

# TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS AGLOMERACIONES URBANAS DE SEVILLA Y GRANADA\*

AMPARO FERRER RODRÍGUEZ\*\* Y JOSÉ ANTONIO NIETO CALMAESTRA\*\*\*

Recibido: 5-02-11. Aceptado: 15-03-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 247-273].

**PALABRAS CLAVE:** Ciudad compacta, Áreas metropolitanas, Planeamiento urbanístico, Ordenación del territorio, Andalucía.

**KEYWORDS:** Compact city, Metropolitan areas, Urban-planning, Spatial-planning, Andalusia.

**MOTS-CLÉS:** Ville compacte, Aires métropolitaines, Plan d'aménagement urbain, Aménagement du territoire, Andalousie.

## RESUMEN

La actual dinámica urbana en la mayor parte del mundo occidental se caracteriza por un cambio de modelo de crecimiento en el que el protagonismo ha pasado de las grandes urbes, que en su devenir habían propiciado un patrón de ciudad compacta, a sus periferias, lo que ha favorecido el surgimiento de una ciudad difusa, consumidora de una gran cantidad de recursos y generadora de multitud de problemas. Sevilla y Granada, en el caso andaluz, ejemplifican a la perfección este proceso. El planeamiento urbanístico y la planificación territorial intentan, con dudoso éxito, frenar esta tendencia movida por intereses económicos que muchas veces quedan fuera de control.

## ABSTRACT

Nowadays, urban dynamics in most Western countries are characterized by a change in which the leading role has moved away from big compact cities to their peripheries. This process has favoured the sprouting of a diffuse city that consumes many resources and generates multitude of problems. Seville and Granada, in the Andalusian case, perfectly illustrate this quite generalized process. Urban and spatial planning try, with limited success, to restrain this tendency fed by economic interests that often are beyond control.

## RESUMÉ

L'actuelle dynamique urbaine dans le monde occidental se caractérise par un changement de modèle de croissance où le protagonisme est passé des grandes urbes, avec un patron de ville compacte, à ses périphéries, ce qui a favorisé le surgissement d'une ville diffuse, consommatrice

\*. El presente artículo es, en parte, resultado de la comunicación presentada al XI Coloquio Internacional de Geocrítica: «La Planificación Territorial y el Urbanismo desde el Diálogo y la Participación», celebrado en Buenos Aires, en mayo de 2010, que ha sido publicado en Scripta Nova, vol XIV, n.º 331 (70).

\*. Profesora del Departamento de Geografía Humana y miembro del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada. aferrer@ugr.es

\*\*\*. Instituto de Cartografía de Andalucía de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía. jantonio.nieto@juntadeandalucia.es

d'une grande quantité de ressources et génératrice de multitude de problèmes. Séville et Grenade, dans le cas andalou, exemplifient à la perfection ce processus. Le plan d'aménagement urbain et la planification territoriale essayent, avec un succès douteux, de freiner cette tendance déplacée par des intérêts économiques qui restent souvent hors de contrôle.

## 1. INTRODUCCIÓN

La mayoría de las aglomeraciones urbanas europeas, españolas y andaluzas se han visto sometidas en las últimas décadas a un proceso de transformación territorial sin precedentes definido, entre otras cosas, por el paso de un modelo urbanístico apoyado en el predominio de la ciudad compacta, a un patrón caracterizado por la expansión y ocupación progresiva e indiscriminada del espacio. Este proceso, que en las ciudades andaluzas tiene lugar a partir de los años ochenta, ha generado una redistribución de la población y el poblamiento, habiéndose convertido la huida de la ciudad «en una opción muy común en nuestro entorno» (VELÁZQUEZ, I., 2002-03).

La tendencia hacia la ocupación indiscriminada del suelo ha dado lugar a una ciudad difusa, o a una urbanización dispersa que prácticamente no tiene límites,

[...] es una ciudad —refiriéndose a la metrópolis— extensa, difusa, indelimitable, sin confines. Así, «ciudad» y «límite» son, hoy más que nunca, conceptos irreconciliables y el territorio metropolitano se ha convertido en una ciudad sin confines (NEL-LO, O. 1998).

De manera que cada vez menos podemos hablar de ciudad en el sentido tradicional, pues la ciudad que se desarrolló con el proceso industrializador se ha transformado, y la nueva forma es frecuentemente contradictoria con la idea de ciudad que todavía nos es familiar (GARCÍA PALOMARES, J. C., y GUTIÉRREZ PUEBLA, J., 2007, pág. 46).

Este cambio profundo no sólo tiene implicaciones en la morfología física de la urbe, sino que también afecta a su estructura sociodemográfica, ambiental y económica. Sociodemográfica porque los núcleos históricos han sufrido procesos de envejecimiento intensos, mientras que las periferias urbanas se han rejuvenecido considerablemente, siendo escasa la relación entre los distintos grupos sociales; ambiental porque el uso generalizado del automóvil privado ha contribuido a aumentar la contaminación local, el consumo energético y de agua se han incrementado considerablemente; y económica, porque en respuesta a las nuevas pautas residenciales de la población se produce una redistribución de las actividades económicas y de los servicios desde los cascos históricos de las ciudades centrales —que eran lugares idóneos para ir a pie o utilizando el transporte público— hacia la periferia donde los equipamientos que son escasos, se colapsan, mientras que los del centro de la ciudad quedan infrutilizados.

Desde hace unos años, este modelo de urbanización, se viene poniendo en cuestión, por gran parte de estudiosos del urbanismo contemporáneo reflexionando sobre la conveniencia de no continuar con el despilfarro de recursos, la cada vez mayor ocupación de nuevos espacios y el abandono de las estructuras urbanas ya existentes.

En este sentido, algunos de los documentos elaborados a este respecto por la Unión Europea también apuntan en esta dirección: así tanto en la Estrategia Territorial Europea, acordada en la reunión de Ministros responsables de Ordenación del Territorio celebrada en Postdam en mayo de 1999, como en la posterior Comunicación de la Comisión de la Unión Europea de 11 de febrero de 2004: «Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano» (que constituye una de las siete estrategias temáticas previstas en el Sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente<sup>1</sup>), se apuesta por un modelo de ciudad compacta frente a la ciudad difusa. En ambos documentos se señalan explícitamente los graves inconvenientes que presenta la urbanización dispersa y desordenada, sobre todo en lo que se refiere a consumo de suelo, de materiales y de energía, hechos que conllevan tanto a un progresivo deterioro medio ambiental, como a una mayor segregación social y a una significativa ineficiencia económica.

Igualmente, en la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de España (8/2007, de 28 de mayo) se indica que la historia «del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de una nueva ciudad». Partiendo de esa premisa, la ley, acorde a los principios apuntados en la legislación europea, aboga por la regeneración de la ciudad ya existente.

Por su parte, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, —LOUA— aprobada por el Parlamento de Andalucía el 17 de diciembre de 2002, que regula la actividad urbanística y el régimen del suelo en la Comunidad Autónoma, en su Exposición de Motivos al referirse a los Objetivos de la Ley, en su apartado 3, dice: «que apuesta por la mejora de la ciudad existente», señalando que «el urbanismo del siglo XXI tiene, pues, como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar que ha sido su rasgo más característico a lo largo del siglo XX».

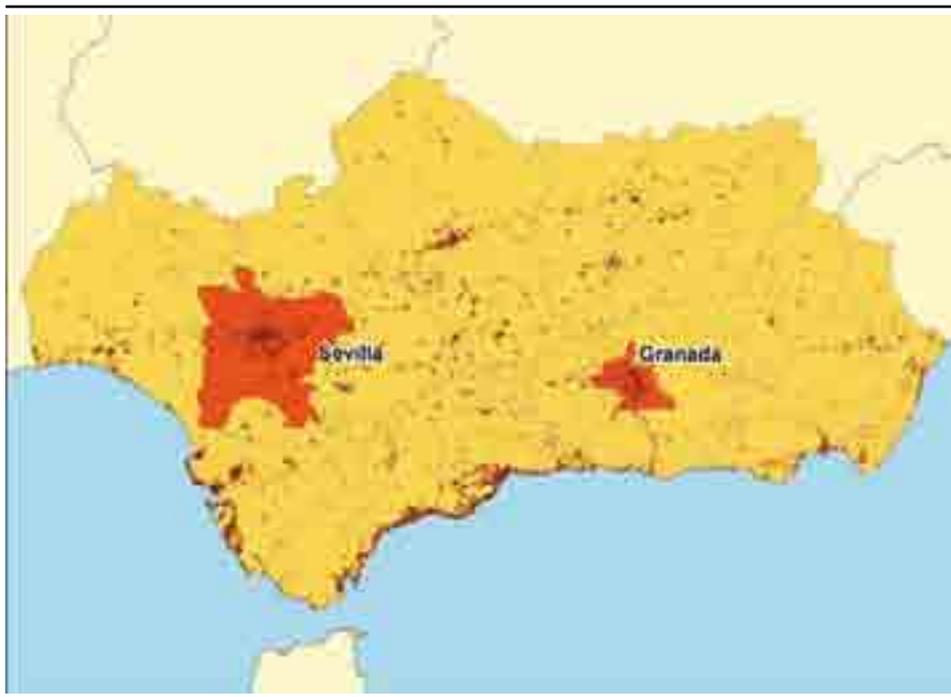
Como se desprende de los textos citados previamente, desde una perspectiva teórica y legislativa podemos afirmar que tanto en la Unión Europea, como en España y en la Comunidad Autónoma andaluza, se apuesta por la defensa de una ciudad compacta frente a la ciudad difusa y por el apoyo a la rehabilitación y a la ocupación de los espacios vacíos frente a la expansión urbana de la ciudad y de los entornos metropolitanos.

## 2. LAS AGLOMERACIONES URBANAS DE SEVILLA Y GRANADA

El objetivo que nos proponemos en este artículo es analizar, mediante una serie de indicadores (evolución del suelo urbano, número de habitantes, metros cuadrados

1. En uno de sus apartados señala «Para conseguir un urbanismo sostenible, la futura estrategia animará a los Estados miembros a: velar por que sus sistemas de planificación urbanística tengan en cuenta los riesgos medioambientales, crear incentivos para fomentar el aprovechamiento de los terrenos abandonados y, en particular, de las instalaciones industriales abandonadas y las propiedades vacías, fijar densidades mínimas para las zonas residenciales, que permitan fomentar una mayor densificación y frenar la expansión urbana, integrar en el proceso de ordenación del territorio las consecuencias del cambio climático para las ciudades.

Mapa 1. Localización de Sevilla, Granada y sus entornos metropolitanos



Fuente: Elaboración propia.

por habitante, número de viviendas, hogares), lo que ha ocurrido en los últimos años en dos aglomeraciones urbanas de Andalucía: las de Sevilla<sup>2</sup> y Granada<sup>3</sup>, con el fin de estudiar si la práctica de la planificación territorial y urbanística, expresada en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en los Planes subregionales y en los Planes Generales de Ordenación Urbana municipales, están realmente apostando por este nuevo modelo urbanístico y si sus actuaciones van encaminadas a conseguirlo, o si por el contrario estamos ante declaraciones de principios que, en general, todos los documentos discursivos suscriben, aunque los resultados sobre el territorio apunten en el sentido opuesto.

2. Sevilla, que es la capital de la comunidad autónoma andaluza, contaba en 2010 con una población de 704.198 habitantes. Su aglomeración reúne a 46 municipios y concentra algo más de 1,5 millones de personas que suponen el 78,7% de la población provincial y la sitúan como la cuarta área metropolitana de España, precedida por Madrid, Barcelona y Valencia.

3. Granada reunía 239.154 habitantes en 2010 y 517.923 en el conjunto de la aglomeración, constituida por 32 municipios, que concentran el 56,4% de la población provincial. Ocupa el lugar 14 entre las áreas metropolitanas españolas.

### 2.1. Evolución del suelo urbano

Si tomamos los datos proporcionados por la Dirección General del Catastro, referidos a la superficie ocupada por parcelas urbanas<sup>4</sup>, donde se incluyen tanto las parcelas edificadas como la superficie ocupada por solares, y analizamos la evolución experimentada desde el año 1996 en las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Granada observamos lo siguiente:

Un aumento continuado de la superficie urbana, tanto en la aglomeración de Sevilla como en la de Granada, si bien en la primera dicho incremento alcanza mayor magnitud pues por cada 100 ha urbanizadas en 1996 ahora hay 155 (Tabla 1). Esto ha significado en el conjunto de la aglomeración un aumento medio anual entre 1996 y 2010 de 657 has. En el caso de Granada el aumento ha sido de 42 has por cada 100 existentes en 1996, y se han incorporado anualmente al suelo urbano un total de 224 has.

Tabla 1. Evolución de la superficie de suelo urbano en has

	1996	2000	2005	2010	Incremento 1996-2010 (1996 base 100)
Sevilla	4.836	4.925	4.801	5.902	122,05
Corona	11.865	14.466	19.410	20.001	168,57
Aglomeración	16.701	19.392	24.211	25.903	155,10
Granada	1.587	1.543	1.829	1.838	115,82
Corona	5.887	7.554	8.017	8.776	149,08
Aglomeración	7.474	9.097	9.847	10.614	142,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Catastro.

#### 4. El Catastro considera suelo de naturaleza urbana:

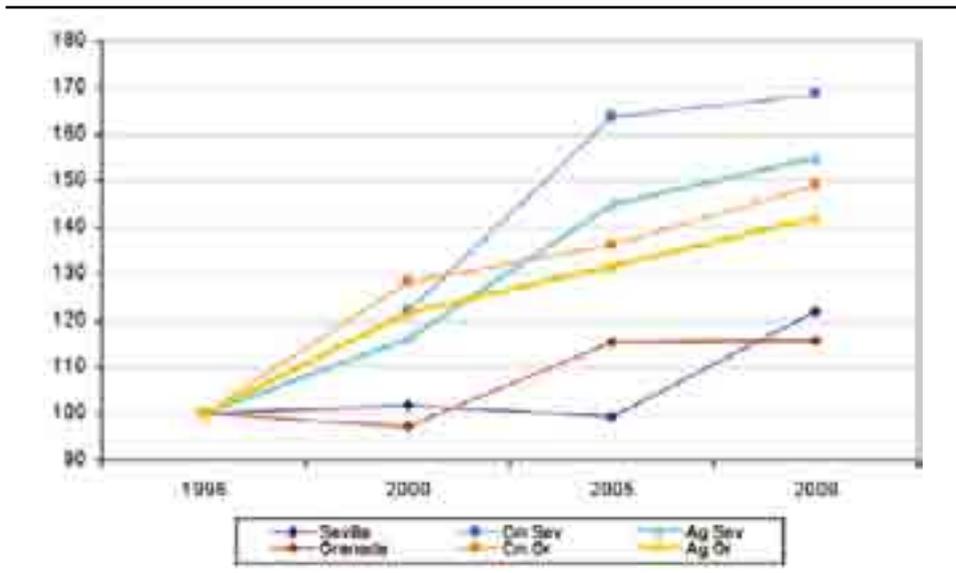
- El clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.
- Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.
- El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.
- El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localice y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.
- El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.
- El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

Si contextualizamos lo que ocurre en estas dos áreas metropolitanas andaluzas, con la situación de las otras tres grandes aglomeraciones urbanas españolas (Madrid, Barcelona y Valencia) comprobamos como, en el periodo de análisis 1996-2010, solo en el caso de Madrid el consumo de suelo urbano ha sido mayor (168,73%) que en Sevilla y Granada, pues tanto en Barcelona como en Valencia los incrementos en la superficie urbana han sido mucho más moderados (7,14 ha y 4,11 ha por cada 100).

Volviendo a los casos de Sevilla y Granada otro rasgo a destacar es que, los ritmos de crecimiento del suelo urbano de ambas aglomeraciones han sido muy distintos, pues mientras que en el caso sevillano los incrementos medios anuales se mantuvieron en torno al 4% entre 1996 y 2005 (3,80% entre 1996-2000, 4,54% entre 2000-2005) y bajaron en el último lustro 2005-2010 por debajo del 1,5% (1,36%), en la aglomeración granadina se pasó de crecimientos ligeramente superiores al 5% entre 1996-2000 a valores próximos al 1,5% en el resto del periodo (1,60 entre 2000-2005, 1,51 entre 2005-2010).

Otro rasgo característico del proceso es un crecimiento del suelo urbano inferior en los núcleos centrales que en las coronas metropolitanas, así mientras en el caso de la capital sevillana se registró un crecimiento de 122 ha por cada 100 existentes en

Figura 1. Evolución de la superficie de suelo urbano en hectáreas (1996=100)<sup>5</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Catastro.

5. Los cambios que se observan en Granada entre 2000-2005 y en Sevilla entre 2005-2010 tienen que ver con las fechas de aprobación de sus respectivos PGOU (2001 y 2006), pues es en estos años cuando cambia la clasificación de suelo.

1996 y en Granada de 116, en las coronas se alcanzaron incrementos de 169 y 149 has, respectivamente. Este mayor incremento en las coronas no es de extrañar, pues el consumo de suelo es mayor en las periferias, dado que el desarrollo de la vivienda consume más espacio al tratarse sobre todo de viviendas unifamiliares —aisladas o en hileras— donde las urbanizaciones son extensivas y de baja densidad. El gráfico siguiente (Figura 1) expresa, creemos con claridad, el comportamiento de los distintos ámbitos.

Se podría objetar a esta comparación que en el suelo urbano están incluidos tanto los suelos edificados como los solares vacantes, y que sería más conveniente tener en cuenta sólo los suelos realmente edificados. Si matizamos este aspecto, observamos que la diferencia entre ambas aglomeraciones se reduce sensiblemente, pues mientras en Sevilla el suelo edificado aumentó en más de un 37% —período 1996-2010—, en Granada lo hizo casi en un 34%<sup>6</sup>.

## 2.2. Evolución de la población

En la Tabla 2 se recoge cual ha sido el crecimiento de la población en las dos aglomeraciones urbanas andaluzas durante el período que analizamos.

De su análisis se desprende que, en conjunto, los dos ámbitos metropolitanos han aumentado su población desde 1996 hasta hoy, si bien el incremento, expresado en valores relativos, ha sido algo mayor en la aglomeración de Granada (122%) que en la de Sevilla (114%)<sup>7</sup>. Este comportamiento en el ritmo de crecimiento de las po-

Tabla 2. Evolución de la población

	1996	2001	2006	2010	Incremento 1996-2010 (1996 base 100)
Sevilla	697.487	702.520	704.414	704.198	100,96
Corona	620.498	657.708	734.037	804.407	129,64
Aglomeración	1.317.985	1.360.228	1.438.451	1.508.605	114,46
Granada	245.640	243.341	237.929	239.154	97,36
Corona	177.914	197.437	246.239	278.769	156,89
Aglomeración	423.554	440.778	484.168	517.923	122,28

Fuente: Elaboración propia a partir de los Padrones Municipales de Habitantes.

6. En la aglomeración de Sevilla la superficie ocupada por las parcelas edificadas ha pasado de 11.391 a 15.655 ha entre 1996 y 2010, lo que supone un crecimiento del 37,43%, mientras en la aglomeración granadina el crecimiento ha sido del 33,52%, al pasar la superficie de 3.786 a 5.055 ha.

7. Quizá esta diferencia puede deberse a que la mayor extensión del ámbito de la aglomeración sevillana permite diferenciar al menos dos coronas, una interna más próxima al núcleo central (22 municipios del borrador inicial del POT AUS) donde los crecimientos son mayores (135,27%), y otra externa (resto hasta los 46 actuales) donde los incrementos se atenúan conforme nos alejamos de la gran ciudad (120,89%).

blaciones se contraponen con el proceso que acabamos de señalar en la expansión del suelo urbano, mayor en Sevilla (155,1%) que en Granada (142,0%).

También resulta llamativo el contraste que se produce entre ciudades centrales y coronas. Así mientras en las ciudades los crecimientos son prácticamente nulos (apenas 7.000 habitantes en 14 años en el caso de Sevilla), cuando no directamente negativos (Granada capital pierde 6.486 habitantes a lo largo del periodo), en las periferias se aprecian crecimientos desaforados, especialmente en la de Granada donde hoy día hay 157 habitantes por cada 100 de los existentes en 1996. En la de Sevilla los crecimientos han sido más moderados: 130 habitantes por cada 100 de 1996.

Los datos de población nos permiten calcular el consumo medio por habitante de suelo urbano catastral (Tabla 3), que es mayor en la Aglomeración de Granada que en la de Sevilla (205 m<sup>2</sup>/habitante frente a 172). No ocurre así en la ciudad, donde ya en 1996, en la capital granadina era inferior (65 m<sup>2</sup>/habitante frente a 69 en Sevilla), distancia que se mantiene e incluso se ha acentuado ligeramente (77 m<sup>2</sup>/habitante en Granada-capital frente a 84 en Sevilla).

Tabla 3. Evolución del número de m<sup>2</sup>/habitante

	1996	2001	2006	2010	Incremento 1996-2010 (1996 base 100)
Sevilla	69,33	70,11	68,15	83,81	120,89
Corona	191,22	219,95	264,43	248,64	130,03
Aglomeración	126,72	142,56	168,31	171,70	135,50
Granada	64,61	63,42	76,88	76,85	118,94
Corona	330,88	382,58	325,60	314,81	95,14
Aglomeración	176,47	206,38	203,37	204,93	116,13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General del Catastro y de los Padrones de Población.

Frente a ello, los habitantes de la corona de Granada consumen actualmente 4 veces más espacio que los de la ciudad y en la de Sevilla el consumo de suelo llega a ser casi 3 veces superior.

Tanto el mayor ritmo de crecimiento como el menor número de m<sup>2</sup>/habitante de la corona sevillana, pensamos que pueden explicarse por la diferente forma en que se ha producido la ocupación del territorio en cada uno de los dos escenarios.

Así en la corona granadina, el proceso de metropolización ha sido algo más complejo y se inició con anterioridad, diferenciándose dos fases que en el caso de Sevilla no son tan evidentes: en un primer momento —década de los ochenta— las personas que se dirigían hacia la corona metropolitana eran sobre todo familias de clase media o media-alta, al mismo tiempo que tenía bastante importancia el desarrollo de la vi-

vienda secundaria<sup>8</sup>, lo que suponía la proliferación de grandes viviendas unifamiliares aisladas con jardín y por tanto un gran consumo de suelo; y una segunda etapa —última década—, en la que las personas que se han establecido en la periferia de la ciudad han sido sobre todo gente joven que adquiere una vivienda a precios muy inferiores a los de la ciudad central, lo que ha dado como resultado la implantación masiva de viviendas en hilera, adosados e incluso edificios con varias plantas y pisos con espacios comunes reduciéndose, como consecuencia, el tamaño medio de la vivienda<sup>9</sup>.

### 2.3. Crecimiento del parque de viviendas

El parque de vivienda de las dos aglomeraciones analizadas ha tenido un rápido crecimiento en las dos últimas décadas, como se desprende de los datos que se ofrecen a continuación (Tabla 4).

Tabla 4. *Evolución del número de viviendas*

	1991	2001	2010 <sup>10</sup>	Incremento 1991-2010 (1991 base 100)
Sevilla	246.036	297.159	318.296	129,37
Corona	192.329	265.335	347.242	180,55
Aglomeración	438.365	562.494	665.538	151,82
Granada	106.078	124.787	140.694	132,63
Corona	60.495	95.138	142.555	235,65
Aglomeración	166.573	219.925	283.249	170,04

Fuente: Elaboración propia a partir de los Padrones Municipales de Habitantes y de datos de la Dirección General de Catastro.

#### 8. La segunda residencia en el entorno de Granada

[...] presenta una característica específica producto de su propio sistema urbano, que es la proximidad al núcleo central. Así, municipios como Cájar, Monachil, Ogíjares y Otura en el sur de la comarca, ubicados a menos de 5 Km. llegan a tener más de una cuarta parte de su total de viviendas destinadas a residencia secundaria, básicamente estival. En las zonas norte y noreste también se producen algunas actuaciones de segunda vivienda, aun cuando en mucho menor número y sobre todo a mayor distancia en general del núcleo central. De esta forma, se inicia como se ha dicho anteriormente, otra característica de la futura aglomeración consistente en el destino residencial de toda la zona sur, dándose un primer paso muy importante en el proceso de aglomeración, tanto por sentar las pautas de una determinada forma de crecimiento, como por la facilidad de su posterior cambio a primera residencia». (Plan de la Aglomeración Urbana de Granada, 2000. pág. 14).

9. En el caso concreto de la corona metropolitana granadina el tamaño medio de la vivienda pasa de los 164 m<sup>2</sup> entre 1980 y 1996 a los 159 entre 1997 y 2009, datos que se han calculado a partir de la información proporcionada por el Catastro de Urbana.

10. Hemos aumentado la cifra ofrecida por el Catastro en un 5%, ya que en otro estudio realizado para la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Granada, en 2008 sobre la ciudad y la aglomeración urbana de Granada, pudimos detectar que faltaban viviendas debido, básicamente, a dos razones: a que los

De nuevo observamos que en la aglomeración granadina el ritmo de crecimiento del parque residencial —170 viviendas por cada 100 existentes en 1991— es superior al de la sevillana —152—. Este crecimiento residencial no puede explicarse por el incremento de la población, que en los dos casos es inferior: Granada alcanzó un incremento del 27,2% respecto a 1991, y Sevilla un 21,3%, valores que, como se puede ver, son muy similares.

Llama la atención el hecho de que la Aglomeración granadina entre 1991 y 2001, periodo para el que disponemos de datos para realizar la comparación, el crecimiento en viviendas (32%) fuera incluso superior al de la aglomeración madrileña que incrementó su parque residencial en un 28% (GARCÍA PALOMARES, J.C., y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. 2007, p.54), a pesar de haber tenido crecimientos poblacionales similares (9,6% y 10%, respectivamente). En Sevilla el crecimiento del parque residencial fue prácticamente igual al de Madrid en dicho periodo, si bien el crecimiento poblacional fue algo inferior (8,1%). Por lo demás, como ocurría con las otras variables, el ritmo de crecimiento en las ciudades centrales es mucho menor que en las coronas, hecho que contradice esa pretendida apuesta que los instrumentos normativos hacen por la ciudad compacta.

#### 2.4. Crecimiento del número de hogares

La evolución del número de hogares en los ámbitos de estudio, según se observa en la Tabla 5, ha sido claramente positiva y, desde el punto de vista cuantitativo, muy

Tabla 5. *Evolución del número de hogares*

	1991	2001	2010 <sup>11</sup>	Incremento 1991-2010 (1991 base 100)
Sevilla	197.967	226.621	267.268	135,01
Corona	146.842	201.850	289.668	197,27
Aglomeración	344.809	428.471	555.285	161,04
Granada	75.982	81.597	92.664	121,96
Corona	42.987	66.544	101.550	236,23
Aglomeración	118.969	148.141	194.069	163,13

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población.

datos catastrales subestimaban las viviendas nuevas surgidas de la subdivisión de una vivienda antigua tras su remodelación o rehabilitación, y a que tampoco recoge las viviendas de construcción más reciente al no haberse transferido aún la propiedad de muchas de ellas. Como resultado de ello calculamos, creemos que algo por debajo de la cifra real, la ausencia de un 5% de las viviendas realmente existentes.

11. Los datos correspondientes a 2010 se ha calculado aplicando la variación observada en el número de miembros por hogar entre 1991 y 2001 al intervalo 2001-2010.

similar en el conjunto de las dos aglomeraciones. No ocurre así si desglosamos dichos ámbitos diferenciando entre capitales y coronas metropolitanas pues en las primeras el crecimiento de los hogares ha sido siempre inferior que en las segundas.

Si comparamos el comportamiento de ambas capitales, Granada registra un incremento inferior al de Sevilla. En ambos casos sorprende que aunque el crecimiento demográfico sea mínimo o incluso negativo (Granada ha perdido más de 16.000 habitantes entre 1991 y 2010), el número de hogares siga aumentando, hecho que tiene su explicación sobre todo en la proliferación de hogares unipersonales.

Los crecimiento de las ciudades centrales pueden tildarse de moderados si los comparamos con los acontecidos en las coronas metropolitanas, en donde se invierte la tendencia, pues los municipios del entorno de Granada crecen más que los del cinturón sevillano, quizá por la incidencia del «vaciamiento demográfico» de la capital granadina a favor de los municipios de su alfoz.

Por lo que respecta a la evolución del número de miembros por hogar (Tabla 6), a parte de la tendencia a la baja que se observa, se pueden subrayar dos aspectos: el mayor tamaño de los hogares en las coronas metropolitanas que en las ciudades centrales y los valores algunas décimas más elevados en Sevilla que en Granada.

Para concluir y a modo de resumen, si se observa la Figura 2 se puede ver el comportamiento diferencial que tienen las distintas variables analizadas hasta el momento en los diferentes ámbitos territoriales de referencia (ciudades cabecera, coronas metropolitanas, aglomeraciones en su conjunto), tanto en Granada como en Sevilla,

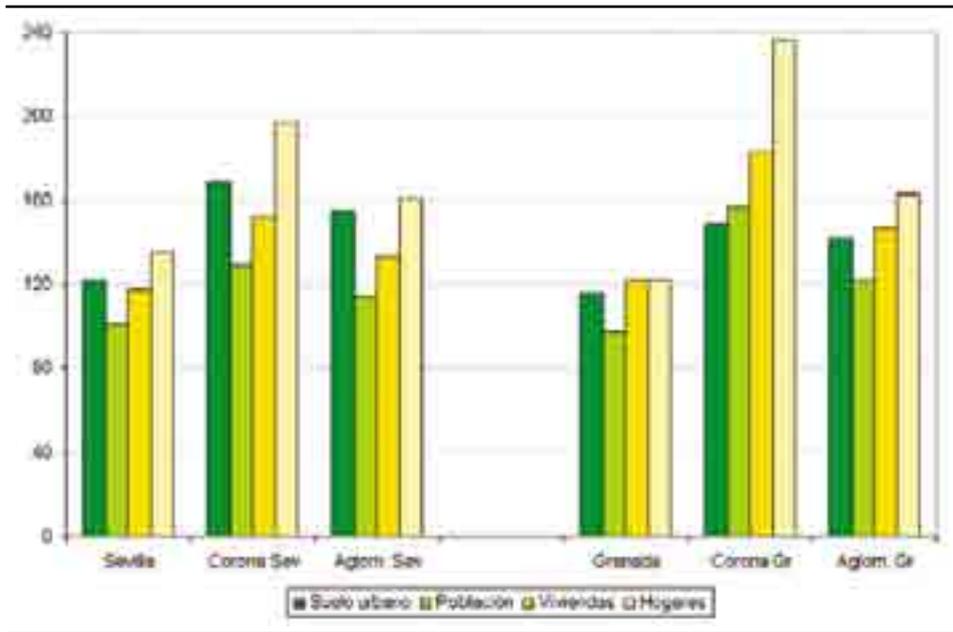
Como se viene apuntando, el rasgo más evidente es la contraposición entre las ciudades y sus entornos metropolitanos, por lo demás los comportamientos de las variables se diferencian solo en la magnitud pues las tendencias que muestran son muy similares.

Lo que si parece claro, cuando se observa el gráfico, es que los crecimientos de suelo y vivienda se justifican más por el aumento del número de hogares que por el de la población ya que ésta última variable es la que, con diferencia, presenta comportamientos más moderados.

Tabla 6. *Evolución del número de miembros por hogar*

	1991	2001	2010
Sevilla	3,45	3,10	2,63
Corona	3,82	3,26	2,78
Aglomeración	3,61	3,17	2,72
Granada	3,36	2,98	2,58
Corona	3,54	2,97	2,75
Aglomeración	3,42	2,98	2,67

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de Población.

Figura 2. Gráfico comparativo, 1996<sup>12</sup>-2010

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos y Padrones Municipales de Habitantes y de datos de la Dirección General de Catastro.

### 3. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL. ¿ES POSIBLE UNA VERDADERA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SIN UN MÍNIMO COMÚN DENOMINADOR?

El planeamiento urbanístico es el mecanismo por el cual los municipios regulan la actividad urbanística y ordenan su territorio estableciendo las medidas oportunas para un óptimo desarrollo económico y social.

La práctica y tradicional inexistencia de mecanismos de coordinación entre ayuntamientos a la hora de planificar y la cantidad de intereses, casi siempre ajenos al bien común, han generado multitud de problemas derivados de una ordenación individualista y fragmentada, con consecuencias nefastas e irreversibles para el territorio (yuxtaposición de usos, sobredimensionamiento de suelo, infradotación de equipamientos y servicios, etc).

Una de esas consecuencias ha sido, precisamente, la generación de «ciudad difusa» ya que han sido los planeamientos urbanísticos municipales y, por tanto, los

12. Para el cálculo del crecimiento de las viviendas entre 1996 y 2010, las viviendas existentes en 1996 se han obtenido del promedio de las existentes en 1991 y 2001.

Tabla 7. *Número de municipios según la antigüedad de su planeamiento vigente*

	<i>Anterior a 1990</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1995-1999</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2009</i>
Agl. Sevilla	7	12	6	11	10
Agl. Granada	0	7	8	12	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Tabla 8. *Número de municipios según tipología del planeamiento vigente*

	<i>DSU</i>	<i>NNSS</i>	<i>PGOU</i>
Agl. Sevilla	1	12	33
Agl. Granada	0	9	23

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Tabla 9. *Número de municipios según fase de revisión de su planeamiento*

	<i>2ª aprobación inicial</i>	<i>Aprobación inicial</i>	<i>Aprobación provisional</i>	<i>Avance</i>	<i>Inicio de los trabajos</i>
Agl. Sevilla	3	10	4	11	5
Agl. Granada	3	7	0	10	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Ayuntamientos, los que haciendo uso de sus competencias urbanísticas y en ocasiones en convivencia con constructores y promotores inmobiliarios, han determinado cuanto y cómo se crecía.

La importancia del papel del planeamiento municipal en la configuración de las aglomeraciones de Sevilla y Granada justifica, por tanto, un repaso, aunque sea breve, a la situación del planeamiento en ambos territorios (Ver anexo 1).

Por lo que respecta a la antigüedad del planeamiento, la complejidad y la lentitud en la tramitación hacen que todavía sigan vigentes planes de considerable antigüedad (más de 20 años) y que en muchos casos se haya abusado del planeamiento de desarrollo, lo que generalmente ha contribuido a desvirtuar los proyectos y previsiones iniciales.

En lo relativo al tipo de figuras, tanto en el caso granadino como en el sevillano predominan los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), aunque subsisten figuras heredadas (Normas Subsidiarias, Delimitación de Suelo Urbano) de la normativa estatal vigente antes de la entrada en vigor, en enero de 2003, de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía —LOUA—.

Asimismo, en su disposición transitoria, la LOUA establecía que en un plazo de 4 años todos los municipios andaluces tendrían que adaptar su planeamiento a la nueva ley, previsión que para nada se ha cumplido, ni en la aglomeración urbana de

Sevilla ni en la de Granada, donde sólo se han adaptado el 67,39% y el 59,38% de los municipios, respectivamente.

Eso hace que muchos municipios metropolitanos, Granada capital entre ellos, se encuentren actualmente en distintas fases de revisión de sus planeamientos.

#### 4. EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN SUBREGIONAL ¿SE HA PUESTO FRENO A LA EXPANSIÓN DE LA CIUDAD DIFUSA A FAVOR DE UN MODELO DE CIUDAD COMPACTA?

Ya señalamos en la introducción que los principios formulados en la documentación europea, así como en la legislación española y andaluza, se pronunciaban claramente por el modelo de ciudad compacta y planteaban la necesidad de reorientar y de actuar en una dirección que ponga freno a la ciudad extensa, sin límites, que se está produciendo.

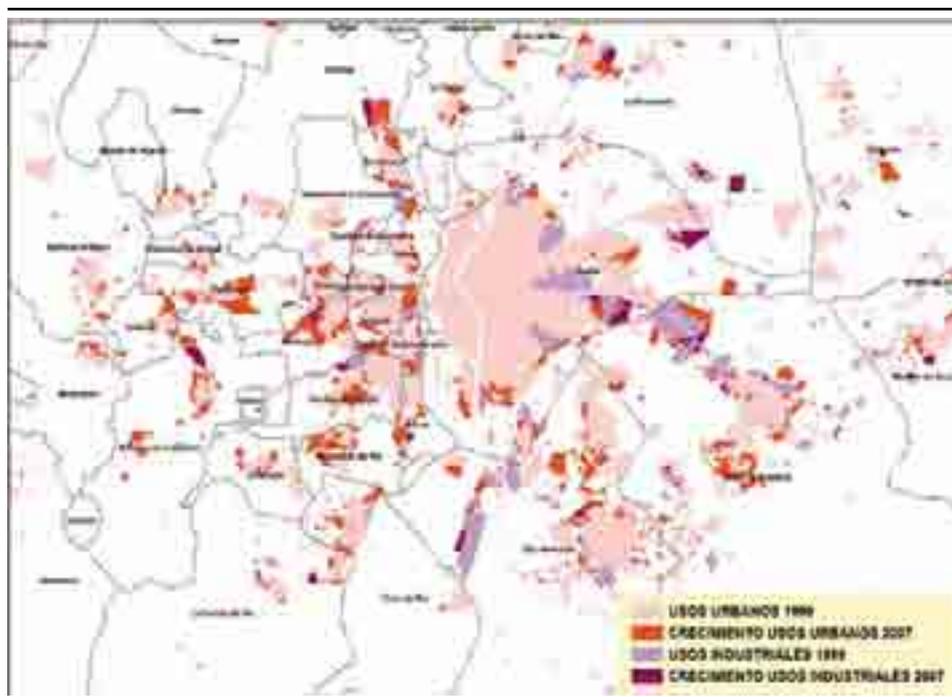
En este sentido, el desarrollo de la política territorial en Andalucía ha sido, cuando menos, un poco anormal, tanto en su efectos como en la forma en que se han desarrollado en el tiempo los distintos planes, lo que, sin lugar a dudas, ha tenido implicaciones territoriales. En 1994 se aprobó la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/1994 de 11 de enero) —LOTA— que establecía dos instrumentos de ordenación integral: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y los Planes de Ordenación de ámbito subregional. El primero establece la organización y la estructura territorial de la Comunidad Autónoma y constituye el marco de referencia para los Planes subregionales.

Al año siguiente de la aprobación de la LOTA se acuerda, mediante el Decreto 83/1995 de 28 de marzo, la formulación del POTA, que no se aprobó hasta el año 2006 (Decreto 206/2006 de 28 de noviembre), once años después cuando ya se habían aprobado incluso algunos planes subregionales, siendo evidente que se ha seguido un proceso diferente al establecido en la LOTA, ya que el POTA debía ser el marco de referencia para los Planes subregionales de Ordenación del Territorio (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2009, págs. 33-34).

Concretamente, en mayo de 1994, cinco meses después de la aprobación de la LOTA, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordaba la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada —POTAUG—. Su Comisión de redacción se constituía el 20 de enero de 1995, estando compuesta por una representación de cada uno de los 32 municipios que formaban la aglomeración y por las administraciones que estaban implicadas sectorialmente. El POTAUG se aprobaría definitivamente por Decreto de 27 de diciembre de 1999.

También se formuló —una semana después— con un procedimiento exactamente igual, el de la Aglomeración Urbana de Sevilla —POTAUS—. En el decreto de formulación se indicaba que el 13 de junio de 1984 el Consejero había acordado la formación de las Directrices de Planeamiento Urbanístico para el Área Metropolitana de Sevilla y que se había realizado un Avance que ya necesitaba una revisión, dadas las profundas transformaciones que se estaban produciendo en el espacio metropolitano.

Mapa 2. Evolución de los usos de suelo urbanos e industriales en la aglomeración urbana de Sevilla, 1999-2007



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de usos y coberturas vegetales de Andalucía.

Con ello se pone de manifiesto un temprano interés por planificar territorialmente el área metropolitana de Sevilla aunque no llegara a plasmarse en un plan. En el decreto se delimitaba el territorio de la aglomeración: 22 municipios, que eran los que se entendían como área de influencia de la ciudad de Sevilla, aunque se señalaba que este ámbito podría modificarse previa audiencia de los municipios afectados. La Comisión de Redacción estaría integrada, igual que en Granada por los municipios afectados más las administraciones implicadas, y el plazo para la elaboración era de un año a partir de la publicación del decreto.

En 1996 se da a conocer un Documento de Información y Diagnóstico y en 2000 una Memoria de Objetivos que no llegó a aprobarse y corrió la misma suerte que el intento anterior, el de 1984. De nuevo, doce años después, en el POTA se señala la necesidad de formular a corto plazo el plan subregional (AA.VV. 2008, pág. 7).

En noviembre de 2006 se acuerda de nuevo la formulación del POTAUS (Decreto 195/2006 de 7 de noviembre). Dicho decreto cambia en algunas cuestiones respecto del anterior, pues señala «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, lo que permite hablar de un espacio que se conforma como un mercado unitario de trabajo, suelo y vivienda». Al mismo tiempo se alude a que los análisis realizados para el Plan del Transporte Metropolitano ponen de manifiesto que «esta aglomeración urbana ha extendido su radio de influencia abarcando, junto a la ciudad de Sevilla y la primera corona metropolitana, a una segunda corona de municipios en los que, con mayor o menor intensidad, se producen relaciones y vinculaciones metropolitanas», de manera que se pasa de los 22 municipios iniciales a 46.

Por otra parte, llama poderosamente la atención que la Comisión de Redacción que se establece en el decreto esté constituida por 6 miembros de la Junta de Andalucía, 1 representante de la Agencia Andaluza del Agua, otro de la Administración General del Estado, 2 de la Diputación Provincial de Sevilla, 1 de la Mancomunidad de Fomento y Desarrollo del Aljarafe, otro de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir y tan sólo 6 representantes de los Ayuntamientos implicados, designados por la Asociación de Municipios y Provincias con mayor representatividad de la Comunidad Autónoma de Andalucía: cuando, como acabamos de indicar, los municipios que integran la aglomeración son 46 y lo más habitual hasta este momento había sido que estuvieran todos los municipios afectados.

En octubre de 2007 es expuesto públicamente el Plan y son muchas las alegaciones que se presentaron por parte del Colegio de Arquitectos de Sevilla, del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad, de distintas asociaciones de ciudadanos —Ecologistas en acción, Asociación de defensa del territorio del Aljarafe etc.— empresarios, ayuntamientos, etc. Definitivamente el POTAUS se aprueba en 2009 (Decreto 267/2009 de 9 de junio), afectando, como estaba previsto, a los 46 municipios señalados en el decreto, cuestión que para algunos «parece responder a una inercia de acumulación de municipios, bien expresiva de la frustrada tarea planificadora y poco esclarecedora de las problemáticas y cualidades diversas que presentan estos territorios» (AA.VV. 2008, pág. 9).

Del largo recorrido en la elaboración y aprobación del POTAUS expuesto hasta aquí, podemos concluir que la actual estructura y crecimiento de la Aglomeración Urbana de Sevilla se ha producido completamente al margen de la planificación territorial subregional y, a fecha de hoy, ha sido resultado del planeamiento urbanístico municipal, pues el POTA, no se aprobó hasta el año 2006, y, por tanto, no pudo intervenir en la configuración de la aglomeración hasta esos momentos. El POTA establecía en su artículo 45 que «con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% de suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años», los promotores y los constructores, así como bastantes Ayuntamientos mostraron su disconformidad con este artículo, y la oposición de éstos hizo que la Junta de Andalucía relajara en algo los criterios establecidos, a través del Decreto 11/2008 de 22 de enero, en el que se flexibilizaban los criterios para todos aquellos municipios inferiores a 10.000 habitantes en cuanto a porcentaje límite para calificar suelo urbanizable y, al mismo tiempo que, el suelo industrial quedaba fuera del suelo urbano a la hora de

cuantificar el porcentaje de crecimiento de suelo urbanizable sobre el suelo urbano para todos los municipios andaluces<sup>13</sup>.

Respecto a los cambios que pueda introducir en el futuro el POTAUS, en general, y específicamente el aspecto que nosotros estamos analizando el referido a las medidas en favor de una ciudad compacta frente a la ciudad sin límites, extensa, tenemos nuestras dudas de se vayan a producir cambios sustanciales; y ello por dos motivos. Por una parte, en el Plan no se adoptan medidas tendentes a cambiar la estructura de la aglomeración, sino que propone mantenerla: «el papel de la ciudad central y de las coronas primera y segunda es conveniente que se mantenga en las proporciones actuales en cuanto al reparto de la población y vivienda» (CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009a, pág. 71). Por otra parte, el Plan aboga, como no podía ser de otra forma, por el equilibrio territorial que parece estar en contradicción con las denominadas «Áreas de oportunidad», establecidas en la Norma 31.3.c del POTA, y que se recogen en el POTAUS siendo, en opinión de algunos, muestra de la falta de voluntad del Plan «para ordenar el territorio y el sometimiento de éste a las presiones municipales, lo que ha hecho del POTAUS un mecanismo más de flexibilización del POTA. Resultado evidente de esa sumisión son las áreas de oportunidad que no responden a orden alguno, al menos explícito, ni a una mínima justificación racional de cómo se han detectado esas supuestas oportunidades. El documento definitivo sólo ha atendido a los ayuntamientos cuyas alegaciones (quizás sería más conveniente decir demandas) se resumen en pedir más suelo para construir sin que compute a efectos de los límites impuestos en el POTA, lo que ha llevado al documento definitivo a pasar de 47 a 69 áreas de oportunidad»<sup>14</sup>. De esas 69 áreas de oportunidad 22 son para suelos destinados a usos residenciales de relevancia metropolitana y suman un total de 1.230 has que permitirán el desarrollo de 54.800 nuevas viviendas de las que, en principio, se prevé que serán viviendas protegidas entre el 60 y el 70%, lo que supondría cubrir el 50% de la demanda de vivienda protegida identificada por el Instituto de Estudios Avanzados de Andalucía (IESA) para la aglomeración urbana de Sevilla. Téngase pre-

13. Disposición adicional segunda del Decreto 2008: Desarrollo de los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

1. Con el fin de potenciar el desarrollo económico que se pueda plantear en los municipios andaluces en el límite del 40% del crecimiento territorial de los Planes Generales no se computarán los suelos industriales.
2. Con objeto de potenciar la utilización de los equipamientos existentes, el límite establecido con carácter general al crecimiento en cada municipio para los próximos ocho años, se modulará para los municipios con crecimiento inferior al 10,2%, media de Andalucía en los últimos diez años, con los siguientes parámetros: 60% para municipios con menos de 2.000 habitantes, 50% para municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, y 40% para municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes.

Estos criterios de modulación podrán aplicarse, según los tramos poblacionales establecidos, a los municipios de menos de diez mil habitantes que hayan superado el 10,2% de crecimiento en los últimos diez años, siempre que, en cada caso, estén garantizados las dotaciones, equipamientos, servicios e infraestructuras que establezca la legislación vigente.

14. Luis Andrés Zambrana: «POTAUS: tanto esperar para esto», Tribuna Abierta del periódico ABC, 2 de enero de 2009.

sente que el propio plan prevé un crecimiento de la población leve. El resto de áreas suponen una superficie de 6.560 has que estarán dedicadas a zonas productivas —de carácter tecnológico, logístico, empresarial y terciario— En conjunto, pues, las áreas de oportunidad podrán ocupar casi 8.000 has de la aglomeración<sup>15</sup>.

Ecologistas en Acción presentó una alegación criticando la creación de las mismas<sup>16</sup> y posteriormente el propio Defensor del Pueblo incluyó en su Informe sobre Ordenación del territorio y urbanismo del año 2009 dos páginas sobre la forma de aplicar estas áreas de oportunidad concluyendo: «Pero consideramos imprescindible que, dados los diversos intereses en juego, los propios criterios del POTA sean respetados o, en otro caso y si se estima que no son adecuados o que poseen una excesiva rigidez en sus previsiones, se modifiquen pero, en todo caso, resulta necesario que el marco territorial sea aplicado desde la diversidad con criterios de igualdad en todo el territorio andaluz, respetando, en todo caso, el constitucional principio de seguridad jurídica» (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 2009, págs. 36-37).

A pesar de todo lo dicho hasta aquí, el Plan en su Memoria de Ordenación también se pronuncia a favor de una ciudad compacta. Así en su página 77 hay un apartado titulado «Potenciar un modelo de ciudad compacta y diversa» y después de hacer una crítica al elevado consumo de recursos que supone los modelos derivados del ‘suburb’ anglosajón dice que «El Plan determina a estos efectos que el planeamiento establezca en los sectores residenciales un régimen de usos complementarios y compatibles abierto a la implantación de usos productivos, de servicios y dotaciones, no necesariamente concentrados en una parte del sector», es decir, de nuevo, es una cuestión que queda supeditada al planeamiento urbanístico municipal.

Respecto a la política de vivienda la Normativa del Plan, en su artículo 51, establece las medidas a adoptar respecto a vivienda protegida y se hace referencia al Consorcio Metropolitano de la Vivienda<sup>17</sup> como órgano de gestión para establecer una respuesta

15. Véase [www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/lstHerramienta.jsp?ch=3&cd=24664](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/lstHerramienta.jsp?ch=3&cd=24664).

16. El Área de Oportunidad debe ser un mecanismo excepcional para dar cabida a desarrollos urbanísticos que el Planeamiento General no cubre, y que tras una justificación sólida, permita actuaciones excepcionales que den coherencia a la ordenación propuesta. El Área de Oportunidad de este Plan se constituye en moneda de cambio para facilitar la asunción del Plan por los municipios como fórmula para poder sobrepasar los límites del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y además contar con financiación de la administración autonómica para su desarrollo. En este caso las Áreas de Oportunidad se han elaborado a posteriori y en base a criterios poco coherentes con los principios que inspiran el propio Plan. Entendemos que se hace una interpretación torticera del concepto para incorporar áreas que no van a computar en el Planeamiento y que carecen por completo de justificación dentro de una coherente planificación subregional, además de suponer una ampliación del suelo urbanizable totalmente injustificada a tenor de las cifras de suelo disponible actualmente, al que hay que sumarle con toda probabilidad los máximos permitidos por el POTA al que se ajustarán los próximos Planes Generales y en muchos casos también las excepciones que se pretenden incorporar mediante el recién acordado Plan de la Vivienda.

17. Este Consorcio tiene su origen en el Consorcio de Vivienda que se crea en 2008 compuesto por la Junta de Andalucía, Diputación de Sevilla y 27 ayuntamientos y que tenía como función fundamental el estudio de las necesidades de vivienda de modo coordinado en todo el ámbito del área metropolitana de Sevilla con objeto de que «permita coordinar las políticas en materia de vivienda en el ámbito territorial de los municipios, con el objetivo prioritario de facilitarles a los vecinos el acceso a una vivienda digna y a un precio asequible»

coordinada a la demanda de vivienda. En el apartado 5 también se hace una referencia a la vivienda vacía indicando que «las políticas en materia de vivienda deberán adoptar estrategias concretas sobre la vivienda vacía y los solares sin edificar, destinadas a su incorporación al mercado, con el objetivo de contribuir a la revitalización de los cascos urbanos, reducir las necesidades de consumo de suelo y optimizar el uso del patrimonio edificado»

En fin, habrá que esperar unos años para poder valorar si el reciente POTAUS contribuirá o no a una ciudad o aglomeración menos extensa y más acorde con unos principios de sostenibilidad.

La situación de la aglomeración urbana de Granada es bien distinta a la de Sevilla en la medida en que el POTAUG, como hemos dicho, fue el primer Plan subregional aprobado en Andalucía —1999— y de hecho en el momento presente se está planteando la conveniencia de realizar un nuevo Plan. La Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, en julio de 2009, elaboró un Informe, donde se señala que la Comisión de seguimiento del Plan tan sólo se ha convocado en tres ocasiones (enero de 2001 para constituir la Comisión y ver actuaciones a corto plazo, julio de 2003 fecha en la que se presenta el primer informe y se propone la modificación del plan y septiembre de 2003 donde se presenta el informe a la modificación del Plan). Transcurridos estos años se elabora «este Informe de Seguimiento, previsto en el artículo 0.21 del POTAUG, con la finalidad de analizar el grado de cumplimiento de las determinaciones del Plan y proponer las medidas que se consideran necesarias en el corto plazo para incentivar el cumplimiento de sus objetivos» (CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009b, pág. 4).

En ese informe se señala que los objetivos marcados en su momento para el Plan siguen siendo válidos y se realiza un pequeño análisis de cómo ha evolucionado la población en el área, indicándose el crecimiento positivo de la población en su conjunto, exceptuando Granada-capital, que ha sufrido un retroceso significativo sobre todo si se compara con las previsiones del Plan donde se establecía una horquilla para 2011 de entre 300.000 y 325.000 habitantes, mientras la última cifra ofrecida por el Padrón (1-1-2010), tras un considerable incremento demográfico en el último año, apenas supera los 239.000. Este dato que supone una ganancia de casi 5.000 efectivos rompe con la tendencia recesiva de hace más de una década<sup>18</sup> para la que el Plan no adoptó ningún tipo de medidas a pesar de que su seguimiento, con el fin de ir adecuando las infraestructura y servicios a este tipo de situaciones, era uno de los objetivos prioritarios.

El propio Informe señala que esta tendencia a la pérdida de población de la capital ha sido acelerada «por la importante oferta de viviendas prevista en el planeamiento de los municipios de la corona de Granada, sobre todo centrada en viviendas unifamiliares»

18. Al respecto conviene apuntar que dicho incremento, más aparente que real, puede deberse a la pésima gestión del padrón en la capital granadina, pues en un trabajo anterior, a partir del Censo electoral, estimamos un déficit de unas 5.000 personas respecto a las cifras oficiales publicadas por el INE, que curiosamente son las que, más o menos, han salido a la luz en el último recuento.

(CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009, pág. 5). Al mismo tiempo que señala la continua descentralización de la actividad residencial en los núcleos del entorno frente al núcleo principal, aunque este nuevo reparto de la población no ha supuesto en absoluto una disminución de la movilidad pues Granada sigue siendo el eje fundamental sobre el que se articula la aglomeración, al ser el lugar al que acude la población a trabajar mayoritariamente y a recibir servicios o hacer gestiones. Tan sólo un 30% de la población trabaja en el municipio en el que reside, de modo que, según el informe, Granada atrae de la corona metropolitana 327.137 viajes diarios, mientras que genera al exterior 66.275 trayectos al día<sup>19</sup>.

Este crecimiento desorbitado de la población en algunos municipios, que han superado en 2009 el máximo de la horquilla previsto para 2011 por el Plan (Armillá, Churriana de la Vega, Cúllar-Vega, Las Gabias, Maracena, Ogíjares y Vegas del Genil, y en menor medida, Alfacar, Cijuela, Gójar y La Zubia), ha venido acompañado, como no podía ser de otra manera, de un desarrollo de la construcción de nuevas viviendas en los últimos años con precios muy inferiores a los que ofrecía la capital.

Así lo constatamos en un análisis de los precios de la vivienda realizado para la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Granada (FERRER RODRÍGUEZ, A., JIMÉNEZ OLIVENZA, Y., SUSINO ARBUCIAS, J. y NIETO CALMAESTRA, J. A., 2009). En el procedimos a calcular el precio medio de la vivienda en algunas capitales y en sus Coronas, utilizando los datos procedentes de los portales Idealista.com y Facilísimo.com<sup>20</sup>. Los resultados resumidos para las aglomeraciones de Sevilla y Granada aglomeraciones se presentan a continuación:

Obsérvese que la diferencia entre comprar un piso en la capital hispalense o en los municipios de su corona variaba un 37%, mientras en Granada, una vivienda en la capital nos costaría un 43% más que en los municipios del entorno. Dicha diferencia es tan importante que, se revela crucial para las personas que afrontan la decisión de adquirir una vivienda en propiedad lo hagan fuera de los núcleos centrales.

Por otra parte, y en relación con lo anterior, el Plan también se proponía promover la ordenación coordinada de los núcleos urbanos y se decía «la aglomeración

Tabla 10. *Precios de la vivienda en 2008*

	<i>Capital</i>	<i>Corona</i>	<i>Diferencia</i>	<i>%</i>
Aglom. Sevilla	3.085	1.945	1.140	37
Aglom. Granada	2.659	1.499	1.160	43

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Idealista.com y Facilísimo.com.

19. *Granada hoy*, 20-07-2009.

20. Estos precios corresponden a los fijados por los vendedores, que no coinciden, necesariamente, con el precio final de las operaciones que se cierran entre el comprador y el vendedor que pueden materializarse en precios más bajos de los que el vendedor fijó inicialmente.

de Granada, por sus propias características territoriales, ha contado tradicionalmente con un extenso y complejo sistema de núcleos de población que en los últimos años se ha visto aumentado de forma innecesaria por motivaciones no territoriales. El objetivo señalado tiende a limitar la creación incontrolada de nuevos núcleos» se deben dictar normas vinculantes al planeamiento municipal que limiten la creación. Ello fue recogido en la Normativa, que las Administraciones y las Entidades Públicas perseguirán, entre otros, los siguientes objetivos: «evitar la creación de nuevos núcleos de población o actividad» y «evitar la conurbación» (apartado B y E del artículo 2.5, del Título segundo acerca de la estructura de articulación territorial de la aglomeración, Directriz). Haciendo una comparación con 1999, sorprende el surgimiento de al menos diez nuevos núcleos residenciales, muchos de ellos con problemas dotacionales y de servicios.

Todos estos nuevos núcleos pertenecen a municipios que no han revisado o formulado su planeamiento para adaptarlo a las determinaciones y previsiones del POTAUG, exceptuando Dilar y Alhendín que lo hicieron en 2004 y 2005 respectivamente. El plan establecía un plazo de 4 años para la adaptación de la normativa municipal al POTAUG. En total de los 32 municipios de la Aglomeración sólo se han adecuado 19, el resto, diez años después, no lo han hecho, si bien la mayoría se encuentra en proceso de revisión no tanto por cumplir el POTAUG, sino por la obligación establecida en la LOUA. Al mismo tiempo el propio informe reconoce que a pesar de que los terrenos de la Vega han estado protegidos por el POTAUG, sin embargo, y como consecuencia de la actividad edificatoria han disminuido su extensión, concluyendo que el modelo de viviendas unifamiliares implantado en el Área metropolitana es insostenible porque consume mucho suelo para la poca densidad de población que acoge.

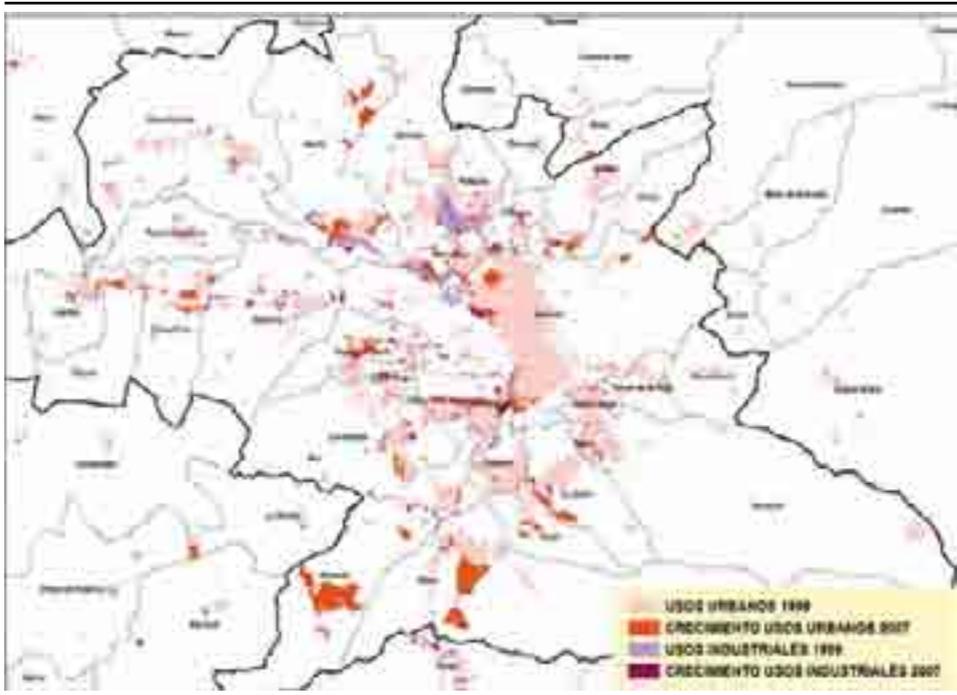
El informe, aunque con cautela y precaución, no puede ser más explícito sobre algunos de los resultados del POTAUG:

En el periodo de tiempo transcurrido una parte considerable de las acciones previstas, consideradas prioritarias en la memoria económica del plan, han sido iniciadas, si bien estas se encuentran mayoritariamente en las primeras fases de desarrollo, especialmente las que afectan a los sistemas viario y ferroviario, motivado por la llegada del AVE a Granada, no previsto en el POTAUG.

Otros programas como el de transporte público o el del ciclo del agua, avanzan de forma progresiva, si bien tampoco llegan a un cumplimiento pleno de la programación temporal.

Es fundamental el impulso y la colaboración de todas las administraciones implicadas para la ejecución de estas infraestructuras, que solucionarían en gran medida las grandes cuestiones planteadas en su momento en la aprobación. En cualquier caso, la línea de intervención que precisa un mayor compromiso por parte de todas las administraciones implicadas es sin duda la relativa a la mejora de las condiciones ambientales de la aglomeración. En relación al programa de espacios libres urge la planificación de éstos, mediante los correspondientes planes especiales que establezcan las determinaciones relativas a su protección y uso público y la construcción de las infraestructuras necesarias para facilitar dicho uso.

Mapa 3. *Evolución de los usos de suelo urbanos e industriales en la aglomeración urbana de Granada, 1999-2007*



Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de usos y coberturas vegetales de Andalucía.

Por otra parte en el periodo transcurrido, se detecta que no se han establecido mecanismos de coordinación entre las distintas iniciativas públicas, a pesar de la interesante propuesta que en la Comisión de Seguimiento se realizó para la constitución de ponencias técnicas. Se estima conveniente la creación de una oficina del plan, para hacer factible un seguimiento continuado y el impulso del mismo, la coordinación de las actuaciones propuestas, así como que se vele por el cumplimiento de los objetivos territoriales» (CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, 2009, pág. 18).

## 5. CONCLUSIONES

El diferencial comportamiento entre ciudades centrales y coronas metropolitanas, que hemos podido observar al analizar las variables suelo urbano, población y vivienda, no es más que un ejemplo de los despropósitos del actual modelo de crecimiento urbano, que pone en entredicho la efectividad de las políticas planifi-

adoras y de ordenación del territorio, quedando la mayoría de sus argumentos en meras declaraciones de intención, ya que no se arbitran los instrumentos y medidas necesarias para llevarlas a efecto. Esto ha dado rienda suelta a promotoras y ayuntamientos, que han provocado una expansión urbanística sin precedentes basada en crecimientos desmedidos que comprometen tanto la gestión eficiente de los recursos como la sostenibilidad del sistema.

Hasta la fecha la planificación territorial subregional en los dos casos analizados no podemos concluir que haya contribuido a aminorar la expansión continuada de los núcleos urbanos que componen las aglomeraciones de Sevilla y Granada, si bien podríamos decir que el POT AUG, a pesar de sus escasos éxitos, ha limitado en algo los crecimientos de los suelos urbanos: recuérdese que durante el primer período 1996-2000 el crecimiento del suelo urbano fue superior en la aglomeración granadina que en la sevillana y, sin embargo, a partir del año 2000 este crecimiento en Granada está más contenido que en la de Sevilla. Es muy posible que este menor crecimiento se deba en parte a que 19 municipios de los que componen la aglomeración se han ajustado a las restricciones de usos que establece el Plan lo que evidentemente ha podido colaborar en una expansión algo menos desorbitada.

Al no existir en la práctica una gestión supramunicipal del territorio de estas aglomeraciones, los municipios han mostrado su incapacidad para coordinarse a nivel intermunicipal y el planeamiento urbanístico ha colaborado abiertamente en la carrera competencial de crecer más que el de al lado para atraer más población y en ningún modo, hasta este momento, se ha conseguido controlar la expansión urbanística exacerbada que se pretendía en la Exposición de motivos de la LOUA y que obligaba a intervenir en el mercado de la vivienda a partir del mercado de suelo con el fin de frenar los procesos especulativos que estaban llevando a bastantes capas de la población a no poder acceder a la vivienda. En esa misma línea se aprobó posteriormente también la Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. Recientemente se ha paralizado algo este comportamiento en cuanto al crecimiento desahogado, pero ello se debe más al actual momento de crisis que al convencimiento de estar expandiéndonos en una dirección errónea.

Compartimos con ALMOGUERA, P. y RÍOS, M. T. (2008) la idea de que el modelo urbano predominante, con una ciudad que se expande por el territorio, genera presiones medioambientales, flujos de transporte individuales en aumento que provocan una ocupación del suelo que crece a un ritmo muy superior al que aumenta la población e incluso los hogares, lo que pone de manifiesto la necesidad de que esa planificación territorial establecida en el POTA, así como en los Planes subregionales sea efectiva y realmente colabore en un territorio más equilibrado y sostenible.

En este sentido, señalar que además de la implicación de equipos interdisciplinarios competentes en las tareas de planificación es necesaria la participación y el diálogo con los ciudadanos pues son éstos los únicos que pueden obligar a que los planes sean efectivos y que no queden al arbitrio de otros intereses, sin embargo, esta es una cuestión aún difícil de llevar a la práctica, dado que la participación ciudadana en el momento presente y en nuestra comunidad es relativamente escasa y a veces incómoda para el poder político.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOGUERA, P., RIOS, M. T. (2008). Las áreas metropolitanas de Andalucía. Implicaciones desde la política de ordenación del territorio. XI Coloquio Ibérico de Geografía.
- AA.VV. (2008) Consideraciones sobre le Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2000). Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, Junta de Andalucía, 269 págs.
- CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2009a). Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Junta de Andalucía. [En línea] <[http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion\\_territorio/potau\\_sevilla/index.html](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion_territorio/potau_sevilla/index.html)>. [13 de febrero de 2010].
- , (2009b). Informe de seguimiento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. Junta de Andalucía.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. Ordenación del territorio y urbanismo en los Informes del Defensor del Pueblo Andaluz. Junta de Andalucía, 2009. 557 págs.
- FERRER RODRÍGUEZ, A., JIMÉNEZ OLIVENZA, Y., SUSINO ARBUCIAS, J. y NIETO CALMAESTRA, J. A. (2009); Población, hogares y viviendas en el área metropolitana y en la ciudad de Granada. Informe técnico encargado por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Granada y realizado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada.
- GARCÍA PALOMARES, J. C. y GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2007) La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de Madrid. *Anales de Geografía*, vol. 27, pág. 46
- NEL-LO, O. (1998): «Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa», en MONCLUS. J. (Ed) *La ciudad dispersa*. Barcelona, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.
- VELÁZQUEZ, I. (2002) Ciudad difusa, urbanización o desurbanización creciente: la expansión de la ciudad. *El Ecologista*, n.º 34, pág. 46.

## ANEXO I. Planeamiento vigente y en elaboración (30/11/2010)

Municipio	Figura	Aprobación definitiva	Adaptado a LOUA	Revisión	Situación	Fecha
Albaida del Aljarafe	NNSS	07/02/1990		PGOU	Inicio de los trabajos	14/12/2004
Alcalá de Guadaíra	PGOU	21/03/1994	Si	PGOU	Aprobación inicial	03/12/2009
Alcalá del Río	PGOU	17/11/2000	Si	PGOU	2ª aprobación inicial	09/11/2006
Algaba (La)	PGOU	03/07/2009	Si			
Almensilla	PGOU	27/01/1993	Si	PGOU	Aprobación provisional	02/12/2004
Aznalcázar	PGOU	21/02/1990	Si	PGOU	Aprobación provisional	23/04/2007
Aznalcollar	PGOU	21/12/2001	Si	PGOU	Avance	02/10/2009
Benacazón	NNSS	03/06/1998		PGOU	Aprobación inicial	30/01/2007
Bollullos de la Mitación	NNSS	24/02/1993		PGOU	2ª aprobación inicial	22/12/2006
Bormujos	PGOU	01/12/1993	Si	PGOU	Aprobación inicial	28/11/2006
Brenes	PGOU	12/04/1991	Si	PGOU	Avance	03/11/2006
Camas	PGOU	31/03/2000		PGOU	Inicio de los trabajos	12/12/2005
Carmona	PGOU	17/11/1983	Si	PGOU	2ª aprobación inicial	21/07/2003
Carrión de los Céspedes	PGOU	03/03/2000	Si	PGOU	Inicio de los trabajos	13/09/2005
Castilleja de Guzmán	PGOU	01/06/1990	Si	PGOU	Aprobación provisional	30/12/2009
Castilleja de la Cuesta	PGOU	10/05/1995	Si	PGOU	Inicio de los trabajos	18/10/2004
Castilleja del Campo	DSU	17/10/1977		PGOU	Aprobación provisional	28/04/2004
Coria del Río	NNSS	27/04/2001				
Dos Hermanas	PGOU	08/02/2002	Si			
Espartinas	PGOU	30/06/2000	Si	PGOU	Aprobación inicial	18/12/2006
Gelves	PGOU	18/03/2005	Si			
Gerena	NNSS	21/07/1993		PGOU	Avance	28/09/2004
Gines	NNSS	07/03/1996		PGOU	Aprobación inicial	31/10/2005
Guillena	PGOU	07/07/2006				
Huelva	NNSS	28/03/1996		PGOU	Avance	04/04/2008
Isla Mayor	PGOU	01/03/1984	Si	PGOU	Aprobación inicial	27/11/2006
Mairena del Alcor	NNSS	26/10/1994		PGOU	Inicio de los trabajos	13/07/2004
Mairena del Aljarafe	PGOU	23/05/2003	Si			

## ANEXO I. Planeamiento vigente y en elaboración (30/11/2010) (Cont.)

Municipio	Figura	Aprobación definitiva	Adaptado a LOUA	Revisión	Situación	Fecha
Olivares	PGOU	07/07/2006	Si			
Palacios y Villafranca	PGOU	04/04/2008	Si			
Palomares del Río	PGOU	31/01/2000	Si	PGOU	Aprobación inicial	27/12/2006
Pilas	PGOU	04/10/1996	Si	PGOU	Avance	28/12/2006
Puebla del Río	NNSS	01/03/1984		NNSS	Aprobación inicial	15/02/2002
Rinconada (La)	PGOU	20/04/2007	Si			
Salteras	PGOU	03/07/2009	Si	PGOU	Avance	31/05/2010
San Juan de Aznalfarache	NNSS	18/07/1983		PGOU	Avance	31/03/2008
Sanlúcar la Mayor	PGOU	16/12/1982	Si	PGOU	Avance	28/03/2006
Santiponce	PGOU	31/03/1993	Si			
Sevilla	PGOU	19/07/2006	Si			
Tomares	PGOU	16/12/2005	Si			
Umbrete	NNSS	05/10/2000		PGOU	Aprobación inicial	29/10/2008
Útrera	PGOU	21/12/2001	Si	PGOU	Avance	18/01/2007
Valencina de la Concepción	PGOU	22/10/1987	Si	PGOU	Aprobación inicial	06/07/2006
Villamanrique de la Condesa	PGOU	30/11/1994	Si	PGOU	Avance	06/02/2007
Villanueva del Ariscal	PGOU	20/04/2007	Si			
Viso del Alcor (El)	NNSS	02/11/1999		PGOU	Avance	14/12/2006
Albolote	PGOU	17/11/2007				
Alfacar	PGOU	23/04/2007				
Alhendín	PGOU	17/03/2005	Si			
Armilla	PGOU	01/03/2007	Si			
Atarfe	PGOU	03/02/1994	Si	PGOU	Aprobación inicial	24/09/2005
Cájar	PGOU	05/07/2005	Si			
Cenes de la Vega	NNSS	24/05/2002		PGOU	Avance	30/07/2004
Chauthina	NNSS	19/12/2002		PGOU	Avance	28/06/2006
Churrigana de la Vega	PGOU	25/01/1995	Si	PGOU	2ª aprobación inicial	13/02/2008
Cijuela	PGOU	07/05/1993	Si	PGOU	Avance	28/12/2006

## ANEXO I. Plancamiento vigente y en elaboración (30/11/2010) (Cont.)

Municipio	Figura	Aprobación definitiva	Adaptado a LOUA	Revisión	Situación	Fecha
Cullar-Vega	PGOU	30/03/2001	Si	PGOU	Aprobación inicial	03/06/2010
Dílar	PGOU	26/05/2004	Si			
Fuente Vaqueros	PGOU	27/02/1992	Si	PGOU	Aprobación inicial	26/03/2004
Gabias (Las)	PGOU	14/05/1997	Si	PGOU	Aprobación inicial	09/08/2005
Gojar	PGOU	30/07/2003	Si			
Granada	PGOU	09/02/2001		PGOU	2ª aprobación inicial	24/07/2009
Guevejar	NNSS	17/07/1996		PGOU	Avance	11/10/2006
Huetor-Vega	NNSS	24/07/2002				
Jun	NNSS	10/05/1995		PGOU	Avance	13/09/2009
Lachar	PGOU	26/03/2003	Si			
Maracena	NNSS	28/09/1995		PGOU	Avance	08/06/2006
Monachil	PGOU	30/04/1999	Si	PGOU	Avance	03/08/2009
Ogijares	PGOU	07/02/2003	Si	PGOU	Avance	11/08/2005
Otura	PGOU	03/02/1993	Si	PGOU	Aprobación inicial	05/12/2008
Peligros	PGOU	03/02/1993	Si	PGOU	Avance	21/12/2004
Pinos-Genil	NNSS	27/11/1991		PGOU	Aprobación inicial	27/02/2007
Pinos-Puente	NNSS	08/10/1992		PGOU	2ª aprobación inicial	12/06/2009
Pulianas	PGOU	27/07/2004	Si			
Santa Fe	NNSS	27/04/1998		PGOU	Inicio de los trabajos	14/12/2004
Vegas del Genil	PGOU	29/09/2000	Si	PGOU	Aprobación inicial	22/03/2006
Víznar	PGOU	19/12/2003	Si			
Zubia (La)	PGOU	22/12/1995		PGOU	Avance	11/05/2006

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía.