



Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.
ESCUELA TECNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA.

Avda. Reina Mercedes 2-4, 3ª pl. SEVILLA-41012.
Teléfonos: Secretaría 954.55.65.60 / 954.55.65.71
E-mail: duot@us.es .

Consideraciones sobre el

PLAN DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACION URBANA DE SEVILLA

Documento elaborado por los Profesores

Antúnez Torres, Daniel
Arias Sierra, Pablo
Benjumea Pino José María
León Vela, José
Núñez Castaín, José
Ochoa de Retana, Antonio
Piñero Valverde, Antonio
Sainz Gutiérrez, Victoriano

Enero 2008



INDICE

- ❖ Oportunidad
- ❖ Antecedentes
 - AVANCE DE PLAN COMARCAL 1974
 - AVANCE DE DIRECTRICES PARA LA COORDINACIÓN URBANÍSTICA 1989
 - PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE SEVILLA (POTAUS) 2001
 - Diagnóstico 1996
 - Memoria de objetivos 2000
 - Plan 2001 (no tramitado)
 - PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (POTA) 2006
- ❖ Terminología: aglomeración urbana en vez de área metropolitana
- ❖ Proceso de redacción
- ❖ Metodología
- ❖ Ámbito
- ❖ Información urbanística
- ❖ Análisis
- ❖ Modelo territorial
 - ESTRUCTURA METROPOLITANA
 - EQUILIBRIO TERRITORIAL
 - JERARQUIA Y COORDINACION DE PLANES
 - MEZCLA DE USOS VERSUS ZONING
- ❖ Aspectos sectoriales
 - DIMENSIONAMIENTO DEL CRECIMIENTO
 - LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES
 - MOVILIDAD
 - LA RED DE ESPACIOS LIBRES
 - ÁREAS DE OPORTUNIDAD
- ❖ Normativa: consideraciones al articulado
- ❖ Conclusiones



❖ **Oportunidad**

El territorio urbano de la Sevilla metropolitana ha ido construyéndose durante las últimas décadas al margen de todo criterio de organización racional. Y lo más grave es que durante este tiempo la Administración autonómica ha dejado hacer, responsabilizándose por omisión de la dramática situación que hoy conocemos. **Se ha renunciado a hacer frente con un mínimo de rigor urbanístico al caos metropolitano** de Sevilla, cuyos problemas de articulación territorial y de consumo indiscriminado de suelo por la urbanización saltan a la vista.

Es positivo, por tanto, que la Administración autonómica se haya decidido por fin a **tramitar un plan territorial para la región urbana de Sevilla**. Y es **que**, teóricamente al menos, un instrumento de esa naturaleza **debería significar** por parte de la Junta de Andalucía una decidida voluntad de **avanzar en la resolución de los acuciantes problemas urbano-territoriales** que aquejan al espacio metropolitano de Sevilla. Por otra parte, el hecho de que la Consejería de Obras Públicas haya sometido a información pública un documento que se titula Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) ofrece también una buena ocasión para que todos –ciudadanos, sociedad civil y Administraciones afectadas– puedan participar en el debate público en torno a unos problemas que a todos nos afectan cotidianamente.

❖ **Antecedentes**

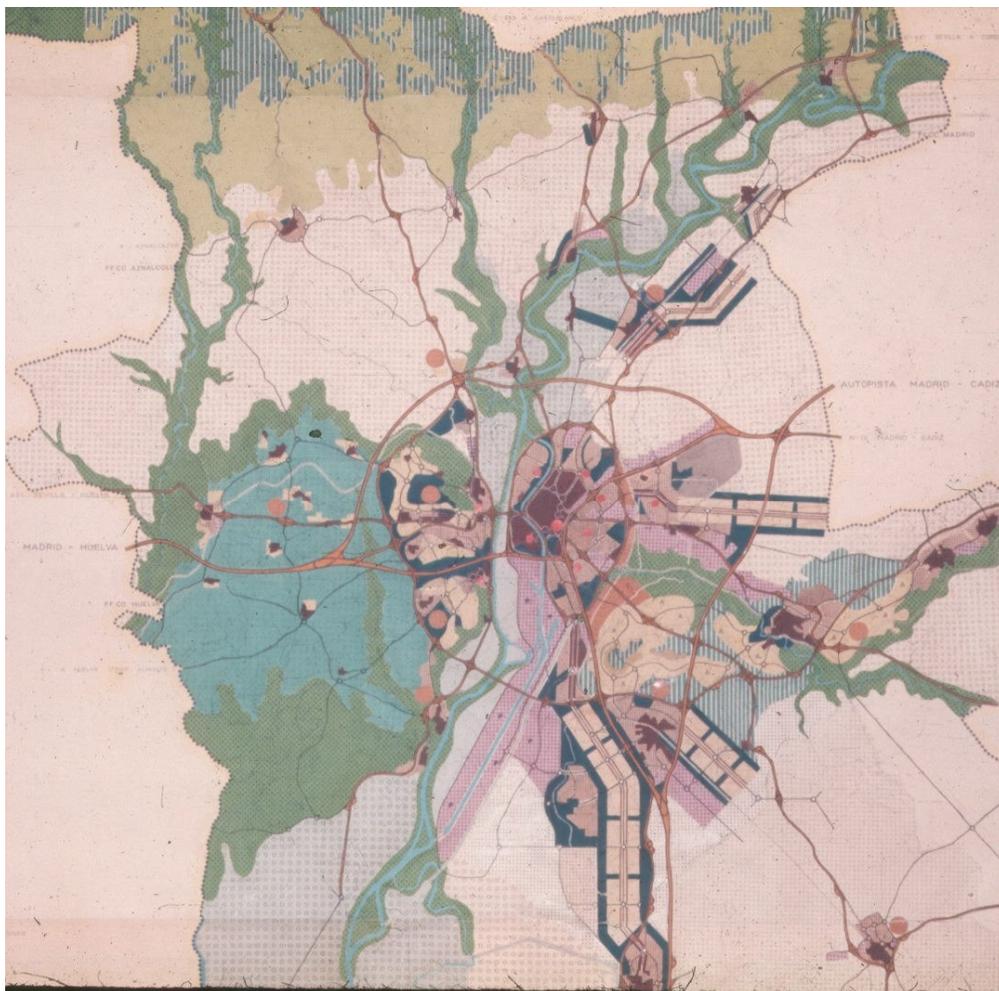
El actual Plan subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla presentado en octubre de 2007, cuyo decreto de formulación es de noviembre 2006, **tiene como precedentes** otros intentos de planeamiento, que seguidamente repasamos sintéticamente y que representan cuarenta años de trabajo, durante los que se ha venido estudiando cómo afrontar el crecimiento urbano en el área metropolitana de Sevilla.

• **AVANCE DEL PLAN COMARCAL DE 1974**

Ya en octubre de 1967 la Comisión Provincial de Urbanismo había encargado formalmente al Ayuntamiento de Sevilla la redacción de un Plan Comarcal que permitiera hacer frente al crecimiento ordenado de la ciudad de Sevilla y su entorno metropolitano, de acuerdo con un modelo territorial previamente acordado.

Los trabajos preparatorios de aquel plan, cuya dirección corrió a cargo del arquitecto Pablo Arias, fueron elaborados entre 1967 y 1971 por diversos equipos de geógrafos, economistas y ecólogos vinculados en su mayor parte a la Universidad de Sevilla, de entre los que cabe destacar un entonces muy novedoso estudio ambiental y de análisis del paisaje realizado por Fernando González Bernáldez. Los trabajos de redacción del documento de planeamiento se realizaron entre 1971 y 1973.

En noviembre de 1973 la Comisión Provincial de Urbanismo decidía remitir al Ministerio de la Vivienda, para su aprobación, un Avance del Plan General de Ordenación de la Comarca de Sevilla, que sería finalmente aprobado en 1974. En dicho Avance, **que proponía la creación de 8 unidades urbanas capaces de mantener su autonomía frente al núcleo central, se pretendía la subcentralización de servicios para liberar a éste de la saturación**. El Avance, cuya aparición coincidió con el inicio de la transición política que siguió a la muerte de Franco, quedó sin desarrollar, como mero documento teórico de reflexión metropolitana.

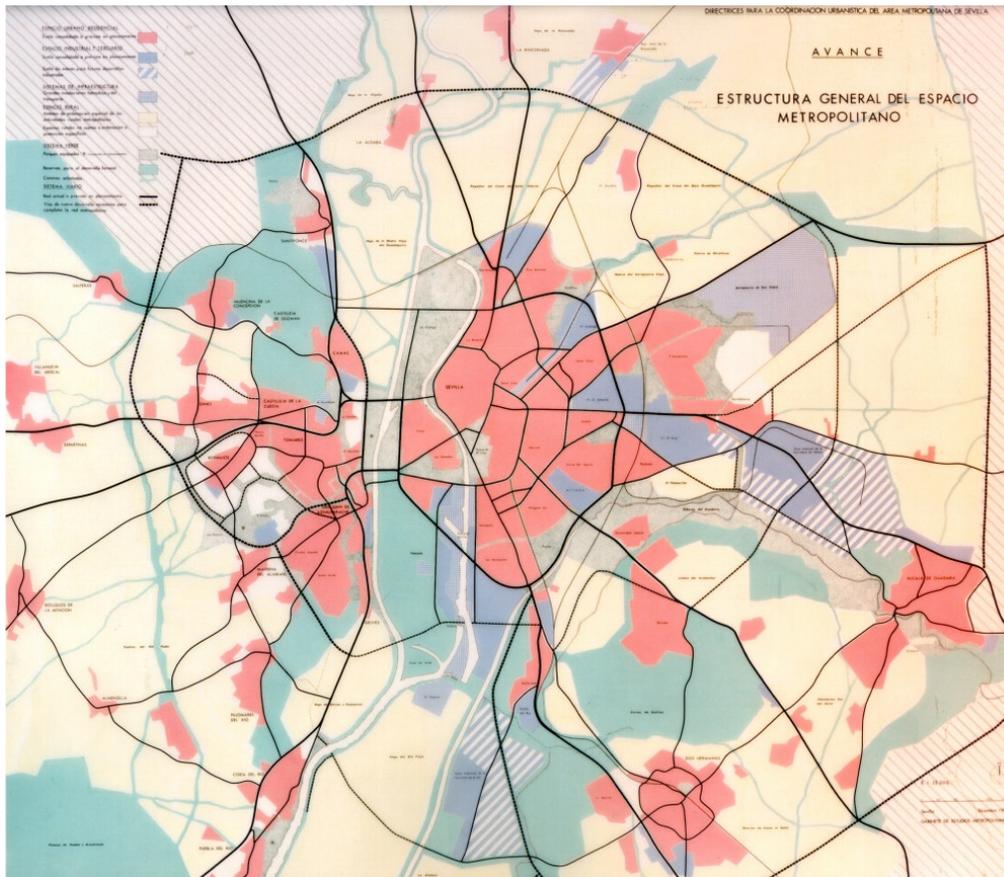


- **AVANCE DE DIRECTRICES PARA LA COORDINACION URBANÍSTICA DE 1989**

Una vez creada la Junta de Andalucía y asumidas las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo que la Constitución de 1978 otorga a las Comunidades Autónomas, se acordó en 1984 la formulación de unas Directrices para la Coordinación Urbanística del Área Metropolitana de Sevilla. Esa decisión hay que situarla en el contexto de renuncia al planeamiento metropolitano de viejo cuño y posterior desmontaje de los organismos de gestión metropolitana existentes, que se había producido a comienzos de los años 80 en nuestro país. La fórmula adoptada entonces fue la de sustituir los planes metropolitanos por una simple coordinación de las políticas urbanísticas de los municipios del área.

En el caso sevillano, donde no se había llegado a aprobar un plan metropolitano –y, por tanto, no existía un ente administrativo encargado de su gestión–, se creó a tal fin un Gabinete de Estudios Metropolitanos, coordinado por el ingeniero de caminos Damián Álvarez. Ese Gabinete fue el responsable tanto de los trabajos preparatorios como de la redacción de un Avance de Directrices para la Coordinación Urbanística, que vio la luz en 1989. En dicho Avance **se proponía una estructura general del espacio metropolitano, utilizando el paisaje como elemento integrador de los sistemas generales de espacios libres, intentando construir la identidad de los territorios a través de su uso y su paisaje. Se establecían 7 áreas** claramente identificadas en este sentido: Sevilla-Centro, Vega Norte, Terrazas, Ribera Norte, Cornisa Norte, Cornisa Centro y Cornisa Sur.

Este plan tampoco llegó finalmente a ponerse en práctica por la imposibilidad de armonizar las políticas territoriales de los diversos municipios que integraban el área metropolitana.



- **PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE SEVILLA (POTAUS) 2001**
 - DIAGNOSTICO 1996
 - MEMORIA DE OBJETIVOS 2000
 - PLAN 2001 (no tramitado)

Enseguida se inició un debate sobre la conveniencia de desligar la planificación metropolitana de la planificación urbanística, para incluirla en la planificación territorial. Con la aprobación **en 1994 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía** y su nuevo sistema de figuras de planificación territorial, **se confió a los planes subregionales la ordenación de las áreas metropolitanas.**

El acuerdo de formulación de un plan territorial para la Sevilla metropolitana se tomaría al cabo de pocos meses, siendo adjudicada su redacción del mismo al arquitecto José Carlos Babiano. De ese plan subregional se dieron a conocer un primer Documento de Información y Diagnóstico en 1996 y una Memoria de Objetivos en 2000.



- **PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA (POTA) DE 2006**

El reciente POTA, que abarca la totalidad del territorio de Andalucía, establece 9 unidades territoriales que se corresponden con las 8 capitales y sus respectivas áreas metropolitanas, más la del Campo de Gibraltar, a las que denomina Centros Regionales. Este documento, que no constituye propiamente un plan, puesto que **remite todas las determinaciones a la futura redacción de los planes subregionales, representa sin embargo el antecedente inmediato y soporte de las determinaciones del plan actual que nos ocupa: el POTAUS.**

A este respecto al POTAUS le resulta especialmente de aplicación lo señalado en la Sección 1 del Título III, capítulo 1, en relación con los denominados Centros Regionales. Son directrices de carácter general que no contienen indicación precisa alguna en relación con la aglomeración urbana de Sevilla, salvo que es necesario formular a corto plazo el oportuno plan sugregional.

En definitiva, consideramos que **sería más que deseable, indispensable, hacer mención expresa y detallada de este proceso de frustrada planificación del área metropolitana de Sevilla** y no concluir, como de forma alegre y poco rigurosa hace el documento que en el presente informe se analiza al inicio del apartado 1.2, con la afirmación de que "el proceso de conformación del área metropolitana ha sido hasta el momento el resultado de la superposición de iniciativas urbanísticas de escala municipal"¹.

- ❖ **Terminología: aglomeración urbana en vez de área metropolitana**

En primer lugar destacar, aunque sea un tema de menor importancia, la perpetuación de una renuncia y una indecisión que se reflejan en el título principal del documento estudiado. Nos referimos a **la utilización del concepto "Aglomeración Urbana" en sustitución de "Área Metropolitana", que ya presidía el Plan del 2001.** La indecisión queda reflejada por el hecho de que el término omitido en el título general es **luego generosamente usado para definir un marco analítico**; la renuncia, quedaría referenciada en la carga semántica que ha ido adquiriendo este término a nivel europeo en los últimos dos decenios.

Utilizado con un sesgo descriptivo, parece que el término "Aglomeración" actualmente elegido expresa probablemente con mayor acierto lo que es el ámbito cuya ordenación se pretende abordar. De hecho el término "Metropolitano" como expresión de una metodología de análisis procede de una visión de los procesos urbanos anclada en un medio cultural definido y superado en gran medida.

Pero sobre todo el término "metropolitano" desaparece en congruencia con uno de sus valores implícitos, **hecho que representaría la "renuncia" a la necesidad de generar un órgano de regulación propio del ámbito planificado que se encargue de gestionar el desarrollo de este plan y los sucesivos.** Aquí nos enfrentamos a una limitación de muy largo recorrido y que compromete a la legislación territorial andaluza además de, en un proceso de mayor y más preocupante alcance, a toda la sociedad.

Podríamos decir entonces que, si bien como designación de un proceso descriptivo de las dinámicas de crecimiento urbano **el concepto de "área metropolitana" ha perdido vigencia, ha ido también adquiriendo un significado que lo vincula a formas intermunicipales de gestión e incluso gobierno de lo urbano.** Como muestra de ello estarían los criterios de la Unión Europea acerca de las "Áreas Metropolitanas", que cristalizarían en documentos como el "Dictamen del Comité Económico y Social Europeo" titulado *Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*, elaborado en el 2006. En este sentido, **se pretende una profundización de las competencias de lo metropolitano que no llega sólo a su planificación, sino que apunta incluso a sus posibilidades de autogestión** y en algunos casos autogobierno (como es el caso de las *city-regions* británicas).

Es evidente que las "aglomeraciones urbanas" andaluzas necesitan en primer lugar hacerse conscientes de sí mismas y de su importancia. Una importancia que ya los estudios urbanos a nivel internacional les están concediendo, sobre todo a Sevilla, **única aglomeración urbana andaluza que ha superado sobradamente el umbral del millón de habitantes** y está, como consecuencia de ello, siendo monitorizada no sólo a nivel europeo, sino también internacional por organismos como la UNESCO en sus estudios sobre el crecimiento urbano.

¹ En ese sentido, resulta significativo que el Decreto 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del presente POTAUS, en su parte expositiva indique que **"es indispensable reformular, de acuerdo a las nuevas orientaciones de la ordenación del territorio, la estructura interna de espacio metropolitano"**, al tiempo que en su Disposición derogatoria única deje sin efecto el Acuerdo de 31 de mayo de 1994 y las Resoluciones que lo desarrollan, relativas al citado antecedente inmediato y gran ausente de esta nueva versión del POTAUS.



❖ Proceso de redacción

Aunque el Decreto de formulación indica que la elaboración del Plan corresponde a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, determinando un plazo máximo de un año para su redacción técnica², **no existe en el documento presentado información alguna acerca del efectivo proceso de elaboración y la toma de decisiones adoptadas hasta la fecha**; ausencia aún más significativa si consideramos los expresos objetivos indicados en la Memoria de Ordenación y el modo de llevarlos a cabo³.

Esperemos que, a partir de este período de información pública, el proceso resulte más transparente y, por ende, más inteligible, en especial por la “esquizofrenia” que se aprecia en los distintos documentos que componen el Plan⁴.

Llama la atención singularmente la escasa representación de los Ayuntamientos en la Comisión de Redacción del Plan, toda vez que una de las funciones de los planes subregionales, tal como recoge el POT de manera expresa, debiera ser “la coordinación de los planes urbanísticos de los respectivos municipios”.

❖ Metodología

A nuestro entender, **el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla carece de la más elemental metodología**. Causa sorpresa la **falta de referencia a los planeamientos metropolitanos formulados anteriormente**, que constituyen buenos ejemplos de acercamiento al hecho metropolitano⁵, describiendo la situación del momento, **realizando un diagnóstico del sistema de ciudades metropolitano y con distintas perspectivas teóricas y conceptuales proponen ordenaciones discutibles, pero siempre rigurosas**. Constituyen pues una lección, entendemos indispensable, para un acercamiento actual a la realidad metropolitana de Sevilla.

Esta renuncia a la planificación integral es coherente con el anuncio en 2005 de la Consejería de **sustituir el plan subregional por cuatro planes sectoriales**, de los cuales aprobó en 2006 el relativo al transporte metropolitano. El Plan presentado “ensambla” esos estudios sectoriales en un documento que pretende pasar por un plan subregional, cuando la realidad es que ese documento no contiene nada parecido a un modelo urbano-territorial de referencia. Nos encontramos ante **un intento de hacer pasar por plan metropolitano algo que no llega ni siquiera al nivel de análisis y propuesta alcanzado por los citados avances de planeamiento territorial de los 70, los 80 y los 90**. Después de cuarenta años de espera, el resultado no puede ser más desalentador.

❖ Ámbito

En ese sentido, y contrariamente a la metodología que todo plan territorial debe incorporar respecto a una decisión tan trascendental como la delimitación del ámbito de ordenación, **no hay atisbo de explicación rigurosa alguna en el documento presentado acerca de cuáles son las claves que informan la decisión de ampliar el ámbito**.⁶

² Curiosamente, **en el caso de la planificación del área metropolitana de Sevilla**, es la primera vez que se cumple el plazo de elaboración, fijado a partir de la entrada en vigor del Decreto de Formulación (BOJA núm. 228, de 25 de noviembre de 2006).

³ Como expresamente manifiesta el documento, “el proceso de formulación, redacción y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, con participación de todos los agentes institucionales y sociales implicados, aporta el instrumento para materializar estos objetivos a través de una política de cooperación y concertación” (p. 59).

⁴ Aunque lo detallaremos seguidamente, sirva de ejemplo la inclusión del denominado *Anexo: Áreas de Oportunidad* y su escasa articulación con el resto de documentos que componen el Plan.

⁵ Como hemos apuntado, tan sólo en el apartado 1.2 de la Memoria de Información, *El proceso de configuración del espacio metropolitano*, se citan el Avance del Plan Comarcal de 1974 y los documentos de Propuestas y Directrices de Coordinación redactados en 1984 y 1990. Nada se indica acerca del anterior POT AUS, que recordemos estuvo en “permanente” proceso de redacción desde su formulación en 1994 hasta el último documento conocido de Diagnóstico del año 2000. Este “no-nato” plan sólo es mencionado en el apartado 1.3 relativo a la *extensión actual del espacio metropolitano*.

⁶ Tan sólo se menciona la secuencia cuantitativa observada en los antecedentes y así, en el apartado 1.3 de la Memoria de Información, relativo a la *extensión actual del espacio metropolitano*, se contabilizan los 18 municipios inicialmente incluidos en la Orden de formulación de las Directrices (a los que, posteriormente, se incorporaron La Algaba y La Rinconada), los 22 municipios a los

Abundando en las razones que podrían explicar la decisión de contabilizar un total de 46 municipios, tan sólo encontramos en el documento la utilización de "los movimientos residencia-trabajo como indicador para detectar un mercado unificado de trabajo, suelo y vivienda...", pero convendría advertir que, amén de la ausencia de otras argumentaciones de mayor calado, los umbrales que se reflejan en el gráfico que acompaña este apartado (*Población que trabaja o estudia en otro municipio*) no parecen sean los más adecuados, en especial el escalón inferior considerado (3,48-15%), que afecta a casi la práctica totalidad de la denominada segunda corona. Más bien, **todo parece indicar que el proceso ha sido el inverso: definido el ámbito, se indican los parámetros disponibles de movilidad residencia-trabajo sin reparar en la escasa significación del valor mínimo.**

Amén de estas graves insuficiencias, convendría recordar la polémica acerca de la idoneidad de incluir en los planes subregionales la superficie de términos municipales completos, extremo sobre el que los antecedentes de planificación sí hacían especial hincapié (caso de las Directrices de Coordinación de finales de los 80).

En otras palabras, **el ámbito considerado parece responder a una inercia de acumulación de municipios, bien expresiva de la frustrada tarea planificadora y poco esclarecedora de las problemáticas y cualidades bien diversas que presentan estos territorios**, pues a pesar de que el documento distingue entre sectores, en el desarrollo de la ordenación no parece haya sido de especial consideración.

❖ **Información urbanística**

Normalmente, la memoria de información es considerada la parte de menor interés en un documento cuya naturaleza última es proponer un modelo determinado y articularlo mediante la planificación. Parece lógico pensar, no obstante, que es precisamente en la memoria de información donde se expone lo que se ha llegado a saber del ámbito estudiado, esto es, del conocimiento sobre una situación que puede justificar las decisiones tomadas.

La primera carencia del documento es la ausencia de una visión explícita o implícita del proceso de conformación del ámbito de trabajo, muy especialmente en lo que respecta a su proceso de crecimiento y conformación de su espacio urbanizado. Parece difícil imaginar que puedan obtenerse unas premisas analíticas válidas desde lo que parece una notable desinformación ante la compleja y difícilmente resumible historia del entramado urbano territorial generado en los últimos cuarenta años. El apartado que se dedica a este propósito (1.2. *El proceso de conformación metropolitano*. pag 13) **destaca** tanto por su brevedad como **por la utilización de consideraciones muy generales y de escasa profundidad en su desarrollo.**

Nos enfrentamos entonces a la **ausencia de un esfuerzo descriptivo y de diagnóstico**, aunque sea de carácter general, de las diversas tramas urbanas que han confluído en la aglomeración. Este esfuerzo necesitaría **de una reflexión sobre los hábitos de producción de suelo urbano recientes y una visión crítica de su resultado final, que sería el entorno en el que actualmente se desarrolla la vida urbana.** Tal información no aparece, pero a esto se añade **que el documento no deja adivinar el carácter, o siquiera la mera presencia, de ningún proceso indagatorio previo significativo.** Esto implica que la información no sólo no está, sino que tampoco es evidente la existencia de algún soporte de datos o reflexión exterior al documento que sirva de referencia en este sentido.

❖ **Análisis**

Respecto al modelo existente, aparte de **alusiones genéricas** –dispersas en diversos momentos del trabajo– **a un proceso suburbial** que no se preocupa en exceso por definir, hay realmente pocas indicaciones. Así como **escasas indicaciones precisas sobre los patrones de urbanización que se pretenden constituir en opción.**

Si bien es cierto que existe una tendencia generalizada en los planes de ordenación territorial europeos a valorar **la brevedad y la concisión en la estructura del documento**, para hacer los planes manejables, podemos decir que esta tendencia (que parece haberse secundado por la mayor parte gran parte de las planificaciones subregionales andaluzas) **parece utilizarse** en este caso **como pretexto de la falta de compromiso.**



En otras palabras, frente a la tendencia de acumular todo tipo de información, observada en muchos de los trabajos de planeamiento redactados en la era digital, sería plausible y deseable la capacidad de síntesis en las labores de Información y Diagnóstico. Pero, dada la envergadura del ámbito y el horizonte temporal considerados, reiteramos que resulta claramente insuficiente la *Memoria de Información* elaborada.

Y no sólo por la escasa precisión de muchos de los contenidos apuntados, sino por la ausencia de aspectos de singular importancia para evaluar de modo riguroso la situación de partida. En tal sentido, llama la atención el tono descriptivo-literario de **los diagnósticos incorporados**, que **incluyen las más de las veces comentarios de tal carácter generalista que impiden la adecuada conceptualización y diagnosis de las problemáticas específicas que operan en el territorio metropolitano, dando como resultado la inidentificación del estado actual del ámbito objeto de ordenación**, la escasa cuantificación de parámetros y la desproporción observada entre los diversos aspectos tratados en la Memoria de Información ⁷.

Puede añadirse a ello que, en el caso específico del análisis de los procesos de configuración de las estructuras urbanas implicadas, **otras planificaciones subregionales andaluzas**, también realizadas en ámbitos de rápido crecimiento de la urbanización durante los últimos decenios, **han incorporado a su documentación al menos un esquema caracterizador del crecimiento existente**. En este sentido, se pueden citar los de la Aglomeración Urbana de Granada y los de la Costa del Sol Occidental, si bien el primero con mayor sobriedad y el segundo de una forma más sugestiva, aunque también más dispersa.

En definitiva, el Plan no realiza un eficaz diagnóstico de la situación actual metropolitana, ni evalúa los efectos futuros que habrían de producir la ejecución de los distintos planeamientos municipales vigentes o en tramitación. **No hay pues ni descripción del sistema urbano metropolitano actual, ni una prognosis de crecimiento poblacional y económico del ámbito físico correspondiente; tampoco, como hemos dicho, se evalúan los posibles efectos de los actuales planes municipales.**

De los escasos datos expuestos en la Memoria de Información, podemos esbozar las siguientes cuantificaciones básicas que ofrece del área:

- Población (2006).....	1.421.000 hab.	
- Viviendas (2001).....	553.388 viv.	(22,84%, desocupadas)
- Clasificación del Suelo:		
o Superficie total.....	491.204 has.	
o Suelo Urbano.....	19.548 has.	
▪ Consolidado: 15.145 has.		
▪ No Consolidado: 4.403 has.		
o Suelo Urbanizable.....	12.653 has.	
▪ Sectorizado: 11.180 has.		
▪ No Sectorizado: 1.473 has.		
- Calificación del Suelo:		
o Residencial.....	18.255 has.	
o Terciario.....	857 has.	
o Industrial.....	5.754 has.	
o Equipamientos.....	3.488 has.	
o Zonas verdes.....	4.385 has.	

⁷ Igualmente, se detectan algunas expresiones confusas que se vierten en la memoria, tales como la conceptualización del “gran equipamiento comercial” que se realiza en el apartado final de la memoria, 7. *Caracterización de la situación actual*. En ese sentido, llama la atención el tratamiento conjunto de las Infraestructuras Básicas y los Equipamientos y la escasa atención procurada a éstos. Esta licencia “metodológica” se reproduce en la Memoria de Ordenación y no contribuye a la cualificación de la ordenación. Es más, pudiera corresponder a una lectura sectorial de los equipamientos, de consideración digamos “técnica” de los mismos, equiparándolos a “recursos básicos para el funcionamiento de cualquier sistema territorial”.

❖ Modelo territorial

El modelo que se está intentando escenificar en el presente POTAUS presenta un buen número de indeterminaciones. En principio, siguiendo las bases de la ley del 94 y ahora del POTA, **debería ser un plan con carácter normativo y muy vinculado a la planificación física**. Pero hay algunos elementos del mismo que apuntan hacia una caracterización distinta.

El Plan tiene formato de tal precisamente en aspectos superficiales, que conciernen a su estructura formal, pero **carece de la verdadera condición esencial de tal**. Tal vez existe el propósito de que, sin haber comparecido bajo esa premisa, **se transforme en una especie de *project led-plannig*, un Plan hecho de proyectos, residenciados en las áreas de oportunidad, en el marco de una amplia discrecionalidad de la administración autonómica**. Esto lo transformaría en un producto según premisas radicalmente erráticas, desde la perspectiva de garantizar la transparencia del proceso de vertebración territorial. **Se establecen unos “Objetivos y Criterios” absolutamente generales, teóricos que no se corresponden en absoluto con las determinaciones de la Ordenación: las Áreas de Oportunidad**.

• ESTRUCTURA METROPOLITANA

El Capítulo I. Objetivos y Criterios de la Memoria de Ordenación, concretamente el punto 7.2 (página 72) se titula “El sistema de poblamiento debe mantener su estructura polinuclear”, a continuación indica: 7.2.1. “Mantener el actual sistema de poblamiento” y propugna como criterios de ordenación “No dar lugar a la formación de nuevos núcleos de población” y “Mantener las proporciones relativas en los tamaños de los núcleos existentes”. Finalmente, expresa que “los nuevos suelos urbanizables propuestos se localizarán siempre contiguos a los suelos urbanos o urbanizables existentes”.

Respecto a lo anteriormente expuesto **el POTAUS parece ignorar que la situación actual del área metropolitana de Sevilla es de total falta de estructuración** y consiguiente caos. **No existe una estructura policéntrica sino más bien un sistema central que concentra exclusiva y excesivamente las áreas productivas: usos terciarios e incluso servicios avanzados o industriales y empresariales⁸**.

Dicho de otro modo, sostener hoy día la afirmación de que “la actual estructura de poblamiento, con una ciudad central y varias coronas de núcleos compactos y diferenciados dispuestos de forma radial, es conveniente que se mantenga...” (página 72), **supone desconocer por completo la realidad metropolitana sobre la que se opera y, en gran medida, retrotraer el análisis a principios de la década de los 80 del pasado siglo⁹, no se sabe si con el objeto de obviar las graves responsabilidades que derivan de la mantenida inoperancia de la planificación territorial¹⁰**.

Por ello, nos parece sencillamente absurdo que el Plan proponga “mantener” la actual estructura (debería decir desestructuración). **El Plan expresa su nula intención de organizar, estructurar, incidir, regular el orden urbano metropolitano**. El error llega a los extremos de propugnar el mantenimiento de las proporciones relativas de los tamaños de los núcleos existentes y, en consecuencia, agudizar los desequilibrios, disfuncionalidades y, en definitiva, el caos actual. Asimismo, se postula la continuidad urbana de los desarrollos con respecto a los núcleos existentes, cuando en otros puntos del Plan (página 66) se indica que deben mantenerse los suelos rurales en la periferia de los núcleos urbanos¹¹.

⁸ Con carácter premonitorio respecto de la inoperancia de la ordenación del territorio en el área metropolitana de Sevilla, ya lo adelantaba hace casi treinta años el Avance de Directrices para la Coordinación Urbanística al reconocer que “la organización del espacio urbano seguirá estando caracterizada por su condición binaria, con dos grandes sectores separados por el río, y por **la primacía absoluta de la ciudad central sobre todo el resto del sistema en el que es el núcleo mayor, el foco generador de las actividades fundamentales y la base de la ordenación del conjunto**” (“Epílogo: la ciudad posible”, *Avance de Directrices 1989*, tomo I, pág. 200).

⁹ Esta sostenida paradoja ya se observaba en el Avance de Directrices de 1989, donde –frente al diagnóstico que por entonces se realizaba del espacio de la aglomeración metropolitana, en el que destacaba “la confusión de los límites entre los ámbitos rural y urbano y entre núcleos urbanos próximos entre sí...” (pág. 171, tomo I)– en la memoria de ordenación, por el contrario, se mantenía que “la estructura del espacio urbano del área metropolitana propuesta está formada por un conjunto de núcleos bien diferenciados entre sí agrupados en sectores metropolitanos” (*Avance de Directrices 1989*, tomo II, pág. 87).

¹⁰ En ese sentido, resulta cuando menos sorprendente que, al fin de justificar la “necesidad y oportunidad del plan de ordenación del territorio” y después de reconocer que “el proceso de integración metropolitana ha sido, en gran medida, un fenómeno no planificado, (sino) nacido a consecuencia de la externalización de funciones urbanas desde la capital hacia esos municipios contiguos”, el documento afirme que “para orientar este proceso,... la Junta de Andalucía ha apostado por la ordenación del territorio como medio para dar coherencia a escala metropolitana al desarrollo urbanístico” (Memoria de Ordenación, página 57).



- **EQUILIBRIO TERRITORIAL**

El Apartado 3. Principios para la Ordenación, del Capítulo I. Objetivos y Criterios de la MEMORIA DE ORDENACIÓN (página 63) **expresa**: “Equilibrio Territorial. Desde el punto de vista territorial es imprescindible aportar ciertos criterios de coordinación que, sin menoscabo de las competencias de cada administración, puedan ayudar a que se produzca un equilibrio que beneficie a la totalidad del sistema territorial del área y, por ende, a cada uno de sus componentes. **El objetivo, por tanto, es evitar la aparición de una innecesaria e ineficaz competencia por la atracción de servicios e inversiones sin atender a un modelo global de funcionamiento del sistema metropolitano** porque esto derivaría, como se está demostrando, en ineficiencia e infradotación de infraestructuras y servicios”.

No obstante, las Áreas de Oportunidad que establece el Plan contradicen estos principios y, por el contrario, garantizan el mantenimiento e intensificación de la competencia municipal que ha llevado a la situación de usos actual que el POTAUS sistemáticamente omite. En efecto, el establecimiento de Áreas de Oportunidad para usos tecnológicos con 814 Has. para usos logísticos 686 Has. y para usos empresariales de 2.181 Has; **en total 3.681 Has. para usos productivos sin justificación alguna del dimensionado ni programación o nivel de prioridad habrán de constituir decisiones que garantizan el incremento de la competencia entre municipios**, la dilapidación de recursos económicos y físicos escasos, y, **en definitiva, el incremento de las disfuncionalidades de la situación actual que se pretende corregir.**

Por lo que respecta a las Áreas de Oportunidad de uso Residencial cabe hacer similares consideraciones. **Así, las 943 Has. establecidas para 15 Áreas de Oportunidad representan 39.200 viviendas que por supuesto no son justificadas ni programadas, cuando el Plan ha afirmado el “leve” crecimiento poblacional del Área Metropolitana.** Una vez más existe una flagrante contradicción entre los principios, criterios o estrategias que se expresan en el Plan, en su Memoria de Ordenación y las que se recogen en el “Anexo” Áreas de Oportunidad. Cabe pensar que la citada Memoria se ha redactado sin conocimiento de las Áreas de Oportunidad.

- **JERARQUIA Y COORDINACION DE PLANES**

El Plan asume sin ningún análisis ni evaluación las determinaciones de los planeamientos municipales, todos ellos **resultado de maximizar las calificaciones de suelo urbano y urbanizable**, criterios que han llevado a la situación actual de competencia municipal, **despilfarro de recursos, incremento de la movilidad, desestructuración y sin que el exceso de oferta haya tenido influencia en el precio del suelo y por tanto en el precio de la vivienda.** Los postulados liberalistas de la ley de suelo de 13-04-1998 en el sentido de que todo el suelo se califique de urbano y urbanizable excepto el suelo no urbanizable-protégido, tiene aquí en el POTAUS su aplicación y continuidad, cuando ha demostrado su total ineficacia. Por el contrario, las disposiciones y criterios de la nueva Ley de Suelo de mayo de 2007 son ignorados.

En el POTAUS, se asumen todos los planeamientos sectoriales previos, sin ningún análisis, ni se plantea la posibilidad de que esos planes sectoriales puedan requerir modificaciones o desarrollos como consecuencia de la nueva ordenación metropolitana. Y es que, desgraciadamente, el POTAUS no se ha planteado, ni siquiera puntualmente, incidir ni sobre la realidad de la caótica situación del Área Metropolitana de Sevilla, ni sobre las determinaciones de los planeamientos generales, municipales correspondientes que, eso sí, contradicen los principios que el POTAUS postula.

El Plan (página 74) hace suyos los planteamientos del Plan de Transporte Metropolitano (B.O.J.A. Nº 234 de 4 de Diciembre de 2006) y recoge su programación (página 97). Nos encontramos pues con la paradoja de que un planeamiento sectorial previo determina la propuesta de ordenación del POTAUS, cuando debería ser exactamente al revés. Así el propio Plan de Transporte Metropolitano plantea la reducción de las necesidades de movilidad obligada motorizada, si bien, constata que “ello depende fundamentalmente de las políticas territoriales y urbanísticas”.

A través de la breve evolución histórica expuesta en el apartado de antecedentes, cabe vislumbrar cómo **el problema de armonizar los intereses de los diversos municipios aparece de modo recurrente como el principal obstáculo para la puesta en práctica de los sucesivos planes.**

En paralelo con esta inoperancia urbanística a nivel metropolitano, los problemas de la Aglomeración Urbana siguen agravándose en cuanto a movilidad, crecimientos incontrolados, carestía del suelo, déficit de infraestructuras y servicios, pérdida de calidad ambiental, etc. etc.

¹¹ A propósito de esta reiterada ausencia de ordenación, llama la atención la confusa utilización que, desde el propio Decreto de formulación del POTAUS, se realiza del término “madurez” al afirmar que “la Aglomeración Urbana de Sevilla constituye un ámbito en el que las vinculaciones funcionales entre los municipios muestran ya un elevado grado de madurez, fruto de la consolidación de las relaciones metropolitanas” (el subrayado es nuestro).



El agravio comparativo, el clientelismo político, los protagonismos personales, la financiación a partir del urbanismo, los intereses electoralistas de los partidos... están en la base de ese reiterado fracaso de los intentos de coordinación. La incapacidad de muchos municipios para asumir unos objetivos supramunicipales por encima de los intereses localistas se pone de manifiesto una y otra vez. La incapacidad de la Administración para plantear unos objetivos territoriales de interés general que tiendan más a la unidad en torno a un proyecto común que a la fragmentación y al enfrentamiento es también evidente y lamentable.

Una vez que se asuma la necesidad de la “gobernanza” metropolitana, se hayan resuelto este tipo de problemas comunes y se hayan formado equipos técnicos intermunicipales, experimentados en la cooperación, **será el momento** de plantearse alcanzar metas más complejas, como **la construcción de un Sistema de Ciudades con capacidad para promover, programar y ejecutar actuaciones conjuntas,** sea en forma de áreas motrices del desarrollo, sea núcleos urbanos que equilibren el sistema, o cualesquiera otras iniciativas **que se consideren necesarias de común acuerdo entre los integrantes de la Aglomeración Urbana.**

- **MEZCLA DE USOS VERSUS ZONING**

En el Apartado 6. Líneas Estratégicas, del Capítulo I. Objetivos y Criterios de la Memoria de Ordenación (página 66) se afirma que **“el Plan apuesta por una superación de la metodología funcionalista que asigna usos exclusivos a determinadas zonas.** Por el contrario, **el Plan entiende que la ciudad es diversidad y que los usos residenciales, dotacionales y de servicios deben mezclarse para construir tejidos urbanos complejos,** del mismo modo que los espacios rurales deben intercalarse entre los urbanos para alcanzar una mayor calidad paisajística”.

Pues bien, **en la ordenación propuesta, las denominadas Áreas de Oportunidad son la expresión de un zoning obsoleto; se diferencian las citadas Áreas por usos: Tecnológicos, Logístico, Empresarial, Residencial y Hotelero.** Esta concepción unifuncional de las Áreas vendrá a incrementar los índices de movilidad y en consecuencia el caos actual se potenciará.

- ❖ **Aspectos sectoriales**

- **DIMENSIONAMIENTO CRECIMIENTO**

En el “Capítulo II. Descripción de la Ordenación, Apartado 7. Sistema de Asentamientos” se incluyen puntos tales como “7.5 El dimensionamiento de los nuevos crecimientos urbanos debe adaptarse a las necesidades reales”. Así, en el punto 7.6.2 (debe decir 7.5.2, página 83) se afirma que “algunos municipios” están sobredimensionando su oferta de suelo, mediante sus planes generales “por atraer inversiones inmobiliarias y los usos y actividades metropolitanas de mayor interés” y contrasta esta realidad con la Determinación 45.5.a) del POTA que establece que “los crecimientos se dimensionen en función de parámetros objetivos como la evolución seguida por la población, la vivienda y el suelo en la última década, siempre con los máximos del 40% del suelo urbanizable respecto al suelo urbano existente y el 30% de la población en los siguientes ocho años”.

No se comprende que en un apartado de la denominada “Memoria de Ordenación” se incluya una constatación y una referencia que ni siquiera tiene el carácter de objetivo pues **no se expresa si el Plan (POTAUS) apuesta por evitar el sobredimensionamiento y desarrollar las determinaciones del POTA.** En todo caso, es palmario que el Plan (POTAUS) con **sus Áreas de Oportunidad ratifica la política de sobredimensionamiento que según el título del punto 7.5 pretende evitar:** “El dimensionamiento de los nuevos crecimientos urbanos debe adaptarse a las necesidades reales.”

• LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES

Uno de los aspectos de la industrialización del sector terciario que ha tenido mayor impacto territorial en Andalucía ha sido la dinámica de implantación de grandes superficies comerciales. Esto puede decirse tanto por su fuerte crecimiento, como por los en algunos casos discutibles, y a veces evidentemente nocivos, criterios de localización. En este contexto **sería adecuado plantearse tomar algunas determinaciones sobre la implantación de grandes dispositivos comerciales**, específicamente por parte de las planificaciones subregionales de aquellos entornos en los que el fenómeno se ha revelado especialmente significativo. Este podría ser el caso de Sevilla.

No existe un plan de previsibilidad de este tipo de implantaciones, ni siquiera se atiende a sus patrones de ubicación, sino que se las concibe exclusivamente como problema ya consolidado sobre el que desarrollar una estrategia de contención como las que hasta el momento se han utilizado. Desde el punto de vista de su regulación hay ejemplos en España, como es el caso del Plan Regional vasco, a los que es posible tomar como referencia. A esto se añade que es una realidad bastante estudiada desde la perspectiva científica, tanto económica como de comportamiento geográfico, en el propio marco andaluz. El documento en el que se realiza un estudio aproximado de este tema específico es el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla (PTMAS), aprobado el 21 de octubre de 2006. A las razones obvias para citar un documento de tal trascendencia en este contexto, hay que añadir el hecho de que existe una homogeneidad sin matices entre las propuestas de ambos documentos, aunque con diferencias formales en la ordenación de sus epígrafes y en la extensión del capítulo de información. Como ya hemos mencionado esto obedece a la inversión en la lógica de producción de documentos existente entre el Plan Territorial y el Sectorial.

No se refleja, ni en el presente documento ni en el sectorial metropolitano de transporte que le sirve de referencia, **un comportamiento predecible de las grandes superficies comerciales, cuyo previsible crecimiento se aborda mediante la negación dogmática**, partiendo de un escenario que se define como sigue: "El Plan parte de la constatación de que las grandes superficies comerciales cuentan ya con un nivel de oferta más que suficiente, por lo que se apuesta por su reorientación hacia implantaciones de menor tamaño que permitan una mejor integración en las tramas urbanas de la ciudad existente, sin necesidad de generar nuevas centralidades en posiciones desvinculadas de la red actual de asentamientos y con peligro de saturación del viario por excesiva proximidad" (Memoria de Ordenación, punto 8.1.5, pág. 87). No se aportan datos de movimientos tendenciales en los patrones económicos o sociales que justifiquen tal constatación, sino que se parte de una afirmación apriorística.

Si se piensa en las cuotas de crecimiento, mutabilidad y la enorme capacidad de adaptación que ha demostrado esta actividad concreta, con más de 250.000 m² alquilables brutos en el año 2001, la previsión del plan parece llevarnos a enfoques poco realistas¹².

Uno de los aspectos que vertebran la actual situación en lo que a tejido comercial se refiere reside en patrones culturales y de consumo inducidos por un determinado tipo de distribución de la población en el territorio. Puede añadirse a todo lo anterior el hecho de que **las actuaciones residenciales de mayor relevancia propuestas por el POTAUS, en las grandes "áreas de oportunidad" destinadas a vivienda, parecen garantizar una profundización del modelo comercial existente** hasta el momento, con las mismas imposiciones de movilidad que el POTAUS pretende controlar. La elusión del POTAUS se limita a dejar un hueco que luego puede llenarse con cualquier tipo de actuación.

La declaración de la necesidad de la implantación de estos comercios en dispositivos en los ejes de transporte colectivo, sin profundizar en esta premisa, no aporta demasiado al producir un vacío más bien que llenarlo, por ser excesivamente genérica. Normalmente, las medidas acotadas son importaciones de otro ámbito. En cierto sentido, determinadas medidas de protección especificadas por el POTAUS (reflejo exacto de la del Plan Sectorial) en su apartado 9.1.4. (Proteger las infraestructuras de transporte de su ocupación urbana) parece ser (entre otras cosas) un recurso para abordar el problema de la implantación de grandes superficies, verificada la tendencia hasta ahora ininterrumpida de colonizar las estructuras de transporte. Pero esto no es una aportación ni del POTAUS ni del PTMAS, dado que esas zonas de cautela se regulan el artículo 15.2 de la ley de carreteras de Andalucía 8/2001 que, en lo que se refiere al entorno de los enlaces de viario de gran capacidad, parece tener entre otras misiones impedir operaciones vinculadas al sector comercial parasitarias de las grandes infraestructuras. La ley prescribe un círculo de caución de 500 m desde el punto de intersección de las dos vías en el enlace. En este aspecto, como en otros, emerge la falta de iniciativa del Plan, que elude su cometido mediante la fórmula de inventariar las incidencias territoriales de leyes o planificaciones sectoriales.

La planificación y las disposiciones legales de carácter general tienen fuertes interacciones, pero no se puede plantear la vertebración de la primera a través de la simple adición de las segundas, dado que pertenecen a órdenes de actuación esencialmente distintos.

¹² Al respecto, la Memoria de Información recoge que "la provincia de Sevilla cuenta con 454.759 m² de grandes establecimientos con un ritmo de crecimiento del 2,87% anual" (página 27).

- **MOVILIDAD**

Como primera providencia, es preciso destacar un hecho que hemos señalado ya anteriormente en este texto y es la presencia determinante de un plan sectorial, el Plan Territorial de Transporte Metropolitano de Sevilla, que hace forzoso realizar continuas referencias a este documento a la hora de establecer propiamente la información y diagnóstico del POTAUS. Como consecuencia de ello se citarán uno u otro, o ambos indistintamente.

Referente a los principios rectores del POTAUS, vemos sobre todo reflejada una voluntad de limitar el vehículo privado, con planteamientos muy rígidos pero, al menos hasta donde llegan las razones expuestas por el documento, poco atentos a la realidad.

Ámbito de Planificación y Movilidad.

En la determinación de la definición de ámbito de una determinada aglomeración urbana a la hora de focalizar el territorio que va a ser objeto de estudio y de posterior intervención, el estudio de las condiciones de movilidad y accesibilidad han sido premisas ineludibles. Los clásicos de la planificación metropolitana recogen con frecuencia esos referentes, tanto existente como prevista, para definir un ámbito de influencia que se entendería asimismo como área de trabajo. Sin pretender trascender esta observación a una lectura unilateral (ya imposible por los aportes de muchas generaciones de especialistas) de las pautas a considerar para establecer lo que pudiéramos llamar el ámbito operacional de la "Agglomeración Metropolitana" de Sevilla, apuntamos sin embargo desde un enfoque general que parece existir un contrasentido entre los condicionantes derivados de la movilidad y la definición del ámbito en el PTMAS y posteriormente en el POTAUS.

Esta situación se hace especialmente visible en el estudio del tráfico rodado, cuyo principal problema es desde luego el flujo de vehículos privados. El PTMAS estudia más detenidamente un ámbito caracterizado por los 22 municipios más próximos a Sevilla como núcleo de la aglomeración (e incorporados al consorcio de transporte), sometidos a una preocupante dinámica de congestión que el documento analiza diligentemente. A dichos municipios se añaden en el capítulo 4 (concretamente en el punto 4.3) otros 17 cuya comparecencia no se justifica en otra circunstancia que la de quedar previsiblemente unidos en un futuro al consorcio metropolitano de transportes. Se produce la identificación de un entorno de dependencia funcional basado en el análisis del censo de 2001 de "las relaciones motivo trabajo". Todo el esfuerzo previo de diagnóstico (que por otra parte no parece tampoco suficiente) elaborado para el Plan del "Municipio de Sevilla y otros 21 municipios" (como aparecen referenciados en el sub epígrafe 2.1.1 del capítulo 2) queda en entredicho ante la ausencia de una prospección suficientemente desarrollada como para justificar el nuevo modelo.

Como colofón de este procedimiento, nos hallamos ante dos estructuras de naturaleza muy distintas (podríamos decir dos "anillos" en torno al sector central, con condicionantes de movilidad distintos por tipos de tráfico, niveles de intensidad, capacidad de las infraestructuras, etc. que seguramente reclamarían dos niveles de respuesta distintos en un marco de propuesta integral. El deslinde estas dos áreas podría hacerse basándose en la única infraestructura de transporte rodado importante prevista en los dos planes: la SE-40 (el espacio interior o en contigüidad a esta vía se consideraría separadamente del resto). No obstante, aunque se puede decir que la caracterización de esa diferencia se insinúa a nivel propositivo débilmente en el PTMAS (si bien de forma poco útil, apenas con un cambio de escala en la cartografía que no se corresponde con un cambio en el nivel de definición), es incontrovertible que casi desaparece en el POTAUS. De hecho el POTAUS grafía todas las soluciones de tráfico rodado (que hasta el momento es el elemento básico de movilidad de la aglomeración) abordándolas en una representación sorprendentemente unificadora y aparentemente con escasa voluntad de establecer una jerarquía clara. El resultado final es, cuando menos, desorientador, sobre todo considerándolo a la luz del enfoque previo del PTMAS.

En el POTAUS el nuevo ámbito de planificación se recoge como un hecho justificado en diversas instancias, pero resulta difícil de asumir el papel que la movilidad tiene en la determinación del ámbito o la estructuración del documento.

La delegación de análisis básicos como método.

El plan establece una premisa curiosa, en la que delega algunos contenidos que, parcial o totalmente, le corresponderían. "Para atender a este fin, facilitando la movilidad en medios no mecanizados, el planeamiento general y de desarrollo deberá incorporar, como parte de su documentación informativa, un Estudio de Movilidad que contemple el volumen de desplazamientos municipales y metropolitanos, su reparto modal, las emisiones a la atmósfera, los motivos de desplazamiento, los focos de generación y atracción, la funcionalidad del viario, las redes de transporte público disponibles, las previsiones de movilidad generadas por los nuevos desarrollos, la detección de los posibles problemas de congestión y las medidas correctoras propuestas. Tales estudios de movilidad se harán extensivos a los proyectos de implantación de servicios y grandes centros de trabajo que supongan una fuerte atracción de viajes, con el fin de asegurar su accesibilidad mediante medios públicos". (sub epígrafe 9.1.1. del POTAUS, p. 92)



Parece que se deja en manos del planeamiento urbanístico la necesidad de estudiar unos procesos que deben insertarse en un contexto general, cuyo ámbito sería el del Plan de Transportes y el del propio POTAUS. Pero la caracterización que ambos documentos de ámbito subregional hacen del modelo general es, desde nuestra percepción, precaria, lo que proporciona unas dudosas condiciones de inserción a los que lleguen después, por muy exhaustivas que sean las aproximaciones que intenten realizar.

El escaso nivel de compromiso de la propuesta del POTAUS: un escenario de carencias.

Nos encontramos con una insuficiente caracterización de las necesidades en materia de infraestructuras. Si nos ceñimos a la fórmula expresada desde el documento, **se espera que dos infraestructuras específicas, la línea 1 del metro y la SE-40, descongestionen el funcionamiento actual de la red de transportes.** Así el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla, en el que aparecen claramente grafiadas en las páginas 9 y 13 del capítulo 5 (actuaciones del plan) las actuaciones viarias y las caracterizadas como "actuaciones ligadas a la Línea 1 del Metro".

En ambos casos tenemos una imagen en la que los únicos elementos de importancia son los ya citados: una ronda de circunvalación para el plano de viario, y la línea 1 como eje vertebrador de una serie de dispositivos de transporte público (autobuses) y carriles para ciclistas. En el primer caso se aprovechan en una gran parte del recorrido programado las infraestructuras ya existentes, aunque también se tiene previsto un desarrollo considerable en "plataforma reservada" (aunque por la forma de dibujarlo no se sabe si esta plataforma utilizará asimismo una parte o el todo de los recursos viarios ya existentes, sin que asimismo se establezcan en parte alguna las condiciones de dimensión y técnicas de este dispositivo. En el segundo caso nos encontramos con la visión explícita en la página 33 del POTAUS, sobre la misión que la SE-40 debe desempeñar, afirmándose que la "SE-40 (ronda de circunvalación), además de su papel metropolitano, debe captar una proporción mayoritaria de los tráficos de paso por la aglomeración".

Respecto a la normativa, la regulación que incide sobre el sistema viario incorpora límites adicionales que inciden sobre los suelos colindantes y que exceden las previsiones legales al efecto. En todo caso, dichos límites y cautelas sólo deberían aplicarse sobre el viario una vez ejecutado, no sobre las previsiones de viarios futuros, sujetos en su implantación a variaciones y alternativas de trazado significativas (arts. 31 y 35). Máxime cuando el artículo 40.8 indica expresamente que los trazados de las infraestructuras contenidos en la Cartografía de Ordenación del Plan tienen carácter orientativo, vinculando a las administraciones competentes exclusivamente en lo relativo a la finalidad de establecer las conexiones propuestas.

Lo que resulta finalmente más expresivo de la vigencia del plan es que tanto la SE-40 como la línea 1 del metro de Sevilla no han surgido del modelo del plan, sino que siguiendo la tendencia natural del plan a apropiarse el contexto existente disfrazándolo de planificación, se ajustan a decisiones ya tomadas. Particularmente grave es la falta de diálogo y el ciego asentimiento en elementos tan importantes como la SE-40, aceptada sin críticas y que reclamaría probablemente un trabajo conjunto de las administraciones implicadas, fórmula que ha sido empleada en otros lugares de España en un intento de acomodar el trazado a consideraciones que pueden oscilar desde lo puramente funcional (según previsiones del POTAUS) hasta de tipo paisajístico o de diseño urbano. Este enfoque no aparece representado en ninguno de los dos Planes.

• LA RED DE ESPACIOS LIBRES

En general se trata de un Documento que aborda los temas ambientales con correctas declaraciones de intenciones, pero con escasas propuestas y con cierta falta de precisión en los estudios. Se echan en falta estudios sectoriales profundos de temas como cuencas hidrográficas, paisaje (no sólo las grandes unidades) ó sistema de espacios libres de dominio y uso Público, que permitan tomar las decisiones con mas precisión y propiedad, que de otra forma van a derivarse todas hacia los Planes Generales.

Entre los objetivos generales expresados en el Decreto de formulación del Plan figura el de "establecer una red de espacios libres de uso público con el carácter de zonas verdes metropolitanas integrada con las zonas urbanas, agrícolas y naturales y en el conjunto del sistema de articulación" (apartado c) del art. 3).

En cumplimiento de tal mandato, el documento apuesta por una estrategia de protección del espacio libre consistente en definir dos tipos de "elementos estructurantes de esta red": el espacio libre de valor natural, rural y cultural, y los espacios de uso público (Memoria de Ordenación, p. 67).



Espacios libres de valor natural, rural o cultural

Respecto al primer grupo, hay que destacar **la importante apuesta que se incluye en la propuesta de ordenación respecto del espacio libre que ha de ser preservado de la urbanización**, al parecer guiada por el afán de dar "un giro conceptual en la consideración del sistema de espacio libre y de su génesis como elemento constituyente del sistema urbano-territorial en un ámbito metropolitano". Así, el Plan viene a afirmar que "el paso de la escala urbana a la metropolitana no permite ya abordar el sistema de espacios libres como elementos verdes portados por la matriz urbana (sino) más bien al contrario, es el espacio urbano el que es acogido por un medio físico o matriz natural subyacente que lo contiene y le da cobijo" (Memoria de Ordenación, p. 116). Como resultado de esta máxima y según se refleja en la cartografía de ordenación¹³, **viene a incluir en esta categoría casi la práctica totalidad de los términos municipales del territorio metropolitano no afectados por usos urbanos existentes y previstos.**

En ese sentido, **llama la atención que tal decidida apuesta**, que implica la determinación normativa de incluir todos estos espacios en la clasificación de suelo no urbanizable por parte de los correspondientes planes generales de los distintos términos afectados, **no vaya acompañada de los correspondientes análisis sobre su idoneidad, sino que desde el propio Plan se relegue a estudios posteriores la confirmación de la efectiva necesidad de su preservación.** Se echa en falta una acción mas decidida en cuanto a las **propuestas de Ordenación del Suelo Rústico**; Propuestas concretas y proyectos de Intervención que puedan ser asumidos por los Planes Urbanísticos y Sectoriales que corresponda.

Tal vez esto sea fruto de que **tampoco existe un Modelo Territorial propuesto por el Plan**, sino mas bien una aceptación de la realidad existente, con la intención de que el futuro crecimiento no afecte a ciertos espacios protegidos o de calidad evidente. La ausencia de un Modelo territorial, hace difícil ser propositivo, y por tanto el Plan parece atenerse a lo existente.

Esta **falta de una estrategia propia** (de un Plan de Acción propio) se hace evidente cuando se refiere a los corredores ecológicos. Éstos, muy al contrario de lo que parece desprenderse del punto 11.1.1, en el que parece que el simple dejar "*libres de urbanización*", los suelos rústicos que quedan entre las áreas urbanizadas, puede garantizar su funcionamiento como tales, resulta bastante optimista.

Esto puede tener sentido en un área mayoritariamente rural, con ausencia de presiones urbanas. Sin embargo los entornos de Sevilla, sobre todo en el espacio interior a lo que será la futura SE-40, resulta poco menos que iluso pensar que sin una acción positiva, por parte de las Administraciones, dichos espacios van a ser hábiles para la función Ambiental que se les asigne. Existen, por poner un ejemplo, numerosas cuencas hidrográficas ocupadas ilegalmente. Así se hace necesario definir cuáles son los corredores, dónde están y qué proyectos de intervención se definen sobre ellos, para asegurar su funcionalidad.

Pero aun más, y **en referencia al valor ecológico de los espacios rurales intersticiales de uso agrario, hace falta definir el modo de utilización de los mismos** (técnicas de cultivo ecológicas, especies permitidas y prohibidas, uso de sustancias...etc.), para que efectivamente funcionen como un trasfondo paisajístico de calidad ambiental suficiente. Tanto las marismas como el olivar, son espacios cuya capacidad ambiental depende mucho de las técnicas agrarias empleadas.

Es el caso del sistema de información previsto a futuro, la obligatoriedad que impone al planeamiento urbanístico de elaborar una cartografía de riesgos, así como de realizar estudios de inundabilidad¹⁴ y, de forma reiterativa, los que –afirma el documento– serán redactados por parte de la Administración hidrográfica¹⁵.

El POTAUS en el punto 11.1.10 anima a cualificar los espacios urbanos y a integrarlos en un entorno paisajístico de calidad. Creemos que la intención de este punto es muy buena, pero que falta un estudio riguroso del paisaje del ámbito, definiendo las cuencas visuales principales, los hitos, fondos, escenas, etc; a proteger o modificar en su caso, para inmediatamente proceder a definir propuestas concretas de intervención en el sentido de la protección, la integración y en su caso la mejora y restauración.

¹³ Nos referimos al plano denominado "Sistema de Protección Territorial", en el que se grafían los *espacios naturales y bienes culturales* así como los *espacios y bienes de interés territorial*.

¹⁴ En aplicación, señala la Memoria de Ordenación, de la Directriz 105 del POTA.

¹⁵ No se precisa de qué rango es tal estudio y a qué concreta administración hidrográfica corresponderá.



Espacios de uso público

Por lo que se refiere al sistema de espacios libres de uso público, lo primero que cabe señalar es la raquítica definición de tan estratégico sistema, donde los exiguos elementos que lo componen contrastan de modo notable con la propuesta maximalista del sistema de protección territorial, como bien se contrasta en el correspondiente plano donde se grafían los escuetos componentes considerados. En otras palabras, la red de espacios públicos propuesta **difícilmente podrá cumplir su cometido en la estructuración del territorio de la aglomeración y, por ende, atender uno de los objetivos generales exigibles al Plan.**

Al respecto, **conviene recordar el protagonismo que en los antecedentes de este Plan se otorgaba al sistema de espacios públicos,** donde la matriz física era considerada un activo de primer orden en el modelo de ordenación. Era el caso –tal como ya hemos apuntado– del Avance de Directrices de Coordinación de 1989 y, más recientemente, de la Memoria de Objetivos del anterior POTAUS de 2001, donde, de modo más coherente a los fines de un plan subregional, se recogían como prioritarios aquellos espacios que se consideran imprescindibles para la configuración del sistema y, prueba de ello, la mitad de las denominadas “zonas estratégicas” se destinaban precisamente a la ordenación de cauces¹⁶.

El Plan afirma en 11.2.2, que...” *el territorio del área necesita de elementos que aúnen las funciones recreativas con aquellas que aporten elementos de conocimiento e interpretación*” y propone la Dehesa de Tablada como lugar para creación de un nuevo parque de rango metropolitano. Lo cierto es que esta medida (muy interesante y positiva) no parece sino recoger lo que ya el PGOU de Sevilla parece definir para Tablada. Una vez más el POTAUS se muestra un tanto escaso en sus propuestas y muy tendente a simplemente, recoger lo que ya está enunciado y aprobado en otras instancias.

A este respecto de los espacios libres, hay que señalar que nuevamente debemos distinguir, entre los territorios que se encuentran más allá de la futura SE-40, y los que quedan al interior. Esta zona se halla profusamente urbanizada o pendiente de la ejecución de Planes de Desarrollo que van a incrementar la superficie urbanizada. Creemos que era responsabilidad de un Plan Territorial, entrar en los entresijos de los espacios intermunicipales, para desentrañar una **estructura de espacios libres que permita articular el territorio con el espacio urbano.**

Los Parques urbanos y metropolitanos, y las vías verdes son esenciales para lograr esta articulación y se echa en falta un estudio de verdad serio, sobre todo en esta Área Interior a la SE-40, donde los problemas son mayores, y las necesidades grandes. Esta propuesta de Red de Parques, debería ser parte estructural del Modelo Territorial al que nos referimos arriba, y que no encontramos en todo el Plan. Probablemente **la escala** a la que se aborda el Plan **permite muy poca precisión a la hora de definir estas estrategias,** pero creemos que el POTAUS no debe renunciar a esta responsabilidad.

No quisiéramos pensar que tan acusada desproporción entre uno y otro tipo de elementos estructurantes de la red pudiera deberse, más que a su muy distinta significación en la efectiva construcción del modelo metropolitano, al escaso grado de compromiso de la Administración autonómica. Y es que, en el primer caso, la preservación de extensos territorios no implica compromiso alguno respecto a su obtención; por el contrario, la definición de un adecuado sistema de espacios de uso público metropolitano implica necesariamente verificar el modo de obtención, su programación, adecuación y conservación. Aquí, en cambio, el Plan renuncia al más mínimo grado de compromiso, toda vez que la inmensa mayoría de los elementos que se recogen formando parte de ese sistema ya existen.

Se confirma así algo que es común al resto de los elementos estructurantes del Plan: sólo se recogen los que ya figuran en los correspondientes documentos sectoriales aprobados y que, por consiguiente, cuentan ya con una financiación prevista. **Cuando se trata de planificar elementos que requerirán la habilitación de partidas de financiación específicas por parte de la Administración autonómica, sencillamente se omiten.** Pero si el Plan no tiene como cometido establecer nuevos elementos que completen o complementen a los ya existentes o a los ya previstos en los planes sectoriales, ¿qué sentido tiene hacer un Plan subregional?

¹⁶ Concretamente, el nonato POTAUS de 2001 recogía como tales *zonas estratégicas*: el Cauce Central del Guadalquivir, el Cauce del Guadaira y la Zona Ribereña de la Margen Derecha del Guadalquivir.

- **ÁREAS DE OPORTUNIDAD**

El Anexo “Áreas de Oportunidad” es, sin duda, **el documento más controvertido del Plan** de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla y, como adelantábamos, **donde de modo más notorio se evidencian las graves contradicciones del modelo apuntado.**

En primer lugar, cabe **señalar la incoherencia del término acuñado** “áreas de oportunidad” al objeto al que finalmente se destinan tales espacios del territorio metropolitano. Y nos explicamos: en el ámbito disciplinar, tradicionalmente se asocia tal vocablo a aquellas intervenciones que, ensartadas en una estrategia a medio plazo, se consideran especialmente relevantes en la consecución del modelo de ordenación. Dicho de otro modo, aquellas áreas del territorio que, por su especial relevancia en la definición estructural de un modelo, han de ser consideradas de modo prioritario y, por ende, precisan de una mayor atención¹⁷.

La idea de las “Áreas de Oportunidad”, por otra parte, no es ninguna novedad, ni constituye aportación conceptual alguna¹⁸. **Con la denominación de “Áreas de Nueva Centralidad” se aplicó hace 15 años en la Barcelona olímpica, con la finalidad de producir un efecto recualificador (que no “recalificador”) en algunas áreas degradadas de la ciudad;** se establecieron 12 áreas de oportunidad correspondientes en su mayoría a áreas marginales, zonas industriales obsoletas, viejos cuarteles, naves, descampados, etc. Se trataba de restituir su “cualidad” urbana mediante un cambio de uso, sea en forma de nuevas viviendas, servicios, instalaciones deportivas, equipamientos, parques, escuelas, hoteles, etc. Se trataba también de conseguir que ese efecto recualificador tuviera un efecto difusor sobre el entorno próximo de esas áreas de oportunidad. En definitiva, se buscaba conseguir la mejora y el adecentamiento del conjunto de la ciudad de Barcelona.

Aquí el caso es distinto: la semejanza es meramente nominal. Si allí actuaba un sólo Ayuntamiento en el contexto de un sólo Plan General, el de Barcelona capital, aquí se trata de suelos urbanizables que habrá que recalificar previamente, y es precisamente en esta operación de recalificación donde reside la manzana de la discordia; porque de ello se deriva la oportunidad del beneficio inmobiliario. Entonces, ¿por qué unos sí y otros no? Conflicto imposible de resolver, como no sea por vía pretoriana. Razón de fondo para reconsiderar el enfoque del problema de la coordinación.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla puede, pues, condensarse en el punto 3 del Artículo 18 de la Normativa del Plan (página 155) que, con carácter de Norma (N), establece lo siguiente: “La clasificación como urbanizable de los suelos incluidos en las Áreas de Oportunidad Metropolitana no computará a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en el artículo 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.” Dado que las Áreas de Oportunidad no surgen del propio POTAUS sino de los planes y peticiones municipales a través de no sabemos qué procedimientos o criterios, **el único, al parecer, objetivo del Plan (POTAUS) es la derogación del citado Artículo 45.4.a del POTA para determinados e injustificados “casos” bajo la excusa de un pretendido planeamiento metropolitano.**

En este sentido, **la discrecionalidad en la creación de las llamadas “Áreas de Oportunidad” en el POTAUS constituye el caldo de cultivo para nuevos agravios comparativos** entre los que serán agraciados con un Área de Oportunidad -que representa, en breves palabras, la oportunidad de hacer negocios inmobiliarios- y los que no reciban esa concesión, cosa que inmediatamente será achacada al clientelismo político de los primeros.

Las determinaciones que se establezcan en el POTAUS han de priorizar en todo momento el interés general y la equidad en las oportunidades de desarrollo. En esta línea, el Plan debe potenciar los valores intrínsecos de que cada municipio pueda disponer y fijar unos objetivos comunes que a todos beneficien.

¹⁷ En este último sentido es como figuran en el inmediato antecedente del presente POTAUS, donde –recordemos– se apuraba en mayor medida la ordenación de “zonas estratégicas”, es decir, se señalaban **áreas específicas que debían desarrollar un papel estratégico para articular internamente cada uno de los sectores en que se subdividía el área metropolitana, así como para integrar y equilibrar el ámbito metropolitano en su conjunto.** Así rezaba expresamente en la Memoria de Objetivos de noviembre de 2000 y, cabría esperar del documento que ahora analicemos, en esa línea deberían tener su expresión las ahora denominadas “áreas de oportunidad”. Nada más lejos de la realidad.

Aún más, el mencionado Anexo que acompaña al “renovado” POTAUS poco o nada atiende al expresado “Alcance de la Ordenación” (punto 5 de la Memoria de Ordenación), donde se indica que la ordenación del territorio metropolitano requiere centrar las determinaciones del Plan, entre otros aspectos, en “identificar los principales espacios de oportunidad para el desarrollo futuro del ámbito metropolitano, tanto en lo que hace referencia a las actividades productivas, logísticas y tecnológicas, como en lo relativo a espacios residenciales de carácter supralocal.”

¹⁸ Se utilizaban también en el no-nato POTAUS de 2001 con la denominación de “zonas estratégicas” y con una intención estructurante claramente definida, por cuanto se señalaba para cada una de ellas determinados criterios de ordenación. Esas zonas eran: el cauce central del Guadalquivir, el cauce del Guadaira, la zona central del Aljarafe, la zona ribereña de la margen derecha del Guadalquivir, el nuevo acceso norte en las inmediaciones de la estación de Majarabique y el eje sur: Bellavista-Fuente del Rey-La Isla.



Frente a las actuaciones puntuales como las Áreas de Oportunidad, cabe plantear esquemas transversales de mejoras en las redes de circulación, en las líneas de transporte colectivo como Metro, trenes de cercanías o tranvías/Bus-lanzadera. En infraestructuras: redes de alcantarillado, depuración de aguas residuales, recogida neumática de basuras, vertederos, incineradoras, etc. En instalaciones eléctricas: renovación de las redes de distribución, centros de transformación y casetas de áreas residenciales. En operaciones de mejora y conservación del paisaje: reforestación, parques periurbanos, contención de laderas inestables, limpieza de cauces de arroyos y ríos, recuperación de vías pecuarias, veredas, antiguos trazados ferroviarios, instalaciones industriales obsoletas, naves y talleres abandonados, etc.

Sin entrar en un análisis pormenorizado de las 47 Áreas de Oportunidad recogidas en el Anexo, sí conviene realizar algunos comentarios y reflexiones sobre el alcance de las previsiones que derivan de su cuantificación y localización.

Quizás por lo ya comentado y a modo de fiel expresión de su condición de "añadido" al Plan, llama la atención **el desigual, y en ocasiones escaso, rigor con el que están confeccionadas las correspondientes "fichas"**, en especial en los apartados relativos a la justificación de las mismas y los criterios de actuación con que deben desarrollarse. Si cabe, aún más grave resulta la lectura del **art. 20 de la Normativa**, con carácter de Norma (N), donde se indica que "las Áreas de Oportunidad Metropolitana quedan identificadas en el correspondiente Anexo a efectos de su delimitación inicial, susceptible de ajuste, de la asignación de usos globales y de la fijación de criterios de ordenación a desarrollar por el planeamiento urbanístico o los correspondientes Proyectos de Actuación."

Y, **por lo que se refiere al pretendido reequilibrio territorial que supuestamente se le asigna a tales áreas**, no puede sostenerse que "junto a los suelos productivos ya previstos en el planeamiento, el Plan prevé el establecimiento de una serie de suelos destinados a la implantación de usos y actividades de interés metropolitano", pues **lo cierto es que casi las 2/3 partes de las áreas de oportunidad destinadas a usos que cabría calificar de productivos** (tecnológico, logístico y empresarial), **ya estaban en el planeamiento municipal aprobado o en curso de aprobación**¹⁹. ¿Se trata, entonces, de sacar estas áreas del cómputo que deben realizar los correspondientes PGOUs para que éstos cumplan las determinaciones del POTa?

Insistiendo en esta incoherencia, y **en cuanto a la localización** de tales áreas y la ya comentada supuesta superación de la técnica del *zoning*, el propio documento afirma que "la actual concentración del empleo industrial en el sector sureste del área y de los servicios especializados en el área central,... plantea problemas de congestión, contaminación y excesiva movilidad, solo superables si la actividad económica se distribuye por la primera corona del mismo modo que lo ha hecho la población" (Memoria de Ordenación, p. 86) y, a tal fin, más adelante, señala que "estas áreas (de oportunidad) deben servir además para reequilibrar el territorio de la aglomeración, introduciendo usos diversos en un espacio excesivamente especializado en algunas zonas" (p. 88, aptdo. 8.2.1). Sin embargo, **comprobamos que las referidas áreas de oportunidad productivas se vuelven a concentrar en las zonas sur y este del territorio metropolitano.**

Acerca de la oferta de suelo de uso residencial, ya hemos señalado la ausencia de justificación de las propuestas; a esta carencia podría añadirse, en no pocos casos, **la observancia de constituir una especie de "añadido" a las -en puridad- denominadas áreas de oportunidad**. En tal sentido, cabe reproducir las observaciones que se recogen en la Memoria de Información (pp. 22 y 23), donde, entre los "...principales factores adversos para la construcción de un territorio metropolitano equilibrado..." destaca "el sobredimensionado de la oferta de suelo y vivienda, la desproporción entre la oferta de suelo para usos residenciales respecto a la destinada a usos complementarios, rotacionales, productivos o de servicios y la gestión del planeamiento centrada en los sectores residenciales, dando escasa prioridad a las dotaciones e infraestructuras". La capacidad residencial que acogen las 15 áreas de oportunidad de uso residencial es de 39.300 viviendas a desarrollar en casi 1.000 Ha., que viene a representar casi un 10% de nuevas viviendas respecto a las ocupadas en el año 2001.

Y, como señalábamos para el caso de los usos productivos, aquí igualmente se puede detectar una confusa presencia de espacios ya previstos para tal uso residencial en el planeamiento vigente o en tramitación y aquellos otros ámbitos en los que, ahora sí y por lo general con incierta definición, se incorpora una nueva oferta.

¹⁹ De las 9 áreas de uso tecnológico, 5 ya estaban establecidas en PGOUs aprobados o en tramitación; de las 5 de uso logístico, 4 ya estaban previstas y, de las 17 de uso empresarial, 11 ya estaban reconocidas. Así lo constata la Memoria de Información: "en 2005, la superficie de suelo productivo en funcionamiento ascendía a casi 2.500 Ha., a las que había que añadir las prácticamente 600 Ha. En construcción, lo que totaliza 3.000 Ha. Que se pueden considerar como actualmente disponibles. Por otra parte, la superficie correspondiente a suelos en proyecto supone una cifra prácticamente idéntica a la que está en funcionamiento, con lo que **la oferta en la aglomeración se sitúa en unas 5.700 Ha. de suelo industrial calificado por el planeamiento vigente**".



En otro orden de cosas, y por lo que de lectura transversal del territorio de la aglomeración supone, **advertir de las graves consecuencias que derivan de la localización acumulada de determinadas áreas de oportunidad en zonas de especial fragilidad**, caso de las actuaciones previstas en torno al cauce del arroyo Río Pudio, en los términos municipales de Almensilla y Palomares, poco respetuosos con los valores que supuestamente pretende respetar el Plan.

Además, la regulación de las Áreas de Oportunidad Metropolitanas (art. 18 y siguientes), de gran trascendencia en el Plan, carece de respaldo o previsión legal al respecto, toda vez que es potestativo declararlas como Actuaciones de Interés Autonómico, ahora sí, en el marco de la LOTA. No se entiende bien el concepto que se utiliza de “incorporación automática” al planeamiento general. En general, la directriz del artículo 19 tiene una precisión tal que se asemeja al carácter de norma.

❖ **Normativa: consideraciones al articulado**

Una primera cuestión hace referencia al comentado **desproporcionado acento que se pone en uno u otro aspecto del documento**, que se evidencia igualmente en la *Normativa*, en donde el grueso del articulado se dedica al **Título III, relativo a Infraestructuras y Equipamientos** (comprende más del 50% de la normativa) y al **Título IV, Sistema de Protección Territorial, totalizando ambos títulos más de las ¾ partes del articulado propuesto**.

Parece conveniente regular expresamente el carácter, el grado de vinculación y los efectos de la Cartografía de Ordenación del Plan (**art. 4 y 5**).

Aun cuando la evaluación económica de la Memoria Económica es meramente estimativa de los costes previstos, puede considerarse la conveniencia de que dicha Memoria Económica diferencie entre costes de obras y costes de obtención de suelo, en su caso (**art. 5 y 6**).

El concepto de “ajuste del plan” resulta extraño a nuestro acervo urbanístico y territorial, a la par que su regulación es imprecisa y carece de cobertura legal. La previsión de que la regularización de límites de las zonificaciones previstas no conlleve una modificación o revisión del Plan, siempre que el resultado no suponga una disminución sustancial de la superficie de la zona afectada, deja abierta las ampliaciones de los ámbitos de forma genérica (**art. 8**).

El artículo 12, al indicar los elementos que componen el sistema de asentamientos, agrupa suelos urbanos con urbanizables ordenados. Esta agrupación hace que se apliquen análogas determinaciones a suelos con diferente régimen jurídico básico. Hace igualmente que el articulado establezca regulación con el carácter de norma que afecta a suelo urbano, lo que excede los efectos previstos en el artículo 21 de la LOTA (**art 12**). Esta agrupación genera imprecisiones en el **artículo 15** al hacerse referencia en unos casos al suelo urbano y urbanizable en general y en otros al urbano exclusivamente (apartados 1,3 y 4). Asimismo, parece olvidar que la decisión de clasificar un suelo como urbano o no, responde a la realidad de los hechos y no queda dentro de la discrecionalidad del plan.

Determinadas normativas con carácter de recomendación obligan directamente alguna acción, lo que desvirtúa dicho carácter de recomendación (**art 25.4, 31.3.f, .**).

Especialmente en las disposiciones sobre los usos (**art 21 a 27**) las referencias al planeamiento urbanístico deberían diferenciar entre planeamiento general y de desarrollo o, en su caso, hacer la referencia al planeamiento urbanístico que proceda; todo ello dado el diferente carácter de las determinaciones de ordenación estructural frente a las pormenorizadas o detalladas.

La previsión del **artículo 38.6** en relación a que el instrumento urbanístico asuma como carga la realización de aquellos sistemas generales adscritos a ese sector que permitan la conexión con las redes de transporte que el Estudio de Movilidad haya determinado, parece que excede de la capacidad reguladora de este tipo de planes territoriales, toda vez que condiciona la política de gestión urbanística del plan municipal.

La regulación de las reserva de suelo para redes de energía eléctrica (**art 57**), en relación con el suelo de las subestaciones podría precisar el carácter público o no de dichos suelos a reservar. Es conveniente precisar los efectos de estas reservas de suelo “cautelares”.

Es conveniente que el **artículo 61**. Actuaciones programadas en materia de infraestructuras energéticas (D), determine y diferencie expresamente, en su caso, las actuaciones previstas de las existentes o ampliables.

Es conveniente precisar en mayor medida el concepto y la concreción cartográfica de las denominadas “Áreas de Centralidad”, dada su escasa cobertura legal.



Asimismo, parece conveniente que el **artículo 70**. Criterios de actuación relativos a las dotaciones y equipamientos metropolitanos (D) precise el carácter demanial de los suelos destinados al sistema de equipamientos metropolitanos. El apartado 2 de este artículo puede entrar en colisión con las previsiones al efecto de la vigente Ley Patrimonio de las Administraciones Públicas (art 191).

En relación con las disposiciones sobre espacios de uso público (**art 72 y siguientes**), en general, conviene precisar y usar con rigor la terminología para evitar dudas en la aplicación. El **artículo 29** clasifica este apartado como Espacios Libres y ahora se utiliza el término de Espacios de Uso Público. Es conveniente en todo caso precisar cuando se hace referencia a suelos que son o deben quedar incorporados al Dominio Público. Diferenciar si se trata de suelos dominio público natural o deben obtenerse como suelos públicos. El concepto y efecto de las protecciones indicativas y cautelares que se determinan debe precisarse y quedar limitados a un plazo de tiempo concreto (v.g. **art 79.4, 83.3, 94.4.**).

La consideración normativa de fuera de ordenación contenida en el **artículo 75.3** parece excesiva, dada la imprecisión a la hora de determinar los inmuebles afectados por dicha norma.

El artículo 83. Componentes de la Red de Corredores Verdes. (N), debe diferenciar si los viales deben obtenerse como suelo público, o ya lo son y, en su caso, la relación con la red de vías pecuarias.

En relación con el Sistema de Protección Territorial (**art 85 y sig**), en general parece que el Plan y concretamente la normativa, debiera haber incidido con mayor intensidad en la necesidad de proceder a los deslindes, por parte de las Administraciones competentes, de los suelos dominio público, ello facilita la labor de los planes urbanísticos y colabora enormemente a evitar situaciones de inseguridad jurídica. La referencia del artículo 91.2 a que los instrumentos de planeamiento general incorporarán el deslinde del dominio público hidráulico y sus zonas de servidumbre y policía, que deberán ser clasificadas como suelos no urbanizables o como espacios libres de uso y disfrute público en suelos urbanos y urbanizables, debe ser objeto de especificación, aclarando que los planes urbanísticos no son los encargados de especificar el deslinde, sólo deben incorporar el deslinde llevado a cabo por la Administración competente. Esta consideración debe extenderse especialmente a la red de vías pecuarias.

Concretamente, los componentes del SPT (**art 86**) agrupan bienes con el carácter de dominio público junto a otros que no lo tienen, incluso incluye suelo que tienen la clase de urbanos (Conjuntos Históricos). Parece conveniente clarificar dicha clasificación, máxime cuando a toda ella se le aplica genéricamente la obligación de que quede clasificada como suelo no urbanizable de especial protección.

Los diferentes tipos de elementos y zonas del sistema hidrológico (**art 91, 92, 93 y 94**) no tienen una concreción e identificación espacial adecuada en la cartografía.

Parece conveniente diferenciar las vías pecuarias de las áreas forestales (**art 97**).

No se contienen determinaciones transitorias sobre la aplicación del plan. Tampoco se incorpora referencias derogatorias expresas de otros instrumentos (Planes Especiales de Protección del Medio Físico...) o su relación con ellos.

❖ Conclusiones

○ GENERALES

- La oportunidad inicial se ha transformado tras la lectura del POTAUS en inquietud y desconcierto. **Estamos ante una nueva ocasión perdida**, para ordenar el territorio metropolitano de Sevilla.
- **No ha existido un proceso de participación claro en la elaboración** del documento.
- **El POTAUS carece de metodología e ignora planeamientos metropolitanos anteriores.**
- Resulta preocupante la **inexistencia de un diagnóstico preciso de la actual problemática metropolitana y de la dinámica** a la que se encuentra sometida, sin el cual resulta poco menos que imposible tomar decisiones racionalmente fundadas de cara a la ordenación.
- La **ausencia de un modelo territorial** claramente definido, lo que por otra parte sería el cometido fundamental de un plan subregional, **supone que el actual POTAUS no sólo no logrará reconducir la actual desarticulación metropolitana, sino que a buen seguro la incrementará.**



- **No existe estructura policéntrica sino sistema central que concentra las áreas productivas.**
- **No existe un dimensionado del crecimiento y la dinámica urbana para alcanzar un modelo.**
- **La primacía de lo sectorial** en las “decisiones de ordenación” del POTAUS (o lo que pretende hacerse pasar por tal) **supone una auténtica inversión del sentido de un plan territorial**, cuya función tradicionalmente admitida es exactamente la contraria, a saber, hacer posible una planificación integral del territorio.
- **El Plan asume sin ningún análisis la suma de determinaciones de los planes municipales** así como los planes sectoriales manteniendo los desequilibrios existentes.
 - **SECTORIALES**
 - Existe **contradicción entre el objetivo de la mezcla de usos** para constituir tejidos urbanos complejos **y la zonificación prevista en las áreas de oportunidad.**
 - **No existe un plan de previsibilidad de las grandes superficies comerciales**, y las áreas de oportunidad residenciales profundizan en el desequilibrado modelo existente.
- **Las propuestas del POTAUS en lo que concierne a la movilidad, convergen hacia un escenario de excesiva utilización de la línea 1 de metro**, hacia la que se canalizan excesivos flujos, **y de congestión de la SE-40** apenas esta infraestructura entre en servicio.
- **Se deja en manos del planeamiento municipal los estudios de movilidad** que debería incluir el POTAUS.
- **La acusada desproporción entre** la decidida apuesta de protección de los **espacios libres de valor** (natural, rural y cultural) **y la raquítica definición de espacios de uso público** propuestos en el POTAUS **deja traslucir el escaso compromiso de la Administración autonómica en la efectiva construcción del sistema de espacios libres.**
- **Las áreas de oportunidad son contradictorias con la filosofía y los objetivos del Plan:**
 - **Sólo se diseñan para no computar a los efectos del art. 45 del POTA**
 - No están insertadas en una estrategia de consecución del modelo de ordenación perseguido
 - Son absolutamente discrecionales y fuente de agravios comparativos
 - Son desiguales en su definición y “susceptibles de ajuste”
 - Son desequilibradoras (sur y este) y los 2/3 ya estaban recogidas en los Planes Generales
 - Algunas están localizadas en zonas de especial fragilidad (Río Pudio)

Sevilla, enero de 2008