

# SEVILLA ANTE EL RETO METROPOLITANO: DEL FRACASO INSTITUCIONAL A LA MERCANTILIZACIÓN TERRITORIAL

PEDRO GÓRGOLAS MARTÍN

Urbanista y profesor del departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio ETSAS

<https://dx.doi.org/10.12795/astragalo.2019.i26.02>

## URBANISMO Y TERRITORIO EN LA ESPAÑA DE LA POSGUERRA: LA GERMINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA

La ciudad devenida de la Revolución Industrial decimonónica, presentaba un cuadro patológico donde confluían el hacinamiento en viviendas insalubres de la población más desfavorecida (Engels, 2019), con la huida de los contingentes más pudientes hacia localizaciones exurbanas para recuperar parte de las “amenidades” –aire libre, contacto con la naturaleza, depuración de conflictos sociales, salubridad, etc.– que habían sido dramáticamente dilapidadas en las “inner cities”. Es decir, la miserabilidad habitacional de la metrópoli industrial, impulsó la suburbanización residencial elitista. Ambos procesos se retroalimentaron para configurar una realidad urbana sometida a una problematización que

se iba agravando acompañada a la progresiva expansión sin límite de las ciudades (Benévolo, 1992), favorecida por la mejora de los medios de transporte mecanizados –el ferrocarril, a partir de 1870 para, entrado el siglo XX, reverberar con la progresiva generalización del automóvil–, que permitió compatibilizar el trabajo en la ciudad y la vida en el campo ampliando la base social de los “potenciales suburbanitas” hacia las clases medias de la naciente burguesía industrial (Ullán, 2014). Surgieron, incluso, suburbios destinados a población obrera –brotados de una estrategia capitalista de corte paternalista direccionada a la reproducción de la fuerza de trabajo– que se insertaban en el mundo rural al objeto de mitigar el “efecto socialmente alienante” de la ciudad. El resultado fue la conformación de una «masa urbanoide, supermecanizada y amorfa, carente de identidad estética y de carácter social» (Mumford, 1969: 171).

Durante el periodo que se extiende entre los años finiseculares del siglo XIX y las décadas previas a la Segunda Guerra Mundial, surgieron teorizaciones –la Ciudad Lineal de Soria (1895), la Ciudad Jardín de Howard (1902), la evocadora “sección del valle fluvial” de Patrick Geddes (1914) o la Broadacre City de Wright (1932)– que trataron de aportar soluciones a esta perversa casuística entendiendo que era imprescindible poner límites al crecimiento en mancha de aceite de la ciudad, ante el convencimiento de que su incontenible onda expansiva causaría un “urbanoma” caracterizado por un cúmulo de disfuncionalidades de difícil reversión: anomia, alienación, desigualdad, individualismo insolidario y mixofóbico, deflación social o desvaloración ambiental. Compusieron un posicionamiento alternativo tanto a los Ensanches decimonónicos –intento de planificación omnicompreensiva del crecimiento urbano que obró un significativo cambio de escala en la ciudad sustentado en una colonización territorial reticulada y modular, susceptible de extenderse sin confinamiento– como al “modelo Grosstadt” –codificado por la cultura urbanística alemana a mediados del siglo XIX y ensayado en 1910 en el Concurso para el Plan de Berlín– que propugnaba el crecimiento natural indefinido y radioconcéntrico de la ciudad organizado en sectores separados por cuñas verdes (Terán, 1999: 21). También actuaron como principal frente de batalla contra el maquinismo urbano anexado al modelo de ciudad taylorizada preconizada por Le Corbusier (Mumford, 1969: 161), sellado en el ideario axiológico de la Carta de Atenas gestada en el IV CIAM (1933).

Estas teorías de alcance territorial, constataron que la concurrencia de la densificación especulativo-congestiva de los centros

urbanos de la ciudad industrial, su imparable crecimiento en continuidad y la suburbanización espontánea y liberada de regulaciones en el hinterland rural, conducía hacia la desintegración del propio concepto de ciudad. Constituyen el embrión germinal de una disciplina, el “Regional Planning” que, alumbrada en el mundo anglosajón, adquirió cuerpo doctrinal, en nuestro país, a partir de la década de los años 60 del siglo pasado. «El regionalismo era una manera de enfocar el futuro, que suponía una reacción ante las nuevas formas de organización social, en gran medida percibidas más bien como desorganización ( ) Se trataba de establecer una especie de equilibrio ecológico social sobre un territorio dotado de coherencia física, social y cultural» (Terán, 1999: 23). El enfoque regionalista fue experimentado, tras la segunda guerra mundial, en la planificación de la ciudad europea, destacando ejemplos tan significativos como el Plan del Gran Londres de Abercrombie (1944), el Plan de Estocolmo (1952) y, años más tarde, el Esquema Director de Desarrollo Urbano de la Región de París (1965).

Durante las primeras décadas del siglo XX, la estrategia adoptada en el crecimiento de las principales ciudades españolas, vehiculada a través de los Planes de Extensión, fue favorecer su propagación en el territorio a costa, incluso, de fagocitar los municipios periféricos que iba encontrando a su paso<sup>1</sup>. El Estatuto Municipal de 1924 no vino a resolver esta contingencia ya que, al reforzar las competencias urbanísticas de los ayuntamientos, ocluyó la viabilidad de instrumentar planteamientos de escala territorial. No obstante, en los años de la Segun-

<sup>1</sup> De esta dinámica, se desvincula el Plan General de Extensión de Madrid de 1923 que introdujo por primera vez los principios del Regional Planning (Solá-Morales, 1982:189).

da República, a pesar del corsé municipalista conferido por dicho código legal, la disciplina urbanística comenzó a tomar conciencia de la necesidad de limitar el crecimiento desmedido de la ciudad y empezó a asimilar conceptos como los anillos verdes preventivos, el reequilibrio poblacional mediante la satelización urbana o la integración del sistema territorial a través de las redes de transporte. Seguramente, a este posicionamiento disciplinar vanguardista contribuyó la difusión del ideario del regionalismo anglosajón a través de la traducción de textos tan reveladores como el “Town and Country Planning” de Abercrombie (Selva, 2017: 10).

Terminada la contienda civil, una vez vencida la autárquica etapa reconstructiva de los años 40 y primeros 50 presidida por el manual ideológico nacional-sindicalista de perfil tradicionalista y conservador, la ciudad española comenzó –ante el incipiente desarrollo industrial y las masivas migraciones de población rural (Moneo, 1982: 201)– a experimentar pautas de crecimiento inéditas. Sus manifestaciones más sintomáticas fueron, por un lado, el chabolismo suburbial espontáneo y, por otro, las actuaciones residenciales planificadas para su reversión –adscritas, mayoritariamente, al ideario racionalista– promovidas, principalmente, por organismos públicos como la Obra Sindical de Hogar. Ambos epifenómenos se implantaron en el territorio, por lo general, subvirtiendo la lógica de ordenación general conferida por los planes municipales.

Esta dinámica de colonización urbana fragmentaria, segmentada y desestructurada (Ibid.: 201) –alentada por las urgencias habitacionales de la época– convivió con experiencias planificadoras de notable interés como el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid

de 1946. Este instrumento supuso un cambio radical en la conceptualización del proyecto de ciudad al acuñar una estrategia de escala comarcal –ya prevista en el proyecto de Jansen y Zuazo para el concurso de 1929 (Terán, 1999: 36; Solá-Morales, 1982: 192)– para concebir el desarrollo urbano de la capital incluyendo en su reflexión territorial, a tal efecto, un significativo número de términos municipales adyacentes. Al tiempo, supuso un paso decisivo en la definición de un nuevo arsenal instrumental para la planificación urbanística: la división de la ciudad en zonas para las que señala su destino urbanístico específico, la definición de suelo de reserva destinado a nuevos crecimientos y la aproximación incremental a la definición de la forma urbana mediante la dialéctica entre plan general y plan parcial.

El testigo lanzado por este experimento de planificación urbana fue recogido por la Ley del Suelo de 1956, la cual abogaba por que «la acción urbanística preceda al fenómeno demográfico para, en vez de ser su consecuencia, encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo». Esta legislación contiene una fuerte carga de innovación al diseñar un novedoso instrumental técnico-jurídico cuya figura referencial era el Plan General de Ordenación Urbana (Górgolas, 2017a). Además, entiende que la necesidad planificadora debe superar la escala municipal y, al efecto, prevé la elaboración de planes territoriales (Plan Nacional de Urbanismo y Planes Comarcales y Provinciales) y especiales (de protección de paisaje, de conservación del medio rural, etc.). Este instrumental que, a día de hoy nos parece común, supuso una auténtica revolución en aquel momento histórico.

En desarrollo de este nuevo código legal, la Dirección General de Urbanismo impulsó, en la década de los años 60, la formulación de un importante número de Planes Generales de Ordenación Urbana al objeto de adaptar el urbanismo de las principales ciudades españolas a la nueva reglamentación. Al tiempo, se inició una política de descongestión de grandes ciudades en la que se trataron de aplicar principios de ordenación territorial extrapolados de experiencias internacionales –como el Plan Abercrombie del Gran Londres– que, con el objetivo de evitar el

crecimiento desmesurado de las ciudades, propugnaba la creación de cinturones verdes de protección y la implantación de una red de ciudades satélites que absorbiesen el excedente poblacional causado por la inmigración masiva desde las zonas rurales (Terán, 1978). Esta interesante experiencia de ordenación territorial vinculada a las teorías de Saarinen (1967) o Bardet –herederas, a su vez, del modelo de ciudad jardín de Howard–, no pudo culminarse adecuadamente y sólo tuvo un desarrollo, si bien parcial, en el Plan de Descongestión de Madrid de 1959.

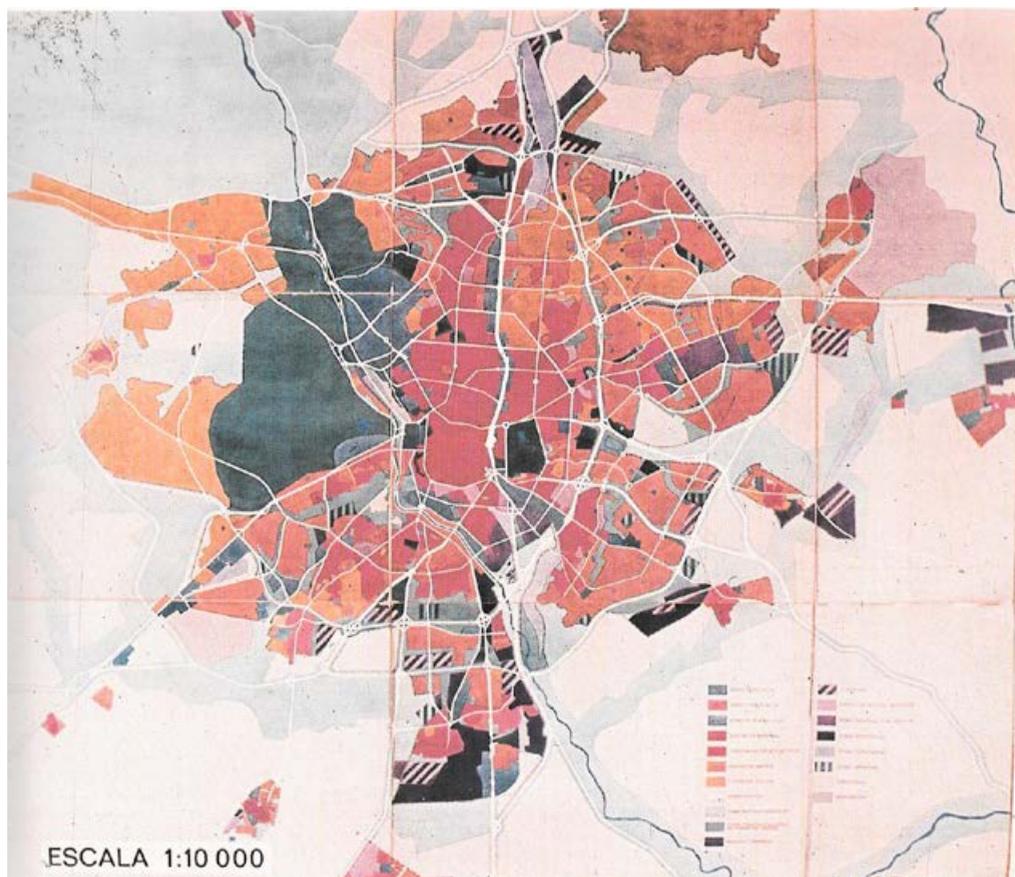


Fig. 1. Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid (1963). Fuente: Terán (1999): 65.

Lo cierto es que la incontenible expansión urbana de aquellos años empezó a perfilar el rostro de un fenómeno que desbordaba la “discretización urbana” del periodo autárquico. Consciente de esta situación, la Dirección General elaboró el documento “Áreas Metropolitanas de España en 1960” que oficializaba dicho concepto territorial, cuya delimitación comportaba la existencia de una ciudad principal –de población no inferior a 50.000 habitantes– vinculada social y económicamente a un conjunto de núcleos menores. En base a esta caracterización se identificaron un total de 26 Áreas Metropolitanas en el país. Esta iniciativa institucional impulsó la elaboración y aprobación de los primeros planes metropolitanos (Figura 1): Madrid (1963), Bilbao (1964), Valencia (1966) y –con especial significación por su novedosa orientación– el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona (1966) que introdujo «una nueva metodología más propia de la ciudad-territorio ( ) incorporando conceptos como las polaridades urbanas o el Centro Direccional, en línea con el Plan Intercomunal de Milán de 1963» (Selva, 2017: 14).

### **LAS PRIMERAS TENTATIVAS DE ORDENACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA: HISTORIA DE UN FRACASO**

El presente apartado se destina a realizar un análisis sintético de las primeras iniciativas de planificación de alcance territorial que se experimentaron en el Área Metropolitana de Sevilla. Esta exploración se ha estructurado en dos tramos temporales diferenciados. El primero de ellos transita por los estertores del periodo

dictatorial, presidido por la formulación del Plan General de Sevilla de 1963 –que, como se verá, adoptó una iniciática visión territorial– y el Plan Comarcal, instrumento de notable relevancia disciplinar, desarrollado entre 1971 y 1974 hasta completar su fase de Avance. El segundo, ya reinstaurada la democracia, discurre por los años 80 del siglo pasado que se caracterizaron, en términos urbanísticos, por una reclusión disciplinar en el morfologismo y la escala intermedia que terminó por marginar las cuestiones territoriales, de la que el Plan General de Sevilla de 1987 constituye un ejemplo paradigmático. No obstante, la letárgica situación que afectó a la planificación territorial comienza a invertirse mediada esta década al tomar consciencia la Administración Autónoma Andaluza de la imparable evolución de una casuística de escala metropolitana, cuya ordenación integral era necesario acometer. Ello condujo a la elaboración del “Avance de las Directrices para la coordinación urbanística del Área Metropolitana de Sevilla” cuyos trabajos culminaron en 1990.

La historia que se desvelará a continuación es, a la postre, la de un fracaso colectivo toda vez que las tentativas que se impulsaron para conferir al espacio metropolitano de Sevilla de un marco planificador referencial fueron sistemáticamente marginadas, bien por falta de habilitación competencial –caso del Plan General de Sevilla de 1963–, bien por un desapego institucional-administrativo que sesgó abruptamente la elaboración de los instrumentos de planificación territorial activados –Plan Comarcal y Avance de Directrices– apenas alcanzada su fase embrionaria.

## **2.1. EL PERÍODO TARDOFRANQUISTA: EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE 1963 Y EL AVANCE DEL PLAN COMARCAL DE 1974.**

La ciudad de Sevilla, que contaba con un Plan General de Ordenación Urbana coetáneo al de Madrid del año 1946, presentaba a mediados de la década de los años 50 un déficit urbanístico importante que, en palabras de Pedro Bidagor (1955: 178-179), Director General de Urbanismo de aquellos años, se sintetizaba en una pronunciada insuficiencia de viviendas –superior, incluso, a la de la inmensa mayoría de las ciudades españolas–, de centralidades urbanas correctamente distribuidas y de zonas verdes. Seguramente, esta sintomatología carencial trae causa en la ausencia de un Ensanche planificado «comparable a los de Valencia, Zaragoza, Bilbao y San Sebastián» (Ibid.: 180). A ello, había que implementar los problemas devenidos de la autoconstrucción suburbial que se estaba produciendo, precisamente, por la inexistencia de una adecuada política de vivienda. Estas malformaciones urbanas se caracterizaban por una gran dispersión y la escasa calidad de las edificaciones, situación que había que evitar a toda costa (Ibid.:179). En esas fechas se constata un relanzamiento de la actividad del Patronato Municipal de Casas Baratas –creado en 1918– que, entre 1954 y 1970, acometió la materialización de 10.717 viviendas localizadas en barriadas salpicadas por la periferia de manera inconexa. A este salto periférico contribuyó, al tiempo, la Obra Sindical del Hogar procediendo a la implantación de Unidades Vecinales adscritas al Plan Nacional de Absorción de Chabolos (Almoguera, 1989).

La preocupación por esta contingencia disfuncional –caracterizada por un más que evidente “descontrol urbanístico”– y la necesidad advertida por los órganos del gobierno central de adaptarse al nuevo marco legislativo, conllevó el acometimiento de la formulación de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana –que entra en vigor en el año 1963– el cual va a mostrar una preocupación territorial que trasciende la propia escala de la ciudad. En este sentido, cabe considerarlo como el primer intento embrionario de ordenación territorial de la aglomeración urbana sevillana que, de manera aún incipiente, estaba cobrando forma. Así, entre sus objetivos de ordenación explícita la tendencia a «ordenar un núcleo futuro no superior al millón de habitantes, localizando la población excedente en organizaciones autónomas exteriores», lo cual remitía a la conveniencia de «realizar una ordenación conjunta a través de un plan regional». Con esta voluntarista actitud, el Plan de Sevilla se adscribió a la territorialización de fórmulas que estaban siendo ensayadas tanto en la planificación urbanística europea de aquellos años, como en las primeras probaturas de ordenación metropolitana experimentadas en España, antes reseñadas.

En palabras de Pablo Arias García (1991), redactor de este Plan, esta vocación supramunicipal quedó certificada, principalmente, en la definición de un tamaño máximo para la ciudad central que no debía superarse por lo que, anticipándose a los problemas de desbordamiento que pudieran producirse, se entendió necesario promover un reequilibrio dispositivo de la población en el alfoz metropolitano llegando, incluso, a inferir la posibilidad de implantar una nueva ciudad-jardín (la Sevilla 2) en el vecino término municipal de Dos

Hermanas. Con el objetivo de poder cuantificar con rigor este trasvase poblacional hacia el hinterland próximo, el Plan General incorporó a su reflexión –a efectos exclusivos de información urbanística– un ámbito territorial conformado por Sevilla y los municipios periféricos, ubicados en la margen derecha del río Guadalquivir, de La Algaba, Camas, Castilleja de la Cuesta, Gelves, San Juan de Aznalfarache, Santiponce y Tomares (Almoguera, 1989:125). El modelo territorial propuesto tuvo, además, que asumir las actuaciones que el Plan del Canal Sevilla-Bonanza<sup>2</sup> contempló para la ciudad de Sevilla<sup>3</sup>. Más allá de la obra hidráulica, este Plan comportaba la creación de un eje de desarrollo regional integral en los márgenes del Canal apoyado en el trazado paralelo de grandes infraestructuras ferroviarias, viarias y energéticas (gaseoducto). Además de asentamientos industriales (por ejemplo, el actual Polígono Industrial de La Isla), el Plan preveía la implantación de tres nuevas ciudades, entre las que se encontraba la ciudad-jardín antes reseñada, localizada en los terrenos de la finca La

**2** Esta iniciativa hidráulica «consistía en excavar un canal marítimo desde Sevilla hasta la desembocadura del Guadalquivir en Bonanza (Sanlúcar de Barrameda), con el objetivo de abandonar definitivamente el tráfico de barcos mercantes en el cauce natural del río. El canal evitaría, de este modo, tanto la servidumbre de las mareas, como los peligros de la navegación en el río natural. El proyecto del canal Sevilla-Bonanza se redactó en 1961, fue aprobado por el gobierno en 1964 y comenzó a construirse en diciembre de 1968, con la previsión de finalizar en 1975».

[https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticay-cartografia/didactica/eltempovuela/entregas/puerto\\_sevilla/index.htm](https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticay-cartografia/didactica/eltempovuela/entregas/puerto_sevilla/index.htm). Consulta: 20/03/2020.

**3** Las actuaciones de este Plan, que se gestionaría por fases, comenzaron por las contempladas en Sevilla y su entorno. Esta primera fase, que fue la única que se realizó, incluyó tres acciones: (a) el tramo del canal desde Sevilla hasta la Corta de Olivillos, (b) la desviación del río Guadaira y (c) la cabecera del Canal (Arias, 1991).

Corchuela (Dos Hermanas) que llegaron a ser expropiados<sup>4</sup> (Arias, 1991).

El sistema de planeamiento definido en la Ley del 56 fracasó debido a la orientación política tardofranquista centrada en el desarrollo económico a toda costa, la falta de coordinación administrativa, una alarmante aculturación en materia urbanística –que provocó la exención del cumplimiento de la ley– y la irrupción dominante de una legislación sectorial contraria a la planificación racional del territorio, especialmente significativa en materia de fomento industrial y turístico (Naredo y Montiel, 2011: 29). Sevilla también se vio afectada por estas tendencias adulteradoras y desnaturalizadoras del andamiaje instrumental confeccionado en la Ley. Al finalizar la década de los 60 se constata que el modelo de ciudad preconizado en el Plan General del 63 se encuentra sustancialmente desbordado a causa, tanto de asentamientos aflorados al margen del Plan (Palmete, La Doctora, La Bachillera, etc.), como, especialmente, de la lacerante ruptura de su esquema estructural causada por actuaciones promovidas por la propia Administración Central (el ACTUR<sup>5</sup> del Polígono Aeropuerto, operación identificada por el propio Pablo Arias como la evidencia más palmaria del fracaso del Plan). Al tiempo, empieza a cobrar forma un significativo proceso de crecimiento residencial en la unidad territorial del Aljarafe cuya potencialidad expansiva terminará por detonar en las décadas de los 80 y, especialmente, los 90. Este cúmulo de circunstancias

**4** La nueva ciudad no llegó a materializarse y, hoy en día, en parte de estos terrenos existe un Parque Público Periurbano.

**5** Las ACTUR, acrónimo de “Actuaciones Urbanísticas Urgentes”, se activaron a partir del Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio. Su finalidad fue dotar de suelo urbanizado a las grandes ciudades españolas, en proporción suficiente para satisfacer las necesidades de vivienda social.

aconsejaban impulsar la reformulación del modelo urbano-territorial del Plan General del '63.

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, en aquellos años, la Dirección General de Urbanismo comienza a interiorizar que la solución a los problemas de determinado rango de ciudades debía provenir de reflexiones territoriales que superasen el marco del término municipal. Este contexto institucional influyó para que la ciudad de Sevilla –en sesión plenaria de agosto de 1966– postergase la revisión de su planeamiento general otorgando prevalencia a la elaboración previa de una ordenación estructural de ámbito supramunicipal. A tal efecto, la Comisión Provincial de Urbanismo encomendó, en octubre de 1967, al Ayuntamiento de Sevilla –previa comunicación a los municipios afectados– la formulación del Plan de la Comarca de Sevilla, instrumento de planificación territorial legitimado por el marco regulatorio de la Ley del Suelo de 1956. Los trabajos de redacción comenzaron en 1971, una vez se pudo contar con el material cartográfico idóneo para proceder a tal tarea.

Por aquellas fechas, se formula del III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975, cuya Ponencia de Desarrollo Regional incorpora una nueva definición de las Áreas Metropolitanas españolas concretando la funcionalidad que debían asumir. Estos centros urbanos fagocitarían el 80% de las actuaciones industriales a promover por el Plan y prestarían servicios de alta cualificación para un entorno territorial que superaba la propia metrópolis, extendiendo el ámbito de interdependencia socio-funcional hacia un novedoso concepto, la región urbana, que englobaba núcleos urbanos y contextos rurales exógenos. Entre los centros regionales identificados se encontraba, obviamente, el Área

Metropolitana de Sevilla cuya delimitación estuvo justificada por las dinámicas demográficas diagnosticadas, el inicio de los procesos de relocalización residencial advertidos en los núcleos periféricos, y el dinamismo económico anexado a las iniciativas destiladas del Polo de Desarrollo Industrial creado al amparo del I Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964.

Este documento tuvo una innegable incidencia en la elaboración del Plan Comarcal. Así, el trabajo abordó dos escalas de reflexión complementarias focalizadas sobre ámbitos territoriales disímiles. El documento de planificación propiamente dicho se restringió a una configuración del Área Metropolitana –un total de 28 municipios– realizada con criterios estrictamente demográficos: densidad poblacional, tasas de crecimiento de población y estructura de la población activa<sup>6</sup>. Pero, al tiempo, se elaboró un Esquema Director –culminado en 1972– sobre lo que se consideró la “proto-región urbana de Sevilla” que incluyó un total de 46 municipios<sup>7</sup>.

El Plan Comarcal tiene un valor incuestionable al representar el primer intento explícito por ofrecer una ordenación integral del Área Metropolitana de Sevilla. A tal efecto, definió una estructura territorial constituida por un conjunto de unidades urbanas y comarcales «con una base demográfica y económica suficiente para resolver problemas y limitaciones que no pueden abordarse aisladamente por cada término municipal» (Memoria del Avance del Plan Comarcal de Sevilla: 29). Estas unida-

<sup>6</sup> Esta delimitación incluía 8 municipios más que la establecida en el III Plan de Desarrollo.

<sup>7</sup> Esta delimitación coincide sustancialmente con la recogida en el vigente Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

des conformaban la base organizativa del territorio metropolitano sobre la que debería operar la descentralización funcional y poblacional que evitaría la saturación y desbordamiento del núcleo central de la aglomeración. Para ellas, el Plan promovía la creación de estructuras político-administrativas mancomunadas con un marco competencial amplio sobre las que recaería la

responsabilidad de formular Planes Generales de Ordenación de ámbito intermunicipal, al objeto de territorializar las tendencias poblacionales consignadas y garantizar la cobertura de servicios y dotaciones estipulada. Una estrategia operacional dirigida, por tanto, a sellar el reequilibrio socio-funcional que ha de caracterizar a un territorio eficientemente configura-



Fig. 2. Plano de zonificación del Plan Comarcal de Sevilla. Fuente: Ministerio de Vivienda, 1974.

do y estructurado. Sin embargo, el aspecto más significativo, en relación con la proyectación de tendencias futuras del crecimiento metropolitano, fue la definición de un conjunto de ejes preferentes de desarrollo urbano: Sevilla-Dos Hermanas, Dos Hermanas-Utrera, Aeropuerto y La Rinconada-Brenes (Almoguera, 1989: 139). Con esta decisión, el Plan Comarcal se posicionó a favor de un modelo de expansión urbana tentacular (Figura 2), alternativo al radioconcentrico, cuyo esquema organizativo se anuda, claramente, con antecedentes tan significativos como la Ciudad Lineal de Soria o el propio Plan de Estocolmo de 1952 (Memoria del Avance del Plan Comarcal de Sevilla: 63).

Esta estructura territorial organizada en unidades y ejes, quedaría ensamblada mediante un sistema arterial multimodal, en el que se visualizan actuaciones que cobrarán forma definitiva en instrumentos de planificación posteriores: (a) la conformación de una premonitoria ronda territorial, (b) la definición de un cinturón urbano perimetral a la ciudad central, precursor de la actual SE-30 y (c) la propuesta de adecuar la red ferroviaria para el transporte colectivo suburbano, conectándola con un futuro metro subterráneo.

Pero, sin duda, una de las mayores contribuciones del Plan Comarcal fue el tratamiento protagónico dispensado al sistema ambiental con un doble objetivo: impedir la conurbación de las unidades territoriales y proteger integralmente todos los espacios naturales que conformaban la raíz etimológica del hecho metropolitano. Este axioma de ordenación territorial, embrión de lo que en la actualidad conocemos como Infraestructura Verde, resultó un hecho novedoso e innovador que tuvo, como veremos a continuación, su correlato en

los posteriores intentos de planificación de la metrópoli sevillana.

Este Plan no pasó de su fase de Avance que fue aprobada en 1974. Este hecho infiere que las administraciones supramunicipales que debieron comprometerse con su desarrollo y, especialmente, los diferentes ayuntamientos concernidos, adoptaron una postura desapegada con la efectiva implementación del modelo de ordenación y gestión territorial diseñado. Por ello, no se crearon las mancomunidades intermunicipales propuestas. Este displicente e insolidario posicionamiento constituyó una manifestación anticipatoria del fracaso de los diferentes intentos de planificación metropolitana que se sucedieron en las décadas posteriores. No obstante, las bases axiomáticas sustentadoras del modelo territorial del Avance del Plan Comarcal pudieron haber ejercido un rol relevante como fundamento referencial para impulsar la Revisión del Plan General de 1963. Sin embargo, los acontecimientos venideros siguieron una evolución contraria al otorgamiento de una merecedora significación a las reflexiones territoriales.

## **2.2. LA DÉCADA DE LOS AÑOS 80: DEL OLVIDO DISCIPLINAR DE LA ESCALA TERRITORIAL A SU REIVINDICACIÓN ANTE LA IMPARABLE EVOLUCIÓN DEL HECHO METROPOLITANO. EL AVANCE DE DIRECTRICES PARA LA COORDINACIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA.**

Con la reinstauración de la democracia, la principal carta de presentación del urbanismo de los años 80 fue su virulenta reacción contra el

planeamiento del tardofranquismo. Ello le hizo deambular entre la “negación del plan” como instrumento operativo para guiar los designios de la ciudad (Sáinz, 2006: 135) y la búsqueda de nuevos enfoques epistemológicos inoculados por el morfologismo transferido desde la urbanística italiana (Ibid., 145). A consecuencia de esta reorientación disciplinar, el “urbanismo neodemocrático” obvió sistemáticamente la escala territorial (Arias, 1991), adoptando una visión transformacional –protagonizada por su reclusión en la escala intermedia– atenta a ensamblar el palimpsesto urbano existente y mejorar los indicadores de habitabilidad de las maltrechas periferias surgidas de las urgencias del periodo tardofranquista. Planes Generales como los de Madrid, Málaga y Sevilla ejemplifican este cambio de rumbo que pretendió recuperar la tradición del proyecto urbano imperante en el contexto europeo hasta la década de los años 30 del siglo XX.

La formulación del Plan General de Sevilla de 1987 estuvo condicionada por la selección de la ciudad como sede de la Exposición Universal de 1992 circunstancia que actuó como reclamo para proceder a su “puesta de largo”, al desencadenar la movilización de importantes inversiones desde el gobierno de la nación, destinadas a la materialización de grandes infraestructuras –algunas de ellas previstas desde décadas atrás– en materia hidráulica, arterial, ferroviaria y aeroportuaria, al objeto de conferirle a la ciudad la competitividad necesaria para posicionarse firme ante la, por entonces, todavía incipiente globalización posindustrial. Tras diversos avatares disciplinares causantes de un intenso debate político, al que sirvió el propio Plan General (Leira, 1987: 7), prevaleció –frente a la concepción, expresada en el Avance de di-

cho documento, de un recinto expositivo más fraccionado e integrado en la ciudad a partir de las oportunidades ensambladoras anexadas al río Guadalquivir, la decisión de implantar el área de la Exposición en la Isla de la Cartuja, aprovechando su condición demanial pública y su carácter de vacío territorial expedito y aislado de la ciudad susceptible, por tanto, de ser proyectado –con la celeridad subyacente a la premura por inaugurar, en tiempo y forma, la Exposición Universal– sin atender a “condicionantes contextuales” garantizando, al tiempo, importantes dosis de seguridad y control en la gestión del evento. Esta ideación ha devenido un cuerpo urbano transmisor de cierto extrañamiento a la ciudadanía sevillana, una “mónada urbanística sobrevenida” e impuesta a la estructura de la ciudad.

Esta “presencia ausente” se ha visto agravada por la posterior implantación de actividades de difícil integración urbana como el parque de ocio de Isla Mágica, un Campus Universitario autorreferencial que persevera en el uso a “tiempo parcial” de la Cartuja, y, sobre todo, su dudosa transmutación en Parque Tecnológico al albur de la permisividad ubicacional de determinadas funciones poco merecedoras de tal caracterización.

Además de estas carencias implícitas al modelo de ciudad inducido por la concepción exurbana del área expositiva –ratificada en su devenir ulterior–, hubo pronunciamientos que se lamentaron de la ausencia de un “proyecto regional” (Ibid.:18) que valorase, no sólo las externalidades a causar en el entorno metropolitano como potencial contenedor de demandas agregadas –alojativas, turísticas, recreativas y de ocio– anexadas al evento, sino las oportunidades inferidas en el medio y largo plazo al

conjunto de la región andaluza, ante el “efecto mapa” causado por la excelsa infraestructuración conectiva de alcance global proporcionada a la ciudad y, por extensión, al Área Metropolitana. En conclusión, la interiorización de la Exposición Universal en la ordenación urbanística de Sevilla actuó como argumento para intensificar su tradicionalmente egocéntrica y acaparadora centralidad, sin prestar atención a las dinámicas territoriales a inducir. Esta cortedad de miras fue vista por muchos como una oportunidad perdida –otra más– para abanderar un proyecto de escala supramunicipal integrador, eficiente, policéntrico y solidario (Arias, 1991).

Lo cierto es que la cercanía del evento ejerció de palanca para la reactivación económica de la ciudad, desencadenando una aceleración febril de la actividad inmobiliaria perceptible no sólo en el núcleo central sino, especialmente, en el contexto metropolitano. Esta eventualidad tuvo lugar sin la cobertura de un marco ordenancístico de escala adecuada que sirviese de referencia para evitar los apresurados procesos de artificialización territorial que se produjeron en aquellos años. A ello, seguramente, hubiese coadyuvado la finalización del nonato Plan Comarcal antes expuesto. El sociólogo Manuel Castells se refería a esta casuística descontrolada, que se reproducía en la mayor parte de las principales áreas metropolitanas del país, en los siguientes términos: «la aceleración del crecimiento económico en las grandes ciudades en condiciones mal previstas en la práctica urbanística de la última década, ha puesto de manifiesto graves déficits en la infraestructura metropolitana y ha desembocado en una verdadera crisis de crecimiento de nuestras grandes ciudades» (Fernández, 1993: 219-220).

Ante esta alerta, en paralelo a la formulación del Plan General de Sevilla de 1987, la Consejería de Obras Públicas y Transportes adquiere conciencia de la ineludible necesidad de retomar la escala de reflexión metropolitana y encomienda, en el año 1984, al Gabinete de Estudios Metropolitanos la elaboración de unas “Directrices para la coordinación urbanística del Área Metropolitana de Sevilla” cuya fase de Avance vio la luz en el año 1990. Este documento contó con la legitimación dispensada por el marco instrumental de planificación territorial regulado en la Ley del Suelo de 1975: el Plan Director Territorial de Coordinación, deudor de experiencias europeas como los esquemas directores franceses, los planes territoriales de coordinación italianos o los Structure Plans ingleses (Selva, 2017: 17).

Esta reanimación de las cavilaciones de rango metropolitano fue favorecida, sin duda, por la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio el 20 de mayo de 1983, poco antes del inicio de formulación de las Directrices. Este documento institucional conceptúa la ordenación del territorio como una disciplina científica –además de una técnica administrativa y una política global– que debe contribuir a lograr una mejor concepción general de la utilización y la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida.

El Avance de Directrices (Figura 3), atento a vehicular las instrucciones destiladas de la Carta Europea, explicitó los objetivos de coordinación metropolitana a instrumentar en dos frentes de actuación complementarios, en relación con las funciones territoriales y la base económica del área de Sevilla. Un primer

frente reflexivo se centró en la preparación del espacio metropolitano para proceder a la implantación y desarrollo de las actividades derivadas de dichas funciones. Para ello, propuso dotarlo con una estructura territorial correctamente ensamblada y continua, tanto en términos de comunicación arterial como a efectos de conectividad ambiental. El segundo frente se destinaba a fortalecer –desde la concertación de políticas sectoriales– la integración del Área

Metropolitana en el marco regional y en contextos más amplios como el nacional y el internacional, particularmente el espacio europeo y el de las relaciones intercontinentales.

Para la estructuración interna del territorio metropolitano, consideró que –frente a una situación caracterizada la confluencia de un centro saturado y una plétora de suburbios dependientes– éste debía organizarse según un sistema polinuclear en el que Sevilla fuese, ló-

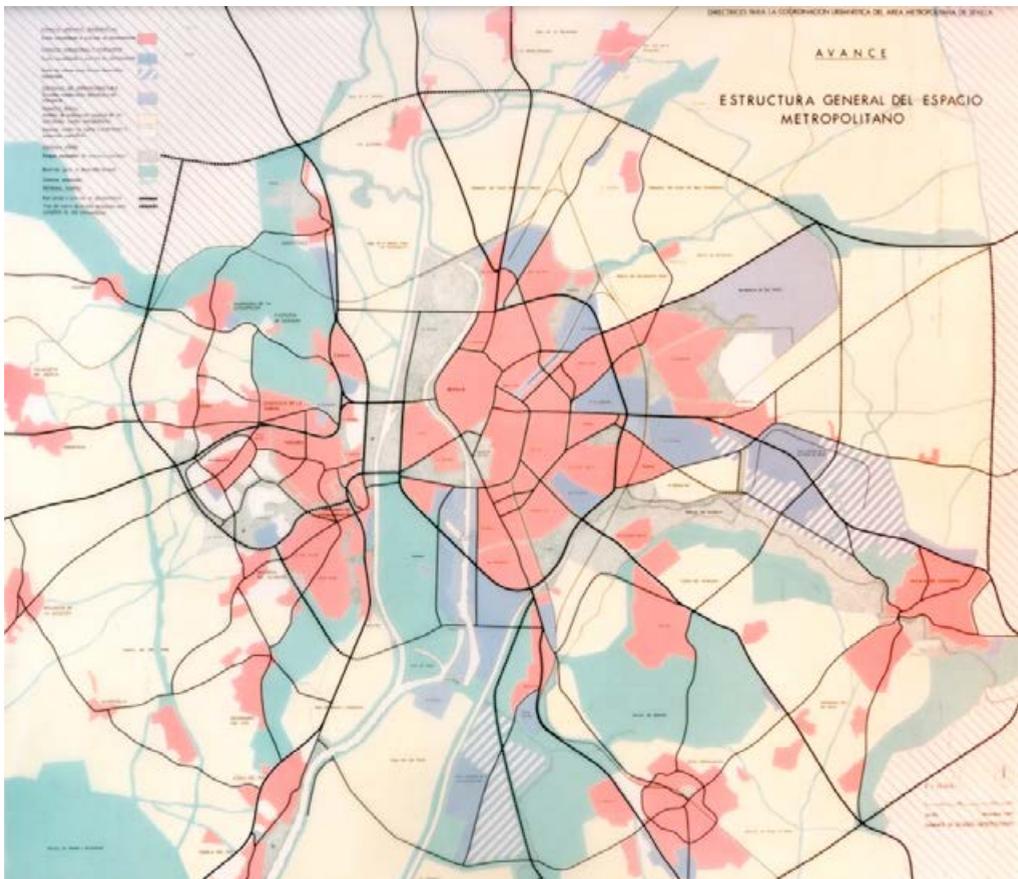


Fig. 3. Avance de Directrices para la Coordinación Urbanística. Estructura General del Espacio Metropolitano. Fuente: Centro de Estudios Territoriales y Urbanos. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

gicamente, la cabecera del mismo, y los demás núcleos se agrupasen formando subsistemas con capacidad para poseer autonomía funcional en servicios, puestos de trabajo y equipamiento. Con esta declaración de intenciones, el Avance de Directrices asumió, con matices, una estrategia operacional similar a la contemplada en el Avance del Plan Comarcal del 74. A tal efecto, identificó siete sectores urbano-metropolitanos: Sevilla Centro, la Vega Norte (La Algaba, La Rinconada y San José de la Rinconada), las Terrazas (Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas más los núcleos secundarios de Quintos y Bellavista), La Ribera Norte (Camas y Santiponce), la Cornisa Norte (Valencina, Castilleja de Guzmán, Gines, Castilleja de la Cuesta, Bormujos, Tomares, San Juan de Aznalfarache, Mairena del Aljarafe y Gelves) y la Cornisa Sur (Palomares del Río, Almensilla, Coria del Río y Puebla del Río).

La ordenación del espacio residencial en esta nucleación urbano-territorial se sustentaba en priorizar la rehabilitación de las ciudades existentes y establecer crecimientos comedidos y compactos que evitasen tanto la injustificada dispersión como el efecto conurbación, alentando a configurar límites precisos entre el espacio urbano y el medio rural. Por ello, recomendó que el planeamiento municipal adoptase una actitud mesurada en la expansión urbana a plantear justificando, en base a una prospección sensata de las demandas habitacionales de la población, la necesidad de nuevos desarrollos residenciales. Al tiempo, para alcanzar el equilibrio funcional pretendido, realizó una asignación indicativa de las categorías de equipamientos supramunicipales a emplazar en cada uno de estos sectores. El refrendo e implementación de estos

objetivos generales, precisó de la particularización de directrices de ordenación en los diferentes subsistemas.

Otro aspecto al que este documento confirió un papel sustantivo para la cualificación de la estructura metropolitana, fue la ordenación del espacio de las actividades económicas, donde se acumulaban los principales problemas de urbanización del área. La reversión de la disfuncionalidad congénita al emplazamiento de estas funciones productivas se consideraba trascendental, al augurar el destello de nuevas iniciativas que no podían ser abastecidas en el espacio existente. Por ello, además de promover su reequipamiento y reciclaje, previó ampliarlo mediante polígonos mixtos industriales y terciarios, sin olvidar la dotación de áreas aptas para actividades incompatibles con el medio urbano (industrias pesadas, grandes plataformas logísticas, etc.). Informó, al tiempo, de las repercusiones urbanísticas negativas ocasionadas por los espacios comerciales de última generación que estaban surgiendo sin aparente control. Para corregir esta situación concluyó que las nuevas implantaciones –a prever en el planeamiento urbanístico– no generasen disfunciones en los flujos a canalizar a través de la red arterial de rango metropolitano. No obstante, apostó, con carácter prioritario, por desincentivar el afloramiento de manifestaciones comerciales de este cariz, incitando a infiltrar estas funciones en los barrios residenciales y pequeños núcleos de población.

En materia de movilidad, se planteaba lograr una red viaria –organizada en cuatro niveles funcionales: arterial, intersectorial, urbano y rural– de topología reticular, mitigadora de la radialidad existente y mejoradora de las relaciones intersectoriales. Para su con-

secución, contempló las siguientes actuaciones de rango estructural: (a) prever nuevos pasos del río Guadalquivir, ampliando la cobertura territorial abastecida por ellos, (b) promover una variante de la Autovía de Cádiz –hoy ejecutada– a su paso por Dos Hermanas y Bellavista, y (c) diseñar un trazado evolucionado de la circunvalación metropolitana prevista en el Avance del Plan Comarcal del 74, que coadyuvase a descargar de flujos exógenos la, por entonces prácticamente concluida, orbital urbana de Sevilla (SE-30). Al tiempo, predijo una potencial reducción de la movilidad motorizada obligatoria atendiendo al nuevo modelo organizativo propuesto equilibrador del sistema de ciudades, lo cual otorgaría mayores niveles de eficiencia al transporte público metropolitano para cuya canalización identificó una serie de ejes primarios que garantizaran la conectividad en el conjunto del área.

Finalmente, subrayar la ordenación propuesta para el sistema ambiental y la red verde metropolitana, una de las grandes aportaciones de este documento en consonancia a la senda marcada por el Avance del Plan Comarcal de 1974. Para el espacio rural, dada su diversidad, delimitó zonas diferenciadas necesitadas de ordenación específica orientadas a su preservación. Esta actitud proteccionista se complementó con medidas destinadas a la dotación de un sistema verde de condición y escala metropolitana cuyos componentes principales estaban constituidos por: (a) el cauce y ribera del río Guadaira, (b) los enclaves arqueológicos de El Carambolo e Itálica, (c) el Parque Central del Aljarafe, (d) El Parque del Polígono Aeropuerto, (e) el Parque de la Corta de Triana localizado en las zonas no abrigadas por el muro de defensa en ambas márgenes del Gua-

dalquivir, y (f) la Isla de la Cartuja, otorgándole, expresamente, un papel referencial como símbolo de la organización del Área Metropolitana de Sevilla dada su estrecha vinculación al río Guadalquivir. Ante las reflexiones expuestas párrafos atrás sobre las vicisitudes del recinto de la Exposición Universal, sorprende el envite por integrar este espacio en la Infraestructura Verde Metropolitana. Tampoco deja indiferente el olvido por incorporar a dicho sistema el alter ego de la Cartuja; es decir, la Dehesa de Tablada, causa de una intensa polémica en los mentideros urbanísticos de la ciudad durante los años 90, cuya ideación como posible ensanche futuro de la ciudad se estaba comenzando a gestar en aquellos años.

Como ya se ha comentado, el Avance de Directrices adquiere oficialidad en el año 1990, en plena efervescencia urbanizadora y constructiva del recinto de la Exposición Universal. La divergencia existente entre la vocación funcional conferida por este documento a la Isla de la Cartuja y la realidad de los hechos que estaban terminando por consumarse en este espacio, conduce a plantearse algunos interrogantes: ¿apostaba la Consejería de Obras Públicas y Transportes por la recuperación de la condición rural de la Cartuja una vez finalizase el evento?; ¿quería expresar, con esta providencia, su disconformidad con las decisiones que, avaladas por el gobierno central, se habían adoptado para la implantación y conceptualización del recinto expositivo? Lo cierto es que, al igual que lo ocurrido con el Plan Comarcal, las Directrices de Coordinación no superaron esta fase embrionaria de Avance, por lo que la contestación a estas cuestiones no podrá trascender el quimérico campo de las suposiciones hipotéticas. Que cada cual saque sus propias conclusiones.

**LA CULMINACIÓN DEL PROCESO DE ORDENACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA: EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE 2009**

La efervescencia económica experimentada en España a partir de su entrada en la Comunidad Europea decayó significativamente tras la finalización de los eventos internacionales –Exposición Universal de Sevilla y Olimpiadas de Barcelona– que acontecieron en 1992. Los fundamentos de la política económica española, tradicionalmente dependientes de la actividad inmobiliaria, se mantuvieron larvados mientras duró este hiato recesivo (1993-1996), para volver a renacer hegemónicos a partir de 1997, iniciando el último de los periodos de frenesí inmobiliario experimentados en España en los últimos 50 años que, a la postre, se ha revelado como el más duradero y dilapidador de recursos territoriales, además de producir dramáticas consecuencias socio-económicas.

En aquellos años se promulgaron dos iniciativas legislativas de notable interés para la reflexión que nos ocupa. Por un lado, la Ley 6/1998 de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones –impulsada por el nuevo gobierno central de perfil conservador surgido de las elecciones de 1996–, cuyo principal objetivo era inequívoco: promover la liberalización del mercado de suelo (Rullán, 2014: 1214). Su palmaria consecuencia fue la impregnación de principios neoliberales en la formulación del planeamiento territorial y urbanístico de esa época, facilitando la irrupción de un tsunami inmobiliario-constructor de intensidad desconocida hasta entonces. Por otro lado, en el ámbito regional, y tras algún intento fallido –el

anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de 1985 (Zoido, 2010: 203)–, se aprueba la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA). Este texto legal confecciona un sistema instrumental de planeamiento territorial que sitúa al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) como centro neurálgico, y en un nivel jerárquicamente subsidiario a los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales (POTS).

Los POTS se encuentran regulados en los artículos 10 al 16 de la LOTA. Su contenido sustantivo queda codificado en el artículo 11, siendo reseñables las siguientes determinaciones: (a) la explicitación de los objetivos y propuestas a desarrollar; (b) el esquema de infraestructuras; (c) los equipamientos y servicios supramunicipales; (d) la identificación de zonas para la ordenación y compatibilización de usos, así como (e) la protección y mejora del paisaje, recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

La aprobación de este código legal autonómico impulsó la inmediata formulación de una primera hornada de planes subregionales entre los que se encontró el de la Aglomeración Urbana de Sevilla –su acuerdo de formulación se produjo en mayo de 1994– el cual, nuevamente, siguiendo la “trayectoria dependiente” de la planificación de la metrópolis sevillana, volvió a quedar paralizado en su fase inicial. De ese plan subregional se dieron a conocer un primer Documento de Información y Diagnóstico en 1996 y una Memoria de Objetivos de septiembre de 2000. La limitada extensión de este artículo impide profundizar en su contenido. No obstante, se trata de una tentativa de ordenación metro-

politana que merece reconocimiento, por lo que se avanzarán algunas de sus claves definitorias y determinaciones sustantivas.

El ámbito de ordenación estuvo constituido por 22 municipios, abarcando un área similar a la del Avance de Directrices de 1990. Proponía un modelo polinuclear articulado mediante un sistema de movilidad garantista de una accesibilidad territorial equilibrada y multimodal que incluía, como actuaciones más determinantes: (a) un trazado aproximativo a la definitiva configuración de la orbital SE-40, (b) una variante oeste metropolitana que diversificase las conexiones del Aljarafe con Sevilla y el sector sur, (c) la creación de una línea circular de autobuses en la zona central del Aljarafe, (d) el diseño de una red de carriles bici apoyada en el viario metropolitano, y (e) la implementación de un “nuevo sistema de transporte rápido en plataforma reservada”, embrión de la posterior red de metro.

No obstante, pese a significar con acierto la problemática existente vinculada al acelerado y disfuncional crecimiento detectado en la corona metropolitana –especialmente en el sector del Aljarafe– (POTAUS, Memoria de Objetivos, 2000: 12) y, dado que la mayor parte de los municipios –en especial, los de este problemático sector– se encontraban revisando o modificando su planeamiento general en aquellos momentos, se echa de menos una manifestación explícita e indubitable sobre la imperiosa necesidad de atemperar sus expectativas expansivas. Ello podría haber derivado –vista la situación generada por la burbuja inmobiliaria que se estaba gestando aquellos años– en el establecimiento de cautelas y limitaciones a tales afanes, más allá de la exposición de etéreas directrices que suelen ser interesadamente inter-

pretadas, cuando no abiertamente ignoradas, por los ayuntamientos implicados.

En materia de espacios libres no aportó novedades significativas respecto del Avance de Directrices. Solamente cabe reseñar la incorporación de un nuevo Parque en la cornisa sur del Aljarafe y la lógica eliminación del ámbito del recinto de la Exposición Universal, manteniendo como Parque Metropolitano, exclusivamente, la zona norte de la Isla de la Cartuja (Parque del Alamillo). Para la ordenación de los usos productivos identificó las zonas donde promover la difusión de la centralidad –Sector Central del Aljarafe, Dos Hermanas, Alcalá de Guadaíra y Sector Norte– y aquellas destinadas a grandes concentraciones industriales –Corredor Industrial de Alcalá de Guadaíra y entorno del Polígono de La Isla–, además de realizar una llamada explícita a evitar la monofuncionalidad de los nuevos desarrollos residenciales (Figura 4).

El principal hecho diferencial de este Plan, respecto de los anteriores, fue la “dimensión proyectual” que presidió la ordenación propuesta. A tal efecto, delimitó un total de 6 Zonas Estratégicas (Cauce Central del Guadalquivir, Cauce del Guadaíra, Zona Central del Aljarafe, Margen derecha del Guadalquivir, Nuevo Acceso Norte y Eje Sur: Bellavista-Fuente del Rey-La Isla) a las que confería un valor trascendente para la consecución del modelo territorial. En cada una de ellas, descendió a elaborar ideogramas propositivos de los que destilar un conjunto de determinaciones, con diferente nivel de aplicabilidad, para garantizar una intervención coherente. Además –decisión ésta de capital importancia para certificar la coherencia e integralidad reclamada– fijó la necesidad de concretar los objetivos enunciados en

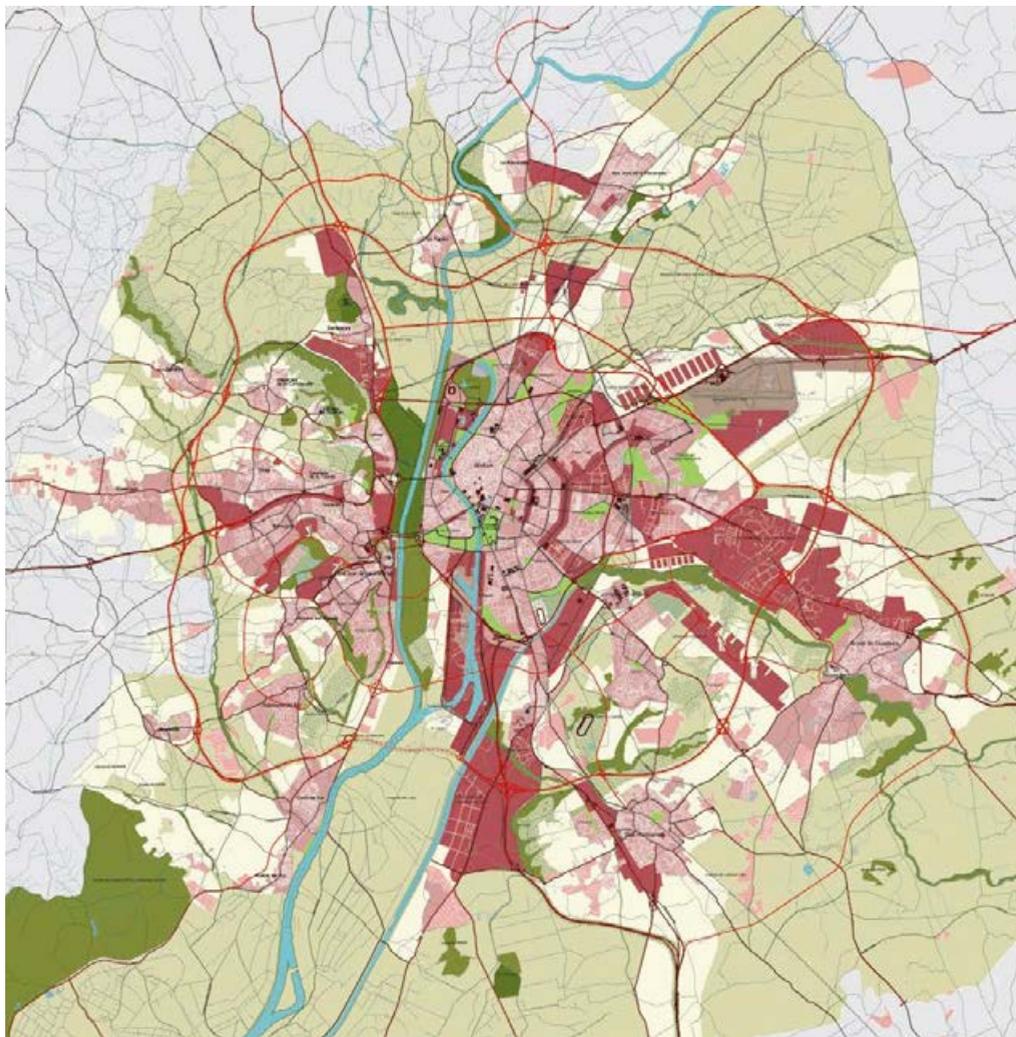


Fig. 4. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Documento de Objetivos (2000).

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

un “esquema de ordenación global” que sirviese de referencia al planeamiento urbanístico certificando, al tiempo, la correcta integración de cada Zona Estratégica en la estructura general de la aglomeración.

No debe causar extrañeza la postergación definitiva de este documento, toda vez que su “vocación ordenadora” limitaba las veleidades urbanísticas de los ayuntamientos lo cual, con seguridad, provocó su rechazo y devino la

claudicación final de la Administración Autonómica ante la presión ejercida por ellos.

En Andalucía, a día de hoy, el programa de planes subregionales abarca 22 ámbitos territoriales de los que 17 cuentan con aprobación definitiva. En esta situación se encuentra la versión actual del POTS de la Aglomeración Urbana de Sevilla a cuyo diagnóstico se destina el presente apartado, el cual se introduce con una breve disección de la situación territorial causada en el ámbito metropolitano por la efervescente “década prodigiosa del urbanismo español” (1997-2007).

### **3.1. UNA BREVE DISECCIÓN DE LA HERENCIA TERRITORIAL TRANSMITIDA POR LA ÚLTIMA BURBUJA INMOBILIARIA. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA**

En el Área Metropolitana de Sevilla se ha asistido, desde mediados del siglo XX, a una progresiva dispersión territorial, especialmente enfática en los municipios próximos a la ciudad central. La superficie urbana de la aglomeración se ha multiplicado, en este medio siglo, por 5,2 (De Oliveira y Hurtado, 2017: 232). Las zonas residenciales han aumentado de 6.381 ha a 25.548 ha; es decir, un 400%. En concreto, destaca la evolución de la ocupación del suelo urbano en la unidad territorial del Aljarafe cuya superficie ha transitado desde las 580 ha de 1950 a las 6.000 ha identificadas en 2007, lo que supone una elevación de casi el 1000%. Las áreas de actividades económicas, por su parte, experimentaron un crecimiento del 574%, pasando de 2.103 ha hasta 11.613 ha (Bermejo et al, 2011: 110). En los últimos 25 años, la mayor

parte del crecimiento lo ha absorbido la primera corona y, en concreto, el Aljarafe Centro, que casi ha duplicado su población, seguido de la zona de Dos Hermanas-Alcalá de Guadaíra que ha crecido un 70%, y en menor medida, del sector norte que lo ha hecho en un 50%. (POTAUS, 2009. Memoria de Información: 23).

Durante la burbuja inmobiliaria germinada en los años interseculares, los municipios del Área Metropolitana se transfiguraron en activos impulsores de una expansión urbanística indiscriminada, crónica e imparable, ejerciendo de auténticos operadores empresariales con «lógicas privadas cortoplacistas» (López y Rodríguez, 2010). La cuestión económica primaba sobre otro tipo de razones, entre ellas la habitabilidad urbana, la cohesión social, la movilidad sostenible, la coexistencia de actividades o la generación acompañada de viviendas y equipamientos sociales. Así, si los años 90 fueron premonitorios de esta febril efervescencia –en esta década se construyeron unas 130.000 viviendas–, en el periodo 2003-2007 se produce una aceleración sin paragon de la producción residencial al ponerse en el mercado cerca de 95.000 viviendas anuales, de las cuales apenas un 20% son de protección oficial. De esta oferta, la ciudad de Sevilla participó tan sólo en un 21%. (POTAUS, 2009. Memoria de Información: 24-25).

En este ciclo alcista inmobiliario, la superficie urbanizada se incrementó en más de 10.000 hectáreas gracias a la importante oferta de suelo urbanizable contenida en el planeamiento municipal vigente el cual, en una proporción sustantiva, aún se encuentra sin desarrollar. Además, un volumen significativo de estos suelos ya urbanizados ha pasado a engrosar una suerte de “periferia nonata” (Górgolas,

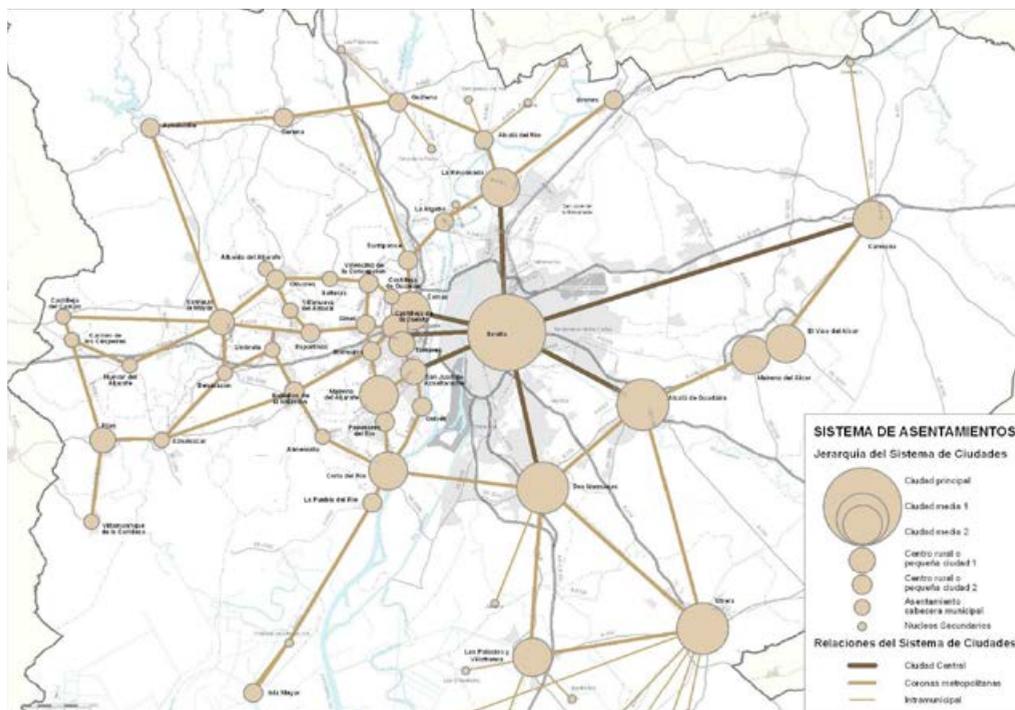


Fig. 5. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009). Sistema de Asentamientos.

Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

2020) toda vez que aún no se ha materializado la edificación prevista en ellos. A tal efecto, reseñar que, al explotar esta burbuja inmobiliaria, en el conjunto de Andalucía existían 38.237 ha de “urbanizaciones en construcción” distribuidas, principalmente, en tres escenarios subregionales: la Costa del Sol Occidental, la Aglomeración Urbana de Málaga y, claro está, la Aglomeración Urbana de Sevilla (Bermejo et al, 2011: 47). Por ejemplo, en la Costa del Sol Occidental la ratio de suelo urbanizado no edificado es de 33,6 m<sup>2</sup>/habitante, mientras que en el conjunto de la región la cifra se reduce a 24,35 m<sup>2</sup>/habitante (Górgolas, 2020: 60). Los trabajos de información del POT AUS, sorpren-

dentemente, no aportaron datos sobre esta casuística territorial inconclusa, hecho carencial cuyo conocimiento hubiese reconducido, con total seguridad, las estrategias de ordenación implementadas orientándolas a promover el decrecimiento de las actuales cifras de suelo urbanizable. A efectos meramente indicativos, y con la lógica cautela, podría estimarse –aplicando para la aglomeración sevillana similar indicador al obtenido en la Costa del Sol– una potencial superficie de “periferia nonata” que podría oscilar en el entorno de las 4.000 ha.

Estos son algunos de los principales rasgos definitorios de la herencia territorial a la que tuvo que enfrentarse el POT AUS, cuya

formulación fue acordada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, mediante Decreto 195/2006, de 7 de noviembre. El ámbito territorial objeto de ordenación estuvo constituido por un total de 46 municipios<sup>8</sup>. La delimitación efectuada –considerablemente superior a la de los Planes analizados en el presente texto y a la contenida, para este Centro Regional, en el POTA– obedeció, según reza en el Preámbulo del Decreto, a «la constatación –a partir de los análisis que se derivan del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla (PTM)– de la extensión del radio de influencia englobando, junto de la ciudad de Sevilla y la primera corona metropolitana (21 municipios), una segunda corona de municipios (24 municipios) con los que, con mayor o menor intensidad, se producen relaciones y vinculaciones metropolitanas» (Figura 5). Este ámbito abarca una superficie de 4.900 km<sup>2</sup> y contaba –a fecha del inicio de formulación del POTAUS– con una población de 1.450.214 habitantes (POTAUS, 2009. Memoria de Información: 13). El documento fue aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante el Decreto 267/2009, de 9 de junio.

<sup>8</sup> Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, La Algaba, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Húévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, Palomares del Río, Pilas, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan del Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal y El Viso del Alcor.

### 3.2. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE SEVILLA: PROTAGONISMO DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL, APUESTA POR LA PRESERVACIÓN AMBIENTAL Y CONSENTIMIENTO DE LA MERCANTILIZACIÓN TERRITORIAL

Como se tratará de constatar en las páginas siguientes, el POTAUS es un documento caracterizado por una doble deriva. En primer lugar, la causada por la evitación de polémicas con las administraciones sectoriales, al asumir íntegramente sus estrategias de planificación y mostrarse excesivamente cauteloso –temeroso, más bien– en la ideación de nuevas actuaciones –principalmente, en materia de infraestructuras de comunicación– adaptadas al modelo territorial confeccionado, el cual va a procurar cambios sustanciales en el sistema de asentamientos que dio cobertura a la concepción de dichas estrategias. En segundo lugar, la significada por la provocación de una situación ciertamente paradójica –común, por otra parte, a la inmensa mayoría de planes subregionales que se formularon aquellos años (Górgolas, 2019)– ya que, junto el énfasis mostrado en establecer un sistema de protección ajustado a la valorización de su ámbito territorial, hay que apuntar su desesperanzador acatamiento de la expansividad territorial patrocinada por el planeamiento municipal vigente.

El diagnóstico a realizar sobre el modelo de ordenación elaborado va a gravitar sobre tres principios básicos que deben protagonizar todo intento de planificación territorial adjetivado de sostenible: (a) la optimización de la movilidad, (b) la preservación del espacio abierto; es decir, aquel que debe ser resguardado de

cualquier proceso de urbanización, y (c) el uso racional de suelo y la moderación de su consumo garantizando, al tiempo, una distribución equitativa de la centralidad.

En materia de movilidad mecanizada, la ordenación propuesta centró sus esfuerzos en invertir el reparto modal existente, claramente desequilibrado a favor del transporte motorizado privado que asumía un 79% de los desplazamientos, frente al 20% del transporte público (POTAUS, 2009. Memoria de Información:40). Los trabajos de información del POTAUS constataron, al tiempo, un pronunciado descenso de la movilidad no motorizada debido, sobre todo, al aumento de la longitud de los viajes a realizar<sup>9</sup>. No debe extrañar esta preocupante contingencia toda vez que, en el sector metropolitano del Aljarafe –el más problematizado– estos estudios verificaron que más del 30% de la población mayor de 16 años estudiaba o trabajaba en otro municipio, frente al mayor equilibrio que presentaban los municipios de la segunda corona y, especialmente los dos núcleos, tras Sevilla, de mayor rango poblacional y complejidad funcional: Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra. A esta elongación territorial de los desplazamientos metropolitanos coadyuvaba, además, la excesiva concentración de grandes equipamientos que acusaba –y sigue acusando hoy día– la ciudad central.

Para transformar esta preocupante situación, el POTAUS contó con el aval de las actuaciones previstas por la planificación sectorial en materia ferroviaria (anillo de cercanías en Sevilla y ampliación hacia el Aljarafe

y la Cartuja), arterial (orbital metropolitana SE-40 y posible variante de la A-92, como actuaciones más significativas) y, en especial, la red de metro contemplada en el PTM, a la que se dotó de una amplia cobertura territorial (Figura 6) con la finalidad de: (a) abastecer a los sectores metropolitanos con mayor vinculación socio-económica con la ciudad central: Aljarafe Central, Zona Norte y el área Dos Hermanas-Alcalá de Guadaíra, (b) vincular el sistema territorial de transporte público con el Aeropuerto y, (c) mejorar la conectividad transversal en la periferia oeste metropolitana. La intermodalidad del sistema quedaba garantizada mediante la ubicación estratégica de una red de intercambiadores de transporte y/o aparcamientos disuasorios vinculados a las estaciones y apeaderos del ferrocarril y el metro. Entre las acciones de nuevo cuño ideadas por el POTAUS cabe reseñar la intención de reconfigurar –introduciendo plataformas reservadas, carriles para bicicletas y sendas peatonales– las arterias de articulación metropolitana en distribuidores multimodales. Para concluir, un apunte relativo a la movilidad no motorizada. En este aspecto, el POTAUS se limitó a reconocer la red de vías ciclistas prevista en el PTM y a mandar al planeamiento urbanístico –mediante el establecimiento de directrices– a contemplar el desplazamiento peatonal y en bicicleta en los proyectos urbanos de actuaciones de renovación de la ciudad consolidada y, principalmente, de operaciones de nueva urbanización, debiéndose garantizar la continuidad con la red metropolitana y, al tiempo, favorecer la intermodalidad.

La exposición de estas importantes medidas tendentes a liberar el Área Metropolitana del cautiverio ejercido por el transporte

<sup>9</sup> En el conjunto de Andalucía, en los últimos 50 años, las distancias a recorrer entre los núcleos matrices y los emplazamientos periféricos se ha multiplicado un 350% (Moreira, 2011).

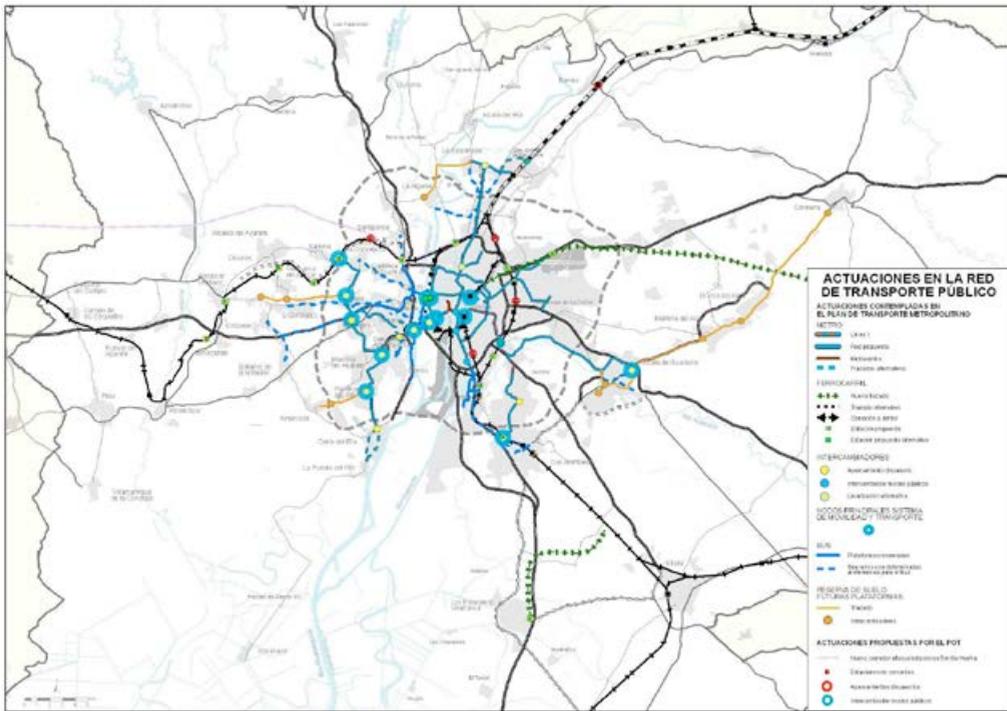


Fig. 6. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009). Actuaciones en la Red de Transporte Público. Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

motorizado privado denota, no obstante, una actitud acomodaticia con la planificación sectorial por parte del POTAUS. Las actuaciones programadas, en ejecución o planificadas por las administraciones competentes en materia de carreteras, tráfico y transporte, conformaban un excelente punto de partida para desarrollar los objetivos y criterios de ordenación propuestos, pero no debieron configurar el escenario finalista sobre el que gravitase la movilidad sostenible en la organización territorial proyectada. Máxime cuando, como veremos a continuación, el nuevo modelo de ordenación convocó a una importante transformación del actual sistema de asentamientos al promover

una batería de nuevas operaciones urbanísticas de relevancia metropolitana que no fueron contempladas en dichos planes sectoriales. El desarrollo, tarde o temprano, de estas iniciativas comportará, ineludiblemente, un incremento sustancial de la dinámica de ocupación del suelo por actividades urbanas que devendrá nuevas demandas de accesibilidad, cuyo abastecimiento en transporte público podría quedar comprometido.

Sin lugar a dudas, el bloque propositivo más relevante del Plan se cimentó en la adopción de una visión territorial sistémica al concebir la matriz biofísica como un elemento determinante para dotar de una morfología re-

conocible al mosaico territorial existente. Con ello, el POTAUS prosigue la senda que, iniciada en el Avance del Plan Comarcal de 1974, tuvo continuidad tanto en el Avance de Directrices de 1990 como en el nonato POTAUS iniciado en 1994, asumiendo que, frente al consustancial dinamismo transformativo del sistema urbano, la esencia del territorio metropolitano debía quedar preservada.

La estrategia arbitrada, además de reconocer las zonas de máxima protección ambiental (Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000, Montes Públicos, Vías Pecuarias y Dominio Público Marítimo Terrestre), los Elementos Culturales del Patrimonio Territorial y las áreas sometidas a riesgos, incorpora una cautela territorial adicional, que afecta a las singularidades paisajísticas del relieve metropolitano –los Escarpes de Los Alcores y el Aljarafe–, las áreas forestales existentes y, en especial, los espacios agrarios de interés, entre los que se concede una relevante distinción a las masas de olivar configurativas del paisaje histórico del Aljarafe, el sector más amenazado por el “tsunami urbanizador” (Fernández, 2006) de las últimas décadas. Esta táctica preservativa de los elementos identitarios del territorio metropolitano, se complementó con una “actitud proactiva” concretada en la red de espacios libres públicos propuesta, constituida por Parques Metropolitanos, Parques Culturales (El Carambolo, Itálica y Gandul), corredores verdes asociados a la caminería rural y, finalmente, los principales Parques Urbanos.

Este conjunto de “espacios abiertos”, entendidos como sistema ambiental, conformarían la columna vertebral de la aglomeración urbana (Batlle, 2014: 24), debiendo asegurar la conectividad ecológica necesaria para mejorar

la biodiversidad, la salud de los ecosistemas y la calidad del paisaje. Para testificar el cumplimiento de esta función vital, el POTAUS (Figura 7) concedió un papel estelar al conjunto de Parques Metropolitanos propuestos, asociados a la red hídrica de la aglomeración: Ríos Guadamar, Pudío, Guadaira y, especialmente, el Río Guadalquivir y su llanura de inundación. En este sentido, destaca la inclusión de los terrenos de la Dehesa de Tablada –cuya preservación ya había quedado garantizada por el nuevo Plan General de Sevilla aprobado en 2006–, espacio que, como ya se ha comentado, estuvo sometido a una presión –por momentos, insostenible– por parte del sector inmobiliario-financiero para habilitar su desarrollo urbanístico. La capacidad conectivo-ambiental de estos parques fluviales, debía complementarse con la proporcionada por la red de vías pecuarias y la caminería rural, elementos que el POTAUS consideró vitales para vehicular las relaciones entre el entorno rural y el medio urbano actuando, al tiempo, como distribuidores principales de flujos metropolitanos no motorizados (senderismo y rutas ciclistas).

Sin embargo, esta meritoria intencionalidad proteccionista queda debilitada al observar la ordenación propuesta en el sistema de ciudades del Área Metropolitana, cuestión determinante para evaluar la actitud adoptada por el POTAUS ante la herencia territorial transmitida por el frenesí inmobiliario de la década anterior. El posicionamiento disciplinar ante este legado no ofrece dudas al admitir que, «caso de no corregirse sus aspectos negativos, puede llegar a ser una amenaza seria tanto para el desarrollo económico de la ciudad, como para el bienestar y la cohesión social de la población» (Nel-Lo, 2002: 124). También el marco

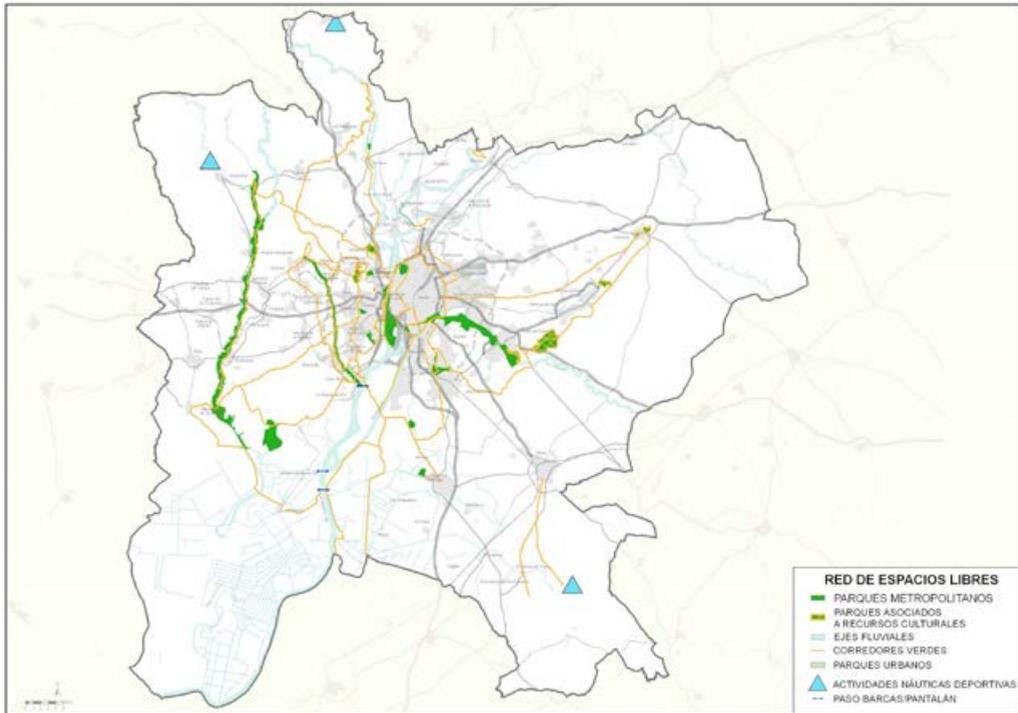


Fig. 7. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009). Red de Espacios Libres. Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

institucional se adscribe a dicha maniobra de ordenación territorial regenerativa. A título de ejemplo, la Estrategia Territorial Europea incita a la consecución de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación campo-ciudad mediante el apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana descontrolada (Comisión Europea, 1999: 21-23). Por su parte, la Agenda Urbana Española 2019, advierte que los valores ingénitos al ADN del modelo urbano español (compacidad, densidad cualificada, complejidad, mezcla de usos, espacio público integrador, diversidad social) han sido ignorados en los desarrollos urbanos de la periferia de muchas ciudades (Gobierno de España, 2019; 12). Su Objetivo Estratégico

1 hace referencia a ordenar el territorio y «hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo, requiriendo reducir el consumo de suelo virgen adecuándolo a las dinámicas de la población y a las nuevas actividades económicas» (Ibid.: 88)

En Andalucía, ante el cariz neoliberal que estaba tomando el urbanismo practicado durante la última burbuja inmobiliaria (Górgolas, 2019; 2020), la Administración Autónoma adoptó un posicionamiento oficial, firme e inequívoco, a favor de un modelo de ciudad compacta, funcionalmente diversa, ambientalmente cualificada y socialmente cohesionada, que tendría que servir como referencia para la elaboración del planeamiento urbanístico. El

instrumento de planificación elegido para llevar a efecto este objetivo fue el POTA –aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio– que incluye un cuerpo normativo específicamente dedicado a describir las determinaciones aplicables al modelo de ciudad requerido y las directrices a desarrollar por el planeamiento general para reorientar los procesos de urbanización existentes en la región. En concreto, en la regulación establecida en su Norma 45, se observa una apuesta clara por la adopción de modelos territoriales caracterizados por la compactidad urbana y la complejidad funcional. Pero, además, esta disposición normativa establece límites cuantitativos a la estrategia expansiva a escenificar por el planeamiento municipal. Así, desde la aprobación del POTA, el crecimiento a promover por cualquier municipio –referido a los ocho primeros años de vigencia del planeamiento urbanístico– deberá ajustarse a los indicadores tendenciales, en materia demográfica y de implantación de usos productivos, advertidos en la última década. En todo caso, la superficie resultante no podrá ser superior al 40% del suelo clasificado como urbano, ni el incremento poblacional inducido rebasar el 30% de la población existente en la ciudad<sup>10</sup>.

Este conjunto de directrices disciplinares, objetivos institucionales y normas de alcance regional dispensa –sin menoscabar la optimización de la movilidad intermunicipal y la preservación de los valores del soporte físico-ambiental– un rol sustantivo y priori-

tario a las iniciativas llamadas a sancionar la sostenibilidad urbana en el sistema de asentamientos a ordenar. A este respecto, el artículo 3 del Decreto 195/2006 de formulación del POTAUS explicitaba, entre los objetivos generales a conseguir, «ordenar el crecimiento de los suelos de uso residencial, manteniendo el sistema de poblamiento y dimensionándolo en proporción a las necesidades previstas de crecimiento metropolitano».

Para su efectiva implementación, el Plan afirmó la necesidad de conformar una red de ciudades consecuentes con el modelo urbano preceptuado en el POTA, lo cual exigía, indefectiblemente, la confrontación con el planeamiento de los municipios del Área Metropolitana ante su extendida inadecuación a esta regulación<sup>11</sup>, invirtiendo la tendencia habitual –observada en la totalidad de los planes subregionales formulados en la Comunidad Autónoma– a condescender con su inalterabilidad, con el único propósito de evitar conflictos entre administraciones públicas. Esta posibilidad, además, está legitimada por la propia LOTA, al atribuir –en su artículo 11.d)– a la planificación subregional la capacidad de indicar e identificar, justificadamente, las determinaciones de los planes urbanísticos que deban ser objeto de adaptación.

<sup>10</sup> Estos porcentajes de crecimiento poblacional, a raíz de la aprobación del Decreto 11/2008, han sido ampliados para municipios de población inferior a 10.000 habitantes. Al tiempo, se determinó –sin justificación fundamentada– la exclusión del suelo urbanizable industrial del límite porcentual de crecimiento superficial (Górgolas, 2019: 128-129).

<sup>11</sup> Al iniciarse la formulación del POTAUS, ninguno de los 46 municipios incluidos en el ámbito a ordenar contaba con su planeamiento general adaptado al modelo de ciudad requerido en el POTA. En los años que mediaron hasta su aprobación definitiva sólo Los Palacios-Villafranca, La Rinconada y Villanueva del Ariscal, solventaron esta inadecuación y, una vez aprobado y vigente, han procedido a revisar su planeamiento general La Algaba, Bormujos y Salteras. Los 40 municipios restantes, a día de hoy, siguen inadaptados al Plan Regional. (Ministerio de Fomento. Base de datos de planeamiento general municipal, 2019).

Sin embargo, el POTAUS renunció a hacer uso de esta potestad procediendo a asumir, acriticamente, la expansividad conferida a sus modelos territoriales por el planeamiento municipal vigente. A ejercitar esta pasiva anuencia coadyuvó la definición de los «elementos constitutivos del sistema de asentamientos» incorporada en su cuerpo normativo (artículo 11), poniendo al mismo nivel tanto la ciudad existente (suelo urbano) como parte del crecimiento urbano expectante, toda vez que los suelos urbanizables ya ordenados integran dicho concepto. Con esta decisión, se otorgaba rango de materialidad física a lo que no dejan de ser simples expectativas urbanísticas.

La superficie del suelo urbanizable pendiente de desarrollo, en el conjunto de los municipios integrantes del Área Metropolitana, ascendía a 13.773,16 ha, cifra que representaba el 70,46% de la superficie total del suelo urbano que, por entonces, ocupaba 19.548,16 ha. Es decir, las cifras del crecimiento urbano habilitado por el planeamiento municipal estaban próximas a duplicar el límite máximo regulado por el POTA. Esta situación debería haber estimulado a invalidar el volumen de suelo sobrante, lo cual entrañaba requerir la desclasificación de, al menos, 5.953,90 ha para restituir las a su condición rústica original, desactivando la amenaza latente a esta suerte de «*urbanismo durmiente* que, en cualquier momento, puede saltar a la realidad» (Gaja, 2016: 58). Además, sin el impulso de medidas de este perfil combativo –orientadas a producir el decrecimiento del suelo susceptible de incorporarse al proceso urbanizador– las disposiciones normativas del POTAUS que escenifican los objetivos para ordenar el sistema de asentamientos (artículo

12), su mantenimiento y ampliación (artículo 14) o la ordenación de nuevos crecimientos (artículo 49) difícilmente van a superar el campo declarativo de criterios bienintencionados, pero escasamente resolutivos.

Pero el beneplácito del POTAUS con la mercantilización del territorio, no se restringió a avalar la herencia transmitida por el planeamiento municipal, sino que alimentó su intensificación al registrar un conjunto de nuevas actuaciones urbanísticas de relevancia metropolitana. Son las denominadas Áreas de Oportunidad Supramunicipal, cuya identificación se propagó a lo largo de la región en los diferentes planes subregionales redactados en aquellos años (Górgolas, 2019; 2020). La razón de la resonancia estelar de esta tipología de actuaciones hay que encontrarla en la errónea interpretación que la Administración Autónoma realiza sobre la autorización otorgada por la Norma 45 del POTA –en su inciso final– a la planificación subregional para establecer “criterios específicos” que fundamenten una posible superación de las restricciones al crecimiento antes apuntadas, amparándose en el dinamismo existente –o a impulsar– en la unidad territorial objeto de ordenación. Pues bien, aprovechando la imprecisa redacción de esta regulación, el uso de esta facultad exonerativa se ha entendido justificado –sin requerir una motivación explícita correctamente argumentada– mediante la promoción de estas Áreas de Oportunidad Supramunicipal que, por su pretendida condición estratégica, se considera deben quedar sustraídas del suelo urbanizable computable para constatar la adecuación del planeamiento municipal a la moderación expansiva codificada en el Plan Regional.

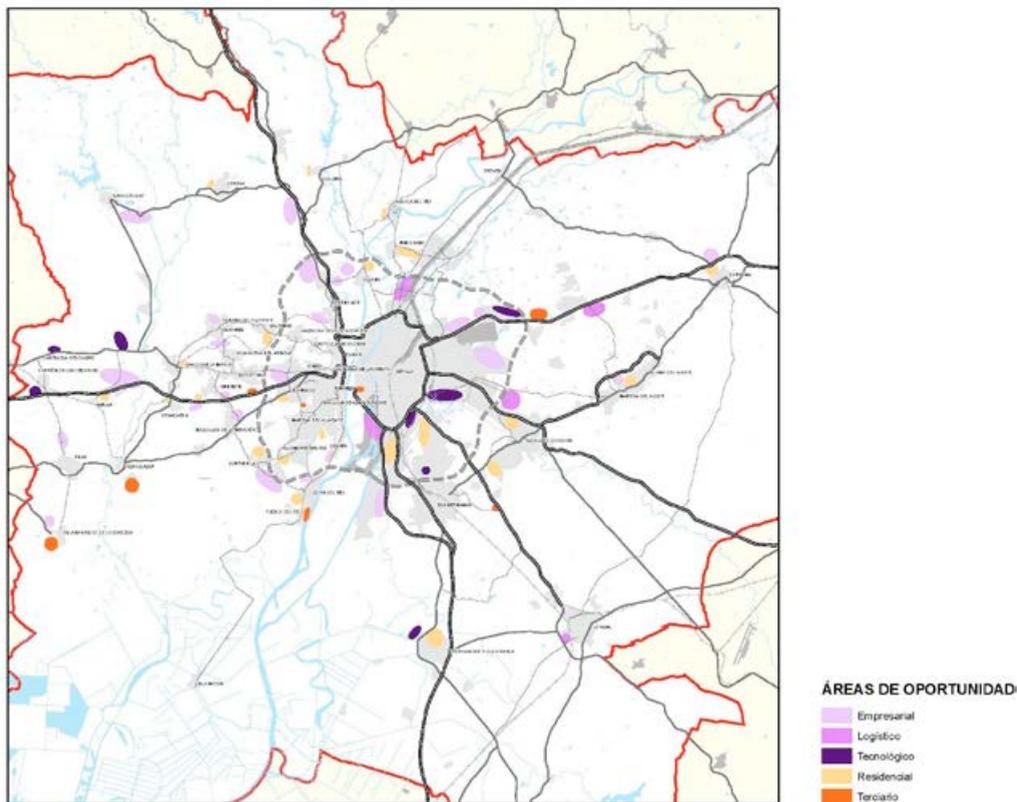


Fig. 8. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009). Áreas de Oportunidad Supramunicipal. Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Seguramente, la aceleración en la formulación de planes subregionales que se produjo a partir de la aprobación del POTA –de los 17 planes subregionales vigentes, 12 son coetáneos o posteriores a dicho instrumento– tiene que ver con esta interpretación adulteradora de su Norma 45. La reticencia histórica de los ayuntamientos hacia la planificación territorial –manifestación paradigmática de su endémico fracaso– se tornó en un aliento incondicional, al constituirse en el principal asidero con el que contaban para conseguir mayores cuotas de crecimiento (Górgolas, 2017b).

El POTAUS, fiel a la orientación emprendida por la planificación subregional posterior al POTA, procedió a identificar nada menos que 69 Áreas de Oportunidad Supramunicipal (Figura 8), de las que 8 (855 ha) son Tecnológicas, 5 (725 ha) Logísticas, 25 (3.218 ha) Empresariales, 9 (443 ha) Terciarias y 22 (1.210 ha) Residenciales. De la superficie total de estas Áreas –6.451 ha– 4.633 ha se localizaban en suelo rústico, las cuales podrían ser reclasificadas como suelo urbanizable en cualquier momento, sin precisar la revisión del planeamiento municipal vigente al no existir riesgo de incumplir

la Norma 45 del POTA<sup>12</sup>. Ello permitiría incrementar en un 33,4% el suelo urbanizable que se encontraba pendiente de desarrollo, cuya superficie pasaría desde 13.773,16 ha a 18.406,16 ha, cifra que representa el 94,15% del área total del suelo urbano en el conjunto de la aglomeración. El número de viviendas previsto en estas actuaciones asciende a 55.000 unidades, cantidad a la que corresponde un techo poblacional de 132.000 habitantes; es decir, el 9% de la población metropolitana.

Los datos expuestos son denotativos de la “desmesura territorial sobrevenida” conferida por el POTAUS al sistema de asentamientos actual y avala la afirmación vertida anteriormente sobre la indiciaria insuficiencia de las actuaciones previstas por la planificación sectorial en materia de movilidad que, obviamente, no contempló el “aterrizaje imprevisto” de estas nuevas ¿oportunidades territoriales? Por no citar la quimérica propuesta de implantación de 8 nuevos Parques Tecnológicos, 25 Parques Empresariales o 5 Parques Logísticos, cuya justificación no se encontraba avalada en estudios prospectivos rigurosos que certificasen su idoneidad. Más que una apuesta firme y reflexionada por reforzar la competitividad de la capital regional, la lectura de esta estrategia de ordenación parece colegir una simple táctica de musculación urbanística al objeto de preparar el territorio metropolitano para la nueva fase “mercantilizadora” que anuncia la posible incubación, aún germinal, de una nueva expansión de la actividad inmobiliaria.

**12** Hay constancia de la formulación, una vez aprobado el POTAUS, de modificaciones puntuales del planeamiento general vigente para reclasificar Áreas de Oportunidad Supramunicipal. Es el caso, por ejemplo, del Área de Oportunidad Residencial de “El Zacatín” en el municipio de Alcalá de Guadaíra.

Además, para mayor abundamiento en esta sinrazón, estas Áreas de Oportunidad Supramunicipal son determinantes para territorializar la distribución equitativa de la centralidad propugnada por el POTAUS. Efectivamente, para alcanzar este objetivo el documento –en el artículo 17 de su normativa– identificó determinados núcleos periféricos<sup>13</sup> dotados de una óptima accesibilidad, donde desarrollar Áreas de Centralidad para acoger dotaciones de alcance metropolitano. Del análisis de la documentación gráfica del Plan, parece inferirse la concomitancia entre estas Áreas de Centralidad –un total de 15– y las Áreas de Oportunidad Supramunicipal propuestas en dichos núcleos. Ello implica que una determinación clave para promover el reequilibrio funcional del Área Metropolitana –mitigando la excesiva concentración de grandes equipamientos en la ciudad central, antes anunciada– se hace depender del desarrollo de operaciones urbanísticas incitadoras de una artificialización territorial injustificada. Es decir, el policentrismo del Área Metropolitana –axioma sustantivo de una ordenación del territorio sostenible– gravita sobre la inducción de una insostenible dispersión territorial.

Finalmente, destacar la existencia, en determinados sectores metropolitanos, de conurbaciones intermunicipales, malformaciones territoriales que deben ser evitadas a toda costa y, cuando ello no es posible, corregirse mediante acciones orientadas a su cualificación y correcta vertebración. Las evidencias más significativas

**13** Estos núcleos son: Alcalá de Guadaíra, Bormujos, Carmona, Coria del Río, Dos Hermanas, Salteras, Mairena del Aljarafe, Mairena del Alcor/El Viso del Alcor, Los Palacios, Pilas, La Rinconada, Salteras, Sanlúcar la Mayor, Sevilla, Utrera y Villanueva del Ariscal.

de esta casuística se detectan en el Aljarafe Central –a causa de décadas de implementación de políticas urbanas descoordinadas– y en el sector Dos Hermanas-Alcalá, caracterizado por el fraude territorial implícito al afloramiento de urbanizaciones ilegales. La planificación subregional es la escala de reflexión adecuada para delimitar territorialmente esta problemática y establecer los criterios, objetivos y directrices de ordenación a desarrollar arbitrando, a tal efecto, la formulación de Planes de Ordenación Intermunicipal<sup>14</sup> que aporten soluciones integradas a una situación cuyo tratamiento individualizado en los planes generales afectados puede ocasionar conflictos e incongruencias que deben ser soslayadas<sup>15</sup>. Sin embargo, el POTAUS ha eludido, incomprensiblemente, tanto la identificación y tipificación de esta patología territorial como el establecimiento de pautas y protocolos de ordenación destinados a su reversión o, al menos, su minimización.

A la vista de la reflexión expuesta en los párrafos precedentes la conclusión que, en relación a la ordenación del sistema de asentamientos, debe extraerse del análisis del POTAUS, es bastante decepcionante. Pese a que su formulación es posterior a la entrada en vigor del POTA, se observan grandes desencuentros entre ambas escalas de planificación territorial. Así, las determinaciones del Plan Regional re-

lativas al modelo de ciudad o las disposiciones sobre los procesos de urbanización y la sostenibilidad del sistema urbano han sido sorprendentemente obviadas lo cual ha impedido, siquiera, minimizar la problemática territorial –existente y expectante, actual y futura– visualizada en este apartado.

### EPÍLOGO. SEVILLA Y LA ORDENACIÓN DE SU ÁREA METROPOLITANA: DEL DESENGAÑO HISTÓRICO A SU RECONDUCCIÓN SOSTENIBLE

El plan de ordenación territorial debe ser entendido como una buena ocasión u oportunidad para la generación de nuevas aspiraciones e ideas relativas al territorio, para la participación y la concertación social, para la coordinación interadministrativa, y, ante todo, como un compromiso político que debe ser cumplido por los responsables públicos que lo aprueban. (Zoido, 2010: 192).

Según Fernando de Terán (2017: 28) estamos viviendo una concepción de la política territorial caracterizada por su «excesivo entusiasmo por los principios liberales y su dependencia de la dominante política económica». Y la planificación no funciona si falla la política. El relato efectuado en este texto sobre las tentativas de ordenación ensayadas en el Área Metropolitana de Sevilla confirma, sin ambages, esta afirmación. Su fracaso, ejemplarizado en el número de intentos fallidos –Plan Comarcal del 74, Directrices para la coordinación urbanística del 90

<sup>14</sup> Los Planes de Ordenación Intermunicipal están regulados en el artículo 11 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.

<sup>15</sup> Recordemos que la necesidad de ordenar integralmente determinados ámbitos supramunicipales fue contemplada en el Avance del Plan Comarcal del 74 y, también, en el nonato POTAUS iniciado en 1994.

y el nonato POT AUS iniciado en 1994 y paralizado en el 2000– trae causa, principalmente, en las reticencias, cuando no oposición frontal, explicitadas por los municipios a las pérdidas competenciales a causar por una estrategia de ordenación supramunicipal coordinada (Zoido, 2010: 210) y, también, en la prevalencia y favorecimiento de una gobernanza anclada en el imperio de lo sectorial, frente a la visión integral a desplegar por una política territorial respaldada en el instrumental diseñado por los diferentes marcos legislativos sucedidos a lo largo del periplo analizado: Planes Comarcales y Provinciales en la Ley del Suelo del 56, Planes Directores Territoriales de Coordinación en la Ley del 75 y, finalmente, Planes Subregionales en la LOTA del 94.

El devenir de la planificación metropolitana de Sevilla, jalonado de inacciones consentidas, desencuentros irreconciliables, imposiciones autoritarias, sumisiones acomodaticias y debates insustanciales, pareció corregir su frustrante trayectoria con la entrada en vigor del POT AUS en 2009. Sin embargo, el cambio de rumbo emprendido transmite una más que justificada alarma, toda vez que el acuerdo institucional implícito a su aprobación fue posible a costa de renunciar, precisamente, a la asunción de principios clave para fomentar una ordenación territorial sostenible. Los principales epifenómenos expresivos de este desistimiento han sido su docilidad con los expansivos modelos de ciudad establecidos por los planes municipales y el anhelo por intensificar las posibilidades de artificializar el territorio con un aluvión de nuevas operaciones urbanísticas sobrevenidas –las Áreas de Oportunidad Supramunicipal–, aun a costa de producir el incumplimiento del modelo de ciudad preconizado en el POT A.

Ante este posicionamiento displicente con fomentar un consumo de suelo racional, austero, sensato y comedido, cabe realizar algunas conjeturas finales sobre las causas que favorecieron el pacto interadministrativo que lo provocó y concluir manifestando la imperiosa necesidad de reconducir el sesgo insostenible de la estrategia de ordenación confeccionada.

En primer lugar, se constata que la recurrente reticencia municipal ante cualquier intento de planificación metropolitana pudo ser invertida a costa de mantener incólumes las expectativas urbanísticas de los ayuntamientos para proseguir, una vez la reactivación económica lo facilite, con la mercantilización del territorio como argumento salvífico del empleo, la actividad productiva y el bienestar social. Y, en segundo lugar, se percibe una deriva, sin rumbo aparente, en las políticas territoriales ejercitadas por la Administración Autonómica, que han transitado desde el «dejar hacer» efervescente de los años del tsunami urbanizador (Fernández, 2006), al «no saber qué hacer» de los años de recesión. Este desnortamiento ha conducido a sancionar la validez de una cuantía de suelo urbanizable injustificable, susceptible de ser ampliado –por si no fuera suficiente el indigerible volumen de esta “periferia expectante”– mediante nuevos desarrollos urbanísticos gestados bajo el señuelo de una, más que dudosa, oportunidad territorial y relevancia metropolitana. No debe extrañar esta actitud. Ya se sabe; hay quien piensa que «cualquier tiempo pasado fue mejor». El economista Julio Rodríguez, ex presidente del Banco Hipotecario, justifica este anhelo por recuperar el pulso inmobiliario del pretérito reciente en la llamada «miopía del desastre»: cuanto más nos alejamos del mismo, más tendemos a repetirlo.

Sin embargo, la ordenación del territorio, como disciplina científica, debe destinarse a instruir prácticas políticas orientadas a promover una utilización racional de los recursos territoriales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población. (Zoido, 2010). Y ello obliga, indefectiblemente, a atemperar los procesos de dispersión urbana si queremos llegar a tiempo de poder distinguir en el territorio entre “lo interno, lo externo y lo externalizado”. Es una actitud que no admite demoras porque,

en palabras de Ramón Folch (2010: 105), «la actual ampliación de los diferentes internos ha reducido al mínimo lo externo sin transformar, de modo que no queda lugar para la externalización, a menos que no se haga contra un interno vecino. De ahí los codazos y los conflictos. No queda rí o al que tirar nada, porque el siguiente usuario se encuentra en la mismísima inmediatez. La globalización está logrando que el planeta por entero sea un único territorio, sin lugar para externalizaciones».

## BIBLIOGRAFÍA

ALMOGUERA, P. (1989). *El área de Sevilla como sistema metropolitano*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla.

ARIAS, P (1991). *Sevilla en su marco urbano-territorial*. Apuntes docentes. Documento inédito. Sevilla: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.

BATLLE, E. (2014) “La matriz ecológica metropolitana y las distintas escalas de las infraestructuras verdes”. *Revista Quaderns PDU Metropolitana* n° 3: “El urbanismo de los espacios abiertos: paisaje, ocio y producción”, pp. 6-25.

BENÉVOLO, L (1992). *Orígenes del Urbanismo Moderno*. Madrid: Celeste Ediciones.

BERMEJO, D; CÁCERES, F y MOREIRA, J.M. (2011). *Medio Siglo de cambios en la evolución de usos del suelo en Andalucía. 1956-2007*. Sevilla: Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

BIDAGOR, P. (1955). “Los problemas urbanísticos de Sevilla”, en *Curso de Conferencias sobre Urbanismo y Estética en Sevilla*. Sevilla:

Real Academia de Bellas Artes de Santa Isabel de Hungría, pp. 171-184.

COMISIÓN EUROPEA. (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. [en línea: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)]

DE OLIVEIRA, G; HURTADO, C. (2017). “Expansión urbana y cohesión territorial en el proceso de construcción de la ciudad metropolitana en Andalucía”, en *Cuadernos Geográficos* n° 56 (2), pp. 223-244.

ENGELS, F. (2019). *Contribución al problema de la vivienda, precedido de Las grandes ciudades*. Madrid: Libros Corrientes. Colección de lo Social, Serie Ensayo, 4.

FERNÁNDEZ, R. (1993). *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Editorial Fundamentos.

FERNÁNDEZ, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus Editorial.

- FOLCH, R. (2010). “De la matriz biofísica al espacio socioambiental: el territorio del siglo XXI”. *Crisis y Territorio. Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, pp. 105-106.
- GAJA, F. (2016). “Al salir del túnel. Superar el modelo hiperconstructor”, en BRANDIS, D; DEL RÍO, I y MORALES, G (COORDS.), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 49-62.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2019). *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- GÓRGOLAS, P. (2017a). “Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa”. *Cuadernos de Investigación Urbanística* nº 111. Madrid: Instituto Juan de Herrera. Universidad Politécnica de Madrid.
- GÓRGOLAS, P. (2017b). “La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Práctica Urbanística*, 147. Madrid: Editorial Wolters Kluwer, pp. 1-19.
- GÓRGOLAS, P. (2019). *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción* (Vol. 36). Sevilla: Editorial de la Universidad de Sevilla. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- GÓRGOLAS, P. (2020). *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Valencia: Tirant Humanidades. Crónica/Geografía.
- LEIRA, E. (1987). “Expo Sevilla 92: Ande o no ande..., caballo grande”, *Geometría* nº 3, pp. 7-41.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2010). *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MONEO, R (1982). “El urbanismo contemporáneo: 1950-1980”, en *Vivienda y Urbanismo en España*. Madrid: Banco Hipotecario de España, pp. 201-215.
- MOREIRA, J. M. 2011. “Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental”. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Alicante: XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. [en línea: <http://web.ua.es/es/xxiicongresoage/>]
- MUMFORD, L. (1969). *Perspectivas Urbanas*. Buenos Aires: Editorial Emecé.
- NAREDO, J. M. y MONTIEL, A. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.
- NEL-LO, O. (2002). *Cataluña, ciudad de ciudades*. Lleida: Editorial Milenio
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. (2016). *URB 16. 25 años urbanizando España*. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España.

- RULLÁN, O. (2014). “La planificación urbana y territorial en tiempos de crisis”, en *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina*. Alicante: Instituto Universitario de Geografía, pp. 1205-1224.
- SAARINEN, E (1967). *La ciudad. Su crecimiento, su declinación y su futuro*. México: Editorial Limusa Wiley.
- SAINZ, V. (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos* (Vol. 17). Sevilla: Editorial de las Universidad de Sevilla.
- SELVA, J.R. (2017). “Planeamiento metropolitano español del siglo XX”, en *riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo* n° 13, pp. 3-24.
- SOLÁ-MORALES, I (1982). “Urbanismo de España: 1900-1950”, en *Vivienda y Urbanismo en España*. Madrid: Banco Hipotecario de España, pp. 183-197.
- TERÁN, F. (1978). *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili.
- TERÁN, F. (1999). *Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- TERÁN, F. (2017). *Antes de salir por la puerta del tiempo. Visión personal de un urbanismo real*. Madrid: Ricardo Sánchez Lampreave.
- ULLÁN, F.J. (2014). *Sociología urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección Monografías n° 285.
- ZOIDO, F. 2010. “Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal”. *Cuadernos Geográficos* n° 47, pp. 189-221.

