de las asociaciones de defensa del patrimonio serrano dio pie a implantar un modelo similar en la comarca más deprimida y con menor renta por familia de la provincia de Huelva, el Andévalo. A través de una asociación cultural formada por gentes significativas de cada uno de sus municipios, Campo de Andévalo, articulamos, allá por 2009, una Jornadas del Patrimonio para ese espacio, que hoy cuentan con 11 ediciones, de manera rotativa y que han dado una buena cosecha de satisfacciones económicas y de conocimiento y divulgación. Eso sí, siempre con la inestimable ayuda de Ayuntamientos e instituciones como la Diputación Provincial.

Los conocimientos adquiridos de nuestra provincia nos han permitido dar conferencias sobre diversos aspectos en numerosos foros y publicar en los medios de comunicación con el objeto de divulgar, pero también de concienciar para solucionar los problemas que aún tenemos presentados; y participar en actividades de índole social relacionadas con las tradiciones y en la Comisión para declarar a La Rábida y los Lugares Colombinos como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

La labor desarrollada en el campo del patrimonio documental hizo que en 2012 fuéramos elevados a la Jefatura de Servicio del Archivo Provincial y después a Dirección del Área de Cultura de la Diputación Provincial de Huelva (2016), pudiendo colaborar en el diseño y planificación de campos como la música, las artes plásticas, artes audiovisuales, el teatro, las publicaciones o el fomento de la lectura. Hoy desde la Jefatura de Cultura trabajamos iniciativas que redundan en el desarrollo integral de la provincia de Huelva asentadas en el Plan Estratégico. Y continuamos poniendo en práctica aquel sueño de nuestro profesor y amigo, Juan Márquez, para transformar nuestra vida en este que es nuestro territorio.

07

> Ni tierras para jornaleros ni límites al latifundio. A 10 años de la derogación de la reforma agraria andaluza

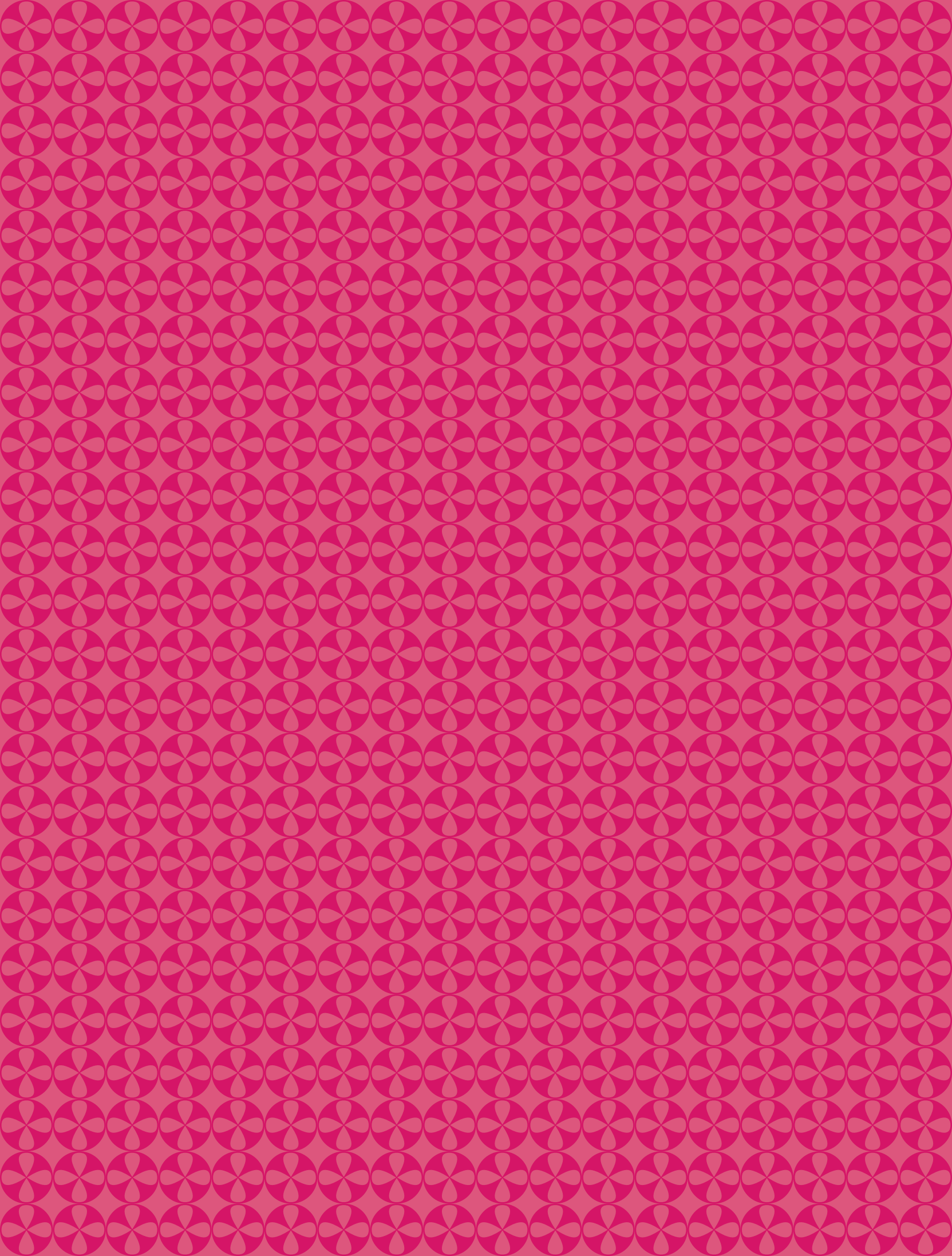
Universidad Pablo de Olavide

2020

José Díaz Diego

A large white circle containing the letters IDL in a bold, magenta, sans-serif font.

IDL



07

> Ni tierras para jornaleros ni límites al latifundio. A 10 años de la derogación de la reforma agraria andaluza¹

Universidad Pablo de Olavide

2020

José Díaz Diego

1 >Antecedentes

Las reformas agrarias han sido los proyectos de mayor trascendencia social, política y económica vividos durante el siglo XX en buena parte de las geografías rurales del planeta. Sus principios cuestionadores, el amplio número de instituciones y agentes involucrados y los abrumadores efectos tanto en las dinámicas productivas cuanto en las culturas locales y en las relaciones entre el campo y la ciudad son algunas de las razones de ello. Baste traer a colación las reformas agrarias de la Unión Soviética y el Este europeo, de la China de Mao o del México revolucionario para evocar la magnitud de las transformaciones, adhesiones y resistencias que provocaron tanto dentro como fuera de sus propias fronteras.

La inquietud por los problemas sociales y económicos generados por la gran propiedad no es nueva. Plinio el Viejo, en la Roma del primer siglo de nuestra era, abogaba ya por el trabajo productivo de los *agricolae* (pequeños y medianos propietarios) en oposición a los modos especulativos de los terratenientes, a quienes achacó la difícil situación económica del joven Imperio: "*latifundia perdidere Italiam*" aseguraba (Plinio, en Cossarini; 1982; Santapau, 2004). Situándonos en la modernidad y para el caso español, las raíces de la crítica a las trabas desarrollistas que suponían la desigual distribución de la tierra y la dificultad de los campesinos por acceder a ella se encuentran en el Regeneracionismo finisecular. Joaquín Costa (1846-1911) fue una de las voces de mayor influencia en el naciente espíritu reformista de la época por sus

¹ El texto es parte de la propuesta de investigación PY20-00864, PAIDI 2020, de la Junta de Andalucía.

críticas al absentismo oligárquico y a la corrupción caciquil así como sus propuestas de riego y colonización para la transformación de los secanos (Gómez Benito y Ortí, 1996). Sus análisis trascendieron la mera revisión técnica para cuestionar las condiciones políticas que sumían al campo en su evidente retraso. Las ideas de Costa fueron madurando en la izquierda española hasta decantar en la convicción de que la estabilidad política y la salud democrática pasaban por la modernización de la agricultura (Acosta, Cruz y González de Molina, 2009; González de Molina, 2014). Seguidamente, Díaz del Moral (1929) evidenciaría la indudable relación entre las estrecheces vitales que ofrecía el latifundismo a sus trabajadores y las revueltas campesinas. Un poco más tarde, el agrónomo Pascual Carrión (1932) defendería que el atraso de la agricultura española y andaluza estaba ligado a los principios conservadores de la economía latifundista y a su inmovilismo, cuando no, a su absentismo inversor.

Especialmente en lo que respecta al reparto de tierras, las primeras décadas del siglo XX observaron cómo se consolidaba la idea de que las reformas agrarias suponían la más eficaz de las medidas posibles para la activación de la economía agrícola, con el latifundio como su principal obstáculo. Confluían aquí diagnósticos técnicos, modelos económicos y anhelos políticos que hacían de los proyectos reformistas un instrumento de transformación social de gran apoyo popular. El propio Blas Infante, influenciado por Joaquín Costa (Lacomba, 1994), dejó escrito:

"Lo primero que hay que hacer es proporcionar tierra a los jornaleros, esto es, poner la tierra a disposición de quien quiera trabajar, asegurarle su posesión y el goce de las mejoras que en ellas hiciesen; convertirlos en labradores, en granjeros libres, de esclavos que son; en individuos de esa clase media campesina que nos proponemos crear. [...] Manteniendo íntegros los actuales intereses, la acumulación de la propiedad privada de la tierra y sus naturales o lógicos efectos, causa de nuestra actual decadencia, es imposible acometer empresa alguna de seria y verdadera redención". Blas Infante, 1915:191 y 205.

A mediados del siglo XX, las reformas agrarias eran asumidas ya por una parte importante del mundo político, sindical, campesino y académico como la vía más rápida y efectiva para la resolución de los males endémicos de la sociedad rural, tanto europea como asiática, africana o latinoamericana. A mediados de los años 70, Winn y Kay lo afirmaban así: *"durante las últimas décadas, las reformas agrarias han emergido como una panacea [...], con una popularidad que ha trascendido las divisiones políticas y culturales"* (1974:135, traducción propia).

En España, la dictadura franquista había frenado las leyes de reforma agraria de la II República sin embargo, la violenta represión de los trabajadores del campo durante la Guerra Civil y la posguerra, además de las duras, cuando no indignas, condiciones de vida que infligió en el campo andaluz, granjearon un tardofranquismo en el que las reivindicaciones campesinas y jornaleras emergieron como insignia de oposición anti-oligárquica de profunda continuidad histórica, social, política e identitaria (Martínez Aliér, 1968 y 1993; Abbad et al., 1971; Malefakis,

1971; Bernal, 1974; Tuñón de Lara, 1978; Moreno, 1984, 1993a y 1993b; Garrido, 1993). Por ello, las últimas décadas de la dictadura presenciaron una reanimada conflictividad laboral en el campo así como una consecuente reorganización sindical (Bernal y Morales, 1993).

La memoria de los atropellos en el campo, el activismo jornalero y la evidente precariedad vital de los trabajadores de la tierra crearon la conciencia, en amplios sectores de la sociedad, de la necesidad de transformación del agro y fortalecieron las dimensiones morales de sus reivindicaciones laborales. Andalucía arrastraba una larga historia rural marcada por la propiedad de la tierra, con una estratificación social de grandes terratenientes y familias acomodadas a un lado y de pequeños campesinos, labradores y braceros a otro. La dependencia secular de los últimos con respecto a la necesidad, voluntad y antojo de los primeros había generado un laberinto caciquil de enconada salida. La miseria y la humillación eran el pan de cada día en muchos cortijos andaluces y la pobreza la divisa del campo (Romero y Delios, 1997).

El trabajo a jornal se había convertido en un mecanismo de poder de enorme efectividad para el control, en términos foucaultianos (2000 y 2016), de la vida social y política de los jornaleros. Por otro lado, la caída de la empleabilidad por hectárea que supuso la mecanización de los cultivos de secano en extensivo a mediados del siglo XX y la ausencia de alternativas laborales en los pueblos no vinieron sino a empeorar la situación, lo que abocó a cientos de miles a la emigración, añadiendo drama biográfico, familiar, demográfico y sociocultural a la Andalucía rural. La ocupación de fincas fue un signo evidente de esta coyuntura. De efectos más simbólicos que reales, fueron frecuentes durante los años 70 y 80 para presionar políticamente a los legisladores en pos de soluciones efectivas al desempleo y a la precariedad. La democracia debía pasar necesariamente por la mejor redistribución de la propiedad agraria o así lo defendieron los sectores más progresistas de la política y del agro del momento (Acemoglu, 2008).

 **Ocupación jornalera de la finca Navacerrada, propiedad de la familia Fernández Santaella. Martín de la Jara (Sevilla), 1983. Archivo de Velasco Haro.**



2 >La reforma agraria en Andalucía

Para el caso de la reforma agraria andaluza, corría el año 1983 cuando Rafael Escudero, el primer presidente autonómico de Andalucía, anunciaba en un mitin en Ronda la noticia de que presentaría al Parlamento el proyecto con el que pretendía dar respuesta a las demandas históricas de los jornaleros andaluces de trabajo digno en la tierra propia, subvirtiendo en los pueblos la influencia del caciquismo fortalecido durante la dictadura y corrigiendo siglos de desequilibrios económicos y políticos de una Andalucía rural de trabajadores empobrecidos debido, entre otros factores, al exiguo dinamismo económico y, cuanto menos, a la escasa inversión en mejoras técnico-industriales y sociolaborales del campo andaluz, muy especialmente en las áreas dominadas por el latifundio.

Valgan las siguientes cifras para delinear el contexto social y económico en el que la Junta presentaba el proyecto de reforma agraria al Parlamento andaluz: la comunidad autónoma contaba con más de 8 millones de hectáreas cultivables, la mitad de ellas en manos de un 5% de grandes propietarios. Tan sólo el 1,5% de las grandes fincas (por encima de las 200 hectáreas) ocupaban más del 53% de la superficie agraria, especialmente en la Andalucía occidental. Del lado contrario, las fincas por debajo de las 5 hectáreas ocupaban el 64,3% del solar cultivable. Y aun así, la marcada desigualdad de la propiedad agraria no era lo peor: la escasa productividad y el elevado desempleo producto de la estacionalidad agrícola y de la apuesta por una mecanización sustitutiva de la mano de obra, hacía concentrar la mitad del paro agrario de España en el campo andaluz. La agricultura empleaba entonces al 22% de la población activa de Andalucía pero en condiciones tan precarias que había transformado a buena parte del agro en un dispositivo de expulsión de población. De hecho, se cumplían ya tres décadas de emigración a las principales ciudades del centro y norte de España así como de la Europa occidental, favoreciendo su desarrollo en detrimento del andaluz así como aumentando la entrada de divisas para el impulso y consolidación de grandes proyectos urbano-industriales en regiones que el régimen franquista consideró más estratégicas que Andalucía. Unos 2 millones de andaluces habían abandonado ya su tierra (Reig, 1984) en busca de las condiciones de vida impedidas por un régimen político para privilegiados (Acosta, 2000).

El proyecto reformista, de un profundo espíritu transformador, sería aprobado mediante la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, en aplicación del artículo 3 del primer Estatuto de Autonomía y desarrollado por el Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, por el que se aprobaba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria. La ley, abalada por el propio Tribunal Constitucional (Sentencia del TC 37/1987), nacía reforzada además por los artículos 12 y 18 del mismo Estatuto relativos a la importancia de la agricultura andaluza, las competencias de la Junta para su mejor ordenación y la necesidad de redistribución de la riqueza. Su brazo ejecutor sería el Instituto Andaluz de Reforma Agraria - IARA y entre sus competencias, la de *“la expropiación forzada de fincas rústicas”* llegado el caso de necesidad para la consecución de los objetivos.

Sin embargo, salvo muy contadas excepciones, ni aquel ni los siguientes gobiernos andaluces emprenderían acciones decididas de reforma agraria. Más al contrario, una vez incorporados a la Unión Europea en 1986, tanto el discurso como las políticas públicas dirigidas al agro andaluz girarían hacia posiciones socialdemócratas y liberales, centradas en la convergencia con el modelo económico-productivo del mercado común, esto es, de la articulación dependiente de las economías rurales del sur europeo con respecto a los grandes centros de consumo y decisión, la subsunción de las mismas a las disposiciones de las necesidades urbanas y la especulación financiera, así como la hegemonización de la interpretación empresarial de la producción agraria sobre la del derecho al trabajo y el acceso a la tierra.

La constante infrafinanciación del IARA desde su creación en 1984 hasta su extinción en 2010, la dejación en el cobro del impuesto autonómico de tierras infrautilizadas (Ruiz, 2016) o la apuesta por los subsidios agrarios como complementos de renta y desactivación de las protestas jornaleras (Gómez, 2004) supusieron tres de los más claros ejemplos de la falta de voluntad política de la Junta de Andalucía por una reforma agraria real, ni siquiera aplicada en sus 20.000 hectáreas de tierra pública. Más aún, la propia negativa a crear el banco de tierras pactado en la IX legislatura (Cela, 2016) nos reafirma en la idea de que los poderes públicos de Andalucía habían abandonado por completo toda pretensión de intervenir en la desequilibrada estructura agraria, mediar en el mercado de las propiedades o articular medidas de apoyo en la dinamización de los arrendamientos.

"Jornaleros del Sindicato Andaluz de Trabajadores celebrando el 8º aniversario de la ocupación de la finca Somonte, propiedad de la Junta de Andalucía. Palma del Río (Córdoba), 2020.

Archivo de Cordópolis



Con ello, los objetivos de la reforma agraria durmieron el sueño de los justos. Las autoridades andaluzas dejaron de confiar, si alguna vez lo hicieron, en que el acceso a la tierra pudiera contribuir al desarrollo social estimulando la producción agroganadera y mejorando la economía de las familias del campo al permitir la complementariedad de la explotación propia con jornales en otras fincas o la ocupación en otros sectores económicos. La Junta negaba con ello la función social de la propiedad rústica. Y no fueron los únicos. Los sindicatos mayoritarios, imbuidos en otras preocupaciones (como la crisis de la minería o la desterritorialización de la industria), no prestaron el debido apoyo a las necesidades jornaleras y los sectores conservadores, incluido el empresariado latifundista, se negaron en banda a cualquier tipo de acuerdo al respecto, haciendo lo posible por paralizar la reforma mediante la interposición de cuantos recursos constitucionales y administrativos pudieron (Pérez Royo, 1988) y desoyendo los requerimientos del IARA sobre la información fiscal de sus propiedades (Amaro et al., 1992; Martín, 2007).

Por su lado, la Unión Europea (a través de su Política Agrícola Común – PAC) se erigió baluarte de los vientos liberales tras la Caída del Muro de Berlín y las contrarreformas agrarias impulsadas a comienzos de los 90 en los países del Este, denostando todo apoyo a la colectivización y todo cuestionamiento a la gran propiedad como utopías arcaicas y antidemocráticas más propias de dictaduras comunistas que de espacios políticos de libertad, sin importar ni la enorme diversidad interna del agro europeo, ni la historia de sus dificultades concretas ni la substancial desprotección del pequeño productor ante los designios del mercado (Brooks et al., 1991; Gasteyger, 1992; Ray, 1996; Díaz, 2015a y 2015b).

Por último, los pequeños propietarios y los jornaleros hicieron lo posible por escapar de la precariedad laboral con las herramientas de su tiempo, principalmente acogiéndose a subsidios complementarios de renta como el PER (Programa de Empleo Rural), cuando no dando el salto a otras ocupaciones laborales, como las demandadas por el sector de la construcción. Todo ello redujo sustancialmente la presión social en el campo sin resolver el problema socio-laboral de fondo. Es más, en un contexto de pronunciado éxodo rural y desempleo estructural, terminó por imponerse la idea de que sobraban trabajadores del campo pues la moderna agricultura no podía derivar hacia alternativas más sociales sino perseguir denodadamente mayores cotas de competitividad bancarizándose para la inversión tecnológica y abaratando costes, como los relativos al personal. Sin embargo, cada año continúan contratándose varios miles de jornaleros y jornaleras en el extranjero para cubrir las necesidades laborales de las principales campañas agrícolas andaluzas. Puede asegurarse, en este sentido, que los poderes fácticos y las presiones contrarreformistas fueron licuando, en términos de Bauman (2003), la credibilidad y la confianza en la reforma agraria y sus instrumentos públicos para la transformación del campo y la mejora de sus condiciones sociolaborales sin que paralelamente se emprendieran mejoras sustanciales a las cuestiones pendientes, evidenciando para el campo lo que Pérez Yruela y Sevilla Guzmán definieron hace casi cuatro décadas como la “forma de dominación política existente” (1981:62).

3 >La abolición de la reforma agraria andaluza

Finalmente, el Decreto-Ley 5/2010 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de medidas urgentes en materia de reordenación del sector público daría la puntilla final a la reforma. El 31 de diciembre de 2020 se cumplen 10 años de la derogación de la ley que la impulsó y de la liquidación de su ente instrumental, el IARA. Los problemas de caja del gobierno andaluz a causa de la crisis de 2008 fue la razón esgrimida para su liquidación. Supuestamente, se disolvía el IARA y se absorbía su patrimonio para permitir *“la generación de un considerable volumen de ingresos para la Administración autonómica, consecuencia de la percepción del valor de enajenación de los bienes propiedad del IARA que se transfieran a sus actuales concesionarios”* (Prefacio del DL 5/2010). Llegados aquí, lo que resulta evidente es que más allá de la cuestionable amortización del IARA, con su disolución se zanjaban 26 años de un proyecto incómodo, ambicioso en su planteamiento pero débil en su cumplimiento, cuyas expectativas no pueden sino compararse con las frustraciones de una ejecución sometida a fuerzas ideológicas, económicas, políticas y socioculturales de sentido contrario.

En la actualidad, ninguna normativa estatal o autonómica recoge o alienta transformaciones reformistas del campo andaluz con el alcance con el que lo permitía la Ley de Reforma Agraria y lo posibilitaba la estructura y competencias del IARA. Más al contrario, el acceso de los trabajadores agrícolas a tierras de cultivo adquiridas, facilitadas o gestionadas por la Administración se redujo durante el último gobierno socialista de coalición con Ciudadanos a un solo artículo relativo al destino de las propiedades pendientes de venta del antiguo IARA (art. 26 del Proyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía decaído por finalización de legislatura en 2018). Y lo que se había reducido a un solo artículo en 2018, desaparece finalmente en 2020 pues el actual gobierno andaluz de coalición PP – Ciudadanos ha suprimido toda referencia al acceso a tierra pública del texto de su apuesta político-administrativa en materia agraria, el Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero, agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022. Sus 14 objetivos estratégicos obvian el necesario concurso de los poderes públicos en aspectos cruciales del campo y de la recuperación del pulso social y económico de la Andalucía rural, como son la dinamización del mercado de tierras y su más fácil acceso al margen del sobreendeudamiento de los agricultores. El texto, que cuenta con una evidente sensibilidad ecologista y feminista, olvida sin embargo que la agricultura comienza por tener suelo donde sembrar.

4 >A modo de cierre

A pesar de lo planteado hasta aquí, la cuestión agraria ha desaparecido prácticamente de las agendas de investigación y sus programas de financiación, muy marcadamente en el caso

español. No obstante, las preguntas sobre los problemas del campo están lejos de haberse formulado todas así como de haberse resuelto las ya planteadas. Muchas rémoras históricas, como la precariedad de las condiciones laborales de los jornaleros, el abandono de explotaciones agrarias o la infradotación de servicios en los entornos rurales, persisten en Andalucía a pesar de destacados esfuerzos de inversión convergente con la Europa de las regiones. Al mismo tiempo, nuevos obstáculos amenazan con profundizar la brecha ya marcada del agro con la urbe, como el vaciamiento demográfico de los pueblos de interior, la pérdida de agrobiodiversidad por el debilitamiento de la soberanía agrícola y alimentaria, la presión ambiental de la agricultura industrializada, el acaparamiento de tierras con fines especulativos, la hiperespecialización hortofrutícola y olivarera en detrimento de un sistema productivo más diversificado o el desentendimiento de la Administración con alternativas públicas de acceso a la tierra en una Andalucía donde la gran propiedad, en manos de un reducido 3% de propietarios, ocupa más del 50% de las hectáreas cultivadas para generar apenas el 20% de los jornales (IECA, 2016).

Por otro lado, la transformación de la Andalucía rural en un espacio social más justo y de mayores oportunidades sigue siendo una necesidad perentoria, no solo una deuda histórica. El horizonte enrevesado que parece dibujar la pospandemia del SARS-CoV-2, especialmente para los trabajadores del sector turístico y de los subsectores ligados a él, bien puede hacer que se repita una situación similar a la de los años posteriores a 2008, cuya crisis laboral generó una presión inesperada sobre el trabajo agrícola. En aquel momento, para incorporar a los parados nacionales a las faenas del campo, el gobierno central debió mutilar los instrumentos de atracción de mano de obra extranjera con los que hasta entonces había venido cubriendo la alta demanda de empleo temporal de las agriculturas más intensivas. Tan solo la fórmula de contratación internacional de trabajadores en sus países de origen pasaría de 200.000 autorizaciones en 2007 a apenas 6.900 en 2009. Y por entonces, la cifra de parados estaba en 3,6 millones pero llegaría a 5,4 millones en poco tiempo (INE, 2020), generando en el campo una competencia enorme por los jornales.

En mitad de una globalización de rumbo inequívocamente privatista y de cuestionamiento constante de los derechos colectivos, como los laborales, deviene imprescindible la necesidad de reforzar la justicia social y la presencia de los bienes públicos en el campo andaluz como dique de contención ante la disolución de las certezas y semillero de alter-iniciativas.

5 >Bibliografía

Abbad, F. et al. 1971. *Classes dominantes et société rurale en la Basse-Andalusie*. Publicaciones de la Casa de Velázquez. Madrid.

Acemoglu, D. 2008. "Oligarchic versus democratic societies". *Journal of the European Economic Association*, 6, 1:1-44.

- Acosta, F. 2000. "Un régimen político para privilegiados". En González de Molina, M. y Gómez Olivier, M. (Eds.). *Historia Contemporánea de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- Acosta, F.; Cruz, S. y González de Molina, M. 2009. *Socialismo y democracia en el campo (1880-1930)*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- Amaro, C. et al. 1992. *Gran propiedad y política agraria en la Península Ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza*. Universidad de Granada. Granada.
- Bauman, Z. 2003. *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- Bernal, A. M. 1974. *La propiedad de la tierra en las luchas agrarias andaluzas*. Ariel. Barcelona.
- Bernal, A. M. y Morales, R. 1993. "Del marco de Jerez al Congreso de Sevilla: aproximación a la historia de las CC.OO. De Andalucía (1962-1978). En Ruiz, D. (coord.). *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*. Siglo XXI de España. Barcelona.
- Brooks, K. et al. 1991. "Agriculture and the transition to the Market". *The Journal of Economic Perspectives*, 5, 4, 149-161.
- Carrión, P. 1975 [orig. 1932]. *Los latifundistas en España. Su importancia. Origen, consecuencias y solución*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Cela, D. 2016. "Díaz fulmina el banco de tierras que pactó con IU para vender 10.000 hectáreas públicas". *Diario Público*, sección de Política, 09/11/2016.
- Cossarini, A. 1982. "Latifundia perdidere Italiam (Plin. N. H. 18, 35)". En VVAA. *Plinio il Vecchio sotto in profilo storico e letterario*. Atti del Convegno di Como. Como, 253-258.
- Díaz del Moral, J. 1984 [orig. 1929]. *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas (antecedentes para una reforma agraria)*. Alianza Editorial. Madrid.
- Díaz, J. 2015a. "El advenimiento democrático en la Rumanía de 1990 y el principio del fin de su agricultura colectiva". *Analele Banatului, seria Arheologie și Istorie*, 23, 477-500.
- Díaz, J. 2015b. "El campo en la Rumanía del siglo XXI: campesinos relegados entre producciones de mercado". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, 189-210.
- Foucault, M. 2000 [orig. 1976]. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores. Madrid.
- Foucault, M. 2016 [orig. 1981]. *El gobierno de los vivos. Curso del Collège de France*. Akal. Madrid.
- Garrido, F. 1993. "El problema de la tierra y el movimiento jornalero andaluz: algunas ideas desde la Ecología Política". En Sevilla Guzmán y González de Molina (eds.). *Ecología, campesinado e historia*. La Piqueta. Madrid, 429-437.
- Gasteyger, C. 1992. "Eastern Europe I: between reform and resignation". *The World Today*, 48, 5, 81-83.
- Gómez Benito, C. y Ortí, A. 1996. *Estudio crítico, reconstrucción y sistematización del corpus agrario de Joaquín Costa*. Fundación Joaquín Costa e Instituto de Estudios Altoaragoneses. Huesca.

- Gómez, Miguel C. 2014. "El movimiento jornalero durante la transición". En González de Molina, M. y Parejo, J. A. *La historia de Andalucía a debate. Vol 1: Campesinos y jornaleros*. Anthropos. Madrid, 135-155.
- González de Molina, M. 2014. "La tierra y la cuestión agraria entre 1812 y 1931". En González de Molina, M. (coord.). *La cuestión agraria en la historia de Andalucía. Nuevas perspectivas*. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, 21-60.
- IECA (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía). 2016. *Anuario estadístico de Andalucía. Sector primario*. Agricultura. Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública. Sevilla.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2020. *Serie histórica de la Encuesta de Población Activa*. INE. Madrid.
- Infante, B. 2018 [orig. 1915]. *El ideal andaluz*. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.
- Lacomba, J. A. 1994. "Costismo y andalucismo. La influencia de Joaquín Costa en Blas Infante". *Anales de la Fundación Joaquín Costa*, 11, 77-84.
- Malefakis, E. 1971. *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Martín, V. 2007. "De cómo se evita hoy la aplicación de la reforma agraria en el Sur de España". *Revista NERA*, 10, 11:81-108.
- Martínez Alier, J. 1968. *La estabilidad del latifundismo. Análisis de la interdependencia entre relaciones de producción y conciencia social en la agricultura latifundista de la campiña de Córdoba*. Ruedo Ibérico. París.
- Martínez Allier, J. 1993. *Las expresiones culturales del problema de la tierra en Andalucía en el primer tercio del siglo XX*. Fundación Blas Infante. Sevilla.
- Moreno, I. 1984. "Reforma agraria e identidad andaluza: implicaciones simbólicas del problema de la tierra en Andalucía". *Nación Andaluza*, 2-3:91-96.
- Moreno, I. 1993a. *Andalucía: identidad y cultura*. Editorial Ágora. Málaga.
- Moreno, I. 1993b. "Cultura del trabajo e ideología: el movimiento campesino anarquista andaluz". En Sevilla Guzmán, E. y González de Molina, M. *Ecología, campesinado e historia*. La Piqueta. Madrid, 335-356.
- Pérez Royo, J. 1988. "Crónica jurídica de la reforma agraria andaluza". *Revista jurídica de Navarra*, 5, 11-36.
- Pérez Yruela, M. y Sevilla Guzmán, E. 1981. "La dimensión política en la reforma agraria: reflexiones en torno al caso andaluz". *Papers. Revista de Sociología*, 16, 53-91.
- Ray, A. 1996. *After socialism. Land reform and social change in Eastern Europe*. Berghahn Books. Oxford.
- Reig, R. 1984. "La reforma agraria, entre escepticismo y esperanza". *La Vanguardia*, 24/04/1984.

- Romero, J. y Delios, E. 1997. "Pobreza rural en España". En Gómez Benito, C. y González, J. J. (Eds.). *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 581-616.
- Ruiz, F. 2016. *El impuesto de tierras infrautilizadas de la Junta de Andalucía, una opción no utilizada de aplicación de reforma agraria*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Granada.
- Santapau, M. C. 2004. "Propiedad de la tierra, producción vegetal y alimentación en el ideario romano (siglos II a.C. – I d.C). El caso de Hispania". *Iberia. Revista de la Antigüedad*, 7:7-18.
- Tuñón de Lara, M. 1978. *Luchas obreras y campesinas en la Andalucía del siglo XX: Jaén (1917-1920, Sevilla (1930-1932)*. Siglo XXI de España. Madrid.
- Winn, P. Y Kay, C. 1974. "Agrarian reform and rural revolution in Allende's Chile". *Journal of Latin American Studies*, 6, 1, 135-159.

08

> Topografía para el desarrollo local

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

Carlos Barranco Molina



IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

08 > Topografía para el desarrollo local

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

Carlos Barranco Molina

1 >Mi paso por el Instituto de Desarrollo Local

Es hora de recordar. En 25 años hay muchos días, vivencias, lluvias, trabajo, viajes, congresos, aviones, días en la isla de Valverde, cantes, bailes, música, comidas, preparación para el doctorado, docencia, trabajos de campo, topografía.

Antes de formar parte de la comunidad universitaria trabajaba como ingeniero en topografía, primero al salto de mata, por libre y, posteriormente, en instituciones oficiales como la Diputación de Málaga, diversos organismos públicos de la Junta de Andalucía y Ayuntamiento de Moguer.

En otoño de 1987, con experiencia laboral y juventud, paso a formar parte de la Escuela Politécnica de la Rábida, por entonces de la Universidad de Sevilla, ubicada en el término municipal de Palos de la Frontera, Huelva. Se trata de un enclave emblemático para esta provincia y para la historia universal, pues es de sobra conocido este paraje por ser lugar de encuentro entre Cristóbal Colón y los frailes del monasterio de La Rábida.

En este contexto, con la juventud y el futuro prometedor, no podía pedir más a la providencia. Feliz y pletórico afrontaba un nuevo trayecto en mi vida laboral y personal. Fui Ayudante de escuela, profesor interino y profesor titular de escuela universitaria.

Dentro de mi primer departamento (Geología y Minería, del cual fui secretario), hubo compañeros que habían elegido una dirección dentro de la carrera docente universitaria; otros se decantaron por la investigación pura y dura, obsesionados por las publicaciones de impacto en el ranking de los cuartiles y los “*paper*” de investigación. Había quien optaba por los con-

Aeropuerto Civil y militar de Jerez de la frontera en 1985



gresos con sus correspondientes viajes y sus ponencias y comunicaciones; finalmente, otros estaban enfrascado en arreglar su titularidad universitaria o preparaban su doctorado.

También tenía la Escuela los profesores “popes” todopoderosos, los guerrilleros en las juntas de centro y claustros con gritos al estilo parlamentario de un parlamento algo vulgar. Por supuesto estaban, al menos así lo recuerdo, los grandes maestros, y buenos profesores y aún mejores personas.

“Pero . . . si has venido a hablar del IDL!”, me digo a mí mismo. Efectivamente, pero creo esta etapa da paso y explica la siguiente fase en de mi paso por este apreciado grupo de investigación.

Mirando a mi alrededor estaba confundido; todo lo de los demás era más importante que lo que yo hacía, que en realidad era enseñar al alumno; transmitir mis conocimientos teóricos y prácticos. Enseguida contacté con el alumnado sin darme cuenta. Hubo un *fling* espontáneo que surge con el contacto con el alumno siempre en el más estricto respeto entre alumno-profesor y viceversa.

Tenía un sentimiento entre envidia y admiración por las labores de los otros compañeros y me preguntaba si yo podría dedicarme a alguno de esos menesteres.

¿Podía cursar otra titulación superior para poder llegar a obtener el doctorado? Pensé y comencé algunas como Física, Geología, Medio Ambiente, e Ingeniero Superior en Topografía, pero deseché el seguir estudiando porque me quitaba tiempo para mis aficiones particulares.

Me admiraba la facilidad con que compañeros organizaban maestrías a nivel nacional e internacional y viajaban por todo el mundo. ¿Yo no podía viajar tan fácilmente?

Con el tiempo estos mitos fueron cayendo, poco a poco, hasta que me percaté de que “*La experiencia aparece cuando te das cuenta que los demás saben tan poco como tu (e incluso menos)*”. Después de una crisis laboral en mi área de conocimiento, el ya no tan joven profesor de topografía, se casa y se siente a gusto en la universidad; ya Universidad de Huelva desde 1993.

Viendo las diversas posibilidades que brinda la universidad, además de la propia docencia, paso a coordinar la gestión de alumnos erasmus salientes y entrantes en varias ciudades europeas. Participo en proyectos de innovación, proyectos europeos, y organizo y dirijo cursos de postgrado, siempre en el campo de la topografía. A su vez, publiqué un manual de topografía¹.

Por no sé por qué motivo, pienso en cursar la licenciatura de Humanidades, la cual me serviría para poder acceder a los cursos de doctorado y la posterior presentación de la tesis doctoral. No podía imaginar que ya con una edad adulta me encontrara estudiando y disfrutando de temáticas tan lejos de la ingeniería como la psicología, la historia, la geografía, o la antropología.

Mi gran amigo, compañero y profesor, Juan Márquez me propone la realización de un Trabajo Fin de Máster que abarcara los dos conocimientos adquiridos: la cartografía y la geografía. En aquel momento comenzaba a utilizar imágenes satélites y decidimos comparar un portulano del siglo XVIII, con la foto que nos brindaba el satélite LANSAT. El título del trabajo fue “Portulano frente al Lansat en el estrecho de Gibraltar”.

Después vino la tesis doctoral que llevó el nombre de *Los puertos perdidos del Tinto*. En dicho estudio se analizaba la vida que tuvo el río desde tiempo inmemorial; sus puertos y el motivo de su desaparición. Incluyendo la búsqueda del emplazamiento de algunos de ellos y el hallazgo de zonas y documentos de valiosísimo valor para la historia del río Tinto. Esta tesis fue publicada por la Autoridad Portuaria de Huelva.

Entre tanto, pensando en obtener fotografías aéreas sin tener que contratar vuelos costosos para trabajar con fotogrametría, ideé un globo fotogramétrico subvencionado con un proyecto de investigación de las Escuela Politécnica en aquellos entonces.

Dicho proyecto se presentó también en un congreso internacional levantando cierta admiración.

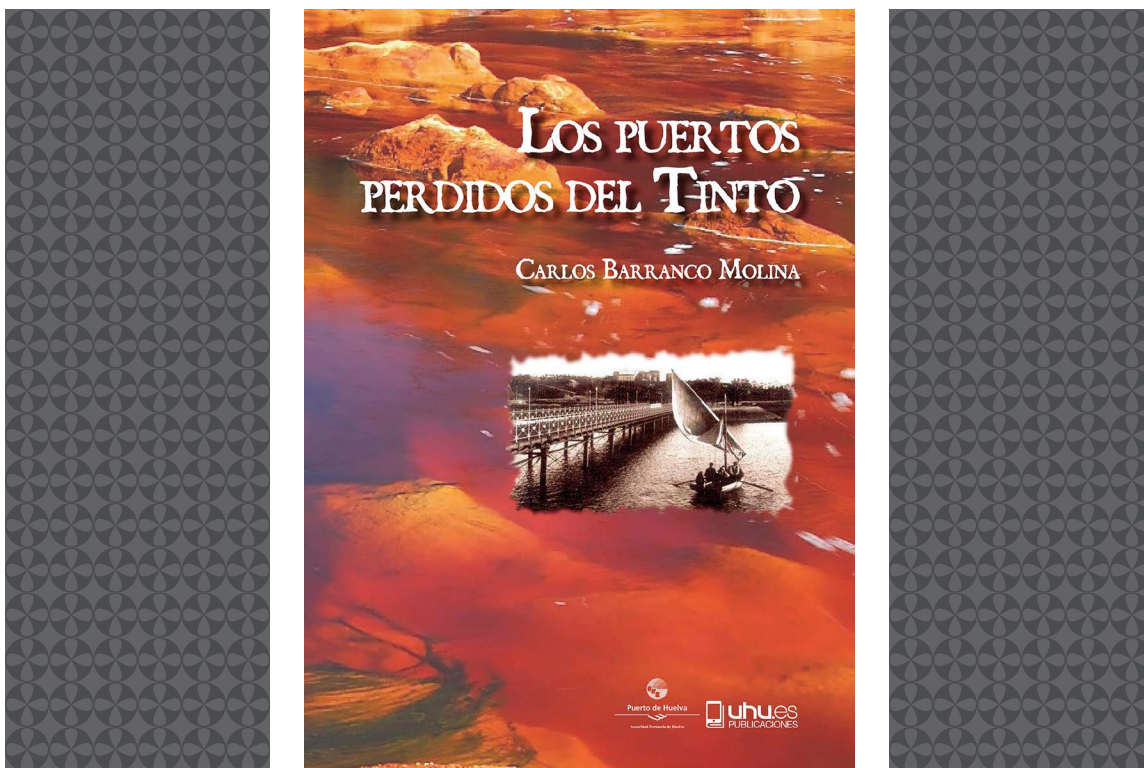
Al fin, alcanzado ya el nivel de doctor en 2012, paso a formar parte de la plantilla del Grupo Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Huelva, que por entonces estaba compuesto por Juan Antonio Márquez Domínguez, Juan Manuel Jurado Almonte, Antonio Cáceres, Javier García, Jesús Felicidades, Sofía García, Antonio Carrero, Mercedes González, Francisco Pazos, Emilio Romero, Mercedes Gordo, José Díaz Diego e Israel Macías.

En 2017 se publicó una síntesis de mi Tesis Doctoral.²

1 BARRANCO, C. (2008): *Elementos de topografía*. Universidad de Huelva. Colección Materiales para la docencia, Servicio de publicaciones, Universidad de Huelva. ISBN: 84-96373-85-1.

2 BARRANCO, C. (2017): *Los puertos perdidos del Tinto*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Huelva. ISBN: 978-84-16872-26-8. Tesis doctoral (2013): <http://hdl.handle.net/10272/6433>

Síntesis de mi Tesis Doctoral



Mi cometido sería principalmente colaborar en trabajos de investigación en el campo de la topografía y la cartografía. Además, me fue encomendada la ejecución y mantenimiento de la página web del grupo.

Entre los trabajos de cartografía destaco el de la delimitación de la Batería del Picacho, encargado por la empresa Asur Terra, con motivo de las tensiones por la titularidad y las diferencias entre la superficie catastrada y ocupada de este espacio militar entre los términos municipales de Palos de la Frontera y Moguer. Se trataba de informar sobre los fundamentos del origen y la propiedad de los espacios ocupados por la instalación militar y su incidencia en los desarrollos urbanos que se estaban produciendo en Mazagón.

En otro orden de cosas, participé con el Grupo de Investigación a los Congresos Internacionales de Desarrollo Local, celebrados en la Habana (2013), Lima (2016) y Cartagena de Indias (2019)

Paralelamente a la docencia, fui realizando diferentes proyectos de investigación amparados por los artículos 68 y 83 de los estatutos de la UHU para los convenios y trabajos de colaboración entre universidad y empresa, como por ejemplo en Atlantic Copper

Uno de los logros más ansiado ha sido la idea, fabricación y obtención de la patente de un Identificador de faros náuticos el cual identifica que faro se está visionado con el artillugio y obtener la posición geográfica y los demás datos del faro a nivel mundial.

En definitiva, los proyectos que realizo están imbricados con el grupo de investigación IDL.

Delimitación de la Batería del Picacho



En el mes de diciembre de 2020 nos ha sido concedido el premio a la Innovación Docente de Excelencia de la Universidad de Huelva 2020. Por el trabajo “Experimentación con la metodología “Flipped Classroom, gamificación y Facebook en las asignaturas de Proyectos”, coordinado por el compañero de departamento, Dr. Ángel Mena Nieto.

En el segundo cuatrimestre de este curso 2020-2021 se va a implantar un poste de señalización con indicación de las direcciones y distancias a distintas universidades del mundo. Proyecto de innovación con los alumnos del grado de Ingeniería minera.

Asimismo, se mantienen conversaciones para poder participar en la ejecución del próximo Plan General Urbana del municipio de Huelva, en colaboración con el estudio de arquitectura Arquibogado.

Actualmente, se está preparando un anteproyecto para el análisis de los escarpes-barrancas del río Tinto entre los términos de Bonares, Lucena y Moguer, con objeto de proponer un plan de uso y gestión de forma resiliente.

Este espacio, muy antropizado desde tiempos remotos, presenta unos paisajes naturales y antrópicos de singular valor. El Plan de Ordenación del territorio del Ámbito de Doñana establece limitaciones precisas para la figura de protección específica Escarpes de la margen izquierda del Tinto, y en la misma zona inciden los Planes Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 de la Unión Europea, Zonas de Especial Conservación Marismas y Riberas del Tinto y Estuario del Tinto. Para ello se realizará un vuelo fotogramétrico para obtener un modelo digital del terreno y poder realizar mejor el análisis proyectado con el dron que la Escuela Superior de Ingeniería ha adquirido.

Para finalizar y a modo de reflexión se podría preguntar: ¿Para que ha servido esta colaboración personal en el grupo? ¿Que ha aportado el grupo a este profesor? ¿Que ha aportado el profesor al grupo? Sinceramente opino que en materia de investigación la unión

ha sido espléndida y recíproca. Y como grupo he conocido sensibilidades que a priori parecían inexistentes. Con sus defectos, la antropología de este conjunto humano creo que ha sido un modelo de grupo honesto en sus planteamientos y pretensiones.

Pruebas con el dron en el campus de El Carmen



Los trabajos estudios e investigaciones de IDL parecen que están dando sus frutos. Casualidad o no, ahora, después de un concienzudo trabajo sobre los puertos del río Tinto, los ayuntamientos afectados se unen para poner en marcha un proyecto de recuperación y mejora para la navegabilidad del río Tinto, y poner en valor la riqueza de un río que estaba cayendo en el olvido.

En este contexto, se ofrece a continuación un esbozo de un anteproyecto de investigación que está en ciernes:

2 >Análisis de los escarpes. De la margen izquierda del Río Tinto en el tramo Bonares-Lucena del Puerto-Moguer usos y conservación

>> Introducción

La cuenca baja del río Tinto conforma un ecosistema de características muy singulares y extremadamente rico, con un escaso conocimiento de sus valores. Un cauce de meandros anastomosados, encierra un amplio lecho de inundación, perfilado diariamente por la intensidad de las mareas, extensas marismas, islas y escarpes.

Este amplio y complejo espacio ha sido catalogado por el Plan de Ordenación del territorio del Ámbito de Doñana (POTAD). En él se establece la figura de protección específica Escarpes de la margen izquierda del Tinto, excluyendo todo tipo de construcción, salvo las agrícolas, nuevas infraestructuras y los movimientos de tierra salvo las mejoras ambientales.

Fotografía aérea del río Tinto a su paso por Moguer



En la misma zona inciden los Planes Especiales de Conservación de la Red Natura 2000, de la Unión Europea Zonas de Especial Conservación Marismas y Riberas del Tinto y Estuario del Tinto, con todos los elementos de valores ambientales y necesidad de protección que ello supone.

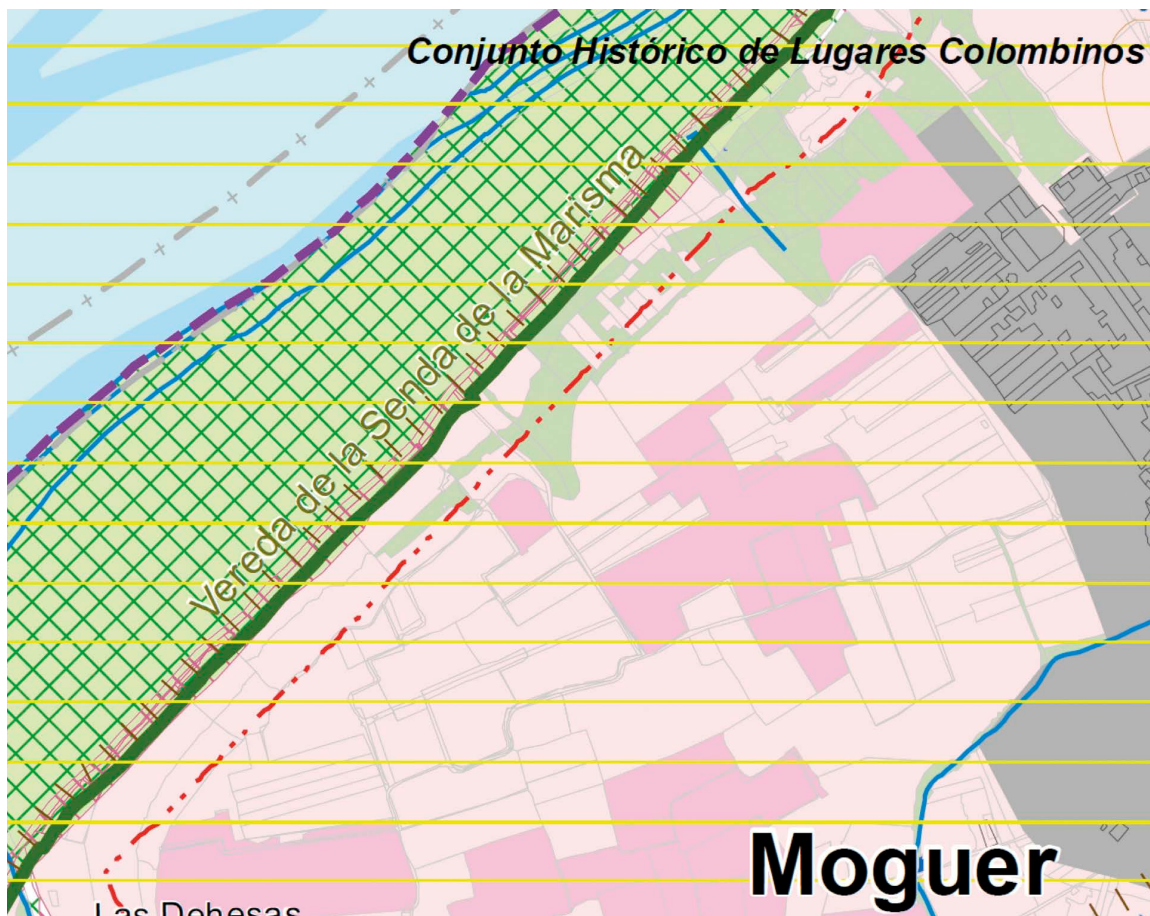
En el sistema, los escarpes del Tinto constituyen una formación singular en la margen izquierda del estuario del río. Estos escarpes salvan el desnivel entre las terrazas fluviales superiores y la marisma y constituyen paisajes de alto valor. Con un perfil irregular, se extienden a lo largo de términos municipales de Bonares, Lucena del Puerto y Moguer. A diferencia de la margen derecha del Tinto, donde la marisma enlaza directamente con los campos, los escarpes receptionan la escorrentía de las terrazas agrícolas en un talud margosos donde prima la biodiversidad.

En estos escarpes o barrancas conviven “áreas naturales”, con espacios antropizados por una agricultura tradicional de olivar, vid o cereal resiliente.

En la Zonificación del Plan Especial de Ordenación de las Zonas de Regadíos ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana, los escarpes aparecen como zonas de dominio marítimo terrestres y sus áreas de protección. La superficie es considerada como Zona A, de

máxima protección y, además se clasifica como suelo no urbanizable de especial protección, prohibiéndose las autorizaciones de actuaciones de interés público, la transformación del uso forestal y la implantación de nuevos usos.

Escarpes del río Tinto



BASE CARTOGRÁFICA

— + — +	Ámbito	—	Curvas de nivel
— + — +	Términos municipales	■	Urbano - urbanizable
— + — +	Zonas de protección DPMT y zona de policía DPH	■	Parcelaciones urbanísticas a ordenar
— + — +	Red hidrográfica	■	Balsas de riego y ganaderas existentes

Respecto a la delimitación de zonas inundables, el POTAD establece hasta tanto no se efectúen los estudios hidráulicos de detalle que permitan definir los límites de las zonas inundables establecidos por la legislación sectorial, que el planeamiento urbanístico general de los municipios afectados establecerá cautelarmente una banda de protección de cómo mínimo 100 metros a cada lado, medidos horizontalmente a partir del límite del cauce, en la que sólo estarán permitidos los usos agrícolas no intensivos, forestales y naturalísticos.

En definitiva, las barrancas se encuentran dentro de la figura de protección paisajística denominada Escarpes de la margen izquierda del Tinto. Estos escarpes constituyen una pieza esencial como Corredor Ecológico y como componente del Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía.

>> Hipótesis de trabajo

La confluencia en las extensas marismas de aguas dulces y saladas, constituyen un ecosistema de espacial importancia, la acción antrópica actual esta impactado y fragmentando el hábitat natural, haciendo perder la conectividad del territorio

Comoquiera que se reconoce la singularidad de los escarpes en el ecosistema y aún no se ha redactado el informe de Zonas especiales de conservación de Zonas de Especial Conservación Marismas y Riberas del Tinto y Estuario del Tinto y existe un solapamiento de planes y normativas y durante la espera se están produciendo atentados e impactos ambientales, no corregidos, el presente anteproyecto pretende analizar un pieza de especial interés, como son los escarpes. El IDL ha considerado gestionar una propuesta de Análisis de los escarpes. de la Margen Izquierda del Río Tinto con objeto de preservar paisajes ancentrales en el territorio.

>> Herramientas de trabajo

Técnicas de Análisis Regional. Sistemas de Información Geográfico, dron, cartografía y foto aérea.

>> Estructura del trabajo

1. Perfil topográfico y geomorfología actual
2. Análisis biogeográfico
3. Impactos y resiliencia
4. Espacios prioritarios de conservación
5. Conectividad ecológica
6. Propuestas y medidas de conservación

3 >Fuentes documentales

- Fuentelsa, F. (2009). Cambios en el uso del suelo en el Entorno de Doñana entre POTAD y año 2009, en http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_cultivos GEOSYS S.L. y WWF España
- Junta Andalucía (2011). Plan especial de ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana, aprobado 18 de enero de 2011 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- Junta Andalucía (2015). Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadiana y la Zona Especial de Conservación Corredor Ecológico del Río Tinto. Decreto 111/2015, de 17 de marzo, Boja 17-03-2015
- Junta Andalucía (2020). Portal del medio ambiente. http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/espacios_protegidos/planificacion/pg_aprobados/d_111_2015_guadiana_tinto/anexo4_ce_rio_tinto.pdf
- Junta de Andalucía (2003). Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- Márquez, J.A. (2013). Amenazas e iniciativas para la resiliencia en Doñana. Corona Forestal y Anillo Hídrico. Revista Científica Monfragüe nº2 pp.91-117.
- Márquez, J.A. (2020). Paisajes agrarios y agricultura de vanguardia en la comarca de Doñana, en Doñana y su entorno como zona patrimonial. Universidad Pablo Olavide, Sevilla, pp. 215-238
- Unión Europea (1992). Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres Directiva 92/43/CEE del Consejo, DOCE» núm. 206, de 22 de julio de 1992

09

> La delimitación de términos
municipales. Valverde del Camino

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

Antonio J. Carrero-Carrero

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

09

> La delimitación de términos municipales. Valverde del Camino

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

Antonio J. Carrero-Carrero

Aunque ya había nacido cuatro años antes, fue en 1995 cuando el Grupo de Investigación de la Universidad de Huelva *Instituto de Desarrollo Local* (IDL) quedó registrado en el Sistema de Información Científica de Andalucía (SICA)¹.

Transcurridos apenas dos años, el grupo humano formado por geógrafos, historiadores, antropólogos, etc. encaró el primer gran compromiso investigador: *Los Pueblos de Huelva*. Este proyecto se desarrolló durante año y medio y supuso nuestra presentación en sociedad. Una vez terminado éste, se inició otro de similar envergadura: *Artes, Costumbres y Riquezas de la provincia de Huelva. Una búsqueda de las potencialidades internas* (cuatro tomos con 80 capítulos, uno por cada municipio onubense más uno introductorio). Para finalizar esta "trilogía enciclopédica onubense" elaboramos en el año 2000 la *Historia de la provincia de Huelva. Un análisis territorial del ámbito municipal*.

Entre estas tres obras me encargué de la redacción de una veintena de capítulos. Todos ellos fueron de especial interés y me proporcionaron un amplio conocimiento de la provincia de Huelva en los más diversos campos del saber geográfico e histórico a escala local. Pero si he de destacar uno de ellos es el realizado sobre mi pueblo, Valverde del Camino, *La delimitación de términos municipales*.

¹ Perteneciente a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades podría definirse como un conjunto de personas, procedimientos y equipos diseñados, operados y mantenidos para recoger, registrar, procesar, almacenar, recuperar y visualizar información relacionada con las actividades y resultados producidos por los investigadores en sus centros de desarrollo o en colaboración con otras instituciones nacionales o internacionales (<https://investigacion.us.es/investigacion/apoyo/sica>).

1 >La delimitación de términos municipales. Valverde del Camino

Los municipios constituyeron y continúan conformando hoy día las entidades básicas sobre las que se apoya la división y articulación del territorio en España. A lo largo del transcurrir geohistórico se ha ido estableciendo entre ellos una nutrida red de relaciones sociales, económicas, culturales..., afectando a su identidad, conformación, extensión, reordenación territorial... Todavía a inicios del siglo XXI, este proceso no ha culminado por la vitalidad y aspiraciones mostradas por algunos núcleos de población que, como otros en el pasado, anhelan acceder a la exención jurisdiccional como paso previo para la búsqueda de un futuro y destino propios.

Las ansias de independencia emanan de la asunción de un estado de consciencia de pertenecer a una comunidad diferenciada de la originaria –aunque nacida en su seno-. Situación propiciada por las desavenencias en las relaciones mutuas de subordinación y/o superioridad de uno para con el otro y derivada, en última instancia, por el logro de una autosuficiencia económica y a-utoestima que permitan la emancipación y consecuente creación de una nueva entidad administrativa con la delimitación de un nuevo término municipal o *espacio vital* donde los vecinos puedan desarrollarse y crecer en todos los sentidos.

La forja de la gran mayoría de los actuales municipios de la provincia de Huelva responde a la situación descrita, aunque algunos de ellos cuentan con siglos y milenios de Historia. En cualquier caso, sería a partir de la Reconquista Cristiana y el consiguiente fenómeno repoblador de los siglos XIII al XVI cuando se consolidan los Concejos, rudimentarias instituciones encargadas de la organización interna de la comunidad con cierta capacidad para tratar asuntos de interés común así como adoptar con medios propios medidas para resolver sus necesidades, es decir, administrar el patrimonio municipal, la articulación y defensa del territorio o su explotación económica, entre las más destacadas (Rufo, P., 1999).

Desde aquellas fechas y hasta alcanzar su actual y definitiva configuración, los términos municipales conocieron una larga lista de rectificaciones y modificaciones territoriales, bien sobre la base de las innumerables acciones planteadas ante la disconformidad en los deslindes o amojonamientos, o bien por la concesión de Cartas Pueblas y nuevos privilegios de villazgo, extremo analizado en otro capítulo de la obra.

2 >Las tierras del Concejo

Si hubiera que establecer una fecha de inicio donde situar cronológicamente el comienzo del proceso de la reordenación territorial y administrativa en las tierras de la provincia de Huelva -como precedente más remoto de la conformación municipal-, ésta es la conquista del

Reino Taifa de Niebla por las tropas de Alfonso X en 1262 y la creación de su Concejo un año después. No obstante, tras los acuerdos de fijación de fronteras con Portugal entre 1263 y 1297 fue cuando la repoblación y reorganización del territorio cobró verdadero impulso (Carriazo, J. L., 1999).

Cuando surgía una nueva población, ya sea a iniciativa de las fuerzas feudales castellano-leonesas o por repoblación espontánea con el refrendo de los señores jurisdiccionales o a instancias de éstos últimos, el proceder habitual era “la concesión de tierras baldías para cultivos o dehesas para pastos a los vecinos, lo que implica de alguna manera una ordenación jurídica, en tanto en cuanto se organiza la comunidad de pastos y sus recursos” (Núñez Roldán, 1987; 53). La situación se fue agravando conforme avanzaba la Repoblación y los “lugares” y aldeas fueron aumentando en número, a la vez que el progresivo incremento demográfico de los siglos XV y XVI demandaba más tierras para el disfrute exclusivo de los moradores de un mismo “lugar”, complementando sus precarias economías con otros terrenos donados en régimen comunal a todas las poblaciones englobadas en un mismo señorío jurisdiccional.

Uno de los ejemplos más ilustrativos de esta problemática, extensible al resto de la provincia, tuvo lugar en el Concejo y posterior Condado de Niebla, creado en 1369 a favor de D. Juan Alonso de Guzmán, III Señor de Sanlúcar. Las aldeas surgidas en esta extensa demarcación eran consideradas, por una “ficción jurídica”, como calles de Niebla, por lo que a todas les asistía el derecho de uso y disfrute gratuito de las tierras comunales o Baldíos para el sustento de todos los vecinos extramuros de la villa condal.

Con el tiempo esta situación inicial se fue transformando. Cuando los habitantes de las aldeas centraron sus campamentos y moradas en éstas, el comportamiento respecto a los disfrutes sufrió una modificación importante. Es obvio que no convenía sembrar ni tener el ganado muy alejado del lugar de residencia, por lo que los moradores de Trigueros, Beas, Lucena, Paymogo, Calañas, Valverde del Camino y demás aldeas del Condado comenzaron a cultivar y pastar en sus alrededores, abandonando el disfrute de lugares más apartados. Llegados a este punto no hay que olvidar que las costumbres hacen leyes y cuando se cultiva y se pasta durante un siglo o más exclusivamente en un mismo lugar se considera dicho lugar como propio, llegándose a la convicción jurídica de que los moradores de otras aldeas no tienen derecho a entrar en el mismo (Olivós, R., 1999). De este modo, la antigua ley de disfrute comunal del Baldío fue derogada por una especie de “*derecho de cercanía*”, es decir, por la costumbre de gozar cada aldea de su entorno más inmediato con exclusión de las demás. Así se procedió hasta que Niebla sanciona esta costumbre concediendo a cada “lugar” una Dehesa Boyal o *limitación* de la cual “*se aprovechaban los vecinos de cada uno de los dichos lugares sin que los unos pudiesen entrar en la delimitación de los otros*” (Romero Pérez, D., 1955; 26). Estas *limitaciones*, antecedentes de los términos municipales, representaron la derogación de la vieja ley comunal y el reparto del Baldío entre todas las aldeas o “lugares” del Condado.

Así, por ejemplo, a lo largo del Bajo Medievo y Edad Moderna el Conde de Niebla concede a las poblaciones de Villarrasa, Santa Bárbara de Casa, Alosno, San Juan del Puerto,

Valverde del Camino..., sendos terrenos en sus alrededores para la siembra de trigo y dehesas para el pasturaje de sus ganados. De igual modo actuó el Marquesado de Gibrleón con Cartaya, San Bartolomé de la Torre, El Granado, Sanlúcar de Guadiana...; el Marqués de Ayamonte con San Silvestre de Guzmán, Villablanca... o el Concejo de Sevilla con Hinojales, Cañaveral de León... (VV. AA., 1995).

A medida que las aldeas accedían al privilegio de villa, sus respectivas *limitaciones* adquirieron *de iure* la condición de término municipal, generando la fragmentación territorial efectiva de los diversos señoríos a favor las poblaciones nacidas en su seno y cobrando los conflictos por los deslindes del terrazgo un renovado impulso.

En una sociedad marcadamente agropecuaria, con unos niveles tecnológicos muy limitados, no es de extrañar que la principal riqueza y garante de la supervivencia misma residan en la **tierra**. Tradicionalmente, la **intensidad** y **complementariedad** de las diversas labores del campo constituían las únicas estrategias viables para callar el hambre de miles de familias. Así, la tala y roza para la siembra de un monte que es finito, la recolección de frutos silvestres, la caza y la ganadería, eran actividades interdependientes en la atareada vida de los campesinos de antaño. Sin embargo, la escasez de tierras fértiles y la concentración de la propiedad en unas pocas familias, unido al aumento demográfico, hacen causa común en el intento de paliar la generalizada dependencia productiva del medio con una ampliación del terrazgo -y la oportuna roturación de nuevas tierras- como único aval para extraer unos aceptables rendimientos finales y poder atenuar las cíclicas crisis de subsistencia.

En razón a lo expuesto, podemos llegar a la conclusión de que la principal y originaria causa de la lucha mantenida entre los Concejos reside en la relación **población-recursos**, es decir, sobraban brazos y faltaba donde emplearlos. El progresivo crecimiento y afianzamiento demográfico de las aldeas con la llegada de nuevos pobladores; la fuerte presión fiscal soportada por las clases desfavorecidas y costeada, en gran parte, en especie, y el escaso o nulo progreso técnico en las prácticas agrícolas, entre otros factores, imposibilitaban la lógica y natural aspiración de mejorar la suerte y bienestar de las familias y sus poblaciones. De este modo, la pugna por conseguir unas *limitaciones* cada vez más amplias no estaba exenta de conflictos de intereses entre las mismas aldeas y/o, posteriormente, villas y la cabecera administrativa. Con la esperanza de asegurarse el sustento, los concejos lucharon por reunir bosques para leña y construcción, zonas para apacentar el ganado, campos de viñas, cereal y olivar para la alimentación humana..., en un territorio donde las fronteras configuraban unos "límites permeables", lo que inducía inevitablemente a una serie de litigios entre los concejos (Márquez, J., 1995).

La tan sola enumeración de los cuantiosos pleitos planteados por los distintos pueblos desde la conformación de sus respectivas demarcaciones hasta la actualidad, sería una larga y prolija tarea que sobrepasaría las dimensiones propuestas para este capítulo. Por ello, sólo vamos a detenernos en uno de los más significativos, sirviendo de ejemplo para el resto, prescindiendo atención al conflicto de los Baldíos entre Niebla y Valverde del Camino.

3 >El pleito de los baldíos: Valverde del Camino y su término municipal

Para el estudio de este tema, Valverde cuenta con dos exhaustivos trabajos de investigación, realizados por dos prestigiosos juristas locales, D. Diego Romero Pérez y D. Ricardo Olivós Arroyo, descubriendo el primero la realidad histórica del conflicto y el segundo la realidad jurídica, siendo éste el letrado designado en 1957 por el ayuntamiento para defender las tesis valverdeñas en el definitivo contencioso mantenido entre Valverde y Niebla a causa del llamado Pleito de los Baldíos. A sendos trabajos de investigación nos remitiremos en adelante para sintetizar buena parte de un proceso que comenzó a mediados del siglo XV y terminó en 1965.

En primer lugar, habría que puntualizar que el genérico término popular de Pleito de los Baldíos no responde a un único proceso judicial, sino a una serie de litigios mantenidos entre los dos concejos desde hace cinco siglos, pudiéndose diferenciar un antes y un después a partir de acceder Valverde al privilegio de villazgo, documento administrativo por el que las relaciones entre ambas poblaciones tomarían un distinto cariz.

La fecha inicial de partida sería 1469, año en el que Don Enríquez Pérez de Guzmán, *El Magnífico*, Duque de Medina Sidonia, confirma la donación de la Dehesa Boyal o *limitación* concedida por su padre al “lugar” de Facanías, población denominada a partir de 1492 Valverde del Camino (A.M.V.C., 1849; L. 336).

Poco antes de cumplirse un siglo de la citada donación comienza el primer pleito conocido. Concretamente, el 5 de septiembre de 1553 Valverde presentó en la Chancillería de Granada una demanda reivindicando el reconocimiento de sus derechos para el aprovechamiento general de los Baldíos. Dada la naturaleza de la reclamación de los peticionarios este sería el pleito más importante, ya que por primera vez se plantea si los valverdeños tenían derecho a continuar disfrutando del monte después de haber accedido a una limitación en aprovechamiento exclusivo. Estos eran los argumentos esgrimidos por Niebla en oposición a la tesis valverdeña, apoyada en la defensa del derecho comunal de uso y disfrute sobre los Baldíos, o específicamente sobre la limitación de la primera, considerablemente más extensa y sin una carga poblacional tan abultada como la de Valverde en aquellas fechas respecto de la de su cabecera administrativa, en franco retroceso demográfico frente al progresivo y creciente incremento poblacional que venía experimentando Valverde desde hacía décadas. Los recursos y sus impugnaciones se prolongaron por espacio de 33 años, reconociendo finalmente la Chancillería de Granada la demanda valverdeña en 1586. En este sentido, se confirma la dificultad de zanjar de raíz los restos y vestigios de antiguas costumbres, como la del aprovechamiento comunal de todo el Baldío por todos sus moradores, cuando son sustituidas por otras nuevas, como las del aprovechamiento exclusivo de las limitaciones. A causa de estos restos, algunos valverdeños continuaban ocupando los Baldíos, utilizando sus abogados eficazmente estos vestigios para inclinar la resolución a su favor (Olivós, R., 1999). En definitiva, se aspira-

ba a una ampliación del terrazgo o, en su defecto, el usufructo de otras tierras aprovechadas desde tiempo atrás para garantizar la natural exigencia de un sustento que la exigua limitación valverdeña les negaba.

Sucesiva y paralelamente se mantuvieron numerosos pleitos más, específicos para derechos y aprovechamientos concretos y más amplios, ya que no eran extensibles a todos los frutos y productos del monte, como sucedía antes de adquirir Valverde su limitación, sino sólo los que, tanto la Chancillería de Granada como el Real Consejo de Castilla en su Sala de Mil y Quinientas, declaraban en las nuevas sentencias falladas a su favor, como el beneplácito para pastar el ganado de granjería, edificar casas de labor y majadas, el beneficio de la bellota y de los rastros, la autorización para poder vivir de la industria doméstica del cisco y el carbón, etc. No obstante, era la persistente y porfiada presencia material de los valverdeños en los Baldíos la única base jurídica de los favorables fallos obtenidos, y éstos a su vez los fundamentos jurídicos o títulos para mantener esa presencia, justificada y apoyada en la condición de vecinos de Niebla (Olivós, R., 1999).

Esta era la situación jurídica cuando en 1732 Valverde accede al privilegio de villazgo. Tras intensas negociaciones y al objeto de dar continuidad a los antiguos usos comunales, es decir, prolongar la situación jurídica existente con anterioridad a la exención jurisdiccional, el documento incluía una cláusula pactada entre ambas partes por la que los pastos y aprovechamientos comunes quedaban *"en la forma que lo han estado hasta aquí [...] sin que en ello se pueda hacer hazer ninguna novedad, excepto en lo que se oponga a las executorias o justos títulos que, como va referido, tubieredes conseguido y ganado vuestro fabor"* (A.M.V.C., 1959; L. 357). Sin embargo, contrariamente a lo pretendido con este apartado, en apariencia tan claro y tan confuso en realidad, sería una nueva fuente de discordia por las posibles interpretaciones a las que podría dar lugar, al introducir una disposición civil –que afecta a particulares– en un documento administrativo –realizado entre administraciones–, como es el de villazgo. Este hecho arrastraría el contencioso desde aquellas fechas hasta nuestros días, reproduciéndose un círculo vicioso de confirmación de ejecutorias, recursos, alegaciones, etc.

Al tenor literal de lo expresado en la citada cláusula algunos autores deducían que el *"privilegio de villazgo no afectó a los derechos de Valverde en la propiedad comunal de los Baldíos"* (Romero Pérez, D., 1955; 263), tesis mantenida por los abogados valverdeños pese a no constar en el documento referencia alguna a la cesión de ningún derecho de propiedad, sino solamente derechos de aprovechamientos del monte. La segunda interpretación defendía que, si el villazgo no *"hacía ninguna novedad"*, el dominio o derecho de propiedad seguía ostentándolo Niebla, no pudiendo tener los valverdeños disfrutes comunales en una finca que no pertenecía a su término municipal, como sí ocurría anteriormente a la exención de jurisdicción por ser vecinos de Niebla, es decir, por ser comuneros. Los bienes comunales de los pueblos constituyen una comunidad de tipo germánica, en la que el bien pertenece a una colectividad no pudiendo considerarlo dividido en partes, sino entero. Son tierras que fueron donadas por

los reyes a los habitantes que las poblaran, recayendo la propiedad en los municipios a los cuales se las concedieron, pero los disfrutes estaban en los vecinos de esos municipios y eran administrados por los ayuntamientos, que regulan el goce. El disfrute comunal es de naturaleza administrativa, un derecho del vecino sobre su ayuntamiento que nace de la relación administrativa de vecindad.

Esta segunda tesis –por la que no se optó en vía judicial- refiere que, una vez lograda la emancipación, los nuevos derechos comunales pactados en la cláusula eran un contrasentido, un imposible, puesto que al ser Valverde independiente ya no le asistía derecho alguno de la comunidad a la que antes pertenecía, teniendo que negociar o pactar como ajeno para dar una solución extrajudicial a una cuestión interminable. Esta otra interpretación más acorde con la naturaleza jurídica de los bienes comunales, los solamente disfrutados por los vecinos de un mismo municipio sobre terrenos de su mismo término municipal, llevó a la tesis más ajustada a derecho pero más compleja de considerar los derechos de los valverdeños como una servidumbre de carácter personal, esto es, el derecho que por antiguas costumbres pueden tener los vecinos de un pueblo para disfrutar los terrenos pertenecientes a otro pueblo distinto del suyo (Olivós, R., 1999).

Finalmente, pese a favorecer la Justicia a Valverde desde tiempo atrás, utilizando la tesis comunal, su dirección jurídica era consciente de la precariedad de sus argumentaciones y de la dificultad de obtener un pronunciamiento favorable con carácter definitivo. Por todo ello, se impulsó un acuerdo extrajudicial propiciado igualmente por un hastiado ayuntamiento ilipense vencido reiteradamente en juicio. En ese convenio, Valverde reconocía la propiedad de Niebla sobre los Baldíos, así como la disolución de la comunidad con ésta a cambio de una rectificación de su término, ampliándose en 3.334 hectáreas por la margen derecha del río Tinto. El acuerdo fue suscrito por ambos ayuntamientos y la modificación de sus términos municipales fue aprobada por decreto del Consejo de Ministros el 15 de julio de 1965, siendo la última rectificación municipal de la provincia de Huelva hasta la declaración de La Zarza-Peñal como nuevo municipio onubense tras su segregación de Calañas en 2018 y denegada la de Tharsis respecto del Alosno.

4 >Bibliografía y fuentes documentales citadas

A.M.C. (1816): “Carta de exención de la villa de Corteconcepción”. Archivo Municipal de Corteconcepción.

A.M.G. (1757): “Cédula de citación y emplazamiento sobre el pleito suscitado...”. Archivo Municipal de El Granado. Leg. 82.

----- (1611): “Escritura de concordia para el aprovechamiento de la bellota”. Archivo Municipal de El Granado. Leg. 82.

- A.M.S.S.G. (1595): "Carta Puebla o título de villa de San silvestre de Guzmán". Archivo Municipal de San Silvestre de Guzmán. Leg. 5.
- (1884): "Testimonios cronológicos sobre el amojonamiento desde 1538 entre el Marquesado de Ayamonte y el de Gibrleón". Archivo Municipal de San Silvestre de Guzmán. Leg. 67.
- A.M.S.G. (1897): "Actas de deslindes de Sanlúcar de Guadiana con la villa del Granado". Archivo Municipal de Sanlúcar de Guadiana. Leg. 74.
- A.M.V.C. (1849): "Copia certificada de la confirmación del privilegio de la confirmación de la Dehesa..." Archivo Municipal de Valverde del Camino. Leg. 336.
- (1959): "Copia certificada de la carta de exención de villazgo de esta villa". Archivo Municipal de Valverde del Camino. Leg. 357.
- (1751): "Extracto de las Respuestas Generales de esta villa al Catastro del Marqués de la Ensenada". Archivo Municipal de Valverde del Camino. Leg. 692.
- A.M.V. (1493): Carta de Confirmaciones y Privilegios otorgada por D. Juan, Duque de Medina Sidonia, al lugar de Villarrasa. Archivo Municipal de Villarrasa. Leg. 31.
- ANDÚJAR MÁRQUEZ, M. (1995): "Santa Bárbara de Casa", en *Los Pueblos de Huelva*, Tomo IV. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 1.133-1.148.
- CANO GARCÍA, G. (1992): "La provincia de Huelva. Un proceso de territorialización", en *Huelva en su Historia IV*. Diputación de Huelva. Huelva. Pp. 17-33.
- CARRERO CARRERO, A.J. (1995): "Corteconcepción", en *Los Pueblos de Huelva*, Tomo II. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 405-420.
- CARRERO CARRERO, A.J. (1998): *Valverde del Camino y el desarrollo local. El calzado*. Excmo. Ayuntamiento de Valverde del Camino. San Juan del Puerto.
- CARRIAZO RUBIO, J. L. (1999): "La conquista cristiana. La cuestión del Algarbe", en *Historia de la provincia de Huelva*, Tomo II. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 241-256.
- GACETA DE MADRID (1889): Términos municipales. Deslinde y amojonamiento. Gaceta de Madrid, 4 de septiembre.
- GARCÍA BELLO, C. y ORTIZ VÁZQUEZ, D. (1999): "Abolición de los señoríos. Formación de la provincia", en *Historia de la provincia de Huelva*, Tomo III. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 673-688.
- JURADO ALMONTE, J. M. (1995): "Cañaveral de León", en *Los Pueblos de Huelva*, Tomo II. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 341-356.
- JURADO ALMONTE, J. M. y GONZÁLEZ GÓMEZ, M. R. (1995): "Villablanca", en *Los Pueblos de Huelva*, Tomo IV. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 1.213-1.228.

- MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. (1995): "Caminando por los pueblos de Huelva", en *Los Pueblos de Huelva*, Tomo I. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 5-16.
- NÚÑEZ ROLDÁN, F. (1987): *En los confines del reino: Huelva y su tierra en el siglo XVIII*. Universidad Sevilla.
- OLIVÓS ARROYO, R. (1999): *El Pleito de los Baldíos*. Inédito.
- ROMERO PÉREZ, D. (1956): *Un pueblo colonizador. Estudio sobre la acción y los derechos de Valverde del Camino en los Baldíos de Niebla (1369-1955)*. Ed. El Autor. Valverde del Camino.
- RUFO ISERN, P. (1999): "Concejos y señoríos en la Edad Media", en *Historia de la provincia de Huelva*. Tomo II. Editorial Mediterráneo. Madrid. Pp. 289-304.
- VVAA (1995): *Los pueblos de Huelva*. Editorial Mediterráneo, Madrid, 4 Tomos.

10

> Mejora territorial de la Industria
Química de la provincia de Huelva.
Especial referencia al entorno de
la capital 2005

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

Francisco J. Pazos García

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL

10

> Mejora territorial de la Industria
Química de la provincia de Huelva.
Especial referencia al entorno de
la capital 2005

Instituto de Desarrollo Local
Universidad de Huelva

2020

Francisco J. Pazos García

1 >Introducción

La definición de Región Química de la Red Europea de Regiones Químicas (*European Chemical Region Network* – ECRN) se corresponde con aquellos espacios donde la Industria Química juega un papel determinante en la estructura económica, su crecimiento y empleo. Indudablemente, una provincia como la onubense entra de lleno en esta definición. Sin embargo, las diferencias son muchas si nos referimos a una u otra parte de la geografía provincial. Pese a ello, las interrelaciones y sinergias desatadas en torno a la industria capitalina son evidentes y manifiestas en toda la provincia, y la economía onubense no podría explicarse sin esta presencia.

La Diputación de Huelva forma parte de la Red Europea de Regiones Químicas (www.ecrn.net), una Red coordinada por la región alemana Sachsen-Anhalt, que aglutina a 14 regiones de toda Europa que cuentan con una fuerte presencia de la industrias químicas: Sachsen-Anhalt, Niedersachsen y Northrhine Westfalia (Alemania); Mazowieckie (Polonia); Ida-Viru (Estonia); Noreste y Noroeste de Inglaterra (Reino Unido); Limburgo (Holanda); Piemonte y Lombardía (Italia); Cataluña, Asturias y Huelva (España).

Dentro del programa de actividades y objetivos que se propone la Red, está prevista la realización de estudios en diferentes temáticas, en los que se realice un análisis de la situación actual en la provincia de Huelva con respecto a las temáticas elegidas, como contribución a un 'informe de *benchmarking*' de carácter supra-regional. Así mismo, está prevista la celebración de dos encuentros de carácter local con los principales actores y agentes sociales involucrados.

Para concretizar estos estudios y bajo el Convenio Marco Diputación- Universidad de Huelva, se firmó en 2005 un contrato con el Instituto de Desarrollo Local , Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación para llevar a cabo una investigación sobre “la mejora territorial del espacio químico industrial en la provincia de Huelva”.para identificar las experiencias y prácticas en la recuperación y reconversión de espacios químicos industriales.

Lógicamente las dimensiones de esta publicación impiden traer el trabajo al completo, por ello aquí se ofrece una síntesis de la *Mejora Territorial en la Industria Química de la Provincia de Huelva*.

2 >Conformación de la industria química provincial y su contexto

La industrialización andaluza y de la provincia de Huelva ha sido muy tardía y basada, inicialmente, en el expolio de ricos yacimientos mineros, a los que se anexó una raquítica química básica, ya que los territorios andaluces transitaron, hasta muy entrado en el siglo XX en el llamado Modelo Primario Exportador.

La políticas desarrollistas de los años 60, basadas en marcos teóricos perruxianos, instrumentalizaron planes de desarrollo indicativos que intentaron paliar la emigración y el paro. En el caso de la provincia de Huelva, la práctica carencia de industria aconsejó en 1964 la instauración de un Polo de Promoción Industrial, que se convirtió en 1968 en Polo de Desarrollo Industrial, en los términos municipales de Huelva y Palos de la Frontera.

De esta política de planificación indicativa surgió un polémico complejo industrial de química básica que, con diversas vicisitudes, ha llegado hasta nuestros días, frente a la desaparecida actividad minera.

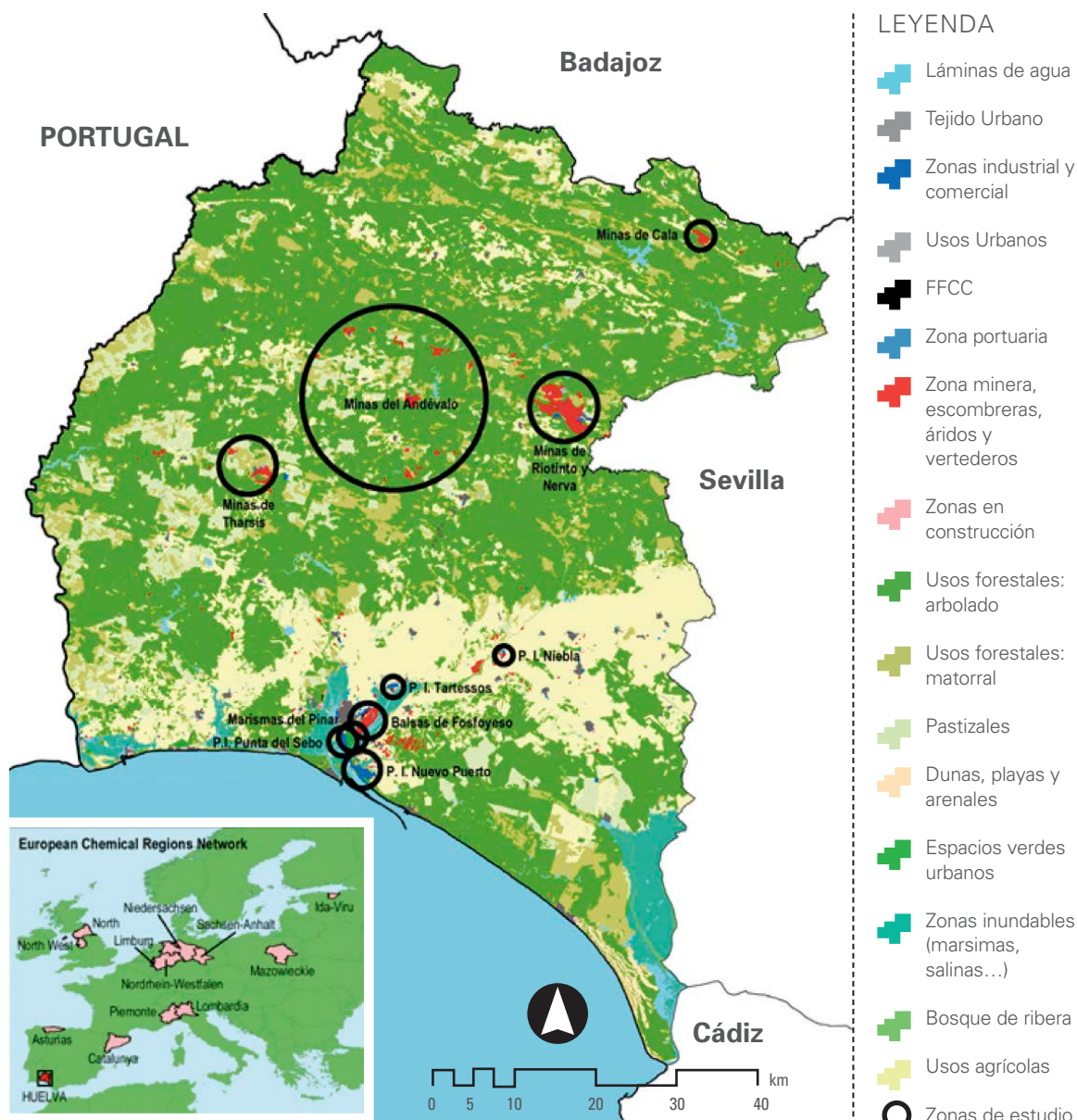
Los espacios químicos industriales en desuso o escasamente utilizados ocupan en la provincia de Huelva una amplia superficie. Pueden considerarse 8 grandes sectores como exponentes netos de esta situación:

1. Balsas de fosfoyesos en las Marismas de Mendaña
2. Balsas de cenizas de pirita y fosfoyesos en las Marismas del Pinar
3. Orillas del Tinto en el recorrido de la Avenida Federico Montenegro, Polígono Industrial Punta del Sebo
4. Espacio lagunar y complejo endorreico del Polígono Industrial Nuevo Puerto
5. Polígono Industrial Tartessos
6. Polígono Industrial de Niebla
7. Minas de Riotinto y Nerva y otros municipios vecinos
8. Ámbito minero de La Torerera

Mejora Territorial. Localización de los Sectores estudiados

Fuente: Mapa Digital de Andalucía 1:100.000 ICA-JA, 1999. Landcover. ICA-JA, 1999. ECRN, 2005

Elaboración Plazos, F.J. 2005



El abandono del uso industrial de estas áreas tiene como causas:

- Reestructuraciones productivas, relacionadas con el agotamiento del fordismo.
- Presiones medioambientales por el uso extensivo y degradante de espacios.
- Pérdida de competitividad internacional en un contexto de globalización y mercado internacional.

3 >Estrategias y ámbitos de recuperación

La recuperación de espacios industriales abandonados o en desuso en la provincia de Huelva, ha tenido esencialmente una causa ambiental. Las diferentes agresiones e impactos ambientales que la industria química básica originó supuso cambios en morfologías paisajísticas, la mayor parte de los cuales son hoy irreversibles. Aunque se han realizado iniciativas para la recuperación de espacios industriales, con una notable mejora territorial, en la mayor parte de los casos, nunca se ha podido recrear el paisaje primitivo.

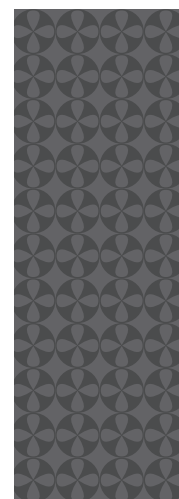
Desde este punto de vista, la imagen de la industria química ha sido muy polémica, tanto en los espacios netamente de explotación minera, donde las lluvias ácidas, provocadas por el sistema de explotación en teleros, acabaron con gran parte de la vegetación natural y la agricultura, como en la industria del Polo, que provocó la ruina de las playas de Huelva y el agostamiento de la ría del Tinto.

De todas formas, el papel que han jugado y juegan los espacios industriales en la economía de la provincia es notorio. El abandono total de espacios industriales, como fue el caso de Zarandas, se vio continuado por la emigración y la extensión de la lacra del paro...

Con estos antecedentes **dos han sido las estrategias** que han orientado la recuperación y/o mejora territorial de espacios industriales abandonados:

- a) Implicando elementos ambientales, como en los casos de espacios abandonados de industrialización reciente, a partir de 1960.
- b) Dinamizando económicamente el ámbito, presentando “los restos de arqueología industrial” como un patrimonio que se puede poner en valor, como en el caso de las iniciativas de desarrollo turístico en el municipio de Minas de Riotinto y el entorno de Zarandas.

Vía Verde del Guadiana, en su Llegada a Puerto de La Laja



Las alternativas han ido por distintas vías, la puesta en valor turística (rutas patrimoniales, museo minero, red de senderos y vías verdes...), la puesta en valor medioambiental (recuperación paisajística, observación geológica, paseos perimetrales a las cortas...) y la creación de infraestructuras turísticas (poblados mineros, casas rurales...). Todo es sin embargo, una "industria" reciente, y con sólo algunos casos de éxito (Museo y Tren Minero de Riotinto).

4 >Trabajos y tecnologías de la mejora territorial

Dada la variedad y singularidad de espacios donde se ha producido una mejora territorial, no es posible establecer trabajos y tecnologías comunes aplicados a la mejora. Sin embargo y, en general, puede hablarse de tecnologías y trabajos orientados a la conservación, como en el caso de Zarandas y que se corresponde con las estrategias de dinamizar económicamente la zona, con programas de desarrollo local, frente a los trabajos de mejora ambiental en el resto de los casos y que responde a la estrategia de mejora de elementos ambientales. Sin embargo, la recuperación de la marisma en la es irreversible por cuanto:

- Se ha modificado su estructura geológica con la incorporación de nuevos materiales.
- Se ha creado infraestructuras que imposibilitan la llegada de los flujos de marea.
- Se ha elevado la topografía con diferentes rellenos de escombros, arenas y limos.
- Se han instalado comunidades vegetales ruderales y otras impropias de la marisma.
- Se ha usado como espacio funcional íntimamente ligado a la dinámica y trama urbana.

En la estrategia de desarrollo económico ha predominado los trabajos y tecnologías orientados a fortalecer el tejido social y productivo, reivindicando y conservando el espacio industrial como un testimonio de identidad del pasado, que puede ser explotado turísticamente para mostrar las enormes transformaciones que el hombre realizó. Se trata de integrar un rico patrimonio "antrópico" en los sistemas productivos locales.

Mientras tanto, en las estrategias de mejora ambiental, los trabajos y tecnologías aplicados están relacionados con el diseño, reforestación e integración del espacio degradado en su entorno, de la forma más adecuada posible, para ofrecer una imagen "de normalidad" paisajística.

5 >Especial referencia al entorno de la capital

>> Sector I. Balsas de Fosfoyeso

Mendaña forma parte del complejo marismeño conformado por las marismas del Polvorín, Rincón y la propia de Mendaña. Parte de estas marismas han sido incorporadas al proceso urbano, mientras que la otras han servido de depósito de fosfoyesos. En el caso de Mendaña, los vertidos de yesos han alcanzado una altura tan considerable, que se ha considerado como marisma colmatada.

El yeso depositado en este sector y el siguiente, es el residuo que resulta de la fabricación de ácido fosfórico por vía húmeda por las empresas Fertiberia-Huelva y FMC-Foret. El proceso consiste fundamentalmente en el ataque a la roca fosfórica con ácido sulfúrico, lo que da lugar por un lado al ácido fosfórico y por otro al residuo de yeso (sulfato cálcico dihidratado). Este residuo aparece impregnado de ácido fosfórico y otras sustancias que acompañan a la roca fosfórica, (incluyendo arsénico, plomo, mercurio, cadmio...).

Esta zona de vertido tiene su origen en una concesión de la Dirección General de Costas a Fertiberia y Foret. Actualmente, la gestión del espacio recuperado corre a cargo (dependiendo del sector afectado) de la Empresa de Gestión Medio Ambiental (EGMASA), el Ayuntamiento de Huelva y las propias Fertiberia y Foret. Actualmente consta de varias partes diferenciadas, el propio vertedero industrial y una zona en recuperación, que se utiliza como vertedero urbano (sólidos e inertes urbanos). La recuperación del espacio degradado se inició en 1997 (de forma paralela a explotación como vertedero industrial), y se realiza fundamentalmente mediante la revegetación y adecuación paisajística de los vertidos clausurados. La actividad de mejora territorial como tal se inicia por exigencias de la normativa medioambiental, bajo los auspicios del “Plan Corrector de Vertidos Líquidos a la Ría de Huelva” que incluye un “Proyecto de Reordenación de los Vertidos de Yeso”. En este proyecto se modifica por un nuevo sistema de apilamiento de yesos que reduce al mínimo el vertido directo a las aguas de la ría el anterior sistema de vertido directo sobre la marisma, que tan nefastas consecuencias medioambientales ha tenido. El actual sistema, pese a todo, cuenta con un importante impacto paisajístico (se crean colinas de unos 30 metros de altura, que modifican de forma importante el horizonte marismeño primigenio) pese a la revegetación, así como medioambiental, y una fuerte contestación social al mantenimiento del vertido (pese al menor impacto de la nueva forma de vertido), hecho que ha impulsado nada menos que 8 informes del CSIC bajo el nombre genérico de “Informes del estudio sobre el diagnóstico ambiental y sanitario de la ría de Huelva” (desde estudios epidemiológicos a radiológicos) y varios más desde otros organismos (Universidad de Huelva, Consejería de Medio Ambiente...).

En total, se han recuperado 67,7 Ha, si bien el proyecto continúa en ejecución. El sistema utilizado actualmente es el de dos grandes balsas de decantación que van creando colinas aterrazadas de suaves pendientes, que se van recuperando paisajísticamente mediante la apli-

cación de una cobertura fértil y revegetación. La zona de vertido, en uso o no comprende un total de 800 Ha de antigua marisma, siendo la actualmente en uso de 170 Ha (Balsa 1) y 150 Ha (Balsa 2). Se han plantado unos 2.700 árboles y 5.500 arbustos, que se alimentan con los biosólidos y aguas depuradas de la vecina EDAR (ubicada en el sector de Marismas del Pinar).

De las zonas sin recuperar quedan las lejanas y menos contaminadas marismas de La Nicoba, que presumiblemente irán regenerando sus condiciones de forma natural, y la zona de vertidos urbanos (zona de depósito de inertes y escombros) que una vez clausurada, se recuperará paisajísticamente. La zona inmediatamente aledaña a casco urbano (Marisma del Polvorín y Estero del Rincón) se pretende regenerar a un estado original básicamente mediante su propia capacidad de autodepuración y el cese de los vertidos, así como un tratamiento de este borde urbano, configurado por la marisma y el FFCC, cara a su incorporación al sistema verde de la ciudad. En esta zona se ven todavía los restos de un Polvorín de Explosivos Riotinto, un cargadero de mineral y escorias para ferrocarril, y una fábrica de azufre, ruinas, todas ellas, de cierto interés arqueológico industrial, y sobre las que existen intereses de conservación.

>> Sector II. Marismas del Pinar

Fue un vertedero de cenizas y fosfoyesos incontrolada, previo a la ejecución del “Plan Corrector de Vertidos Líquidos a la Ría de Huelva” y su ya comentado “Proyecto de Reordenación de los Vertidos de Yeso”, y ya en 1990, la Agencia del Medio Ambiente de Andalucía inició el proceso de regeneración de la zona. Ante la imposibilidad (por su coste económico) de retirar los residuos depositados se ha generado un tapiz vegetal en forma de praderas y bosquetes. Esta marisma era una antigua zona de vertido (ininterrumpidamente de 1968 a 1997) incontrolado de fosfoyesos directamente sobre la marisma. El Plan Corrector de Vertidos Líquidos a la Ría de Huelva corrigió el tipo de vertido, y se restringió a las Balsas de Fosfoyeso actualmente en uso. Esta zona de vertido, conjuntamente con las colinas de cenizas de piritas de fundición, se regeneraron mediante la aplicación de una cobertura fértil y revegetación.

Se pretendía con esta zona, la más cercana a las fábricas y ya colmatada por los vertidos, la recuperación de un espacio muy degradado por la deposición de residuos industriales muy contaminantes (cenizas y lodos). Esta se ha limitado a aplicar una cobertura de tierras fértiles y a revegetar la zona, la contaminación permanece así en el subsuelo y se atestigua por visibles lixiviados a la ría. La recuperación de este espacio no se ha traducido en un mínimo uso público del espacio, que se considera insalubre tanto por su origen como por la cercanía a las fábricas, olores y humos de estas. Se utiliza como mero amortiguador de la zona industrial y la ría, y la revegetación ha fracasado en muchas partes, pues la vegetación no resiste los niveles de contaminación una vez que sus raíces alcanzan las capas inferiores donde permanecen los residuos.

En estos terrenos se incluye la construcción de la EDAR que da servicio a la ciudad y un almacén de embarcaciones embargadas por la Autoridad Portuaria. Se ha revegetado toda la superficie con especies de distinto porte y “características” de la zona para crear una imagen naturalizada.

La intervención ha requerido diferentes particularidades en función de las distintas zonas. En los depósitos de lodos, de superficie muy blanda se estableció un acuerdo con el Ayuntamiento de Huelva para cubrirla con escombros urbanos (de forma similar a lo que se hace actualmente en parte del sector antes comentado). Los depósitos de cenizas se remodelaron topográficamente, cubriéndolos con arcilla impermeable y tierra vegetal. Las colinas y lagunas artificiales, sirven como hitos de paisaje. Se han invertido en total unos 1.776 millones de pesetas (10,67 millones de €), plantando 19.500 árboles (pinos, eucaliptos, acacias...) y 78.000 arbustos. El volumen de tierra aportada es de 1.758.000 m³. Se han ejecutado 35 Km de caminos y otros 29 de tuberías de riego.

En resumen, de las 400 Ha de vertido, la EDAR ocupa a penas 6,4 Ha (64.083 m²), y el resto de ha recuperado. Esta antigua concesión de la Autoridad Portuaria de Huelva y D. G. Costas a Fertiliberia, Atlantic Copper y Foret es ahora un espacio verde, si bien se mantiene la incógnita sobre el modelo de gestión del área una vez rehabilitada, cuya titularidad jurídica corresponde a la Autoridad Portuaria de Huelva (actualmente puede calificarse de abandono).

>> Sector III. Punta del Sebo

Han pasado más de cuarenta años desde la irrupción en 1964 del Primer Plan de Desarrollo; y otros dos que le siguieron. Entre 1964 y 1972 se crearon once polos, siete de ellos con el primer plan, y entre estos, el Polo de Huelva. Desde entonces muchas cosas han cambiado. De una pequeña ciudad de pescadores y puerto de salida de mineral, se pasó a un polo industrial de los más importantes del país, que hoy en día cuentan con más de 16 plantas de producción Química y Básica, y más de 16.000 puestos de trabajo directamente relacionados con estas empresas. Es evidente que gran parte del tejido económico provincial se ha creado en torno a este polo.

La Provincia de Huelva es la menos poblada de Andalucía y sólo por encima de Lugo si nos referimos a las provincias litorales de España, con 476.707 habitantes (a fecha 1 de enero de 2004, INE), y una baja densidad poblacional. Gran parte de la población capitalina es de origen extraprovincial, que llegaron atraídos por un pujante sector industrial, un polo que nació en la Punta del Sebo, para luego descentralizarse en busca de mayores espacios hacia el Polígono Industrial de Nuevo Puerto en Palos de la Frontera, San Juan del Puerto, junto a cuyo límite municipal, en terrenos de Huelva, se instaló la actual planta de celulosa de ENCE y la planta de

carburos metálicos (ya cerrada), y el pequeño polígono creado en torno a la cementera de Asland, hoy en manos portuguesas (CIMPOR), en la ciudad de Niebla, ya en tierras del Condado.

No se ha producido un abandono de la actividad, sólo puntualmente, pero sí se ha llevado a cabo una fuerte mejora del medio ambiente de la zona a través de lo estipulado en dos documentos clave de mejora territorial y ambiental tanto para este sector como los tres siguientes.

- a) **Plan Corrector de Vertidos Líquidos:** Con una inversión de 7.300 millones de pesetas (cerca de 44 millones de €). A las medidas internas a poner en marcha en las diferentes empresas, se suman otras medidas correctoras de carácter externo financiadas con fondos FEDER (más de 3.000 millones de pesetas – más de 18 millones de €). Estas medidas externas han cubierto infraestructuras medioambientales como la Planta de Inertización de Residuos Industriales, el Laboratorio de Análisis de Contaminantes, una embarcación de vigilancia y control, la Red de Vigilancia de Contaminación Atmosférica, etc.
- b) **Plan Corrector de Vertidos Atmosféricos:** Ha consumido una inversión cercana a los 7.000 millones de pesetas (más de 42 millones de €). Se han dirigido fundamentalmente a mejoras tecnológicas cara a la reducción de la emisión de contaminantes gaseosos, como el SO₂.

Con la aplicación de las medidas tomadas en base a ambos documentos, el aporte de ácido a la ría de Huelva procedente de la industria descendió durante la aplicación de los planes de las 23.000 Tm de 1989 a las 3.500 de 1994.

Además, incorporaban en su articulado un “Plan de Restauración Paisajística de la linde externa del polígono químico de la Punta del Sebo (Avenida Francisco Montenegro y carretera Huelva-Palos de la Frontera)”, una actuación piloto para la recuperación de la ría para la ciudad de Huelva. Se ha realizado un nuevo trazado de la Avda. Francisco Montenegro con varias rotondas que facilitan el acceso a las fábricas y mejoran la situación visual y ambiental de la ría, incluyendo el ajardinamiento y la creación de pantallas vegetales que reduzcan la visibilidad de las industrias, así como una regulación de los vertidos a la ría, de efectos evidentes, al ir poco a poco repoblándose sus orillas de la vegetación característica de la ría, y reaparecer especies piscícolas que hace años no se veían. Incluía asimismo la recuperación del muelle del Tinto, la potenciación del club marítimo como centro cívico de actividades deportivas, el mantenimiento y ampliación del entorno del monumento a Colón. Muchas voces críticas se han alzado contra el escaso nivel cumplimiento de ambos planes, en especial en lo relacionado con las medidas de acompañamiento antes comentadas. La parte que queda por ejecutar corre a cargo de la ampliación de la ciudad hacia el sur, en la zona que se ha venido a llamar como “Ensanche Sur”, que completará la recuperación de la

ría del Odiel con un paseo marítimo desde el final de la zona industrial, hasta las instalaciones del Puerto de Huelva adyacentes a la ciudad.

En total, una zona de industrial que ocupa 270 Ha, de las cuales, la actividad industrial ocupa 215 Ha, con una importante superficie de solares industriales (35,5 Ha), y con unas 15 Ha recuperadas por el paseo marítimo y 4,5 Ha de la ribera de la ría del Odiel.

>> Sector IV. Nuevo Puerto

Las necesidades de crecimiento del Polo Industrial de Huelva derivaron en el salto al otro lado de la Ría del Tinto, con la construcción del Puente. El nuevo espacio industrial abarca hoy unas 1.195 Ha de terreno, no todos ocupados por la industria, que compiten de forma directa con tres aprovechamientos, el agrícola (la nueva agricultura ha llegado a explotar espacios industriales sin ocupar), el turismo, del cercano núcleo de Mazagón, y los usos ambientales, dada la riqueza en humedales de esta parte de la costa. Como parte de las medidas de mejora ambiental, y concretamente CEPSA y la Consejería de Medio Ambiente han llevado a cabo la restauración ecológica y adaptación al uso público de la Laguna Primera de Palos. En el año 2001 comenzaron las obras de restauración realizadas por la compañía CEPSA en colaboración con la Junta de Andalucía, con inversión de más de 510.860 €. La transformación y degradación de la zona en las últimas décadas había sido muy notable. Fundamentalmente por desarrollo de cultivos intensivos y la ocupación de suelo para actividades industriales. La mejora incluye un plan para el fomento del uso público, especialmente como recurso pedagógico con la creación de un itinerario botánico, dos observatorios, señalización y un cuaderno de actividades, un programa en el que ya han participado más de 12.000 personas. La laguna está situada en terrenos propiedad de la refinería La Rábida de CEPSA, en los que construyó cuatro grandes depósitos de crudo, y cuyo Estudio de Impacto Ambiental incluyó esta restauración como una medida compensatoria.

Esta laguna está incluida junto a otras cercanas en la Red de Espacios Protegidos como Paraje Natural (con categoría RAMSAR). En el proyecto de recuperación se procedió a la retirada de los cultivos intensivos en sus orillas. Se realizó una revegetación del perímetro lagunar, con más de 7.000 ejemplares y un total de 34 especies autóctonas. Y también se retiraron los muros que impedían la inundación de determinadas zonas recuperando más de 3 Ha inundables. Se ha creado asimismo un vallado perilagunar, sustituyendo tendidos eléctricos aéreos por subterráneos y creando pantallas visuales vegetales que redujesen el impacto del cercano Polo Industrial y la carretera. Incluso los tanques de almacenamiento localizados en las inmediaciones de la laguna se han pintado en azul para simular el color del cielo. Otras medidas ambientales han sido la creación de madrigueras para nutria, posaderos para rapaces, isletas para aves acuáticas, nidales, etc.

> Mejora territorial red europea de regiones químicas - Huelva
Espacios industriales en desuso

SECTOR	Origen	Usos actuales	Actuaciones de Recuperación Ambiental y Mejora Territorial
I. Balsas de Fosfoyeso	Vertedero industrial	Vertedero industrial/urbano	Iniciada en 1997 (paralela a explotación) la revegetación y adecuación paisajística.
II. Marismas del Pinar	Vertedero industrial	Zona verde	Finalizada. Revegetación y recuperación paisajística.
III. P. I. Punta del Sebo	Polo Industrial	Polo Industrial	Mejora urbano-ambiental.
IV. P. I. Nuevo Puerto	Polo Industrial	Polo Industrial	Mejora urbano-ambiental.
V. P. I. Tartessos	Polo Industrial	Polígono Industrial	Mejora urbano-ambiental.
VI. P. I. Niebla	Polo Industrial	Polígono Industrial	Mejora urbano-ambiental.
VII. Minas de Riotinto y Nerva	Explotación minera	Abandonada / Turística	Puesta en Valor Turístico. Tren y Parque Minero. Cultivos frutales. Rio Tinto Fruit. Complejo Medioambiental de Andalucía.
VIII. La Torerera	Explotación minera	Abandonada	Abandonada. Proyecto de Puesta en Valor Turístico*

6 >Fuentes documentales

ACOSTA, A. Y URBANO, A. (1991): *El sector industrial en Andalucía*. Instituto de Fomento de Andalucía. Sevilla.

ALBURQUERQUE, F. (1987): Un informe para una estrategia del desarrollo regional alternativo para Andalucía", en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 8, pp. 31-50.

ALCAIDE, J. (1988): "Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional". *Papeles de Economía Española*, nº 34. Pp. 62-81.

CARAVACA, I. (1989): "La industria y su espacio en Andalucía"; en CANO, G. (Dir.): *Geografía de Andalucía*. Vol. V. Edit. Tartessos. Sevilla. Pp. 61-132.

CASTELLS, M. Y HALL, P. (Dir.) (1992): *Andalucía: innovación tecnológica y desarrollo económico*. Espasa Calpe. Madrid.

- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1997): *Plan Económico. Andalucía Horizonte 2000* (PEA 2000). Junta de Andalucía. Sevilla.
- CUADRADO, J. R. (Coord) (1987): *Los cambios tecnológicos y el futuro económico de Andalucía*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- DÍAZ ZAMORANO, A. (1994): "Una aproximación a la arquitectura industrial onubense", en Aesturia. *Revista de investigación*, nº2, Diputación Provincial de Huelva, pp.86-98.
- DOMÍNGUEZ, C. (1997): "El Parque minero de Riotinto", en *El Patrimonio Tecnológico de Andalucía*. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía. Sevilla, pp.207-244.
- DOUET, J. (1997): "Arqueología Industrial en Gran Bretaña", en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, nº 21, Sevilla, pp.106-117.
- ESPAÑA RÍOS, I. (1994): "La articulación de un nuevo orden territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a partir del actual sistema de comunicaciones". *Boletín de la A.G.E.*, nº 19. Madrid. Pp. 27-44.
- FOURNEAU, F. (1978): *El impacto del Polo de Desarrollo en la provincia de Huelva*. I.D.R.. Sevilla. Pp. 176.
- FUNDACIÓN BANCO BILBAO-VIZCAYA (1999): *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1997*. Fundación BBV. Bilbao.
- GONZÁLEZ VÍCHEZ, M. (1981): *Historia de la arquitectura inglesa en Huelva*. Diputación Provincial de Huelva.
- INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA (1991): *La oferta de suelo industrial en Andalucía*. Instituto de Fomento de Andalucía. Sevilla.
- JIMÉNEZ BARRIENTOS, J. (1997): "El Patrimonio Industrial. Algunas consideraciones relativas a su concepto y significado", en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, nº 21. Sevilla, pp. 98-105.
- JORDA BORRELL, R. (1992): "Modernización tecnológica como estrategia de desarrollo para Andalucía". *Revista de Estudios Andaluces*, nº 18. Universidad de Sevilla. Pp. 27-68.
- JURADO ALMONTE, J.M. (1992): "Evolución reciente de la planificación sectorial y territorial en Andalucía". *IV Reunión de Geografía Industrial*. AGE. Salamanca. Pp. 113-136.
- MÁRQUEZ, J.A. (1995): *Huelva, en los pueblos de Huelva*. Editorial Mediterráneo, Madrid, Tomo III, pp.681-712
- MÁRQUEZ, J.A. (1999): *Los tiempos actuales, la industria y el desarrollo. Huelva, en Historia de la provincia de Huelva, un análisis de los ámbitos municipales*. Mediterráneo, pp. 1025-1040.
- MÁRQUEZ, J.A. (1997): *Sal marina e industria. Las marismas de Huelva. en Artes, costumbres y riquezas, una búsqueda de las potencialidades internas*. Editorial Mediterráneo, Madrid, Tomo I pp.665-680.

- MÉNDEZ, R. (1988): *Las actividades industriales*. Colección Geografía de España. Síntesis. Madrid.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ DE ALBA, A. (1982): "Análisis espacial de la industria andaluza". *Estudios Territoriales*, nº 5. Pp. 17-38.
- ROMÁN, C. (1985): "Zur en el Sur", en *Revista de Estudios Andaluces*, nº 4, Universidad de Sevilla. Pp. 87-97.
- ROSTOW, W. (1961): *Las etapas del crecimiento económico*. F.C.E. Ciudad de México.
- SÁNCHEZ AGUILAR, A. (1997): "Sector secundario"; Vallés Ferrer, J. (Dir.): *Economía andaluza*. Algaida. Sevilla. Pp. 437-483.
- SOBRINO SIMAL, J. (1996): *Arquitectura Industrial en España, 1830-1990*. Cátedra.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide. Madrid.

>Direcciones Web

- Asociación de Industrias Químicas y Básicas de Huelva | www.aiqb.es
- Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación | www.camarahuelva.com
- Federación de las Asociaciones ecologistas de España | www.ecologistasenaccion.org
- Red Europea de Regiones Químicas | www.ecrn.net
- Instituto Geológico y Minero de España (IGME). Organismo Público de Investigación, con el carácter de organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia | www.igme.es
- Instituto Nacional de Estadística | www.ine.es
- Consejería de Innovación, ciencia y empresa | www.juntadeandalucia.es/innovacioncienciayempresa
- Instituto de Estadística de Andalucía | www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica
- Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía | www.juntadeandalucia.es/medioambiente
- Movimiento social que pretende "la recuperación paulatina y progresiva de la Avenida Francisco Montenegro" en la ciudad de Huelva | www.mesadelaria.org
- Ministerio de industria, turismo y comercio | www.mityc.es
- Ministerio de Medio Ambiente | www.mma.es
- Fundación para la mejora de la realidad política, social, animal y ambiental | www.utopiaverde.org

11

> Geografía y nuevos espacios
en la frontera luso-andaluza.
Apuntes para la reflexión

Universidad de Huelva

2020

Jesús Felicidades García

IDL

11

> Geografía y nuevos espacios
en la frontera luso-andaluza.
Apuntes para la reflexión

Universidad de Huelva

2020

Jesús Felicidades García

The map allowed them to say, "This is mine; these are the boundaries."

(Harley, 1989: 14)¹.

1 >Introducción

A finales del siglo XX, los socios del proyecto europeo diseñaron una Europa sin fronteras interiores, unificando el mercado y eliminando los obstáculos fiscales y de movilidad. En esos años, el Grupo de Investigación IDL de la UHU inició una trayectoria muy cercana a la frontera luso-andaluza y, especialmente, al eje del río Guadiana. Desde el ideal transfronterizo de Anás, el IDL ha liderado tesis doctorales, proyectos, foros y publicaciones en los que ha analizado el turismo y la agricultura, el sistema urbano y las infraestructuras de transporte, ha debatido sobre el esquivo desarrollo y el llamativo desequilibrio territorial, el valor del paisaje, el patrimonio natural y la transformación del territorio, así como los recursos humanos y la población en el territorio. Finalmente, el Grupo ha asistido al nacimiento de nuevas construcciones transfronterizas, como la Euroregión AAA y la Eurociudad del Guadiana, territorios inéditos para la planificación, la gobernanza y la sostenibilidad. Du-

1 HARLEY, J. B. (1989). Deconstructing the Map. *Cartographica*, v. 26, n. 2, p. 1-20, citando a François Wahl (1980). Le désir d'espace. En, *Cartes et figures de la terre*. Paris: Centre Georges Pompidou, p. 41.

rante este tiempo, con, entre otros, el Arco Suratlántico [2], el Bajo Guadiana [3], y en los proyectos de Valaguna y de la Agenda Urbana de la Eurociudad, se han generado grandes conjuntos de nueva información geográfica (y, en definitiva, de conocimiento útil), que se han materializado también en nuevas imágenes, mapas y atlas [4], formatos y metodologías, que fueron (y seguirán siendo) fundamentales para la cohesión y armonización del proyecto común de territorio transfronterizo [5].

Las fronteras, su construcción y sus representaciones, han sido un campo desafiante para los geógrafos contemporáneos. Generalmente se han estudiado a nivel estatal porque ofrecen una de las manifestaciones más explícitas del vínculo entre política y geografía. Sin embargo, su escrutinio sigue siendo necesario como manifestación de los límites espaciales de las sociedades. La cuestión de las fronteras ha salido de los confines de la geografía para responder a los intereses de otras disciplinas de las ciencias sociales y jurídicas. Renovada con nuevos conceptos, métodos y enfoques, ha dado lugar incluso a tentativas de una teoría general [6, 7]. Si bien la geografía de las fronteras surgió a mediados del siglo XIX, centrándose en los aspectos históricos, geopolíticos y jurídicos, estudiando su delimitación, evolución y conflictos, desde la década de 1970 ha ampliado su significado para examinarlas como fenómeno socioespacial cambiante, en su contexto regional, y en respuesta a los procesos globales de reestructuración de las relaciones económicas, políticas y sociales.

En este ámbito, cuatro ideas han ido ganando terreno para constituir en lo sucesivo el marco de su investigación: (i) Las fronteras nunca son naturales, sino construcciones socio-políticas, aunque a veces se apoyen en estos elementos [8, 9]. (ii) Las fronteras no son fijas ni permanentes [10, 11] sino móviles y flexibles en el tiempo, tanto en su configuración espacial

2 JURADO ALMONTE, J. M. (2001). *El turismo en el Arco Suratlántico Onubense-Algarví*. Sevilla: Consejería de Turismo y Deporte.

3 MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (2012). *Desarrollo en la frontera del Bajo Guadiana. Documentos para la cooperación luso-andaluza*. Huelva: Universidad de Huelva.

4 MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (Dir.) (2008). *Atlas del Suratlántico Peninsular: Un análisis de la estructura territorial y del potencial productivo*. Huelva: Universidad de Huelva.

5 FELICIDADES GARCÍA, J. (2013). *Bases territoriales para la construcción regional en el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular*. Huelva: Universidad de Huelva.

6 RAFFESTIN, C. (1986). "Éléments pour une théorie de la frontière". *Diogenes*, v. 34, n. 134, p. 3-21.

7 KOLOSSOV, V. (2005). Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, 10(4), p. 606-632.

8 HARTSHORNE, R. (1936). Suggestions on the Terminology of Political Boundaries. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 26, n. 1, p. 56-57.

9 ANCEL, J. (1938). *Géographie des frontières*. Paris: Gallimard.

10 FISCHER, E. (1949). On Boundaries. *World Politics*, v. 1, p. 196-222.

11 MINGHI, J. V. (1963). Boundary Studies in Political Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 53, n. 3, p. 407-428.

como en su contenido conceptual y simbólico [12, 13]. (iii) Las fronteras son a la vez líneas y zonas más o menos extensas desplegadas a ambos lados del límite, donde se producen procesos e intercambios entre grupos sociales vecinos [14]. (iv) Los conflictos fronterizos suelen ser de poca importancia para los Estados involucrados, pero de enorme importancia para la personas directamente afectadas por la ubicación del límite.

A partir de aquí, la frontera aparece como una construcción histórica en continua evolución que traslada el cambio de sus funciones a las áreas donde se inserta. Se trata de un proceso en el que es importante observar las condiciones de apropiación de la frontera por parte de las poblaciones locales [15] y la constante renovación que realizan de su significado. Muchas fronteras sufren una larga metamorfosis a la que contribuye la pérdida de las funciones netamente de control, separación y diferenciación de bienes y personas [16]. Y esto es lo que ocurrió en la últimas décadas del siglo XX con la creación de una narrativa postfronteriza -de un "mundo sin fronteras"- [17], que cobró impulso entre académicos y responsables políticos y sirvió para desarrollar nuevos escenarios de interacciones transnacionales. En este devenir, las fronteras emergieron como elemento de atracción y un recurso para impulsar estrategias de desarrollo. En el caso de la UE, está sirviendo para consolidar sus propias bases, y especialmente para promover la europeización mediante mecanismos de apertura de fronteras, la noción de cooperación transfronteriza como precursora de la transición de la guerra a la paz [18], así como la interdependencia económica y el fortalecimiento de procesos de conocimiento mutuo en materia social y cultural, incluyendo la gobernanza multinivel y la promoción de economías y sociedades locales y las identidades de proximidad. La política de cooperación transfronteriza de la UE, sus fondos y los proyectos de regiones transfronterizas forman parte de este proceso.

Como se ha señalado, el grado variable de apertura de las fronteras ha favorecido en mayor o menor medida su articulación, la relación entre el espacio y la población y sus actividades. El debate sobre las fronteras, en estas circunstancias, ya no se centra en si éstas siguen siendo un obstáculo para el desarrollo natural de los espacios afectados, sino en la me-

12 PAASI, A. (1998). Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), p. 69-88.

13 PARKER, N.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. et al. (2009). Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies. *Geopolitics* 14(3), p. 582-587.

14 LACASSE, J. P. (1974). Les nouvelles perspectives de l'étude des frontières politiques : revue de quelques contributions récentes. *Cahiers de Géographie du Québec*, 18(43), p. 187-200.

15 PAASI A. (1999). Boundaries as social practice and discourse: The Finnish-Russian border. *Regional Studies*, 33, p. 669-680.

16 SOHN, C. (2010): El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56/1, p. 167-184.

17 NEWMAN, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world. *Progress in Human Geography*, 30(2), p. 143-161.

18 SANGUIN, A-L. (2007). Les nouvelles perspectives frontalières de l'union européenne après l'élargissement de 2004. *L'Espace Politique*, 1. <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.437>.

didada en que la frontera es un recurso territorial (incluso patrimonial), un factor de crecimiento y un eje en torno al cual se pueden construir nuevas realidades territoriales transfronterizas [19]. En cierto modo, vemos cómo estos proyectos constructivos están contribuyendo a transformar su significado. Estos avances en el “pensamiento transfronterizo”, en el diálogo abierto sobre el desarrollo transfronterizo y sus estrategias territoriales, deberían ayudar a formular acciones en el ámbito de la planificación y la gobernanza. Sin embargo, esto supone un reto para la ordenación del territorio, porque conduce a una “paradoja de la planificación” [20], en la que coexisten una planificación estratégica, que debe pensar en fronteras abiertas y a veces difusas, con un planeamiento urbanístico y territorial, confinado a los límites impuestos por los marcos normativos y a las unidades políticas delimitadas por las propias fronteras [21].

2 >La frontera como límite y como lugar: la paradoja en la que conviven la linealidad y la zonalidad

Las fronteras son la interfaz que se despliega a ambos lados de la línea política que marca el límite de la soberanía y la jurisdicción de un Estado, y que funcionan como filtros de los intercambios que se producen entre las regiones colindantes [22, 23, 24, 25]. En este sentido, las fronteras constituyen las instituciones que permiten la legitimación, la significación y la dominación, la creación de un sistema de orden mediante el cual se puede ejercer el poder y el control. La mayoría de las veces sólo identificamos estas líneas límite cuando aparecen en los mapas, separando los Estados del mundo. Principalmente, esta es la concepción geopolítica de las fronteras. Si coinciden con un objeto espacial, como un río o las cumbres de una cordillera, se pueden identificar sobre el terreno. Pero esta concepción lineal es sólo una de sus manifestaciones y propiedades a la que tendemos a reducirla. De este modo sabemos que

19 PAASI, A. (2002). Regional Transformation in the European Context: Notes on Regions, Boundaries and Identity. *Space and Polity*, 6(2), p. 197-201.

20 PAASI, A. y ZIMMERBAUER, K. (2016). Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(1), 19 p.

21 JURADO-ALMONTE, J.M., PAZOS-GARCÍA, F. y FELICIDADES-GARCÍA, J. (2021). Governance, Planning, and Territorial Management. The Border Effect in Bajo/Baixo Guadiana. En, Castanho, A. y Martin, J. (Eds.). *Management and Conservation of Mediterranean Environments*, IGI Global, p. 271-293.

22 RAFFESTIN, C. (1974). Espace, temps et frontière. *Cahiers de Géographie du Québec*, v. 18, n. 43, p. 23-34.

23 REICHMAN, S. (1993). Barriers and Strategic Planning: Spatial to and Institutional formulations. En, Ratti, R.; Reichman, S. (Eds.) *Theory and Strategy of Border Areas Development*. Bellinzona: IRE.

24 O'DOWD, L. (2002). The changing significance of European Borders. *Regional and Federal Studies*, 12(4), p. 13-36.

25 HENRIKSON, A. K. (2011). Border regions as neighbourhoods. En, Wastl-Walter, D. (Ed.). *The Ashgate research companion to border studies*. Aldershot: Ashgate, p. 85-102.

la noción de frontera en su espacialidad no es única, ya que, de forma muy general, también puede definirse en términos zonales [7, 26, 27].

Es posible que la idea de frontera como zona (o zona fronteriza) sea propia de relaciones sociopolíticas rudimentarias, o en todo caso inacabadas, más propias del Antiguo Régimen, porque trata de integrar territorios en sucesivas oscilaciones o fluctuaciones políticas. Y también es posible que la frontera lineal sea el signo de sociedades como los Estados nación, con un alto grado de madurez política y jurídica, porque expresa un límite a partir del cual un Estado puede ejercer su dominio soberano sobre un territorio claramente delimitado. Sin embargo, y de hecho, ambas consideraciones son simultáneas, contemporáneas y pueden caracterizar un mismo territorio [28]. En la actualidad, las zonas fronterizas pueden hacer referencia a un espacio de relaciones, con límites difusos, más que a la delimitación estricta de los espacios estatales. Estas regiones (trans)fronterizas -*borderlands*- serían las que favorecen los contactos, las relaciones y los intercambios.

Las fronteras deben mucho a los mapas como representación del territorio [7, 29]. Es donde encuentran su soporte y crean un fuerte sentido de su existencia, de ahí que la frontera lineal sea considerada por muchos como muy reciente. No fue hasta el siglo XIX cuando las fronteras se controlaron desde un centro y se definieron las normas, tanto para su definición, obedeciendo al derecho positivo, como para su representación en los mapas topográficos [30, 31] – recordemos que la frontera hispano-portuguesa fue demarcada por el Tratado de Límites de Lisboa de 1864 y el posterior Convenio de 1926. Si partimos de que debemos distinguir entre la frontera y su soporte espacial, estaremos incorporando algo más que eso a una simple línea. La frontera en sí depende de un conjunto de factores políticos, económicos, sociales, culturales, jurídicos y demográficos, mientras que su soporte lo hace esencialmente de factores geográficos (como montañas y ríos) y técnicos (tratados) [32]. Como explica Newman (2006) [17] “una frontera tiene, por un lado, un contenido institucional en relación con lo que define, y, por otro, un marco espacial en el que se inscribe y sobre el que deja su impronta a una escala más o menos grande”. También, sólo recientemente se ha dotado a la frontera de un significado menos vinculado a la defensa del territorio, para aparecer como límite sociocul-

26 BOGGS, S. W. (1940). *International boundaries: a study of boundary functions and problems*. New York: Columbia University Press.

27 PRESCOTT, J. R. V. (1978). *Boundaries and frontiers*. Londres: Croom Helm.

28 ANDERSON, J. y O'DOWD, L. (1999). Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance. *Regional Studies*, 33 (7), p. 593-604.

29 FELICIDADES GARCÍA, J. (2016). Hacia una cartografía transfronteriza hispano-portuguesa: avances y reflexiones desde la escala local. En, Márquez, J. A., Jurado, J. M. y Pazos, F. (Coords.). *Desarrollo local en territorios de frontera*. Huelva: Universidad de Huelva, p. 257-273.

30 KRISTOF, L. K. D. (1967). The State-Idea, the National Idea and the Image of the Fatherland. *Orbis*, XI, p. 238-255.

31 BRANCO, R. M. C. (2003). *O mapa de Portugal. Estado, Território e Poder no Portugal de Oitocentos*. Lisboa: Livros Horizonte.

32 GUICHONNET, P. y RAFFESTIN, C. (1974). *Géographie des frontières*. París: P.U.F.

tural, que es otra “invención” del XIX, al igual que la noción de frontera natural lo fue del siglo XVIII. Denis Wood, en *The power of maps* (1992), sostiene que, mientras se admita el mapa como una ventana al mundo, hay que aceptar que estas líneas (las fronteras) representan cosas en él con el mismo estatus ontológico que arroyos y colinas. Pero en cuanto se reconoce que los mapas son construcciones sociales, se desvela su carácter contingente, condicional y ... arbitrario. Una vez que se considere que el mapa crea estos límites, ya no puede aceptarse como representación de estas “realidades”, que sólo el mapa es capaz de encarnar [33]. En última instancia, lo que hace de la frontera un objeto que parece real y tangible es que su representación cartográfica coincide con aquellos otros sistemas de representación (culturales, jurídicos, políticos, etc.) en los que se citan, narran y reafirman las fronteras, y con ellas los diferentes imaginarios nacionales [34].

El análisis territorial y socioespacial de las fronteras a escala local, y por tanto de cómo afectan a la vida cotidiana de las personas, ha ido ganando terreno. En esta revisión del objeto y contenido de las fronteras, se tiende a considerarlas como un espacio regional [14] donde se impone la zonalidad bidimensional sobre su linealidad. De modo que, en lugar de líneas fijas, las fronteras son vistas como procesos, prácticas, discursos, símbolos e instituciones [15, 35]. En efecto, las fronteras, lejos del mito capitalista neoliberal de su desaparición, están experimentando una redefinición de sus funciones y atributos [6, 16, 28, 36]. Se consolida así una nueva arquitectura, un espacio que favorece los contactos e intercambios caracterizado por palabras clave como redes, corredores, centros, flujos, espacios “blandos” o relacionales, que también singulariza la planificación estratégica y la “nueva ordenación del territorio” surgida en Europa en los años noventa [20, 37].

Por razones fácilmente comprensibles, es deseable que las fronteras permanezcan estables o sufran sólo pequeños ajustes (la Raya entre España y Portugal, según la historiografía, se estableció entre los siglos XII y XIII, y por lo general suele considerarse como la más antigua de Europa). Pero que no haya cambios en el soporte no implica que no los haya en el significado. De hecho, su narrativa evoluciona para adaptarse a las nuevas interacciones sociales. Aunque el planeamiento sigue necesitando su fijación legal en torno a las fronteras y límites establecidos, si quiere reflejar el complejo mundo de las relaciones asociativas y de cooperación, la planificación también tiene que operar a través de otros espacios, los considerados espacios “blandos” [20]. En la práctica, estos espacios suelen referirse a unidades subregionales

33 WOOD, D. (1992). *The Power of Maps*. Londres: Routledge.

34 SIDAWAY, J. D. (2005). The Poetry of Boundaries. Reflections from the Portuguese-Spanish Borderlands. En, van Houtum, H., Kramsch, O. y Zeirhofer, W. (Eds.). *B/ordering Space*. Londres: Ashgate, p. 189-206.

35 NEWMAN, D. y PAASI, A. (1998). Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Political Geography. *Progress in Human Geography*, 22(2), p. 186-207.

36 SOHN, C. (2014). Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), p. 587-608.

37 HAUGHTON, G., et al. (2010). *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. Londres: Routledge.

y/o a regiones transfronterizas, institucionalizadas o no, cuyos límites no tienen significados político-administrativos, independientemente de que crucen las fronteras estatales o regionales [38]. Frente a estas fronteras a veces difusas se encuentran las regiones formales, cuyo límites pueden ser funcionalmente porosos en el espacio relacional más amplio. En este proceso de reconfiguración, los espacios cambian como consecuencia de la integración y/o diferenciación funcional de las fronteras en lugar de la territorialidad [39]. Aunque la desactivación selectiva de las fronteras, especialmente en Europa, no significa en absoluto la desaparición del objeto geográfico ni de los instrumentos de control de los flujos, en el desvanecimiento de sus atributos tradicionales, la realidad de la frontera reaparece bajo otras formas, siempre en lugares con una fuerte capacidad de estructuración política y social [40], y cada vez más como construcciones socio-territoriales multidimensionales y dinámicas [41].

3 >El proyecto transfronterizo, un espacio en construcción y gobernanza

En 1974, Paul Claval declaraba, a propósito de la geografía de las fronteras europeas, que era demasiado pronto para saber cómo sería la organización espacial de la Europa del mañana, pero indicaba que la transformación del papel y de la profundidad de sus fronteras presagiaba una profunda alteración del conjunto de los comportamientos y de la organización territoriales, preguntándose finalmente: ¿estamos en vísperas de una nueva geografía de enlaces, de zonas discontinuas y de espacios que se compenetran? [42].

Una región transfronteriza es el resultado de un proceso de construcción social, unidades territoriales construidas en gobernanza [43], cuyo planteamiento teórico deriva del enfoque de la nueva geografía regional y conecta con el concepto de región funcional, que también provee a la ordenación del territorio de una potente herramienta de base empírica [44]. Según la UE y la literatura relevante sobre las regiones transfronterizas, éstas se caracterizan por

38 DAVOUDI, S. y STRANGE, I. (Eds.) (2009). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. Londres: Routledge.

39 SCHÖNWEITZ, M. (2010). Construcción regional en la Región del Mar Báltico. Territorialidad vs funcionalidad. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(1), p. 201-220.

40 ARBARET-SCHULZ, C., et al. (2004). La frontière, un objet spatial en mutation. En, *EspacesTemps.net*. (<https://www.espacestems.net/en/articles/>).

41 VAN HOUTUM, H. (2011). The mask of the border. En Wastl-Walter, D. (Ed.) *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Aldershot: Ashgate. P. 49-61.

42 CLAVAL, P. (1974). L'étude des frontières et la géographie des frontières. *Cahiers de Géographie du Québec*, 18 (43), p. 7-22.

43 PERKMANN, M. (1999). Building governance institutions across European borders. *Regional Studies*, 33(7), p. 657-667.

44 PERKMANN, M. (2003). Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), p. 153-171.

sus rasgos homogéneos y sus interdependencias funcionales porque, de lo contrario, no sería necesaria la cooperación transfronteriza [45, 46, 47]. Algunos de estos espacios se ajustan bien a rasgos geográficos (espacios urbanizados o cuencas hidrológicas), pero otras veces no; mientras que algunos, como las regiones urbanas, parecen existir a priori de su institucionalización, otros pueden que no hasta que los actores que proyectan gestionarlos establecen sus límites territoriales [48]. Esto sugiere que hay un vínculo nuclear entre cooperación transfronteriza (CTF) y región transfronteriza (Cross-Border Region, CBR). Los espacios transfronterizos como nuevos lugares de acción e intervención plantean la cuestión de cómo deben gobernarse estos espacios [49]. También implica que una CBR no sólo se entienda como un espacio funcional, sino sobre todo como una unidad socio-territorial dotada de cierto grado de capacidad estratégica sobre la base de determinados acuerdos organizativos. Perkmann (2003) se pregunta cuándo la CTF genera una región transfronteriza. ¿Para que exista una CBR debe haber cooperación?

El agotamiento parcial del papel tradicional de los Estados-nación como foco principal del desarrollo y la manifestación del paradigma posfordista han propiciado el paso de modelos verticales y jerárquicos de gobierno a un sistema de gobernanza basado en enfoques territoriales e institucionales ascendentes y múltiples actores [50]. Paralelamente, se han extendido los discursos sobre competitividad, sostenibilidad, resiliencia, emprendimiento e innovación. A pesar de las grandes diferencias entre países y regiones (en el ejercicio de la administración pública y en las condiciones sociales y culturales), el resultado ha sido la estructuración de nuevos tipos de instituciones al margen de los diferentes niveles de poder político-administrativo [51], pero con capacidad para movilizar el potencial endógeno en un nuevo marco de relaciones sociales y políticas [52, 53]. De esta manera, la gobernanza emerge como uno de los

45 SCOTT, J. W. (2000). Euroregions, governance, and transborder co-operation withing the EU. *European Research in Regional Science*, 10, p. 104-115.

46 PERKMANN, M. (2007). Construction of new territorial scales: A framework and case study of the EUREGIO cross-border region. *Regional Studies* 41(2), p.253–266.

47 MEDEIROS, E. (2011). (Re)defining the Euroregion Concept. *European Planning Studies*, 19(1), p. 141-158.

48 NELLES, J. y WALTHER, O. (2011). Changing European borders: from separation to interface? An introduction. *Articulo - Journal of Urban Research*, 6.

49 PERKMANN, M. (2002). Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union. En, Perkmann, M. y Sum, N-L (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Londres: Palgrave Macmillan. P. 3-21.

50 JESSOP, B. (1997). The entrepreneurial city: re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? En, Jewson, N. y MacGregor, S. (Eds.). *Realizing cities: New spatial divisions and social transformation*. Londres: Routledge), p. 28–41.

51 RHODES R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), p. 652–667

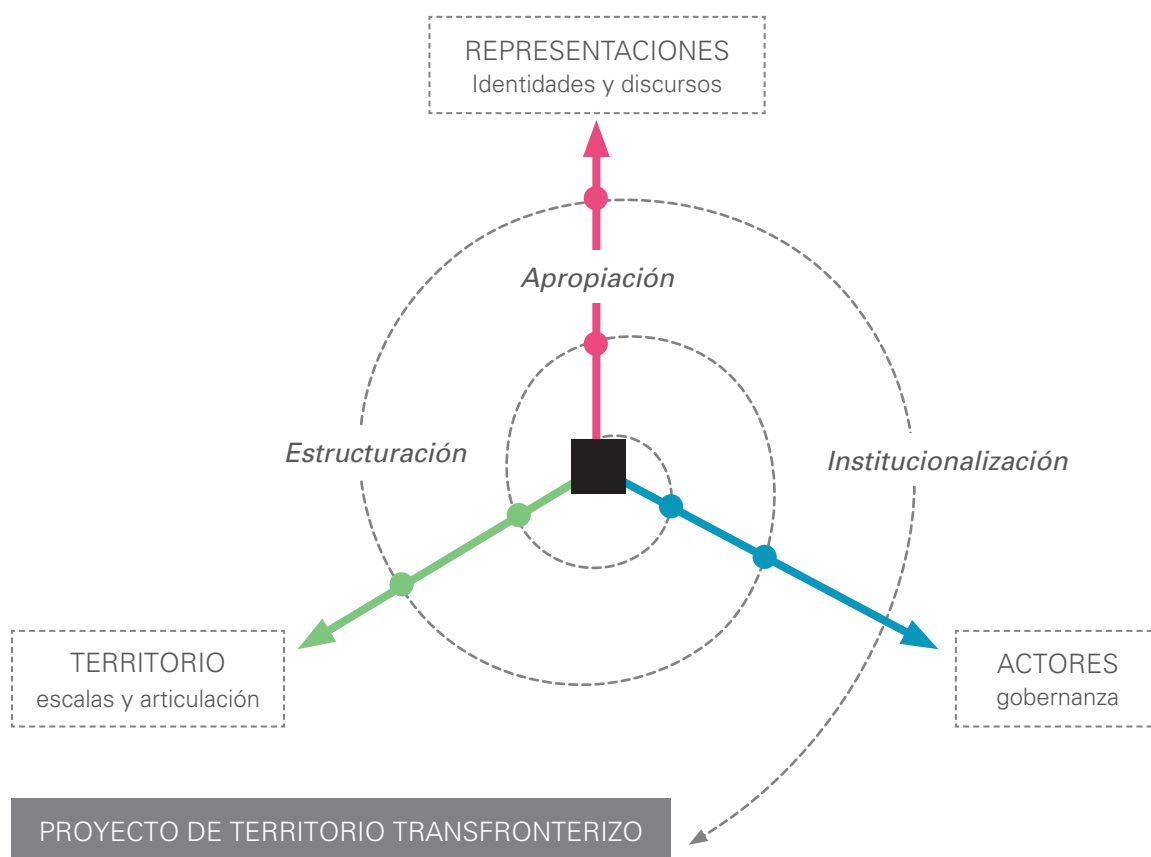
52 RAY, C. (2000). Endogenous socio-economic development in the European Union – issues of evaluation. *Journal of Rural Studies*, 16, p. 447–458.

53 WARD, N., et al. (2005). Universities, the knowledge economy and the 'neo-endogenous rural development'. Discussion Paper, 1. Newcastle upon Tyne: Centre for Rural Economy, University of Newcastle.

principales determinantes del desarrollo territorial equilibrado y sostenible [54]. Pero no sólo, porque el territorio es un conjunto complejo de significados, valores y recursos (intelectuales, sociales, políticos y materiales), y un lugar de actividades humanas, todo lo cual se construye mutuamente en gobernanza. Según este supuesto, en términos espacio-temporales, el territorio y la gobernanza son codependientes [55]. Esto sugiere que las configuraciones espaciales, sus nuevas formas de planificación y gobernanza podrían definirse de forma intencionadamente abierta, en el sentido de que pueden modificarse y (re)diseñarse para reflejar los diferentes intereses y retos.

FIGURA 1 El proyecto de territorio transfronterizo

Fuente: Perkmann, 2003; Hinfray, 2010; Felicidades, 2013. Elaboración propia.



54 DAVOUDI, S. et al. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 46, p. 33–52.

55 PIÑEIRO-ANTELO, M.Á., FELICIDADES-GARCÍA, J. y O'KEEFFE, B. (2020). The FLAG scheme in the governance of EU coastal areas. The cases of Ireland and Galicia (Spain). Marine Policy, 112, 103424.

Un proyecto constructivo de región transfronteriza (Fig.1) requiere la puesta en marcha de un proceso que abarque las tres dimensiones de la *transfronterización*: el espacio (escalas y articulación), los actores (instituciones de gobernanza) y las representaciones transfronterizas (identidades y discursos) [44]. El proyecto de territorio transfronterizo permite interrelacionar estas dimensiones, que evolucionan en codependencia y gobernanza, y contribuye activamente a los procesos de estructuración, apropiación e institucionalización existentes en la CBR [56]. El esquema propuesto aporta una visión socio-territorial estratégica, innovadora y compartida, expresión de la voluntad colectiva de crear nuevos espacios, nuevas escalas de organización y nuevos horizontes de acción y gobernanza [44, 57].

4 >El Bajo Guadiana y su Eurociudad. El proyecto de la Agenda Urbana transfronteriza

Las regiones fronterizas de la UE, que son regiones periféricas, representan aproximadamente el 30 % de su población, más del 40 % de su territorio y generan el 30 % de su PIB [58]. Muchas de ellas han sufrido cambios desde la aplicación de los nuevos paradigmas fronterizos promovidos por la CEE en el decenio de 1970 [59]. En términos espaciales, se trata de una profunda reestructuración regional con la aparición de proyectos y nuevos escenarios territoriales, como regiones, corredores (ejes) y aglomeraciones urbanas transfronterizas. Este fenómeno muestra la interacción de numerosos factores y actores insertos en nuevos discursos globales de desarrollo (desarrollo local sostenible y participativo), y en un proceso de expansión de la frontera económica hacia estos espacios, que muestran la creciente importancia de las escalas más “pequeñas”, la urbana, la subregional y la transfronteriza [44, 60]. Estas nuevas construcciones prosperan debido a su papel más importante como unidades de ejecución de proyectos de la política regional de la UE, en un contexto de gobernanza multinivel.

En la frontera luso-andaluza coexisten y se superponen espacios transfronterizos de geometría variable [61]. La Eurociudad del Guadiana nació en 2013 y se convirtió en AECT en 2018.

56 HINFRAY, N. (2010). *Les processus de construction des territoires transfrontaliers en Europe : éléments d'analyse*. Mosella: Université de Metz.

57 JESSOP, B. (2003). The Political Economy of Scale. En, Perkmann, M. y Sum, N-L (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Londres: Palgrave Macmillan. P. 25-49.

58 COMISIÓN EUROPEA (2017). *Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE*. Bruselas.

59 CONSEJO DE EUROPA (1972). *European Symposium on Frontier Regions. The co-operation of European frontier regions*. Estrasburgo.

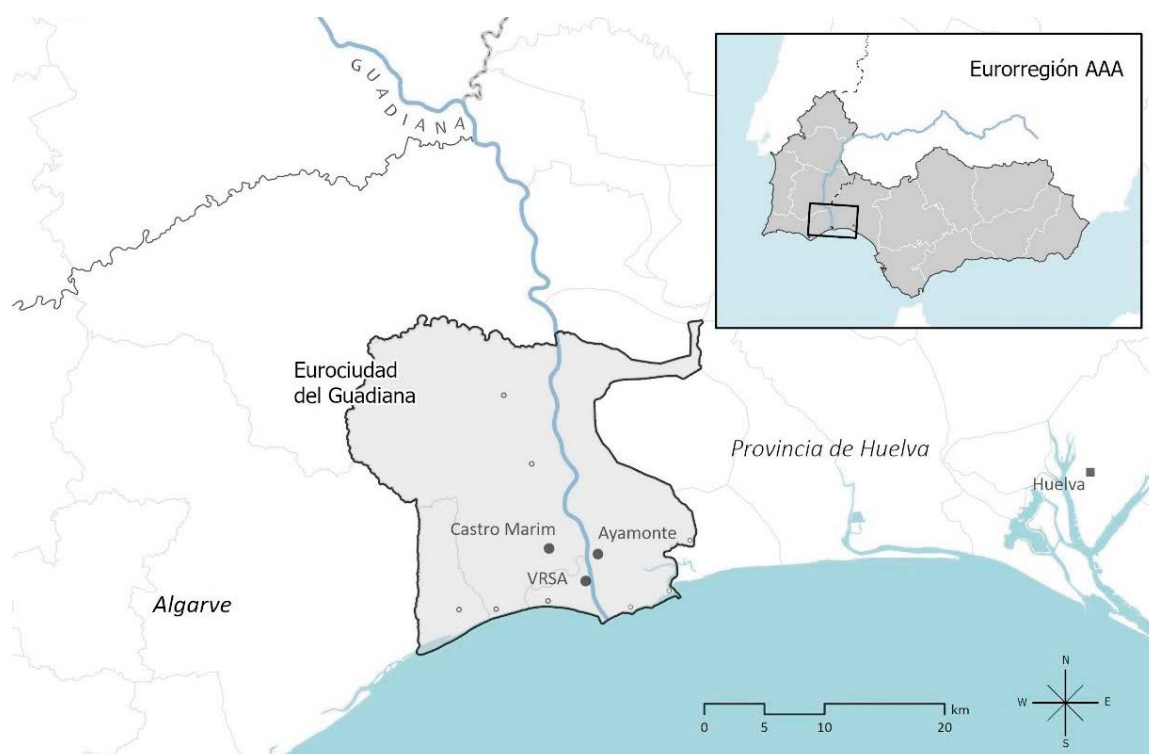
60 RATTI, R. (1994). Spatial effects of frontiers: overview of different approaches and theories of border region development. En, Nijkamp, P. (Ed.). *New borders and old barriers in spatial development*. Aldershot: Avebury, p. 15-33.

61 JURADO, J. M., MÁRQUEZ, J. A. y FELICIDADES, J. (2017). El territorio de la frontera luso-andaluza. Una geometría variable. *Polígonos. Revista de Geografía*, 29, p. 301-323.

Convive con la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía (EUROAAA), creada en 2010 tras varias generaciones de proyectos de cooperación INTERREG bajo la fórmula de Comunidad de Trabajo (Algarve, 1995, y Alentejo, 2001). La región transfronteriza de la eurociudad está compuesta por los municipios de Ayamonte, Castro Marim y Vila Real do Santo António, y reúne a 46.000 habitantes en casi 505 km² (90 hab./km²) y 26 km lineales de frontera. Los tres principales centros urbanos (que llevan el nombre de sus municipios) polarizan a más de 31.000 personas, pero existen otros núcleos con una población de unos 4.000 habitantes cada uno (Vila Nova de Cacela y Monte Gordo). La evolución espacial en forma de corredor funcional, que une los citados centros urbanos, recibió su impulso definitivo con la construcción del puente internacional sobre el río Guadiana en 1991, favoreciendo su prolongación por Andalucía y el Algarve para conectar las ciudades de Huelva y Faro, e integrándose finalmente en el eje de transporte Sevilla-Lisboa. Pero más allá del dinamismo que induce esta figura (como también se reconoce en los sectores del Miño y de Extremadura), la Raya Ibérica destaca por su extraordinaria marginalidad política y económica y su desvertebración territorial, conformando uno de los espacios más regresivos, menos densamente poblados y más envejecidos de la Península Ibérica [62].

Territorios transfronterizos luso-andaluces

Fuente: D.G. do Território, IECA. Elaboración propia.



62 FELICIDADES, J., MÁRQUEZ, J. A. y JURADO, J. M. (2020). Aspectos geográficos de la crisis demográfica en la frontera Hispano-Portuguesa. En, Ferrari, M. et al. (Coords.). *Fronteira, território e ambiente: diálogos entre América Latina e Europa*. Cascavel (PR): Edunioeste. P. 97-125.

Mientras la EUROAAA parece estancada como proyecto, sobre todo por su propia naturaleza espacial, que desenfoca la frontera en un territorio inmenso (mayor y más poblado que el Portugal continental), la Eurociudad del Guadiana parece ser la entidad transfronteriza con mayor legitimidad entre los municipios de la Raya para llevar a cabo estrategias de desarrollo local sostenible y participativa [63]. Por último, el Bajo Guadiana se presenta como una región transfronteriza que, aunque bien ajustada a elementos geográficos como el río Guadiana y su cuenca hidrológica, está a la espera de los actores que la proyecten.

El proyecto de territorio transfronterizo de la Eurociudad del Guadiana se construyó como una unidad territorial en línea con un enfoque urbano cada vez más popular (incluso para lugares que no encajan fácilmente en las actuales políticas urbanas europeas, como por ejemplo los espacios rurales o las ciudades intermedias y pequeñas), a partir de fundamentos socio-territoriales muy evidentes. Factores geográficos, como el Guadiana y su protagonismo en los procesos de apropiación y estructuración territorial, factores históricos, culturales y económicos en torno a las áreas urbanas, y el paisaje y el patrimonio natural y cultural, han sido habitualmente planteados como sólidos cimientos constructivos sobre los que basar, en primer lugar, la Eurociudad como CBR capaz de liderar una estrategia de desarrollo sostenible local y participativo, de organizar un sistema de actores y una institución formal cercanos a las características y necesidades comunes del espacio transfronterizo. En segundo lugar, la Eurociudad necesita contar con una herramienta de gestión, que encuentra en 2019 con la Agenda Urbana Europea (Pacto de Ámsterdam, 2016), en el primer laboratorio permanente de gobernanza transfronteriza de la EUROAAA (proyecto EuroGuadiana2020).

La capacidad de aplicar al desarrollo urbano esquemas de gobernanza local ya experimentados con el CLLD (*Community-led Local Development*) de zonas rurales y costeras (LEADER y Eje 4 pesquero), han generados logros en innovación social, mayor participación e inclusión y mejor coordinación de acciones y toma de decisiones. El análisis de los problemas (desequilibrios sociales y territoriales), los riesgos (adaptación al cambio climático, impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19) y las potencialidades (medio ambiente, infraestructuras verdes, turismo, economía circular, innovación social, patrimonio cultural) son actividades comunes de la planificación estratégica, a las que se suman la mejora de la oferta de equipamientos y servicios comunes, el mejor acceso a los fondos europeos, el geomarketing o la eurociudadanía, como algunos de los factores críticos para el éxito de las eurociudades ibéricas [64]. La Agenda Urbana transfronteriza del Guadiana propone a la ciudad como motor de la región en estos términos, pero sobre todo pretende ser el escenario adecuado para consolidar un proyecto constructivo exitoso de territorio transfronterizo. Estaremos muy atentos.

63 GONZÁLEZ GÓMEZ, T., DOMÍNGUEZ GÓMEZ, J. A. y PINTO, H. (2019). Eurocity: From Political Construction to Local Demand ... Or Vice-Versa? *Sustainability* 2019, 11, 6217.

64 JURADO-ALMONTE, J. M., PAZOS-GARCÍA, F. y CASTANHO, R. A. (2020). Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. *Sustainability* 2020, 12, 6438.

12

> Proyecto Mares y mujeres en tránsito

Alcaldesa de Cañaveral de León //

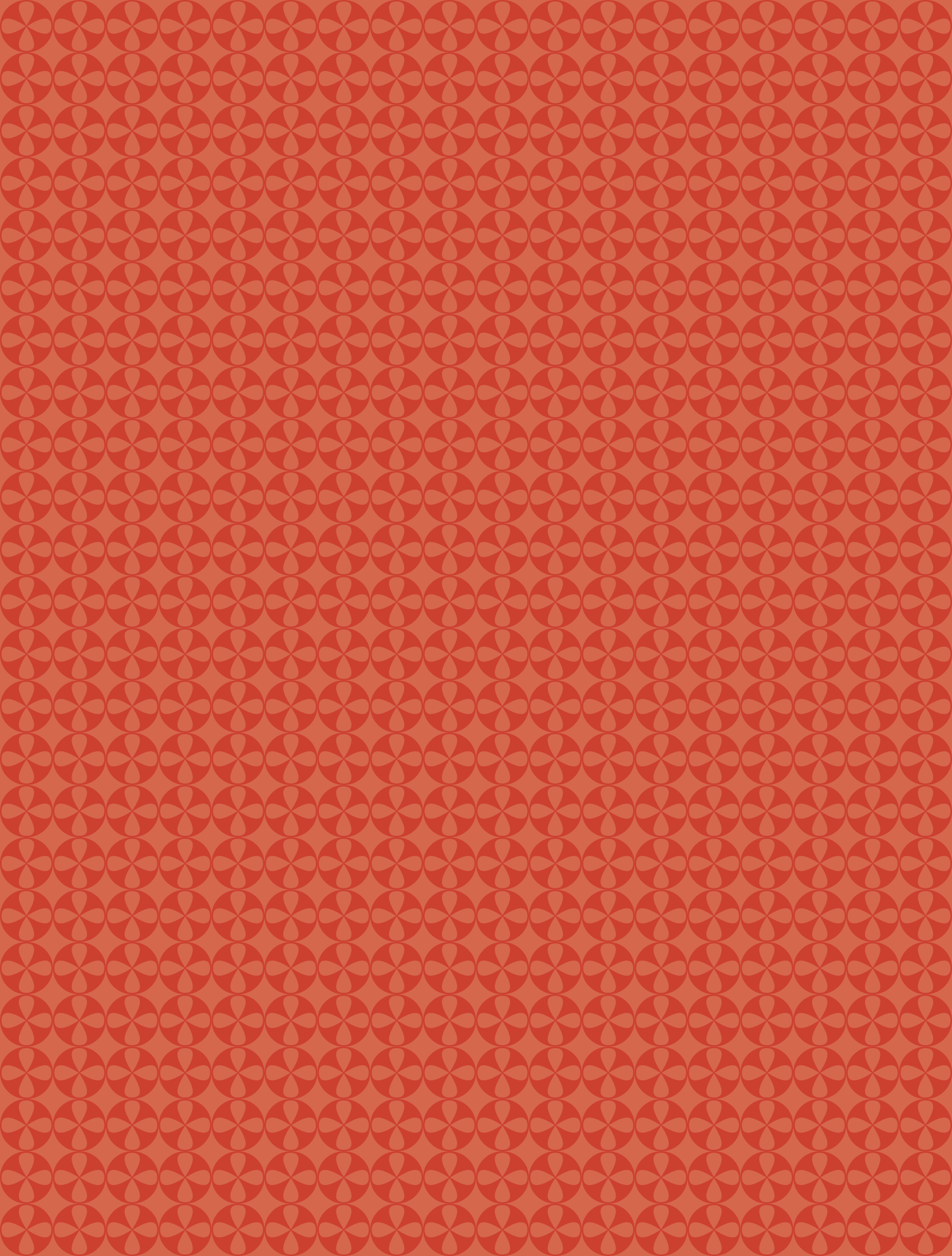
Catedrático de Análisis Geográfico Regional

2020

Mercedes Gordo Márquez // Juan Antonio Márquez Domínguez

IDL

25 AÑOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL



12

> Proyecto Mares y mujeres en tránsito

Alcaldesa de Cañaveral de León //
Catedrático de Análisis Geográfico Regional

2020

Mercedes Gordo Márquez // Juan Antonio Márquez Domínguez

1 >Introducción

Existen dos tendencias contrapuestas para el observador de la agricultura española. Una primera se relaciona con la evolución racional del espacio agrario, mecanizado y supeditado a los sectores industriales y de servicios, que se traduce en un retroceso generalizado de la producción agraria y del empleo; frente a otra tendencia, contrapuesta y que debe ser analizada desde el prisma de la geodiversidad, un hecho que hace imposible generalizar un sistema territorial productivo homogéneo.

La agricultura en España y los países de la Unión Europea se viene caracterizando por una destrucción neta de puestos de trabajo que, a su vez, se corresponde con una pérdida de peso tanto desde el punto de vista económico como social. En un contexto de modernización agrícola viene siendo usual una racionalización que afecta esencialmente al uso de la mano de obra, por lo general el input más caro y complejo del proceso productivo. En el mismo sentido, la evolución de la población activa en España por sectores ha experimentado una merma sustancial de los efectivos dedicados a las actividades agrarias, que han pasado esencialmente al sector de la construcción y servicios.

Sin embargo, el campo español no es homogéneo. Existen variadas condiciones climáticas y edáficas, de tal suerte que en España se observa una gran diversidad de cultivos, propios del clima templado mediterráneo, como trigo, viñedo, olivar, cítricos, hortalizas, etc., e incluso especies tropicales. Esa geodiversidad viene impulsada por la existencia en España de nichos geográficos, cuyos determinantes naturales les dan una clara ventaja competitiva a sus producciones de frutas y hortalizas, especialmente en el litoral.

Efectivamente, la producción hortofrutícola del litoral español representa en torno a la mitad de la producción agrícola, con una gran incidencia en el desarrollo por su capacidad de arrastre de otros sectores, especialmente de los agronegocios. Sólo las comunidades de Andalucía, Valencia y Murcia concentran más del 85% de las exportaciones de frutas y hortalizas españolas. Sin embargo, y a pesar de lo que indican sus estadísticas de empleo, sus agriculturas deben buscar mano de obra en el extranjero.

2 >La contratación en origen y el proyecto Mares

La *contratación de trabajadores en origen* es una fórmula de reclutamiento para la ordenación de los flujos migratorios, pero no es una fórmula estable, sino que existe un amplio espectro y experiencias que han ido pasando por distintas etapas, desde la aprobación de contingentes o cupos de trabajadores extranjeros hasta el sistema de contratación en origen actual. En realidad, la contratación en origen se basa en la idea de las migraciones circulares, como la forma más bondadosa que beneficia a países emisores y receptores, propiciando estrategias de *codesarrollo*. Desde el trabajo realizado en 2016 se dice que “algunos tipos de migraciones, asumidos sus aspectos negativos, pueden ser observadas como beneficiosas para el desarrollo, tanto para los lugares de origen como de destino. Este proceso, que se denomina *codesarrollo*, se ha identificado plenamente en la gestión colectiva de contrataciones agrícolas en origen que se viene realizando en España... (aunque) el Gobierno de España no vio esta fórmula contractual como un prototipo de *codesarrollo*, sino un instrumento de control y gestión de los flujos migratorios. Sin embargo, el éxito de esta forma de encauzar y ordenar las migraciones, con efectos de *codesarrollo*, no encubre la realidad de los campos y el medio rural marroquí, donde resalta sus niveles de pobreza, el trabajo infantil y desigualdades de género. El trabajo, el salario, la posibilidad de ahorro..., y las remesas, constituyen un elenco de experiencias cotidianas para las mujeres marroquíes, transportadas a sus familias y marcos agrosociales. Sin duda, conocer en detalle las metamorfosis que la contratación en origen está ocasionando en el medio rural marroquí podría convertirse en un nuevo frente de investigación para investigadores preocupados por el *codesarrollo* y las políticas de cooperación.” (Macías, I. Márquez., J.A y Jurado, J.M., 2016)¹.

En un contexto de carestía de mano de obra, en 2011 la Fundación para Trabajadores Extranjeros en Huelva (Futeh)² presentó como jefe de filas una solicitud en el marco de la segunda convocatoria de proyectos del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza

¹ Macías Llaga, I., Márquez Domínguez, J.A. y Jurado Almonte, J.M. (2016): “Contratación en origen de temporeros marroquíes para los campos españoles como experiencia de *codesarrollo*”, en Cuadernos Geográficos, nº 55 (2), Universidad de Granada, pp. 173-194. <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/3910/5149>

² <http://futeh.org/>

España-Fronteras Exteriores –Poctefex- de la Unión Europea Le acompañaban como socios la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, adscrita a la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía³; la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral, dependiente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía⁴; la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo –Faffe, por entonces entidad adscrita a la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía; y la Fundación de Acción Integral con Migrantes -Cepaim-⁵. A ellos se unía como entidad colaboradora la Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences -Anapec⁶, el equivalente al Servicio Público de Empleo Estatal en Marruecos.

La iniciativa presentada llevaba por título *Transferencia del sistema para la movilidad de flujos migratorios laborales Marruecos-Andalucía*, siendo más conocida por el acrónimo **Proyecto M@res II**. Su objetivo general era consolidar la migración circular como herramienta de gestión de flujos migratorios en Andalucía, creando una estructura sólida y operativa que permitiera instrumentalizar de manera adecuada dicha gestión, en concreto a través del desarrollo del control biométrico y la transferencia a otras provincias andaluzas del modelo de sistemas de movilidad de flujos migratorios laborales de temporada implantado en la provincia de Huelva. La propuesta convenció a los evaluadores del Poctefex, a la vista de la resolución positiva que obtuvo la solicitud, dotándola de un presupuesto de 1,5 millones de euros, de los cuales la UE aportaba el 75% y los distintos socios el resto. Inicialmente, el plazo de ejecución se fijó entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2013, aunque luego fue prorrogado hasta el 31 de junio de 2014.

Una vez que el *Proyecto M@res II* empezó a caminar Faffe desistió de seguir como socio del mismo. Al objeto de compensar esta baja, en junio de 2012, se incorporó como socio la Fundación Asistencial y para la Formación, Investigación y Estudio –Afies-⁷. Entre las actividades que asumió esta entidad se encontraba el diseño y realización de un estudio que analizara la viabilidad de transferir a otras provincias andaluzas, en particular a la de Almería, el conocido como “modelo Huelva” de gestión de los flujos migratorios internacionales vinculado a las campañas agrícolas de temporada. Así, se quería intentar extender el modelo de migración circular consolidado en la provincia onubense a otras zonas geográficas de Andalucía que, al menos en principio, parecían poseer características y problemáticas afines a las existentes en Huelva antes de la implantación del citado modelo.

Con el fin de cumplir con esta tarea la Fundación Afies sacó a licitación pública la contratación de un servicio para la realización del que denominó *Estudio cuantitativo-cualitativo sobre transferencias del modelo de sistemas de movilidad de flujos migratorios en Huelva*

3 <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/consejeria/dgcpm.html>

4 <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/consejeria/sgem/dgssl.html>

5 <http://cepaim.org/>

6 Agencia Nacional Marroquí de Promoción de Empleo y Competencias, <http://www.anapec.org/sigec-app-rv/>

7 www.afies.com/

a otras provincias andaluzas. El grupo de investigación Instituto de Desarrollo Local⁸ resultó finalmente la entidad adjudicataria del servicio. Entre sus líneas de trabajo se incluye expresamente los movimientos migratorios internacionales, en particular los vinculados a la agricultura de vanguardia que se practica en la geografía española. Dentro de este ámbito de estudio se viene prestando especial atención al reclutamiento laboral de temporeros extranjeros mediante la vía antes denominada contingente, hoy gestión colectiva de los contratos en origen. La experiencia investigadora en este campo es amplia y dilatada en el tiempo. Entre los proyectos de investigación desarrollados sobre esta temática cabe destacar los siguientes, financiados ambos por el Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i):

- Los contratos en origen de temporada como política de control de flujos migratorios en España. Análisis socioeconómico y regional de los países participantes: el caso rumano (Referencia SEJ2006-14945). Estuvo adscrito a la convocatoria 2005 del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Educación y Ciencia español. Su ejecución se llevó a cabo entre el 1 de octubre de 2006 y el 30 de septiembre 2009.
- Gestión colectiva de contrataciones agrícolas en origen y sus soportes territoriales en España y Marruecos: propuesta de concatenación de campañas e implicaciones en el codesarrollo (Proyecto *Gecoa*, Referencia CSO2010-18764). Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación español. Incluye investigadores de las universidades de Alicante, Huelva (jefe de filas), Jaén, Lérida y Valencia. Su período de ejecución fue entre el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014.

Mercedes Gordo encuestando a las temporeras marroquíes 2014.

Foto: IDL



Juan Antonio Márquez Domínguez y José Manuel Jurado Almonte (IDL) entrevistando a las temporeras marroquíes en Biougra (Marruecos) el 30 de mayo de 2014.

Foto: Gordo Márquez, M., 2014.



La ejecución de estos y otros proyectos ha hecho que los investigadores del IDL tengan un contacto directo con la realidad de las migraciones circulares, tanto la que tiene lugar en la provincia de Huelva vinculada a su tecnoagricultura, así como la que se produce en menor medida en otros puntos de la geografía española. A modo de ejemplo destacar el trabajo de campo llevado a cabo en Polonia, Rumanía y Marruecos, en concreto en los lugares de origen de los que proceden los jornaleros que son contratados por los empresarios agrícolas españoles. Además, se realizaron encuestas a las temporeras marroquíes que participan en las campañas agrícolas onubenses y a las que, debido a la situación nacional de empleo en España, ahora ya no son contratadas. También se ha asistido a los procesos de selección de estas trabajadoras en su país de origen. Asimismo, se han visitado explotaciones agrícolas en España y Marruecos, alojamientos de los temporeros, instalaciones agroindustriales, etc., completándose este trabajo de campo con entrevistas a los distintos agentes sociales implicados en estos procesos: administración, empresarios, sindicatos y organizaciones no gubernamentales. Igualmente se ha efectuado un profundo trabajo de archivo en las Subdelegaciones del Gobierno, en particular en las de Huelva y Lérida, provincias en las que la gestión colectiva de los contratos en origen tiene un peso destacado. Los resultados de la labor investigadora descrita han quedado plasmados en diferentes publicaciones acometidas por el IDL, las cuales adquieren la forma de libros, capítulos de libro o de anuario, aportaciones a actas de congresos, tanto nacionales como internacionales, artículos en revistas e incluso un documental.

De acuerdo con las bases fijadas en la licitación convocada por la Fundación AFIES, el estudio diseñado por el IDL tenía como objetivo general analizar la viabilidad de transferir las

prácticas que se llevan a cabo en la provincia de Huelva en materia de gestión colectiva de los contratos en origen a otras provincias, en particular a la de Almería. En cuanto a los objetivos específicos, se plantearon los siguientes:

- Analizar las principales campañas agrícolas de las distintas provincias andaluzas, prestando atención a las tareas a realizar, su calendarización y los efectos de las mismas en el mercado de trabajo.
- Estudiar la implantación de la gestión colectiva de los contratos en origen en España y su vinculación con la política de extranjería.
- Abordar el uso que se hace en la provincia de Huelva de la gestión colectiva de los contratos en origen como mecanismo de reclutamiento laboral para cubrir las necesidades de mano de obra durante las campañas agrícolas, en concreto en las explotaciones intensivas o tecnogricultura, así como en las instalaciones de procesamiento agroindustrial.
- Conocer las razones que justifican el porqué del éxito de la gestión colectiva de los contratos en origen en la provincia de Huelva.
- Estudiar la viabilidad de transferir las prácticas onubenses en gestión colectiva de los contratos en origen a otras provincias andaluzas, en particular a Almería.

Al objeto de desarrollar estos contenidos se recurrió a una metodología que permite recabar la máxima información posible y con la máxima calidad. Así, las técnicas que se han aplicado son:

- Trabajo de campo: ha incluido entrevistas a los agentes sociales que participan en el procedimiento de la gestión colectiva de los contratos en origen, visita a explotaciones agrarias y alojamientos para temporeros y entrevistas a agricultores.
- Revisión bibliográfica y de literatura gris (documentos, técnicos o no, no publicados).
- Trabajo de archivo: se centró en los fondos archivísticos de las Dependencias de Trabajo de las Subdelegaciones del Gobierno andaluzas, al ser éstas quienes centralizan en cada provincia el proceso de la gestión colectiva de los contratos en origen.
- Obtención y explotación de datos estadísticos, tanto relacionados con la agricultura como con el mercado de trabajo andaluz.
- Cartografía: se ha elaborado una cartografía temática con los datos obtenidos.
- Fotografías: durante el trabajo de campo se ha recabado este material gráfico, el cual ha sido utilizado para ilustrar la presentación de los resultados de la investigación.

Producto de esta intensa labor fue el libro publicado en 2014: Estudio cuantitativo-cualitativo sobre transferencias del modelo de sistemas de movilidad de flujos migratorios en Huelva a otras provincias andaluzas⁹ y diversos cursos de formación de Huelva, Córdoba, Jaén, Almería, Sevilla y Tánger.

3 >La crisis de 2009 y el rechazo a la contratación en origen

En una apretada síntesis de los últimos 35 años, se pueden observar cuatro etapas que han puesto en peligro el suministro de mano de obra a las explotaciones agrícolas y han obligado a sus empresarios a plantear nuevas estrategias: abandono del campo de los jornaleros españoles, llegada masiva de jornaleros extranjeros, crisis de 2009-14 y reactivación de la contratación en origen en 2015-2021.

El abandono del campo tradicional, de las campiñas y sierras hizo difícil encontrar mano de obra (Márquez, 1992)¹⁰.—Entre 1996 y 2008, el campo se vació de jornaleros y necesitó mano de obra extranjera. Mediante la Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen se reclutó a miles de extranjeros. España suscribió acuerdos con Bulgaria, Colombia, Ecuador, Marruecos, Polonia, República Dominicana y Rumania. Más tarde, con las adhesiones de Polonia, Bulgaria y Rumania a la Unión Europea se hizo necesario buscar nuevos mercados laborales. Marruecos, por su cercanía geográfica y necesidad de desarrollo se convertirá en la nacionalidad con más extranjeros aporta al campo español.

Sin embargo, esta etapa de euforia y optimismo económico, fue cortada por la profunda crisis de 2008. Efectivamente, entre los años 2009 a 2014, España presentó un mercado laboral deprimido por las altas tasas de paro. A partir del año 2008 se inició un período de recesión económica, donde la destrucción del empleo fue una constante, especialmente en el sector servicios y la construcción. Ante estas nuevas dificultades, se empezó a ver la agricultura como alternativa al paro, hecho que redujo y anatemizó la llegada de jornaleros extranjeros. De esta forma se comprende que de los 42.712 extranjeros autorizados para la campaña 2007-2008 de la fresa, se pasase a sólo 3.411 autorizaciones para la campaña 2008-2009

Este nuevo escenario se concretó en una sustitución de los extranjeros por temporeros nacionales (Donaire, 2014)¹¹. La sociedad española manifestó una clara oposición a la

9 Gordo, M y Márquez, J.A. (2014)- Estudio cuantitativo-cualitativo sobre transferencias del modelo de sistemas de movilidad de flujos migratorios en Huelva a otras provincias andaluzas. Fundación Afies-Proyecto Mares de la U.E.

10 Márquez, J.A. (1992). Campesinos sin tierra y territorio jornalero en Andalucía. Indelo, Universidad de Sevilla. San Juan del Puerto, Huelva. <http://hdl.handle.net/10272/18647>

11 Donaire, G. (2014). Los temporeros nacionales desplazan a los inmigrantes en la aceituna. El País. En https://elpais.com/ccaa/2014/11/08/andalucia/1415471034_557109.html, en línea 15-2-2018.

admisión de nuevos extranjeros. Sin embargo, la agricultura de vanguardia vivió una carestía de mano de obra, entre ellas, la de la provincia de Huelva. De suerte para las explotaciones agrícolas, muchos rumanos, marroquíes y polacos habían establecido su residencia en España y trabajaban como jornaleros agrícolas.

> Etapas en España según el perfil del origen
de la mano de obra jornalera

Etapas	Años	Predomino del origen de jornaleros/as
1ª	1985-1995	Espanoles, jornaleros y éxodo rural de campiñas y sierras españolas
2ª	1996-2008	Extranjeros/as polacas, rumanas, colombianos y otras
3ª	2009-2014	Residentes comunitarios, españoles, marroquíes y otros extranjeros con residencia
4ª	2015-2021	Marroquíes, residentes comunitarios, españoles y otros extranjeros con residencia

Fuente: Márquez, J.A. 2015 y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
Elaboración Juan A. Márquez 2020

4 >Reactivación de la contratación en origen

Entre 2015 y 2019 se puede apreciar una leve recuperación de la actividad y un impulso económico, especialmente en los sectores que mejor resistieron la crisis, la agricultura y el turismo. Los españoles comenzaron a abandonar el campo y los empresarios agrarios no encontraban mano de obra, a pesar del paro oficial que muestran las estadísticas. Esta carestía hizo que empresarios, cooperativas e instituciones tuvieran una justificación para presionar al gobierno en favor de la reactivación de la Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen¹², que dio sus resultados.

Efectivamente, el Boletín Oficial del Estado de 31 de Diciembre de 2018 recoge la reactivación de la Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen en razón a que las principales exportaciones hortofrutícolas de España dependen de la mano de obra extranjera y, especialmente productos de la llamada agrofarmacia¹³: “fresas, arándanos, moras, frambuesas”

¹² https://www.huelvainformacion.es/provincia/contratacion-origen-fresa-temporeras-marroquies_0_1402060037.html

¹³ Márquez, J.A. y De la Rosa, M (2018). Arándanos. La agrofarmacia del litoral onubense. En sistemas productivos con anclaje territorial, en Márquez, J.A. (Dir.) (2018): Sistemas productivos locales con anclaje territorial. Colección Collectánea, nº 217, Universidad de Huelva.

no podrán subsistir sin ellos. La propia Ministra Magdalena Valerio consideró que... “al igual que en años anteriores, la campaña agrícola de temporada onubense es la más importante de nuestro país en términos de demandada de contratación colectiva en origen y se cubre con trabajadores procedentes de Marruecos. En la campaña de este año se autoriza la cifra total de 19.179 trabajadores, mil más que el año 2018” (Gobierno, de España 2019)¹⁴.

De todas formas, para la campaña 2018/2019, cooperativas y organizaciones empresariales agrícolas de la provincia de Huelva consideraron que se necesitaban cerca de 7.000 trabajadores más. Finalmente, se autorizaron 19.179 trabajadoras, de la que se hicieron efectivas 16.391 autorizaciones, de las cuales 1.980 trabajadoras no realizaron el viaje.

A todas luces, el aporte de la contratación en origen de Marruecos no es suficiente para satisfacer la demanda de mano de obra de las explotaciones agrícolas de la provincia de Huelva. A los trabajadores autóctonos, ya fidelizados, se unió el Servicio Andaluz de Empleo que lanzó una oferta de 12.000 empleos, la mayor parte de los cuales no fueron cubiertos

5 >La Covid19 y las ausentes

La provincia de Huelva fue y es un laboratorio para la Contratación en Origen, genera un enorme yacimiento de empleo agrario, con más de 5 millones de jornadas de trabajo. Llegó a concentrar a más de 40.000 jornaleros/as contratados en origen en época de bonanza, entre los meses de febrero y junio. Después del período de crisis 2008-14 había reactivado la contratación en origen, hasta tal punto que, para la campaña 2019-20, se esperaban a más de 19.000 jornaleras procedentes de Marruecos, pero la mayoría no llegaron.

La crisis del Covid19 provocó el cierre de fronteras y puso en peligro las cosechas. De las 19.000 temporeras sólo llegaron a la provincia 7.007. Las últimas jornaleras salieron de Marruecos un día antes de que se decretara el cierre de fronteras y de que el Gobierno español declarase el estado de alarma. De esta manera, se cortó, de forma abrupta, las contrataciones en origen dejando a numerosas explotaciones agrarias sin fuerza laboral. 11.993 ausentes faltaron en los campos de la provincia de Huelva a causa de la Covid19.

Ante esta situación, los productores y cooperativas del sector alertaron sobre la falta de mano de obra para la recolección, movilizand o estrategias de supervivencia. El covid19 no solo es una crisis sanitaria, sino que, además, puso en riesgo la continuidad de muchas hectáreas de cultivo y las empresas agrícolas. Algunas tuvieron que acortar su ciclo de producción y otras abandonaron parte de la explotación por la carencia de fuerza de trabajo. Ante este panorama, distintas organizaciones empresariales, cooperativas e institucionales no se han

14 Gobierno de España (2019). Inmigración <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/inmigracionemigracion/detalle/3441>

resignado y han tratado de buscar estrategias de supervivencia, novedosas y transgresoras, para sustituir a la mano de obra y resolver las enormes dificultades que suponían la movilidad de personas. Entre estas medidas destacamos siete, algunas de las cuales tuvieron éxito, otras fracasaron, pero aún están por evaluar:

- Solicitud de reactivación de la contratación en origen en Marruecos.
- Difusión por redes sociales de la existencia de empleo no cubierto.
- Lanzamiento de oferta de empleo por parte del Servicio Andaluz de Empleo.
- Petición de medidas fiscales y tributarias para favorecer a las explotaciones agrarias.
- Medidas de flexibilización para la estancia de jornaleros/as marroquíes en España y repatriación
- Contratación de furgonetas para el transporte de jornaleros.
- Creación de rutas jornaleras oficiales con trabajadores españoles.

> Evolución de la contratación en origen en la provincia de Huelva

Años/campañas	Autorizaciones	Años/campañas	Autorizaciones
2008	42.719	2015	2.767
2009	3.411	2016	5.562
2010	11.983	2017	17.537
2011	14.618	2018	18.179
2012	6.655	2019	19.179
2013	2.963	2020	19.000
2014	2.834	2021	14.000

Fuentes: Ministerio de Trabajo, Migraciones, y Seguridad Social. Portal de Inmigración.

<http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/index.html>

Elaboración Juan A. Márquez 2020

La falta de mano de obra nacional para atender las tareas del campo se observa como una debilidad estructural que se ha venido solventando con la contratación de extranjeros (Márquez, J.A., 2014)¹⁵. La actual legislación sobre la gestión colectiva de contratación en

¹⁵ Márquez Domínguez, J.A. (2014) (Dir.): Jornaleros extranjeros en España. El contingente agrícola de temporada como política de control de los flujos Migratorios, Servicio de publicaciones, Universidad de Huelva.

origen, parecía que abría una puerta a la estabilidad y al análisis de procesos de desarrollo más humanos. No obstante, nadie esperaba el Covid19.

6 >Mujeres en tránsito

La contratación en origen se dio con profusión en las provincias de Lérida, Alicante, Almería Córdoba o Jaén, pero, especialmente, la provincia de Huelva fue un laboratorio de experimentación de esta modalidad de inmigración controlada. El número de temporeros extranjeros regulados por la gestión colectiva de contrataciones en origen en España durante el periodo de bonanza superó las 100.000 personas y, de ellas, más de 40.000 acudían a los campos onubenses para la recolección de fresas, arándanos, frambuesas, moras, kakis, melocotones, naranjos y mandarinos.

La demanda de mano de obra en la provincia de Huelva fue satisfecha por rumanas y polacas que, ya dentro de la Unión Europea podían moverse libremente, y la aportación de mano de obra extraeuropea, principalmente marroquíes, pero también senegalesas (Díaz, J. y Márquez, J.A.:2012)¹⁶, mauritanas, colombianos (Gordo, M., Márquez, J.A.; Allepuz, R. y Soler, T.: 2015¹⁷), ecuatorianos (Gordo M. y Márquez, J.A.: 2008)¹⁸ e incluso filipinas.

Pero estas migraciones pendulares son esencialmente de mujeres en tránsito. Especialmente, la feminización de la contratación en origen en la provincia de Huelva es un hecho característico. De esta manera, en el momento actual, las mujeres son imprescindibles para el sostenimiento de la agricultura de vanguardia.

Muchas son las razones que se dan para justificar la preferencia por el trabajo del sexo femenino. Aunque existe una profusa literatura sobre la feminización de la contratación en origen (Reigada; A.:2012¹⁹; Helio, E. y Moreno, J: 2017)²⁰. Se apunta la delicadeza necesaria

16 Díaz Diego, J. y Márquez, J. A. (2012): "Poor hands in far lands. Temporary Senegalese workers in the strawberry plots of Huelva (South-Western Spain)". *Annals of the University of Oradea*, vol. 22, pp. 89-111, ISSN: 1224-4112. https://www.academia.edu/14165769/D%C3%ADaz_Diego_J._y_M%C3%A1rquez_J._A._2012._Poor_hands_in_far_lands._Temporary_Senegalese_workers_in_the_strawberry_plots_of_Huelva_South-West-ern_Spain._Annals_of_the_University_of_Oradea_vol._22_pp._89-111

17 Gordo Márquez, M.; Allepuz Capdevilla, R.; Márquez Domínguez, J. A. y Torres Solé, T. (2015): "La gestión colectiva de los contratos en origen de temporeros colombianos en la provincia de Lleida", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 68, págs. 233-252. ISSN 0212-9426, ISSN-e 2605-3322. <http://boletin.age-geografia.es/articulos/68/10-BAGE68web.pdf>

18 Gordo, M. y Márquez, J. A. (2008): "Flujos migratorios de Rumanía a España: lo que las estadísticas rumanas no saben", en *Analele Științifice ale Universității «Alexandru Ioan Cuza», Tom LIV, Sect. II-c – Geografie, Iași (Rumanía)*, pp. 181 - 196. ISSN 1223-5334. Edición On-line en <http://www.geo.uaic.ro/analegeo/romana/arhiva.htm>

19 Reigada; A.: 2012. Más allá del discurso sobre la 'inmigración ordenada: contratación en origen y feminización del trabajo en el cultivo de la fresa en Andalucía. *Política y Sociedad*, 2012, Vol. 49 Núm. 1: 103-122.

20 Helio, E. y Moreno, J. (2017). Contrataciones en origen, deslocalización productiva y feminización del trabajo en la fresicultura del norte de Marruecos y el sur de España. Una historia en común. *Revista Navegar. Revista de Estudos de E/Inmigração*, 2017, 5 (3), pp.21-46.

de las manos femeninas en la recolección de fresas, frambuesas y arándanos, pero también la seguridad y certeza que requiere el nervio económico de las exportaciones de frutos rojos en Andalucía, que no deja lugar para la improvisación y riesgos.

“Andalucía ha alcanzado un nuevo récord en exportaciones de frutos rojos, con 475 millones de euros vendidos en el primer trimestre de 2020... Con ello, esta región refuerza su liderazgo en las exportaciones de frutos rojos de España, con el 87% de las ventas nacionales, que encabeza Huelva, con 428 millones en ventas al exterior en este mismo periodo... como proveedor de referencia también durante la crisis del Covid-19... las fresas concentran más de la mitad de las exportaciones del sector en Andalucía. Le siguen las frambuesas, con 145 millones. El capítulo que más crece en los tres primeros meses del año es el de los arándanos rojos y mirtilos, ...hasta los 77 millones, ...; al que le siguen las zarzamoras, moras y moras frambuesas, con 3,2 millones (Lopera, I. 2020)²¹.

La actividad agrícola de la llamada agrofarmacia, refuerza la discriminación positiva de las mujeres y las familias, ya que existe preferencias por mujeres con familia de menos de 45 años y además en el Boe se refuerza el Cumplimiento del compromiso de regreso (BOE, 2020)²² Orden ISM/1289/2020, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2021.

Con todo, la legislación para la contratación de mano de obra extranjera exige (BOE, 2020):

a) La elaboración de un plan específico de contingencia que contenga una evaluación de riesgos y documente las distintas medidas organizativas, técnicas y de higiene adoptadas en cumplimiento de las medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2 en los centros de trabajo de conformidad con lo previsto en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2, así como de cualquier otra medida de salud pública contenida en otras normas, estatales o autonómicas, o recomendaciones sanitarias. Las medidas contenidas en este plan se extenderán al alojamiento puesto a disposición por el empleador de conformidad con el siguiente apartado, así como, en su caso, a los desplazamientos en medios de transporte proporcionados por el empleador. En relación con la organización del trabajo en el sector agrícola, este se basará en cuadrillas de personas trabajadoras, entendida estable, que se moverán, desplazarán y convivirán siempre juntas en la medida de lo posible, evitando el contacto con personas de otras cuadrillas. Las Administraciones competentes podrán solicitar conocer en cualquier momento el contenido de este protocolo o plan de contingencia.

21 Lopera, I. (2020). Andalucía bate récord de exportaciones de frutos rojos. En <https://sevilla.abc.es/agronoma/noticias/cultivos/arandano/andalucia-exportaciones-frutos-rojos/>

22 BOE (2020): Orden ISM/1289/2020, de 28 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2021. «BOE» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17349

b) La puesta a disposición del trabajador de un alojamiento adecuado durante la vigencia del contrato de trabajo que reúna las condiciones previstas en la normativa en vigor, así como en las recomendaciones sanitarias, debiendo quedar garantizada, en todo caso, la habitabilidad e higiene adecuada del alojamiento. En el caso del sector agrícola, las condiciones mínimas del alojamiento se recogen en el anexo IX La puesta a disposición del trabajador de un alojamiento adecuado se extenderá más allá de la vigencia del contrato en caso de que concurran causas sobrevenidas de fuerza mayor. En estos casos, la obligación se extenderá hasta la finalización de las citadas causas.

El cumplimiento de esta garantía por el empleador podrá ser objeto de certificación y/o verificación.

c) La organización de los viajes de llegada a España y de regreso al país de origen En relación con ello, el empleador asumirá, como mínimo, el coste del primero y los gastos de traslado de ida y vuelta entre el puesto de entrada o salida en España y el lugar de alojamiento.

d) Las realizaciones de aquellas medidas dirigidas a dar cumplimiento a los requisitos de control sanitario para el SARS-CoV-2 exigidos en el control fronterizo, o en los desplazamientos intermedios, que establezca la autoridad sanitaria competente, asumiendo el coste que derive de las mismas.

e) La actuación diligente en orden a garantizar el regreso de los trabajadores a su país de origen una vez concluida la relación laboral, siendo preferente el regreso colectivo en los medios de transporte proporcionados por las empresas o asociaciones empresariales. Ello incluirá su acompañamiento hasta su efectiva salida de España por un representante del empleador que h as como un grupo de trabajo y convivencia.

De esta forma, este año de 2021 nuevamente se inicia el tránsito de las primeras 423 jornaleras al suelo español²³, “en medio de unas condiciones sanitarias estrictas y con la experiencia acumulada de la pasada campaña...las primeras temporeras llegaron ayer a la provincia de Huelva. El grueso de las mismas lo hizo a bordo de un ferri a última hora de la tarde de ayer procedentes del puerto de Algeciras, desde donde fueron conducidas en autobuses a sus respectivos destinos en la provincia de Huelva”²⁴.

Finalmente, el acuerdo entre el Gobierno de España y Marruecos ha autorizado a 14.000 personas para la campaña de frutos rojos en la provincia de Huelva. No obstante, sobre la campaña de las berries siempre pende la incertidumbre.

23 Huelva Información (2020). Llegan las primeras 423 temporeras marroquíes a la campaña de la fresa. En https://www.huelvainformacion.es/provincia/llegan-primeras-temporeras-marroquies-campana_0_1533447094.html. 30-12-2020

24 Agrónoma (2021). Huelva: la primera fase de contratación en origen llega a su fin con la acogida de más de 4.000 temporeras, en <https://sevilla.abc.es/agronoma/noticias/cultivos/arandano/llegada-temporeras-huelva-enero/?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>



IDL

Se terminó de editar el libro
Mejorar la vida en tu territorio
IDL. 25 años trabajando en
los ámbitos municipales
el 10 de mayo de 2021,
estando al cuidado de la edición
el Servicio de Publicaciones
de la Universidad de Huelva





Universidad
de Huelva



Asociación Española
de Geografía