



## **“INTEGRACIÓN DE NUEVOS POBLADORES EN LAS ZONAS RURALES AFECTADAS POR LAS ÁREAS METROPOLITANAS”**

Extracto de los estudios de investigación realizados en el marco del proyecto de Acción Conjunta de Cooperación





En esta publicación reunimos un extracto de los trabajos de investigación que los equipos de urbanismo, urbanismo de género y sociológico han realizado en cada una de las comarcas que han participado en el proyecto de cooperación regional “Integración de Nuevos Pobladores en las zonas rurales afectadas por las áreas metropolitanas”.

Al tratarse un texto compendiado, la información y datos aquí expuestos no tienen por qué coincidir con la realidad urbanística o sociológica de todos y cada uno de los municipios que conforman las comarcas.

No obstante, algunos datos, aunque no caractericen a la generalidad de los pueblos, han sido seleccionados para su publicación por la incidencia que han tenido o están teniendo en la integración de los nuevos vecinos.

Por este motivo hemos considerado que son de gran interés recogerlos, para de esta manera, conocer mejor la compleja realidad que hemos abordado y proponer mejoras que permitan a los gestores públicos del mundo rural andaluz realizar una planificación más sostenible de la expansión urbana municipal.

**Edita:**

Acción Conjunta de Cooperación "Integración de los Nuevos Pobladores en las zonas rurales afectadas por las áreas metropolitanas"

**Dirección de la publicación:**

Alfredo Florencio Calderón. GDR Aljarafe-Doñana

**Coordinación técnica:**

Susana Carrasco Morales. GDR Aljarafe-Doñana

Rocío Gómez Romero. GDR Aljarafe-Doñana

**Directores de los trabajos de investigación:**

Jorge Benavides Solís. FIUS (Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla)

Inmaculada Moreno Aguilar. Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba

Javier Escalera Reyes. GISAP (Grupo de Investigación y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide)

Miguel Ángel Domínguez Machuca. GIDEAO (Grupo de Investigación en Dirección de Empresas Asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla)

**Fotografías:**

GISAP (Grupo de Investigación y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide)

Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba

GDR Aljarafe-Doñana (fotos de la comarca Aljarafe-Doñana)

GDR Alfanevada, GDR Axarquía, GDR Condado de Huelva, GDR Corredor de la Plata,

GDR Gran Vega y GDR Promovega.

**ISBN en tramitación****Maqueta e imprime:**

Imprenta Cañitas S.L. Pg. Ind. Pilas Sur, 77, 78 • Tf. 954 750 295 / 665 504 228  
impcanitas@gmail.com. 41840 Pilas (Sevilla).

# Índice

0. Prólogo.....	7
1. Justificación del estudio.....	9
2. Consideraciones previas a su puesta en marcha.....	12
3. Estructuración del trabajo .....	13
3.1 .....	Equipo de Urbanismo. Fundación de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción.....
3.2 .....	Equipo de Urbanismo de Génova y Arquitectos de Córdoba.....
3.3 .....	Equipo de Investigación Social y Acción de Investigación Social y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.....
3.4 .....	Equipo de Organización asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla (GIDEAO).....
3.5 .....	Coordinación del estudio. Asociación p Comarca Aljarafe-Doñana (ADAD).....
4. Objetivos del estudio.....	17
4.1 .....	Objetivos generales.....
4.2 .....	Objetivos específicos.....
5. Referencias conceptuales básicas, por Jorge Benavides, de la Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS) .....	18
6. Aproximación a los modelos de ciudad y la jerarquía del planeamiento urbanístico, por Jorge Benavides, de la Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS).....	22
7. Enfoque desde la perspectiva de género, por el Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba .....	42
8. Extracto de los estudios (urbanístico, urbanístico desde la perspectiva de género y sociológico) en las comarcas .....	45
• ALFANEVADA .....	45
• ALJARAFE-DOÑANA .....	79
• AXARQUÍA .....	121
• CONDADO DE HUELVA.....	163
• CORREDOR DE LA PLATA .....	203
• GRAN VEGA .....	241
• PROMOVEGA.....	279
9. Modelo matemático y manual de uso. Grupo de Investigación en Dirección de Empresas asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla (GIDEAO). ....	325



# Prólogo

*La presión urbanística que la reciente y creciente expansión de algunas áreas metropolitanas andaluzas está ejerciendo sobre las comarcas rurales limítrofes (en el caso de este proyecto, Aljarafe-Doñana, Gran Vega y Corredor de la Plata, en Sevilla, la Axarquía en Málaga, Alfanevada y Promovega en Granada, y Condado de Huelva), está contribuyendo en gran medida a transformar la fisonomía urbana y sociológica de muchos de sus pueblos.*



**Rafael Moreno Segura.**  
Presidente del Grupo de Desarrollo Rural Aljarafe-Doñana (ADAD)

*Estos cambios son observados con sumo interés por los Grupos de Desarrollo Rural, que velan en cada comarca por la protección y valorización del patrimonio natural y cultural rural, el uso sostenible del territorio, la vertebración social y la conservación de las señas de identidad de sus gentes.*

*Ante la inexistencia de un diagnóstico analítico de esta nueva realidad, así como de propuestas de actuación que ayuden a reorientar estas transformaciones hacia una planificación y ordenación urbanística sostenible y una mejora de la cohesión social, los GDR que operamos en estas zonas decidimos implementar a través de una Acción Conjunta de Cooperación un proyecto piloto que abordara esta problemática desde una vertiente global y multidisciplinar (urbanística, incluyendo la perspectiva de género; sociológica y matemática).*

*Como botón de muestra de este novedoso, amplio y a la vez ambicioso proyecto, que tiene el valor añadido de haber sido elaborado sobre el terreno contando con la participación activa de la ciudadanía (a través de foros, entrevistas, etc.), presentamos esta publicación.*

*En ella recogemos de manera compendiada el trabajo efectuado en cada comarca por los equipos de la Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla, la Universidad Pablo de Olavide, y el Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba, consistente en un pormenorizado estudio sobre la realidad urbanística actual y su proyección social, íntimamente vinculada con la legada a los territorios de nuevos pobladores.*

*Este análisis incorpora además una amplia batería de recomendaciones y medidas de intervención, que estamos seguros van a servir de hoja de ruta a los gestores de lo público a la hora de realizar una planificación sostenible de la expansión urbana de sus municipios.*

*Por último, el estudio se completa con un modelo matemático (se adjunta en el CD) desarrollado por el Grupo de Investigación en Dirección de Empresas asistida por Ordenador (GIDEAO), que a través de información de carácter cuantitativo y cualitativo va a permitir la simulación de comportamientos de los sistemas sociales y urbanísticos. Sin duda, una innovadora herramienta de trabajo que servirá para validar científicamente los procesos de planificación urbana que emprendamos en el futuro en el medio rural andaluz.*





## 1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

El proyecto **“Integración de los nuevos pobladores en las zonas rurales afectadas por las áreas metropolitanas”** surge para estudiar si la afluencia masiva de nuevos pobladores a municipios de siete Grupos de Desarrollo Rural (GDR) limítrofes a áreas metropolitanas y capitales de provincia, está afectando a la cohesión social de su población.

Hablamos de las localidades situadas en los ámbitos de actuación de los **GDR Aljarafe-Doñana, Gran Vega y Corredor de la Plata, en Sevilla, la Axarquía en Málaga, Alfanevada y Promovega en Granada, y Adercón en Huelva**, Grupos que a través de una Acción Conjunta de Cooperación enmarcada en la Iniciativa Leader + han puesto en marcha esta novedosa iniciativa con el objetivo de diagnosticar esta compleja realidad urbano-sociológica y sugerir pautas que mejoren la integración social de los pobladores del medio rural andaluz que habitan en el borde de las áreas metropolitanas.

Es una realidad que estas zonas están siendo sometidas en los últimos años a una gran presión urbana, generada por las áreas metropolitanas colindantes, y que explica la afluencia masiva de nuevos pobladores que están registrando, ya sean de la propia capital de provincia y pueblos cercanos o de otros países, comunitarios o extracomunitarios.

Y si bien esta expansión se está produciendo dentro del marco legal urbano, en la práctica está escapando a las previsiones de los instrumentos urbanísticos, debido a su fuerte vinculación con el crecimiento económico. Al mismo tiempo, esta situación está provocando serias manifestaciones de insostenibilidad, y no sólo en nuestra comunidad autónoma sino a lo largo y ancho de toda Europa. De ahí que hasta la propia Unión Europea haya desarrollado un conjunto de políticas y actuaciones que pretenden ponerle freno, políticas que fundamentan y conducen este estudio.

La afluencia de nuevos residentes está generando problemas de integración en la vida social, económica y cultural de los municipios de acogida, en muchos casos por los modelos urbanísticos imperantes, ur-

banizaciones cerradas, dispersas y desvinculadas de los núcleos históricos. Y en otros, por la creación de bolsas de población de inmigrantes en busca de trabajo o por convertirse estos pueblos en segunda residencia de larga duración para ciudadanos procedentes principalmente del centro y norte de Europa.

En parte también, esta presión urbanística está siendo originada por la oferta de una vivienda significativamente más barata que en los núcleos capitales, cuyos precios van disminuyendo en función a la cercanía a los citados núcleos. Y en todos los casos, en mayor o menos medida, se observan diferentes pautas de conducta entre el grupo de viejos y nuevos residentes, lo que supone en la práctica la existencia de grupos sociales yuxtapuestos, que no aportan, todo lo contrario, dificultan la sostenibilidad social y la solidaridad municipal.

En definitiva, la singularidad geográfica de estas comarcas, motivada por su situación limítrofe con las áreas metropolitanas, así como el creciente desarrollo urbanístico que están sufriendo, y que afecta a la calidad de vida y a la identidad cultural de estos pequeños núcleos urbanos de borde, están creando problemas de cohesión social e influyendo negativamente en el desarrollo de un turismo medioambiental de calidad y la conservación del medioambiente, directrices de futuro que marcan las distintas estrategias de desarrollo de los GDR implicados en el proyecto.

Los distintos factores que inciden en la problemática que contempla el estudio obliga necesariamente a abordarse desde distintos puntos de vista, lo que explica el trabajo que han realizado cuatro equipos de expertos para analizar la realidad urbanística, teniendo en cuenta la perspectiva de género, social y sociológica de estas comarcas. Asimismo, la búsqueda de herramientas integradoras, que permitan esa cohesión social de la que hablábamos, ha motivado la creación de un modelo matemático de actuación, que va a casar todas las variables surgidas de los análisis anteriores.

La Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS), a través del profesor Jorge Benavides Solís, ha llevado a cabo un estudio urbanístico de las distintas comarcas, que ha sido abordado desde la perspectiva de género por el Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitect-

tos de Córdoba, bajo la dirección de Inmaculada Moreno Aguilar. Asimismo, el Grupo de Investigación Social y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, dirigido por Javier Escalera Reyes, ha realizado un diagnóstico participativo de la realidad social de las zonas, así como un Plan de Acción que va a favorecer en el futuro la integración de los nuevos pobladores.

Y por último, la información urbanística y social de carácter cuantitativo y cualitativo resultante de los anteriores estudios va a cruzarse en un modelo matemático de simulación creado por el Grupo de Investigación en Dirección de Empresas asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla (GIDEAO), bajo la dirección del profesor Miguel Ángel Domínguez Machuca.

Como resultado del trabajo de estos equipos multidisciplinarios, siempre bajo la dirección del Grupo de Desarrollo Aljarafe-Doñana (ADAD) en colaboración con los GDR participantes, presentamos el presente documento, un trabajo sin precedentes en Andalucía y cuyas conclusiones podrán exportarse a otros territorios donde se estén produciendo fenómenos idénticos a los que están afectando a las comarcas que participan en este proyecto de cooperación.

El documento que a continuación presentamos pretende, por tanto, partiendo del análisis de la realidad urbanística y sociológica, ayudar a los gestores públicos del medio rural andaluz a planificar de forma sostenible la expansión urbana futura de sus municipios.

La finalidad última del estudio es atenuar las consecuencias no previsibles causadas por la expansión física en el medio rural de borde, y que a la vez se propicien y generen acciones de integración positiva y respetuosa entre los viejos y los nuevos residentes, que hagan posible un

modelo de pueblo armónico y sostenible.

Dado que el universo de estudio del proyecto resultaba inabarcable para un diagnóstico y plan de acción como el que aquí planteamos (110 poblaciones de 7 comarcas en 4 provincias), los responsables de los GDR participantes decidieron seleccionar para su análisis específico varios núcleos urbanos en cada comarca, suficientemente representativos de cada realidad territorial.

La selección de estas localidades se ha llevado a cabo siguiendo criterios técnicos y operativos, de representación territorial y en función del grado de incidencia que los nuevos pobladores y la presión urbana están ejerciendo sobre estos núcleos, así como en base a una limitada disponibilidad presupuestaria.

No obstante, estamos seguros que la representatividad comarcal de estas localidades y su influencia en cada zona de actuación, va a permitir que las propuestas de acción de carácter local definidas puedan extrapolarse al conjunto de los territorios y a otras muchas zonas de Andalucía.

Asimismo, las características de los espacios comarcales analizados, que comparten otras zonas con problemáticas similares en la propia Unión Europea, hace posible que las recomendaciones y propuestas de mejora que aquí se recogen, encuentren también aplicación en otros territorios allende nuestras fronteras.

Por último, subrayar que este proyecto, que pretende superar enfoques localistas en el análisis de la situación generada por el crecimiento urbanístico, nace con la vocación de ofrecer una visión objetiva y científica a una problemática que actualmente afecta a zonas rurales metropolitanas, y como tal, pretende convertirse en una herramienta que permita a los gestores de lo público implementar una planificación urbanística sostenible y en términos de igualdad social.

### 3 ESTRUCTURACIÓN DEL TRABAJO:

#### EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN Y COORDINACIÓN

- **EQUIPO DE URBANISMO:** Estudio sobre la realidad urbanística y las áreas de futuro crecimiento de las comarcas. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción.

- **EQUIPO DE URBANISMO DE GÉNERO:** Estudio sobre la aplicación de la perspectiva de género en la problemática urbanística. Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba.

- **GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y ACCIÓN PARTICIPATIVA (GISAP):** Elaboración de un diagnóstico participativo y propuesta de acción social para la integración en la población de nuevos residentes. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

- **EQUIPO DE ORGANIZACIÓN:** Modelización del problema del crecimiento urbano mediante la utilización de la dinámica de sistemas. Grupo de Investigación en Dirección de Empresas asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla (GIDEAO)

- **COORDINACIÓN:** Realización de tareas de coordinación, organización y seguimiento de los distintos equipos de trabajo, y de información y coordinación entre los GDR participantes. Grupo de Desarrollo Aljarafe-Doñana (ADAD).

**1. EQUIPO DE URBANISMO: Estudio sobre la realidad urbanística y las áreas de futuro crecimiento de las comarcas. Realizado por la Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción.**

La Fundación ha llevado a cabo un pormenorizado análisis de los nuevos modelos de crecimiento urbanístico de ocupación en las distintas comarcas involucradas en el proyecto, así como de las relaciones de estas áreas de expansión (presentes y futuras) con los núcleos poblacio-

nales históricos.

Previo al análisis, este equipo de trabajo ha realizado una fotografía territorial e histórica de cada comarca, una contextualización normativa a la realidad urbanística andaluza y una aproximación conceptual a esta misma realidad, que ayuda a los no iniciados en la materia a entender el sentido último de los informes de diagnóstico y las propuestas de actuación o recomendaciones.

De los núcleos poblacionales previamente seleccionados para su análisis multidisciplinar, se ha efectuado un análisis detallado, que ha abarcado aspectos históricos, patrimoniales, estadísticos, y de comparación de la realidad urbanística legal, la real y la futura (la que plantean los distintos planeamientos).

El estudio se ha planteado con el objetivo de favorecer el diseño futuro de modelos o la reconducción de los existentes, de manera que se facilite la integración social entre las nuevas zonas de residencia o expansión urbanística y los núcleos poblacionales tradicionales.

Con este fin, se ha elaborado también una propuesta final a modo de recomendaciones, que pretende servir como herramienta a gobernantes y gestores de lo público para la implementación de acciones que fomenten dicha integración de manera sostenible y equilibrada.

En cualquier caso, como ya hemos indicado, el análisis urbanístico elaborado por este equipo tiene como objeto identificar criterios para que la expansión urbanística en las comarcas participantes se realice con criterios de sostenibilidad, en un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores del municipio, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y en definitiva, la calidad de vida de todos los pobladores.

## **2. EQUIPO DE URBANISMO DE GÉNERO: Estudio sobre la aplicación de la perspectiva de género en la problemática urbanística. Realizado por el Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba.**

El Aula Eileen Gray ha realizado una transversalización de la variable de género, efectuando para ello un análisis de los modelos urbanísticos de ocupación del territorio y sus relaciones con los núcleos históricos en los mismos municipios seleccionados por los responsables de los Gru-

pos de Desarrollo Rural, pero centrándose en la perspectiva de género.

El objetivo de este trabajo se ha basado en el análisis desde la perspectiva de género de las nuevas necesidades, para proponer así soluciones que favorezcan el desarrollo de la vida cotidiana en un soporte físico capaz de dar respuesta tanto a la población existente como a los nuevos residentes.

Para ello, se ha intentado distinguir las necesidades del colectivo de mujeres del resto de usuarios de la ciudad, aunque el análisis realizado finalmente englobe a todos. La metodología empleada para la elaboración del informe ha combinado trabajo de campo, de estudio, entrevistas, así como la participación en los talleres ciudadanos organizados por el GISAP.

La transversalización de género se ha incorporado principalmente a través de los indicadores de población, redes de transporte, espacios públicos y equipamientos. El informe técnico de este equipo contempla, además de una referencia al modelo de localidad existente y futura, un diagnóstico general de la realidad existente y unas propuestas de acción.

**3. GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y ACCIÓN PARTICIPATIVA (GISAP): Elaboración de un diagnóstico participativo y propuesta de acción social para la integración en la población de nuevos residentes. Elaborado por el Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.**

El GISAP de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla ha realizado una aproximación y análisis de las relaciones sociales entre los nuevos y los antiguos residentes del territorio, centrada principalmente en los aspectos sociológicos y etnográficos.

El resultado de esta aproximación es un diagnóstico participativo que ha permitido la identificación de los diferentes factores que dificultan la incorporación efectiva de los nuevos residentes en las sociedades locales de acogida, al que acompaña un plan de acción que quiere servir para favorecer la incorporación plena de estos nuevos residentes.

Para ello, el GISAP ha efectuado un trabajo de campo de carácter cualitativo, basado en la observación directa de la realidad social, la

realización de entrevistas abiertas con informantes claves, entrevistas semiestructuradas con representantes de los distintos colectivos locales y los nuevos residentes, la organización de grupos de discusiones y foros comarcales y el análisis procesual.

Una de las técnicas que desde el GISAP se ha considerado fundamental para la metodología de trabajo ha sido el taller o foro de participación ciudadana, que ha permitido un proceso de construcción colectiva, de clarificación de ideas comunes y desacuerdos en base a una serie de preguntas guiadas por el interés de la investigación. De esta manera, se ha implicado directamente a la ciudadanía (tanto población autóctona como nuevos pobladores), en el análisis y búsqueda de propuestas que permitan un mayor grado de cohesión social.

**4. EQUIPO DE ORGANIZACIÓN: Modelización del problema del crecimiento urbano mediante la utilización de la dinámica de sistemas. Realizado por el Grupo de Investigación en Dirección de Empresas asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla (GIDEAO)**

La participación en este proyecto del equipo de Organización, liderado por el Grupo de Investigación en Dirección de Empresas asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla (GIDEAO), ha aportado un enfoque científico al análisis de la problemática tratada desde los puntos de vista urbanístico y sociológico.

Este equipo ha sido el encargado del diseño, construcción y validación de un modelo matemático que va a permitir simular comportamientos de los sistemas sociales bajo distintas circunstancias.

Este modelo, ideado a partir de la información de carácter cuantitativo y cualitativo obtenida a través del estudio urbanístico y el diagnóstico participativo realizado por los otros equipos, suministrará referencias objetivas sobre la situación de los distintos sistemas sociales estudiados y permitirá realizar experiencias sobre los mismos. De esta manera, se podrá estudiar el comportamiento del sistema bajo circunstancias que raramente se van a dar en la práctica.



**5. COORDINACIÓN: Realización de tareas de coordinación, organización y seguimiento de los distintos equipos de trabajo, y de información y coordinación entre los GDR participantes. Grupo de Desarrollo Aljarafe-Doñana.**

La coordinación del proyecto ha correspondido al Grupo de Desarrollo Aljarafe-Doñana, aglutinador de los intereses del resto de Grupos participantes. Entre las funciones llevadas a cabo por Aljarafe-Doñana en la implementación del mismo podemos destacar las siguientes:

- Elaboración del proyecto y búsqueda de socios
- Redacción y presentación del proyecto
- Gestión del proyecto
- Elaboración y firma de convenios con los distintos equipos de trabajo
- Coordinación, organización y seguimiento de los equipos de trabajo
- Labores de coordinación entre los GDR participantes (comité técnico de seguimiento) y entre éstos y los equipos de trabajo
- Elaboración y publicación de la documentación final
- Difusión mediática del proyecto

## 4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

### 4.1.- Objetivos generales:

- Analizar la problemática generada por la incorporación de nuevos pobladores a las zonas rurales sometidas a la expansión urbana de las áreas metropolitanas.
- Elaborar un modelo dinámico de los sistemas sociales de las localidades objeto del estudio.

### 4.2.- Objetivos específicos:

- Identificar los factores que dificultan la incorporación efectiva de los nuevos residentes como miembros de las sociedades locales de acogida.

- Proponer posibles vías que promuevan la integración de los nuevos pobladores.
- Conocer la percepción de la población autóctona y nuevos residentes con el objeto de establecer un diagnóstico y elaborar un plan de acción que permita una mayor cohesión social.
- Generar un documento operativo que sirva como instrumento de orientación a los gobiernos locales, para facilitar la cohesión social entre los antiguos y los nuevos residentes.
- Analizar los indicadores de sostenibilidad urbana para incorporarlos a los criterios locales de la ordenación urbanística sostenible.
- Favorecer la participación de la población, especialmente de los jóvenes y de la mujer, en el proceso de planificación urbanística.
- Sensibilizar a la población de la necesidad de considerar la ciudad como espacio de convivencia y soporte de las relaciones sociales.
- Analizar desde la perspectiva de género las nuevas necesidades para proponer soluciones que favorezcan el desarrollo de la vida cotidiana.

## 5. REFERENCIAS CONCEPTUALES BÁSICAS

**La presión urbanística** sobre un núcleo urbano es un fenómeno contemporáneo que tiene que ver con la ocupación del territorio, la edificación dispersa y la población provenientes de otros lugares, principalmente vinculada a las actividades económicas inmobiliarias.

**La identidad cultural.** La ciudad es un producto cultural complejo. El sentido de pertenencia de los pobladores a su lugar de residencia es parte de la identidad cultural, entendida como factor de integración, no de exclusión. Bien podría ser entendida como equivalente a diferenciación cultural complementaria de la unidad en la diferencia.

**La cohesión social** expresa cierto grado de consenso entre miembros de un grupo, en cuanto a su sensación de pertenencia a un proyecto o a una situación común. Es producto de la interrelación, de la frecuencia e intensidad con la que se comunican entre ellos. Es todo lo contrario a la atonía social, al comportamiento alejado de las normas y costumbres.

**La integración social** en cierto sentido es sinónimo de cohesión, pero por otro lado podría entenderse como el proceso dinámico o el cauce dinámico de participación que confluye en la cohesión. En el ámbito urbano, por un extremo, la mayor cohesión social es proclive en los núcleos pequeños y sin apenas problemas de expansión. En el otro extremo estaría un hipotético núcleo urbano de gran tamaño, y que además, tiene crecimientos dispersos ubicados en la periferia, partes de ciudad que no se comunican porque están distantes o son autónomas. En este caso, las grandes distancias dificultarían el encuentro frecuente, el reconocimiento, y por lo tanto, la cohesión social sería más débil.

**Área Metropolitana.** En Andalucía tiene solamente un contenido referencial operativo, práctico, tanto para el Planeamiento Territorial como para los Planes Estratégicos; pero no un preciso significado legal.

**Aglomeración Urbana.** Tiene un significado descriptivo más abierto acerca de un área urbana singular. Corresponde a la percepción que tienen los ciudadanos de una realidad que se proyecta en espacios de fuerte densidad. Es un área caracterizada por la continuidad de las edificaciones que se prolonga por los espacios residenciales más difusos y que dependen de una ciudad central; por lo tanto, es un área urbana definida por las prácticas económicas y sociales de la población.

**Urbanismo.** En el Urbanismo confluyen las teorías de todas las ciencias y disciplinas que tienen a la ciudad como objeto de estudio desde el punto de vista físico (Urbanística, Geografía, Ecología, etc.), social (Antropología, Sociología, Historia, etc.) y político (Economía Política, Administración, etc.)

**Espacio público.** Parte del componente sin el cual la ciudad no sería posible: la dimensión pública. De ésta forman parte las calles, plazas, parques, equipamientos y servicios públicos así como el patrimonio cultural.

**Expansión urbanística.** La Urbanística es la disciplina cuyo objeto de estudio es el soporte físico de la ciudad con el fin de intervenir en ella. Por lo tanto, la expansión urbanística es el proceso de ocupación del suelo de manera organizada o no, que cumple o no la norma urbanística. La Urbanística, después de estudiar el soporte físico de la ciudad, permite comprender su organización.

**Género.** Según Gerda Lemes, género es la definición cultural de la conducta que se considera apropiada a los sexos en una sociedad y en un momento determinado. Es una construcción social, mientras que el sexo es un hecho biológico. Pero mediante el género las sociedades definen qué es lo que se espera o lo que tienen que hacer las personas en función de su sexo. Las diferencias biológicas son invariables y universales pero las asociadas a la cultura –las de género– son construcciones sociales a través de las cuales nos desarrollamos como personas. Por este motivo se pueden transformar y variar en función de influencias socioeconómicas y políticas. Son diferentes según las culturas e incluso dentro de una misma cultura.

**Género y Desarrollo.** Estos conceptos suelen expresar el esfuerzo político realizado para que los hombres y las mujeres se involucren y actúen de manera activa y coordinada en la elaboración y promoción de sus propios proyectos de desarrollo. El análisis del género para desvelar discriminaciones, desequilibrios y potenciar las posibilidades de desarrollo de las mujeres y los hombres es un instrumento fundamental para el desarrollo.

**Huella Ecológica.** Es un índice que suma todas las hectáreas necesarias para producir los bienes de consumo, divididas entre el número de habitantes. Se expresa en hectáreas necesarias (o consumidas) por habitante y año.

**El déficit ecológico** es la cantidad de tierra productiva que hace falta para dar respuesta a las necesidades de una población determinada y que sobrepasa la capacidad de carga de la zona. Para conocer si una región es sostenible por sí misma, es decir, si puede mantenerse sin necesidad de apropiarse de recursos que no le pertenecen, sólo tenemos que comparar la huella ecológica y la capacidad de carga de la región. Si la huella ecológica es mayor que la capacidad de carga significa que po-

seemos déficit ecológico, la región no es autosuficiente porque consume más recursos de los que dispone.

**Residentes.** Los nuevos residentes son las personas que deciden establecerse en un nuevo lugar. Hasta hace algunas décadas no hacía falta hacer matizaciones. En cambio, en los últimos años, se hace indispensable tomar en cuenta algunas consideraciones para precisar la definición:

- a) según las formas temporales de establecerse: permanente, temporal, eventualmente.
- b) según la forma de tenencia de la vivienda: primera vivienda, segunda vivienda.
- c) según el trabajo: fijo, periódico, temporal, eventual.

Quienes tienen una segunda vivienda en un municipio cercano al núcleo principal de un área metropolitana generalmente no están empadronados en dicho municipio. Tampoco quienes llegan a trabajar periódica y temporalmente. También es frecuente el caso de familias con hijos que están estudiando que no están empadronados en el municipio del área metropolitana porque prefieren hacerlo en la capital para así tener acceso a los centros de educación y de salud de ésta. Últimamente también se presenta el caso de ciudadanos europeos que pese a tener una vivienda en los municipios pequeños del área metropolitana, no se empadronan. Esta casuística todavía no está reflejada en los censos ni en las estadísticas, por lo tanto no es posible diseñar una estrategia apoyada en ese instrumento. En segundo lugar, genera dificultades para establecer cauces de confluencia dirigidos a integrar a toda la población residente. Desde el punto de vista urbanístico, los nuevos residentes equivalen a las nuevas viviendas y los nuevos suelos que ocuparán con personas originarias de otro municipio, provincia o país. Existen diferentes modos de expansión y formas de gestionarla. Éste precisamente es el ámbito del presente estudio. Modelos de expansión urbanística.

**Vivienda.** El Instituto de Estadísticas de Andalucía dice que “es todo recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas, y no está totalmente destinado a otros

usos, y aquellos otros que no cumpliendo las condiciones anteriores están efectiva y realmente habitados en la fecha de referencia”. Vivienda principal es la utilizada todo el año o la mayor parte de él. Secundarias o temporales son utilizadas parte del año, para veraneo, trabajos temporales, fines de semana, etc.

**Hogar.** Grupo de personas residentes en la misma vivienda familiar.

**Familia.** Grupo de personas que, residiendo en la misma vivienda familiar (por tanto, formando parte de un hogar), están vinculadas por lazos de parentesco, ya sean de sangre o políticos, e independientemente de su grado. El hogar puede ser unipersonal mientras que en la familia tienen que constar, por lo menos, dos miembros.

## 6. LOS MODELOS DE CIUDAD Y LA JERARQUÍA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

### ÍNDICE

#### EL POTA. Plan de Ordenación Territorial de Andalucía

- El Sistema de Ciudades
- El modelo de ciudad. Criterios generales
- Modelo de ciudad. Procesos de urbanización
- Modelo de ciudad. Políticas urbanas
- Modelo de ciudad. Equipamientos
- Modelo de ciudad. Espacios verdes y libres supramunicipales
- Modelo de ciudad. Suelo residencial y vivienda
- Modelo de ciudad. Otros aspectos
- Conclusiones

#### Planes de Ordenación Territorial de las Aglomeraciones Urbanas. Referencias generales

#### EL POTAUS. Ámbito del Plan de Ordenación de la Aglomeración urbana de Sevilla

#### EL POTAUG. El Plan de Ordenación Territorial de Granada

- El Plan de la Axarquía de Málaga
- Las áreas metropolitanas. Definición
- Planes y Planificación Estratégica

#### CONCLUSIONES

## EL POTA. Plan de Ordenación Territorial de Andalucía

La ordenación del territorio tiene un marco legislativo que, a partir de la Ley Nacional del Suelo, determina la jerarquía de los instrumentos de planeamiento que son competencia autonómica exclusiva.

El instrumento de mayor jerarquía en el ámbito autonómico es el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA) y luego sucesivamente con menor ámbito territorial, el Plan de la Aglomeración Urbana (POTAU), y finalmente el PGOU.

Este último es el instrumento urbanístico indispensable para estudiar, comprender la situación actual y el futuro de la expansión urbanística de los núcleos menores del área metropolitana, dentro de cuyo fenómeno está y estará inmersa la incorporación de nuevos residentes.

En la década de los años noventa algunas administraciones comenzaron a redactar Planes Estratégicos con el fin de determinar políticas de desarrollo y coordinarlas entre el ámbito público (administración) y privado (empresarios y “sociedad civil” organizada). También las comarcas han emprendido la redacción de este tipo de instrumentos.

Y esa será precisamente la secuencia jerárquica a seguir en el análisis y en el diagnóstico. En primer lugar, se trata de identificar las determinaciones de la ordenación urbanística, que deberán ser parte principal del marco de este estudio y cuyos contenidos serán asumidos. En segundo lugar, se identificarán los objetivos y las políticas provenientes de los Planes Estratégicos

El presente estudio ha tomado en cuenta los contenidos más próximos a sus objetivos relacionados con la cohesión y la integración de los nuevos pobladores en los núcleos urbanos vinculados con las áreas metropolitanas que forman parte del Sistema de Ciudades Andaluzas.

## El Sistema de Ciudades

Está constituido por los asentamientos urbanos, las estructuras urbanas y las políticas para consolidar dicho sistema, de tal manera que

en Andalucía no existirán núcleos urbanos aislados o fuera de esta organización.

Se considera que el Sistema de Ciudades organiza el territorio y tiene un papel importante en la conformación del orden territorial, por lo cual establecen líneas estratégicas, tales como:

1. Definir los modelos de ciudad que deben ser tenidos en cuenta por el planeamiento urbanístico y territorial para consolidar las redes del SC y preservar los valores ecológicos y ambientales del territorio.
2. Favorecer las políticas públicas con incidencia en el medio urbano y su integración con los procesos de planificación urbanística y territorial.
3. Mejorar el balance ecológico de las ciudades con relación a los ciclos de consumo y procesamiento de recursos naturales: agua, suelo, energía y materiales.

Para intervenir con coherencia se hace indispensable enmarcar el modelo de ciudad en un tipo de desarrollo sostenible, es decir, que tenga como base el consumo responsable de los recursos naturales no renovables, entre los cuales está el suelo.

### **El modelo de ciudad. Criterios generales**

Para alcanzar el modelo de ciudad, el POTA establece los siguientes criterios normativos, que serán tomados en cuenta en las conclusiones del presente estudio:

- Favorecer la consolidación de los modelos de ciudad de tradición mediterránea y por lo tanto, de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo.
- Sustentar un modelo basado en la creación de ciudad que genere proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transporte públicos.



- Defender la personalidad urbana y funcional diferenciada de los núcleos afectados por los procesos metropolitanos.
- Preservar las características y valores urbanos propios, evitando la indiscriminada formación de continuos urbanos que acaben con los modelos diversos de ciudad preexistente.
- Proteger la imagen paisajística de la ciudad media en el territorio en que se inserta.
- Tomar en cuenta las operaciones de expansión para integrar las nuevas funciones residenciales y turísticas, procurando el respeto a la forma de ocupación histórica del territorio.

Como norma general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los PGOU con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

- Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.
- Dar prioridad a las previsiones del planeamiento anterior y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos.
- No alterar el de asentamiento continuo y compacto, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos, que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista.
- Redactar un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistencia-

les, deportivos, culturales), a los sistemas generales de espacios libres y al transporte público.

- Asegurar la disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido.

### **Modelo de ciudad. Procesos de urbanización**

El POTA, con respecto a los procesos de expansión, recomienda poner especial atención a todas o algunas de las siguientes cuestiones:

a) Definición de orientaciones y parámetros urbanísticos generales que se consideren adecuados para la consecución de los objetivos del modelo de ciudad.

b) Requisitos mínimos de calidad en materia de movilidad urbana e infraestructuras de comunicaciones, atendiendo especialmente al transporte público, la integración de los modos no motorizados y la mejora de la accesibilidad para la población discapacitada y con problemas de movilidad.

c) Requisitos y condiciones en materia de equipamientos, servicios públicos y espacios libres.

d) Orientaciones para mejorar la cohesión social y la integración de las áreas y barrios con problemas de marginalidad.

e) Orientaciones generales para la mejor aplicación de ordenanzas de uso y edificación que consideren las características ambientales, paisajísticas y urbano-territoriales de los respectivos ámbitos de aplicación.

f) Condiciones para las implantaciones de usos desvinculados del sistema de asentamientos.

g) Criterios y parámetros que debe adoptar el planeamiento urbanístico para establecer las dimensiones y características de los desarrollos urbanos necesarios.

**h)** Criterios para favorecer el diseño de políticas de desarrollo urbano basadas en la recualificación de la ciudad existente y el aprovechamiento del suelo y el parque edificatorio.

**i)** Orientaciones para la integración paisajística de la ciudad en su entorno natural y rural, contribuyendo a la recualificación de los espacios periurbanos, especialmente en las coronas metropolitanas y del litoral.

**j)** Criterios para la regulación general del uso turístico, y en particular sobre establecimientos con requerimientos especiales de suelo y otros recursos del territorio.

**k)** Orientaciones generales relativas a la ordenación del suelo no urbanizable y la protección de los patrimonios territoriales y del paisaje.

**l)** Los criterios de actuación y protección relativos al patrimonio arqueológico urbano.

**m)** Condiciones para la regulación de las nuevas formas de actividades productivas agrarias, especialmente de las modalidades agrícolas y agroindustriales con grandes exigencias de dotaciones e infraestructuras.

### **Modelo de ciudad. Políticas urbanas**

Las políticas urbanas hay que entenderlas inscritas en el ámbito de la administración o de la gestión. Dentro de éstas, según el POTA, es necesario tomar en cuenta las siguientes directrices:

- Mejorar la calidad de vida urbana y del espacio urbanizado (equipamientos, dotaciones de espacios libres de ámbito supralocal, política de suelo residencial y vivienda, movilidad urbana y transporte público y control de los procesos de urbanización).
- Favorecer la cohesión social, la integración social en el espacio urbano.
- Establecer medidas para la contribución del sistema urbano a la sostenibilidad global, mejorando el balance ecológico de las ciudades y el adecuado tratamiento de los recursos patrimoniales y paisajísticos de la ciudad.

- Mejorar la calidad ambiental urbana, incorporando instrumentos para controlar la calidad del aire y la contaminación acústica.

### **Modelo de ciudad. Equipamientos**

Sería conveniente diseñar estrategias bajo los siguientes criterios:

- Favorecer la implantación de equipamientos especializados de ámbito supramunicipal.
- Formar y conectar a redes los equipamientos con otras redes urbanas, especialmente el sistema de espacios libres. Tomar en cuenta la accesibilidad, sobre todo la de los colectivos más sensibles.
- Favorecer la complementariedad y multifuncionalidad de los distintos equipamientos, especialmente los equipamientos educativos, culturales, sociales y deportivos, evitando una segregación innecesaria y la ineficiencia en su utilización y explotación.
- Priorizar la calidad de la gestión, incorporando fórmulas de participación social en su programación y explotación.

### **Modelo de ciudad. Espacios verdes y libres supramunicipales**

El planeamiento urbanístico y territorial contemplará los espacios libres en su triple condición de dotación urbana para el uso público, recurso ambiental y recurso de ordenación, propiciando una mejora cualitativa en su diseño y ordenación, de forma que se posibilite:

- Incremento de las dotaciones de carácter supramunicipal y la superación de los déficit existentes.
- Ordenar como sistema o red de espacios libres, dotada de continuidad espacial tanto urbana como territorial, con las condiciones máximas de accesibilidad.

- Utilizar estos espacios como recurso de ordenación que debe contribuir, especialmente en las aglomeraciones urbanas, a preservar la identidad de los núcleos evitando los procesos de conurbación.
- Buscar formulas de gestión supramunicipal en ámbitos metropolitanos, así como desarrollar criterios técnicos de mantenimiento de sistemas de bajo consumo.
- Establecer una Red de interés regional de espacios libres de uso público y de naturaleza metropolitana o supramunicipal, que debe jugar un papel complementario a los espacios naturales en su función de esparcimiento y ocio de la población.

#### **Modelo de ciudad. Suelo residencial y vivienda**

Una de las más eficientes políticas de vivienda es una adecuada política de suelo residencial mantenida en el tiempo. La política de suelo residencial debe ser ante todo de concertación y de reequilibrio territorial, de manera que permita atender los mercados más desequilibrados, incrementar la accesibilidad a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos y garantizar la producción de viviendas protegidas.

La planificación territorial, urbanística y de vivienda, incorporará criterios dirigidos a dimensionar los crecimientos urbanos desde la perspectiva de dar prioridad a la rehabilitación física y funcional del parque residencial existente mediante la rehabilitación de viviendas.

Deberán desarrollarse proyectos de urbanización residencial basados en la calidad del espacio urbano, y dar prioridad a la ejecución de las dotaciones de los equipamientos, de los servicios públicos previstos y de los sistemas de transporte público.

#### **Modelo de ciudad. Otros aspectos**

La movilidad y la accesibilidad son aspectos determinantes del desarrollo. Por ello deben organizarse sistemas de transportes, motori-

zados y no motorizados, integrados en un sistema general de ámbito territorial. Estos sistemas son parte fundamental de la sostenibilidad, criterio que debe incorporarse en toda ordenación urbana con referencia al uso de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, combustibles fósiles, aire).

En cuanto al uso, se priorizará la recualificación de los existentes antes que la ocupación de nuevas superficies, y mucho menos, dispersas. Asimismo, se deberán aprovechar los singulares recursos naturales del entorno, como bosques, elementos geográficos importantes, etc.

La edificación nueva deberá cumplir con la normativa existente para obtener el aprovechamiento óptimo de los recursos y garantizar la seguridad. El planeamiento incidirá en la mejora del comportamiento ecológico de las edificaciones, tanto en la fase de diseño (orientación, aislamiento, instalaciones) como en la construcción (materiales utilizados, minimización de residuos, etc.).

## **Conclusiones**

- ✓ La justificación, las finalidades y los objetivos del estudio de los distintos modelos urbanísticos de ocupación del territorio y de sus relaciones con los núcleos históricos para la “Integración de los nuevos pobladores en las zonas rurales afectadas por las áreas metropolitanas” se enmarca perfectamente en todos los contenidos del POTA.
- ✓ El POTA constituye un instrumento cuyo contenido general, así como la mayoría de sus recomendaciones y directrices, debe aprovecharse en la redacción de los Planes Municipales de Ordenación Urbana, y en todo caso, serán enfatizados en el presente estudio.
- ✓ Las siete comarcas objeto del estudio están vinculadas a los Centros Regionales que el POTA considera unidades territoriales principales de ordenación territorial.
- ✓ Todos los núcleos urbanos están dentro del Sistema de Ciudades que organizan el territorio.

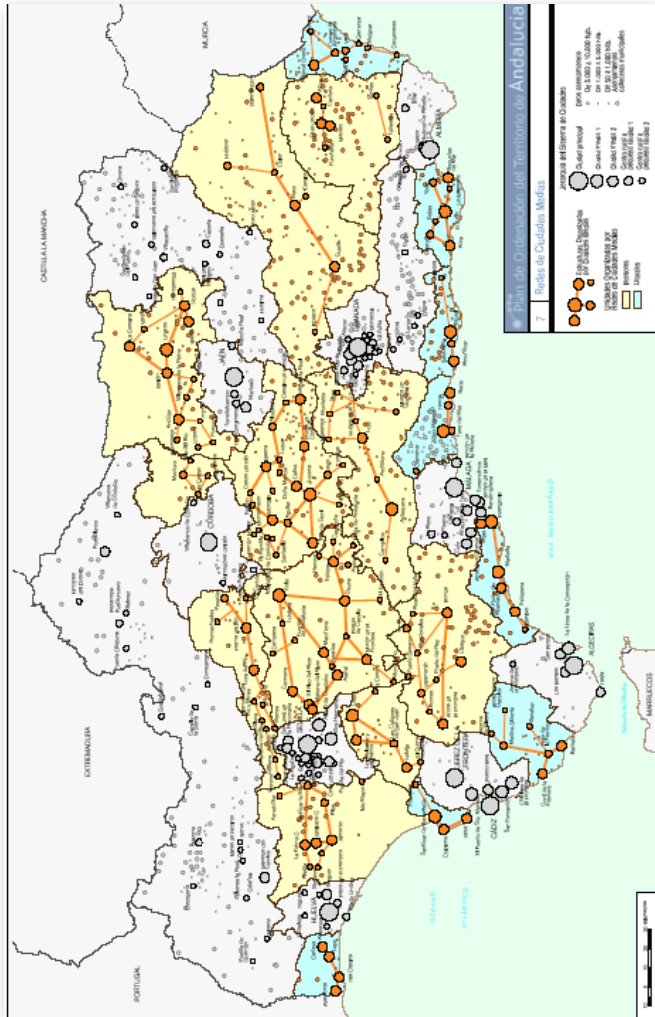
- ✓ Resulta lógico y recomendable que se tomen en cuenta y se fomenten las iniciativas que partan de las Mancomunidades, Consorcios, Grupos de Desarrollo Rural, Agencias de Promoción Económica y Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico que actualmente operan en las zonas.
- ✓ Algunos de los 110 núcleos urbanos de las siete comarcas son componentes de las Redes de Ciudades Medias, otros son parte de las redes de Asentamientos en Áreas Rurales.
- ✓ En la teoría y en la práctica se ha constatado que los procesos de urbanización contemporánea distorsionan el orden territorial, la destrucción o degradación del patrimonio natural y cultural heredado y la sostenibilidad.
- ✓ Para enfrentar dichos procesos es recomendable definir el modelo de ciudad con el fin de consolidar las redes del Sistema de Ciudades y preservar los valores ecológicos y ambientales del territorio; favorecer las políticas públicas con incidencia en el medio urbano y su integración con los procesos de planificación urbanística y territorial, mejorar el balance ecológico de las ciudades con relación a los ciclos de consumo y procesamiento de recursos naturales (agua, suelo, energía y materiales).
- ✓ El modelo al que aspiramos debe ser el de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, de tal forma que se eviten procesos indiscriminados de expansión y un innecesario consumo de recursos naturales, es decir, que sea sostenible.
- ✓ Las ciudades medias y pequeñas integradas en los procesos metropolitanos deben preservar sus características y valores propios; evitar la reproducción de modelos expansivos de las grandes ciudades, adoptar estrategias de desarrollo urbano capaces de garantizar un elevado nivel de calidad de vida y favorecer formas de desarrollo económico y social.
- ✓ El crecimiento en ocho años del suelo urbanizable no será superior al 40% del suelo urbano existente y al 30% de población.
- ✓ El desarrollo urbanístico debe adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos bási-

cos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.

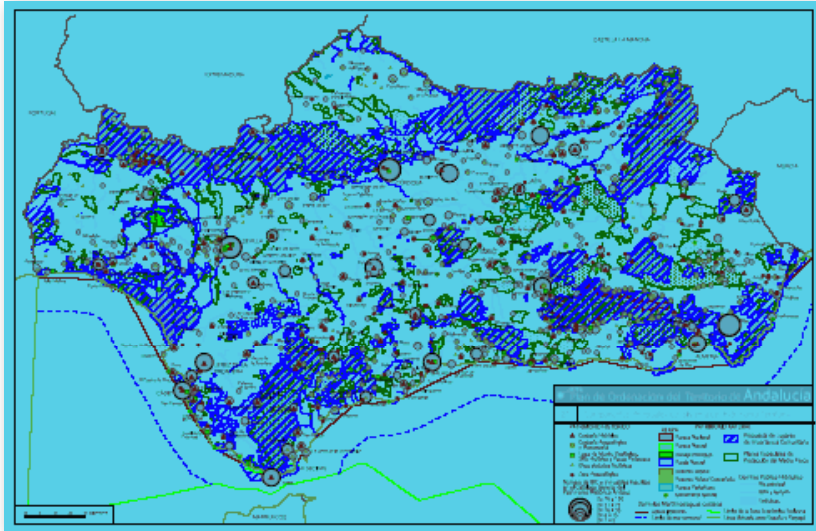
- ✓ Es recomendable mejorar la normativa acerca del uso y la edificación para proteger las características, ambientales, paisajística y urbano-territoriales.
- ✓ Tomando en cuenta los actuales desplazamientos de población y el origen de los nuevos residentes, se hace imprescindible favorecer la cohesión social y consecuentemente, la integración social en el espacio urbano.
- ✓ Se deberá evitar los procesos de parcelación urbanística del suelo no urbanizable, y en su caso, la consolidación de los asentamientos ilegales, así como la reconversión urbanística de las parcelaciones existentes para su adecuación a la legalidad vigente.
- ✓ Las actuaciones coordinadas en las áreas urbanas deberán realizarse mediante un Programa Coordinado de Rehabilitación Integral con Necesidades de Transformación Social entre las Consejerías de Igualdad y Bienestar Social, Gobernación y Obras Públicas.
- ✓ Los recursos patrimoniales deben valorizarse en tanto recursos útiles al desarrollo a través de la intervención para favorecer la accesibilidad, mejorar la escena urbana, reforzar la identidad local y promover la rehabilitación.
- ✓ Los sistemas urbanos municipales de ámbito público (espacios libres, equipamientos, espacios verdes, espacios protegidos, de movilidad, paisajísticos y ambientales) que integran el PGOU no deben ser considerados desvinculados sino todo lo contrario, deben ser integrados en las redes subregionales previstas en los instrumentos de planeamiento superior aquí sintetizados.



Mapa del sistema de Ciudades. POTA 2006



Mapa de protección del patrimonio territorial. POTA 2006



Planes de Ordenación Territorial de las Aglomeraciones Urbanas. Referencias generales

Las aglomeraciones urbanas, en términos generales, coinciden con los Centros Regionales del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA). Los ámbitos subregionales son zonas de montaña, litoral, áreas metropolitanas o campiñas, realidades con problemas y oportunidades muy diferentes, que requieren una aplicación singular de los criterios de ordenación territorial.

Los contenidos de los Planes subregionales se refieren a los aspectos básicos que afectan a la estructura territorial, cualesquiera que sean las características del ámbito. Al respecto, la Ley de Ordenación del Territorio Andalúz es suficientemente genérica y flexible. Los ámbitos se determinan en los propios Decretos de Formulación, también los contenidos específicos, adaptados a las peculiaridades de cada ámbito de ordenación. Además, se determina la composición y funciones de la

Comisión de Redacción, el procedimiento y plazos para su elaboración y tramitación, siendo optativa la fase preparatoria de Bases y Estrategias.

Sus determinaciones son vinculantes para los Planes con Incidencia en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico. Dichas determinaciones pueden tener un alcance distinto según revista la fórmula de directrices, recomendaciones o normas de aplicación directa, vinculantes en los suelos urbanizables y no urbanizables.

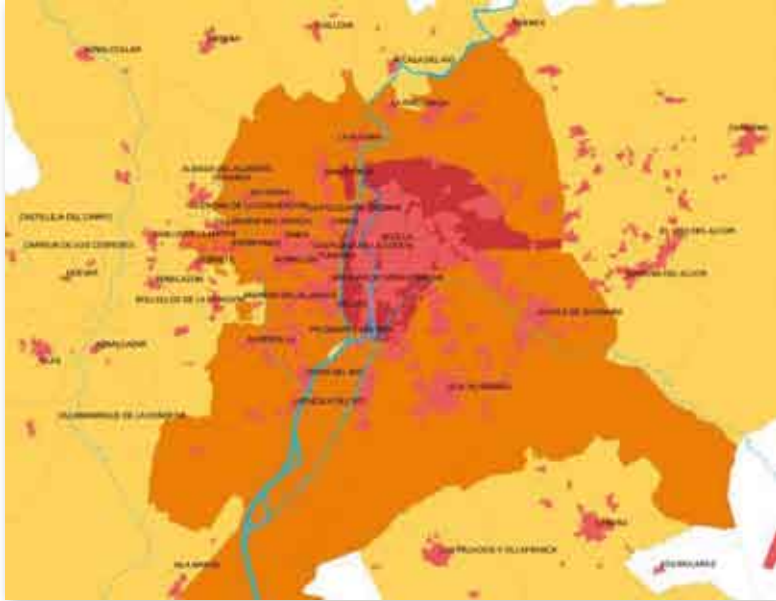
En Andalucía existen 19 planes subregionales, pero, sólo 8 de ellos aprobados: Granada, Poniente de Almería, Sierra del Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental (Málaga) Litoral Oriental- Axarquía (Málaga) y Litoral Occidental de Huelva.

#### EL POTAU.S. Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Sevilla

Actualmente se está redactando el Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Sevilla. Según el decreto de 7 de noviembre de 2006, su ámbito territorial es el mismo que consta en el Atlas de Sevilla Global publicado en 2003.

Comprenderá 45 términos municipales: Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, La Algaba, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Cespedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, Palomares del Río, Pilas, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal y El Viso del Alcor.

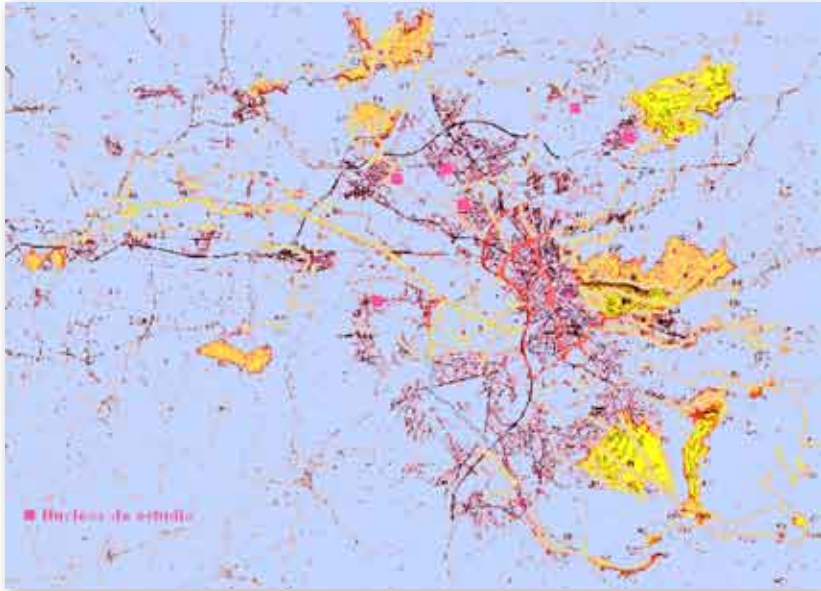
**Aglomeración Urbana de Sevilla. POT AUS Sevilla 2007**



**El POT AUG. El Plan de Ordenaci3n Territorial de Granada**

Su ámbito abarca 30 municipios: Albolote, Alfacar, Alhendin, Armilla, Ararfe, C jar, Cenes de la Vega, C llar Vega, Chauchita, Chirriana de la Vega, Dólar, Fuente Vaqueros, Las Gabilas, G3jar, G vejar, Huétor Vega, Jun, Maracena, Monachil, Ogijares, Otura, Peligros, Pinos Genil, Pinos Puente, Pulianas, Santa Fe, Vegas del Genil, Viznar y La Zubia.

**Mapa del POTAUG. Sistema de espacios libres**



**El Plan de la Axarquía de Málaga**

El Decreto 9/2004 de Formulación del Plan establece el ámbito constituido por 29 municipios: Alcaucín, Alfarnate, Alfanaterjo, Algarrobo, Almáchar, Archez, Arenas, Benamargosa, Benamocarra, El Borge, Canillas de Aceituno, Canillas de Albaida, Colmenar, Comares, Cómpeeta, Cútar, Frigiliana, Iznate, Macharaviaya, Moclinejo, Nerja, Periana, Rioverde, Salares, Sayalonga, Sedella, Torrox, Velez Málaga y la Viñuela.

### Mapa del POTAU de la Axarquía, Málaga



### La Áreas Metropolitanas. Definición

En 1910 la Oficina Federal de Estados Unidos dio por primera vez un significado operativo a la denominación “área metropolitana”, y a partir de entonces, se ha ajustado cada diez años para aplicarlo al censo.

En 1960 se entendió como una “unidad integrada económica y socialmente con un gran núcleo de población reconocido” (Standard Metropolitan Statistical Area: SMSA), acepción que, enriquecida con los criterios del sociólogo Kingsley Davis, oficializó la Dirección Nacional de Urbanismo en 1960 y 1967, sin llegar a legislar.

Se decía entonces en España lo que ahora resulta insuficiente: Las áreas metropolitanas españolas comprenderán aquellos territorios que cumplan las siguientes condiciones simultáneas:

- Alcanzar 100.000 habitantes en el conjunto del área abarcada por el municipio principal y todos los demás que cumplan las condiciones que se señalan a continuación.

- Una densidad demográfica municipal mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado.
- Un índice de crecimiento demográfico mínimo del 15,96 % decenal acumulativo en el período comprendido entre 1930 y 1960 o una densidad demográfica municipal de 700 habitantes por kilómetro cuadrado.
- Formar con el territorio del municipio principal un área continua, bien por contacto directo o a través de otros términos municipales en los que se haya comprobado que concurren las circunstancias anteriormente expuestas. Se incluyen asimismo los municipios que no cumpliendo las circunstancias señaladas en la condición anterior quedan, sin embargo, envueltos totalmente dentro de territorios que resulten incorporados a un área metropolitana.

De cualquier manera, el concepto de área metropolitana en Andalucía tiene solamente un contenido referencial operativo, práctico tanto para el planeamiento territorial como para los Planes Estratégicos; pero no un preciso significado legal.

La aglomeración urbana tiene un significado descriptivo más abierto acerca de un área urbana singular. Corresponde a la percepción -se dice- que tienen los ciudadanos de una realidad que se proyecta en espacios de fuerte densidad. Es un área caracterizada por la continuidad de las edificaciones que se prolonga por los espacios residenciales más difusos y que dependen de una ciudad central. Por lo tanto, es un área urbana definida por las prácticas económicas y sociales de la población.

En cualquiera de los dos casos, el POTA, debido a las particulares características de estas áreas, les asigna la función de Centros Regionales estructurantes de la ordenación del territorio andaluz, que con el tiempo deberán generar y hacer posible un territorio articulado con la suficiente cohesión social. He ahí su importancia.

## Planes y Planificación Estratégica

La Planificación Estratégica se introduce en España veinte años después de aplicarse por primera vez en Estados Unidos. Este hecho cambia el contexto operativo del planeamiento urbanístico, y con ello, incorpora una terminología innovada.

Gracias a la concepción de la estrategia se convertirá en un asunto preponderantemente de gestión empresarial, de entendimiento con los consumidores, interesada ante todo en conseguir equilibrio financiero. Es un instrumento de gobernanza, neologismo que en último término tiene que ver con la aplicación del concepto gerencial privado a la administración de lo público tendente a garantizar la eficacia para el cumplimiento de los objetivos que se establezcan.

El primer Plan Estratégico de Andalucía fue el de Málaga. Sus inicios se remontan a 1992 y su concreción a 1996, cuando se presentó el libro del Plan Estratégico de la ciudad, que definía un modelo de ciudad a partir de cuatro líneas estratégicas centrales y una transversal, así como 200 proyectos que la transformarían en “una ciudad metropolitana de alcance mediterráneo, metrópoli de alta calidad de vida y respeto medioambiental, capital económica y tecnológica de Andalucía, capital turística y de ocio europea”.

A finales de 2001 se comienza a revisar el modelo de ciudad recogido en el primer PEM, con el fin de enriquecerlo en el II Plan Málaga 2016, con nuevos significados y alcances, entre otros la realidad metropolitana, los efectos de la globalización y las nuevas tecnologías y la velocidad de los cambios en el entorno.

El ámbito de este Plan no incluye a ninguno de los núcleos urbanos ámbito del presente estudio, sin embargo cabe destacar que sí consta el Rincón de la Victoria, ventana al mar de la Axarquía, región en la que se encuentran todos los núcleos que nos interesan.

El I Plan Estratégico de Sevilla se inició en 2001, se presentó en 2003 y tiene como horizonte el 2010. A diferencia del de Málaga, debido a las propias características de la aglomeración urbana de Sevilla, sí toma en cuenta a los municipios cercanos a la ciudad de Sevilla.



Granada no dispone de un Plan Estratégico equivalente a los anteriores, pero a diferencia de aquellas dos, que todavía no disponen del Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana, Granada sí lo tiene aprobado desde marzo de 2000.

## CONCLUSIONES

- Las 7 Comarcas y los 21 núcleos urbanos objeto del presente estudio prácticamente tienen definido su marco de desarrollo, y por lo tanto, de expansión urbanística.
- Los Planes estratégicos son un instrumento de planificación participativa que tratan de incorporar a las determinaciones técnicas, las demandas y sugerencias de la población organizada y de las instituciones.
- Sería deseable que los resultados del presente estudio se utilicen para complementar las estrategias dirigidas a conseguir una mejor calidad de vida que, en último término, es el objetivo de todos los Planes.
- En las Áreas Metropolitanas de Sevilla y Granada, los núcleos mayores hasta el momento han sido determinantes en la expansión de los núcleos menores. Aquéllos están definiendo aún más los instrumentos administrativos para tomar iniciativas que les favorezcan; esto es, que al resolver sus problemas generarán aún más presión sobre los núcleos menores.
- En la Axarquía la situación es diferente; no existe una centralidad inmediata. Se está formando vinculada al litoral. Por esta razón, los núcleos urbanos interiores tienen la posibilidad de construir su realidad según sus particularidades paisajísticas, urbanísticas y territoriales, asumiéndolas como verdaderos recursos que la globalización valorará cada vez más.
- Actualmente, las jerarquías, debido al tamaño, se ponen en crisis cuando se ponen en juego aspectos cualitativos que privilegian las singularidades que en los núcleos menores son preponderantes.

- Al tenor de lo dicho, los núcleos pequeños a través de los Grupos de Desarrollo de las comarcas, deben asumir estrategias de gestión abiertas a la colaboración y a la unión, de tal forma que estén en condiciones de luchar por objetivos comunes.
- Todos los instrumentos aquí relacionados apuestan por un modelo de ciudad compacta, por cuanto es sostenible y que, por otra parte, mantenga los valores históricos de la ciudad tradicional.
- En teoría, todos los PGOU deberían adoptar como marco general estas conclusiones, cuyo contenido consta en los instrumentos superiores de planeamiento.
- Igualmente, sería deseable que tomaran en cuenta los contenidos de la Nueva Estrategia Rural para Andalucía (NERA).

## **7. ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Los espacios de la ciudad (calles, plazas, parques, edificios,...), que la configuran como tal, no deben ser entendidos como meros reductos residuales entre bloques, o en el paso veloz de los vehículos, en definitiva, como terrenos de nadie. Todo lo contrario, deben ser considerados como lugares de encuentro del ser humano consigo mismo, con los demás y con el medio en el que habitan.

Sin embargo, comprobamos, analizando la ciudad, que en la evolución de ésta no siempre se está teniendo en cuenta los enormes cambios sociales y culturales que se están produciendo.

En este sentido, el enfoque de género, hace referencia a los “roles” atribuidos socialmente y a las responsabilidades entre los hombres y las mujeres, no a sexos.

Al modificarse los roles de género, la ciudad y sus espacios públicos cobran un nuevo significado, al producirse una mayor presencia de mujeres, originándose cambios en la división clásica público-privado, lo que hace necesario replantearse el funcionamiento de las ciudades.

La ciudad es un producto social, no neutro, donde las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres deben ser reflejadas en el aná-

lisis de la organización del territorio, pues la relación vivienda-lugar de trabajo-distancias a los servicios y actividades urbanas, condiciona la vida de mujeres y hombres, en el uso del tiempo y en la conciliación de la vida pública y privada.

La planificación con un enfoque de género no trata únicamente de incorporar la mirada de las mujeres, escasamente representada tanto en los órganos de gobierno como en los equipos de trabajo y agentes que intervienen en el diseño y construcción de la ciudad, sino de anteponer las necesidades de todos los colectivos (en materia de vivienda, salud, educación, empleo, calidad del medioambiente, sostenibilidad, seguridad ciudadana,...) ya sean niños, ancianos, personas con discapacidad y otros colectivos desfavorecidos, mujeres y hombres. Todos ellos usuarios que pueden incorporar la experiencia del día a día en la ciudad.

"La ciudad y la mujer son realidades en tensión. Hasta que no se acabe de comprobar que la ciudad que conocemos ha sido proyectada, construida y disfrutada sólo o casi exclusivamente por hombres y que la planificación urbanística está basada en criterios trasnochados sobre el papel de la mujer en la economía y la sociedad, no se conseguirá avanzar en el tratamiento específico de los problemas de la igualdad" (La ciudad compartida, el género de la arquitectura. Carlos Hernández Pezzi, edit. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, 1998).

Fruto de algunas experiencias y talleres que interpretan la ciudad desde el punto de vista de las mujeres citamos algunas ideas, de carácter general, extraídas de los mismos y que sirven para plantear el modelo de ciudad desde su concepción.

- La ciudad consolidada frente a la ciudad en expansión
- La rehabilitación frente a la nueva construcción
- La ciudad multiuso frente a la ciudad monofuncional
- El tejido urbano frente al crecimiento a saltos. Los nuevos desarrollos entendidos como complementarios a las zonas de ciudad en las que se adosan
- La ciudad del peatón frente a la ciudad del automóvil
- La ciudad accesible frente a la ciudad dispersa
- La ciudad "a medida" frente a la ciudad estandarizada
- El comercio de barrio frente a las grandes superficies

Para la elaboración de este trabajo, “Integración de los nuevos pobladores en zonas rurales afectadas por áreas metropolitanas”, hemos intentado distinguir las necesidades de este colectivo del resto de usuarios de la ciudad, aunque el análisis realizado finalmente englobe a todos.

Si bien es cierto que la mayoría de las personas directamente afectadas por el modelo de ciudad planteado en los municipios objeto de estudio son estos nuevos pobladores, usuarios directos de estas nuevas zonas de expansión. Obviando aquellos habitantes del municipio, que cambian de residencia dentro del mismo, los crecimientos previstos, tal y como están planteados, están dirigidos, mayoritariamente, a personas de otros municipios o de la capital que se van a vivir buscando una mayor calidad de vida, en algunos casos, y una vivienda más económica en otros.

En algunos municipios de estudio, hemos constatado que este proceso es aún incipiente, es decir, hay previstas nuevas viviendas en el modelo de ciudad planteado pero éstas todavía no se han puesto en carga, bien porque no se han ejecutado o porque no se han habitado, por lo que no existen en la actualidad todos los nuevos pobladores previstos.

A photograph of a large, circular stone basin filled with green water, surrounded by trees and a stone wall. The basin is the central focus, with a thick stone wall curving around it. The water is a vibrant green color. In the foreground, there are several tall, thin evergreen trees. The background is filled with dense green foliage and trees. The overall scene is bright and sunny.

**COMARCA  
DE  
ALFANEVADA**

## 1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



La comarca de Alfanevada se sitúa en el arco noreste de la vega de Granada y comprende un ámbito de actuación integrado por doce municipios (Alfacar, Beas de Granada, Calicasas, Cogollos Vega, Dúdar, Güejar Sierra, Güevéjar, Huétor Santillán, Nívar, Pinos Genil, Quéntar y Viznar).

Ubicadas a una distancia media de 15 kilómetros de la capital de provincia, estas localidades gozan de una enorme riqueza medioambiental, con una gran variedad paisajística y una compleja orografía. Este patrimonio natural, tan cercano al ámbito urbano constituye uno de sus principales activos, y hace de esta comarca un auténtico pulmón metropolitano. En su conjunto, el territorio ocupa una superficie total de 553,20 km<sup>2</sup> en la que residen de forma permanente 19.827 habitantes.

Su situación como franja periurbana y su patrimonio medioambiental condicionan en gran medida el perfil socioeconómico de esta comarca. La construcción y los servicios, estrechamente vinculados a la

actividad en la capital y el área metropolitana, ocupan a gran parte de la población. Y la existencia de espacios protegidos en el territorio (Parque Natural de Huétor Santillán y Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada), favorecen el desarrollo turístico y las actividades complementarias al turismo.

En los últimos años el territorio está sufriendo un importante desarrollo urbanístico, en cuanto a primeras y segundas residencias. El encarecimiento de la vivienda en Granada ha ido provocando una paulatina dispersión de la población a municipios próximos a la capital, en los que se puede optar a viviendas más económicas, con mejores calidades y más espacio habitable, y sobre todo con una mejor proporción calidad – precio.

Esta situación está generando un incremento poblacional nada asentado en el territorio, que demanda servicios públicos de abastecimiento y comunicaciones, pero que no participa plenamente en la vida social y económica del pueblo. Sin embargo, no deja de ser una importante masa social que es necesario incorporar al núcleo de acogida y atender sus demandas.

Asimismo, es necesario establecer una reflexión sobre la inexistencia de una planificación urbanística adecuada que tenga en cuenta estos fenómenos, y que tenga en consideración la dotación de equipamientos e infraestructuras, de carácter territorial; de otra forma la consecuencia puede ser la transformación de un municipio rural en una macro-urbe en la que los servicios no se han incrementado en proporción al volumen de habitantes. Y más si tenemos en cuenta la lentitud en la respuesta a las necesidades sociales, educativas y sanitarias de nuestra sociedad, cuestión que se agrava si la mayor parte de esa población no es de derecho, que es en definitiva lo que cuenta a la hora de la dotación de infraestructuras.



## **2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción**

### **1. Tres representaciones de una sola realidad**

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada una de las localidades, en este informe hemos optado por analizar exhaustivamente el modelo individual de varias de ellas, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urbanística de todos y cada uno de los municipios que conforman la comarca de Alfanevada.

Teniendo en cuenta la aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad, como es el catastro (pasado), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta (presente) y la representación de la realidad propuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística-PGOU (futura). La comparación entre estas tres “realidades” nos permitirá hacer un análisis con los siguientes objetivos:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño y los procesos de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera del borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado), el urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).



- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.
- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas edificadas y con espacios públicos estructurantes, no edificados.

Partiendo de estas premisas, en los municipios analizados encontramos que, sin contar con los instrumentos correspondientes de planeamiento, ha sido clasificada como urbana una gran extensión de suelo, que ni está construida ni se puede vislumbrar cuándo se llegue a colmatar. Así, entre la legalidad y la no-legalidad aparecería una situación “para-legal”, de legalidad urbanística incompleta o en transición, que tiene que ser resuelta necesariamente por el PGOU.

Por otro lado, fácil es advertir que la superficie catastrada como urbana y no construida llegue a ser superior a la futura demanda real de la población.

En estos municipios, además, observamos que en la actualidad existe una considerable, cuando no excesiva, oferta de suelo urbano.

Asimismo, en algunas zonas periféricas de este territorio encontramos la tipología de vivienda unifamiliar exenta tipo “chale”, ajena a las tipologías tradicionales, desarrollada sobre parcelas individuales, que suelen ser utilizadas como segundas residencias. Destaca el elevado impacto paisajístico que presentan estas construcciones, debido tanto a la orografía accidentada del terreno, como a las formas, colores y texturas no integradas ni en el entorno natural ni en el urbano.

Además, existen Normas Subsidiarias en algunos municipios que se han ido quedando obsoletas, por no adecuarse a las necesidades reales de los municipios en la actualidad, y que dejaron sin resolver, en origen, problemas muy serios de gestión del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, que establecieron determinaciones poco acordes con las situaciones reales de algunos suelos y con unas ordenanzas de edificación con serias dificultades de aplicación e interpretación.

## 2. La legalidad urbana y el consumo del suelo



Una bella panorámica de uno de los municipios de la comarca. Al fondo, el pico de Retamar y su cantera

Asumiendo como referencia de legalidad urbanística el límite urbano determinado por las normas subsidiarias vigentes, también indirectamente estaríamos aceptando como referencia el límite del catastro (suelo catastrado).

A diferencia de las normas subsidiarias, el catastro es estático o al menos tiene un alto grado de inmovilidad. Los terrenos se hacen urbanos a través del Plan de Ordenación Urbanística, y éstos generalmente cambian en plazos de varios lustros o se modifican puntualmente siguiendo la tramitación establecida por Ley.

El PGOU, a diferencia del catastro, es un instrumento que debería servir de soporte a todos los posibles cambios y transformaciones de una ciudad. Y para eso sirve finalmente la clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (asignación de usos), junto con la normativa.

Sin embargo, una ciudad no siempre cambia a partir de las dos referencias legales mencionadas. También hay que sumar las actuaciones

de diferentes administraciones con competencias en la materia. En este sentido, es imprescindible una correcta coordinación que evite el despilfarro de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, energía).

La situación se hace más sutil y complicada aún porque el proceso urbanístico está íntimamente ligado al proceso económico. Todas las actividades humanas requieren de un soporte físico para realizarse. Y el proceso económico es muy dinámico y no perdona lentitud ni la omisión del control, de la disciplina y de la aplicación de la Ley.



He aquí otra de las graves insuficiencias de los instrumentos técnicos. Nadie sabe cuál será el tamaño del pueblo, la casa de todos, en el que vivirán sus nietos. El actual proceso de participación ciudadana a través del cual se construye la civilidad, cuando no es anémico, es entendido como un proceso de encuestas encadenadas y unidireccionales. No existe una participación interactiva, mucho menos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Son las razones que explican, pero no justifican, que al mismo tiempo se construya la ciudad respetando las normas, y por otro lado, pueda aparecer en el borde del tejido continuo y compacto y fuera del borde, otra ciudad precisamente opuesta, de legalidad imperfecta. Finalmente, también se puede decir que detrás de todo están las distintas formas de consumir.

En general, la expansión de los municipios analizados en la comarca de Alfanevada se ha cuantificado de la siguiente forma:

La **expansión 1** corresponde al centro histórico, con calles y parcelas regulares y con un caserío donde destacan las formas tradicionales de edificar de otras épocas. En el centro histórico el porcentaje de espacio público no construido es menor que en el de las otras zonas de crecimiento, lo que permite advertir la inexistencia de plazas y otros espacios libres, además de la estrechez de las calles. Por lo tanto, bien podría interpretarse que los espacios dedicados al peatón son menores que en las otras zonas.

En la **expansión 2** persisten los trazados tradicionales y los tejidos no han perdido continuidad y “compacidad”, pero la edificación ha incorporado elementos nuevos. Es una zona que se ubica entre el casco histórico y la franja exterior del núcleo urbano. Y en alguna localidad aparecen chalés, viviendas unifamiliares en parcelas de tamaño medio y grande.



Muestra patrimonial de arquitectura popular tradicional

La **expansión 3** no suele estar colmatada, es decir, en una parte está construyéndose y en otra está vacía. En esta zona en algunas localidades predominan las viviendas unifamiliares en grandes parcelas con piscina, que conforman el borde de la ciudad de manera porosa e irregular.

En algunos municipios se produce también una **expansión 4**, ubicada al borde, de legalidad incompleta porque los propietarios deberán legalizar su posesión y tenencia. En esta zona no hay espacios públicos. La expansión fuera de borde, obviamente, obedece a criterios estrictamente coyunturales, con una considerable dosis de segregación espacial definitivamente insostenible. Aparecen como fragmentos de un territorio roto, con alteración e introducción de nuevos usos que servirán como eslabones de una nueva pieza con actividades lucrativas urbanas pero sin estructura social cohesionada.

En todos los casos, solamente las dos primeras etapas de crecimiento antes descritas, tienen tejidos continuos que hacen una ciudad compacta y sostenible. Las propuestas de algunos PGOU rompe la densidad y continuidad y en ocasiones no resultan suficientes para conseguir una ciudad sostenible, debido a las bajas densidades que se consiguen con parcelas de viviendas unifamiliares, que también producen un cierto derroche en cuanto al consumo de suelo y agua, dos recursos naturales no renovables.

Resulta obvio que en estos casos una de las primeras medidas sería invertir la dirección del proceso, es decir, aumentar la densidad bruta, y cuando menos, mantenerla. Y para ello es indispensable difundir los criterios de sostenibilidad y adoptar parámetros concretos que impidan las bajas densidades y la ocupación dispersa del suelo. En pocas palabras, hacer todo lo posible por adoptar el modelo de ciudad mediterránea, continua y compacta, con índices de expansión del 30% para la población y el 40% del suelo para los próximos años, tal como manda el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

### **3. La dimensión pública de la Urbs Real**

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario, que es de todos (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados, son objeto de derecho social.

En general en los pueblos estudiados la dimensión pública es mayor en el núcleo compacto que en las expansiones de borde y de fuera de borde. Este fenómeno se debe a que estas últimas son de legalidad imperfecta o están fuera de norma, por lo tanto, sólo tienen dimensión privada.

Sin embargo, dentro del espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón. Ésta sería una constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.

Aprovechando también la observación directa acerca de las características, del estado de conservación y del mantenimiento de los espacios dedicados al coche y al peatón, se puede afirmar que los coches tienen una situación de privilegio. Se ve que la ciudad o urbanización, en cuanto a calidades, conforme es más actual es también más favorable para el coche que para el peatón.

#### **4. El patrimonio cultural, natural, territorial y paisajístico**

El patrimonio social, es decir, el que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución Española, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.)



Las fuentes forman parte del patrimonio histórico-cultural de Alfanevada

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca, se evidencia que no ha sido suficientemente considerado como un elemento de especial importancia como es, no estando incorporado en la mayoría de los casos como factor de desarrollo sino como simple referencia de control material de los testimonios históricos.

En cuanto al **patrimonio natural**, estas localidades gozan de una enorme riqueza en este sentido, con una gran variedad paisajística y una compleja orografía. Este patrimonio natural, tan cercano al ámbito urbano, constituye uno de sus principales activos, y hace de esta comarca un auténtico pulmón metropolitano. Existen en la comarca espacios protegidos, como el Parque Natural de Huétor Santillán y el Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada.

## 5. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al **consumo de suelo**, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol. Esta misma dinámica es la que sigue Andalucía, Granada y la comarca de Alfanevada. El alto e indiscriminado consumo de suelo hace que estos modelos de ciudad sean insostenibles, dificultando la identidad, la cohesión social y la calidad de vida ciudadana.

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero e incluso bursátil. En este sentido, en los pueblos analizados comprobamos que, como en tantas otras comarcas, si solamente se toma en cuenta el índice de crecimiento de la población, se construye y edifica mucho más de lo que en teoría se necesita. Asimismo, hay que tener en cuenta que el consumo de vivienda supone consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el consumo de **energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera), un tema que no es recogido en los planes urbanísticos. Y sin embargo, el consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo.

Por último, haremos una breve referencia al **consumo de agua**, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato que debería hacernos reflexionar. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2001 recoge que el consumo medio de agua en los hogares andaluces fue de 181 litros/día/habitante, y aunque en Granada se consumió prácticamente la mitad que en Sevilla, estaríamos hablando también de un consumo muy elevado. De acuerdo a las últimas investigaciones que se están realizando, el consumo de agua además tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## 6. La urbs real

### 6.1 La dinámica en la periferia y en el borde



Urbanización en la periferia de una de las localidades de la comarca



La *Urbs* es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los recursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, o sea, el suelo, sí es tomado como si fuera estático. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o la franja que diferencia de forma clara el suelo urbano del suelo dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal entre los que incluye los suelos “sellados”, es decir los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, es decir en casi medio siglo, el suelo sellado en muchos municipios de la comarca de Alfanevada ha aumentado de forma considerable, y no precisamente por la construcción de carreteras, que no ha sido relevante, sino por la expansión urbana, es decir, por las edificaciones levantadas en todo su término municipal.

Un alto porcentaje del suelo de los distintos términos municipales de la comarca se dedica al cultivo olivarero. Este uso se practica en pequeñas y medianas parcelas que envuelven a los núcleos urbanos. Razones que facilitan la conversión de uso rural a urbano.

## 6.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo



Casco histórico de un municipio. En primer plano, urbanizaciones de reciente construcción

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tomar en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes de 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión; por eso no requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ocurre en la actualidad. No había necesidad y tampoco era posible.

La primera Ley del Suelo de 1956 en España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del Litoral. Por ello, se sugería que para los peque-

ños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas, y si la dinámica urbanística de un pueblo era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el suelo urbanizable

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y así, delimitar un suelo urbanizable, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano”, que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial, cuya redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente a partir de ese momento se podrá edificar.

La edificación de la Urbs que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un plazo de finalización. La ciudad, la Urbs, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la Urbs legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos, tomando en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.

En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema económico, otras las de la realidad social, la realidad urbanística, la administración política, la ejecución y la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una “fotografía estática”. De ahí que hayan surgido numerosos “observatorios”, instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el Planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento, del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de Planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## **7. Conclusiones**

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores del municipio, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y por lo tanto, la calidad de vida. En este contexto, indicamos las siguientes conclusiones:

1. En principio no existe en la comarca una manifestación visible de problemas de integración de los nuevos pobladores pero eso no quiere decir que, teniendo en cuenta la expansión prevista, no sea nece-

sario prever acciones futuras para facilitar dicha integración y cohesión social.

2. En general existe poca correspondencia entre las previsiones de los Avances de los PGOU, que son mucho más altas que las que se deducen del POT.

3. Lo anterior también se refleja en la escasa correspondencia lógica entre las superficies ocupadas, según la ciudad catastrada, la ciudad real y la ciudad propuesta por los PGOU. Éste es un indicador de desajuste administrativo y de gestión.

4- El índice de consumo de suelo por habitante es considerablemente alto. Los PGOU no han logrado reducirlo. De esta situación puede inferirse que el consumo del suelo no está ligado directamente a mejores calidades del espacio urbano. Esta situación marca un índice que requiere tener un tope o al menos una referencia máxima.

5. En la mayoría de municipios de la comarca la dinámica de la expansión urbanística tiene diferentes características en el núcleo original, en su borde y fuera de él.

6. Se ha considerado el espacio público urbano compuesto por calles, plazas y otros elementos de similares características. En la ciudad tradicional los coches han saturado las calles debido a que fueron concebidas para otra función, en la que el peatón tenía una presencia importante. En el ensanche y en la ciudad contemporánea, el coche no ha perdido protagonismo y el peatón no usa las calles como área de encuentro y de comunicación, debido a la exclusividad de usos que precisamente se opone a lo deseable.

7. Las plazas y otros espacios públicos se presentan como fragmentos sueltos, dispersos, ubicados con criterio decorativo o funcional, más que con criterios de confortabilidad.

8. No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios.

9. Los espacios públicos son parte de la dimensión pública de la ciudad (espacios urbanos, patrimonio cultural, natural, ambiental y territorial o paisajístico), que actualmente se manifiestan segmentados, por lo cual se hace indispensable incorporar los, con una visión holística, a un sistema general interactivo que sustituya la visión compartimentada de la ciudad; es decir, incorporar los con criterio actual y dinámico a la gestión cotidiana de la ciudad.

10. Los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes; especialmente la ciudad futura a través de Planes Parciales, que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse, de hecho, en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos ( $m^2/habitante$ ) y parámetros cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El Municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

11. El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico, está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta es sostenible frente a su opuesta, la dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora. Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado. Actualmente el índice es mayor (aumento del consumo de combustible), aumento de la contaminación ("consumo de aire"), encarecimiento del consumo del agua (extensión de las infraestructuras); por lo tanto, es oportuno establecer criterios, índices o indicadores sobre el consumo por habitante de estos elementos y también de la forma de gestionarlos dentro de un concepto de modelo de ciudad.

12. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico precisamente porque existe un alto superávit en todo el territorio nacional. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y

con una tipología determinada. Este hecho pone en peligro la ciudad entendida como un producto cultural colectivo y favorece la concepción que presiona fuertemente por imponerse, que es la ciudad privada. Se pretende hacer ciudad para fortalecer la economía y no al revés, es decir, fortalecer la economía para construir civilidad, o sea, ciudad.



Una de las localidades de la comarca engarzada en la ladera,  
al fondo Sierra Nevada

13. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares, y en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada ya sea para una gran ciudad como Sevilla o un pueblo pequeño de menos de 500 familias. Significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del “locus”. Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, tomando en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

14. El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura de viviendas, la selección de su tipología, y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son, por ejemplo, la composición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos y, según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que el Ayuntamiento incorporara a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

15. La LOUA es una Ley que, para el Planeamiento, proporciona los contenidos de obligado cumplimiento pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio.

16. También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, si el PGOU, no desarrolla estos contenidos, es recomendable que se establezca una estrategia con acciones concretas para desarrollar energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

17. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia en dicho consumo. Por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten densidades menores a 35 viviendas por hectárea. También para que el abastecimiento y la distribución sean modificados de tal forma que permitan el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FIUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.



18. El sistema general de vías cuya competencia es del Ministerio de Obras Públicas, sin lugar a dudas, está marcando la pauta de la futura expansión urbanística del Área Metropolitana de Granada, en este caso, de la comarca, de tal forma que el PGOU debería incluir un apartado suficientemente desarrollado al respecto en el que se estudien todos los impactos (ambiental, urbanístico, territorial, cultural, paisajístico) derivados de la construcción de las autopistas y de otras infraestructuras.<sup>1</sup>

### **3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba**

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio de la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y orientar su trabajo.

#### **1. Diagnóstico general**

La situación analizada en los dos municipios tomados como referencia para el presente estudio es dispar. Presentan dos realidades totalmente diferenciadas, cuyo diagnóstico resumimos a continuación.

En general, teniendo en cuenta el ámbito comarcal, podemos decir que uno de los municipios analizados es una localidad activa, bien equipada, con ciertos servicios que permiten no depender excesivamente de la capital, salvo en lo asistencial, comercial, temas de ocio y esparcimiento. Esta circunstancia favorece las relaciones sociales entre los ciudadanos en general y con los nuevos pobladores en particular, si bien el espacio público (plazas, jardines, etc.) es insuficiente y no cubre las demandas de la población.



En lo referente a los desplazamientos de los viandantes, encontramos grandes carencias (falta de acerado o insuficiente dimensión, sombra, etc.), ya que se ha dado prioridad al tráfico rodado.

La existencia de actividad económica propia y tradicional del municipio, como es el caso de la industria panadera, genera una mayor dinámica social, actuando como un elemento capaz de fijar la población actual, y como atractivo para los nuevos pobladores, principalmente inmigrantes. La existencia de servicios y la posibilidad de formación a través de entidades como la UTEDLT, favorecen la incorporación de la mujer al mercado laboral. Por otro lado, la segunda localidad analizada presenta escasez de equipamientos, espacios públicos y servicios en general, lo que provoca una mayor dependencia, desplazándose su población hacia otros municipios cercanos y principalmente a la capital.

Esta situación conlleva una merma en las relaciones sociales entre los ciudadanos, al no existir un soporte urbano que las propicie, y en consecuencia, dificulta la integración de los nuevos pobladores con la población local.

Se ha detectado falta de actividad ciudadana, propiciada por el desplazamiento de sus habitantes fuera del municipio para el desarrollo de la actividad laboral, lo que implica un despoblamiento importante durante la jornada de trabajo.

## **2. Propuestas**

Analizadas las problemáticas de los municipios estudiados, proponemos con carácter general, las siguientes actuaciones:

### **Respecto al modelo de Ciudad:**

- Se puede prever y gestionar de una manera coherente su crecimiento mediante un planeamiento adecuado, específico para el lugar, con el que la gente se identifique y donde realmente se realicen las infraestructuras básicas, los equipamientos y espacios libres, antes de la ejecución de las viviendas. Este crecimiento debe priorizar a las personas, sobre todo a los colectivos más desfavorecidos.
- Se debe asegurar la presencia de mujeres y hombres que normalmente no participan (sobre todo población joven trabajadora como usuaria de la ciudad futura), buscando y facilitando su presencia en los procesos de participación.
- Para optimizar su funcionamiento, sería conveniente mezclar los usos, equipamientos y servicios en las distintas zonas de la ciudad, facilitando continua actividad, reduciendo las distancias, evitando la pérdida de tiempo de sus habitantes en el desplazamiento y eliminando la necesidad de dependencia del vehículo.
- El apoyo al desarrollo económico en función de las posibilidades del lugar, contribuirá a fijar un mayor porcentaje de población en el municipio y eliminará en gran medida el uso actual de ciudad dormitorio de muchas localidades.

**Respecto a dotaciones y servicios:**

- Es necesario dotar de más servicios y mejorar el funcionamiento de los existentes, que permita fomentar las relaciones sociales y la ocupación del tiempo libre (tiempo de calidad) de las personas mayores y faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Es fundamental que estos equipamientos se distribuyan de una manera homogénea en todo el municipio, evitando su concentración en una única zona, ya que favorece la dinamización y un uso más continuado del mismo.

**Respecto a los espacios libres:**

- Se deben ampliar los espacios públicos, proyectando más, así como permitir la diversidad de usos y actividades en los mismos, discriminando por edades, cualificándolos con sombras, vegetación, mobiliario, que permitan su disfrute. Es indispensable su constante mantenimiento.



**Parque municipal en uno de los pueblos de Alfanevada, un lugar de referencia y encuentro comarcal**

- Mejorar los espacios públicos de circulación, donde además de tener en cuenta al vehículo se de mayor importancia al peatón, mediante Acerados anchos, elementos que generen sombra, zonas de vegetación, iluminación adecuada, mobiliario urbano,

rampas, etc., que propicien que estos espacios no sean sólo de tránsito sino también generadores de relaciones sociales.

**Respecto a movilidad y transporte público:**

- Es necesario mejorar la comunicación entre municipios, con la incorporación de un sistema de transporte público.
- Se cree conveniente potenciar y facilitar la circulación del peatón frente al automóvil, mediante la reducción de velocidad del tráfico rodado, la creación de plataformas únicas en las calles de sección insuficiente, como son las del casco urbano, sobre todo las más céntricas y de mayor uso por el ciudadano.
- Recomendamos secciones de calle en las que el ancho eficaz para el paso peatonal no sea inferior a 1.20 metros.

**Respecto a la integración social:**

- Crear y/o mantener oficinas públicas para atender las distintas necesidades de la población, según los diferentes grupos sociales, por ejemplo, Oficina de Juventud, Oficina del Inmigrante, Área de Igualdad, etc., donde la población pueda expresar sus demandas.
- Adoptar medidas concretas de integración, como puede ser la creación de talleres municipales que persigan la cohesión social a través del conocimiento de las diferentes tradiciones y costumbres, tanto locales como foráneas, incentivando el intercambio de experiencias. Hay que aprovechar el potencial y la riqueza intercultural de los municipios en los que existen nuevos pobladores de otras zonas y/o países, con la realización de actividades comunes.
- Creación de talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora, al mundo laboral, como talleres dirigidos a mujeres extranjeras para aprender tareas relacionadas con la industria panadera de la zona, facilitando su incorporación al mercado de trabajo.

- Realización de campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.

#### **4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

##### **1. Metodología**

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y análisis procesual.

El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico

sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca de Alfanevada.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, al aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulado un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## **2. Consideraciones Generales**

Es prácticamente idea común en las poblaciones de Alfanevada la no existencia de conflictos de especial relevancia entre sus habitantes provocados por la incidencia de los nuevos residentes. Tampoco es aún especialmente importante la llegada de nuevos residentes a este territorio, salvo en dos localidades, por un lado, y en una tercera, donde es menos relevante.

En el caso de los dos primeros llega a ser realmente espectacular, y es donde hemos encontrado una mayor preocupación por las consecuencias del intenso ritmo de crecimiento urbanístico y poblacional. Muchos vecinos ven en vecinas comarcas ejemplos negativos y parece que no quieren sufrir la misma suerte de crecimiento tan acelerado.

Allí donde parece darse un cierto nivel de conflicto entre nuevos y antiguos residentes (todo hay que considerarlo a su escala real y compararlo con la situación dada en otros municipios del mismo GDR, no con las situaciones de conflicto efectivo que veríamos en otros lugares de Andalucía) es en una de las localidades estudiadas.

En esta comarca las pequeñas tensiones observadas entre las relaciones de antiguos residentes y nuevos van más en relación con variables socioeconómicas y culturales que con el simple hecho de ser forastero.

Por otro lado, en la experiencia de conocimiento que hemos acumulado en nuestro trabajo de campo etnográfico, hemos visto en Alfanevada que, más que problemas notables de integración de nuevos residentes o conflictos entre personas nativas y nuevos residentes, lo que parece existir es un conflicto latente, con motivo de la calidad de vida entre la ciudadanía en general y las consecuencias del modelo urbanístico desarrollado.

Visto desde otro prisma, se percibe además una preocupación ciudadana más por el futuro inmediato de sus municipios que por la situación del presente, por el temor a recibir “más de lo mismo” (en cuanto a criterios, volúmenes y masificaciones) urbanísticamente hablando, y sufrir unas consecuencias parecidas a las de las vecinas poblaciones del resto del entorno metropolitano de Granada.

Además, hemos constatado en las entrevistas con los nuevos vecinos un cierto sentimiento de engaño por la oferta de los promotores de las nuevas urbanizaciones en cuanto a los compromisos que adquirieron de servicios y calidades.

En último lugar, hemos visto que para conseguir el objetivo de la cohesión social en los municipios, los ciudadanos echan en falta espacios de relación entre nuevos residentes y nativos en los que se vaya originando de manera natural dicha cohesión.

Estiman que tampoco ésta se ve favorecida por la dispersión de los nuevos núcleos urbanos, al ser prácticamente espacios de relación cerrados o distantes. Asimismo, parece ser una demanda bastante amplia de la ciudadanía una humanización de escala las pretensiones del modelo urbanístico imperante.



### 3. Conclusiones del análisis social realizado

#### 3.1. Dificultades para la integración

De entre las dificultades principales existentes en Alfanevada para conseguir la integración de los nuevos y antiguos residentes, los ciudadanos participantes en los talleres señalaron primordialmente las de los siguientes tipos:

- a) Las carencias de comunicación entre los colectivos de nuevos residentes y nativos, ya sea en forma de prejuicios, desconocimiento de costumbres, hábitos sociales de “los otros” (tanto las de los nativos como de los nuevos vecinos) o barreras lingüísticas o religiosas.
- b) Las distancias (físicas o culturales) entre núcleos urbanos o entre los pueblos y la ciudad. La distancia física con la ciudad o entre las urbanizaciones y los pueblos como factor interviniente en las posibilidades de integración. Aunque no hubo un acuerdo en la circunstancia de que si la proximidad de la ciudad de Granada dificulta la integración o no de los nuevos residentes en los pueblos; ya sea porque los nuevos residentes no hacen uso de las redes relacionales en el pueblo y mantienen su vida en Granada o porque convierten cada vez en más urbanitas a los nativos de los pueblos y los aleja de una supuesta “cerrazón de costumbres”.



- c) Algunos aspectos físico-materiales de las dificultades para la integración, bien por las características del territorio (montañoso) o por la falta de espacios públicos de relación social o juego.
- d) Otras cuestiones que se señalaron, aunque con menor peso, fueron las dificultades que suponen:
  - El obstáculo que representa para la integración los intereses particulares.
  - La falta de compromiso de los nuevos residentes con la sociedad local que los acoge, en particular se menciona el hecho de no empadronarse.
  - La falta de trabajo como otra dificultad para la integración.
  - La falta de civismo.

### **3.2. Los factores que facilitan la convivencia**

Los participantes en los talleres señalaron como grupos de factores principales que están facilitando actualmente la convivencia en Alfanevada los siguientes:

- a) Los relativos a la sociabilidad y a la forma de ser abierta de sus habitantes. Los participantes pusieron también de manifiesto la pérdida del valor de la calle como espacio social de convivencia como consecuencia, entre otros motivos, del uso del vehículo.
- b) La tolerancia hacia la pluralidad cultural entre nativos y nuevos residentes.
- c) La calidad de vida en relación con la existencia de servicios.
- d) El tipo de viviendas (casas unifamiliares, no grandes edificios), la manera de organizar los vecindarios (cercanía de las casas) y la relación calidad-precio de las mismas también es visto por los ciudadanos participantes como otro de los factores más que en Alfanevada favorece la convivencia.

### 3.3. Propuestas de la población

En esta sección se da cabida a la serie de “Propuestas concretas para conseguir la integración” que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en el taller realizado. La agrupación temática de las mismas ha dado lugar a estos cuatro núcleos de propuestas:

- a) Procurar una apertura y respeto mutuo a la multiculturalidad en búsqueda de la convivencia en positivo como eje de propuestas facilitadoras de la integración. Es la serie de propuestas concretas más voluminosa. Junto a buenos deseos generalistas, aparece alguna que otra propuesta concreta, como la de editar cada Ayuntamiento guías locales de convivencia, donde se recojan las peculiaridades de cada pueblo y sirva de guía para el nuevo residente que se incorpore a la sociedad local. Además de propuestas de actividades que fomenten el conocimiento mutuo y el intercambio intercultural.



Imagen de una céntrica calle de un municipio de la comarca

- b) Es necesario fomentar la participación de los nuevos vecinos en las actividades y asociaciones de los pueblos. La tarjeta que versa acerca de crear asociaciones tuvo que ser matizada puesto que se consideró que multiplicar las asociaciones de vecinos (una para cada urbanización, por ejemplo) iba prácticamente en dirección opuesta a la consecución de un espíritu integrador, debido al riesgo de que cada grupo de vecinos luche por sus intereses particulares frente a otros intereses más colectivos. De ahí que se concluyera que es necesario fomentar un tipo de asociacionismo de signo integrador, y un mayor número de asociaciones de este tipo. También que la administración local tome un papel activo en la aproximación y la relación personalizada con los nuevos residentes.

- c) Cambiar el diseño del modelo urbanístico de las localidades, apostando por la humanización de su escala y pretensiones mediante el impulso de espacios cotidianos de relación social, la recuperación de los centros históricos de los pueblos (por donde se pueda pasear, con zonas restringidas al tráfico) e incluso la prohibición expresa de desarrollar macrounbanizaciones fuera de los cascos urbanos. Se recogió también un comentario acerca de la necesidad de disponer de servicios suficientes, como un medio para conseguir la integración.
- d) Impulsar la formación ocupacional y lingüística.

#### **4. Propuestas del equipo técnico GISAP**

En este apartado complementamos las propuestas realizadas por la ciudadanía en el taller, y que hemos recogido anteriormente. Estas propuestas complementarias tienen sus raíces fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos. Son las siguientes:



Las plazas son espacios de encuentro y relación vecinal

- a) Creación de espacios de encuentro y relación entre nuevos residentes y nativos, en los cuales se vaya originando de manera natural la articulación social. Tener en cuenta que la articulación no se ve favorecida por la dispersión de los nuevos núcleos urbanos,

al ser prácticamente espacios de relación cerrados y/o distantes y donde la presencia nativa suele normalmente ser escasa.

- b) Establecer desde las administraciones mecanismos veraces y estables de participación ciudadana en la toma de decisiones, a varios niveles. Sobre esta cuestión, no olvidar que el nivel más importante de relación social y de posibilidades de éxito de la participación es el nivel local, lo cual no debería ser obstáculo para que dicha participación ciudadana se extienda también al nivel de los diseños y ordenamientos comarcal y metropolitano, allá donde se tomen decisiones que afecten a la convivencia de las sociedades locales de Alfanevada. Las estructuras participativas pueden adoptar la forma de resortes ya establecidos (como las Agendas Locales 21, los Planes Estratégicos, PGOU participativos, consejos sectoriales, etc.) o bien articular nuevas fórmulas con cada una de las administraciones, ciudadanos y poderes fácticos y sociales.
- c) Fomentar la creación de asociaciones y colectivos plurales o de signo integrador (o bien incentivar el desarrollo de las ya existentes), con la finalidad de dar facilidades e impulso a la participación comunitaria de nuevos residentes junto a residentes nativos o enraizados.
- d) Procurar intercalar físicamente las familias de nuevos residentes entre los residentes antiguos y nativos en el diseño urbanístico de los municipios, para favorecer la integración mediante la cercanía de la vecindad (el viejo método de cohesión social propio de los pueblos andaluces). El intercalado de nuevos y antiguos residentes podría llevarse a cabo ya sea mediante el incentivo de vender o alquilar casas existentes en los cascos históricos de los pueblos, ya sea por la construcción de nuevas viviendas aledañas engarzadas con estos núcleos históricos.
- e) Esta estrategia implicaría también, y especialmente, reactivar los núcleos históricos de los pueblos, con la rehabilitación de casas antiguas que conforman el acervo histórico patrimonial para incorporar también nuevos residentes, con lo que se favorece el fortalecimiento de la identidad local.

- f) Vincular el crecimiento urbanístico a núcleos históricos o tradicionales, procurando permear espacios de relación social entre nuevos residentes y nativos.
- g) Mantener y fomentar la diversidad de elementos sobre los cuales se articulan las identidades locales como un medio ampliamente fundamentado de facilitar la integración de los nuevos residentes, sobre todo a la hora de construir conjuntamente nuevas formas de identidad local que generen comunidad.
- h) Evitar en la medida de lo posible que los nuevos residentes hagan un uso del espacio urbano local como mera “ciudad dormitorio”. Tener en cuenta esta circunstancia desfavorable para la articulación social tanto en el diseño urbano de los municipios como en el tipo de oferta de nuevos desarrollos inmobiliarios.
- i) Establecer fórmulas administrativas y de otros tipos (como, por ejemplo, el vincular la licencia de 1ª ocupación de una vivienda al empadronamiento) que busquen un compromiso o identificación de los nuevos residentes con la sociedad local de acogida.



**COMARCA  
DE  
ALJARAFE - DOÑANA**

1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



La comarca Aljarafe-Doñana se ubica en el límite suroccidental de la provincia de Sevilla, en una tierra que históricamente ha gozado de una estratégica situación geográfica, por ser cruce de caminos entre varias provincias andaluzas. Esta ubicación privilegiada, preñada de importantes espacios naturales, conforman un territorio jalonado de significativos contrastes paisajísticos, que sumado al legado histórico que atesora la comarca, conforman pueblos de un enorme atractivo natural y cultural.

Con una extensión total de 1.492 km<sup>2</sup>, lo que representa el 10% de la superficie de la provincia de Sevilla, la comarca aglutina un conjunto de 16 municipios (Albaida del Aljarafe, Almensilla, Aznalcázar, Benaca-



zón, Bollullos de la Mitación, Carrión de los Céspedes, Castilleja del Campo, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Olivares, Pilas, La Puebla del Río, Salteras, Sanlúcar la Mayor, Umbrete y Villamanrique de la Condesa), donde se concentra una población total de 91.572 habitantes.

La zona norte de la comarca la conforman los pueblos históricamente vinculados al Aljarafe sevillano, dedicados tradicionalmente al cultivo del olivar y la vid, con una importante industria agroalimentaria en el caso del olivar, muy representativa a nivel provincial y andaluz. En los últimos años, en parte por el empuje del área metropolitana sevillana, en parte por la propia dinámica de diversificación económica del territorio, el sector servicios y la construcción están tomando el relevo a la actividad agrícola en una zona históricamente muy dependiente de este último sector.

La zona sur, formada por los cinco pueblos con territorios incluidos en el Espacio Natural de Doñana, ofrece características totalmente distintas. Su inclusión en este espacio (de hecho el 30% de la extensión superficial de Doñana pertenece a nuestra comarca), potencia su atractivo turístico y natural. Esta parte del territorio tiene una orientación principalmente agrícola, basada especialmente en el cultivo del arroz, con la extensión arrocera más importante de España, siguiéndole los cultivos extensivos de regadío, los frutales e importantes masas forestales de pino y bosque mediterráneo. Es interesante reseñar que los arrozales del Aljarafe-Doñana cumplen una importante función en el ecosistema de Doñana, ya que sirven de base alimenticia de la avifauna.

## **2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción**

### **1. Tres representaciones de una sola realidad**

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada uno de las localidades, en este informe hemos optado por analizar exhaustivamente el modelo in-

dividual de varias de ellas, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urbanística de todos y cada uno de los municipios que conforman la comarca Aljarafe-Doñana.

Teniendo en cuenta la aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad, como es el catastro (pasado), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta (presente) y la representación de la realidad propuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística-PGOU (futura). La comparación entre estas tres “realidades” nos permitirá hacer un análisis con los siguientes objetivos:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad, legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño, el proceso de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera del borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado) el suelo urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el suelo ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).
- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.
- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas con edificación y con espacios públicos estructurantes, no edificados.

Partiendo de estas premisas, en algunos municipios encontramos que sin contar con los instrumentos correspondientes de planeamiento, ha sido clasificada como urbana una gran extensión de suelo, que ni está construida ni se puede vislumbrar cuándo se llegue a colmatar.

Así las cosas, entre la legalidad y la no-legalidad aparecería una situación “para-legal”, de legalidad urbanística incompleta o en transición, que tiene que ser resuelta necesariamente por el PGOU. Por tanto, fácil es advertir que la superficie catastrada como urbana y no construida llegue a ser superior a la futura demanda real de la población.

En los cuatro municipios analizados de la comarca Aljarafe-Doñana actualmente existe una excesiva oferta de suelo urbano catastrado, debido a la abultada clasificación que hicieron las normas subsidiarias aprobadas hace algunos lustros. La mayor parte de los municipios tenían entonces un único núcleo principal y las extensiones realizadas duplicaron lo que constituían los pueblos, cuando los crecimientos reales demandaban la mitad.

En la mayoría de los casos estudiados, una vez aprobado dicho instrumento de ordenación urbanística, no siempre sirvió de marco para ocupar, edificar ni colmatar, lo que ha perjudicado la evolución urbanística de estas localidades.

## **2. La legalidad urbana y el consumo del suelo**



Viviendas tradicionales en un casco histórico

Asumiendo como referencia de legalidad urbanística el límite urbano determinado por las normas subsidiarias vigentes, también indirectamente estaríamos aceptando como referencia el límite del catastro (suelo catastrado).

A diferencia de las normas subsidiarias, el catastro es estático o al menos tiene un alto grado de inmovilidad. Los terrenos se hacen urbanos a través del Plan de Ordenación Urbanística, y éstos generalmente cambian en plazos de varios años o se modifican puntualmente siguiendo la tramitación establecida por Ley.

El PGOU, a diferencia del catastro, es un instrumento que debería servir de soporte a todos los posibles cambios y transformaciones de una ciudad. Y para eso sirve finalmente la clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (asignación de usos), junto con la normativa.

Sin embargo, una ciudad no siempre cambia a partir de las dos referencias legales mencionadas. También hay que sumar las actuaciones de diferentes administraciones con competencia en la materia. En este sentido, es imprescindible una correcta coordinación que evite el despilparro de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, energía)

La situación se hace más sutil y complicada aún porque el proceso urbanístico está íntimamente ligado al proceso económico. Todas las actividades humanas requieren de un soporte físico para realizarse. Y el proceso económico es muy dinámico y no perdona lentitud, la omisión del control, de la disciplina y de la aplicación de la Ley.

Por otro lado, debemos evitar la generalización y la aplicación de los índices y parámetros de común aceptación, los criterios ya establecidos, en la redacción de los planes de ordenación urbanística. Debemos hacer un esfuerzo para conocer la realidad del municipio "in situ". Sólo de esta forma podemos garantizar la validez del documento obtenido.

La ciudad es la casa de todos y el PGOU es el plano con el que se construye. Sin embargo, el 90% de la gente que vivirá en esa casa no conoce los planos y si los ha visto, no los entiende o no tiene a quién acudir para recibir explicaciones a fin de saber en sentido figurado "cuántas habitaciones tendrá el pueblo y hacia dónde se ampliará". Mucho menos

tienen la posibilidad de opinar para que en el día a día se tome en cuenta sus opiniones.

He aquí otra de las graves insuficiencias de los instrumentos técnicos. Nadie sabe cuál será el tamaño del pueblo, la casa de todos. El actual proceso de participación ciudadana a través del cual se construye la civilidad, cuando no es anémico, es entendido como un proceso de encuestas encadenadas y unidireccionales. No existe una participación interactiva, mucho menos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Son las razones que explican pero no justifican que al mismo tiempo se construya la ciudad respetando las normas, y por otro lado, haya aparecido en el borde del tejido continuo y compacto y fuera del borde, otra ciudad con características opuestas, de legalidad imperfecta. Finalmente, también se puede decir que detrás de todo están las distintas formas de consumir.

En relación a los suelos consumidos, en prácticamente todos los municipios analizados el consumo de suelo se ha multiplicado muy por encima del incremento poblacional. La tónica general es que se consume menos suelo en el centro histórico y mucho más en las urbanizaciones contemporáneas de baja densidad. En este sentido, es interesante destacar la expansión producida fuera de borde ocurrida en los últimos quince años, que en el caso de una de las localidades equivale a más de las dos terceras partes de lo que se consumió durante muchos siglos.

### **3. La ciudad real**

Dentro de la ciudad legal/catastrada se han identificado varias maneras de construir ciudad, que corresponden a diferentes procesos de expansión:

- 1) La antigua en el casco histórico.
- 2) La tradicional, con parcelas rectilíneas y edificaciones contiguas.
- 3) La contemporánea, con nuevas tipologías y diferente parcelario.
- 4) En el borde.
- 5) En suelos fuera de borde.

En suma, las tres primeras formas de expansión han dado continuidad al tejido urbano, a la ciudad. La cuarta, en lugar de colmar los espacios vacíos e intersticiales existentes, se produce de manera irregular, no prevista en la normativa y en el borde urbano.

Es indispensable prevenir e impedir la elefantiasis urbanística, ya que no es sostenible que los pueblos con una población pequeña permitan el aumento enorme de varias partes de su pueblo (cuerpo) con urbanizaciones, campos de golf, grandes superficies comerciales, parques temáticos, etc.

Para concluir, es interesante destacar también cómo la urbanización, conforme es más actual es también más favorable para el coche que para el peatón, lo que resta calidad de vida ciudadana a las poblaciones.



Antigua puerta de entrada en un casco histórico

#### 4. La dimensión pública de la Urbs Real

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario, que es de todos (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados son objeto de derecho social.

En general, en los pueblos estudiados la dimensión pública es mayor en el núcleo compacto histórico que en las expansiones de borde y de fuera de borde. Este fenómeno se debe a que estas últimas son ile-

gales, de legalidad imperfecta o están fuera de norma, por lo tanto, sólo tienen dimensión privada.

Sin embargo, dentro del espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón. Ésta sería una constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.



En la siguiente tabla se ha cuantificado el detalle de las expansiones urbanísticas del núcleo principal de uno de los municipios estudiados, que sirve como ejemplo clarificador del comentario que antecede.

<b>CIUDAD REAL * ESPACIO PÚBLICO</b>		
<b>ESPACIOS</b>	<b>Hectáreas</b>	<b>%</b>
Zonas Verdes	6,6279	25,23
Plazas	0,2962	1,13
Calles	19,3421	73,64
<b>TOTAL</b>	<b>26,2662</b>	<b>100</b>
Fuente: Informes elaborados por FIUS		

## 5. El patrimonio cultural, natural, territorial y paisajístico

El patrimonio social, el que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución Española, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.).

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca, en todos los municipios analizados se constata la existencia de un rico legado cultural, producto de siglos de historia. Este patrimonio no es como tal considerado en todos los instrumentos de ordenación urbana municipales analizados, aunque sí en una amplia mayoría.







Centro de visitantes del Río Guadimar.

En cuanto al **patrimonio natural**, es relevante subrayar que la comarca del Aljarafe-Doñana es un territorio de una importante riqueza medioambiental, íntimamente vinculada a Doñana, uno de los espacios naturales más valiosos y reconocidos de Europa. De hecho, una de las localidades estudiadas cuenta en su término con una importantes extensión superficial dentro del Espacio Natural de Doñana, así como otras unidades medioambientales de especial relevancia.

Por último, el paisaje, siendo como es un factor de singularidad territorial, sólo es considerado como tal por la normativa urbanística de uno de los pueblos estudiados.

## 6. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al consumo de suelo, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol.

En general en los municipios de la comarca Aljarafe-Doñana analizados predomina un alto consumo del suelo, por tratarse de modelos de ciudad de baja densidad, lo que supone un consumo indiscriminado y poco sostenible.

Este modelo atenta contra el patrimonio natural, ya que a través de la urbanización el paisaje natural deviene en paisaje artificial y el suelo se esteriliza en grandes extensiones transformándose así en lo que los medioambientalistas llaman “suelo sellado”, irrecuperable.

Para evidenciar la evolución de la situación en la comarca, hemos puesto sendos ejemplos que corroboran el análisis realizado.

<b>MUNICIPIO N° 1</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Consumo del Suelo (m<sup>2</sup>/hab.)</b>	<b>Densidad (Hab/Ha)</b>
1982	139,94	71,47
1988	231,55	43,19
2006 real	212,55	47,05
20?? propuesta	427,06	23,42
2013 POTA	168,67	59,29
Fuente: Informes elaborados por FIUS		

Según la tabla, apreciamos una densidad baja de vivienda y que el consumo del suelo por habitante está aumentando precisamente por ello.

<b>MUNICIPIO N° 2</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Consumo del Suelo (m<sup>2</sup>/hab.)</b>	<b>Densidad (Hab/Ha)</b>
1982	169,71	58,92
1988	204,56	48,88
1995	220,87	44,89
2006 real núcleo	314,03	31,85
municipio	4976,92	20,47
Fuente: Informes elaborados por FIUS		

En este segundo caso, el consumo de suelo por habitante en el núcleo principal resulta razonable, no así el que corresponde al municipio. Los resultados de este último se deben a la construcción de una urbanización y de un polígono industrial.

Entre uno de los objetivos principales de la Ciudad Sostenible está precisamente conseguir un índice de consumo adecuado; que en un extremo no sea similar al de Nueva York (altísima densidad), y en el otro, al de Los Ángeles (densidad menor a 30 habitantes/hectárea), porque ninguno de los dos proporciona una buena calidad de vida.

Actualmente, para que una ciudad sea sostenible se está tomando una densidad referencial entre 40 y 50 viviendas por hectárea (100 habitantes/Hectárea). Para los núcleos urbanos medios y pequeños no existe una densidad referencial estudiada y confirmada pero debe aproximarse a la primera.

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero e incluso bursátil. En este sentido, en los pueblos analizados comprobamos que, como en tantas otras comarcas, si solamente se toma en cuenta el índice de crecimiento de la población, se construye y edifica mucho más de lo que en teoría se necesita (de hecho, estadísticamente, en ninguna de las localidades estudiadas hay problema de vivienda). Asimismo, hay que tener en cuenta que el consumo de vivienda supone consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el **consumo de energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera). Y sin embargo, el consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo. La ocupación del suelo con bajas densidades de vivienda, es decir, con tipologías de viviendas unifamiliares, obliga a utilizar el vehículo, y con ello, incrementa el consumo de combustible fósil. Pese a ello, se prioriza la ejecución de infraestructuras para el vehículo antes que un sistema público de transportes, incentivando aún más la utilización del vehículo privado.

Por último, haremos una breve referencia al **consumo de agua**, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato que debería hacernos reflexionar. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2001 recoge que el consumo medio de agua en los hoga-

res andaluzes fue de 181 litros/día/habitante, y Sevilla estaría a la cabeza del consumo andaluz, lo que se correspondería a un consumo muy elevado. De acuerdo a las últimas investigaciones que se están realizando, el consumo de agua también tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## 7. La urbs real

### 7.1 La dinámica en la periferia y en el borde

La *Urbs* es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los recursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, el suelo, sí es tomado como tal. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o la franja que diferencia de forma clara el suelo urbano del suelo dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal entre los que incluye los suelos “sellados”, es decir los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, en casi medio siglo, el suelo sellado en todos los municipios de la comarca analizados se ha triplicado, y no precisamente por la construcción de carreteras, que según la estadística no es relevante, sino por la expansión urbana, por las edificaciones levantadas.

Un alto porcentaje del suelo de los distintos términos municipales de la comarca se dedica principalmente al cultivo del olivar, pero en los bordes de los espacios edificados los usos se diversifican y fraccionan, expresando el dinamismo del borde frente a la estabilidad de la periferia y advirtiendo un proceso de cambio de uso rústico a uso urbano.

## 7.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo



Casa solariega ubicada en un casco antiguo de una de las localidades de la comarca Aljarafe-Doñana.

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tomar en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes de 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo, en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión; por eso no requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ocurre en la actualidad. No había necesidad y tampoco era posible.

La primera Ley del Suelo de 1956 en España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del Litoral. Por ello, se sugería que para los pequeños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas,

y si la dinámica urbanística de un pueblo era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el suelo urbanizable.

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y por lo tanto, delimitar un suelo urbanizable, es decir, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano” que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial cuya redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente a partir de ese momento se podrá edificar.

La edificación de la Urbs que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un plazo de finalización. La ciudad, la Urbs, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la Urbs legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos, tomando en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.

En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema eco-

nómico, otras de la realidad social, de la realidad urbanística, de la administración política, de la ejecución, de la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una “fotografía estática”. De ahí que hayan surgido los numerosos “observatorios”, instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el Planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.



**La plaza como lugar de encuentro y relaciones sociales**

Aquí radican las explicaciones de las irregularidades y paradojas que se evidencian en los núcleos y cascos antiguos de los municipios de la comarca. En el interior existen amplias superficies no edificadas mientras fuera del borde se da una fuerte presión urbanística cuando no la existencia de parcelaciones y edificaciones fuera de norma.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento, del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de Planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## 8. Conclusiones

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores de los municipios, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y por lo tanto, la calidad de vida. En este contexto, indicamos las siguientes conclusiones:

1. En los municipios analizados se han afincado inmigrantes procedentes de Brasil, Bolivia y Rumanía. Esto es un indicador de la tendencia demográfica (social), digno de tenerse en cuenta para diseñar estrategias y acciones de integración.

2. En principio no existe en la comarca una manifestación visible de problemas de integración de los nuevos pobladores, pero eso no quiere decir que, teniendo en cuenta la expansión prevista, no sea necesario prever acciones futuras para facilitar dicha integración y cohesión social.

3- En general existe poca correspondencia entre las previsiones de instrumentos de ordenación urbanística, ya que son mucho más altas que las que se deducen del POTA.

4- Lo anterior también se refleja en la escasa correspondencia lógica entre las superficies ocupadas, según la ciudad catastrada, la ciudad real y la ciudad propuesta por los PGOU. Éste es un indicador de desajuste administrativo y de gestión.

5- Según los cálculos realizados, en los últimos años se ha producido un sensible aumento del consumo de suelo por habitante, sin que ello haya supuesto una mayor calidad de vida.



6- Se ha considerado como espacio público urbano las calles, plazas y otros elementos de similares características. En la ciudad tradicional los coches han saturado las calles debido a que fueron concebidas para otra función, en la que el peatón tenía una presencia importante. En el ensanche y en la ciudad contemporánea, el coche no ha perdido protagonismo y el peatón no usa las calles como área de encuentro y de comunicación debido a la exclusividad de usos que precisamente se opone a lo deseable.

7- Las plazas y otros espacios públicos se presentan como fragmentos sueltos, dispersos, ubicados con criterio decorativo o funcional, más que con criterios de confortabilidad. Es uno de los indicadores sobre las características de los espacios públicos, de hecho, deficitarios, y sobre todo, carentes de estructura.

8- No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios.

9. Los espacios públicos son parte de la dimensión pública de la ciudad (espacios urbanos, patrimonio cultural, natural, ambiental y territorial o paisajístico), que actualmente se manifiestan segmentados, por lo que se hace indispensable incorporarlos, con una visión holística, a un sistema general interactivo que sustituya a la visión compartimentada de la ciudad.

10- De esa dimensión pública forman parte los equipamientos. Tal como se presentan, son espacios acotados que dan respuestas pragmáticas a las demandas básicas, según criterios que no constan en la LOUA y que no están concebidos para enriquecer la dinámica de las relaciones humanas. Su localización también es el resultado de un proceso pragmático. Generalmente se edifica donde hay sitio para la edificación y no donde es más fácil llegar y más agradable estar. Se debe a que los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes; especialmente la ciudad futura a través de Planes Parciales, que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse, de hecho, en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos (m<sup>2</sup>/ha-

bitante) y cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

11- El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta es sostenible frente a su opuesta, la dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora. Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado. Actualmente el índice es mayor (aumento del consumo de combustible), aumento de la contaminación ("consumo de aire"), encarecimiento del consumo del agua (extensión de las infraestructuras); por lo tanto, es oportuno establecer criterios, índices o indicadores sobre el consumo por habitante de estos elementos y también de la forma de gestionarlos dentro de un concepto de modelo de ciudad.

12. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico precisamente porque existe un alto superávit en todo el territorio nacional. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y con una tipología determinada.

13. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares y, en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada ya sea para una gran ciudad como Sevilla como para un pueblo pequeño de menos de quinientas familias. Esto significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del "locus". Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, teniendo en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

14. El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura, la selección de su tipología y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son por ejemplo, la composición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos y, según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que los Ayuntamientos incorporaran a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

15. La LOUA es una Ley que para el Planeamiento proporciona los contenidos de obligado cumplimiento pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio.

16- También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, si el PGOU, no desarrolla estos contenidos, es recomendable que se establezca una estrategia con acciones concretas para desarrollar las energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

17. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia en dicho consumo; por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten densidades de vivienda menores a treinta y cinco por hectárea. También para que el abastecimiento y la distribución sean modificados, de tal forma que premien el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

18. El Proyecto de la circunvalación S-40 del Ministerio de Obras Públicas marcará definitivamente la futura expansión urbanística del Área Metropolitana, y en este caso, también de la comarca, de tal forma que los PGOU deberían incluir un apartado suficientemente desarrollado

al respecto en el que se estudie todos los impactos (ambiental, urbanístico, territorial, cultural o paisajístico) que se desprenderá de esa construcción<sup>1</sup>.

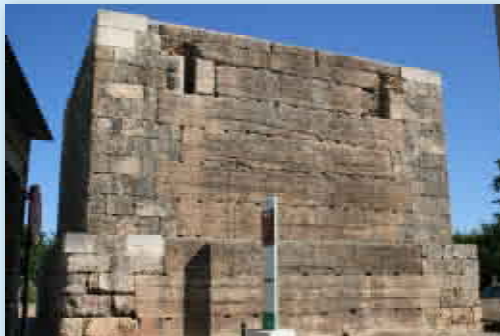
### 3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio de la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables, que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y ayuden en su trabajo.

#### 1. Diagnóstico General



En el Aljarafe-Doñana existe un rico legado cultural

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FIUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.

La situación de los distintos municipios analizados en la comarca Aljarafe-Doñana es dispar, aunque la mayoría comparten algunos aspectos que nos sirven para dar una visión global de la situación del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género en el territorio.

Con carácter general, podemos decir que las localidades analizadas han experimentado un aumento de la población moderado en los últimos años, aunque alto respecto a la media provincial.

Esta población de nuevos residentes proviene fundamentalmente de la capital y sólo en una de las localidades estudiada el nuevo poblador es básicamente inmigrante, que trabaja temporalmente en actividades de carácter agrícola.

En líneas generales, la actividad económica genera flujos de circulación que vinculan los espacios de trabajo y las áreas residenciales, pero la falta de transporte público entre los municipios incompatibiliza trabajo variable y residencia estable, lo que desarraiga enormemente a los nuevos pobladores, que están obligados a generar guetos residenciales allí donde la actividad se produce.

Por otro lado, se ha detectado un fenómeno de llamada en las localidades más próximas a la capital, favorecido por el buen estado de las infraestructuras viarias de conexión. Si bien la infraestructura en la que se apoya, la A-49, está sobresaturada con la primera corona metropolitana, lo que genera importantes problemas de retenciones en horas punta, aumentando los tiempos empleados.

Los documentos de los PGOU realizan unas previsiones muy ambiciosas, que implican la clasificación de una gran superficie de suelo residencial, entre suelo Urbano No Consolidado y Suelo Urbanizable, y de Suelo Urbanizable No Sectorizado. Este valor se encuentra muy por encima del correspondiente al aumento de población previsible, que se obtiene del análisis realizado en base a los datos de evolución demográfica de los últimos diez años.

Analizado el modelo de ciudad propuesto y la forma en que se está materializando, algunas de estas localidades corren el peligro de convertirse en lo que comúnmente conocemos como “ciudad dormitorio” de Sevilla. A esto contribuye la tipología empleada en estas nuevas

urbanizaciones, que genera una trama urbana meramente residencial y carente de otra actividad, y que difícilmente se integra con la ciudad existente.

Esto nos hace ver que aunque los nuevos sectores planteados se localicen en continuidad con la trama existente, como ocurre en algunos casos, colmatando los vacíos urbanos y configurando los bordes, es fundamental el control y revisión municipal de todo el proceso urbanístico, buscando en todo momento la consecución de un “producto de calidad”, donde la función social del urbanismo esté asegurada por encima de los meros intereses privados.

En cuanto a la ciudad consolidada, con carácter general podemos decir que no se aprecia en las localidades objeto del estudio una dependencia excesiva ni de Sevilla ni de otros municipios cercanos, pues los servicios y equipamientos existentes se consideran adecuados para la población

Sin embargo, desde la perspectiva de género, detectamos algunas cuestiones que habría que tener en cuenta:

- Es importante urbanizar los espacios libres provenientes de las cesiones obligatorias de los nuevos crecimientos desarrollados, ya que en la actualidad encontramos algunos nuevos barrios ocupados, en los que las manzanas destinadas a espacios libres siguen siendo solares.
- Para compensar la inexistencia de un transporte colectivo que una los distintos barrios entre sí, el Ayuntamiento debe poner en marcha acciones para dotar de este servicio al municipio, sobre todo de cara a los nuevos crecimientos propuestos, y para dar acceso a algunos equipamientos distantes de algunas zonas de la ciudad.

Respecto a la integración de los nuevos pobladores que han comenzado a ocupar las nuevas urbanizaciones, merece especial atención las iniciativas llevadas a cabo en una de las localidades de la comarca, en cuanto a organización de actividades de convivencia y de conocimiento del municipio dirigidas específicamente a la población inmigrante o al resto de ciudadanos.

Otra actuación que es interesante destacar es el fomento de medidas encaminadas a que la población se cense, para así poder optar a un mayor número de equipamientos públicos. En este sentido, en la localidad a la que antes aludimos existen mayores descuentos y ventajas a la hora de utilizar los servicios municipales (Ciudad deportiva, Escuela de Verano,...) para los ciudadanos empadronados en el municipio.

## **2. Propuestas**

### **A. Planeamiento y participación / formación e información**

En los casos en que el Plan General de Ordenación Urbanística se encuentre en redacción, se considera conveniente ofrecer la posibilidad a la ciudadanía para que puedan manifestar su opinión respecto a:

- Ciudad existente, definiendo tanto su problemática como aquellas cosas que funcionan bien, haciendo hincapié en aspectos relacionados con la accesibilidad, la circulación viaria y peatonal, el estado de conservación de las calles y la iluminación y seguridad en las mismas.



Calle Peatonal en el casco histórico de un pueblo.

- Ciudad futura: modelo de crecimiento, ciudad deseada.

Es de sumo interés ofrecer este tipo de información al equipo redactor de los PGOU, para que sea incorporada a la fase de Información y Diagnóstico, con objeto de realizar propuestas que sirvan para resolver los problemas detectados. Además, estos estudios se podrían apoyar en la experiencia de la población, en particular la femenina, como expertas en el uso de la ciudad.

Para fomentar la participación de los colectivos menos representados, sobre todo la población joven trabajadora (como usuaria de la ciudad futura) y las mujeres, se podrían organizar talleres de información y formación para la comprensión del documento de planeamiento, incluyendo servicios de apoyo (guardería), y realizándolos en horarios flexibles y/o en días no laborables. De esta manera, se eliminarían los obstáculos de tiempo que impide normalmente a estos grupos poblacionales participar en este tipo de actividad.

Asimismo, es importante sensibilizar y formar a los responsables políticos y técnicos en cuestiones de igualdad.

## **B. Modelo de ciudad sostenible**

Teniendo en cuenta la gran superficie de suelos propuestos por los PGOU para los nuevos crecimientos, se realizan las siguientes recomendaciones para la ciudad que se proyecta:

1. Valorar el coste medioambiental que supone el excesivo consumo de suelo propuesto para los nuevos crecimientos, así como la excesiva dependencia del vehículo privado.
2. Se deberá tener en cuenta la morfología de los nuevos crecimientos, que por lo general responden a patrones de tipología residencial de baja densidad, y que presentan los siguientes problemas:
  - Presencia de excesiva monofuncionalidad en los nuevos barrios, lo que genera una dependencia de otras zonas de la ciudad, principalmente del núcleo histórico, que se ve saturado.



- La falta de actividad en estos barrios, que provoca una ausencia de personas usuarias del espacio público, mermando así las relaciones sociales entre estos nuevos pobladores. Es habitual encontrar las calles vacías, acentuándose además la sensación de inseguridad.
  - La plaza de cochera por vivienda en la tipología de vivienda unifamiliar adosada genera la presencia en los Acerados de constantes desniveles, que dificultan el paso de personas. Se propone la creación para este tipo de promociones de una planta de sótano comunitaria para el uso de aparcamiento.
3. Utilizar diferentes densidades y tipologías de edificación, fomentando la mezcla de usos con el residencial, evitando la creación de zonas monofuncionales, carentes de actividad.
  4. Compatibilizar el uso comercial en planta baja de las tipologías residenciales recogidas en el Plan, fomentando las ordenaciones abiertas que prioricen el espacio público de la calle, estableciendo una continuidad con la trama consolidada.
  5. Promover la coexistencia de nuevas tipologías de vivienda que incorporen las nuevas unidades familiares, con objeto de resolver los problemas de acceso a la vivienda de parte de la población.

## **C. Escenario urbano**

### *C1. Espacios libres*

Analizados los espacios libres existentes en los municipios que se han estudiado en la comarca, comprobamos que responden en general a criterios de accesibilidad, seguridad, estética, etc., encontrándose la mayoría de ellos en buen estado de conservación, y destacando la presencia de abundantes elementos vegetales. No obstante, se recomienda:



Plaza del pueblo, en una de las localidades de la comarca

1. Incorporar zonas de estancias para que los distintos grupos generacionales tengan cabida (niños, jóvenes, tercera edad, padres-madres, etc.), así como zonas de actividad (Kioscos, bares, ...), asegurando el uso de estos espacios, principalmente los de mayor superficie.
2. Incidir en diseños de zonas verdes y plazas amables a la ciudadanía, utilizando elementos vegetales y de agua, evitando las plazas excesivamente duras.
3. Incorporar elementos que resuelvan los problemas de accesibilidad detectados, principalmente en las tipologías de plazas elevadas respecto a la cota de la calle.
4. Seguir manteniendo la calidad, seguridad y mantenimiento de estos espacios libres y zonas de juego.
5. Se recomienda recuperar la extensa superficie de los recintos feriales con usos complementarios para la ciudad el resto del año.

## *C2. Equipamientos*

Analizados los equipamientos existentes y propuestos, recomendamos las siguientes medidas:

1. Fomentar la diversidad tipológica y la inclusión de equipamientos en las tramas residenciales de cada uno de los barrios.
2. Realizar encuestas entre la población para conocer cuáles son los equipamientos demandados por los habitantes, y cuál sería su mejor localización, detectando si éstos responden a sus necesidades en cuanto a escala/tamaño, accesibilidad, precio, cantidad, calidad y horario de funcionamiento.
3. Exigir dotación de aparcamiento público para poder acceder a los equipamientos, por ejemplo, colegios, centros de salud, biblioteca, teatro, etc.
4. Seguir apostando por la dotación de equipamiento social municipal (guarderías, centros de día, centros cívicos, etc.), para fomentar las relaciones sociales y la ocupación del tiempo libre (tiempo de calidad) de las personas mayores, permitiendo una descarga considerable de trabajo a los encargados del cuidado de personas dependientes, y mejorar su calidad de vida, facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar.



Edificio de usos múltiples de reciente construcción

### *C3. Accesibilidad*

En materia de accesibilidad, aún cuando la topografía existente no supone ninguna barrera arquitectónica, se recomienda:

1. Diseñar secciones tipo de calles accesibles, en las que el ancho eficaz para el paso peatonal no sea inferior a 1.20 metros, con objeto de evitar que el mobiliario urbano suponga un obstáculo en el itinerario peatonal.
2. Definir soluciones tipo que resuelvan la ejecución de los vados para el acceso de vehículos a cocheras privadas, sin invadir el espacio destinado al peatón.
3. Redactar Ordenanzas Municipales de urbanización que definan las secciones de calle adecuadas y regulen la disposición del mobiliario urbano, contenedores, farolas, etc. en las mismas, para que no supongan un obstáculo en el itinerario peatonal.

### *C4. Seguridad*

En una de las localidades analizadas, encontramos que la trama urbana está conformada por calles que forman manzanas regulares de tamaño adecuado, lo que impide que haya recovecos en los recorridos peatonales, aportando una mayor seguridad a los usuarios de la ciudad. A pesar de ello, y para los nuevos desarrollos, recomendamos las siguientes medidas generales:



1. Realizar estudios de iluminación de las calles y espacios públicos, detectando los puntos mal iluminados.
2. Diseñar farolas de fácil mantenimiento y antivandálicas para evitar el deterioro de las mismas.
3. Velar por el mantenimiento de los lugares públicos, ya que el buen estado de conservación previene el vandalismo. Se debe hacer especial hincapié en los espacios de juego y sociabilidad.
4. Inclusión de medidas que fomenten la presencia de diferentes actividades en el espacio público y a diferentes horarios, en las redes peatonales, para aumentar la sensación de seguridad. La afluencia de gente reduce el riesgo de agresión.

#### **D. Movilidad y transporte público**

Dada la dependencia del vehículo privado que va a generar los modelos de ciudad propuestos por los distintos PGOU, se realizan las siguientes recomendaciones, que habrán de ponerse en marcha previamente a la ocupación de las viviendas por los nuevos pobladores:

- 1 Redactar “Planes de Movilidad y Transporte Público” para incorporarlo al Plan General.
2. Mejorar la conexión de la red viaria existente con los nuevos trazados propuestos a escala metropolitana, estudiando, en concreto, los puntos de conexión a la misma, y asegurando un tráfico fluido.
3. Apostar en los desplazamientos locales por la ejecución de carril bici municipal e intermunicipal como alternativa al vehículo privado.
4. Estudiar las necesidades de desplazamiento de la población, analizando los tiempos empleados, origen y destino, número de desplazamientos diarios, medio de transporte empleado, etc., asegurando el acceso con transporte público a los lugares de trabajo, centros de salud, institutos. Esto último beneficiaría principalmente a las mujeres, al carecer muchas de ellas de vehículo propio.

5. Reconsiderar las rutas del transporte público en función de las necesidades de transporte no pendulares y con horarios extemporáneos, garantizando el servicio los días no laborables.

## **F. Integración social**

Aunque hemos encontrado en una de las localidades analizadas una gran dinámica en cuanto a organización de actividades para la integración de esta nueva población, proponemos con carácter general:

1. Crear oficinas públicas para atender las distintas necesidades de la población, según los diferentes grupos sociales, por ejemplo, Oficina de la Juventud, Oficina del Inmigrante, Área de Igualdad, etc., donde la población pueda expresar sus demandas.
2. Adoptar medidas concretas de integración, como puede ser la creación de talleres municipales que persigan la cohesión social a través del conocimiento de las diferentes tradiciones y costumbres, tanto locales como foráneas, incentivando el intercambio de experiencias. Hay que aprovechar el potencial y la riqueza intercultural de los municipios en los que existen nuevos pobladores de otras zonas y/o países, con la realización de actividades comunes.
3. Creación de talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora, al mundo laboral. Por ejemplo, talleres dirigidos a mujeres extranjeras para aprender el manejo de los electrodomésticos y la cocina tradicional, facilitando su incorporación al servicio doméstico.
4. Realización de campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.
5. Seguir fomentando el asociacionismo independiente, como el medio más idóneo para la detección de problemas de ciudad, y para ser la voz de las propuestas de cada colectivo, en especial, las asociaciones de mujeres, como expertas en el conocimiento de los problemas de su municipio y conocedoras de las necesidades de todos los miembros de la unidad familiar (niños, abuelos, compañeros y ellas mismas).

## 4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

### 1. Metodología

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y el análisis procesual.

El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca del Aljarafe-Doñana.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, al aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulado un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## **2. Consideraciones generales**



Antigua casa solariega que en la actualidad alberga dependencias municipales

En la comarca del Aljarafe-Doñana la presión urbanística se ha dejado sentir más sobre los municipios más cercanos a Sevilla que sobre los más alejados geográficamente de la capital.

Partiendo de esta premisa, de los talleres participativos realizados en varias de las localidades analizadas, podemos extraer las siguientes consideraciones:



1º El crecimiento urbanístico en el territorio del Aljarafe–Doñana tiende a verse como un único fenómeno pero en realidad no es así.

El la zona del Aljarafe se inició sobre el año 2001 y se basa en la incorporación de nuevos residentes provenientes de Sevilla, aunque recientemente se está abriendo a la inmigración.

En la zona de Doñana comenzó un poco después (2003/2005), con la llegada de inmigrantes. Últimamente están llegando nuevos residentes provenientes del área metropolitana de Sevilla, unos que se están asentando en el lugar y otros, simplemente, porque han comprado una vivienda para invertir o alquilar.

2º La opinión general en los municipios analizados es que no existen conflictos entre la población nativa y los nuevos residentes, ya sean provenientes de la ciudad o inmigrantes. Sí existen conflictos con algunos temporeros inmigrantes en las campañas de recogida de los productos agrícolas, sobre todo en la zona de Doñana, aunque también tiene eco en las poblaciones del Aljarafe.

3º En general hay falta de correspondencia entre las necesidades de infraestructuras y servicios a la población y la planificación de las administraciones implicadas.

4º Se percibe una dificultad general de conocimiento mutuo y de autoestima en todos los colectivos, ya que no es fácil tener una valoración positiva de la propia cultura rural, al igual que de la urbana y de las culturas que aportan los inmigrantes.

5º Hay ausencia de espacios de interrelación que favorezcan la comunicación.

### **3. Conclusiones del análisis social realizado**

#### **3.1. Dificultades para la integración**

De entre las dificultades principales existentes en el territorio del Aljarafe–Doñana para conseguir la integración de los nuevos y antiguos vecinos, los ciudadanos participantes en los talleres señalaron en común las siguientes:

- a) Las diferencias culturales, debido a lo difícil que es tanto valorar la propia cultura como conocer las que son diferentes. En las poblaciones más cercanas al área metropolitana existe una actitud de los nuevos residentes urbanos que puede considerarse ambivalente (se critican algunos aspectos de la cultura rural a la vez que se valora mucho otros). También es relevante el conocimiento del idioma para el acceso a la relación cultural.
- b) Falta de planificación de las distintas administraciones del desarrollo urbanístico.
- c) También coinciden en que las viviendas o urbanizaciones aisladas conllevan elementos de automarginación. Este aspecto se señala con mayor grado en la zona de la comarca más cercana al área metropolitana.

Los factores específicos que diferencian las zonas norte y sur del territorio son la mejora de los “servicios e infraestructuras” (para la zona más cercana al área metropolitana) y “la mejora del empleo” para los inmigrantes en los municipios de Doñana, según se extrae de la opinión de la ciudadanía.

### **3.2. Los factores que facilitan la convivencia**



Uno de los foros ciudadanos organizados por el equipo GISAP en la comarca

Los participantes en los talleres señalaron como grupos de factores principales que están facilitando actualmente la convivencia en el Aljarafe–Doñana los siguientes:

1. La realización de actividades organizadas tanto por las asociaciones, colegios, como por el Ayuntamiento o en colaboración mutua, relacionadas con la existencia de las diversas culturas. En las poblaciones más alejadas de Sevilla se enumeran sobre todo las relacionadas con la enseñanza del castellano para inmigrantes y en las más cercanas son de una mayor diversidad, ya que se incluyen festivas, culturales, etc.
2. La aportación de los inmigrantes a la economía de los pueblos. En los dos talleres realizados se considera que existe una importante aportación al incremento de la riqueza de los municipios. En los municipios más cercanos al área metropolitana, debido a la creación de nuevas empresas por inmigrantes con capacidades técnicas. En los más alejados, porque se han ocupado de las laborales del campo. También se valora positivamente que se haya incrementado y mejorado la dotación de servicios y equipamientos.
3. Existe una consideración de la cultura como un bien que consigue, aun partiendo de la diferencia, construir un desarrollo común, que les acerca a una buena convivencia. En el taller de las poblaciones más alejadas, se vuelve a resaltar el enfoque con respecto a la población inmigrante antes que con la cultura urbana.

La consideración específica que sale en uno de los talleres es que tanto el valor cultural como el económico se pueden convertir en factores negativos si empeora la situación económica general, ya que la llegada de los nuevos residentes coincidió con un periodo económico próspero.

### **3.3. Propuestas de la población**

En esta sección se da cabida a la serie de “Propuestas concretas para conseguir la integración” que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en los talleres organizados. Existe una sola propuesta, la necesidad de una planificación urbanística y social de las comarcas en relación con el área metropolitana.

Los siguientes apartados son elementos de dicha planificación. Las diferencias están en la gradación y que en una zona el sector mayoritario de nuevos residentes es inmigrante, y en la otra, los provenientes del área metropolitana.

**a) Planificación a distintos niveles.**

✓ Zona Aljarafe:

- “Una política acorde con la realidad (falta de planificación urbanística , social, etc.)”
- “Creación de comisiones mixtas (nativos, forasteros)”
- “Tiene que haber una estrecha colaboración entre el Ayuntamiento y las asociaciones sobre política de integración.”

✓ Zona de Doñana.

- “Organización a la hora de venir (previsión)”
- “Tener información exacta sobre dicha realidad.”

**b) Los servicios públicos e infraestructuras.**

✓ Zona Aljarafe:

- “Mejorar servicios médicos.”
- “Mejores servicios básicos: colegios, escuelas infantiles, etc.”
- “Falta de [tren] cercanías.”

✓ Zona de Doñana:

- “Mejorar los servicios públicos [a todos los niveles]”

**c) Actividades de todo tipo:**

*Culturales.*

✓ Zona Aljarafe.

- “Charlas-coloquios donde participen adultos, adolescentes, etc.”
- “Creación de foros y organización entre asociaciones.”
- “Foro de opinión en Internet a nivel local donde se trate los problemas de integración.”

*Con los inmigrantes:*

- ✓ Zona Aljarafe:
  - “Locales de ocio interculturales que favorezcan la integración.”
  - “Realización de encuentros entre vecinos de diferentes barriadas.”
- ✓ Zona de Doñana:
  - “Realizar encuentros entre los inmigrantes y nativos para así ayudar a la integración.”
  - “Preparación o especialización [Reconocimiento de la preparación y/o facilitar la reconversión del inmigrante]”

*En colaboración con los colegios:*

- ✓ Ambas zonas:
  - “Personal de apoyo para las aulas por parte de la administración o el Ayuntamiento.”
  - “En los colegios, personal de mediación intercultural para la educación de los inmigrantes”.

#### **4. Propuestas del equipo técnico GISAP**

Desde el equipo técnico queremos complementar las propuestas realizadas por la ciudadanía en los talleres, y que han quedado recogidas en el anterior apartado. Estas propuestas complementarias tienen su raíz fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico más amplio que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos. Son las siguientes:

**1º** Partir de lo existente: Es necesario apoyarse en las iniciativas ya realizadas y que además han tenido un efecto positivo en el proceso de integración de los nuevos residentes.

- Un Ayuntamiento de la comarca es el que más iniciativas ha desarrollado en este sentido, iniciativas que pueden servir de base de un debate comarcal sobre acciones comunes que puedan realizarse en la totalidad del territorio.

- “Realización de talleres de integración de nuevos residentes”.
- “Elección de una dama de fiestas de los residentes en la barriada nueva.”
- “Caseta en la feria para los nuevos vecinos.”
- “Descuento del 8% en la gasolina a los empadronados”

• Colegios y guarderías de todas las poblaciones realizan una labor muy valorada a través de actividades y de fiestas, que no sólo permiten un conocimiento mutuo entre los niños sino que facilitan la interrelación entre los padres y madres.

**2º** Aprovechar el potencial existente: asociaciones y entidades que de forma aislada o conjuntamente realizan acciones. Sería necesario fomentar la interrelación entre ellas.

- Hogar del pensionista: Parten de su propio conocimiento y de su experiencia. Es un tema que les interesa y del que se sienten muy afectados. Ya se han incorporado los nuevos residentes de mayor edad y disponen colectivamente de tiempo y de relaciones para implicarse en acciones concretas.
- Asociaciones de mujeres: la incorporación de nuevos residentes hace que muchas mujeres se integren a través de estas asociaciones. Su actitud es muy activa, disponen de tiempo, capacidad organizativa, etc.
- Asociaciones relacionadas con la inmigración: Cáritas y Hermanidades. Realizan bastantes actividades dirigidas sobre todo al conocimiento del idioma y dan a conocer las culturas de otros pueblos.
- Peñas flamencas: son lugares donde los nuevos residentes de la ciudad son atraídos por los valores culturales y la cercanía a su disfrute de una forma directa, no como espectáculo. Aportan un conocimiento y valoración de sus tradiciones, valores, formas, etc.

- La Casa de la Cultura, de la Juventud y Centro de la Mujer. Estos espacios institucionales sirven en la actualidad para interrelacionar y aportar múltiples contactos. De forma natural, en torno a ellos se produce una relación entre nuevos residentes y nativos vinculados a una acción concreta y positiva.

**3°** Que los Ayuntamientos y organismos comarcales asuman el papel aglutinador y dinamizador que les corresponde.

- Potenciar no sólo las actividades propias de las asociaciones, entidades, colegios, etc. sino también promover su interacción para obtener mayor repercusión y potenciar las energías utilizadas.
- Promover una interrelación de las anteriores asociaciones con el sector económico local. Hasta ahora se asumía que la cultura es sostenida por la economía pero está siendo cada vez más claro que también la cultura provoca el desarrollo de lo económico.

Un ejemplo que habría que estudiar es cómo cambian las actitudes de compra en los pueblos por la llegada de los nuevos residentes, ya que puede servir como dinamizador o como pérdida del sector comercial.

La pretensión de estas propuestas es atender a las principales pérdidas que señala la propia población, pérdida de jóvenes, de residentes antiguos, de cultura, de potencialidad económica, etc.

Estas propuestas no son tanto para crear convivencia en los pueblos como para que no se pierda un grado de convivencia que hoy en día es aceptable y que puede seguir haciendo más habitable el futuro.

Por último, incorporamos la petición de una mayor planificación, que reúna a las múltiples administraciones, organismo o instituciones que actúan sobre un territorio. No sólo es difícil sino que no se puede demandar lo que no se realiza o se intenta previamente en el nivel más cercano.

Hay problemáticas que no puede resolver la población, como el transporte (debate sobre un tren de cercanías) o sobre la redefinición de los términos municipales para evitar conflictos actuales y futuros.







**COMARCA  
DE LA  
AXARQUÍA**

## 1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



Situada en la parte más oriental de la provincia de Málaga, limitando con la capital, se ubica la comarca de la Axarquía, un territorio en el que viven 188.285 habitantes y que se extiende por la costa y el interior, ocupando una extensión superficial de 1.025 Km<sup>2</sup> en la que se mezclan una variedad increíble de paisajes.

Dentro de una enorme cadena montañosa se encuentra las sierras de Alhama, Tejada y Almirajara, declaradas recientemente Parque Natural, que albergan el Pico de la Maroma, el punto más alto de la provincia.

A la orilla del mar, la Axarquía cubre un vasto territorio de la provincia que abarca desde el Rincón de la Victoria hasta Nerja. En su litoral se sitúan importantes núcleos turísticos, como el Rincón o Torre del Mar, zona costera de Vélez-Málaga, capital de la comarca. Siguiendo hacia el levante están Algarrobo, Torrox y por último Nerja. Más allá de Nerja se localiza el punto de inflexión de la Axarquía, donde la montaña se mezcla con la costa, formando abruptos acantilados calizos de hasta 200 metros

de altura. Este tramo que termina junto a Maro posee un paisaje salvaje y espectacular que ha sido declarado Paraje Natural. Hacia el interior, la montaña caliza de la Sierra Almirajara esconde la bella Cueva de Nerja.

Pero la riqueza rural de la comarca no se encuentra únicamente en las costas sino también en el interior, donde se concentra el mayor número de términos municipales de Málaga. Un sinfín de pueblos mediterráneos y mudéjares, de casas blancas encaladas, tejados rojos, muros cubiertos de macetas, y calles estrechas y sinuosas.

Conforman la comarca 31 municipios (Alcaucín, Alfarate, Alfaratejo, Algarrobo, Almáchar, Árchez, Arenas, Benamargosa, Benamocarra, Canillas de Aceituno, Canillas de Albaida, Colmenar, Comares, Cómpeta, Cútar, El Borge, Frigiliana, Iznate, Macharaviaya, Moclinejo, Nerja, Periana, Rincón de la Victoria, Riogordo, Salares, Sayalonga, Sedella, Torrox, Totalán, Vélez Málaga y La Viñuela) y 67 pedanías o unidades de población menor que configuran el territorio como un auténtico mapa salpicado por enclaves poblacionales.

Desde el punto de vista socioeconómico, las componentes agro y medioambiental (climática, paisajística, orográfica, etc.) son las que marca las pautas de los recursos de los que dispone la zona y de su potencial. Sobre esta base se desarrollan actividades de tipo turístico, residencial, ocio, deportivo, agroalimentario, así como empresas de servicios o que se dedican al comercio, actividades ecológicas, agrícolas, etc.

**2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción**

**1. Tres representaciones de una sola realidad**

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada uno de las localidades, en este informe hemos optado por analizar exhaustivamente el modelo individual de varias de ellas, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urba-

nística de todos y cada uno de los municipios que conforman la comarca de la Axarquía (Málaga).

Teniendo en cuenta la aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad, como es el catastro (pasado), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta (presente) y la representación de la realidad propuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística-PGOU (futura). La comparación entre estas tres “realidades” nos permitirá hacer un análisis con los siguientes objetivos:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño y los procesos de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera del borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado), el urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).
- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.
- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas de edificación y con espacios públicos estructurantes, no edificados.

En algunos municipios sorprende que sin contar con los instrumentos correspondientes de planeamiento haya sido clasificada como urbana una gran extensión de suelo. Y como es lógico, no está construida ni se puede vislumbrar cuándo se llegue a colmatar.

Así las cosas, entre la legalidad y la no-legalidad aparecería una situación “para-legal”, de legalidad urbanística incompleta o en transición. Irregularidades que tiene que resolver necesariamente el PGOU. Fácil es advertir que la superficie catastrada como urbana y no construi-

da llegue a ser superior a la futura demanda real de la población en todos los municipios analizados en la comarca de la Axarquía.

Asimismo, en todas las localidades estudiadas existe oferta de superficie de suelo catastrado, siendo en una de ellas excesiva.

## **2. La legalidad urbana y el consumo del suelo**

Asumiendo como referencia de legalidad urbanística el límite urbano determinado por las normas subsidiarias vigentes, también indirectamente estaríamos aceptando como referencia el límite del catastro (suelo catastrado).

A diferencia de las normas subsidiarias, el catastro es estático o al menos tiene un alto grado de inmovilidad. Los terrenos se hacen urbanos a través del Plan de Ordenación Urbanística, y éstos generalmente cambian en plazos de varios lustros o se modifican puntualmente siguiendo la tramitación establecida por Ley.

El PGOU, a diferencia del catastro, es un instrumento que debería servir de soporte a todos los posibles cambios y transformaciones de una ciudad. Y para eso sirve finalmente la clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (asignación de usos), junto con la normativa.

Sin embargo, una ciudad no siempre cambia a partir de las dos referencias legales mencionadas. También hay que sumar las actuaciones de diferentes administraciones con competencia en la materia. En este sentido, es imprescindible una correcta coordinación que evite el despilfarro de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, energía).

La situación se hace más sutil y complicada aún porque el proceso urbanístico está íntimamente ligado al proceso económico. Todas las actividades humanas requieren de un soporte físico para realizarse. Y el proceso económico es muy dinámico y no perdona lentitud, la omisión del control, de la disciplina y de la aplicación de la Ley.

Por otro lado, debemos evitar la generalización, la aplicación de los índices y parámetros de común aceptación, y los criterios ya establecidos en la redacción de los planes de ordenación urbanística. Debemos hacer un esfuerzo por conocer la realidad del municipio "in situ". Sólo de esta forma podemos garantizar la validez del documento obtenido.

La ciudad es la casa de todos y el PGOU es el plano con el que se construye. Sin embargo, el 90% de la gente que vivirá en esa casa no conoce los planos y si los ha visto, no los entiende o lo que es peor, no tiene a quién acudir para recibir explicaciones a fin de saber en sentido figurado, "cuántas habitaciones tendrá el pueblo y hacia dónde se ampliará". Mucho menos tienen la posibilidad de opinar para que en el día a día se tome en cuenta sus opiniones.

He aquí otra de las graves insuficiencias de los instrumentos técnicos. Nadie sabe cuál será el tamaño del pueblo, la casa de todos, en el que vivirán sus nietos. El actual proceso de participación ciudadana, a través del cual se construye la civilidad, cuando no es anémico, es entendido como un proceso de encuestas encadenadas y unidireccionales. No existe una participación interactiva, mucho menos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Estas razones explican pero no justifican que al mismo tiempo se construya la ciudad respetando las normas, y por otro lado, haya aparecido en el borde del tejido urbano continuo y compacto y fuera del borde, otra ciudad precisamente opuesta, de legalidad imperfecta. Finalmente, también se puede decir que detrás de todo están las distintas formas de consumir.

En relación a los suelos consumidos, encontramos muchas diferencias en los tres municipios analizados. En el primero de ellos el promedio de suelo urbano catastrado por habitante supera los 120 m<sup>2</sup>, en otro se acerca a 285 m<sup>2</sup>, y en un tercero es de 470 m<sup>2</sup>.

Los consumos relacionan suelo ocupado y población, de tal forma que si en el mismo suelo ocupado residen pocos habitantes el consumo

será más alto, y mientras más personas residan, el consumo será menor. La posibilidad de que residan más personas depende de la tipología edificatoria. Si se trata de chalés unifamiliares apenas vivirían entre 20 y 40 personas en cada hectárea, pero si son bloques de vivienda colectiva, vivirían entre 70 y 90 habitantes. Así, el menor consumo de suelo dependería de dos factores, la tipología de la vivienda y la población residente.

### **3. La ciudad real**



En los tres municipios analizados de la comarca de la Axarquía se ha llevado a cabo una expansión dispersa y/o desparramada del territorio, al igual que ha ocurrido en otras zonas de Málaga. En general encontramos características como las que siguen:

- En el núcleo histórico existe una superficie catastrada vacante, es decir, sin edificación.

- El consumo real de suelo ocupado por habitante en el núcleo urbano resulta bastante razonable, no así en las zonas de edificación dispersa.

- Sería conveniente estudiar y analizar la forma urbana actual para optimizar el consumo de suelo.



Por todo ello, podemos concluir que en los tres pueblos de la comarca que hemos analizado encontramos que la realidad catastral, la real y la propuesta no están relacionadas. Esto se debe a que actualmente existe una superficie urbana ocupada superior a la catastrada, y una previsión de aumento del suelo urbano/urbanizable. Asimismo, en general en los tres municipios el índice de consumo de suelo es alto, y por otra parte, las densidades en cada una de las tres realidades son distintas, y siempre bajas.

#### 4. La dimensión pública de la Urbs Real

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario o, mejor dicho, que es de todos (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados, son objeto de derecho social.

La expansión de los pueblos analizados en esta comarca contempla las siguientes etapas:

La **expansión 1** corresponde al centro histórico, donde se encuentran los tejidos urbanos más antiguos, de trazados y edificación irregulares, que se adaptan a la topografía del paisaje y se construyen en un largo periodo utilizando las técnicas tradicionales.

En la **expansión 2** persisten los trazados tradicionales y los tejidos no han perdido continuidad y compacidad, pero la edificación ha incorporado elementos nuevos. Corresponde a un área de ocupación que se ubica entre el casco histórico y la franja exterior prevista en el instrumento urbanístico vigente, edificada aproximadamente hasta los años sesenta.

La **expansión 3** corresponde a la expansión moderna dispersa pero próxima al núcleo principal aunque sin continuidad.



La **expansión 4** es la última, la dispersa y/o desparramada. La primera (dispersa) tiene origen en una iniciativa estatal. La desparramada es la contemporánea, de viviendas unifamiliares, chalés, pareados, adosados y nuevos conjuntos residenciales.



Área de expansión de un municipio de la comarca.

En todos estos pueblos el porcentaje de espacio público es alto en comparación con otros municipios, y ello se debe principalmente a la gran pendiente que tiene el suelo. En cambio, en la zona desparramada o dispersa, la dimensión y los espacios públicos son inexistentes porque no hay ciudad.

Sin embargo, dentro del espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón. Ésta sería una constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.

## 5. El patrimonio cultural, natural y paisajístico

El patrimonio social, que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución Española, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.).

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca, en todos los municipios analizados se constata la existencia de un rico legado cultural, producto de siglos de historia. Este patrimonio no es suficientemente considerado en los instrumentos de planificación urbana, siendo como es uno de los factores de desarrollo de la zona debido a las singulares expresiones de arquitectura popular y de patrimonio arqueológico existentes.



Centenaria Torre almenara, que hacía de torre vigía de la costa en la antigüedad.

En cuanto al **patrimonio natural**, dos de las localidades estudiadas tienen territorio incluido en la Red Natura 2000 (Sierra Tejada, Almijara y Alhama), espacios que también se mencionan en el Plan de protección del medio físico de Málaga.

En relación a los valores paisajísticos, esta zona se configura como parte integrante del fondo escénico de la Axarquía, destacando la sierra de Almijara con sus formas alpinas, profundos escarpes y desniveles. El paisaje visual se ha establecido como recurso básico, tratado como parte

esencial y recibiendo igual consideración que los demás recursos del medio. En definitiva, en esta comarca encontramos dos **singularidades paisajísticas** principales, la sierra y las tierras de cultivo.

## 6. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al **consumo de suelo**, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación.

Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol. En Málaga capital, entre 1956 y 2003 el índice de cambio fue de casi 423. Sobre las tres localidades analizadas no existen índices del cambio del uso del suelo, pero sí los hay de un pueblo vecino y de similares características, y son datos que confirman que entre esos años el suelo sellado aumentó ocho veces, debido a la expansión urbana.

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero e incluso bursátil. En este sentido, en los pueblos estudiados comprobamos que, como en tantas otras comarcas, si solamente se toma en cuenta el índice de crecimiento de la población, se construye y edifica mucho más de lo que en teoría se necesita (de hecho, estadísticamente, en ninguna de las localizadas hay problema de vivienda). Asimismo, hay que tener en cuenta que el consumo de vivienda supone consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el **consumo de energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera). Y sin embargo, el consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo. La ocupación del suelo con bajas densidades de vivienda, es decir, con tipologías de viviendas unifamiliares, obliga a utilizar el vehículo, incrementando

el consumo de combustible fósil. Pese a ello, se prioriza la ejecución de infraestructuras para el vehículo antes que un sistema público de transporte, incentivando aún más la utilización del vehículo privado.

Por último, haremos una breve referencia al consumo de agua, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato que debería hacernos reflexionar. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2001 recoge que el consumo medio de agua en los hogares andaluces fue de 181 litros/día/habitante, y aunque no ha sido posible consultar las estadísticas para los municipios de la Axarquía de Málaga, teniendo en cuenta el índice para España y Andalucía, podemos considerar que se encuentra en un nivel de consumo elevado. De acuerdo a las últimas investigaciones que se están realizando, el consumo de agua también tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## **7. La urbs real**

### **7.1.- La dinámica en la periferia y en el borde**



La Urbs es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los re-

cursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, o sea el suelo, sí es tomado como si lo fuera. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o la franja que diferencia de forma clara el suelo urbano del suelo dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal entre los que incluye los suelos “sellados”, es decir, los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, en casi medio siglo, el suelo sellado en la zona ha aumentado de forma considerable, y no precisamente por la construcción de carreteras, que según la estadística no es relevante, sino por la expansión urbana, por las edificaciones dispersas levantadas en los términos municipales.

En los municipios de la Axarquía analizados para este estudio sorprende que un alto porcentaje del suelo de los términos apenas se dedique al cultivo. Asimismo, es interesante destacar que el tamaño de las parcelas rurales facilita la conversión de uso rural a urbano.

## **7.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo**

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tomar en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes de 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión; por eso no requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ocurre en la actualidad. No había necesidad y tampoco era posible.

La primera Ley del Suelo de 1956 en España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del Litoral. Por ello, se sugería que para los pequeños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas, y si la dinámica urbanística de un pueblo era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el suelo urbanizable

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y por lo tanto, delimitar un suelo urbanizable, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano” que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial, cuya redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente a partir de ese momento se podrá edificar.

La edificación de la *Urbs* que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un

plazo de finalización. La ciudad, la *Urbs*, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría, resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la *Urbs* legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos, conviene tener en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.

En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema económico, otras de la realidad social, de la realidad urbanística, de la administración política, de la ejecución, de la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una “fotografía estática”. De ahí que hayan surgido numerosos “observatorios”, instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el Planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.

Aquí radican las explicaciones de las irregularidades y paradojas que se evidencian en los núcleos y cascos antiguos de algunos municipios de la comarca.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento, del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de Planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## 8. Conclusiones

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y por lo tanto, la calidad de vida. En este contexto, indicamos las siguientes conclusiones:

1. Tomando en cuenta los datos analizados en el estudio, parece que han comenzado a manifestarse problemas de integración de nuevos pobladores debido al aumento de la población extranjera en los últimos años, a su estatus social y a su lengua materna. Esta situación, unida a la expansión desparramada o/y dispersa, hace indispensable determinar acciones para facilitar dicha integración y cohesión social.

2. En general existe poca correspondencia entre las previsiones de instrumentos de ordenación urbanística, ya que son mucho más altas que las que se deducen del POTA.

3. Lo anterior también se refleja en la escasa correspondencia lógica entre las superficies ocupadas, según la ciudad catastrada, la ciudad real y la ciudad propuesta por los PGOU. Éste es un indicador de desajuste administrativo y de gestión.

4. Según los cálculos realizados, existe un sensible aumento del consumo de suelo por habitante, sin que ello haya supuesto una mayor calidad de vida.

5. En la mayoría de municipios de la comarca, la dinámica de la expansión urbanística tiene diferentes características en el núcleo original, en su borde y fuera de él.

6. En los municipios analizados, la tipología edificatoria predominante en el núcleo histórico es la vivienda unifamiliar de dos o tres plantas. En el resto del territorio, la edificación diseminada, dispersa y desparramada es unifamiliar de una planta.

7. Se ha considerado el espacio público urbano compuesto por calles, plazas y otros elementos de similares características. En la mayor



parte de pueblos analizados, debido a su abrupta topografía, las áreas dedicadas a las vías y a los coches son proporcionalmente reducidas. Por ello, muchas calles son peatonales.

8. En dos de las tres localidades estudiadas las plazas y otros espacios públicos en el casco histórico son estructurantes pero escasas, mientras los del borde son dispersantes. En el tercero se presentan como fragmentos sueltos, dispersos, ubicados con criterio decorativo o funcional, más que con criterios de confortabilidad.

9. No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios.

10. Los espacios públicos son parte de la dimensión pública de la ciudad (espacios urbanos, patrimonio cultural, natural, ambiental y territorial o paisajístico), que actualmente se manifiestan segmentados, por lo cual se hace indispensable incorporarlos, con una visión holística, a un sistema general interactivo que sustituya la visión compartimentada de la ciudad; es decir, incorporarlos con criterio actual y dinámico a la gestión cotidiana de la ciudad.

11. De esa dimensión pública forman parte los equipamientos. Tal como se presentan, son espacios acotados que dan respuestas pragmáticas a las demandas básicas, según criterios que no constan en la LOUA y que no están concebidos para enriquecer la dinámica de las relaciones humanas. Su localización también es el resultado de un proceso pragmático. Generalmente se edifica donde hay sitio para la edificación y no donde es más fácil llegar y más agradable estar. Se debe a que los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes; especialmente la ciudad futura a través de Planes Parciales, que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse, de hecho, en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos ( $m^2/habitante$ ) y cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

12. El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta (2C) es sostenible frente a su opuesta, la dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora (4D). Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado. Actualmente el índice es mayor y provoca un aumento del consumo de combustible, de la contaminación y del agua. Por lo tanto, es oportuno establecer criterios, índices o indicadores sobre el consumo por habitante de estos elementos y también de la forma de gestionarlos dentro de un concepto de modelo de ciudad.

13. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico precisamente porque existe un alto superávit en todo el territorio. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y con una tipología determinada. En las localidades de la Axarquía esta situación es ostensible en el alto número de viviendas unifamiliares que registra el Instituto de Estadística de Andalucía.

14. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares y, en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada ya sea para una gran ciudad como Málaga o un pueblo pequeño de menos de 500 familias. Significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del "locus". Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, tomando en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

15- El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura de viviendas, la selección de su tipología, y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son, por ejemplo, la compo-

sición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos y, según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que el Ayuntamiento incorporara a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

16. La LOUA es una Ley que para el Planeamiento proporciona los contenidos de obligado cumplimiento, pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio. Por lo tanto, convendría que los municipios añadieran estos contenidos.

17. También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, el PGOU debería desarrollar estos contenidos con el fin de establecer una estrategia con acciones concretas para desarrollar las energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

18. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia en dicho consumo. Por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten edificaciones desparpilladas con piscinas en el territorio. También para que el abastecimiento y la distribución sean modificados de tal forma que permitan el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

19. El sistema general de vías cuya competencia es del Ministerio de Obras Públicas, sin lugar a dudas, está marcando la pauta de la futura expansión urbanística del litoral malagueño, en este caso concreto también de la comarca de la Axarquía, de tal forma que los PGOU deberían incluir un apartado suficientemente desarrollado al respecto en el que se estudie todos los impactos (ambiental, urbanístico, territorial, cultural, paisajístico) derivados de la construcción de autopistas y de otras infraestructuras.

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FIUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.

### 3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio en la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento, nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables, que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y orientar su trabajo.

#### 1. Diagnóstico General

A nivel de comarca, es necesario reseñar el asentamiento indiscriminado que se está produciendo en el Parque Natural de la Sierra de Almijar y en la sierra en general, que no sólo distorsiona el paisaje del lugar sino que además genera una situación insostenible, afectando de una manera negativa al desarrollo del turismo rural, en el que basan su crecimiento algunos de los municipios de la zona. En algunos casos se están tomando medidas, como la elaboración en una localidad de un Plan de Desarrollo Turístico, para así llevar a cabo una ordenación turística sostenible del territorio.

La tónica general de los municipios analizados es que en sus núcleos urbanos encontramos **calles** estrechas y sinuosas, que en algunos casos, debido a su topografía, se convierten en escaleras o rampas, por lo que un gran porcentaje de ellas son de plataforma única e inaccesible al vehículo.

En uno de los municipios, donde la gran cantidad y altura de las nuevas edificaciones del núcleo urbano contaminan el paisaje original, se han puesto en marcha desde el Ayuntamiento medidas de manteni-

miento y conservación de la fisonomía original de calles y viviendas, aunque no se han producido los resultados deseados.

En todas las localidades se evidencia un predominio del coche y de su circulación frente al peatón, estando los escasos **espacios públicos** existentes invadidos por éste. El servicio de transporte público es limitado, y se reduce al autobús, lo que provoca aún más una clara dependencia del automóvil en una zona con urbanizaciones dispersas y en algunos casos con varios núcleos poblacionales.

Los **equipamientos** comunitarios son básicos, aunque cubren las necesidades básicas de la población. En uno de los municipios, la focalización de estos equipamientos en determinadas zonas, sumado al gran desnivel existente en el lugar, provoca la falta de accesibilidad para todas las personas.

Con respecto a la **población**, existe un alto porcentaje de residentes extranjeros, siendo mayoritariamente ingleses y alemanes aunque también hay un alto porcentaje de marroquíes. Los primeros, personas mayores jubiladas, se relacionan con la gente de su mismo origen. Los segundos, que llegan a la comarca en busca de trabajo, se integran más, sobre todo cuando tienen niños en edad escolar.

El **modelo de ciudad** propuesto y la tipología de vivienda utilizada, unifamiliar adosada, no permite la mezcla de usos, la existencia de comercios de barrio, ni la identificación de las personas con el lugar, disminuyendo la calidad de vida. Como consecuencia de esta situación, para las actividades cotidianas, sus habitantes deben realizar grandes



La tradicional orografía empinada de algunos cascos históricos hace que muchas personas mayores nativas estén abandonando esta parte de la ciudad.

desplazamientos, invirtiendo un tiempo innecesario y utilizando el automóvil.

En el caso del núcleo costero, encontramos edificaciones alineadas de forma anárquica alrededor de la carretera, con una estructura lineal que evidencia una falta de planificación. En general, los acerados son mínimos, imposibilitando la colocación de vegetación y mobiliario, y además, la continua presencia de badenes para el acceso a las cocheras, dificulta la circulación, sobre todo para la gente con movilidad reducida. El espacio público de relación y encuentro no existe.

Desde la **perspectiva de género**, detectamos algunas cuestiones que habría que tener en cuenta, tales como:

- La localización de los mayores espacios libres de la ciudad atiende, como en la mayoría de los casos estudiados, a la disponibilidad de superficie de suelo, por lo que se sitúan alejados del núcleo, suponiendo desplazamientos considerables de la población, principalmente de personas con movilidad reducida (niños, mujeres, personas dependientes, ...). Estas personas ven limitado su acceso a estos espacios por la inexistencia de transporte público.
- En la trama urbana consolidada destaca la escasez de espacios libres de relación que sirvan a la población local, y los que existen no están adecuadamente ordenados para su uso y disfrute.
- También es destacable la necesidad de un transporte público urbano que facilite el acceso de la población a los servicios y equipamientos que se encuentran alejados.
- Presencia de excesiva monofuncionalidad en los nuevos barrios, lo que genera una dependencia de otras zonas de la ciudad, principalmente del núcleo histórico, que se ve saturado.
- Falta de actividad en estos barrios, que provoca una ausencia de personas usuarias del espacio público, mermando así las relaciones sociales entre estos nuevos pobladores. Es habitual encontrar las calles vacías, acentuándose además la sensación de inseguridad.

## 2. Propuestas del Aula

### A. Planeamiento y participación / formación e información

1. La redacción de un documento de planeamiento general ofrece la oportunidad a la ciudadanía de canalizar, mediante los procesos de participación pública, la opinión sobre su ciudad respecto a:

- La **Ciudad existente**, definiendo tanto su problemática como aquellas cosas que funcionan bien.
- La **Ciudad futura**: modelo de crecimiento, ciudad deseada.

Es recomendable que por parte de los poderes públicos se pongan en marcha las medidas necesarias para este fin, mediante la creación de talleres participativos en los que resulta fundamental asegurar la presencia de mujeres y hombres que normalmente no participan (sobre todo población joven trabajadora, como usuaria de la ciudad futura), buscando y facilitando su presencia.

No obstante, los estudios y toma de datos sobre la ciudad se podrían apoyar en la experiencia de la población, en particular de la femenina, como experta en el uso de la misma. Para ello, se puede aprovechar el trabajo ya realizado por las asociaciones de mujeres, muy presentes en la vida pública.

2. Incorporar a la fase de Información de los PGOU en redacción, estudios pormenorizados que analicen en detalle la ciudad existente en relación a la capacidad de la misma para acoger los procesos de aumento de densidad propuestos, haciendo hincapié en:

- Valor de la edificación y de la trama existente, susceptible de sustitución.
- Secciones de viario para absorber el previsible aumento de número de plantas, estudiando las condiciones de soleamiento, ventilación, privacidad, seguridad, etc.

- Problemas de circulación viaria y peatonal
- Posibilidad de ampliación en la dotación de aparcamiento
- Accesibilidad

Contemplando mecanismos compensatorios en el propio PGOU que permitan elaborar propuestas en la ciudad consolidada.

3. **Asegurar la presencia de mujeres y hombres**, sobre todo población joven trabajadora, como usuaria de la ciudad futura, buscando y facilitando su presencia en los procesos de participación.

Fomentar la realización de talleres de información y formación para la comprensión del documento de planeamiento de su ciudad. Para asegurar la asistencia se propone incluir servicios de apoyo, tales como guardería, así como realizarlos en horarios flexibles y/o en días no laborables. Se busca así eliminar los obstáculos de tiempo que impide normalmente participar en este tipo de actividad.

4. **Sensibilizar y formar** a los responsables políticos y técnicos en cuestiones de igualdad.
5. **Sensibilizar** a la población en general, y a los poderes públicos en particular, del coste real para la sociedad y el medioambiente de un urbanismo basado en la dispersión y un consumo excesivo de suelo.



## **B. Modelo de ciudad sostenible**

Para impedir que los nuevos crecimientos se produzcan de una manera indiscriminada, diseminada e insostenible, y por el valor natural y paisajístico que tiene el entorno, es necesario crear herramientas urbanísticas y de control.



Arquitectura tradicional de pueblo andaluz de montaña.

1. Reducir el consumo de suelo en los nuevos crecimientos.
2. Priorizar operaciones de rehabilitación y regeneración. Aunque en uno de los municipios existe un Plan de Desarrollo Turístico en el que se tiene en cuenta la regeneración y el mantenimiento del mismo, es necesario priorizar operaciones de rehabilitación en las zonas más periféricas y de peor acceso.
3. Acometer operaciones de reequipamiento en zonas con carencias.

## C. Escenario urbano

### *C1. Espacios libres*

1. En cuanto al espacio público, es necesario recuperar la calidad y uso de sus plazas, mejorando los espacios de encuentro y relación existentes, comenzando por la eliminación del uso de aparcamiento que hacen los vehículos, planteando la realización de diferentes actividades según edades (niños, jóvenes, tercera edad, padres-madres,...).
2. Se deben generar espacios públicos de carácter convocante, que permitan actividades conjuntas, reuniones, verbenas, ferias, etc., para favorecer la integración y apropiación de los residentes en el lugar.
3. En los nuevos espacios que vayan a construirse, sería conveniente proponer zonas ajardinadas, con sombras, amables al ciudadano, evitando las plazas duras, asegurando su mantenimiento y adecuación a las necesidades cambiantes de la población.
4. Atender a la localización de la red de espacios libres con criterios de proximidad, de manera que cada ciudadano pueda acceder a pie a alguno de ellos.
5. Garantizar la calidad, seguridad y mantenimiento de estos espacios libres y zonas de juego.

### *C2. Equipamientos*

1. Es necesario asegurar una mezcla de usos y servicios en cada uno de los barrios, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
2. Fomentar la diversidad tipológica y la inclusión de equipamientos en las tramas residenciales de los nuevos crecimientos.
3. Realizar encuestas entre la población para conocer cuáles son los equipamientos demandados por los habitantes, y cuál se-

ría su mejor localización, detectando si éstos responden a sus necesidades en cuanto a escala/tamaño, accesibilidad, precio, cantidad y calidad.

Es imprescindible planificar la localización de los diversos equipamientos, ya que su ausencia ha generado la necesidad de desplazamientos en vehículo privado.

4. Diseñar junto a los equipamientos espacios libres de apoyo, para garantizar el uso de los mismos, facilitando la relación de la ciudadanía.
5. Exigir dotación de aparcamiento público para poder acceder a los equipamientos (colegios, centros de salud, biblioteca, teatro, etc.).
6. Se deberían planificar y proponer espacios de uso cultural y de ocio para los jóvenes, evitando así sus desplazamientos hacia otros núcleos.

### *C3. Accesibilidad*

1. En las calles con excesiva pendiente habrá que incorporar elementos de ayuda, a personas mayores y/o con movilidad reducida, tales como barandillas, escaleras cómodas, plataformas de descanso, etc.
2. Recomendar secciones de calle en las que el ancho eficaz para el paso peatonal no sea inferior a 1.20 metros.
3. Definir soluciones tipo que resuelvan la ejecución de los vados para el acceso de vehículos a cocheras privadas, sin invadir el espacio destinado al peatón.

### **D. Movilidad y transporte público**

1. En relación al transporte público, es necesario aumentar los horarios de los autobuses con los municipios de mayor importancia de la zona y con la capital.

2. Diseñar calles con elementos que persuadan la ocupación por parte del vehículo del espacio reservado al peatón.
3. Estudiar las necesidades de desplazamiento de la población, analizando los tiempos empleados, origen y destino, número de desplazamientos diarios, medio de transporte empleado, etc.

### **E. Patrimonio-ciudad histórica**



1. Es necesario plantear una propuesta de recuperación del espacio público del casco histórico, favoreciendo las operaciones de rehabilitación de las viviendas existentes.
2. Proteger los edificios de interés histórico y arquitectónico a través de la creación de un “Catálogo de edificaciones y espacios públicos”.
3. Proteger el patrimonio natural de los municipios para mantener la singularidad de los mismos, propiciando el mantenimiento y la puesta en valor de sus cualidades autóctonas.

## **F. Integración social**

Por la composición de su población, es necesario crear actividades que relacionen y favorezcan la integración de los nuevos pobladores, que de manera conjunta permitan la participación de los diferentes grupos.

1. Adoptar medidas concretas de integración, como puede ser la creación de talleres municipales que persigan la cohesión social a través del conocimiento de las diferentes tradiciones y costumbres, tanto locales como foráneas, incentivando el intercambio de experiencias. Hay que aprovechar el potencial y la riqueza intercultural de los municipios en los que existen nuevos pobladores de otras zonas y/o países, con la realización de actividades comunes.
2. Creación de talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora, al mundo laboral.
3. Realización de campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.
4. Realización de campañas de información dirigidas a la población inmigrante, para acercarla a las costumbres locales, fomentando la integración con la población local.
5. Fomentar el intercambio cultural con la realización de jornadas, comidas, bailes, etc.

### **4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

#### **1. Metodología**

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y análisis procesual.

El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca de la Axarquía.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, al aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulando un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## **2. Consideraciones generales**

Veamos, en primer término, una serie de consideraciones generales específicamente surgidas de la investigación en la Axarquía.

Una primera cuestión estriba en la peculiaridad que ofrece la Axarquía con respecto a otras comarcas estudiadas de Andalucía, principalmente en el gran volumen de nuevos residentes extranjeros europeos, el mayor contingente de nuevos residentes con diferencia. Luego, según los municipios, el segundo lugar lo ocupan otros nuevos residentes con origen en Málaga (o Andalucía) o los extranjeros que se han instalado por motivos laborales (“inmigrantes” extracomunitarios).

Esta circunstancia global significa, ligándolo a la variable socioeconómica, que la inmensa mayoría de nuevos residentes –el 60%, 57% y 70% en los tres municipios analizados– se han instalado aquí por una razón de ocio o disfrute, es decir, son “inmigrantes climáticos” (desde otra conceptualización), situación que se acentúa aún más si tenemos en cuenta que se trata fundamentalmente de jubilados europeos.

Este hecho nos lleva a una segunda cuestión, el de la ausencia de esfuerzo o falta de interés en integrarse por parte de muchos de los nuevos residentes. Varias situaciones concurren para producir tal efecto, fundamentalmente la variable socioeconómica pudiente de la mayoría de nuevos residentes, la búsqueda de tranquilidad ‘en paisajes idílicos’ (intención de aislamiento socioespacial), la procedencia europea de los mismos (con los arquetipos de superioridad tecnológica y cultural), la edad media avanzada (jubilados “con la vida ya hecha”), la ausencia de hijos conviviendo en el núcleo familiar, un acceso fácil a los servicios sanitarios y con apoyo de intérpretes, la segmentación identitaria por nacionalidades (sobre todo alemanes y angloparlantes), disponiendo de recursos propios para generar o mantener la comunidad de origen y poder abstraerse de la necesidad de integración (periódicos en sus lenguas, revistas, bares, tiendas, mercadillos, asociaciones...), y algunas otras de menor calado.

Entre las diferencias más notables entre nuevos residentes y nativos en la Axarquía se encuentran las relativas al idioma, la cultura y las costumbres. Entre las costumbres destaca que los principales choques o conflictos entre ‘inmigrantes climáticos’ y nativos tienen lugar en el

ámbito del campo, por motivo del vallado de parcelas y el corte de servidumbres tradicionales de paso comunitario. Son dos estilos de vida distintos en cuya caracterización intervienen cuestiones como el modo en que se relacionan con el entorno y los usos que hacen de él.

Con respecto a las diferencias de idioma, ha surgido en los talleres un cierto consenso en torno a la necesidad de establecer o construir “puentes” lingüísticos como medio para favorecer la articulación social de los pueblos. No obstante, en el taller de uno de los municipios surgió un debate interesante: el debate estratégico de si la actitud de facilitarles demasiados servicios en sus propios idiomas a los nuevos residentes extranjeros va en favor de la integración o en detrimento de ella, de si estimula el interés por integrarse o anula los esfuerzos personales para hacerlo.

Otra consideración a tener en cuenta es la percepción que tiene buena parte de la población –pero sobre todo los nuevos residentes extranjeros–, de que existe una desigual aplicación de las leyes y normas (en especial de tipo urbanístico) según se trate de nativos o de nuevos residentes, o de que, sencillamente, no se aplican o no existen las leyes. La sensación de que existe una suerte de picaresca generalizada (privada y/o institucional) entre la población nativa y los nuevos residentes más antiguos, llega incluso a contagiar en ocasiones a los nuevos residentes europeos, haciéndose partícipes también de esa picaresca; un apéndice de la ósmosis de costumbres que un informante ha visto entre extranjeros y nativos.



Panorámica de uno de los pueblos de la comarca, situado en la cima de una montaña.



La circunstancia actual de contemplar la comarca como área de oportunidad económico-inmobiliaria conlleva percepciones en gran parte de la población de que se trata de algo así como “la conquista del oeste”, como si la Axarquía fuese un espacio yermo sobre el que desarrollar una colonización europea que conlleva un beneficio económico “generalizado”.

En el “oeste” prima la ley del más fuerte o la picaresca del mayor beneficio posible a costa, muchas veces, de los derechos de los demás. La cuestión para la reflexión en lo que respecta a este estudio infiere en que parece muy difícil que se genere una articulación social o con vínculos de cohesión suficientes entre los miembros de una comunidad cuando prevalece la ley del más fuerte-listo, es decir, cuando no existe consenso o acuerdo sobre la necesidad de un respeto de todos y por todos a unas normas de convivencia.

Una última consideración general atañe a la progresiva división de la comarca de la Axarquía en dos territorios con distintos intereses y planteamientos: la conurbación costera metropolitana costasoleña, por un lado, y la Axarquía Interior por otro. Esto significa que a efectos sociales, económicos e incluso políticos, la franja costera axarquense es cada vez menos axarquense y cada vez más costasoleña, cada vez más similar u homologada a los procesos que tienen lugar en la Costa del Sol Occidental (aunque por el contrario, precisamente para mayor aprovechamiento de la industria turístico-inmobiliaria, se enfatice más el atractivo romántico de una Axarquía idealizada)<sup>2</sup>.



**Imagen de uno de los núcleos costeros**

2. Una queja que hemos encontrado en bastantes nativos versa sobre las consecuencias negativas de la elevación del nivel de vida por la instalación en sus zonas de los nuevos residentes europeos, de mayor poder adquisitivo, lo cual repercute en una inflación de los precios.

La Axarquía Interior no se puede decir que sea ajena a este proceso, pero al menos mantiene activos un mayor número de elementos que se han considerado como constituyentes de la identidad comarcal. Es posible que de seguir con esta dinámica urbanística sólo podamos hablar de espacio rural con un cierto sentido riguroso aplicado a la Axarquía Interior. Incluso los propios nuevos residentes extranjeros en la comarca hacen por desmarcarse unos de otros si se trata, por ejemplo, de “ingleses en la costa” o de “ingleses en el campo”, ya sea en los aspectos relacionales, ya sea en su distinto interés por el territorio y la sociedad en la que han decidido vivir.

En segundo término, aparte de estas consideraciones específicas de la Axarquía, encontramos en esta comarca algunos elementos que son análogos a otras situaciones detectadas en los territorios de Alfanevada y Promovega. Por lo tanto, las cuestiones de más peso en esos territorios granadinos que también se advierten en esta comarca malaqueña son:

- a) En muchos casos el tipo de relaciones que se dan entre antiguos residentes y nuevos van más en relación con variables socioeconómicas y culturales que con el simple hecho de ser forastero. A este tenor es importante colocar esa cualidad relacional en su respectivo contexto.

En la Axarquía en particular la variable socioeconómica va muy en paralelo a la variable del esfuerzo que realiza la persona neorresidente para integrarse y al gran volumen de población asentada de origen europeo, la mayor de los nuevos residentes en la Axarquía con diferencia (sobre todo en la zona costera y en los pueblos seleccionados del interior). La plasmación de la variable socioeconómica en la expresión popular axarquieña distingue, a tal efecto, entre “guiris” (estereotipo del neorresidente extranjero por motivo del ocio), “inmigrantes” (estereotipo del neorresidente extranjero por motivos laborales) y “otros” (como los malagueños, cordobeses y otros andaluces, que pueden ser tanto residentes por motivo de ocio como por causa económica –vivienda más barata aquí que en la capital, ida y vuelta diaria sobre todo en la parte occidental axarquieña–).

- b) También se ha percibido, como en otras comarcas analizadas, que más que problemas notables de integración de nuevos residentes o conflictos entre personas nativas y nuevos residentes lo que parece existir es un conflicto latente, con motivo de la calidad de vida, entre la ciudadanía en general y las consecuencias del caótico modelo urbanístico desarrollado. Un aspecto lateral de esta circunstancia es la constatación en las entrevistas de un cierto sentimiento de engaño por la oferta de los promotores de las nuevas urbanizaciones en cuanto a los compromisos que adquirieron de servicios y calidades.

En la Axarquía esta cuestión ha de ser complementada con el mayor peso específico que supone en toda la comarca el urbanismo diseminado. Al respecto debemos mencionar el conflicto, que es cada vez más patente, a causa del carácter irregular o ilegal de muchas casas construidas en el espacio rural de la comarca. Según lo que hemos visto que denuncian organizaciones ecologistas o de afectados -como SOHA-

- c) Para el objetivo de la articulación social, en los municipios los ciudadanos echan en falta espacios de relación y de participación entre nuevos residentes y nativos, en los cuales se vaya originando de manera natural dicha articulación.
- d) La alta demanda de participación pública y de atención a los ciudadanos es otra cuestión que hemos comprobado en muchas entrevistas y en bastantes tarjetas de los talleres en Promovega, Alfanevada y la Axarquía, aunque en esta comarca con menor énfasis por parte de los nuevos residentes –en su inmensa mayoría extranjeros europeos– que en los territorios granadinos. Parece evidente que la propia ciudadanía demanda un mayor protagonismo en la toma de decisiones sobre cuestiones que les afectan directamente, entre ellas las referentes a medidas a adoptar que favorezcan –o no impidan cuanto menos– la integración y articulación social.

### 3. Conclusiones del análisis social realizado

#### 3.1. dificultades para la integración

De entre las dificultades principales existentes en la Axarquía para conseguir la integración de los nuevos y antiguos residentes, los ciudadanos participantes en los talleres señalaron:

- a) Es necesario distinguir, en primer lugar, el tipo de nuevos residente del que estemos hablando, que depende sobre todo de la variable socioeconómica: distinguir entre quienes han venido a la Axarquía por motivos de ocio o por motivos laborales. Esta circunstancia con respecto a los nuevos residentes condiciona las actitudes de acogida por parte de los antiguos residentes, así como la motivación a integrarse de los primeros.
- b) La integración está siendo dificultada en la Axarquía porque existen situaciones de falta de interés en integrarse (por parte de muchos nuevos residentes) y por actitudes que entorpecen los procesos de integración (por parte de algunos nativos e instituciones). Se dan ciertas actitudes de segregación socioespacial en el sentido de una búsqueda del aislamiento físico, grupal e individual, una intención manifiesta de no relacionarse, lo cual parece generar en ocasiones ciertos recelos entre nativos y nuevos residentes. También se ha puesto de manifiesto la falta de actividades conjuntas de participación entre nuevos y antiguos residentes.
- c) Las diferencias de idioma son otra dificultad común apuntada en ambos talleres, y en especial, el desconocimiento del idioma castellano por parte de gran cantidad de residentes extranjeros.
- d) Las diferencias de cultura, costumbres, religión y formas de vida (incluido el cambio cultural sufrido por la población nativa a causa de la globalización) genera a veces prejuicios y miedos sustentados en estereotipos nacionales y/o clases sociales.
- e) Las consecuencias del modelo de desarrollo urbanístico, principalmente en el estilo de vida local (permeabilidad social del territorio impedida por los vallados y cortes de caminos, y encarecimientos

de terreno y viviendas, por ejemplo) y en la dispersión urbana en diseminados (aislamiento de personas y grupos de nuevos residentes).

- f) Las dificultades que tienen los nuevos residentes (los extranjeros europeos sobre todo) en entender la administración local, la queja por la incoherencia ejecutiva municipal respecto a las leyes y reglas, así como falta de información de las normativas y actividades.

### **3.2. Los factores que favorecen la integración**

Los participantes en los talleres señalaron como grupos de factores principales que están favoreciendo actualmente la integración en la Axarquía los siguientes:

- a) La interrelación social entre nuevos residentes y nativos en diferentes contextos: la vecindad intercultural de las viviendas, los espacios festivos, los colegios, los contextos laborales y el espacio asistencial sanitario, fundamentalmente.
- b) Una segunda cuestión compartida en ambos talleres es la facilitación de la articulación social que está provocando el interés de algunos nuevos residentes en integrarse, sobre todo en lo que respecta a la participación social y política.
- c) En ese interés por integrarse los participantes señalaron como favorecedor el conocimiento de los aspectos históricos, culturales y costumbres de los pueblos de acogida a los nuevos residentes.
- d) El buen clima de la comarca, que posibilita las relaciones sociales en la calle.
- e) Un último aporte que resaltamos (y que se debatió principalmente en uno de los talleres) es la disparidad de criterios en torno a si facilitarles a los extranjeros demasiados servicios en su propio idioma favorece o perjudica su integración con la población nativa. Sí hubo acuerdo en considerar que, en cualquier caso, la riqueza lingüística compartida por todos es un factor que allana la articulación social.

### 3.3. Propuestas de la población

En esta sección se le da cabida a la serie de propuestas que dan respuesta a la cuestión “¿Qué puede hacerse para facilitar la integración?”, que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en los talleres organizados. La agrupación temática de las mismas dio lugar a estos cuatro núcleos de propuestas en común en ambos talleres:

- a) La necesidad de participar juntos nuevos y antiguos residentes en actividades de todo tipo, con el fin de generar una relación social mediante el contacto físico y el mutuo conocimiento entre las diversas personas y comunidades.
- b) Desarrollar actitudes y comportamientos cívicos -tanto por ciudadanos como por administraciones-, que estimulen la articulación social. En particular se resaltó que han de aplicarse por igual para todo tipo de ciudadanos y sin excepciones las leyes y normas.
- c) Ofrecer estímulos y facilidades para salvar las barreras idiomáticas existentes para la integración, a la manera de “puentes” lingüísticos.
- d) La participación activa ciudadana en el diseño de las sociedades locales es otra ocasión para la integración efectiva, sobre todo si los nuevos residentes también son protagonistas de dicha participación.

### 4. Propuestas del equipo técnico GISAP

Queremos en este apartado complementar las propuestas realizadas por la ciudadanía en los talleres y que hemos recogido anteriormente. Estas propuestas complementarias tienen sus raíces fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos. Son, por orden de importancia, las siguientes:

- a) Creación de espacios de encuentro y relación entre nuevos residentes y nativos, en los que se vaya originando de manera natural la articulación social. Tener en cuenta que no favorece dicha articulación

la dispersión de los nuevos núcleos urbanos ni el urbanismo diseminado, al ser prácticamente espacios de relación cerrados y/o distantes y donde la presencia nativa suele normalmente ser escasa (sobre todo en las urbanizaciones).

a.1) Por lo tanto, evitar en los diseños urbanísticos la segregación socioespacial de los nuevos residentes con respecto a los nativos (urbanizaciones aisladas, chalés diseminados desvinculados de su entorno social cercano...).

a.2) Así como prevenir en la medida de lo posible que los nuevos residentes no hagan un uso del espacio urbano local como mera “ciudad dormitorio” (en especial el caso de los malagueños de la capital asentados en los municipios más occidentales de la Axarquía). Tener en cuenta esta circunstancia desfavorable para la articulación social tanto en el diseño urbano de los municipios como en el tipo de oferta de nuevos desarrollos inmobiliarios.

a.3) Vincular el crecimiento urbanístico a núcleos históricos o tradicionales procurando permear espacios de relación social entre nuevos residentes y nativos.

a.4) Fomentar la creación de asociaciones y colectivos plurales o de signo integrador e independiente (o bien incentivar el desarrollo de las ya existentes), con la finalidad de dar facilidades e impulso a la participación comunitaria de nuevos residentes junto a residentes nativos o enraizados.

b) Procurar ser escrupulosos, sobre todo desde las administraciones, en la aplicación universal de las normas y leyes por igual, tanto con respecto a los nativos como a los extranjeros y a otros nuevos residentes. No sólo se trata de aplicar por igual las normas, sino también de que se apliquen y ejecuten de hecho (sobre todo las de tipo urbanístico) para evitar, entre distintos sectores de la población, sensaciones de injusticia estructural o de que la Axarquía es un ‘área de oportunidad económica’ a modo de “territorio sin leyes”.

c) Articular medidas para que las diferencias lingüísticas entre nativos y nuevos residentes no sean un obstáculo a la interrelación social. Al respecto, tener presente que una política de ofrecimiento desme-

surado de servicios a los nuevos residentes extranjeros en sus propios idiomas (intérpretes para todo, habituación a situaciones de traducción permanente, etc.) puede volverse a la contra de un proceso de integración. Procurar, por lo tanto, que tales medidas de puente lingüístico adquieran un carácter de provisionalidad o emergencia en situaciones iniciales de la integración de los nuevos residentes extranjeros, incentivando y estimulando su progresiva capacitación lingüística en el idioma de los nativos.

c.1) Estas medidas debieran ir complementadas con facilidades a la población nativa y otros nuevos residentes para adquirir nociones básicas de las lenguas extranjeras de sus vecinos en la comarca (sobre todo inglés, alemán y árabe).

d) Establecer desde las administraciones mecanismos veraces y estables de participación ciudadana en la toma de decisiones, a varios niveles. Sobre esta cuestión no olvidar que el nivel más importante de relación social y de posibilidades de éxito de la participación es el nivel local, lo cual no debería ser obstáculo para que dicha participación ciudadana se extienda también al nivel de los diseños y ordenamientos comarcal y metropolitano, allá donde se tomen decisiones que afecten a la convivencia de las sociedades locales de la Axarquía. Las estructuras participativas pueden adoptar la forma de resortes ya establecidos (como las Agendas Locales 21, los Planes estratégicos, PGOU participativos, presupuestos participativos, consejos sectoriales, etc.), o bien articular nuevas fórmulas codo a codo administraciones, ciudadanos y poderes fácticos y sociales.





e) Estimular entre los nuevos residentes el interés por integrarse. Se pueden establecer fórmulas administrativas y de otros tipos (como, por ejemplo, el vincular la licencia de 1ª ocupación de una vivienda al empadronamiento), que busquen un compromiso o identificación de los nuevos residentes con la sociedad local de acogida.

f) Medurar las llegadas de nuevos residentes, evitando poner las condiciones para una llegada masiva y repentina a las poblaciones, procurando que se produzca una afluencia paulatina que facilite una integración aceptable no-traumática.

g) Enseñar y explicar a los nuevos residentes la cultura, costumbres y estilos de vida de los nativos andaluces de la Axarquía, y viceversa, algunas características de las culturas de sus vecinos neorresidentes a los nativos, con vistas a tener un conocimiento mutuo que aleje suspicacias.

g.1) Mantener y fomentar la diversidad de elementos sobre los cuales se articulan las identidades locales como un medio ampliamente fundamentado de facilitar la integración de los nuevos residentes, sobre todo a la hora de construir conjuntamente nuevas formas de identidad local que generen comunidad.

g.2) Esta estrategia implicaría también, y especialmente, reactivar los núcleos históricos de los pueblos, con la rehabilitación de casas antiguas que conforman el acervo histórico patrimonial para incorporar también nuevos residentes, así como el comercio del lugar, con lo que se favorece el fortalecimiento de una identidad local compartida.

h) Propiciar que surjan marcadores identitarios comarcales en la Axarquía costera mediante una continuada vinculación social, económica y cultural respetuosa con la Axarquía interior, si es que se pretende mantener la unidad estructural y simbólica del territorio axarquense.

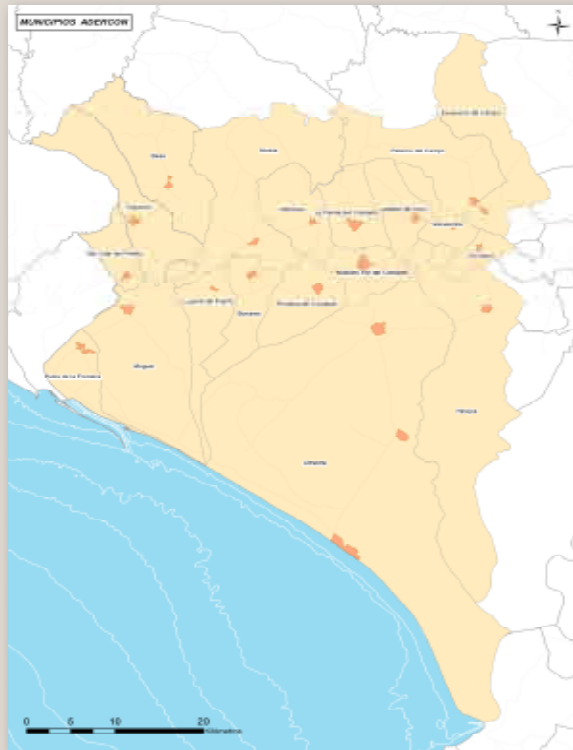
i) Posibilitar la integración de la población ‘inmigrante’ (o extranjera extracomunitaria) mediante una serie de campañas y medidas a diversos niveles:

- Información de derechos y deberes como ciudadanos de tal o cual municipio.
- Información acerca de los derechos de carácter sindical y de las vías corrientes de solucionar conflictos de signo laboral. Poner en contacto, para ello, a estos trabajadores con los trabajadores locales y los asesores pertinentes. Así como formación ocupacional adecuada a las demandas de empleo.
- Articular medidas que faciliten una conexión entre la oferta y la demanda de alquileres en cada municipio. Ayudar, asimismo, a facilitar unas condiciones de residencia dignas a quien lo necesite.
- Campañas de interrelación cultural y/o festiva entre inmigrantes 'laborales' y nativos u otro tipo de nuevos residentes o 'inmigrantes climáticos', donde participen en el diseño de las mismas los propios sectores poblacionales.
- Campañas de salud para las mujeres: atención ginecológica, embarazo, parto y puerperio. Además, campañas de vacunación.
- Cursos gratuitos de capacitación lingüística.
- Cualesquiera otras medidas que surjan como propuestas en los procesos participativos con el acuerdo de todos.



**COMARCA  
DEL  
CONDADO DE HUELVA**

## 1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



La comarca del Condado se asienta al sureste de la provincia de Huelva, limitando al oeste con el área periurbana de Huelva capital, al este con la provincia de Sevilla y el río Guadalquivir, al norte con las tierras del Andévalo y al sur con el océano Atlántico.

Es un territorio de fértiles tierras, representativas de diferentes paisajes, entre los que encontramos campiña, costa, marismas, pinares o serranía.

Integran la comarca 19 municipios (Almonte, Beas, Bollullos Par del Condado, Bonares, Chucena, Escacena del Campo, Hinojos, La Pal-

ma del Condado, Lucena del Puerto, Manzanilla, Moguer, Niebla, Palos de la Frontera, Paterna del Campo, Rociana del Condado, San Juan del Puerto, Trigueros, Villalba del Alcor y Villarrasa), que en conjunto abarcan una superficie de alrededor de 2.756 km<sup>2</sup>, aproximadamente el 28% del total de la provincia. Su ubicación, como lugar estratégico, conforma un puente natural entre Europa y África, con modernas y buenas vías de comunicación.

El Condado posee un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la actividad agrícola. Durante siglos, los cultivos predominantes fueron el trigo, el olivar y la vid, cultivo representativo de una agricultura tradicional. Sin embargo, en los últimos años ha surgido una moderna agricultura que combina técnicas y tecnología de la agricultura intensiva con las buenas condiciones físicas y climatológicas.

Junto a la nueva agricultura, aparece un comercio más competitivo con productos de alta calidad que se sitúa en primera línea de los mercados europeos, gracias a la labor emprendida por las empresas y cooperativas del sector que han sabido apostar por los productos agrícolas punteros.

Respecto al sector secundario, la carencia de un tejido industrial provoca una constante pérdida de valor añadido que revierte necesariamente en la generación de riqueza y empleo en otras zonas. La transformación de la producción agraria, salvo tímidas excepciones en Almonte, se reduce a las labores de manipulación y envasado, y el resto no sobrepasa la consideración de industria básica de carácter semiartesanal y proceso de acabado incompleto.

Junto a la agricultura y al tímido sector secundario, se empieza a desarrollar en la comarca un importante sector terciario. La proliferación de negocios en torno a las actividades hoteleras y de restauración está estrechamente vinculada al desarrollo del turismo. Un turismo que comienza a diversificarse gracias a la riqueza paisajística del entorno y al clima benigno del que se puede disfrutar casi todo el año.

## 2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción

### 1. Tres representaciones de una sola realidad

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada una de las localidades, en este informe se ha optado por analizar exhaustivamente el modelo individual de varios municipios, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto de las localidades. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urbanística de todas y cada una las localidades que conforman la comarca del Condado de Huelva.

Teniendo en cuenta esa aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad presente (catastro), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta y la representación de la realidad propuesta por el Plan General (futura). La comparación entre las tres “fotografías” nos permitirá hacer un análisis con los objetivos de:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño y los procesos de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera de borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado), el urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).

- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.
- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas con edificación y con espacios públicos estructurantes, no edificados.

Partiendo de estas premisas, en dos de los tres municipios analizados encontramos que, sin contar con los instrumentos correspondientes de planeamiento, ha sido clasificada como urbana una gran extensión de suelo, que ni está construida ni se puede vislumbrar cuándo se llegue a colmatar. No obstante, en el municipio en el que no se produce esta situación, hallamos una singularidad, que todo el suelo catastrado está en el núcleo principal, existiendo sin embargo fuera de éste “urbanizaciones” dispersas levantadas hace más de quince años y que no son estudiadas por las normas subsidiarias.

Así, entre la legalidad y la no-legalidad aparecería una situación “para-legal”, de legalidad urbanística incompleta o en transición, que tiene que ser resuelta necesariamente por el PGOU. Por tanto, fácil es advertir que la superficie catastrada como urbana y no construida llegue a ser superior a la futura demanda real de la población.

Por otro lado, en dos de los tres municipios observamos que en la actualidad existe una considerable, cuando no excesiva, oferta de suelo urbano, mientras que en el tercero no es exagerada la oferta. Lo sorprendente es que en la mayoría de los casos, los nuevos PGOU, pese a que parten de una disponibilidad amplia de suelo catastrado urbano sin edificación, vuelven a sobredimensionar el suelo destinado a usos urbanos, es decir, amplían aún más los límites del núcleo urbano. La excepción la encontramos en uno de los municipios, donde si apreciamos las imágenes correspondientes al catastro, la ciudad real y la ciudad propuesta, apreciamos que existe coherencia entre lo que se dice y lo que se propone, de tal forma que no hay una gran diferencia entre las tres superficies.

## 2. La legalidad urbana y el consumo del suelo



Urbanización de reciente construcción en uno de los municipios de la comarca

Asumiendo como referencia de legalidad urbanística el límite urbano determinado por las normas subsidiarias vigentes, también indirectamente estaríamos aceptando como referencia el límite del catastro (suelo catastrado).

A diferencia de las normas subsidiarias, el catastro es estático o al menos tiene un alto grado de estabilidad. Los terrenos se hacen urbanos a través del Plan de Ordenación Urbanística, y éstos generalmente cambian en plazos de varios lustros o se modifican puntualmente siguiendo la tramitación establecida por Ley.

El PGOU, a diferencia del catastro, es un instrumento que debería servir de soporte a todos los posibles cambios y transformaciones de una ciudad. Y para eso sirve finalmente la clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (asignación de usos), junto con la normativa.

Sin embargo, una ciudad no siempre cambia a partir de las dos referencias legales mencionadas. También hay que sumar las actuaciones de diferentes administraciones con competencia en la materia. En este



sentido, es imprescindible una correcta coordinación que evite el despilfarro de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, energía).

La situación se hace más sutil y complicada aún porque el proceso urbanístico está íntimamente ligado al proceso económico. Todas las actividades humanas requieren de un soporte físico para realizarse. Y el proceso económico es muy dinámico y no perdona lentitud, la omisión del control, de la disciplina y de la aplicación de la Ley.

Por otro lado, debemos evitar la generalización, la aplicación de los índices y parámetros de común aceptación, y los criterios ya establecidos en la redacción de los planes de ordenación urbanística. Debemos hacer un esfuerzo por conocer la realidad del municipio “in situ”. Sólo de esta forma podemos garantizar la validez del documento obtenido.

La ciudad es la casa de todos. El PGOU es el plano con el que se construye la casa de todos. Sin embargo, el 90% de la gente que vivirá en esa casa no conoce los planos y si los ha visto, no los entiende y lo que es peor, no tiene a quién acudir para recibir explicaciones a fin de saber en sentido figurado, “cuántas habitaciones tendrá el pueblo y hacia dónde se ampliará”. Mucho menos tienen la posibilidad de opinar para que en el día a día se tome en cuenta sus opiniones.

He aquí otra de las graves insuficiencias de los instrumentos técnicos. Nadie sabe cuál será el tamaño del pueblo, la casa de todos, en la que vivirán sus nietos. El actual proceso de participación ciudadana a través del cual se construye la civilidad, cuando no es anémico, es entendido como un proceso de encuestas encadenadas y unidireccionales. No existe una participación interactiva, mucho menos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Son las razones que explican pero no justifican que al mismo tiempo se construya la ciudad respetando las normas y, por otro lado, haya aparecido en el borde del tejido continuo y compacto y fuera del borde otra ciudad, precisamente opuesta, de legalidad imperfecta. Finalmente, también se puede decir que detrás de todo están las distintas formas de consumir.

En relación a los suelos consumidos, en dos de los municipios analizados está en torno a los 200 m<sup>2</sup> por habitante, cifra que se dobla en el caso de la localidad que cuenta con un núcleo costero.

### 3. La ciudad real

En la ciudad real de los municipios analizados en el Condado de Huelva, la superficie de ocupación del suelo es menor que en la ciudad catastrada, excepto en uno de ellos, en el que la superficie ocupada es exageradamente mayor, ya que existe una gran cantidad de edificaciones dispersas (no catastradas) que incrementan de una manera exagerada el índice de consumo del suelo. En todos los casos, se consume menos suelo en el núcleo histórico consolidado y mucho más en las urbanizaciones contemporáneas de baja densidad.

De cualquier manera, la expansión de los municipios se puede cuantificar de la siguiente forma:

La **expansión 1** corresponde al centro histórico. Comprende el trazado más antiguo, con calles y parcelas regulares y en el caserío se destacan las formas tradicionales de edificar de otras épocas. En el centro histórico, el porcentaje de espacio público no construido (calles, plazas, parques) suele ser menor que en el de las otras zonas de crecimiento.

En la **expansión 2** persisten los trazados tradicionales y los tejidos no han perdido continuidad y “compacidad”, pero la edificación ha incorporado elementos nuevos. Por lo general cuenta con mayor espacio no construido, sin embargo en uno de los municipios estudiados no es así.



Ejemplo de nuevo urbanismo en una localidad del Condado.

La **expansión 3** corresponde a la ciudad moderna, en la que ya existen bloques aislados, precisamente porque aún no está colmatada. Aquí solemos encontrar un porcentaje de suelo no construido mayor a los anteriores.

La **expansión 4** se ubica al borde, y está dispersa por el resto del municipio.

#### 4. La dimensión pública de la Urbs Real

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario o, mejor dicho, que es de todos (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados, son objetos de derecho social.

En general en los pueblos estudiados la dimensión pública es mayor en el núcleo compacto que en las expansiones de borde y de fuera de borde. Este fenómeno se debe a que estas últimas son ilegales, de legalidad imperfecta o están fuera de norma, por lo tanto, sólo tienen dimensión privada.

Sin embargo, dentro del espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón. Ésta sería una constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.

Aprovechando también la observación directa acerca de las características, del estado de conservación y del mantenimiento de los espacios dedicados al coche y al peatón, se puede decir que los coches tienen una situación de privilegio. Se ve que la ciudad o urbanización, en cuanto a calidades, conforme es más actual es también más favorable para el coche que para el peatón.

## 5. El patrimonio cultural, natural, territorial y paisajístico

El patrimonio social, es decir, el que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución de España, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.)

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca, en todos los municipios analizados se constata la existencia de un rico legado cultural, producto de siglos de historia. Este patrimonio es como tal considerado en los distintos instrumentos de ordenación urbana municipales, donde se insta a su correcta conservación y uso.

En cuanto al **patrimonio natural**, es relevante subrayar que el Condado de Huelva es una comarca de una importante riqueza medioambiental, íntimamente vinculada a Doñana, uno de los espacios naturales más valiosos y reconocidos de Europa. De hecho, una de las localidades estudiadas cuenta en su término con una importantes extensión superficial dentro del Espacio Natural de Doñana, así como otras unidades medioambientales de especial relevancia. En otro de los municipios se califica el ámbito marismeño (el de las marismas del río Tinto) como el espacio de mayor singularidad ambiental, y se aconseja su protección. En un tercer municipio, sin embargo, no se menciona la existencia de espacios naturales de singularidad y/o relevancia.

Por último, el **paisaje**, siendo como es un factor de singularidad territorial, no es considerado ni estudiado específicamente por la normativa urbanística de las localidades analizadas.

## 6. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al **consumo de suelo**, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol. Sobre Huelva y dos de las localidades analizadas no existen índices del cambio del uso del suelo. Si los hay sobre la tercera, y son datos que confirman que entre 1956 y 2003 el suelo sellado en el municipio ha aumentado ocho veces, debido a la expansión urbana.

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero y hasta bursátil. En este sentido, en los pueblos analizados comprobamos que, como en tantas otras comarcas, si solamente se toma en cuenta el índice de crecimiento de la población, se construye y edifica mucho más de lo que en teoría se necesita (de hecho, estadísticamente, en ninguna de las localidades estudiadas hay problema de vivienda). Asimismo, hay que tener en cuenta que el consumo de vivienda supone consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el **consumo de energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera). Y sin embargo, el consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo. La ocupación del suelo con bajas densidades de vivienda, es decir, con tipologías de viviendas unifamiliares, obliga a utilizar el vehículo, y con ello, incrementa el consumo de combustible fósil. Pese a ello, se prioriza la ejecución de infraestructuras para el vehículo antes que un sistema público de transportes incentivando aún más la utilización del vehículo privado.

Por último, haremos una breve referencia al **consumo de agua**, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato

que debería hacernos reflexionar. El INE en 2001 recogía que el consumo medio de agua en los hogares andaluces fue de 181 litros/día/habitante, y Huelva estaría a la cabeza del consumo andaluz (por detrás de Sevilla), lo que se correspondería a un consumo muy alto. De acuerdo a las últimas investigaciones que se están realizando, el consumo de agua también tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## 7. La urbs real

### 7.1 La dinámica en la periferia y en el borde

La *Urbs* es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los recursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, o sea, el suelo, sí es tomado como si fuera estático. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o la franja que diferencia en forma clara el suelo urbano del suelo dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal entre los que incluye los suelos "sellados", los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, en casi medio siglo, el suelo sellado en algún municipio de la comarca ha aumentado de forma considerable, y no precisamente por la construcción de carreteras, que según la estadística no es relevante, sino por la expansión urbana, por las edificaciones levantadas en todo el término municipal.

Por último, dejar constancia que un alto porcentaje del suelo de los distintos términos municipales de la comarca se dedica al cultivo de la fresa, el fresón y otras frutas de regadío, en medianas y grandes parcelas que circundan el núcleo urbano.

## 7.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo



Calle situada en el casco antiguo de un pueblo del Condado de Huelva

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tener en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes de 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo, en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión; por eso no requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ahora. No había necesidad y tampoco era posible.

La primera Ley del Suelo de 1956 de España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del Litoral. Por eso se sugería que para los pequeños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas, y si la dinámica urbanística de un pueblo era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el suelo urbanizable.

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y por lo tanto, delimitar un suelo urbanizable, es decir, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano” que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial. Su redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente a partir de ese momento se podrá edificar.

La edificación de la *Urbs* que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un



plazo de finalización. La ciudad, *la Urbs*, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la *Urbs* legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde, y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos, teniendo en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.



En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema económico, otras de la realidad social, de la realidad urbanística, de la administración política, de la ejecución, de la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una “fotografía estática”. De ahí que hayan surgido numerosos “observatorios”, instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.

Aquí radican las explicaciones de las irregularidades y paradojas que se evidencian en los núcleos y cascos antiguos de algunos municipios de la comarca.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento, del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## **8. Conclusiones**

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores del municipio, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y por lo tanto, la calidad de vida. En este contexto, marcamos las siguientes conclusiones:

1. Teniendo en cuenta los datos actuales, en principio no existe en la comarca una manifestación visible de problemas de integración de los nuevos pobladores, pero eso no quiere decir que, según la expansión prevista, no sea necesario prever acciones futuras para facilitar dicha integración y cohesión social.

2. En general existe poca correspondencia entre las previsiones de instrumentos de ordenación urbanística, ya que son mucho más altas que las que se deducen del POT.

3. Lo anterior también se refleja en la escasa correspondencia lógica entre las superficies ocupadas, según la ciudad catastrada, la ciudad real y la ciudad propuesta por los PGOU. Éste es un indicador del desajuste administrativo y de gestión.

4. Según los cálculos realizados, en los últimos años se ha producido un sensible aumento del consumo de suelo por habitante, sin que ello haya supuesto una mayor calidad de vida.

5. En la mayoría de municipios de la comarca, la dinámica de la expansión urbanística tiene diferentes características en el núcleo original, en su borde y fuera de él.

6. Se ha considerado el espacio público urbano compuesto por calles, plazas y otros elementos de similares características. En la ciudad tradicional, los coches han saturado las calles debido a que fueron concebidas para otra función, en la que el peatón tenía una presencia importante. En el ensanche y en la ciudad contemporánea, el coche no ha perdido protagonismo y el peatón no usa las calles como área de encuentro y comunicación debido a la exclusividad de usos que precisamente se opone a lo deseable.



Los coches ocupan un lugar privilegiado en las calles de muchos de los municipios andaluces analizados

7- Las plazas y otros espacios públicos se presentan como fragmentos sueltos, dispersos, ubicados con criterio decorativo o funcional, más que con criterios de confortabilidad. Es uno de los indicadores sobre las características de los espacios públicos, de hecho, deficitarios, y sobre todo, carentes de estructura.

8. No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios

9. Los espacios públicos son parte de la dimensión pública de la ciudad (espacios urbanos, patrimonio cultural, natural, ambiental y territorial o paisaje), que actualmente se manifiesta segmentada, por lo cual se hace indispensable incorporar los, con una visión holística, a un sistema general interactivo que sustituya la visión compartimentada de la ciudad; es decir, incorporar los con criterio actual y dinámico a la gestión cotidiana de la ciudad.

10. De esa dimensión pública forman parte los equipamientos. Tal como se presentan, son espacios acotados que dan respuestas pragmáticas a las demandas básicas, según criterios que no constan en la LOUA y que no están concebidos para enriquecer la dinámica de las relaciones humanas. Su localización también es el resultado de un proceso pragmático. Generalmente se edifica donde hay sitio para la edificación y no donde es más fácil llegar y más agradable estar. Se debe a que los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes; especialmente la ciudad futura a través de Planes Parciales, que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse, de hecho, en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos ( $m^2/habitante$ ) y parámetros cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

11. El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta es sostenible frente a su opuesta, la dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora. Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado. Actualmente el índice es mayor (aumento del consumo de combustible), aumento de la contaminación ("consumo de aire"), encarecimiento del consumo del agua (extensión de las infraestructuras); por lo tanto, es

oportuno establecer criterios, índices o indicadores sobre el consumo por habitante de estos elementos y también de la forma de gestionarlos dentro de un concepto de modelo de ciudad.

12. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico precisamente porque existe un alto superávit en todo el territorio nacional. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y con una tipología determinada.

13. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares y, en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada ya sea para una gran ciudad como Sevilla o un pueblo pequeño de menos de 500 familias. Significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del “locus”. Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, tomando en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

14. El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura de viviendas, la selección de su tipología, y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son, por ejemplo, la composición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos y, según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que el Ayuntamiento incorporara a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

15. La LOUA es una Ley que para el planeamiento proporciona los contenidos de obligado cumplimiento pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio.

16. También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, si el PGOU, no desarrolla estos contenidos, es recomendable que se establezca una estrategia con acciones concretas para desarrollar las energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

17. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia en dicho consumo. Por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten densidades menores a 35 viviendas por hectárea. También para que el abastecimiento y la distribución sean modificados de tal forma que permitan el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

18. El sistema general de vías cuya competencia es del Ministerio de Obras Públicas, sin lugar a dudas está marcando la pauta de la futura expansión urbanística del Área Metropolitana de Huelva y en este caso, también de la comarca, de tal forma que el PGOU debería incluir un apartado suficientemente desarrollado al respecto en el que se estudie todos los impactos (ambiental, urbanístico, territorial, cultural, paisajístico) que ha derivado de la construcción de las autopistas y de otras infraestructuras<sup>1</sup>.

### **3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba**

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio de la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento, nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y orientar su trabajo.

## **1. Diagnóstico general**

La situación encontrada en los municipios analizados es dispar, aunque comparten algunos aspectos que nos sirven para dar una visión global de la situación del crecimiento desde la perspectiva de género en el territorio.

La primera localidad analizada no supone un ejemplo significativo de municipio afectado por la presión urbanística ni por la presencia de nuevos pobladores, salvo en determinadas épocas del año en las que acuden temporeros para trabajar en el campo.

El crecimiento poblacional experimentado en los últimos años es consecuencia del crecimiento vegetativo y del fenómeno de la inmigración propio de municipios donde la actividad agrícola demanda gran cantidad de mano de obra no cualificada.

En este contexto, y según la definición acordada de Nuevos Pobladores, nos encontramos:

- Población procedente de otros municipios cercanos y de la capital, no siendo este fenómeno de incremento poblacional especialmente significativo.
- Población inmigrante procedente de otros países, tales como Polonia, Rumanía y Marruecos, que llegan para trabajar en el campo. En este caso, sí es significativo el aumento de población, aunque no se puedan considerar, literalmente, como nuevos pobladores.

Paradójicamente, es esta segunda circunstancia la que ha motivado la elección de uno de los municipios analizados dentro del estudio de integración de nuevos pobladores en áreas rurales afectadas por la presión urbanística.

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FIUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.

El modelo de ciudad contemplado en las NNSS de 1.993 de una de las localidades estudiadas, aunque conocedor de esta situación, atiende exclusivamente a crecimientos demandados por la población local y la procedente de otros municipios de la provincia, no planteando propuestas concretas que solucionen las demandas de esta otra población inmigrante, principalmente en materia de vivienda.

De esta manera, no existe vivienda social de alquiler, ni centros de acogida públicos, que resuelvan las necesidades de estas personas que vienen a trabajar, lo que motiva que la mayoría de ellas no fije su residencia en el municipio, ya que les resulta imposible acceder a una vivienda. Por ello se alojan en las dependencias que les facilita el empresario, y que se localizan generalmente en el campo en condiciones dudosas de habitabilidad, lo que además dificulta la integración con la población local.

Por otro lado, esta localidad no tiene una oferta de trabajo alternativa al cultivo para aquellos periodos de tiempo en los que no se trabaja en el campo. Esta circunstancia también impide que la población inmigrante se fije.

El trabajo en torno a la actividad agraria es desarrollado tanto por mujeres como por hombres, que vienen con sus familias. Esto implica una mayor demanda de servicios, como guardería, colegio, centro de salud, etc., que se ven saturados en determinadas épocas del año. Ante este hecho, se han puesto en marcha algunas iniciativas para cubrir estas necesidades. Por ejemplo, el centro de salud atiende a esta población en horario de tarde, la guardería tiene servicio de comedor y existe un autobús que recoge a los niños de estas familias que viven en el campo y los lleva al colegio.

Cabe destacar, en las entrevistas realizadas, la buena acogida que reciben los inmigrantes por parte de la población local, pues están habituados a esta situación desde hace más de quince años.

En relación al asociacionismo existente, nos hemos puesto en contacto con la asociación de amas de casa, que cuenta con más de 140 asociadas y que nos ha ofrecido una visión global del panorama en el que se encuentra la mujer en el municipio. En general hay un buen entendi-





Población inmigrante que vive en una de las localidades estudiadas

miento con el Ayuntamiento, que colabora y atiende a las demandas de este grupo, organizando talleres y cursos.

Esta asociación es el medio que tienen las mujeres locales para expresar sus demandas, no siendo así para las mujeres inmigrantes, ya que existen muchos condicionantes que lo dificultan, principalmente el idioma y el aspecto cultural-religioso.

En la segunda localidad estudiada sí podemos hablar de aumento de población importante en los últimos seis años, ya que este municipio forma parte de la denominada área periurbana de la capital. Esta población de nuevos residentes proviene fundamentalmente de la capital y el entorno próximo, por su cercanía y la existencia de buenas infraestructuras de comunicación con la misma, y han llegado hasta aquí buscando una vivienda más asequible, lo que favorece la posible transformación del municipio en ciudad dormitorio.

En el análisis realizado para identificar estos nuevos residentes se ha detectado que los mismos responden en general a dos unidades familiares diferentes: parejas jóvenes que llegan en busca de vivienda más barata y que, generalmente, no participan del municipio, no usando sus servicios (no se censan), por lo que siguen dependiendo de la capital; y familias con niños, en su mayoría pequeños, que sí usan los servicios pues los necesitan, favoreciéndose la integración más en este último caso.

El documento del PGOU, aunque detecta esta realidad, plantea unas previsiones de crecimiento moderadas, que a día de hoy han sido superadas con creces.

Aunque este documento analiza en su Memoria de Información tanto estas previsiones de crecimiento, justificadas numéricamente, como el aumento del número de viviendas, la propuesta que se hace en cuanto a clasificación de suelo es más ambiciosa, no teniendo correspondencia con el incremento poblacional previsto.

Se apuesta por un modelo de ciudad no basado exclusivamente en nuevas clasificaciones de suelo residencial. El PGOU no se hace sólo para construir nuevas viviendas, sino que partiendo de un análisis pormenorizado de la ciudad existente, plantea una ordenación completa que revaloriza el modelo de ciudad compacta, ordenando los vacíos existentes, tratando los bordes y barreras, y proponiendo una ordenación para los nuevos suelos integrada con la trama urbana. Esta propuesta es acorde a los límites físicos que condicionan la manera de crecer.

El modelo que aquí se propone es de ciudad compacta, con crecimientos periféricos al núcleo existente.

No se ha detectado en este municipio un gran número de población inmigrante, en parte por la inexistencia de cultivos intensivos como el de la fresa y el fresón. La actividad económica se basa principalmente en el sector servicios y el sector secundario, donde destaca la industria papelera dentro de las industrias básicas y químicas, apoyada en los nuevos suelos industriales creados, donde predomina la actividad terciaria, que da trabajo a gran parte de la población. Esta oferta de suelo industrial supone un atractivo para los nuevos residentes que eligen la localidad como lugar de residencia.

La población femenina, por el contrario, trabaja mayoritariamente en las cooperativas cercanas de envasado y distribución de la fresa. Para ello utilizan un autobús que les proporciona la propia empresa.

Desde la perspectiva de género, detectamos algunas cuestiones a tener en cuenta:

- Analizados los espacios libres existentes en la trama urbana y los propuestos por el PGOU, se detecta un déficit en los espacios de relación en el núcleo histórico. En una de las localidades desde el Plan se hace especial hincapié en el sistema de espacios libres, con una preocupación por la correcta localización de los mismos.
- Asimismo se denota un gran esfuerzo por parte del equipo redactor por poner en valor el que será el principal espacio libre del municipio, creando para su ordenación y zonificación una figura específica de Plan Especial de mejora de espacio público.
- En cuanto a equipamientos, se ha detectado la falta de guardería y centro de día municipal, suponiendo que los nuevos crecimientos incorporarán éstos y otros tipos de crecimientos, que se harán necesarios con el previsible aumento de población.
- Por otro lado, el equipamiento deportivo plantea el problema de la falta de conexión con el núcleo urbano, al no poder accederse a dichas instalaciones a pie o en bici en condiciones de seguridad.
- La localización de los primeros nuevos crecimientos desarrollados, no atienden a su correcta integración con la trama existente.
- Respecto a las tipologías utilizadas en estas zonas, la vivienda plurifamiliar en ordenación abierta supone una alternativa a la predominante vivienda unifamiliar adosada.
- También se ha detectado la presencia de una excesiva monofuncionalidad en los nuevos barrios, lo que genera una dependencia de otras zonas de la ciudad donde se localiza la mayor parte de la actividad comercial y administrativa.
- Falta de actividad en estos barrios que provoca una ausencia de personas usuarias del espacio público, mermando así las relaciones sociales entre estos nuevos pobladores. Es habitual encontrar las calles vacías, acentuándose además la sensación de inseguridad.



Las calles de los nuevos trazados viarios, que forman parte de los primeros crecimientos del núcleo de una de las localidades analizadas

- Por otro lado, existe una propuesta acertada de habilitación de un área de estacionamiento de autobús que sirva de sitio de espera para los usuarios, actualmente inexistente.
- Una característica singular a mencionar es la existencia de diferentes asociaciones de vecinos organizadas por barrios y dotadas, por voluntad municipal, de una sede para su correcto funcionamiento. Se trata de un buen medio que canaliza las demandas ciudadanas, con la problemática específica de cada uno de los barrios. Se ha constatado que el Ayuntamiento tiene una buena predisposición para atenderlas.

## 2. Propuestas

### A. Planeamiento y participación / formación e información

1. La redacción de un documento de planeamiento general ofrece la oportunidad a la ciudadanía de canalizar, mediante los procesos de participación pública, la opinión sobre su ciudad respecto a:

- **La Ciudad existente**, definiendo tanto su problemática como aquellas cosas que funcionan bien.
- **La Ciudad futura**: modelo de crecimiento, ciudad deseada.

Es recomendable que por parte de los poderes públicos se pongan en marcha las medidas necesarias para este fin, mediante la creación de talleres participativos para los que resulta fundamental asegurar la presencia de mujeres y hombres que normalmente no participan en este tipo de actividad (sobre todo población joven trabajadora, como usuaria de la ciudad futura), buscando y facilitando su presencia.

2. Sensibilizar y formar a los responsables políticos y técnicos en la creación de ciudad en cuestiones de **igualdad**.

Aunque el modelo de ciudad planteado por el Plan no contempla crecimientos extensivos, se realizan las siguientes recomendaciones para la ciudad que se proyecta:

1. Acometer operaciones de **reequipamiento** en zonas de ciudad con carencias.
2. Utilizar diferentes densidades y tipologías de edificación, fomentando la mezcla de usos con el residencial, evitando zonas monofuncionales en los nuevos crecimientos.
3. Compatibilizar el uso comercial en planta baja de las tipologías residenciales recogidas en el Plan, priorizando el espacio público de la calle.
4. Promover la investigación sobre nuevas tipologías de vivienda que incorporen las nuevas unidades familiares.

### C. Espacios libres

Respecto a los espacios libres, se recomienda:

1. Diseñar parques y jardines siguiendo criterios de accesibilidad, seguridad, estética, soleamiento, etc.
2. Diseñar zonas verdes y plazas amables al ciudadano, evitando las plazas duras. Utilizar en el diseño elementos vegetales y de agua.



3. Incorporar zonas de estancias para que los distintos grupos generacionales tengan cabida (niños, jóvenes, tercera edad, padres-madres, etc.), asegurando el uso de estos espacios.
4. Recuperar los espacios libres de los núcleos urbanos utilizados como aparcamientos, rediseñándolos para poderlos utilizar como lugares de encuentro y de juego para niños y niñas.
5. Garantizar la calidad, seguridad y mantenimiento de estos espacios libres y zonas de juego.
6. Entendiendo la calle como uno de los principales elementos de la red de espacios públicos, se consideran adecuadas las actuaciones que traten de ampliar sus usos. Su utilización como zona de estancia es un ejemplo fácilmente ejecutable en aquellas calles del centro histórico de sección amplia.

7. Se considera imprescindible la reordenación de los viarios estructurantes del núcleo urbano, sobre los que se han apoyado los nuevos crecimientos, dotándolos de un carácter más urbano y disfrutables por el ciudadano de a pie. Esto podrá realizarse cuando se pongan en carga los nuevos viarios estructurantes que el Plan propone, los cuales permitirán la descarga del tráfico rodado que actualmente soportan.

#### **D. Equipamientos**

Analizados los equipamientos existentes y propuestos, recomendamos las siguientes medidas:

1. Realizar encuestas entre la población para conocer cuáles son los equipamientos demandados por los habitantes, y cuál sería su mejor localización, detectando si éstos responden a sus necesidades en cuanto a escala/tamaño, accesibilidad, precio, cantidad, calidad y horario de funcionamiento. Por ejemplo, se propone ampliar el horario del centro de salud, permitiendo su funcionamiento en horario de tarde, para favorecer el acceso a la población trabajadora.
2. Exigir dotación de aparcamiento público para poder acceder a los equipamientos, por ejemplo, colegios, centros de salud, biblioteca, teatro, etc.
3. Dotar al municipio de más equipamiento social (guarderías, centros de día, centros cívicos, etc.), para fomentar las relaciones sociales y la ocupación del tiempo libre (**tiempo de calidad**) de las personas mayores, permitiendo una descarga considerable de trabajo a los encargados del cuidado de personas dependientes, y mejorar su calidad de vida, facilitando la **conciliación de la vida laboral y familiar**.

#### **E. Accesibilidad**

1. Redactar **“Planes de Accesibilidad”** en el espacio público y edificios públicos para detectar sus carencias en materia de accesibilidad, proponiendo soluciones concretas para resolverlas, entre ellas la peatonalización de calles con sección insuficiente, la ampliación y ejecución de acerados, etc.

2. Diseñar secciones tipo de calles accesibles en las que, el ancho eficaz para el paso peatonal no sea inferior a 1.20 metros, evitando los problemas de ocupación del ámbito peatonal con la colocación del mobiliario urbano, arquetas, arbolado, etc. Para conseguir que esto se cumpla se podrían redactar Ordenanzas municipales específicas para este fin.
3. Definir soluciones tipo que resuelvan la ejecución de los vados para el acceso de vehículos a cocheras privadas, sin invadir el espacio destinado al peatón, reguladas mediante una ordenanza específica.

## **F. Seguridad**

Para los nuevos desarrollos, recomendamos las siguientes medidas generales:

1. Diseñar los espacios públicos, parques y jardines, evitando los ángulos no visibles para que “se pueda ver y ser visto”.



2. Diseñar farolas de fácil mantenimiento y antivandálicas para evitar el deterioro de las mismas.
3. Velar por el mantenimiento de los lugares públicos, ya que el buen estado de conservación previene el vandalismo. Se debe



hacer especial hincapié en los espacios de juego y sociabilidad.

4. Inclusión de medidas que fomenten la presencia de diferentes actividades en el espacio público y a diferentes horarios, en las redes peatonales, para aumentar la sensación de seguridad. La afluencia de gente reduce el riesgo de agresión.

#### **D. Movilidad y transporte público**

Dada la existencia de numerosos desplazamientos a la capital y otros municipios cercanos, se proponen las siguientes medidas:

1. Estudiar las necesidades de desplazamiento de la población, analizando los tiempos empleados, origen y destino, número de desplazamientos diarios, medio de transporte empleado, etc.
2. Reconsiderar las rutas del transporte público en función de las necesidades de transporte no pendulares y con horarios extemporáneos, garantizando el servicio los días no laborables.
3. Fomentar el uso de otras infraestructuras como alternativa a la viaria, para resolver la comunicación intermunicipal.
4. Diseñar calles que integren, junto a la vía rodada, el carril bici, como medida alternativa para desplazarse en la ciudad.
5. Diseñar calles con elementos que persuadan la ocupación por parte del vehículo del espacio reservado al peatón.

#### **E. Patrimonio-Ciudad Histórica**

En general, la trama histórica de una de las localidades objeto se encuentra en buen estado de conservación. El propio Plan General ya incorpora medidas concretas para mejorar su imagen urbana, así como la redacción de un “Catálogo” para aquellas edificaciones y espacios públicos de interés, así como la propuesta de recuperación de edificios con valores arquitectónicos para la ciudad, como es el caso de la intervención prevista para la antigua estación de ferrocarril.

La Iglesia es un edificio con un alto valor arquitectónico para la ciudad



## F. Integración social

Las medidas que se proponen en materia de integración están encaminadas al perfil del nuevo residente, identificado en el informe como poblador que llega de Huelva y municipios cercanos. Esta circunstancia no dificulta la integración con la población local, tal y como se ha detectado. Consideramos de interés:

1. Mantener la dinámica de asociacionismo independiente existente hoy día como el medio idóneo para la detección de problemas de ciudad y para ser la voz de las propuestas de cada colectivo, en especial de las mujeres, como expertas en el conocimiento de los problemas de su municipio y conocedoras de las necesidades de todos los miembros de la unidad familiar (niños, abuelos, compañeros y ellas mismas). Este asociacionismo permite en la actualidad que parte de las demandas de estos colectivos sean atendidas por la administración local.
2. Adoptar medidas concretas de integración, como puede ser la creación de talleres municipales que persigan la cohesión social, incentivando el intercambio de experiencias.

3. Crear talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora, al mundo laboral.
4. Realizar campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.

#### **4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

##### **1. Metodología**

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y análisis procesual.

El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita

a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca del Condado de Huelva.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, al aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulado un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## **2. Consideraciones generales**

El territorio que corresponde al Condado de Huelva presenta una clara diferenciación en términos generales entre la zona relacionada con Doñana, la que corresponde a la comarca del Condado, y la que por su características geográficas, socioeconómicas y poblacionales está inserta en la que podríamos denominar zona de influencia de Huelva capital.

Si atendemos de manera particular a la población de nuevos residentes existente en los municipios estudiados, se aprecia una marcada diferencia entre varias zonas del territorio.

Por un lado tenemos los municipios del Condado occidental, en los que se observa un número relativamente importante de población de nuevos residentes constituida por inmigrantes socioeconómicos procedentes del norte de África, países subsaharianos y de la Europa del este (rumanos, polacos, ucranianos...). Son de llegada reciente en la mayoría de los casos, muchos en situación irregular desde el punto de vista legal. Esta circunstancia hace más difícil su diferenciación del elevado núme-

ro de personas que acuden a la zona como trabajadores temporeros durante las campañas de recogida de la fresa y otros cultivos intensivos, que constituyen la base económica de estos municipios.

De otra parte se encuentran la área de influencia de la capital, con numerosa población de nuevos residentes, también relativamente reciente

en su mayor parte, que responde al modelo metropolitano. Integrada principalmente por personas trabajadoras, de edad joven o mediana, de nivel socioeconómico medio-bajo, que ha salido de Huelva en busca de viviendas más asequibles pero que en su gran mayoría desarrolla buena parte de su actividad en la ciudad, en la que también mantiene la mayoría de sus vínculos y relaciones personales.



Las plazas son lugares de encuentro e interrelación de la población local

### **3. Conclusiones del análisis social realizado**

#### **3.1. Dificultades para la integración**

De entre las dificultades principales existentes en el territorio del Condado para conseguir la integración de los nuevos y antiguos vecinos, los ciudadanos participantes en los talleres realizados y los entrevistados señalaron en común las siguientes:

- a) Una primera serie de tarjetas en la que se agrupan varios aspectos relativos a los temores entre ambas partes (nativos y nuevos residentes) ante el fenómeno social que se está produciendo, de mezclas de tantas y tan distintas culturas.
- b) La siguiente serie de tarjetas hace referencia a la dificultad en el idioma.
- c) Otras tarjetas agrupan el temor a la pérdida de identidad y espacio por parte de los residentes locales.

- d) El trabajo, como eje fundamental de los nuevos residentes, queda recogido en otra serie de tarjetas.
- e) Otras tarjetas que surgen pero sin repetirse, y a modo de opinión personal, es que no existe ninguna dificultad para la integración, ni racismo, a pesar de la existencia de asentamientos ilegales todo el año.

Los factores específicos que diferencia a una de las localidades con respecto al resto están relacionados con la mejora de los “servicios e infraestructuras” y no tanto con la mejora del empleo para los inmigrantes.

### **3.2. Los factores que facilitan la integración**

Los ciudadanos participantes en los talleres y los entrevistados de los tres municipios analizados señalaron en común los siguientes:

- a) La mezcla y el interés por la nueva cultura (en ambos sentidos). Esta idea se contradice con lo acordado en la anterior pregunta sobre problemas para la integración que resaltaba la mezcla de cultura como algo que no favorecía la integración.
- b) Cuando se conoce la cultura y forma de vida de las personas es mucho más fácil la integración y el respeto por el otro, “facilitándose de esta forma el acercamiento y la convivencia”.
- c) Los espacios que favorecen la integración (asociaciones, foros, etc.).
- d) El factor tiempo y la mejora económica facilitarían la integración.

Se valora positivamente la aportación realizada por la población procedente de una de las localidades, en concreto, la incorporación de los nuevos residentes en las actividades organizadas por el Ayuntamiento y la creación de asociaciones en las barriadas donde se han asentado los nuevos residentes urbanos.

### 3.3. Propuestas de la población



Uno de los foros ciudadanos organizados en la comarca por el equipo de la Universidad Pablo de Olavide

En esta sección se da cabida a las respuestas que surgen de la cuestión “¿Qué puede hacerse para facilitar la integración?”, y que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en el taller realizado. La agrupación temática de las mismas dio lugar a estos cuatro núcleos de propuestas:

- a) Una declaración de buenas intenciones es lo que nos planteamos en la primera agrupación de tarjetas: “Ser solidarios”, “Abrir la mente”, etc.
- b) La más voluminosa agrupación de tarjetas resalta la necesidad de crear espacios comunes que faciliten la convivencia, y en definitiva, la integración de los nuevos residentes.
- c) Otras de las propuestas reflejadas hacían referencia al ámbito educativo y se proponía la realización de actividades en colegios y entre el colectivo estudiantil para facilitar la integración.
- d) El último grupo de tarjetas situaba como propuestas para la integración la utilización de recursos ya existentes para facilitar información, entre otras cosas.

#### 4. Propuestas del Equipo Técnico GISAP

Desde el equipo técnico queremos complementar las propuestas realizadas por la ciudadanía en el taller, y que han quedado recogidas en el apartado anterior. Estas propuestas complementarias tienen sus raíces fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos.

Hay que tener en cuenta que las diferentes características y circunstancias de los colectivos de nuevos residentes en cada una de las localidades hacen que los problemas y necesidades que les afectan, así como las propuestas tendentes a su solución o satisfacción, tengan que ser necesariamente muy distintas.

En el caso de los municipios occidentales del Condado, las situaciones generadas por la llegada de los nuevos residentes (producida en su mayoría en un periodo reciente, de menos de cinco años en muchos casos), tiene relación principalmente con las dificultades de comunicación. Esto se ve acentuado por la fuerte identidad local de los naturales de estos pueblos. Además, la existencia de un importante flujo estacional de temporeros, una parte de ellos en situación precaria, incrementa la sensación de “invasión” entre algunos sectores de la población autóctona.

Las dificultades que una parte de esta población de nuevos residentes tiene a la hora de acceder a un trabajo estable y no en condiciones de precariedad aparece como el principal motivo de preocupación de cara a su integración, especialmente en un momento de recesión económica como el que se empieza a producir. En este marco de recesión la tendencia a focalizar sobre ellos las tensiones generadas por la falta de empleo en los sectores que han sido preferidos por la población local en los años precedentes, y su reorientación hacia el empleo agrario-ocupado mayoritariamente por esta nueva población, puede dar lugar al desarrollo de actitudes y comportamientos xenófobos y racistas.

Ante ello, la propuesta fundamental, siendo conscientes de las dificultades que entraña llevarla a efecto, no puede ser otra que la de favorecer la regularización y dignificación de las condiciones laborales



de esta población de nuevos residentes, así como la diversificación económica que permita su incorporación de manera estable y la oferta de empleos alternativos, tanto para ellos como para los trabajadores autóctonos.

Estas acciones deberían llevarse a cabo no sólo por las administraciones, desde la estatal, a la autonómica y la local, sino que también es crucial que se implique a la población local, particularmente a los sectores con mayor capacidad para ello, como empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, etc.

Junto a lo anterior, es imprescindible incrementar las acciones para facilitar la comunicación entre la población local autóctona y los nuevos residentes, así como entre estos últimos. El conocimiento del idioma es fundamental, pero tan importante como ello es fomentar los lugares y momentos de encuentro e intercambio cultural, a fin de superar tópicos y estereotipos, evitando que se conviertan en prejuicios y previendo situaciones que puedan exacerbarlos. Esta tarea, igualmente, no sólo corresponde a las administraciones, sino que debe implicar al conjunto de entidades, organizaciones y asociaciones locales y a toda la ciudadanía en general.

En lo que se refiere a la población de nuevos residentes de las localidades limítrofes a la capital, se trata fundamentalmente de mejorar las condiciones y los servicios de manera que se facilite su desplazamiento, no sólo hacia la capital sino también de vuelta al municipio, y con ello, favorecer que pasen en éste una parte mayor de su tiempo, evitando la utilización del vehículo privado.

Ello debería ir unido a una mejora de la oferta comercial y de servicios, que evite la necesidad de ir a la ciudad y favorezca la intensificación de la relación con el pueblo, fomentando su compromiso con éste a través del empadronamiento, incentivando su participación en las actividades, celebraciones, fiestas, actos culturales, procesos participativos, etc., cuidando especialmente la comunicación física de las nuevas urbanizaciones y barriadas con el casco urbano de la población, favoreciendo para ello la oferta de viviendas en el casco antes que la construcción de nuevas urbanizaciones en el extrarradio del pueblo.





**COMARCA  
DEL  
CORREDOR DE LA PLATA**

## 1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



La Comarca del Corredor de la Plata se localiza en la zona noroccidental de la provincia de Sevilla, constituyendo parte de una amplia zona protegida de Sierra Morena. Limita con dos parques naturales de gran importancia, por el noreste con el Parque Natural Sierra Norte, en la provincia de Sevilla, y por el noroeste con el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, en la provincia de Huelva; conformando un pasillo natural entre las provincias de Sevilla y Huelva y la comunidad Extremeña.

Su territorio ocupa una superficie de 113.700 Ha. y engloba una población de 21.043 habitantes, formada actualmente por los municipios de Aznalcóllar, Castilblanco de los Arroyos, El Castillo de las Guardas, El Garrobo, Gerena, El Madroño y el Ronquillo.

La dehesa es el paisaje más representativo de la comarca, con un tipo de organización donde se integran los aprovechamientos agrícolas, ganaderos y forestales, destacando su utilización como hábitat del toro de lidia, muy abundante en la zona. El corcho, la leña, las tierras labradas, la apicultura o las plantas aromáticas etc. son algunos recursos complementarios existentes en la comarca.

Aunque hoy día se esté potenciando el sector secundario (a través de la industria agroalimentaria), y el terciario (a través del turismo), la importancia del sector primario se manifiesta en que el 44% de la población activa está vinculada a él.

Merece especial mención el auge que en los últimos años está experimentando en la zona el turismo, para cuya consolidación se está haciendo necesaria la mejora de sus infraestructuras y equipamientos y la preservación y puesta en valor de sus características ambientales y culturales, como soporte de esta actividad. Esta oferta se centra en el turismo de proximidad, un turismo de alta calidad ligado con los numerosos cortijos y haciendas existentes, y el turismo de actividades deportivas y de aventura. También se está realizando una labor relevante de transformación de las infraestructuras existentes ligadas a la minería (tan importantes históricamente en la comarca y la mayoría de ellas actualmente en desuso) para un aprovechamiento turístico.

Los municipios mayores de la comarca han experimentado un aumento de población significativo en los últimos años, en contraposición al descenso que sufren los más pequeños. Esto se debe al desarrollo urbanístico de los nuevos crecimientos propuestos en cada municipio. Existe una tendencia creciente de la población cercana a Sevilla a ubicarse en esta comarca, favorecida por la mejora de las infraestructuras de comunicación, huyendo de los crecimientos indiscriminados que se están produciendo en los municipios más cercanos a la capital y buscando una vivienda más económica.

Se están construyendo nuevas viviendas tanto en zonas ligadas al núcleo urbano como en urbanizaciones ligadas a suelo no urbanizable de primera y segunda residencia. Aparecen, por tanto, nuevos residentes cuyo único vínculo con el municipio es el de la vivienda donde habitan, pero que van a demandar de éste determinados servicios y dotaciones para los que, en algunos casos, no está preparado ni el propio municipio ni sus habitantes.

**2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción**

**1. Tres representaciones de una sola realidad**

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada uno de las localidades, en este informe hemos optado por analizar exhaustivamente el modelo individual de varias de ellas, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urbanística de todos y cada uno de los municipios que conforman la comarca del Corredor de la Plata.

Teniendo en cuenta la aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad, como es el catastro (pasado), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta (presente) y la representación de la realidad propuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística-PGOU (futura). La comparación entre estas tres “realidades” nos permitirá hacer un análisis con los siguientes objetivos:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad, legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño, el proceso de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera del borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado), el suelo urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el suelo ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).
- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.

- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas con edificación y con espacios públicos estructurantes, no edificados

En los dos municipios analizados en la comarca del Corredor de la Plata actualmente existe una excesiva oferta de suelo urbano catastrado, debido a la abultada clasificación que hicieron las normas subsidiarias aprobadas hace años o a la ocupación incontrolada, de legalidad incompleta.

## **2. La legalidad urbana y el consumo del suelo**

Asumiendo como referencia de legalidad urbanística el límite urbano determinado por las normas subsidiarias vigentes, también indirectamente estaríamos aceptando como referencia el límite del catastro (suelo catastrado).

A diferencia de las normas subsidiarias, el catastro es estático o al menos tiene un alto grado de inmovilidad. Los terrenos se hacen urbanos a través del Plan de Ordenación Urbanística, y éstos generalmente cambian en plazos de varios lustros o se modifican puntualmente siguiendo la tramitación establecida por Ley.

El PGOU, a diferencia del catastro, es un instrumento que debería servir de soporte a todos los posibles cambios y transformaciones de una ciudad. Y para eso sirve finalmente la clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (asignación de usos), junto con la normativa.

Sin embargo, una ciudad no siempre cambia a partir de las dos referencias legales mencionadas. También hay que sumar las actuaciones de diferentes administraciones con competencia en la materia. En este sentido, es imprescindible una correcta coordinación que evite el despilfarro de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, energía).

La situación se hace más sutil y complicada aún porque el proceso urbanístico está íntimamente ligado al proceso económico. Todas las actividades humanas requieren de un soporte físico para realizarse. Y el proceso económico es muy dinámico y no perdona lentitud, la omisión del control, de la disciplina y de la aplicación de la Ley.

Por otro lado, debemos evitar la generalización, la aplicación de los índices y parámetros de común aceptación, y los criterios ya establecidos en la redacción de los planes de ordenación urbanística. Debemos hacer un esfuerzo por conocer la realidad del municipio “in situ”. Sólo de esta forma podemos garantizar la validez del documento obtenido.



**Urbanización en construcción en la comarca del Corredor de la Plata**

La ciudad es la casa de todos y el PGOU es el plano con el que se construye. Sin embargo, el 90% de la gente que vivirá en esa casa no conoce los planos y si los ha visto, no los entiende o no tiene a quién acudir para recibir explicaciones a fin de saber en sentido figurado “cuántas habitaciones tendrá la casa y hacia dónde se ampliará”. Mucho menos tienen la posibilidad de opinar para que en el día a día se tome en cuenta sus opiniones.

He aquí otra de las graves insuficiencias de los instrumentos técnicos. Nadie sabe cuál será el tamaño del pueblo, la casa de todos, en el



que vivirán sus nietos. El actual proceso de participación ciudadana, a través del cual se construye la civilidad, cuando no es anémico es entendido como un proceso de encuestas encadenadas y unidireccionales. No existe una participación interactiva, mucho menos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Son las razones que explican pero no justifican que al mismo tiempo se construya la ciudad respetando las normas, y por otro lado, haya aparecido en el borde del tejido continuo y compacto y fuera del borde, otra ciudad precisamente opuesta, de legalidad imperfecta. Finalmente, también se puede decir que detrás de todo están las distintas formas de consumir.

En las dos localidades analizadas en la comarca del Corredor de la Plata, la expansión del núcleo principal resulta llamativa por sus características. Se respeta el modelo de ciudad continua y compacta aunque porosa, siendo, sin embargo, sostenible. No ocurre lo mismo en el resto de los núcleos poblacionales surgidos en los municipios.

No obstante, en ambos casos existe una diferencia de un millón de metros cuadrados ocupados de suelo urbano que no están catastrados, lo que nos permite anticipar que existe suelo suficiente para satisfacer la demanda de crecimiento de la población.

### **3. La dimensión pública de la Urbs Real**

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario, que es de todos (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados, son objeto de derecho social.

En general, en los dos pueblos estudiados la dimensión pública es mayor en el núcleo compacto que en las expansiones de borde y de fuera de borde, tal como puede comprobarse en la siguiente tabla. Este fenómeno se debe a que estas últimas son ilegales, de legalidad imperfecta o están fuera de norma, por lo tanto, sólo tienen dimensión privada.



CIUDAD REAL			
	mts. totales	% construido	% no construido
Urbano compacto			
Expansión 1	53.101,64	80,94	19,05
Expansión 2	187,116,66	80,09	19,90
Expansión 3	337.500,27	51,06	48,93
Expansión 4	611.071,89	77,35	22,64
TOTAL	1.188.790,46	70,48	29,51

Fuente: Informes elaborados por FIUS

En los núcleos urbanos, dentro del espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón. Ésta sería una constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.

Aprovechando también la observación directa acerca de las características, del estado de conservación y del mantenimiento de los espacios dedicados al coche y al peatón se puede afirmar que, sin lugar a dudas, los coches tienen una situación de privilegio. Se ve que la ciudad o urbanización, en cuanto a calidades, conforme es más actual, es más favorable para el coche que para el peatón.

#### 4. El patrimonio cultural, natural, territorial y paisajístico

El patrimonio social, el que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución Española, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.).

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca del Corredor de la Plata, en los municipios analizados se constata la existencia de un rico legado cultural, producto de siglos de historia. El patrimonio cultural es además un recurso económico que en la era de la globalización adquiere singular importancia porque pone en evidencia las particularidades del desarrollo en las diferentes partes del territorio. Sin embargo, el criterio de protección, carente de iniciativas acerca de su utilización, es un vacío que es necesario llenar.



Iglesia Parroquial, un edificio primitivamente mudéjar que fue reformado en los siglos XVI-XVII

En cuanto al **patrimonio natural**, es relevante subrayar que la comarca del Corredor de la Plata se localiza en la zona noroccidental de la provincia de Sevilla, constituyendo parte de una amplia zona protegida de Sierra Morena, limitando con dos Parques Naturales de importancia, el de la Sierra Norte de Sevilla y el de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, en Huelva.

Por último, el **paisaje**, siendo como es un factor de singularidad territorial, sólo es considerado como tal por la normativa urbanística de una de las localidades que han sido analizadas.

## 5. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al **consumo de suelo**, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol.

La información extraída de los informes de los dos municipios analizados desprende que el índice de consumo de suelo por habitante de la ciudad con tejidos compactos y continuos son bajos, y en los nuevos crecimientos (urbanizaciones) es alto, debido a la baja densidad de vivienda y de población.

Evolución del consumo de suelo en urbano de los municipios analizados	
AÑO	m <sup>2</sup> /habitante
1981	167,39
1991	194,13
2001	186,92
2006	393,93
2009 (previsto)	328,32

Fuente: Informes elaborados por FIUS

Del análisis de la evolución del consumo de suelo en los últimos años se deduce un crecimiento paulatino del “suelo sellado”, lo que es irrecuperable ya que a través de la urbanización el paisaje natural deviene en paisaje artificial y el suelo se esteriliza.

Entre uno de los objetivos principales de la Ciudad Sostenible está precisamente conseguir un índice de consumo adecuado; que en un extremo no sea similar al de Nueva York (altísima densidad), y en el otro, al de Los Ángeles (densidad menor a 30 habitantes/hectárea), porque ninguno de los dos proporciona una buena calidad de vida.

Actualmente, para que una ciudad sea sostenible se está tomando una densidad referencial entre 40 y 50 viviendas por hectárea (100 habitantes/hectárea). Para los núcleos urbanos medios y pequeños no existe una densidad referencial estudiada y confirmada pero debe aproximarse a la primera.

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero e incluso bursátil, de tal forma que si solamente se toma en cuenta el índice de crecimiento de la población (natural y de inmigración), se construye y se prevé edificar mucho más de lo que en teoría se necesitaría bajo el supuesto de una distribución equitativa de las viviendas construida. Asimismo, hay que tener en cuenta que el consumo de vivienda supone también consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el **consumo de energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera). El consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo, sin embargo en la mayoría de instrumentos de ordenación urbanística no es considerado.

La ocupación del suelo con bajas densidades de vivienda, es decir, con tipologías de viviendas unifamiliares, obliga a utilizar el vehículo, y con ello, incrementa el consumo de combustible fósil. Pese a ello, se prioriza la ejecución de infraestructuras para el vehículo antes que un sistema público de transportes, incentivando aún más la utilización del vehículo privado.

Por último, haremos una breve referencia al **consumo de agua**, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato que debería hacernos reflexionar. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2001 recoge que el consumo medio de agua en los hogares andaluces fue de 181 litros/día/habitante, y Sevilla estaría a la cabeza del consumo andaluz, lo que se correspondería a un consumo muy elevado. De acuerdo a las últimas investigaciones que se están realizando, el consumo de agua también tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## 6. La urbs real

### 6.1 La dinámica en la periferia y en el borde

La Urbs es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los recursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, el suelo, sí es tomado como tal. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o la franja que diferencia de forma clara el suelo urbano del dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal entre los que incluye los suelos "sellados", es decir los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, en casi medio siglo, el suelo sellado en la provincia de Sevilla se ha triplicado (datos que posiblemente son extrapolables a la comarca), y no precisamente por la construcción de carreteras, que según la estadística no es relevante, sino por la expansión urbana.

Un alto porcentaje del suelo de los distintos términos municipales de la comarca se dedica principalmente al cultivo del olivar, el maíz y el trigo o son de dehesa. En el borde del núcleo urbano los usos se diversifican y se fraccionan, expresando el dinamismo del borde frente a la relativa estabilidad de la periferia próxima y lejana. El tamaño de las parcelas, por otra parte, facilita el cambio de uso diferente al agrícola, es decir, del uso rústico al urbano.

## **6.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo**



**Calle característica de la ciudad tradicional, continua y compacta**

La dinámica de los núcleos urbanos principales de los municipios analizados en la comarca del Corredor de la Plata se diferencian radicalmente de los otros núcleos que son nuevos. Éstos han funcionado como válvula de escape para que la especulación inmobiliaria no presionara tanto sobre el centro. De hecho, en los planos de la ciudad real se pueden apreciar distintas etapas de expansión, continuas y en un caso compacta, así como algunos fragmentos fuera de borde. De cualquier forma, en ambos casos encontramos un alto déficit de espacios verdes.

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tomar en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño

y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes del año 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión, y por ello no se requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ocurre en la actualidad. No había necesidad y tampoco era posible.

La primera Ley del Suelo de 1956 de España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del Litoral. Por ello, se sugería que para los pequeños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas, y si la dinámica urbanística de un pueblo era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el suelo urbanizable

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y por lo tanto, delimitar un suelo urbanizable, es decir, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano” que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial, cuya redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente a partir de ese momento se podrá edificar.



La edificación de la Urbs que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un plazo de finalización. La ciudad, la Urbs, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la Urbs legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos, tomando en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.

En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema económico, otras de la realidad social, de la realidad urbanística, de la administración política, de la ejecución, de la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una “fotografía estática”. De ahí que hayan surgido los numerosos “observatorios”, instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el Planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.

Aquí radican las explicaciones de las irregularidades y paradojas que se evidencian en los núcleos y cascos antiguos de los municipios de la comarca. En el interior existen amplias superficies no edificadas mientras fuera del borde se da una fuerte presión urbanística cuando no la existencia de parcelaciones y edificaciones fuera de norma.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento, del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de Planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## 7. Conclusiones

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores de los municipios, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y por lo tanto, la calidad de vida. En este contexto, indicamos las siguientes conclusiones:

1. En los municipios analizados se han afincado inmigrantes procedentes de Rumanía y Armenia, indicador de la tendencia demográfica (social) digno de tenerse en cuenta para diseñar estrategias y acciones de integración.

2. Teniendo en cuenta los datos, en principio no existe una manifestación visible de problemas de integración de los nuevos pobladores, lo que no quiere decir que sea innecesario prever acciones futuras para facilitar dicha integración y cohesión social.

3. En general existe escasa correspondencia entre la realidad catastral, la real y la prevista por el PGOU, lo que es un indicador del serio desajuste administrativo existente.

4. Según los cálculos que hemos realizado, a partir de la aparición de las nuevas urbanizaciones se produce un sensible aumento del consumo de suelo por habitante, sin que ello haya supuesto una mejor calidad de vida o una mejor proporción entre lo público y lo privado. La ciudad real tiene una baja densidad, aunque en este caso resulta aceptable porque la expansión se ha dado en forma continua y compacta.

5.- El espacio público urbano es el compuesto por calles, plazas y otros elementos de similares características. En la ciudad tradicional los coches han saturado las calles, que fueron concebidas para otra función, en la que el peatón tenía una presencia importante. En las urbanizaciones el coche tiene el absoluto protagonismo porque el peatón no usa las calles como área de encuentro y de comunicación, debido a la exclusividad de usos (residencial), que precisamente se opone a lo deseable (la diversidad de usos, la complejidad).



Las calles son parte de los espacios públicos de la ciudad

6. Los espacios públicos son parte de la dimensión pública de la ciudad (espacios urbanos, patrimonio cultural, natural, ambiental y territorial o paisajístico), que actualmente se manifiestan segmentados, por lo que se hace indispensable incorporarlos, con una visión holística, a un sistema general interactivo que sustituya a la visión compartimentada de la ciudad. Las plazas y otros espacios públicos se presentan como fragmentos sueltos sometidos a criterios pragmáticos, decorativos o funcionales, más que a criterios de confortabilidad, por lo cual es indispensable que sean gestionados como un sistema que permita controlar las funciones, usos y actividades.

7. No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge

como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios.

8. De la dimensión pública forman parte los equipamientos. Tal como se presentan, según hemos estudiado, son espacios acotados que dan respuestas pragmáticas a las demandas básicas según estándares que no están en la LOUA y que no están concebidos para enriquecer la dinámica de las relaciones humanas. Su localización también es el resultado de un proceso pragmático. Se han edificado donde había sitio, no donde convenía. Y se debe a que los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes, especialmente la ciudad futura, a través de Planes Parciales que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos y cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El Municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

9. El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico, está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta (2C) es sostenible frente a su opuesta (dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora -4D-). Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado.

10. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico precisamente porque existe un alto superávit en todo el territorio nacional. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y con una tipología determinada.

11. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado, y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares, y en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada, ya sea para una gran ciudad como Sevilla o un pueblo pequeño de me-

nos de quinientas familias. Significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del “locus”. Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, tomando en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

12. El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura de viviendas, la selección de su tipología y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son por ejemplo, la composición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos y, según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que el Ayuntamiento incorporara a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

13. La LOUA es una Ley que proporciona los contenidos de obligado cumplimiento pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio.

14. También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, en cuanto a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, si el PGOU no desarrolla estos contenidos, es recomendable que se establezca una estrategia con acciones concretas para desarrollar las energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

15. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia en dicho consumo; por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten densidades de vivienda menores a treinta y cinco por hectárea. También para que el abastecimiento y la distribución sean modificados, de tal forma que premien el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

16. El Proyecto de la circunvalación S-40 del Ministerio de Obras Públicas marcará definitivamente la futura expansión urbanística del Área metropolitana de Sevilla. Dicha carretera y el nuevo ingreso desde La Rinconada, acortarán las distancias y facilitarán los intercambios de los municipios con los demás núcleos urbanos que se encuentran más cerca de Sevilla. Será conveniente que los nuevos PGOU hagan un estudio detallado de movilidad y de accesibilidad en los respectivos términos municipales<sup>1</sup>.

### **3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba**

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio de la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables, que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y ayuden en su trabajo.

#### **1. Diagnóstico general**

En los municipios estudiados en la comarca del Corredor de la Plata comprobamos que el número de viviendas ejecutadas en comparación con las edificadas con anterioridad supone un crecimiento muy acelerado para un periodo muy corto de tiempo. Esto plantea una serie de problemas en los municipios, tales como:

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FIUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.

- Para los ciudadanos de un pueblo de tradición rural ligado al territorio, donde los ritmos de la capital se diluyen, la presencia masiva de estos nuevos pobladores supondrá una alteración en su forma de vida cotidiana y de las relaciones sociales.
- Para los nuevos pobladores los procesos sociales de relación se complejizan, resultando más inmediata la integración de ellos entre sí que con la población autóctona. Esto conlleva una dilatación en el tiempo, hasta conseguir la plena integración en la vida del municipio. Para conseguirlo, el Ayuntamiento desempeña un papel fundamental, pues es el organismo que debe canalizar todas las iniciativas tendentes a la consecución de este objetivo.
- Se da una situación generalizada en el desarrollo de los nuevos crecimientos, de manera que siempre se ejecutan antes las viviendas que los equipamientos asociados a las mismas. Esto genera una situación transitoria en la que la nueva población debe hacer uso de los servicios existentes, provocando en mayor o menor medida, una saturación de los mismos, en función del número de viviendas que se pongan en carga simultáneamente. Esta situación puede ser motivo de conflicto entre la población residente y los nuevos pobladores, y para que no ocurra es muy importante la previsión que sobre este fenómeno tenga el Ayuntamiento, principalmente en cuanto a los servicios básicos (educativos y sanitarios-asistenciales).

Analizado algunos de los modelos de ciudad propuestos y la forma en que se están materializando, comprobamos que los municipios corren el peligro de convertirse en lo que comúnmente conocemos como “ciudad dormitorio” de Sevilla. A ello contribuye la tipología empleada en las nuevas urbanizaciones, que generan una trama urbana meramente residencial y carente de otra actividad, que difícilmente se integra con la ciudad existente.

Este panorama nos hace ver que, aunque en algunos municipios los nuevos sectores planteados se localicen en continuidad con la trama existente, colmatando los vacíos urbanos y configurando los bordes, es fundamental el control y revisión municipal de todo el proceso urbanístico, buscando en todo momento la consecución de un “producto de cali-

dad”, donde la función social del urbanismo esté asegurada por encima de los meros intereses privados.

En cuanto a otras cuestiones concretas analizadas en el trabajo, cabe destacar que una de las localidades estudiadas, en relación a otros municipios, cuenta con un buen número de dotaciones, en general bien localizadas y en buen estado de conservación, cubriendo las demandas ciudadanas.

En relación a los espacios libres, se ha detectado una preocupación municipal por la regeneración de los existentes y la creación de nuevos espacios que respondan a las necesidades de los ciudadanos, sirviendo de soporte al desarrollo de actividades lúdicas y deportivas al aire libre, paseo, juegos de niños, zonas de estancia, etc.



Zona de juego para los niños en una plaza municipal

Es importante incidir sobre la relevancia que adquiere el sistema de equipamientos y espacios libres, no sólo en la articulación de la trama urbana, sino como base de las relaciones sociales, favoreciendo a su vez la integración de los nuevos pobladores, que en muy poco tiempo, van a formar parte de la vida del pueblo.



## 2. Propuestas

### A. Planeamiento y participación / formación e información

En los casos en los que el Plan General de Ordenación Urbanística del municipio se encuentre en redacción, se considera conveniente ofrecer la posibilidad a la ciudadanía para que puedan manifestar su opinión respecto a:

- **Ciudad existente**, definiendo tanto su problemática como aquellas cosas que funcionan bien, haciendo hincapié en aspectos relacionados con la accesibilidad, la circulación viaria y peatonal, el estado de conservación de las calles y la iluminación y seguridad en las mismas.
- **Ciudad futura**: modelo de crecimiento, ciudad deseada.

Es interesante ofrecer esta información al equipo redactor del nuevo PGOU, para que se incorpore en la fase de Información y Diagnóstico, con objeto de realizar propuestas a los problemas detectados. Estos estudios se podrían apoyar en la experiencia de la población, en particular de la femenina, como expertas en el uso de la ciudad.

Para fomentar la participación de los colectivos menos representados, sobre todo población joven trabajadora, como usuaria de la ciudad futura, y las mujeres, se podrían organizar talleres de información y formación para la comprensión del documento de planeamiento, incluyendo servicios de apoyo, tales como guardería, y realizándolos en horarios flexibles y/o en días no laborables. Se buscaría así eliminar los obstáculos de tiempo que impide normalmente a estas personas participar en este tipo de actividad.

Por último, es importante sensibilizar y formar a los responsables políticos y técnicos en la creación de ciudad, en cuestiones de **igualdad**.

### B. Modelo de ciudad sostenible

A la vista de los nuevos crecimientos que se están desarrollando, se hace necesario plantear determinadas acciones encaminadas a:

*Ciudad existente:*

1. Priorizar operaciones de regeneración de la trama urbana existente, en igualdad de importancia a los nuevos crecimientos, puesto que se ha detectado una pérdida de valor del casco antiguo y un despoblamiento de sus habitantes. Se hace necesario crear nuevas tipologías en el casco que atraigan a sectores de población que no responden a la unidad familiar estándar (personas jóvenes, mayores, familias monoparentales, etc.) con el fin de revitalizar la trama urbana originaria, protegiéndola de los problemas que acarrea su abandono.

*Ciudad futura:*

La materialización de la ciudad futura la constituyen un gran número de viviendas que se están construyendo en la actualidad, para una población aún por llegar, mayoritariamente provenientes de Sevilla.

Ante esta situación y este modo de crecer, por definición insostenible, sólo cabe hacer propuestas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los nuevos residentes en estas nuevas urbanizaciones en proceso de consolidación.

1. En esta nueva tipología de edificación planteada se debería fomentar la mezcla de usos con el residencial, evitando que se convierta en una zona monofuncional, compatibilizando, por ejemplo, el uso de vivienda con el uso comercial en planta baja.
2. Al igual que en la ciudad consolidada, es necesario en los crecimientos futuros promover la investigación sobre nuevas tipologías de vivienda que incorporen las nuevas unidades familiares, fomentando la creación de tipologías residenciales sociales que incorporen servicios comunes (lavandería, guardería, salas de reunión, acceso a Internet, etc.) para familias monoparentales, estudiantes, personas mayores, etc. Estas nuevas tipologías deben reducir el consumo de suelo en los nuevos crecimientos.

## **C. Escenario urbano**

### *C1. Espacios libres*

Frente a la carencia detectada de espacios libres en la trama histórica, se propone la búsqueda de suelo capaz de acoger la localización de un espacio libre que supla las necesidades de los habitantes de esta zona, o en su defecto, la posibilidad de tratar alguna de sus calles principales para ser usada como espacio de relación, acondicionándolo para tal fin con arbolado, mobiliario urbano, etc.

El diseño de los mismos debe responder a criterios de accesibilidad, seguridad, estética, soleamiento, etc., configurándose como espacios amables al ciudadano, evitando las plazas duras. Para ello es importante la incorporación en el diseño de elementos vegetales y de agua, así como de zonas de estancias para que los distintos grupos generacionales tengan cabida (niños, jóvenes, tercera edad, padres-madres, etc.), asegurando el uso de estos espacios.

### *C2. Equipamientos*



**Centro Escolar**

Para evitar la posible saturación de los servicios y equipamientos, se propone arbitrar por parte de la Administración Pública mecanismos de previsión de los equipamientos que van a ser demandados por la

nueva población. Es necesario gestionar la construcción de estos nuevos equipamientos o la ampliación de los existentes con anterioridad a la ocupación de las viviendas.

Así mismo, para las nuevas urbanizaciones se podría fomentar la inclusión de equipamientos en las tramas residenciales, que den servicio a la nueva población, como guarderías, centros de día, etc., diseñando junto a los mismos espacios libres de apoyo, para garantizar su uso, y facilitando así la relación de la ciudadanía y la conciliación de la vida laboral y familiar.

Sería interesante además realizar encuestas entre la población para conocer cuáles son los equipamientos demandados por los habitantes y cuál sería su mejor localización, detectando si éstos responden a sus necesidades en cuanto a escala/tamaño, accesibilidad, precio, cantidad y calidad.

Dado el problema detectado de falta de aparcamiento, sobre todo en la trama histórica, se debería exigir dotación de aparcamiento público junto a los equipamientos (colegios, centros de salud, biblioteca, teatro, etc.).

### *C3. Accesibilidad*

En este sentido, se proponen las recomendaciones siguientes:

1. Remodelar las calles con excesiva pendiente para incorporar elementos de ayuda, a personas mayores y/o con movilidad reducida, tales como barandillas, escaleras cómodas, plataformas de descanso, etc.
2. Para evitar problemas de invasión del vehículo en el ámbito peatonal, se propone la colocación de elementos disuasorios que delimiten los distintos ámbitos: elementos de mobiliario urbano (bolardos, bancos, etc.) o arbolado.
3. Recomendar secciones de calle en las que el ancho eficaz para el paso peatonal no sea nunca inferior a 1.20 metros, y quede libre de obstáculos.

4. Definir soluciones tipo que resuelvan la ejecución de los vados para el acceso de vehículos a cocheras privadas, sin invadir el espacio destinado al peatón.
5. Redactar Ordenanzas Municipales de urbanización que definan las secciones de calle adecuadas, y regulen la disposición del mobiliario urbano, contenedores, farolas, etc., para que no supongan un obstáculo en el itinerario peatonal.

#### *C4. Seguridad*

Aunque no se han detectado problemas significativos de inseguridad en las calles y espacios públicos, con carácter general se hacen las siguientes recomendaciones:

1. Realizar estudios de iluminación de las calles y espacios públicos, detectando los puntos mal iluminados.
2. Diseñar farolas de fácil mantenimiento y antivandálicas para evitar el deterioro de las mismas.
3. Velar por el mantenimiento de los lugares públicos, ya que el buen estado de conservación previene el vandalismo. Se debe hacer especial hincapié en los espacios de juego y sociabilidad.
4. Inclusión de medidas que fomenten la presencia de diferentes actividades en el espacio público y a diferentes horarios, en las redes peatonales, para aumentar la sensación de seguridad. La afluencia de gente reduce el riesgo de agresión.
5. Evitar calles con excesiva longitud, derivadas de la creación de grandes manzanas residenciales (manzana cerrada), intentando fragmentarlas con calles perpendiculares a las mismas. Así se evita la sensación de inseguridad que crea el recorrido peatonal por estas calles.

#### **D. Movilidad y transporte público**

Se ha detectado la realización de un variado número de desplazamientos a distintos pueblos de la comarca para la resolución de temas

administrativos. Por lo que se propone estudiar las necesidades concretas de dichos desplazamientos de la población, analizando los tiempos empleados, origen y destino, número de desplazamientos diarios, medio de transporte empleado, asegurando así el acceso a los mismos con transporte público, así como a los lugares de trabajo, centros de salud, colegios, etc., favoreciendo de esta manera principalmente a las mujeres, al carecer muchas de ellas de vehículo propio.

Habría que reconsiderar las rutas del transporte público en función de las necesidades de transporte no pendulares (en la actualidad todos los desplazamientos tienen transbordo obligado en Sevilla), y con horarios extemporáneos, garantizando el servicio los días no laborables.

Ante los problemas de aparcamiento, se proponen dos medidas concretas:

- Diseñar calles con elementos que persuadan la ocupación por parte del vehículo del espacio reservado al peatón.
- Habilitar zonas específicas para aparcamiento.

## **F. Integración social**

Como el fenómeno de la inmigración no es significativo, las propuestas de integración social se encaminan principalmente hacia los nuevos residentes que en breve van a ocupar las nuevas urbanizaciones, por lo que se considera conveniente:

1. Creación de talleres municipales que persigan la cohesión social a través del conocimiento de las tradiciones y costumbres locales, incentivando el intercambio de experiencias. Creación de talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora, al mundo laboral.
2. Realización de campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.
3. Realización de campañas de información dirigidas a la población inmigrante, para acercarla a las costumbres locales, fomentando la integración con la población local.

Con carácter general, se debería fomentar el asociacionismo independiente con intereses compartidos, como el medio idóneo tanto para la integración como para la detección de problemas de ciudad, y para ser la voz de las propuestas de cada colectivo. En especial, las asociaciones de mujeres, como expertas en el conocimiento de los problemas de su municipio y conocedoras de las necesidades de todos los miembros de la unidad familiar (niños, abuelos, compañeros y ellas mismas).

#### **4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

##### **1. Metodología**

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y análisis procesual.

El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso

de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca del Corredor de la Plata.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, al aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulando un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## **2. Consideraciones generales**

Las tres poblaciones analizadas han ofrecido una gran diversidad de situaciones. Y la conclusión común es que tanto la posibilidad de crecer como no, debido a la movilidad de las personas de la ciudad o de otras poblaciones del área metropolitana, es un tema relevante para el futuro de dichas poblaciones, aunque las motivaciones sean distintas.

En una de ellas, la construcción de urbanizaciones para personas de la ciudad es la única vía posible que "les dejan" para poner freno a la despoblación de su territorio.

En la segunda, se llega a utilizar a los nuevos residentes como arma arrojadiza, pero no se asume la problemática concreta de las urbanizaciones que existen desde hace más de 30 años (no hay apenas construcción de nuevas viviendas).



En el último pueblo existe el mismo conflicto, pero como las viviendas están aún en construcción los nuevos residentes todavía no se encuentran y no existe convivencia, integración o cohesión que analizar.

Estas situaciones previas creemos que hacen ineludible mantener a la vez una visión específica, desde cada municipio, y desde el punto de vista comarcal, comprendiendo la importancia de la influencia que ejerce el área metropolitana de Sevilla en el futuro de cada población.

A partir del trabajo realizado nos parece interesante subrayar los siguientes aspectos:

- La reflexión conjunta de personas de distintos municipios consigue que el nivel de comprensión sea mayor. Cuando no es así se tienden a reiterar los conflictos particulares y previos de cada población como única causa de las transformaciones a las que se ven sometidos.
- La preocupación general no es por la llegada de nuevas personas sino por el ritmo o aceleración con el que se hace esta incorporación.
- Las situaciones de enfrentamiento entre la propia población nativa lleva a una parálisis general en la que no se hace una reflexión concreta y específica de los problemas y, poco a poco, tanto los “nuevos pobladores” como la población autóctona buscan soluciones prácticas de forma individual, creando nuevos grupos de presión o aceptando como inevitables las situaciones a las que son sometidos por la presión urbanística. Asimismo, hay quien ve en los nuevos residentes un elemento que puede rebajar las tensiones existentes entre los nativos propiciando una “transición” que supere la actual polarización política.
- No crear un falso conflicto entre nuevos residentes y población autóctona, ya que se mezcla con otro conflicto que sí es evidente, la diferencia de intereses entre los nuevos residentes y quienes hacen un uso temporal de las viviendas (vacaciones, fines de semanas, etc.).

- El deseo manifestado es crear una nueva identidad común entre la población nativa y los nuevos residentes, que no suponga la pérdida de las aportaciones de cada modelo, rural y urbano, pero que se construya en pie de igualdad entre todos.
- La relevancia del fracaso escolar existente está relacionado con la gran movilidad del profesorado y, por tanto, con la falta de contextualización de la enseñanza en el territorio.
- La necesidad de que las distintas administraciones comiencen a plantearse cómo se organizan atendiendo a criterios territoriales no sólo gerenciales o específicos desde cada ámbito. El caos que se origina no es previo sino a posteriori de las distintas fragmentaciones que cada organismo fabrica según su único interés, llegando a producir lo contrario de lo que se pretende.

### **3. Conclusiones del análisis social realizado**

Aunque en algunos de los municipios que conforman la comarca del Corredor de la Plata el fenómeno de la integración de los nuevos residentes ha resultado de un proceso lento, que se ha extendido a lo largo de la última década; con carácter general, no podemos decir que se trate de un fenómeno con entidad real. Aunque esto no quiere decir que dentro de un año o dos sí se pueda observar la incidencia de los nuevos pobladores.

#### **3.1. Dificultades para la integración**

De entre las dificultades principales existentes en el Corredor de la Plata para conseguir la integración de los nuevos y antiguos residentes, los ciudadanos participantes en los talleres señalaron en común las siguientes:

- a) Los temores que, aun siendo injustificados, se tienen incluso antes de la llegada de los nuevos vecinos: “desconfianza”, “pérdida de la identidad”, “invasión”, etc.
- b) La existencia de dos modelos de vida, rural y urbano, que entran en conflicto: “Contaminar al pueblo de ‘patologías urbanas’” que coincide con la “quiebra de la convivencia tradicional”.

c) La carencia de infraestructuras, referida a la problemática del transporte, no sólo con la ciudad sino desde el núcleo principal a las urbanizaciones. Sobre todo, esta falta de infraestructuras afecta más gravemente a las mujeres de las urbanizaciones.

Y, de manera particular, en las urbanizaciones no legalizadas en las que la falta de agua y suministro eléctrico dificulta el asentamiento definitivo de sus residentes.

- d) La falta de equipamientos, especialmente de salud y educación.
- e) Las dificultades específicas de los inmigrantes: idioma, falta de vivienda, fracaso escolar y falta de trabajo.
- f) La existencia de dos niveles de integración: los residentes y los que van los fines de semana.
- g) El ritmo acelerado de crecimiento rompe el ritmo de crecimiento natural.
- h) El “caos administrativo” que provocan las distintas administraciones (Junta de Andalucía, Diputación, Confederación Hidrográfica, Servicio Andaluz de Empleo, Sanidad, Educación, etc.), que determinan subdivisiones territoriales distintas, funciones que no están claras a quién corresponden o informes contradictorios entre ellas.
- i) Las mujeres en las urbanizaciones sufren de forma más acentuada el aislamiento por la carencia de transporte al núcleo-cabecera del municipio y a la ciudad.

### **3.2 Los factores que facilitan la convivencia**

Los participantes en los talleres señalaron como grupos de factores principales que están facilitando actualmente la convivencia en el Corredor de la Plata los siguientes:

- a) La existencia de una valoración positiva de lo “rural” como forma de vida, tanto por los nativos como por los nuevos residentes.

Esta forma de vida la definen como “otra relación con el tiempo, valoración del sentimiento de pueblo o idiosincrasia, relaciones sociales más personalizadas, clima y hábitat más sano, etc.”.



Edificio del siglo XIX, convertido ahora en Casa Consistorial

- b) La existencia de espacios de sociabilidad, ya sean institucionales o informales.
- c) La relevancia de las fiestas del pueblo, que son consideradas como un claro elemento integrador.
- d) La existencia de actividades de tipo lúdico, deportivo y cultural.

### **3.3 Propuestas de la población**

En esta sección se le da cabida a la serie de “Propuestas concretas para conseguir la integración” que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en los talleres. Existen dos agrupaciones temáticas que son comunes a los dos talleres:

- a) Realizar una planificación participativa para saber qué comunidad se desea, concretando quiénes han de participar, qué temas se han de tratar (por ejemplo, “la planificación democrática del urbanismo”, qué actividades pueden servir para su implementación, qué espacios son los más adecuados usar, etc.).
- b) La demanda de un ritmo lento en el modelo de crecimiento que pueda ser asumido por el pueblo.

Además de estas propuestas se aportan otras con un carácter más específico pero que también consideramos interesantes:

- Desarrollo de los equipamientos y mejor aprovechamiento de los existentes (centros de servicios sociales, centro de mujeres, centros de educación, etc.).



Teatro Municipal

- Fomento de nuevas asociaciones como lugares de encuentro.
- El uso de las fiestas y actividades culturales como herramienta para la cohesión tanto a nivel de pueblo y de barrio como de urbanización.
- Creación de una “Ventanilla única” administrativa.
- Facilitar el transporte entre las urbanizaciones y el núcleo del pueblo.
- Mejorar los medios de comunicación e información (entre el Ayuntamiento y los vecinos de las urbanizaciones).
- Ayudas a los dependientes (cuidadores que se quedan aislados en las urbanizaciones).

- Mejorar la educación cívica e higiénica especialmente en las urbanizaciones. Esta propuesta muestra los diferentes intereses entre los nuevos residentes asentados en las urbanizaciones y en buena relación con el pueblo, y los de segunda residencia o de carácter temporal, debido a su actitud de desapego.

#### 4. Propuestas del equipo técnico GISAP

Desde el equipo técnico queremos en este apartado complementar las propuestas realizadas por la ciudadanía en el taller y que hemos recogido en el epígrafe anterior. Estas propuestas complementarias tienen sus raíces fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico más amplio que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos. Son las siguientes:

a) La potenciación de las asociaciones (no tienen por qué ser exclusivamente de nuevos residentes) a través de la facilitación de locales.

b) Reutilización de salones de reunión de servicios públicos (como el centro de información de la mujer, centros escolares, el hogar del pensionista, casa de la cultura, teatro, etc.) a los que puedan dar uso las asociaciones, utilizando las horas que no interfieran la actividad normal de esas entidades.

c) Adecuar las entradas de los colegios y guarderías como espacios informales dotándolos de elementos que faciliten su uso como espacios que permiten de forma natural y voluntaria una red de contactos, de información, en la que se entremezclan los vecinos nuevos residentes y la población local.

d) Utilizar las fiestas del pueblo y las veladas de los barrios como una forma de propiciar la multiplicidad de relaciones tanto entre los nuevos residentes entre sí como con la población tradicional.

- Como por ejemplo, propiciar que los nuevos residentes de las urbanizaciones tengan casetas en las ferias.

- Facilitar la autoorganización de veladas por las propias asociaciones de las nuevas barriadas.

e) Promover desde los Ayuntamientos la coordinación de asociaciones, entidades y centros educativos para aprovechar las capacidades de personas recién llegadas o nativas.

f) Propiciar actividades que permitan a las mujeres aisladas por diversas circunstancias interactuar y tener un protagonismo en la vida social del municipio.

g) Incorporar al empresariado local en la búsqueda de posibles alternativas para la inserción laboral de los nuevos residentes y de la población local, aprovechando sus capacidades.

h) Visualizar al nuevo residente como vecino en contra de la posible confusión con los turistas o veraneantes.

i) Favorecer el empadronamiento como forma de comprometer al nuevo residente con la sociedad local a través de medidas concretas que les permitan algún incentivo (pases gratis para la piscina municipal de sus hijos, vales para descuentos en las tiendas, etc.), en definitiva, medidas que permitan que sean reconocidos como nuevos vecinos que quieren incorporarse a la vida del pueblo.

j) Realizar un diagnóstico sobre la incidencia de la inestabilidad de los profesores en los índices de fracaso escolar, a fin de establecer las medidas correctoras necesarias.

k) Búsqueda de una coordinación de las distintas administraciones, especialmente en los ámbitos de salud, educación y transporte, estableciendo un mismo marco territorial e introduciendo la participación de los ciudadanos.





A scenic view of a park or garden. A dirt path leads through a landscape with tall, mature pine trees on the left and a landscaped area with rocks and plants in the center. The sky is blue with light clouds. The text "COMARCA DE LA GRAN VEGA" is overlaid in yellow at the bottom.

**COMARCA  
DE LA GRAN VEGA**

## 1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



La Gran Vega de Sevilla se localiza al nordeste de la capital, siguiendo el cauce del río Guadalquivir en la provincia de Sevilla hasta la provincia de Córdoba. Con una superficie de 1.274 km<sup>2</sup>, acoge una extensa y rica tierra de cultivos hortofrutícolas y frutales.

Los trece municipios que la constituyen se encuentran situados en el eje de ciudades medias que unen Sevilla y Córdoba, siguiendo el Valle del Guadalquivir y el trazado de la carretera A-431. La comarca, en la que habitan 136.367 personas, integra las localidades de Alcalá del Río, Cantillana, Lora del Río, Alcolea del Río, Guillena, Peñarroya, Brenes, La Algaba, Tocina, Burguillos, La Rinconada, Villanueva del Río y Minas y Villaverde del Río.

Territorio eminentemente agrícola, predomina el regadío sobre el secano, dominando los cultivos herbáceos y representando los frutales el 52% del total de la producción de la provincia de Sevilla. Estos datos reflejan que la comarca sigue dependiendo económicamente de la agricultura, con una economía que no acumula riqueza sino simplemente subsistencia y con unos niveles de renta muy por debajo de la renta nacional (sólo el 60% de ésta). Y por tanto, con un desarrollo que debe basarse en la diversificación de la estructura económica.

La mayor parte de las empresas de la comarca pertenecen al sector comercio, seguido de la hostelería, las industrias manufactureras y la construcción. La tasa de desempleo es notablemente superior a la nacional: 44,32% en mujeres frente a un 21,07% en hombres. Un 44,41% de la población de la comarca está en edad activa, y de este porcentaje sólo el 39,99% son mujeres, cifra muy inferior a la de los hombres, que alcanza el 60,01%, reflejo de la situación de desigualdad en temas de empleo y género que se registra en la zona, debido, entre otros factores, a la dificultad de conciliación de vida laboral y familiar en los hogares, la baja cualificación de la mayoría de las mujeres y la falta de consideración del colectivo de mujeres como sector con unas características laborales diferenciadas.

## **2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción**

### **1. Tres representaciones de una sola realidad**

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada una de las localidades, en este informe hemos optado por analizar exhaustivamente el modelo individual de varias de ellas, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urbanística de todos y cada uno de los municipios que conforman la comarca de la Gran Vega de Sevilla.

Teniendo en cuenta la aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad, como es el catastro (pasado), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta (presente) y la representación de la realidad propuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística-PGOU (futura). La comparación entre estas tres “realidades” nos permitirá hacer un análisis con los siguientes objetivos:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño y los procesos de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera del borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado), el urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).
- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.
- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas con edificación y con espacios públicos estructurantes, no edificados.

Partiendo de estas premisas, en algunos municipios encontramos que sin contar con los instrumentos correspondientes de planeamiento, ha sido clasificada como urbana una gran extensión de suelo, que ni está construida ni se puede vislumbrar cuándo se llegue a colmatar.

Así las cosas, entre la legalidad y la no-legalidad aparecería una situación “para-legal”, de legalidad urbanística incompleta o en transición, que tiene que ser resuelta necesariamente por el PGOU. Por tanto, fácil es advertir que la superficie catastrada como urbana y no construida llegue a ser superior a la futura demanda real de la población.

En los municipios analizados en la comarca de la Gran Vega observamos que en la actualidad existe una considerable, cuando no excesiva, oferta de suelo urbano.

## 2. La legalidad urbana y el consumo del suelo

Asumiendo como referencia de legalidad urbanística el límite urbano determinado por las normas subsidiarias o los PGOU vigentes, también indirectamente estaríamos aceptando como referencia el límite del catastro (suelo catastrado).

A diferencia de las normas subsidiarias o los PGOU, el catastro es estático o al menos tiene un alto grado de inmovilidad. Los terrenos se hacen urbanos a través del Plan de Ordenación Urbanística, y éstos generalmente cambian en plazos de varios lustros o se modifican puntualmente siguiendo la tramitación establecida por Ley.

El PGOU, a diferencia del catastro, es un instrumento que debería servir de soporte a todos los posibles cambios y transformaciones de una ciudad. Y para eso sirve finalmente la clasificación (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la calificación del suelo (asignación de usos), junto con la normativa.

Sin embargo, una ciudad no siempre cambia a partir de las dos referencias legales mencionadas. También hay que sumar las actuaciones de diferentes administraciones con competencia en la materia. En este sentido, es imprescindible una correcta coordinación que evite el despilfarro de los recursos naturales no renovables (suelo, agua, energía).

La situación se hace más sutil y complicada aún porque el proceso urbanístico está íntimamente ligado al económico. Todas las actividades humanas requieren de un soporte físico para realizarse. Y el proceso económico es muy dinámico y no perdona lentitud, la omisión del control, de la disciplina y de la aplicación de la Ley.

Por otro lado, debemos evitar la generalización, la aplicación de los índices y parámetros de común aceptación, y los criterios ya establecidos en la redacción de los planes de ordenación urbanística. Debemos hacer un esfuerzo por conocer la realidad del municipio “in situ”. Sólo de esta forma podemos garantizar la validez del documento obtenido.

La ciudad es la casa de todos y el PGOU es el plano con el que se construye. Sin embargo, el 90% de la gente que vivirá en esa casa no co-

noce los planos y si los ha visto, no los entiende o no tiene a quién acudir para recibir explicaciones a fin de saber en sentido figurado, “cuántas habitaciones tendrá el pueblo y hacia dónde se ampliará”. Mucho menos tienen la posibilidad de opinar para que en el día a día se tome en cuenta sus opiniones.

He aquí otra de las graves insuficiencias de los instrumentos técnicos. Nadie sabe cuál será el tamaño del pueblo, la casa de todos. El actual proceso de participación ciudadana, a través del cual se construye la civilidad, cuando no es anémico es entendido como un proceso de encuestas encadenadas y unidireccionales. No existe una participación interactiva, mucho menos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Son las razones que explican pero no justifican que al mismo tiempo se construya la ciudad respetando las normas, y por otro lado, haya aparecido en el borde del tejido continuo y compacto y fuera del borde, otra ciudad precisamente opuesta, de legalidad imperfecta. Finalmente, también se puede decir que detrás de todo están las distintas formas de consumir.

En relación a los suelos consumidos, en un municipio encontramos que se ha consumido más de 900m<sup>2</sup> de suelo urbano catastrado por habitante, unos índices extremadamente altos e insostenibles, ya que suponen una densidad de vivienda diez veces menor a la recomendada internacionalmente. Y en otro de los municipios de que disponemos datos, la cifra supera los 350 m<sup>2</sup>/habitante, alto pero comparativamente bastante menor que el anterior. No obstante, cabe destacar que no todo el suelo catastrado como urbano está edificado. De hecho, hay parcelas urbanas que son solares sin edificar, aunque disponen de todos los servicios.

### 3. La ciudad real

La ciudad real cuantifica el suelo ocupado, sea cual sea el uso, edificado o no y catastrado o no. Porque finalmente todo ese suelo tiene fines urbanos y, desde el punto de vista de la sostenibilidad, es el consumo de un recurso natural no renovable.

Uno de los núcleos urbanos analizados ha logrado mantener cierta continuidad en su expansión, aunque un poco menos “compacidad”, debido a que todavía quedan zonas intersticiales catastradas que deberán desarrollarse en el futuro. En este mismo caso, el suelo catastrado es mayor que la ciudad real, y la diferencia está en el suelo que se está desarrollando.

En las otras dos localidades estudiadas encontramos un panorama muy diferente, debido a que se trata de municipios que cuentan cada uno con siete y once núcleos poblacionales.



La ciudad real cuantifica el suelo ocupado, sea cual sea su uso

En el primero de ellos, la superficie catastrada es apenas 100 hectáreas mayor que la de la ciudad real, algo infrecuente ya que los instrumentos urbanísticos suelen sobredimensionar las futuras expansiones. No obstante, el índice de consumo de suelo, tomando en cuenta la ocupación catastral, la real y la propuesta, carece de coherencia, debido a que hay numerosos fragmentos urbanos, de ciudad o urbanizaciones, con usos exclusivos, donde no hay población residente. Por otro lado, la densidad de vivienda es baja y encontramos una ocupación irregular, lo que no garantiza la sostenibilidad de la ciudad.

En la última de las localidades analizadas, llama la atención que la superficie catastrada sea menor que la real (ya que en esta última encontramos ocupaciones ilegales), aunque es más que suficiente para



la población actual e incluso para el incremento que recoge el PGOU. Igualmente, el modelo propuesto de expansión no se puede considerar sostenible, ya que ocupa el suelo con edificación de baja densidad. Por el contrario, se propone un modelo de "ciudad territorial", basado en no concentrar el crecimiento del municipio en un determinado punto sino en varios núcleos.

#### 4. La dimensión pública de la Urbs Real

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario, que es de todos (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados son objetos de derecho social.

En dos de los pueblos estudiados para este informe, la dimensión pública es mayor en el núcleo compacto o antiguo que en las expansiones de borde y de fuera de borde. En el tercero se produce todo lo contrario, las ocupaciones más modernas tienen un porcentaje menor de espacios públicos, debido a que las zonas verdes más grandes están dentro de las primeras expansiones.

Por otro lado, dentro del espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón. Ésta sería una constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.



Los bienes culturales forman parte de la dimensión pública de la ciudad.



Aprovechando también la observación directa acerca de las características, del estado de conservación y del mantenimiento de los espacios dedicados al coche y al peatón, se puede afirmar que los coches tienen una situación de privilegio. Se ve que la ciudad o urbanización, en cuanto a calidades, conforme es más actual es también más favorable para el coche que para el peatón.

### 5. El patrimonio cultural y natural

El patrimonio social, es decir, el que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución Española, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.).

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca, en todos los municipios analizados se constata la existencia de un rico legado cultural, especialmente arqueológico, producto de siglos de historia. No obstante, en los instrumentos de ordenación urbanística no se hace una propuesta amplia que tenga en cuenta la magnitud y variedad de este patrimonio.

En cuanto al **patrimonio natural**, uno de los recursos más importantes desde este punto de vista es el río Guadalquivir, que recorre y caracteriza la comarca. No existen espacios naturales protegidos como tal, aunque sí unidades ambientales de gran interés, y como tal recogidas en los instrumentos de ordenación urbanística analizados, como son los espacios forestales, los suelos agrícolas, las vías pecuarias o los cursos fluviales (en donde podemos destacar el Lugar de Interés Comunitario Bajo Guadalquivir). La parte norte del territorio se corresponde con un espacio de transición entre la Vega del Guadalquivir y las primeras

estribaciones de Sierra Morena, una zona de sierra ocupada por matorral y bosque mediterráneo adhesionado que abarca grandes extensiones de terreno.

## 6. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al **consumo de suelo**, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol. En Sevilla, entre 1956 y 2003 el índice de cambio del uso del suelo fue de 177,40. De los municipios analizados sólo disponemos de datos de uno de ellos, que cuenta con un índice de 860,96, es decir, con una superficie sellada cinco veces mayor que la de hace cincuenta años.



Parque forestal periurbano

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero e incluso bursátil. En este sentido, en general en la comarca de la Gran Vega si solamente se toma en cuenta el índice de crecimiento de la población, se construye y edifica mucho más de lo que en teoría se necesita (de hecho, estadísticamente, en ninguna de las localizadas estudiadas hay proble-

ma de vivienda). Asimismo, hay que tener en cuenta que el consumo de vivienda supone consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el **consumo de energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera). Y sin embargo, el consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo. La ocupación del suelo con bajas densidades de vivienda, es decir, con tipologías de viviendas unifamiliares, obliga a utilizar el vehículo, y con ello, incrementa el consumo de combustible fósil. Pese a ello, se prioriza la ejecución de infraestructuras para el vehículo antes que un sistema público de transportes, incentivando aún más la utilización del vehículo privado.

Por último, haremos una breve referencia al **consumo de agua**, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato que debería hacernos reflexionar. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2001 recoge que el consumo medio de agua en los hogares andaluces fue de 181 litros/día/habitante, y Sevilla estaría a la cabeza del consumo andaluz, lo que se correspondería a un consumo muy elevado. De acuerdo a las últimas investigaciones que se están realizando, el consumo de agua también tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## 7. La urbs real

### 7.1 La dinámica en la periferia y en el borde

La *Urbs* es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los recursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, el suelo, sí es tomado como si fuera estático. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o la franja que diferencia de forma clara el suelo urbano del suelo dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal entre los que incluye los suelos “sellados”, es decir los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, en casi medio siglo, el suelo sellado de los municipios analizados ha aumentado de forma considerable, y no precisamente por la construcción de carreteras, que según la estadística no es relevante, sino por la expansión urbana, por las edificaciones levantadas.



Por otro lado, un alto porcentaje del suelo de los distintos términos municipales de la comarca se dedica al cultivo de herbáceos en secano y regadío, que se practica en medianas y grandes parcelas que circundan los núcleos urbanos.

Son dos las razones que facilitan la conversión de uso rural a urbano. Una situación que hace necesario introducir un matiz de diferencia entre el uso y la utilización. Según la RAE “Utilización del suelo” significa producción, acción, es decir, “aprovecharse de algo”. Y llegados a este término podemos preguntarnos, ¿cómo se aprovechan (expectati-

vas de uso, especulación inmobiliaria, oportunidad) las preexistencias, entre ellas, el parcelario, el testimonio más antiguo y menos dinámico del proceso de cambio?

## **7.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo**

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tomar en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes de 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo, en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión; por eso no requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ocurre en la actualidad. No había necesidad y tampoco era posible.



**Un lugar de encuentro de la población en el centro del núcleo urbano tradicional**

La primera Ley del Suelo de 1956 en España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del litoral. Por ello, se sugería que para los pequeños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas, y si la dinámica urbanística de un pueblo era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el suelo urbanizable.

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y por lo tanto, delimitar un suelo urbanizable, es decir, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano” que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial, cuya redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente partir de ese momento se podrá edificar.

La edificación de la Urbs que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un plazo de finalización. La ciudad, la Urbs, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría, resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la Urbs legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos,

tomando en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.

En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema económico, otras de la realidad social, urbanística, de la administración política, de la ejecución, de la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una “fotografía estática”. De ahí que hayan surgido los numerosos “observatorios”, instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el Planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.

Aquí radican las explicaciones de las irregularidades y paradojas que se evidencian en los núcleos y cascos antiguos de algunos municipios de la comarca. Coexisten amplias superficies no edificadas con numerosas ocupaciones y edificaciones hechas fuera de norma (PGOU) porque están levantadas en suelo rústico o porque se levantan en suelo urbanizable aún no incorporado por la Norma. Frente a esta situación, el PGOU toma una posición pragmática.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento, del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## 8. Conclusiones

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores del municipio, con el fin de mejorar las relaciones humanas y la calidad de vida. En este contexto, indicamos las siguientes conclusiones:

1. En principio no existe en la comarca una manifestación visible de problemas de integración de los nuevos pobladores, pero esto no quiere decir que teniendo en cuenta la expansión prevista, no sea necesario prever acciones futuras para facilitar dicha integración y cohesión social.

2. En general existe poca correspondencia en las previsiones de los instrumentos de ordenación urbanística, ya que son mucho más altas que las que se deducen del POTA.

3. Lo anterior también se refleja en la escasa correspondencia lógica entre las superficies ocupadas, según la ciudad catastrada, la ciudad real y la ciudad propuesta por los PGOU. Éste es un indicador del desajuste administrativo y de gestión.

4. Según los cálculos realizados, en todos los municipios estudiados se ha producido un sensible aumento del consumo de suelo por habitante, sin que ello haya supuesto un incremento de la calidad de vida.

5. La dinámica de la expansión urbanística en los dos municipios que cuentan con diversos núcleos ha sido diferente en el núcleo principal y en los de fuera de borde. En el primero la expansión ha sido mucho menor o más continua y compacta. Sin embargo, fuera de borde ha habido una expansión mayor y más fragmentada. En la localidad que sólo cuenta con un núcleo poblacional se ha producido de forma continua y compacta, un factor positivo que debe mantenerse, aunque el PGOU lo ha hecho de una manera sobredimensionada.

6. Se ha considerado el espacio público urbano compuesto por calles, plazas y otros elementos de similares características. En todos los casos, el espacio destinado al coche es más amplio y ha merecido más estudio y cuidado.



7. Los espacios públicos se presentan como fragmentos sueltos, dispersos, ubicados con criterio decorativo o funcional, más que con criterios de confortabilidad. Es uno de los indicadores sobre las características de los espacios públicos, que podemos considerar deficitarios.

8. No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios

9. Los espacios públicos son parte de la dimensión pública de la ciudad (espacios urbanos, patrimonio cultural, natural, ambiental y territorial o paisajístico), que actualmente se manifiestan segmentados, por lo que se hace indispensable incorporarlos, con una visión holística, a un sistema general interactivo que sustituya la visión compartimentada de la ciudad.

10. De esa dimensión pública hacen parte los equipamientos. Tal como se presentan, son espacios acotados que dan respuestas pragmáticas a las demandas básicas, según criterios que no constan en la LOUA y que no están concebidos para enriquecer la dinámica de las relaciones humanas. Su localización también es el resultado de un proceso pragmático. Generalmente se edifica donde hay sitio y no donde es más fácil llegar y más agradable estar. Se debe a que los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes; especialmente la ciudad futura a través de Planes Parciales, que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos ( $m^2/habitante$ ) y cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

11. El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta es sostenible frente a su opuesta, la dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora.

Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado. Actualmente el índice es mayor (aumento del consumo de combustible), aumento de la contaminación (“consumo de aire”), encarecimiento del consumo del agua (extensión de las infraestructuras). Por lo tanto, es oportuno establecer criterios, índices o indicadores sobre el consumo por habitante de estos elementos y también de la forma de gestionarlos dentro de un concepto de modelo de ciudad.

12. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico porque existe un alto superávit en todo el territorio nacional. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y con una tipología determinada. Lo que interesa es la densidad media en el municipio, no solamente que en una parte determinada sea adecuada y en otra no, como propone el PGOU de una de las localidades estudiadas.

13. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado, y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares, y en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada ya sea para una gran ciudad como Sevilla o un pueblo pequeño de menos de quinientas familias. Significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del “locus”. Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, tomando en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

14. El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura de viviendas, la selección de su tipología, y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son, por ejemplo, la composición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos, y según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que

el Ayuntamiento incorporara a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

15. La LOUA es una Ley que para el planeamiento proporciona los contenidos de obligado cumplimiento pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio.

16. También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, si el PGOU, no desarrolla estos contenidos, es recomendable que se establezca una estrategia con acciones concretas para desarrollar las energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

17. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural, como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia. Por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten densidades menores a treinta y cinco viviendas por hectárea. También para que el abastecimiento y la distribución sean modificados, de tal forma que permitan el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

18. El sistema general de vías, cuya competencia es del Ministerio de Obras Públicas, está marcando la pauta de la futura expansión urbanística del Área Metropolitana de Sevilla, y por su puesto de la comarca de la Gran Vega, de tal forma que los PGOU deberían incluir un apartado suficientemente desarrollado al respecto en el que se estudie todos los impactos (ambiental, urbanístico, territorial, cultural, paisajístico) derivados de la construcción de la red de autopistas<sup>1</sup>.

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FTUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.

### 3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio de la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables, que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y orientar su trabajo.

#### 1. Diagnóstico general

La situación de los distintos municipios analizados es dispar, aunque comparten algunos aspectos que nos sirven para dar una visión global de la situación del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género en el territorio.

El primer aspecto que podemos destacar es, por un lado, la buena comunicación que en líneas generales la comarca tiene con la capital, aunque no todos los municipios y pedanías están bien comunicados con Sevilla. Por otro lado, es interesante subrayar el coste inferior de la vivienda con respecto a la capital, aspectos ambos que ha generado en los últimos años un gran crecimiento poblacional en algunos municipios de la Gran Vega.

Si bien la dinámica de estos crecimientos es diferente según el municipio que se analice, en líneas generales nos encontramos con crecimientos que o bien han mantenido la continuidad con la trama existente o bien se producen a través de varios núcleos diseminados por todo el término. La dispersión de los núcleos urbanos ha provocado la necesidad de multiplicar el número de equipamientos y servicios.

En la mayoría de estos crecimientos se ha primado únicamente el coche, careciendo de lugares públicos de relación (plazas, parques, calles, etc.) que sirvan como puntos de referencia. Esta situación se ha agravado con la tipología edificatoria propuesta en los nuevos crecimientos, ejecutada ya en algunos casos de vivienda unifamiliar adosada, que produce una menor calidad de vida, ya que imposibilita la mezcla de actividades y servicios, y como consecuencia, provoca la pérdida de dinamismo social y un uso continuado de estos nuevos barrios, dando lugar a un sentimiento de soledad e inseguridad, sobre todo en determinadas horas del día. Esta problemática se acentúa si el municipio carece de comercio y de alternativas de ocio, por lo que muchos de estos nuevos pobladores utilizan el municipio únicamente como ciudad-dormitorio, realizando todas sus actividades fuera de él.

Otra característica que puede influir negativamente en la integración de los nuevos pobladores es la inexistencia de zonas de marcado valor patrimonial, que los identifique con el mismo, y la ausencia de espacios convocantes, que sirvan como soporte de relaciones y de encuentro de la población.

A pesar de la gran cantidad y escala de los nuevos equipamientos que se están construyendo, los servicios ofrecidos en los mismos son deficientes por el crecimiento acelerado de la población y la falta de empadronamiento de un gran porcentaje de estos nuevos pobladores.



Centro de salud

## **2. Propuestas del aula**

### **A. Respecto al modelo de ciudad**

Respecto a los modelos de ciudad analizados, podemos decir que nos encontramos con términos de ordenación estructural poco claros y

ausencia de centros neurálgicos, que permitan la identificación de sus habitantes. Y otros con una gran dispersión de sus numerosos núcleos poblacionales, lo que dificulta la gestión y el buen funcionamiento de los mismos.

Ante esta situación se recomienda con carácter general:

1. Acometer operaciones de reequipamiento en zonas de ciudad con carencias en aquellos municipios donde se produzca esta situación.

Para eliminar la concentración que actualmente se da de un determinado tipo de equipamientos por zonas, se propone que en los vacíos existentes dentro del núcleo consolidado y en las áreas que interrelacionan, se dispongan de equipamientos que complementen a los actuales.

2. Priorizar operaciones de rehabilitación y regeneración en los cascos antiguos, en igualdad de importancia a los nuevos crecimientos.
3. Utilizar diferentes densidades y tipologías de edificación, fomentando la mezcla de usos con el residencial, evitando zonas monofuncionales, consiguiendo así un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.
4. Compatibilizar el uso comercial en planta baja de las tipologías residenciales recogidas en el Plan, fomentando las ordenaciones abiertas que prioricen el espacio público de la calle, frente a ordenaciones en manzana cerrada con espacios privados en su interior.
5. Promover la investigación sobre nuevas tipologías de vivienda que incorporen las nuevas unidades familiares.

Las tipologías de vivienda planteadas en las nuevas tramas urbanas no facilitan la identificación de las personas con su lugar, todo lo contrario, dificultan las relaciones sociales y no permiten la compatibilidad de usos y actividades. Además, no tienen en cuenta los nuevos grupos de convivencia y sus necesidades.

Entre ellas se detecta la carencia de viviendas de protección oficial para la población de menores recursos económicos, como son la gente joven y los ancianos.

6. Fomentar la creación de tipologías residenciales sociales, que incorporen servicios comunes (lavandería, guardería, salas de reunión, acceso a Internet, etc.) para familias monoparentales, estudiantes, personas mayores, etc.
7. La amplia riqueza natural y paisajística de la comarca se puede rentabilizar aún más desde diversos sectores, como el educativo, realizando cursos específicos para la formación de sus habitantes; o el de servicios, creando instalaciones adecuadas para la realización de actividades diversas y fomentando el turismo en el lugar. Todo esto potenciará un crecimiento económico y enriquecimiento del municipio, que beneficiará directa e indirectamente a sus habitantes.
8. Para legalizar las urbanizaciones irregulares, se deberá garantizar, además de sus cesiones, las zonas para los equipamientos y espacios libres.

### **B. Planeamiento y participación / formación e información**

1. Ofrecer la posibilidad a la ciudadanía de manifestar su opinión respecto a:

- **Ciudad existente**, definiendo tanto su problemática como las cosas que funcionan bien.

- **Ciudad futura**: modelo de crecimiento, ciudad deseada.

Estableciendo los medios necesarios para canalizar esta opinión, y ofreciendo esta información a los equipos redactores de los nuevos Planes Generales, para que lo incorporen en la fase de Información.

2. Incorporar a la fase de Información del PGOU diversos estudios/ toma de datos que analicen en detalle la ciudad existente en relación a:

- Iluminación y seguridad en las calles
- Circulación viaria y peatonal
- Estado de conservación de las calles
- Accesibilidad

Contemplando mecanismos en el propio PGOU que permitan elaborar propuestas en este sentido.

Se podrían apoyar estos estudios y toma de datos en la experiencia de la población, en particular de la femenina, como expertas en el uso de la ciudad.

3. Asegurar la presencia de mujeres y hombres en los procesos de participación, sobre todo la población joven trabajadora como usuaria de la ciudad futura.

Fomentar la realización de talleres de información y formación para la comprensión del documento de planeamiento de la ciudad. Para asegurar la asistencia de este colectivo se propone incluir servicios de apoyo, tales como guardería, así como realizarlos en horarios flexibles y/o en días no laborables. Se busca así eliminar los obstáculos de tiempo que impide a estas personas participar en este tipo de actividad.

4. Sensibilizar y formar a los responsables políticos y técnicos en la creación de ciudad, en cuestiones de igualdad.
5. Sensibilizar a la población del coste real para la sociedad y el medioambiente de un urbanismo basado en la dispersión y en el indiscriminado uso del vehículo privado.

### **C. Escenario urbano**

#### *C1. Espacios libres*

1. Diseñar los parques y jardines siguiendo criterios de accesibilidad, seguridad, estética, soleamiento, etc., de forma que sean amables al ciudadano.
2. Garantizar la calidad, seguridad y mantenimiento de estos espacios libres y zonas de juego.



3. Incorporar zonas de estancias para que los distintos grupos generacionales tengan cabida (niños, jóvenes, tercera edad, padres-madres,...), asegurando el uso de estos espacios.
4. Los espacios públicos de circulación se deben rediseñar para los usuarios peatones, por ejemplo, creando plataformas únicas en algunas calles del casco antiguo y en las zonas de crecimiento, reduciendo la superficie excesiva destinada a los vehículos, etc.



**Parque con zona de juegos infantiles**

5. En cuanto a los espacios libres existentes, se propone dotar de uso a los que están infrautilizados.
6. Atender a la localización de la red de espacios libres con criterios de proximidad, de manera que cada ciudadano pueda acceder a pie a alguno de ellos.
7. Es necesario que las futuras zonas de crecimiento estén bien planificadas resolviendo la situación actual, mediante la creación de lugares de encuentro, tales como plazas, parques, etc.

### *C2. Equipamientos*

1. Fomentar la diversidad tipológica y la inclusión de equipamientos en las tramas residenciales de los nuevos crecimientos.
2. Realizar encuestas entre la población para conocer cuáles son los equipamientos demandados por los habitantes y cuál sería su mejor localización, detectando si éstos responden a sus necesidades en cuanto a escala/tamaño, accesibilidad, precio, cantidad y calidad.
3. Diseñar junto a los equipamientos espacios libres de apoyo, para garantizar el uso de los mismos, facilitando la relación de la ciudadanía.
4. Exigir dotación de aparcamiento público para poder acceder a los equipamientos, por ejemplo, colegios, centros de salud, biblioteca, teatro, etc.
5. Mejor y/o mayor dotación de equipamiento social (guarderías, centros de día, aula matinal, etc.), para fomentar las relaciones sociales y la ocupación del tiempo libre (tiempo de calidad), permitiendo una descarga considerable de trabajo a los encargados del cuidado de personas dependientes, mejorando su calidad de vida y facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar.

### *C3. Accesibilidad*

1. Diseñar secciones tipo de calles accesibles para evitar problemas de ocupación del ámbito peatonal con la colocación de mobiliario urbano, arquetas, arbolado, etc.
2. Recomendar secciones de calle en las que el ancho eficaz para el paso peatonal no sea inferior a 1.20 metros.
3. Definir soluciones tipo que resuelvan la ejecución de los vados para el acceso de vehículos a cocheras privadas, sin invadir el espacio destinado al peatón.

4. Redactar Ordenanzas Municipales de urbanización que definan las secciones de calle adecuadas, y regulen la disposición del mobiliario urbano, contenedores, farolas, etc., para que no supongan un obstáculo en el itinerario peatonal.



5. Para resolver el problema que existe en el viario de algunas zonas de los cascos tradicionales, planteamos la realización de plataformas únicas, la peatonalización de algunas calles, el tránsito vehicular restringido a residentes o la creación de áreas de velocidad limitada para el coche. En las zonas nuevas, en las que las secciones lo permiten, se rediseñará el espacio destinado a los peatones, ampliando la sección de los acerados y cualificando para que su tránsito sea más acogedor, mediante sombras, mobiliario urbano, eliminación de barreras arquitectónicas, etc.

#### **D. Movilidad y transporte público**

1. Debido a la gran dispersión de los núcleos poblacionales, es necesario un sistema de transporte interurbano público, con una cierta continuidad horaria, para evitar la dependencia de los habitantes del vehículo privado, facilitando además el uso de los equipamientos existentes.

2. Diseñar calles con elementos que persuadan la ocupación del espacio reservado al peatón por parte del vehículo.
3. Estudiar las necesidades de desplazamiento de la población, analizando los tiempos empleados, origen y destino, número de desplazamientos diarios, medio de transporte empleado, etc.
4. Asegurar el acceso con transporte público a los lugares de trabajo, centros de salud, colegios, etc., lo que favorece principalmente a las mujeres, al carecer muchas de ellas de vehículo propio.
5. Reconsiderar las rutas del transporte público en función de las necesidades de transporte no pendulares y con horarios extemporáneos, garantizando el servicio los días no laborables.
6. Invertir y fomentar el uso de otras infraestructuras, como alternativa a la viaria, para resolver la comunicación intermunicipal, por ejemplo, con trenes regionales, tranvías, etc., que minoren el consumo de energía y los tiempos empleados.

### **E. Integración social**

1. Fomentar el asociacionismo independiente como el medio idóneo para la detección de problemas de la ciudad y para ser la voz de las propuestas de cada colectivo, en especial las asociaciones de mujeres, como expertas en el conocimiento de los problemas de su municipio y conocedoras de las necesidades de todos los miembros de la unidad familiar (niños, abuelos, compañeros y ellas mismas).
2. Creación de talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora al mundo laboral.
3. Realización de campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.
4. Realización de campañas de información dirigidas a la población inmigrante, para acercarla a las costumbres locales, fomentando la integración con la población local.

## 4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

### 1. Metodología

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y el análisis procesual.

El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca de la Gran Vega.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, al aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulado un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## **2. Consideraciones generales**

La comarca de la Gran Vega sevillana presenta diferente tendencia poblacional según nos situemos en su parte alta y media. Los datos de población observables en el territorio de la Vega Alta muestran un decrecimiento en el número de habitantes, en contraste con el incremento positivo que tiene La Vega Media. Ante esta situación, hemos optado por reflexionar sobre un ámbito que comparte unos mínimos procesos comunes.

1° La idea general de los municipios estudiados es que no existen conflictos entre la población nativa y los nuevos residentes. La llegada de nuevos residentes sí es significativa en la actualidad en algunas pedanías. En otras, se produce un proceso de instalación y asentamiento.

2° Las tensiones se explicitan con respecto a la relación entre los nuevos residentes y el sector institucional de los pueblos.

- Una consideración está en la mayor capacidad de concreción y de expresión de las demandas de los nuevos residentes, hasta tal punto de que llegan a ocultar las demandas de la población local. Sectores del pueblo que sí conocen esta situación de desigualdad en los conocimientos administrativos o formales, tienen una actitud de recelo y de cansancio ante el exceso de “exigencia” de los nuevos residentes.



- Los nuevos residentes solicitan de forma directa y efectiva servicios básicos (guarderías, mejores centros de salud...) que existen en la ciudad. Además, hacen una crítica manifestando que ellos no se sienten responsables de la falta de una planificación previa de otros sectores sociales (constructoras, Ayuntamientos y otras administraciones de ámbito mayor).

3º El “crecimiento” es un concepto que tiene muchas lecturas y genera un debate constante sobre qué es “lo bueno” para el municipio. Hay quienes plantean que “la cantidad hace el conflicto” y también la velocidad con la que se produce este fenómeno.

4º La valoración de que existen dos culturas, la rural y la urbana, pero que deben convivir para desarrollarse mutuamente en base a que puedan producirse interrelaciones de forma natural y espontánea.

- Lo desarrollan a través de la necesidad de un mayor conocimiento de los pueblos.
- Otro elemento asociado a la pérdida de la cultura de los pueblos es la “expulsión” de los jóvenes. Los ancianos lo observan como un fenómeno que les preocupa, ya que si los jóvenes se marchan buscando poblaciones donde la vivienda sea más ba-

rata, ellos tienen que seguirles cuando no se pueden valer por sí mismos y esto anula el posible enriquecimiento cultural.

5° La existencia de dos actitudes generales opuestas. Una, la posición de los nativos, que consideran que se les impone un proceso externo y no es una decisión participada por los pueblos, ya que esos crecimientos no responden a las necesidades reales de la población. Y la otra posición es la de los autóctonos, que sí han asumido convertir su pueblo en "ciudad" para atraer población foránea.

6° En su conjunto, tanto nuevos residentes como población local rehuyen de hacer un análisis basado en las diferencias de clases sobre las consecuencias que están afectando a los cambios en el ámbito rural. En general dan más relevancia al cambio en la actitud de la sociedad actual en una dirección más "individualista", que está generando nuevos problemas, tanto a los sectores provenientes de la ciudad como a los del ámbito rural.

### **3. Conclusiones del análisis social realizado**

#### **3.1. Dificultades para la integración**

De entre las dificultades principales existentes en el territorio de la Gran Vega para conseguir la integración de los nuevos y antiguos residentes, los ciudadanos participantes en los talleres señalaron en común las siguientes:

- a) La inexistencia o dificultad de uso de espacios de convivencia espontáneos, como calles, plazas, etc. En concreto, se nombra el uso abusivo del coche, que inhabilita el juego de los niños en la calle o la forma excesivamente alargada de los cascos de los municipios, que favorece el desplazamiento en vehículos.
- b) La falta de equipamientos, como centros para diversas actividades. Y si existen, se consideran concentrados en un solo núcleo del municipio.
- c) La pérdida de la juventud de los pueblos por la carencia de viviendas de protección oficial.



- d) La dispersión de las urbanizaciones, que requiere de medios de transporte público hasta el núcleo principal del municipio, y desde ahí, conexión con la capital.
- e) La rapidez con la se produce el fenómeno de la incorporación de nueva población, haciéndose hincapié no sólo en el número sino en el tiempo tan corto en que se produce.



La dispersión de las urbanizaciones incrementa el uso del coche

### 3.2. Los factores que facilitan la convivencia

Los participantes en los talleres señalaron como grupos de factores principales que están facilitando actualmente la convivencia en la Gran Vega los siguientes:

- a) La existencia de servicios es en sí un atractivo para la población autóctona, ya que considera que la “ampliación” es gracias a la llegada de los nuevos residentes. Los nuevos residentes, por su parte, valoran muy positivamente el “acceso” que tienen a centros, instalaciones, actividades, etc., que es mayor que en la ciudad.

En otras localidades también se incorpora la relevancia de “puntos de coincidencia y confluencia”, que algunas veces son espacios institucionales pero usados como lugar de encuentro y convivencia, pero otras son espacios informales (entrada del colegio, guardería, etc.).

- b) La existencia de diversas culturas es valorada como un bien que facilita la convivencia. Se identifican la cultura rural, las culturas individuales (cuando muchas personas provenientes de distintas poblaciones llegan a la vez), y la cultura urbana, cuando son muchas personas de una misma ciudad o área metropolitana.

La diversidad de relaciones de estas culturas es compleja, es decir, permite tanto complementariedad como situaciones de enfrentamiento o simplemente, coexistencia.

- c) La consideración de la población más cercana al área metropolitana resalta de forma específica la idoneidad para afincarse en la comarca, por la cercanía a Sevilla y la posibilidad de encontrar trabajo en algunos municipios. La relevancia específica de otros participantes es el tipo de relaciones más humanas que se pueden llegar a establecer y la dimensión pequeña, más habitable, del pueblo con respecto a la ciudad.

### **3.3. Propuestas de la población**

En esta sección se da cabida a una serie de “Propuestas concretas para conseguir la integración” que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en los talleres. Existen varias agrupaciones temáticas que son comunes a los dos talleres:

- a) Infraestructuras, que se concretan en la demandas relacionadas con el transporte:
- Transporte público que una los distintos núcleos y las urbanizaciones.
  - Mejorar transporte público a Sevilla desde las pedanías.
  - Tren de cercanías.
  - Carretera de circunvalación.
- b) Los servicios-equipamientos.
- La necesidad de instituto.
  - La necesidad de un hospital comarcal.
  - Espacios multiusos en las pedanías.
  - Espacios de convivencia: cuidado y acondicionamiento de plazas y calles que faciliten permanecer en ellos.
  - La descentralización de los equipamientos atendiendo a la dispersión existente de urbanizaciones.
  - Zonas de comercio, restauración y ocio.
  - Zonas de deportes que frenen los desplazamientos de la juventud.



Las plazas son espacios de convivencia

c) Actuaciones de la administración local.

- Enviar un saludo como bienvenida a los nuevos residentes.
- Responder a las reclamaciones de los vecinos.
- Campaña de empadronamiento “puerta a puerta”.
- Incentivos para el empadronamiento.

d) Fomento del asociacionismo.

- Crear asociaciones de vecinos en las nuevas barriadas.
- Implicarse en las asociaciones de mujeres y AMPAS, ya que facilita la integración.
- Equipo sociológico que se dedique a la dinamización a través de jornadas, debates, etc. para así facilitar la interrelación.
- Fiestas y veladas en los barrios que permitan que se conozcan los nuevos vecinos.

e) Accesibilidad a la vivienda.

- Vivienda de V.P.O. para que los jóvenes no se vayan a pueblos más alejados.
- Viviendas compartidas de jóvenes y mayores para afianzar a ambos sectores en el pueblo.

- f) Educación ciudadana.
  - Realización de talleres para fomentar la participación, valores, etc.
- g) Necesidad de planeamientos previos a la llegada de los nuevos residentes.

#### **4. Propuestas del equipo técnico GISAP**

Desde el equipo técnico queremos complementar las propuestas realizadas por la ciudadanía en el taller y que hemos recogido en el apartado anterior. Estas propuestas tienen sus raíces fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos. Son las siguientes:

- a) Promover un debate público sobre las necesidades concretas y cercanas de infraestructuras, servicios, equipamientos y actividades. Iniciativa que la ciudadanía considera que le corresponde a la administración local.
  - Permite un conocimiento mutuo entre la población autóctona, los nuevos residentes y la diversidad existente entre ellos mismos.
  - Limita las posiciones más extremas tanto de los nuevos residentes como de los autóctonos, al observar que dichas necesidades existen en ambas partes y comprobar que pueden construir conjuntamente posibilidades más creativas y positivas para todos.
- b) Potenciar las relaciones a través de la cultura.
  - Realización de encuentros organizados por las asociaciones del pueblo, apoyadas desde los Ayuntamientos, con los nuevos residentes. De esta manera, las primeras pueden conocer a los nuevos vecinos, y los segundos, valorar el patrimonio existente en cada población. Para que estos encuentros sean productivos, se requiere invitación expresa a que participen los nuevos vecinos.

- Visitas guiadas por el pueblo, que permitan un conocimiento directo de los espacios, personas y relaciones que se establecen en distintos sectores que caracterizan al pueblo (monumentos, artesanos, asociaciones, talleres, molinos, almazaras, restauración, etc.).
  - Excursiones que permitan un conocimiento de los términos municipales que son extensos y diversos para que puedan acceder a una visión más global (diversidad de urbanizaciones, riqueza paisajística, espacios de uso tradicional de la población, como ocio, romería, caza, paseo, recolección de plantas...).
  - Promover desde el Ayuntamiento verbenas que permitan la interrelación de las personas que llegan a las nuevas urbanizaciones.
- c) Promover la elaboración de normas urbanísticas que:
- Impidan la dispersión de nuevas urbanizaciones por el término municipal. Provoca un excesivo gasto económico al conjunto del municipio para atender adecuadamente sus necesidades. Desgaste de las personas y de la aportación de nuevas capacidades debido a los múltiples conflictos que genera el aislamiento.
  - Proponer medidas que no desarrollen los cascos alargados o en forma de pueblos calle. Convierten el casco histórico en barrio periférico. Obliga al uso del coche. Dificulta la posibilidad de relaciones entre las personas.
- d) Realizar un estudio sobre la situación educativa en cada municipio mediante la colaboración de Ayuntamiento, AMPAS y centros educativos.
- Contextualización de la enseñanza en el término municipal y en la comarca.
  - Conocer el índice de movilidad del profesorado en los últimos años.

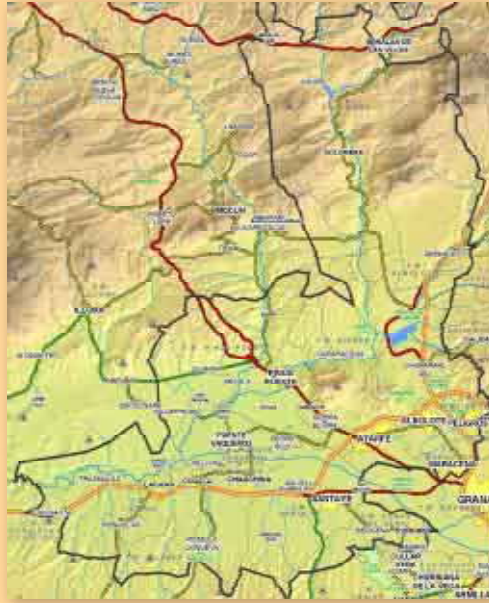
- e) Realizar a partir de dicho estudio actividades que potencien la integración de los padres y alumnos de los nuevos residentes:
- Apoyo económico del Ayuntamiento a la realización de actividades de integración con los padres y alumnos que son nuevos residentes.
  - Actos de valoración pública organizados por el Ayuntamiento a la labor realizada en los centros educativos que potencien la incorporación de los nuevos residentes.
- f) Debate que aclare el concepto de la comarca Gran Vega. Si a la diversidad existente entre la Vega Alta y la Vega Media, añadimos que muchos de los nuevos residentes consideran que pertenecen a la comarca Sierra Norte, pensamos que es mejor aclarar y construir una única visión común porque:
- Genera tensiones innecesarias entre distintas administraciones, ya que su visión territorial no es común.
  - Se gasta mucha energía, ya que los técnicos realizan planificaciones y esfuerzos que la población no comprende.



**COMARCA  
DE PROMOVEGA**



## 1. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA COMARCA



La comarca Vega - Sierra Elvira, con una superficie cercana a los 500 km<sup>2</sup> y una población que ronda los 100.000 habitantes, está formada por los municipios de Albolote, Atarfe, Cijuela, Chauchina, Colomera, Fuente Vaqueros, Maracena, Láchar, Peligros, Pinos Puente, Santa Fe y Vegas del Genil, en la provincia de Granada.

La Vega es una zona agraria por excelencia, de alto valor productivo, y se caracteriza por su paisaje de regadío y de choperas, ocupando la gran llanura aluvial del río Genil. Este paisaje agrario, donde además del patrimonio natural predomina un patrimonio arquitectónico constituido por cortijos y secadores de tabaco, es de gran interés.

Toda la comarca de la Vega ha experimentado en los últimos años un crecimiento poblacional significativo, debido fundamentalmente a la cercanía de sus municipios a la capital. Esta situación ha provocado que



alguna de sus localidades incremente en más de un 40% su población con respecto a principios de los años 60. En cambio, en los municipios más alejados de la capital, en donde la agricultura tiene un gran peso, el crecimiento es más moderado.

Desde el punto de vista económico, se sigue manteniendo en el territorio la dualidad entre las dos zonas que componen la Comarca Vega-Sierra Elvira, la zona Oeste-Sur, más agraria, y la zona Este (cinturón del área metropolitana), centrada en los servicios y la industria.

Desde el punto de vista agrario, en la zona entendida como "la Vega", predominan los cultivos herbáceos, mientras que en la zona de secano predominan los cultivos leñosos, como el olivar.

Por otro lado, destacan el sector comercio y servicios, seguido de la industria manufacturera en los municipios donde se localizan los polígonos industriales, como son Atarfe, Albolote, Fuente Vaqueros, Láchar, Peligros y Santa Fe. También encontramos el subsector de la construcción, como la segunda actividad económica en los municipios en los que se ha producido un gran auge productivo (Cijuela, Maracena y Chauchina). Hay que señalar que en los municipios de Colomera y Pinos Puente, la segunda actividad es la hostelería, resultado de una orientación más turística de estas dos localidades. En el caso del municipio de Vega del Genil la inmobiliaria es la segunda actividad con más peso.

En relación a los indicadores relativos a la actividad turística, hay que subrayar que se registran plazas hoteleras en los municipios de Atarfe, Albolote, Chauchina y Santa Fe. El resto de los municipios ofertan plazas de categoría inferior, y algunos no cuentan con ninguna, como son los casos de Cijuela, Colomera, Láchar y Vegas del Genil. Este panorama responde a que la zona se está tímidamente desarrollando el sector turístico, encontrando en la situación geográfica su mejor baza para la localización de hoteles y restaurantes.

## 2. ESTUDIO URBANÍSTICO. Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla (FIUS). Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencia de la Construcción

### 1. Tres representaciones de una sola realidad

Dada la complejidad que implica la realización de un estudio del modelo de crecimiento urbanístico a nivel comarcal, por la peculiaridad y singularidad de los crecimientos de cada uno de los municipios, en este informe hemos optado por analizar exhaustivamente el modelo individual de varios de ellos, aunque la panorámica y las conclusiones que se extraigan sean extrapolables al resto. No obstante, esto no significa que necesariamente vaya a coincidir lo aquí expuesto con la realidad urbanística de todas y cada una las localidades que conforman la comarca de Promovega.

Teniendo en cuenta la aclaración inicial, encontramos que para ejecutar el análisis del modelo de crecimiento urbanístico debemos partir de la comparativa de tres realidades, la representación urbana de la legalidad, como es el catastro (pasado), la representación de la realidad urbana tal cual se presenta (presente) y la representación de la realidad propuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística-PGOU (futura). La comparación entre estas tres “realidades” nos permitirá hacer un análisis con los siguientes objetivos:

- Diferenciar la coherencia entre la ciudad, legal (pasado), real (presente) y propuesta (futuro).
- Establecer en cada una la ubicación, el tamaño, el proceso de transformación, ocupación, construcción y legalización.
- Evidenciar las características de la dinámica urbana en el centro (ciudad consolidada), en la ciudad catastrada, en el borde y fuera del borde.
- Calcular el suelo urbano (catastrado), el suelo urbanizable (catastrado y “no catastrado”) y el suelo ocupado/construido (parcialmente construido no catastrado).

- Calcular los índices de ocupación y de consumo de suelo en cada una de las tres “fotografías”.
- Establecer los índices y parámetros de ocupación con manzanas con edificación y con espacios públicos estructurantes, no edificados.

Partiendo de estas premisas, en algunos municipios de la comarca encontramos que sin contar con los instrumentos correspondientes de planeamiento, ha sido clasificada como urbana una gran extensión de suelo, que ni está construida ni se puede vislumbrar cuándo se llegue a colmatar.

Así, entre la legalidad y la no-legalidad aparecería una situación “para-legal”, de legalidad urbanística incompleta o en transición, que tiene que ser resuelta necesariamente por el PGOU. Por tanto, fácil es advertir que la superficie catastrada como urbana y no construida llegue a ser superior a la futura demanda real de la población.

En los tres municipios que se han analizado en la comarca de Promovega actualmente existe una excesiva oferta de suelo urbano catastrado, debido principalmente a la abultada clasificación realizada en las normas subsidiarias aprobadas hace algunos años. Lo sorprendente es que en todos los casos los nuevos PGOU, pese a partir de una disponibilidad amplia de suelo catastrado urbano sin edificación, vuelven a sobredimensionar el suelo destinado a usos urbanos, ampliando aún más los límites del núcleo urbano.

## **2. La legalidad urbana y el consumo del suelo**

Otro aspecto que nos ayuda a extraer conclusiones de los modelos de crecimiento urbanístico, para establecer propuestas que permitan una mejor y más eficiente gestión urbanística sostenible, es el consumo del suelo.

Los consumos relacionan suelo ocupado y población, de tal forma que si en el mismo suelo ocupado residen pocos habitantes, el consumo será más alto, y mientras más personas residan, el consumo será menor. Distinto es el caso de las nuevas urbanizaciones o segundas residencias, donde encontramos bolsas de población no censada.



Muestra de arquitectura tradicional en una de las localidades de la comarca

Por otra parte, la posibilidad de que pudieran residir más personas en una determinada superficie dependería de la tipología edificatoria. Si es de chalés unifamiliares, apenas vivirían entre 20 y 40 personas en cada hectárea, pero si es de bloques de vivienda colectiva, vivirían entre 70 y 90 habitantes. Así, el menor consumo de suelo dependería de dos factores, la tipología de la vivienda y el número de habitantes que se reflejan en las densidades.

En la comarca de Promovega, el consumo del suelo realmente ocupado por los habitantes es variable en los distintos municipios analizados. En uno de ellos incluso encontramos índices y densidades que están muy próximos a la sostenibilidad.

La tónica general es que se consume menos suelo en el centro histórico y mucho más suelo en las urbanizaciones contemporáneas de baja densidad. Otra realidad que se constata es que el consumo real es mucho menor que el del suelo catastrado. La diferencia significa que:

- Existe una superficie catastrada vacante, sobre la que no existe edificación.
- Resulta de sentido común analizar, ajustar y determinar la ocupación de esta superficie catastrada.
- También es de sentido común estudiar y analizar la forma urbana actual, para optimizar el consumo del suelo.

- Con seguridad, los nuevos PGOU que se están redactando obviarán priorizar la edificación en el actual suelo catastrado vacante.

### 3. La ciudad real

Las cifras que resultan de los cálculos a partir de la cartografía y de la población oficial, nos llevan a constatar que la realidad catastral, la real y la propuesta, debiéndolo estar, no están relacionadas

1. Actualmente existe una superficie urbana catastrada superior a la superficie real ocupada (2007), lo que quiere decir que si se ocupa el suelo con similares tipologías, habría suficiente superficie como para albergar a una población equivalente a la actual.

2. El índice de consumo de suelo, tomando en cuenta la ocupación catastral, la real y la propuesta, es muy alto en dos de los municipios analizados; siendo en el tercero, razonable.



3. Las densidades son muy bajas en dos de los municipios, estando lejos de la recomendada internacionalmente para que una ciudad sea sostenible (40 viviendas por hectáreas). En el tercero son aceptables, situándose entre 31, 41 y 46 viviendas por hectáreas.

4. Nos encontramos con distintos tipos de ocupación, la ocupación irregular (forma de ocupación y desarrollo disperso), que no garantiza la relación lógica que debería haber entre calidad de vida y consumo del suelo y que resulta insostenible; la ocupación insostenible (siendo la propuesta del PGOU aún más crítica) y la ocupación sostenible, que solamente requiere de una correcta gestión dirigida a aumentar la eficiencia en todos los sentidos.

#### 4. La dimensión pública de la Urbs Real



Casco antiguo. Al fondo la antigua puerta de entrada al municipio

El soporte estructural de la dimensión pública de una ciudad está constituido por el suelo que no tiene propietario (calles, adarves, vías, bulevares, aceras, plazas, parques, etc.). También son parte de la dimensión pública los equipamientos públicos destinados a albergar actividades que permitan ofrecer servicios públicos. De igual forma, los bienes pertenecientes al patrimonio ambiental, cultural, territorial, natural y paisajístico, que incluso siendo privados, son objeto de derecho social.

La dimensión pública de la ciudad real tiene una expresión espacial que se aprecia en las diferentes etapas de expansión según las características de sus tejidos urbanos.

En la tabla “Ciudad real” podemos observar que el porcentaje correspondiente al espacio no construido, es decir, la dimensión pública, es mayor en el núcleo compacto que en las ocupaciones más modernas, cuando debería suceder todo lo contrario.

Aunque se trata de una tónica general, la excepción la encontramos en una de las localidades analizadas. Se debe a que el centro histórico carece de plazas, parques y equipamientos, mientras que los posteriores desarrollos ya son producto de la normativa urbanística. Pese a lo cual, el porcentaje del espacio público tampoco es significativamente alto.

En la siguiente tabla se ha cuantificado el detalle de las expansiones urbanísticas del núcleo principal de uno de los municipios analizados, que sirve como ejemplo clarificador del comentario que antecede.

<b>CIUDAD REAL</b>			
	<b>mts. totales</b>	<b>% construido</b>	<b>% no construido</b>
Urbano compacto Expansión 1,2,3	1.187.276,31	70,01	29,01
Ocupado de borde Expansión 4 y 5	834.841,60	78,18	27,90
Ocupado fuera borde Expansión 6	358.118,25	86,06	16,18
<b>TOTAL</b>	<b>1.188.790,46</b>	<b>70,48</b>	<b>29,51</b>

Considerando el espacio público total, el porcentaje dedicado al coche (calles) crece en mayor medida que el dedicado al peatón, constatación estadística de la simple observación directa acerca del espectacular crecimiento del parque automovilístico, nunca antes conocido en España y en el mundo.

Aprovechando también la observación directa acerca de las características, del estado de conservación y del mantenimiento de los espacios dedicados al coche y al peatón, se puede decir que los coches tienen una situación de privilegio. Se ve que la ciudad o urbanización, en cuanto a calidades, conforme es más actual, es más favorable para el coche que para el peatón.

Todo lo anterior significa que en la ciudad tradicional -contradictoriamente a lo que debe suceder- existen más plazas y espacios abiertos que en la ciudad moderna, es decir, que la dimensión pública de la ciudad está disminuida en este aspecto.

## 5. El patrimonio cultural, natural, territorial y paisajístico

El patrimonio social, es decir, el que pertenece a toda la sociedad, está identificado en los artículos 45 (Medio Ambiente y Calidad de Vida), 46 (Patrimonio Histórico) y 47 (Patrimonio urbanístico) de la Constitución Española, confirmado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, desarrollado en varias Leyes sectoriales (Patrimonio Histórico, Medio Ambiente, LOUA, etc.) y determinado en los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (POTA, POTAU), así como en Planes sectoriales (Vivienda, Turismo, Medio Físico, etc.)

El PGOU es un instrumento que en el ámbito municipal debe incluir justificadamente todos los bienes culturales, naturales, ambientales, territoriales y paisajísticos que deben ser inventariados y protegidos según el grado de importancia que tengan.

En relación al **patrimonio cultural** de la comarca, en todos los municipios analizados se constata la existencia de un rico legado cultural, producto de siglos de historia. Los instrumentos urbanísticos hacen referencia a esos valores culturales, señalándose distintas propuestas de protección.



La red de acequias forma parte del paisaje urbano tradicional



En cuanto al **patrimonio natural**, la comarca de Promovega cuenta con espacios naturales de interés, como la Sierra de Elvira, un paisaje de gran belleza desde el que es posible divisar la totalidad de la Vega de Granada. No obstante, en ninguno de los municipios estudiados existen áreas naturales sujetas a protección ambiental o que hayan sido declaradas como espacio natural protegido.

Por último, el **paisaje**, siendo como es un factor de singularidad e identidad territorial, y en el caso de la comarca que nos ocupa, uno de los atractivos más importantes de la zona, sólo es considerado como tal por la normativa urbanística de una de las localidades estudiadas. En este caso además no se realiza una delimitación de unidades paisajísticas protegidas con fichas específicas, como sería conveniente.

## 6. El consumo de suelo, vivienda, energía y agua

Por otro lado, haremos alusión al **consumo de suelo**, que está relacionado con las diferentes maneras de construir la ciudad a través del tiempo. O si se prefiere, está directa o indirectamente vinculado a la densidad de habitantes por hectárea y a la altura de la edificación. Según datos del Observatorio de Sostenibilidad en España, entre 2000 y 2005 se ha perdido una media de 52.000 hectáreas anuales, solamente debido a la construcción, equivaliendo una hectárea a la extensión de un campo de fútbol.

Andalucía, por su parte, consume una media de 12,81 hectáreas de suelo al día y tiene a la construcción como una de sus principales actividades económicas.

El modelo de ciudad extensa de baja densidad (en las nuevas urbanizaciones), adoptado por los PGOU tiene similares consecuencias a las que derivan del modelo de ciudad dispersa (en todo el territorio municipal). El alto e indiscriminado consumo de suelo hace que estos modelos (extensivo y disperso) sean insostenibles, que dificulten la identidad y la cohesión social.

Para evidenciar la evolución de la situación en la comarca de Promovega, hemos puesto algunos años como referencias de expansión de población y suelo. Los datos corresponden a dos de los municipios analizados, con realidades totalmente diferenciadas:

<b>MUNICIPIO N° 1</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Consumo del Suelo (m<sup>2</sup>/hab)</b>	<b>Densidad (hab/Ha)</b>
1981	260,24	38,42
1991	376,66	26,55
2001		
2006	271,19	38,87
2010	325,05	30,72
Fuente: Informes elaborados por FIUS		

Según la tabla, apreciamos que en este municipio existe una densidad baja de vivienda y que el consumo del suelo por habitante está aumentando precisamente por ello.

<b>MUNICIPIO N° 2</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Consumo del Suelo (m<sup>2</sup>/hab)</b>	<b>Densidad (hab/Ha)</b>
1981	107,80	92,76
1991	148,57	67,31
2001		
2006	120,01	81,45
2010		
Fuente: Informes elaborados por FIUS		

Sorprendentemente en este segundo municipio se cumplen con los presupuestos de una ciudad sostenible, por lo que parecería adecuado tomarla como modelo de expansión urbanística si se gestiona adecuadamente, y dentro de las recomendaciones internacionales, además del suelo, otros recursos naturales no renovables como son el agua, la energía (eficiencia energética) y el aire (contaminación).

Entre uno de los objetivos principales de la Ciudad Sostenible está precisamente conseguir un índice de consumo adecuado; que en

un extremo no sea similar al de Nueva York (altísima densidad), y en el otro, al de Los Ángeles (densidad menor a 30 habitantes/hectárea), porque ninguno de los dos proporciona una buena calidad de vida.

Actualmente para que una ciudad sea sostenible se está tomando una densidad referencial entre 40 y 50 viviendas por hectárea. Para los núcleos urbanos medios y pequeños no existe una densidad referencial estudiada y confirmada pero debe aproximarse a la primera.

Otro tema interesante es el **consumo de la vivienda**, un bien que ha dejado de ser básico para convertirse en financiero e incluso bursátil. Como ocurre en otras comarcas andaluzas, en los pueblos analizados en Promovega comprobamos que no se producen problemas de vivienda. De entre ellos, reseñar que uno de los PGOU propone un aumento no sostenible de la vivienda para los próximos años, mientras otro logra una densidad media de vivienda bastante razonable. Por último, es interesante considerar que el consumo de vivienda supone también consumo de suelo, materiales y energía.

Además de los consumos anteriormente mencionados, la sostenibilidad no es posible si no se frena el **consumo de energía no renovable**, como son los combustibles fósiles (petróleo, carbón, madera). Y sin embargo, el consumo/producción de energía tiene directa relación con la forma de ocupación del suelo y el cambio de uso del mismo. La ocupación del suelo con bajas densidades de vivienda, es decir, con tipologías de viviendas unifamiliares, obliga a utilizar el vehículo, y con ello, incrementa el consumo de combustible fósil. Pese a ello, se prioriza la ejecución de infraestructuras para el vehículo antes que un sistema público de transportes, incentivando aún más la utilización del vehículo privado.

Por último, haremos una breve referencia al **consumo de agua**, un bien escaso y vital. Según Greenpeace, España es el tercer país del mundo que más líquido elemento consume por habitante y día, un dato que debería hacernos reflexionar. El Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2001 recoge que el consumo medio de agua en los hogares andaluces fue de 181 litros/día/habitante, y aunque en Granada se consumió prácticamente la mitad que en Sevilla, se correspondería sin embargo a un consumo muy elevado. De acuerdo a las últimas inves-

tigaciones que se están realizando, el consumo de agua también tiene relación con aspectos urbanísticos de compacidad (proximidad, densidades medias) y de dispersión (lejanía, densidades bajas) e incluso con las tipologías de residenciales.

## 7. La urbs real

### 7.1 La dinámica en la periferia y en el borde

La *Urbs* es la dimensión física de la ciudad y su soporte es el suelo. El uso productivo del suelo depende de las actividades y de los recursos tecnológicos incorporados al proceso de producción. Los usos no son estáticos, tampoco las actividades, pero el soporte sobre el que se implantan o desarrollan, el suelo, sí es tomado como tal. El suelo permanece, las edificaciones cambian para albergar nuevas actividades y usos.

La periferia se asume en este estudio como el territorio que se encuentra después del borde. Éste lo consideramos como la línea o franja que diferencia de forma clara el suelo urbano del suelo dedicado a actividades primarias (agrícola, ganadero).

La Consejería de Medio Ambiente hace una estadística periódica sobre los cambios en la cobertura de la capa vegetal, entre los que incluye los suelos "sellados", es decir los urbanos, y otros que supongan obras civiles, como carreteras, infraestructuras, etc.

Según las estadísticas medioambientales de la Junta de Andalucía, entre 1956 y 2003, en casi medio siglo, el suelo sellado en todos los municipios de la comarca analizados ha aumentado mucho, y no precisamente por la construcción de carreteras, que según la estadística no es relevante, sino por la expansión urbana.

Un alto porcentaje del suelo de los distintos términos municipales de la comarca se dedica al cultivo del olivar o los herbáceos, entre otros. Este uso se practica en parcelas medianas que envuelven al núcleo urbano, razones que facilitan la conversión del uso rural a urbano. En dos de las localidades analizadas encontramos expansiones urbanas paralegales o de legalidad incompleta. El tercero resulta ejemplar en cuanto al consumo del suelo con fines urbanos, ya que agota todo el disponible en el término municipal.

## **7.2 La dinámica del núcleo y del casco antiguo**

La dinámica del núcleo tiene que ver con el proceso de ocupación del suelo con finalidad y expectativa urbana, lo que denominamos expansión. Tradicionalmente, sin tomar en cuenta el tamaño de la parcela, se ocupaba el suelo que era necesario para edificar sobre él. El tamaño y las características de la edificación derivadas de las actividades que en ella se desarrollaban eran determinantes para identificarlas como urbanas.

Como puede apreciarse en los planos históricos, el límite urbano hasta antes de 1950 cambiaba lentamente y respondía directamente a la demanda y a la necesidad. De esta manera, la especulación inmobiliaria del suelo en los pequeños pueblos, por el propio nivel de desarrollo, no tenía incidencia en la expansión. Por eso no requerían ni desataban “reclasificaciones del suelo” en cadena como ocurre en la actualidad. No había necesidad y tampoco era posible.

La primera Ley del Suelo de 1956 en España no fue necesaria para los pequeños pueblos sino para las grandes ciudades y para las zonas de expansión urbanística del litoral. De ahí que se sugiriese que para los pequeños núcleos urbanos simplemente se hicieran delimitaciones urbanas, y si la dinámica urbanística era alta, bastaba redactar las Normas Subsidiarias que ordenaban el suelo dentro del límite urbano, sin tener necesidad de desarrollar el urbanizable.

Sin embargo, a partir de los años noventa y como consecuencia de la globalización económica, los cambios, en todos los sentidos, se aceleran. Con la reforma de la Ley del Suelo, todo suelo resultaba urbanizable si no estaba protegido. En consecuencia, los núcleos urbanos, sin distinción, tenían que redactar un Plan General, y por lo tanto, delimitar un suelo urbanizable, de futura ocupación.

Con la transferencia de las competencias urbanísticas del Estado a las Autonomías, se redactó la LOUA, desapareciendo así la figura de las Normas Subsidiarias. Por esta razón, actualmente se dice que con el PGOU se inicia un proceso específico de “producción de suelo urbano” que antes no estaba acotado como ahora.

Para saber dónde se puede construir es indispensable contar con un Plan General cuya redacción y aprobación, en el menor de los casos, puede durar tres años. Para construir en un nuevo suelo calificado como urbano será indispensable redactar un Plan Parcial, cuya redacción y aprobación tardará al menos un año. Y solamente a partir de ese momento se podrá edificar.

La edificación de la Urbs que propone un PGOU siempre supera todas las previsiones establecidas. Y es que además, la ciudad, a diferencia de la arquitectura, no termina de hacerse nunca y no tiene un plazo de finalización. La ciudad, la Urbs, siempre está en permanente construcción.

Desde el punto de vista metodológico, en teoría resultaría lógico que primero se aprovecharan las parcelas urbanas vacías de la Urbs legal (catastrada) y se las colmatara. Luego se deberían ocupar las parcelas urbanas vacías de borde y solamente después de esa colmatación, se debería comenzar a ocupar el resto del suelo urbano. En todos los casos, tomando en cuenta las singularidades geográficas e históricas de los trazados rústicos, del parcelario y de los caminos, veredas y cañadas.

En la práctica se entrecruzan y se superponen dinámicas de finalidad, dirección y objetivos diferentes. Unas son las del sistema económico, otras de la realidad social, de la realidad urbanística, de la administración política, de la ejecución, de la edificación. Sin embargo, la realidad es sistémica, se encuentra interrelacionada y mientras se siga asumiendo con la visión tradicional, unidireccional y basada en las certezas, los resultados serán limitados.

Y es que además el PGOU es un documento que asume la realidad en un determinado momento y a partir de ese instante genera una "fotografía estática". De ahí que hayan surgido los numerosos "observatorios", instrumentos TIC creados expresamente para registrar los cambios y transformaciones en cuanto se producen.

La ciudad real, como está en permanente transformación, constantemente genera nuevas demandas, sin considerar que la realidad del instante que se asume al iniciar el Planeamiento haya sido tomada correctamente, sin omisiones ni manipulaciones.

Aquí radican las explicaciones de las irregularidades y paradojas que se evidencian en los núcleos y cascos antiguos de los municipios de la comarca que se han analizado. En su borde y en su interior existen superficies no edificadas, una situación que los instrumentos de ordenación urbanística no analizan o lo hacen tangencialmente.

Por todo ello, se hace indispensable determinar una política de gobernabilidad urbana que esté alimentada constantemente por criterios formados a partir de los más actuales avances del conocimiento detallado de la realidad, del uso de los instrumentos TIC, del contenido de los instrumentos de Planeamiento y de las posibilidades de eficiencia municipal.

## **8- Conclusiones**

Las presentes conclusiones están enmarcadas en el ámbito de este estudio urbanístico específico, cuyos objetivos se dirigen a identificar criterios para que la expansión urbanística sea sostenible y haga posible un marco físico que propicie la integración de los nuevos pobladores de los municipios, con el fin de mejorar las relaciones humanas, y por lo tanto, la calidad de vida. En este contexto, indicamos las siguientes conclusiones:

1. En los municipios analizados se han afincado inmigrantes procedentes de Marruecos, Bolivia y Argentina, indicador de la tendencia demográfica (social), digno de tenerse en cuenta para diseñar las estrategias y acciones de integración.

2. En principio no existe en la comarca una manifestación visible de problemas de integración de los nuevos pobladores, pero eso no quiere decir que, teniendo en cuenta la expansión prevista, no sea necesario prever acciones futuras para facilitar dicha integración y cohesión social.

3. El crecimiento actual de la población es menor que el previsto por el POT, y existe escasa correspondencia entre la realidad catastral, la ciudad real y la prevista por el PGOU, lo que indica cierto desajuste administrativo.

4. Según los cálculos que hemos realizado en dos de los municipios analizados, desde la aparición de las nuevas urbanizaciones se produce un sensible aumento del consumo de suelo por habitante, sin que ello haya supuesto una mejor calidad de vida o una mejor proporción entre lo público y lo privado. La ciudad real tiene una baja densidad, lo que resulta aceptable porque la expansión se ha dado en forma continua y compacta. La excepción la encontramos en la tercera localidad, donde se genera un reducido aumento del consumo de suelo sin que ello haya supuesto un deterioro de la calidad de vida o una mejor proporción entre lo público y lo privado. El Avance del PGOU disminuye un poco dicho consumo y para el 2013 lo lleva a 103 m<sup>2</sup>/habitante. Estos son los índices más razonables de los municipios no sólo de la comarca sino del Área Metropolitana de Granada.

5- Se ha considerado el espacio público urbano compuesto por calles, plazas y otros elementos de similares características. En la ciudad tradicional los coches han saturado las calles debido a que fueron concebidas para otra función, en la que el peatón tenía una presencia importante. En el ensanche y en la ciudad contemporánea el coche no ha perdido protagonismo y el peatón no usa las calles como área de encuentro y de comunicación, debido a la exclusividad de usos que precisamente se opone a lo deseable.

6. - Las plazas y otros espacios públicos se presentan como fragmentos sueltos, dispersos, ubicados con criterio decorativo o funcional, más que con criterios de confortabilidad. Es uno de los indicadores sobre las características de los espacios públicos, de hecho deficitarios, y sobre todo, carentes de estructura. Pero en uno de los municipios el PGOU prevé la dotación de un cinturón verde que discurre por los tres lados del término municipal.

7. No es nada nuevo decir que los espacios públicos ya no son los de antes. Tampoco tienen por qué mantenerse iguales. Lo que emerge como recomendable es precisamente definir los parámetros de referencia sobre el significado, la función y las características de esos espacios.

8. De la dimensión pública hacen parte los equipamientos. Tal como se presentan, según hemos estudiado, son espacios acotados que dan respuestas pragmáticas a las demandas básicas según estándares



que no están en la LOUA y que no están concebidos para enriquecer la dinámica de las relaciones humanas. Su localización también es el resultado de un proceso pragmático. Se han edificado donde había sitio, no donde convenía. Se debe a que los Planes prevén la edificación de la ciudad por partes; especialmente la ciudad futura a través de Planes Parciales que tienen efecto sobre un área determinada y que toma el puesto de la ciudad heredada para convertirse, de hecho, en referencia de localización de los equipamientos. Esta situación genera la necesidad de establecer parámetros cuantitativos y cualitativos (ubicación, características, condiciones, etc.). El municipio, dentro de sus competencias y ante la inexistencia de índices y referencias concretas, podría establecerlos para que sean incorporados en los términos de referencia del PGOU.

9. El consumo de los recursos naturales no renovables en el ámbito del presente estudio urbanístico está determinado por la forma de ocupar (consumir) el suelo para hacer ciudad. Es lo que se ha denominado modelo de ciudad. La ciudad continua y compacta es sostenible frente a su opuesta, la dispersa, diversa, depredadora y despilfarradora. Esta última obliga al aumento del parque automovilístico privado. Actualmente el índice es mayor (aumento del consumo de combustible), aumento de la contaminación ("consumo de aire"), encarecimiento del consumo del agua (extensión de las infraestructuras). Por lo tanto, es oportuno establecer criterios, índices o indicadores sobre el consumo por habitante de estos elementos y también de la forma de gestionarlos dentro de un concepto de modelo de ciudad.

10. En los países de economía avanzada la vivienda ya no es considerada como un bien básico precisamente porque existe un alto superávit en todo el territorio nacional. Es un bien de consumo. Un inmueble se edifica sobre otro que es el suelo, con una densidad por hectárea y con una tipología determinada.

11. El estudio ha constatado que a partir del movimiento moderno se incorpora el bloque aislado y a partir del contemporáneo, la actualización de viejas tipologías unifamiliares (chalés, pareados, adosados); también de edificios singulares, y en consecuencia, el consumo de suelo, lejos de mantenerse o disminuir, aumenta considerablemente. Por otra

parte, densidades y tipologías son utilizadas de forma indiscriminada, ya sea para una gran ciudad como Sevilla o un pueblo pequeño de menos de quinientas familias. Significa que se está anulando o al menos obviando factores culturales que marcan la singularidad del lugar, del “locus”. Esta situación sugiere la necesidad de establecer criterios para que se vinculen aspectos culturales a las tipologías, a las densidades y a las formas de ordenación, tomando en cuenta la singularidad de cada núcleo urbano.

12. El tema de la vivienda se hace aún más complejo y delicado cuando en los PGOU se calcula la demanda futura de viviendas, la selección de su tipología y por lo tanto, el cálculo de suelo necesario y la edificabilidad correspondiente. Se ha constatado que al no existir parámetros legales escritos de referencia como son por ejemplo, la composición familiar y la edificabilidad por habitante, los resultados a los que se llegan se hacen absolutamente relativos, y según el punto de vista, injustificados. Por lo tanto, ante esta deficiencia, sería conveniente que el ayuntamiento incorporara a los términos de referencia para la redacción del PGOU criterios sobre estos aspectos.

13. La LOUA es una Ley que para el Planeamiento proporciona los contenidos de obligado cumplimiento pero no impide añadir otros contenidos de interés municipal y parámetros concretos para que el resultado final refleje la singularidad geográfica, ambiental, social y cultural del municipio.

14. También dicha Ley en numerosos artículos recoge los contenidos que el PGOU debe desarrollar en cuanto a sostenibilidad; sobre todo en cuanto a movilidad, y por lo tanto, a consumo energético, cuyas recomendaciones acaban de ser reforzadas en el Plan Energético de Andalucía. Por lo tanto, si el PGOU no desarrolla estos contenidos, es recomendable que se establezca una estrategia con acciones concretas para desarrollar las energías alternativas y para mejorar la eficiencia energética.

15. De la misma manera, en cuanto al consumo de otro recurso natural como es el agua, se ha demostrado que la densidad y la tipología edificatoria tienen directa incidencia en dicho consumo. Por lo tanto, se ve reforzada la recomendación de que se eviten densidades de vivienda

menores a treinta y cinco por hectárea. También que el abastecimiento y la distribución sean modificados, de tal forma que premien el consumo no derrochador, estableciendo para ello índices o indicadores de referencia de consumo de agua por persona.

16. El sistema general de vías, cuya competencia es del Ministerio de Obras Públicas, está marcando la pauta de la futura expansión urbanística del Área Metropolitana de Granada y de la comarca. Los PGOU deberían incluir un apartado suficientemente desarrollado al respecto en el que se estudie todos los impactos (ambiental, urbanístico, territorial, cultural, paisajístico, etc.) derivados de la construcción de autopistas.<sup>1</sup>

### **3. ESTUDIO DE URBANISMO DE GÉNERO. Aula Eileen Gray del Colegio de Arquitectos de Córdoba**

El análisis del crecimiento urbanístico desde la perspectiva de género que aquí se resume se centra en el estudio de la ciudad existente y las previsiones de crecimiento planteadas en el planeamiento vigente.

Este informe pretende aportar al análisis urbanicista de los modelos de crecimiento, nuevos aspectos, a veces olvidados, que tengan en cuenta las necesidades de los hombres y las mujeres de las ciudades.

Extraemos de las distintas realidades estudiadas los aspectos más significativos y las propuestas más deseables que permitan ampliar la visión de los responsables municipales con competencias urbanísticas y orientar así su trabajo.

#### **1. Diagnóstico general**

Los municipios analizados de la comarca de la Vega de Granada han experimentado un aumento de población que puede considerarse moderado, medio y significativo, aunque en distinto porcentaje según la localidad estudiada.

Esta población de nuevos residentes proviene fundamentalmente de la capital, y se ha desplazado hasta el medio rural en busca de una vivienda más económica.

---

1. Al final de los resúmenes de los estudios de investigación se incluye en un desplegable las RECOMENDACIONES que el equipo de la FIUS hace a todas las comarcas para mejorar la integración social de los nuevos pobladores a través de una ordenación urbanística más sostenible.

La cercanía a Granada hace que estos nuevos pobladores puedan seguir disfrutando de algunos de los servicios que ofrece la capital, aunque también se da la circunstancia de nuevos habitantes que se establecen plenamente en las localidades. Prueba de ello es el colapso en algunos equipamientos y servicios locales, tales como colegios, centro de salud, etc. que afecta a una de las localidades analizadas.

Por otro lado, el modelo de ciudad adoptado en algunos de los planeamientos vigentes consume mucho suelo, pues emplea en la mayor parte de los crecimientos previstos tipologías de baja densidad de unifamiliar adosada.

En algunas tramas históricas se ha propiciado el fenómeno de sustitución de la misma, aumentando la densidad mediante el incremento del número de plantas permitidas. Esto ha originado una considerable pérdida del patrimonio histórico y el hecho de que la ciudad vaya perdiendo poco a poco su singularidad, en pro de una imagen más estandarizada.

Como consecuencia, los ciudadanos que en ella habitan también sufren una pérdida de identidad, de ligazón a sus costumbres o falta de arraigo. De hecho, en algunas entrevistas realizadas nos transmiten que el concepto de pueblo se está perdiendo, con el correspondiente deterioro de las relaciones sociales que ello conlleva.

Desde el punto de vista técnico, este fenómeno de sustitución genera algunos problemas de movilidad, con un aumento de tráfico y del parque móvil existente en una trama urbana no diseñada para ello.

También se generan otras cuestiones, pues al tratarse de una trama de calles estrechas, el aumento de la altura de los edificios impide un correcto soleamiento de calles y edificios, lo que resta calidad a los itinerarios peatonales. Así mismo, se deteriora la imagen del centro histórico, pues existe un gran número de medianeras vistas y una presencia masiva de vehículos.

También nos encontramos con situaciones en las que el fenómeno del crecimiento se debe a las buenas condiciones que ofrece los núcleos, ya sean topográficas, ausencia de una trama histórica condicionante, valores paisajísticos que propician una mayor calidad de vida, etc.

Al igual que en el resto de los municipios, los nuevos crecimientos llevan asociados un consumo excesivo del suelo, un recurso de gran valor productivo y paisajístico irrecuperable, y una pérdida inaceptable cuando se trata de un elemento diferenciador respecto a otros municipios de la comarca.

Esta circunstancia es recogida en el nuevo Plan General de una de las localidades estudiada, que plantea un nuevo modelo de ciudad en el que prima la puesta en valor de la ciudad consolidada, así como el desarrollo de los vacíos urbanos existentes.

Con carácter general, y con el objetivo de poner de manifiesto los aspectos más significativos de los distintos análisis realizados, podemos decir que el modelo de ciudad planteado está generando la transformación de un pueblo hacia una ciudad cada vez más compleja y extensa, y la aparición de los problemas típicos de ésta (tráfico, saturación de servicios, escasez de aparcamientos, dependencia del vehículo privado, pérdida de calidad de vida, etc.), que se reflejan sobre todo en la trama más antigua que soporta la principal actividad del núcleo.

Se da el caso de que en determinados municipios este fenómeno se ha producido en un corto periodo de tiempo, provocado por la enorme presión urbanística a la que está siendo sometido por su cercanía a la capital. La población todavía no se ha habituado a este cambio sustancial que altera las condiciones de su calidad de vida y sigue recordando la imagen no muy lejana de su pueblo en un pasado reciente.

La particularidad y excepción a esta generalidad la encontramos en una de las localidades, en la que los nuevos crecimientos consiguen una buena integración con la trama, evidenciando la importancia de la cualificación del espacio público, no sólo con la tipología sino también con el tratamiento de la calle, incorporando elementos ajardinados, mobiliario urbano, amplios acerados, coexistencia de los recorridos peatonales con el carril bici, longitud de calles proporcionada, etc. En este municipio, que cuenta con un aula-taller de jardinería y viveros, se cuida mucho la jardinería y la estética urbana.

Desde la perspectiva de género, detectamos algunas cuestiones a tener en cuenta en las decisiones de planificación urbanística. Como

se viene poniendo de manifiesto, se trata de cuestiones que extraemos y generalizamos de los estudios realizados, aunque no necesariamente se produzcan en todas las localidades que conforman la comarca.

- La localización de los mayores espacios libres de la ciudad atiende, como en la mayoría de los casos estudiados, a la disponibilidad de superficie de suelo, por lo que se sitúan alejados del núcleo, suponiendo desplazamientos considerables de la población, principalmente de las personas con movilidad reducida (niños, mujeres, personas dependientes, etc.), que ven limitado su acceso a estos espacios ante la inexistencia de transporte público.
- En la trama urbana consolidada destaca la escasez de espacios libres de relación que sirvan a la población local, y los que existen no están adecuadamente ordenados para su uso y disfrute.
- También es de destacar la necesidad de un transporte público urbano que facilite el acceso de la población a aquellos servicios y equipamientos que se encuentran alejados.
- Tras la realización de algunas visitas se observa que las tramas urbanas más antiguas están constituidas por calles estrechas y sinuosas, lo que implica que haya recovecos en los recorridos peatonales, aportando sensación de inseguridad a los usuarios de la ciudad. A esto se une la escasa iluminación de los espacios libres que se localizan en los bordes urbanos, más alejados de la trama residencial.
- Presencia de excesiva monofuncionalidad en los nuevos barrios, lo que genera una dependencia de otras zonas de la ciudad, principalmente del núcleo histórico, que se ve saturado.
- Falta de actividad en estos barrios, que provoca una ausencia de personas usuarias del espacio público, mermando así las relaciones sociales entre estos nuevos pobladores. Es habitual encontrar las calles vacías, acentuándose además la sensación de inseguridad.

Las asociaciones de mujeres, consideradas como el medio idóneo para la detección de los problemas urbanos desde la perspectiva de gé-

nero, están en algunas localidades estudiadas excesivamente ligadas a la política municipal, por lo que no aportan una visión crítica y objetiva de la ciudad en la que desarrollan su actividad diaria, no constituyendo, en este caso, el medio que canaliza las demandas de la población usuaria y las hace llegar a los poderes públicos.

## **2. Propuestas**

### **A. Planeamiento y participación / formación e información**

1. La redacción de un documento de planeamiento general ofrece la oportunidad a la ciudadanía de canalizar, mediante los procesos de participación pública, la opinión sobre su ciudad respecto a:
  - La Ciudad existente, definiendo tanto su problemática como aquellas cosas que funcionan bien.
  - La Ciudad futura, el modelo de crecimiento, la ciudad deseada.

Es recomendable que por parte de los poderes públicos se pongan en marcha las medidas necesarias para este fin. Para ello pueden realizarse talleres participativos, para los que resulta fundamental asegurar la presencia de mujeres y hombres que normalmente no participan en este tipo de actividad (sobre todo población joven trabajadora, como usuaria de la ciudad futura), buscando y facilitando su presencia.

La particularidad de que los equipos redactores de los planeamientos sean empresas municipales, formada por técnicos que a diario trabajan en el municipio, ofrece un conocimiento mayor de la problemática urbana, planteando unas soluciones más cercanas a la realidad existente.

No obstante, los estudios y toma de datos sobre la ciudad se podrían apoyar en la experiencia de la población, en particular de la femenina, como experta en el uso de la misma. Para ello se puede aprovechar el trabajo ya realizado por las asociaciones de mujeres, muy presentes en la vida pública.

2. Incorporar a la fase de Información del PGOU en redacción estudios pormenorizados que analicen en detalle la ciudad existente en relación a la capacidad de la misma para acoger los procesos de aumento de densidad propuestos, haciendo hincapié en:

- Valor de la edificación y de la trama existente, susceptible de sustitución
- Secciones de viario para absorber el previsible aumento del número de plantas, estudiando las condiciones de soleamiento, ventilación, privacidad, seguridad, etc.
- Problemas de circulación viaria y peatonal
- Posibilidad de ampliación en la dotación de aparcamiento
- Accesibilidad

Creemos que es importante contemplar mecanismos compensatorios en el propio PGOU, que permitan elaborar propuestas en la ciudad consolidada.

3. Asegurar la presencia de mujeres y hombres, sobre todo población joven trabajadora como usuaria de la ciudad futura, buscando y facilitando su presencia en los procesos de participación.

Fomentar la realización de talleres de información y formación para la comprensión del documento de planeamiento de su ciudad. Para asegurar la asistencia se propone incluir servicios de apoyo, tales como guardería, así como realizarlos en horarios flexibles y/o en días no laborables. Se busca así eliminar los obstáculos que impide a algunos sectores poblacionales participar en este tipo de actividad.

4. Sensibilizar y formar a los responsables políticos y técnicos en la creación de ciudad, en cuestiones de igualdad.

5. Sensibilizar a la población en general, y a los poderes públicos en particular, del coste real para la sociedad y el medioambiente de un urbanismo basado en la dispersión y un consumo excesivo de suelo.



## **B. Modelo de ciudad sostenible**

1. Minorar el consumo de suelo en los nuevos crecimientos, principalmente en la propuesta contenida en el PGOU relativa a los dos nuevos núcleos de población que se plantean, además de los crecimientos en torno al núcleo principal.
2. Priorizar en los cascos antiguos, dado su valor histórico y arquitectónico, las operaciones de rehabilitación y regeneración, en igualdad de importancia a los nuevos crecimientos. En los últimos años se ha perdido un patrimonio arquitectónico de gran valor e imposible de recuperar.
3. Acometer operaciones de reequipamiento en zonas de ciudad con carencias para regenerar el tejido social frente a la sustitución de la trama.



En algunos de los nuevos crecimientos residenciales se han construido espacios libres y para el ocio

4. Utilizar diferentes densidades y tipologías de edificación, fomentando la mezcla de usos con el residencial, evitando zonas monofuncionales que obligan al uso del transporte privado para acceder a los servicios.

5. Compatibilizar el uso comercial en planta baja de las tipologías residenciales recogidas en el Plan, fomentando las ordenaciones abiertas que prioricen el espacio público de la calle.
6. Promover la investigación sobre nuevas tipologías de vivienda que incorporen las nuevas unidades familiares, al no dar respuesta los nuevos crecimientos a las necesidades de la población.
7. Fomentar la creación de tipologías residenciales sociales, que incorporen servicios comunes (lavandería, guardería, salas de reunión, acceso a Internet, etc.) para familias monoparentales, estudiantes, personas mayores, etc.

### **C. Escenario urbanos**

#### *C1. Espacios libres*

Analizados los espacios libres existentes, se detecta escasez de los mismos en los núcleos históricos, apareciendo espacios libres de mayor escala en los bordes urbanos. En esta línea de trabajo se proponen las siguientes recomendándose:



Zona de juegos infantiles

1. Aprovechar aquellas operaciones de sustitución para que constituyan verdaderas operaciones de regeneración de la trama consolidada, detectando las carencias existentes y proponiendo nuevos espacios libres, que esponjen esta trama.
2. En los espacios existentes, incorporar zonas de estancia para que los distintos grupos generacionales tengan cabida (niños, jóvenes, tercera edad, padres-madres, etc.), asegurando el uso de estos espacios.
3. Incidir en diseños de zonas verdes y plazas amables al ciudadano, utilizando elementos vegetales y de agua, evitando las plazas duras.
4. Dotarlos de mobiliario urbano adecuado para que éste se integre funcional y estéticamente dentro de los espacios públicos.
5. Garantizar la calidad, seguridad y mantenimiento de estos espacios libres y zonas de juego.

## *C2. Equipamientos*

1. Fomentar la **diversidad tipológica** y la inclusión de equipamientos en las tramas residenciales de los nuevos crecimientos, evitando las operaciones escaparate de grandes equipamientos que no resuelven las necesidades de la vida cotidiana. Así mismo, habría que evitar la excesiva concentración de equipamientos que se producen en algunas localidades.
2. Realizar **encuestas** entre la población para conocer cuáles son los equipamientos demandados por los habitantes y cuál sería su mejor localización, detectando si éstos responden a sus necesidades en cuanto a escala/tamaño, accesibilidad, precio, cantidad y calidad.
3. Exigir dotación de **aparcamiento público** para poder acceder a los equipamientos, por ejemplo colegios, centros de salud, biblioteca, teatro, etc.
4. Dadas las previsiones de crecimiento contempladas por los PGOU, sería recomendable dotar a los municipios de equipa-

miento social de barrio (guarderías, centros de día, centros cívicos, etc.), para fomentar las relaciones sociales y la ocupación del tiempo libre (**tiempo de calidad**) de las personas mayores, permitiendo una descarga considerable de trabajo a los encargados del cuidado de personas dependientes y mejorar su calidad de vida, facilitando la **conciliación de la vida laboral y familiar**.

### *C3. Accesibilidad*

En materia de accesibilidad, aún cuando la topografía existente no supone ninguna barrera arquitectónica, se recomienda:

1. Redactar **“Planes de Accesibilidad”** en el espacio público y edificios públicos para detectar sus carencias en materia de accesibilidad, proponiendo soluciones concretas para resolverlas, entre ellas la peatonalización de calles con sección insuficiente, la ampliación y ejecución de Acerados, etc.
2. Diseñar **secciones tipo** de calles accesibles para evitar problemas de ocupación del ámbito peatonal con la colocación del mobiliario urbano, arquetas, arbolado, etc.
3. Recomendar secciones de calle en las que el ancho eficaz para el paso peatonal no sea inferior a 1.20 metros.
4. Definir soluciones tipo que resuelvan la ejecución de los vados para el acceso de vehículos a cocheras privadas, sin invadir el espacio destinado al peatón.
5. Redactar **Ordenanzas Municipales** de urbanización que definan las secciones de calle adecuadas y regulen la disposición del mobiliario urbano, contenedores, farolas, etc. en las mismas, para que no supongan un obstáculo en el itinerario peatonal.

### *C4. Seguridad*

Se observa que la trama urbana de algunas localidades es de calles que forman manzanas regulares de tamaño adecuado, lo que impide que haya recovecos en los recorridos peatonales, aportando una mayor

seguridad a los usuarios de la ciudad. A pesar de ello, y para los nuevos desarrollos, recomendamos las siguientes medidas generales:

1. Realizar estudios de iluminación de las calles y espacios públicos, detectando los puntos mal iluminados.
2. Diseñar farolas de fácil mantenimiento y antivandálicas para evitar el deterioro de las mismas.
3. Velar por el mantenimiento de los lugares públicos, ya que el buen estado de conservación previene el vandalismo. Se debe hacer especial hincapié en los espacios de juego y sociabilidad.
4. Inclusión de medidas que fomenten la presencia de diferentes actividades en el espacio público y a diferentes horarios, en las redes peatonales, para disminuir la sensación de inseguridad. La afluencia de gente reduce el riesgo de agresión.
5. Evitar calles con excesiva longitud, derivadas de la creación de grandes manzanas residenciales (manzana cerrada), intentando fragmentarlas con calles perpendiculares a las mismas. Así se evita la sensación de inseguridad que crea el recorrido peatonal por estas calles.

#### **D. Movilidad y transporte público**

1. Redactar “Planes de Movilidad y Transporte Público” para incorporarlos a los Planes Generales.
2. Incluir en la fase de Información de los planes estudios de **movilidad**.
3. Diseñar calles con elementos que persuadan la ocupación del espacio reservado al peatón por parte del vehículo.
4. Proponer la ejecución de **carril bici** municipal e intermunicipal como alternativa al vehículo privado. En suelo no urbanizable ya existen iniciativas en este sentido, como es el caso del carril bici que une varios municipios de Promovega, pudiendo disfrutar así de sus valores paisajísticos.

5. Estudiar las necesidades de desplazamiento de la población, analizando los tiempos empleados, origen y destino, número de desplazamientos diarios, medio de transporte empleado, para establecer los itinerarios más demandados.

6. Asegurar el acceso con **transporte público** a los lugares de trabajo, centros de salud, colegios, etc., favoreciendo de esta manera principalmente a las mujeres, al carecer muchas de ellas de vehículo propio.

7. A la vista de los **horarios** de funcionamiento del transporte público, habría que reconsiderar las rutas en función de las necesidades de transporte no pendulares y con horarios extemporáneos, garantizando el servicio los días no laborables.

8. Diseñar calles que integren, junto a la vía rodada, el carril bici, y el espacio con uso exclusivo del peatón, con la incorporación de medidas positivas. Por ejemplo, dando prioridad al transporte público frente al privado y hacerlo respetar.

9. Invertir y fomentar el **uso de otras infraestructuras** como alternativa a la viaria, para resolver la comunicación intermunicipal, por ejemplo, trenes regionales, tranvías, etc., que minoren el consumo de energía y los tiempos empleados.

### E. Patrimonio-ciudad histórica



Casa natal del poeta Federico García Lorca, oriundo de la comarca

1. Dado el fenómeno de sustitución detectado en la trama histórica de algunos de los municipios estudiados, se hace imprescindible proteger, a través de las ordenanzas, aquellos elementos que caracterizan la imagen urbana de los espacios públicos, volúmenes, fachadas, cubiertas, tipologías, proporciones de hueco, materiales, etc.
2. Proteger los edificios de interés histórico y arquitectónico a través de la creación de un “Catálogo de edificaciones y espacios públicos” que prohíba la demolición y sustitución de los mismos.
3. Recuperar edificios con valores arquitectónicos para la ciudad, localizando en ellos usos públicos y equipamientos.
4. Proteger asimismo la Vega como Patrimonio Natural de los municipios, manteniendo su singularidad y propiciando su conservación y la puesta en valor de sus cualidades autóctonas, evitando los procesos de ocupación.

## **F. Integración social**

La integración social se apoya en algunas localidades únicamente en el tejido asociativo actual, no existiendo iniciativas específicas por parte del Ayuntamiento encaminadas a la integración de los nuevos residentes. Se recomienda por tanto:

1. Mantener y apoyar el asociacionismo independiente, como el medio idóneo para la detección de problemas de ciudad, y para ser la voz de las propuestas de cada colectivo, en especial las asociaciones de mujeres, como expertas en el conocimiento de los problemas de su municipio y conocedoras de las necesidades de todos los miembros de la unidad familiar (niños, abuelos, compañeros y ellas mismas).
2. Creaciones de diferentes oficinas públicas para atender las distintas necesidades de los grupos de población, por ejemplo, la Oficina del Inmigrante, donde la población extranjera pueda obtener información de interés.

3. Adoptar medidas concretas de integración, como puede ser la creación de talleres municipales que persigan la cohesión social a través del conocimiento de las diferentes tradiciones y costumbres, tanto locales como foráneas, incentivando el intercambio de experiencias. Hay que aprovechar el potencial y la riqueza intercultural de los municipios en los que existen nuevos pobladores de otras zonas y/o países, con la realización de actividades comunes.
4. Creación de talleres de formación para facilitar el acceso de la mujer, local y nueva pobladora, al mundo laboral.
5. Campañas de información a los nuevos pobladores de los servicios existentes en el municipio para fomentar el uso de los mismos y evitar la dependencia con Granada.
6. Realización de campañas que fomenten el empadronamiento de sus habitantes, para así poder solicitar un mayor número de equipamientos y servicios.
7. Realización de campañas de información dirigidas a la población inmigrante, para acercarla a las costumbres locales, fomentando la integración con la población local.
8. Fomentar el intercambio cultural con la realización de jornadas, comidas, bailes, etc.

#### **4. ESTUDIO SOCIOLÓGICO. Grupo de Investigación Social y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

##### **1. Metodología**

La metodología que hemos utilizado desde el Grupo de Investigación y Acción Participativa (GISAP) de la Universidad Pablo de Olavide para la aproximación y análisis de las distintas comarcas engloba, fundamentalmente, las técnicas de observación, recogida de datos, entrevistas, conformación de un taller o foro de participación ciudadana y análisis procesual.



El objetivo es obtener un conocimiento de las relaciones sociales entre nuevos y antiguos residentes (aspectos centrales de nuestro trabajo sociológico y etnográfico), y poder plasmarlo en una serie de indicadores, que son el producto de combinar los resultados estrictos obtenidos del taller de participación ciudadana con las aportaciones extraídas de las entrevistas con diversos informantes de todo el territorio, y con la experiencia observadora de campo por parte del investigador.

Al final, dicha observación se ha complementado en su caso con un trabajo de recogida de datos.

En las entrevistas se ha contextualizado la conversación con los informantes como una investigación acerca de la incidencia de los nuevos residentes en los pueblos de entornos metropolitanos a consecuencia de la expansión urbanística.

La técnica que desde el GISAP consideramos fundamental en nuestra metodología es el taller o foro de participación ciudadana. En el mismo, durante unas tres horas de desarrollo, se provoca un proceso de construcción colectiva de clarificación de ideas comunes y desacuerdos sobre la base de una serie de preguntas guiadas. Al taller se invita a una serie de ciudadanos que son considerados por el equipo técnico sociológico como parte representativa en el territorio de la diversidad de puntos de vista de la cuestión. La identidad de la ciudadanía invitada a participar viene determinada por el conocimiento etnográfico previo de las sociedades locales y del conjunto de la comarca de Promovega.

El análisis del proceso indica aquellos aspectos contextuales que hay que tener en cuenta en el desarrollo mismo de la investigación, y a veces, a consecuencia de ella.

El carácter procesual de esta investigación nos obliga a incorporar modificaciones debido a la participación de la población, el aprovechamiento de los errores previos (ya que partimos de concepciones de las que no siempre somos plenamente conscientes) como elementos positivos para la redefinición del método a través de la experiencia que iremos acumulando al terminar cada comarca.

Al final, estaremos en condiciones de cerrar con todo lo acumulando un modelo que vamos construyendo mediante el propio proceso.

## 2. Consideraciones generales



Panorámica de una de las localidades de la comarca y de parte de la Vega

Aportamos aquí una serie de cuestiones surgidas al calor de los resultados de la investigación y encaminadas a la reflexión sobre aspectos centrales y adyacentes de nuestro objeto de estudio.

- a) Es idea bastante común la percepción de que no existen conflictos de especial relevancia entre los habitantes del territorio a causa de su cualidad como nativos o nuevos residentes. Dicho esto, para el caso de Promovega hay que matizar que quizás no se produzca en general un conflicto entre personas físicas o vecinos concretos por ese motivo, aunque sí se perciben o son más notorios los conflictos entre grupos de vecinos con intereses divergentes.
- b) En muchos casos el tipo de relaciones que se dan entre antiguos residentes y nuevos van más en relación con variables socioeconómicas y culturales que con el simple hecho de ser forastero. A este tenor, es importante colocar esa cualidad relacional en su respectivo contexto.
- c) También se percibe que más que problemas notables de integración de nuevos residentes o conflictos entre personas nativas y

nuevos residentes lo que parece existir es un conflicto latente, con motivo de la calidad de vida entre la ciudadanía en general y las consecuencias del modelo urbanístico desarrollado.

- d) Para el objetivo de la cohesión social en los municipios, los ciudadanos echan en falta espacios de relación y de participación entre nuevos residentes y nativos en los cuales se vaya originando de manera natural una articulación social.
- e) Es notoria (tal y como se dejó entrever en los foros de participación ciudadana) una demanda bastante amplia de la ciudadanía de buscar una humanización de escala y pretensiones del diseño del modelo urbanístico dominante, considerado por muchos obsoleto, así como una apuesta por la ampliación y mejora de los equipamientos.
- f) Existen muchas dificultades en motivar a los nuevos residentes de una “ciudad dormitorio” para que se integren o relacionen con la sociedad local que los acoge, todavía más si son originarios de Granada capital o de otros pueblos cercanos en los que tengan sus grupos de pares y familias y hagan vida social con ellos.

A continuación, en segundo lugar, a esta serie de consideraciones que se apuntaron ya en informes de comarcas vecinas, y que creemos que son extrapolables –con algunos matices– para los procesos sociales examinados en las poblaciones de Promovega, agregamos alguna más específicamente surgida de la investigación en este territorio.

Como la consideración de que es un condicionante negativo para generar cohesión social o integración de nuevos residentes con los antiguos el hecho que se repite en varios municipios de Promovega de la segregación socioespacial de los primeros, lo que en ocasiones les lleva a sentirse como “colonizadores” de un territorio percibido como vacío.

Es posible que muchos de estos “nuevos pobladores” hayan buscado voluntariamente la segregación socioespacial con respecto de la población nativa, como puede suceder con las urbanizaciones más aisladas y alejadas. Pero también se da el caso de que en urbanizaciones más pegadas a los núcleos originales e incluso anejas a los pueblos, se produzca dicha segregación socioespacial, ya sea porque se han esta-

blecido una serie de barreras físicas a la interrelación social (vallas, espacios de acceso restringido, etc.), ya sea por la existencia de distancias sociales entre ambos colectivos, por una intención de autoaislamiento por parte de los nuevos residentes.

En cualquier caso, da la sensación de que esta segregación socioespacial de los nuevos residentes -el “vivir en guetos” o utilizar los pueblos como ciudades dormitorio- sea una consecuencia del modelo urbanístico expansionista individualizador que se está desarrollando. De ser así, uno de los principales factores inconvenientes para la integración de los nuevos pobladores vendría como consecuencia del diseño urbanístico mismo.

Por otra parte, parece complicado que se genere a corto plazo una integración medianamente adecuada de los nuevos y antiguos residentes utilizando un modelo urbanístico de desarrollo frenético y de masificación, donde todos los vecinos estén por igual faltos de raíces y de identificación con los espacios en que se ubican sus viviendas, y donde la principal relación que tengan con la población nativa sea con el personal de la administración local.

Otra consideración general viene dada por la predisposición activista de muchos nuevos residentes, con respecto a cierta pasividad de los nativos, que nos han testimoniado varios informantes del territorio. Así, por ejemplo, E3 y E9 (entre otros más) nos han contado que en general los nuevos residentes vienen con una actitud más crítica, que están más sensibilizados ante cuestiones de calidad de vida y que se movilizan antes que la gente nativa de los pueblos, que parece que “están un poco como adormilados”.

Hay quien nos ha avanzado su explicación en base a que en Granada o las ciudades –de donde se supone que provienen la mayoría– están acostumbrados a tener más servicios y que al llegar a los pueblos rápidamente los echan en falta y los reclaman.

Pero lo realmente curioso es comprobar cómo nuevos residentes prácticamente recién llegados a los pueblos pasan a movilizarse con el fin de evitar que lleguen más avalanchas de residentes a situarse en sus entornos naturales. De cualquier manera, parece que la motivación de

este tipo de nuevos residentes activistas vendría dada por encontrarse con una situación de pérdida de calidad de vida en entorno natural, expectativa de calidad de vida que fue la que precisamente les atrajo, en muchos casos, a ubicar en estos lares su nueva residencia.

Una última cuestión que hay que referir –bastante relacionada con la anteriormente descrita– es la alta demanda de participación pública y de atención a los ciudadanos que hemos comprobado en muchas entrevistas y en bastantes tarjetas del taller de uno de los municipios. Es la agrupación temática más voluminosa del conjunto del papelógrafo, que contiene las propuestas concretas para la cohesión social que aportaron los participantes, con diez tarjetas.

Parece evidente que la propia ciudadanía demanda un mayor protagonismo en la toma de decisiones sobre cuestiones que les afectan directamente, entre ellas las referentes a medidas que habría que adoptar que favorezcan –o no impidan cuanto menos– la integración y cohesión social.

### **3. Conclusiones del análisis social realizado**

#### **3.1. Dificultades para la integración**

De entre las dificultades principales existentes en Promovega para conseguir la integración de los nuevos y antiguos residentes, los ciudadanos participantes en uno de los talleres señalaron primordialmente las siguientes:

- a) La falta de comunicación y conocimiento mutuo entre los colectivos de nuevos residentes y nativos, rotulando además ciertos aspectos de la diversidad cultural como una dificultad para la convivencia.
- b) La segregación socioespacial el o el cariz de pueblo dormitorio, como una de las causas de la falta de comunicación antes aludida. Los impedimentos físicos y espaciales de las relaciones humanas entre vecinos de los municipios, dificulta la integración de los nuevos residentes y su conocimiento del nuevo entorno vital.

- c) Las carencias o deficiencias en los servicios, ya sean de tipo educativo, de infraestructura urbana o de calidad en el abastecimiento de agua de los núcleos periféricos.
- d) El modelo de desarrollo urbanístico, frenético y de masificación es otro factor que señalan los participantes en el taller como dificultad para la convivencia en los municipios de Promovega.
- e) La necesidad de la participación ciudadana en las cuestiones municipales y respecto a la administración en general.
- d) Otras cuestiones que se señalaron, aunque con menor peso, fueron las dificultades que suponen:
  - El obstáculo que representa para la integración los intereses particulares o el poco civismo.
  - La inseguridad ciudadana, o sin llegar a darse con una agudeza especial en los municipios de Promovega, la sensación de aumento de la misma (quizás provocada por los medios de comunicación).
  - La poca utilización de los servicios locales por parte de los nuevos residentes.
  - El escaso interés por empadronarse, provocando una falta de servicios que corresponderían por el número de habitantes de hecho.
  - La falta de trabajo.

### **3.2. Los factores que facilitan la convivencia**

Entre los factores principales que están favoreciendo actualmente la convivencia en Promovega, se han citado los siguientes:

- a) La existencia de actividades culturales, deportivas y festivas. Se constata en el desarrollo del taller la existencia de diversas realidades locales a este respecto.
- b) La función que cumple el asociacionismo como otro factor que estaría facilitando la convivencia.

- c) La participación ciudadana e implicación según algunos ciudadanos con respecto a sus municipios. Se apuntó, además, que el hecho de que los nuevos residentes tengan hijos favorece la participación y arraigo de éstos en el pueblo.
- d) La disponibilidad de ocio y servicios.
- e) Las actitudes positivas y la concienciación es un tema apuntado como interviniente en facilitar la convivencia.

### **3.3 Propuestas de la población**

En esta sección se da cabida a la serie de “Propuestas concretas para la cohesión” que los distintos participantes aportaron mediante sus tarjetas en el taller realizado. La agrupación temática de las mismas dio lugar a estos seis núcleos de propuestas:

- a) Propiciar la participación pública y la atención a los ciudadanos por parte de las administraciones.



En algunos municipios existen ejemplos de calles en zonas recientemente desarrolladas en las que el espacio público destaca por el buen resultado conseguido

- b) Cambiar el modelo urbanístico hasta ahora desarrollado en los municipios de Promovega. Acerca del cómo, los ciudadanos participantes señalaron las siguientes apreciaciones:

- Un nuevo modelo de desarrollo urbano: limitado a los recursos y a los servicios. No consumir, ni derrochar suelo.
  - Controlar el crecimiento urbanístico.
  - Diseñar planes de desarrollo sostenible.
  - Imposibilitar el surgimiento de nuevas urbanizaciones aisladas.
  - Aumento de servicios antes que aumento desmesurado de población.
  - Planificar y dotar los servicios necesarios (infraestructuras, sanidad, educativos, culturales, equipamientos, etc.) cuando se amplíe el suelo urbano.
  - Eliminación de barreras arquitectónicas.
  - Urbanismo controlado.
- c) Servicios y equipamientos: mejora y aumento de los mismos, ajustando los precios al bolsillo de los ciudadanos, procurando descentralizarlos y que lleguen también a las zonas más alejadas de los municipios, así como que no se privatice la gestión de los servicios públicos. Un par de tarjetas relacionadas proponen que sea prevalente un aumento de los servicios antes que un aumento irracional de la población, y que dicha dotación de servicios sea planificada cuando se amplíe el suelo urbano y no 'a posteriori'.
- d) Experimentar la convivencia y el conocimiento entre las distintas culturas.
- e) Medidas normativas y de fomento de la igualdad, la integración y el empadronamiento.
- f) Otras propuestas que se señalaron, aunque con menor peso, fueron las siguientes:
- Mejorar el transporte público y las comunicaciones.
  - Mejorar la transmisión informativa.
  - Fomentar la sociabilidad, el civismo y la urbanidad.



- Fomento del asociacionismo, en especial, el impulso de un asociacionismo independiente de los poderes fácticos.
- Aumento de las medidas de seguridad. La tarjeta de las “cámaras de seguridad” suscita controversia entre varios participantes y ha de matizarse con el añadido de “en urbanizaciones” para que no sea un disenso; también la de “más policías” se matiza en ese sentido.

#### **4. Propuestas del equipo técnico GISAP**

Queremos en este apartado complementar las propuestas realizadas por la ciudadanía en el taller y que hemos recogido en el apartado anterior. Estas propuestas complementarias tienen sus raíces fundamentalmente en el conocimiento adquirido en el trabajo de campo etnográfico más amplio que se ha llevado a cabo, así como en el análisis de los datos y testimonios obtenidos. Son, por orden de importancia, las siguientes:

- a) Establecer desde las administraciones mecanismos veraces y estables de participación ciudadana en la toma de decisiones, a varios niveles. Sobre esta cuestión, no olvidar que el nivel más importante de relación social y de posibilidades de éxito de la participación es el local, lo cual no debería ser obstáculo para que dicha participación ciudadana se extienda también al nivel de los diseños y ordenamientos comarcal y metropolitano, allá donde se tomen decisiones que afecten a la convivencia de las sociedades locales de Promovega. Las estructuras participativas pueden adoptar la forma de resortes ya establecidos (como las Agendas Locales 21, los Planes Estratégicos, PGOU participativos, consejos sectoriales, etc.) o bien articular nuevas fórmulas codo a codo administraciones, ciudadanos y poderes fácticos y sociales.
- b) Evitar en los diseños urbanísticos la segregación socioespacial de los nuevos residentes con respecto a los nativos (urbanizaciones aisladas, barrios desvinculados de su entorno social cercano, etc.).

- c) Prevenir en la medida de lo posible que los nuevos residentes no hagan un uso del espacio urbano local como mera “ciudad dormitorio”. Tener en cuenta esta circunstancia desfavorable para la articulación social tanto en el diseño urbano de los municipios como en el tipo de oferta de nuevos desarrollos inmobiliarios.
- d) Evitar poner las condiciones para un efecto-llamada que provoque la llegada masiva y repentina de nuevos residentes a las poblaciones, procurando mesurar o hacer que se produzcan unas llegadas paulatinas que faciliten una integración aceptable y no traumática.
- e) Vincular el crecimiento urbanístico a núcleos históricos o tradicionales, procurando hacer permeables espacios de relación social entre nuevos residentes y nativos.
- f) Mantener y fomentar la diversidad de elementos sobre los cuales se articulan las identidades locales como un medio ampliamente fundamentado de facilitar la integración de los nuevos residentes, sobre todo a la hora de construir conjuntamente nuevas formas de identidad local que generen comunidad. Al respecto, usar la Vega como un elemento de unión entre los pueblos de la comarca y sus gentes, así como integrarla en la forma de vida de los pueblos, desde el respeto a su desarrollo agroganadero sostenible.
- g) Creación de espacios de encuentro y relación entre nuevos residentes y nativos, en los cuales se vaya originando de manera natural la articulación social. Tener en cuenta que ésta no se ve favorecida por la dispersión de los nuevos núcleos urbanos al ser prácticamente espacios de relación cerrados y/o distantes y donde la presencia nativa suele normalmente ser escasa.
- h) Posibilitar la integración de la población ‘inmigrante’ (o extranjera extracomunitaria) mediante una serie de campañas y medidas a diversos niveles:
  - Información de derechos y deberes como ciudadanos.
  - Información acerca de los derechos de carácter sindical y de las vías corrientes de solucionar conflictos de signo laboral. Para ello,

poner en contacto a estos trabajadores con los trabajadores locales y los asesores pertinentes. Así como formación ocupacional adecuada a las demandas de empleo.

- Articular medidas que faciliten una conexión entre la oferta y la demanda de alquileres en cada municipio. Ayudar, asimismo, a facilitar unas condiciones de residencia dignas a quien lo necesite, distinguiendo entre trabajador temporero e inmigrante asentado, a la hora de facilitar esa residencia (por ejemplo, albergues concertados entre administración y empresarios para temporeros).
  - Campañas de interrelación cultural y/o festiva entre inmigrantes y nativos u otro tipo de nuevos residentes, donde participen en el diseño de las mismas los propios sectores poblacionales.
  - Campañas de salud para las mujeres: atención ginecológica, embarazo, parto y puerperio. Además, campañas de vacunación.
  - Cursos gratuitos de capacitación lingüística.
  - Cualesquiera otras medidas que surjan como propuestas en los procesos participativos con el acuerdo de todos.
- i) Fomentar la creación de asociaciones y colectivos plurales o de signo integrador e independiente (o bien incentivar el desarrollo de las ya existentes), con la finalidad de dar facilidades e impulso a la participación comunitaria de nuevos residentes junto a residentes nativos o enraizados. Habida cuenta de que en los municipios de Promovega existe, en general, la idea de que los nativos suelen ser más pasivos que muchas personas de la población neorresidente, sería interesante estimular el espíritu crítico y la participación ciudadana activa de la población nativa.
- j) Procurar intercalar físicamente las familias de nuevos residentes entre los residentes antiguos y nativos en el diseño urbanístico de los municipios, para favorecer la integración mediante la cercanía de la vecindad (el viejo método de articulación social propio de los pueblos andaluces). El intercalado de nuevos y antiguos residentes podría llevarse a cabo ya sea mediante el incentivo de vender o alquilar casas existentes en los cascos históricos de los

pueblos, ya sea por la construcción de nuevas viviendas aledañas engarzadas con estos núcleos históricos.

- k) Esta estrategia implicaría también, y especialmente, reactivar los núcleos históricos de los pueblos, con la rehabilitación de casas antiguas que conforman el acervo histórico patrimonial para incorporar también nuevos residentes, así como el comercio del lugar, con lo que se favorece el fortalecimiento de la identidad local.
- l) Establecer fórmulas administrativas y de otros tipos (como, por ejemplo, el vincular la licencia de 1ª ocupación de una vivienda al empadronamiento), que busquen un compromiso o identificación de los nuevos residentes con la sociedad local de acogida.

**MODELO DINÁMICO  
INTEGRACIÓN NUEVOS RESIDENTES**

**\*\*\***

**DIAGRAMAS CAUSALES**

Hay muchas definiciones de la palabra “sistema”. La más completa es, a nuestro juicio, la siguiente:

**“Un sistema es un conjunto de elementos en iteración dinámica, organizados en función de un objetivo”.**

Basándonos en ella, podemos afirmar que nuestra sociedad es un sistema y como tal, se podría y debería estudiar, causa que nos motivó para generar el modelo que aquí se presenta. No obstante, antes de introducirnos en él, creemos que sería conveniente familiarizarnos con una serie de términos y conceptos que nos serán de gran utilidad para comprender el citado modelo.

En los procesos sociales se desconocen, en gran medida, las leyes que rigen las interacciones elementales que se producen en el seno de los mismos. Sin embargo, hay que constatar que todas las organizaciones sociales muestran un comportamiento dinámico y una fuerte interacción entre sus partes. Es decir, según pasa el tiempo, las variables con las que se mide su estado (como por ejemplo la población, riqueza, etc.) fluctúan considerablemente, como consecuencia de las mencionadas interacciones que se producen entre ellas.

Un intento importante de utilizar las anteriores ideas en las ciencias sociales lo constituye la dinámica de sistemas, a la que se puede considerar, en principio y en su origen, una metodología para la aplicación en los procesos socioeconómicos.

La dinámica de sistemas está basada en métodos para el estudio de los sistemas complejos, que puede considerarse un puente entre los métodos empleados por los técnicos y los específicos de estudio de los sistemas sociales. Constituye el estudio de cómo la estructura de realidad de un sistema provoca su comportamiento dinámico. En términos de los sistemas sociales, trata de describir, de una forma peculiar, las fuerzas que surgen del interior del sistema para producir sus cambios a través del tiempo, y cómo se interrelacionan estas fuerzas entre sí en un modelo unitario.

Los estudios que realiza la dinámica de sistemas se desarrollan en varios pasos. En primer lugar se observan los modos de comportamiento del sistema real para tratar de identificar los elementos funda-

mentales del mismo. En segundo lugar, y de acuerdo con las técnicas que mencionaremos más adelante (generación de diagrama causal), se buscan estructuras de realimentación que puedan producir el comportamiento observado. En tercer lugar, a partir de la estructura identificada, se construye el modelo matemático de comportamiento del sistema en forma idónea para ser tratado en el ordenador. En cuarto lugar, el modelo se emplea para simular el comportamiento dinámico implícito en la estructura identificada. A continuación, la estructura se modifica hasta que sus componentes y el comportamiento resultante coincidan con el comportamiento observado en el modelo real. Por último, en sexto lugar, se modifican las decisiones que pueden ser introducidas en el modelo de simulación, hasta encontrar decisiones aceptables y utilizables que den lugar a un comportamiento real mejorado.

El empleo de modelos de sistemas sociales se toma generalmente con ciertas reservas, debido a dos factores:

- a) A que habitualmente se tiende a evitar formas de conceptualización distintas a las habituales.
- b) A la dificultad de cuantificar las variables que intervienen en la construcción de un modelo de esta naturaleza.

Por el contrario, deben considerarse las indudables ventajas de estos modelos, entre las cuales cabe destacar el suministrar referencia objetiva del sistema estudiado. Debido a estas ventajas se decidió elaborar el modelo, contando con una serie de equipos de profesionales, representados por:

- Jorge Benavides Solís (FIUS, Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla).
- Miguel Ángel Domínguez Machuca ( GIDEAO, Grupo de Investigación en Dirección de Empresas Asistida por Ordenador de la Universidad de Sevilla)
- Javier Escalera Reyes (Grupo de Investigación y Acción Participativa de la Universidad Pablo de Olavide)
- Inmaculada Moreno Aguilar (Aula Eileen Gray del Colegio Oficial de Arquitectos de Córdoba)

Todos ellos coordinados por Alfredo Florencio Calderón y Susana Carrasco Morales, Gerente y Técnica del Grupo de Desarrollo Rural Aljarafe-Doñana.

El problema planteado era la integración de los nuevos pobladores (residentes) en una serie de comarcas, con la participación de sus respectivos GDR.

Con respecto a las fases de construcción del modelo, se comenzó por un estudio urbanístico y social de las diferentes comarcas. A partir de aquí, los expertos comenzaron la construcción del diagrama causal (esquema de la relación existente entre las variables fundamentales del modelo), que representaría dicho modelo.

Para ello realizamos una sesión de brainstorming (tormenta de ideas) para determinar qué variables eran fundamentales o podrían influenciar en el nivel de integración de los nuevos residentes. Una vez obtenida la lista, pasamos a construir varios diagramas causales, que a posteriori, fundiríamos en uno.

Las variables mencionadas se pueden ver en la siguiente tabla:

% tipo viviendas (principal/secundarias)	Porcentaje de viviendas de primera residencia, frente al total de viviendas del municipio
% viviendas vacías	Porcentaje de viviendas vacías, frente al total de viviendas del municipio
Actividad económica	Dinamismo empresarial de las localidades Ampliar con los distintos sectores de actividad económica, primaria, secundaria y terciaria
Actividades deportivas	Instalaciones deportivas y programas que ofrece el municipio
Actividades terciarias y de ocio	Servicios terciarios y actividades e instalaciones de ocio que ofrece el municipio
Aislamiento nuevos pobladores - a partir de ahora NP- (distancia)	Nuevos núcleos de vivienda al centro urbano (Km.)
Asociacionismo NP	Grado en el que están asociados los nuevos residentes
Autosuficiencia (recursos exteriores)	Capacidad del municipio para autoabastecerse



**“Integración de Nuevos Pobladores”**

Conocimiento de los NP del municipio	Grado de conocimiento de los NP del soporte físico del municipio, de los equipamientos y servicios que ofrece, y de la cultura local
Campañas del Ayuntamiento para conocimiento de los NP del municipio	Actuaciones municipales tendentes a dar a conocer a los nuevos residentes el municipio en su conjunto
Conflictos NP-Locales	Enfrentamiento entre nuevos residentes-población local
Cultura tradicional/urbana	Diferencia en los modos de vida entre nativos y nuevos residentes
Densidad poblacional (viviendas/Ha)	Consumo de suelo (el consumo del suelo se ha calculado en escala urbana en m <sup>2</sup> de suelo ocupado con fines urbanísticos/habitantes que viven dentro de ese suelo, es decir que lo ocupan)
Dinamismo social del municipio	Movimiento social del municipio y participación ciudadana (asociaciones, actividades, reivindicaciones,...)
Discriminación (xenofobia, por género)	Existencia de actitudes xenófobas o discriminación por género entre la población local hacia los nuevos residentes, de éstos con respecto a las primeros o dentro de los dos colectivos
Diseño de modelo de crecimiento	Reflexión de los nuevos modelos de ciudad ejecutados o propuestos por los distintos planeamientos discretizando las particularidades de cada municipio (historia, población, paisaje, cultura, economía,...)
Dispersión	Distancia de las nuevas urbanizaciones al centro urbano del municipio en el que se ofrecen los servicios Provoca la falta de sostenibilidad Distancia entre las viviendas de los nuevos residentes entre sí y con respecto a las de los nativos En términos urbanísticos, existe dispersión cuando la densidad es < a 30 viviendas/ha y alejado del borde del núcleo
Distancia a la capital	Distancia en Km. a la capital, tiempo y medio de transporte empleado para ello
Distancia núcleo (principal/otros)	Distancia de las nuevas urbanizaciones y pedanías al núcleo cabecera del municipio, y entre ellos
Edad media NP	Pirámide poblacional de los nuevos pobladores
Empadronamiento NP	Número de empadronamientos en el municipio de la población de nuevos residentes

**Acción Conjunta de Cooperación**

Escolarización NP	Uso de los colegios en las localidades de acogida por parte de los nuevos residentes
Acontecimientos culturales y festivos	Nº y tipo de acontecimientos culturales-festivos valorando la participación-aceptación de los nativos y NP
Huella ecológica	Huella Ecológica es un índice que suma todas las hectáreas necesarias para producir los bienes que se consumen, divididas entre el número de habitantes. Se expresa en hectáreas necesarias (o consumidas) por habitante y año, para proveerle de los recursos naturales que éste necesita
Idiosincrasia de la población nativa	Características propias de la población
Implicación en la planificación y diseño del modelo	Participación ciudadana en la elaboración del planeamiento urbano, agendas locales, planes estratégicos o de desarrollo
Incremento poblacional	Porcentaje de crecimiento de la población en los últimos 5 años en comparación con el incremento de hace 10 años
Incremento Suelo Ocupado	Cantidad de suelo clasificado por los Planes Generales para los nuevos crecimientos. Se mide en m <sup>2</sup> o en hectáreas pero no es posible apreciar su porcentaje
Sistema de Equipamientos	Nº, tipo, características, estado de conservación y servicios que ofrecen los equipamientos públicos y privados que dan cobertura a las necesidades de la población
Sistema de Espacios libres	Nº, tipo, características y estado de conservación de plazas, parques, jardines, etc. que favorezcan la relaciones sociales de la población residente y los nuevos pobladores
Servicios ofrecidos y requeridos	Nº, tipo y características de los servicios que ofrece el municipio y los demandados por la población
Localización de Servicios	Situación geográfica de los equipamientos en el municipio
Localización nuevos residentes	Situación geográfica de los nuevos residentes y distancia a los servicios del municipio utilizados
Medios locales de información	Existencia de medios de información locales y presencia/atención de los nuevos residentes en los mismos
Modelo de vida (moda)	Difusión de modelos de comportamiento comunes de nuevos residentes y población nativa

**“Integración de Nuevos Pobladores”**

---

Necesidad de vehículo para la vida cotidiana	Grado de dependencia del vehículo privado en los desplazamientos diarios para cubrir las necesidades básicas
Nivel socioeconómico de los Nuevos Pobladores	Caracterización de los nuevos residentes en razón de su nivel de renta, social y profesional con respecto a los de la población nativa
Número de núcleos (principal, secundario,...)	Nº de zonas residenciales localizadas en el municipio
Paro/empleo	Grado de cobertura del municipio de la demanda de empleo existente
Permanencia del profesorado	Mantenimiento del profesorado autóctono para transmitir la identidad cultural del municipio
Relación de los Nuevos Pobladores con la Administración (local y regional)	Grado de interacción, comunicación de los nuevos residentes-administración local
Relación vecindad (tiempo de estancia)	Tiempo de permanencia de los nuevos residentes
Ritmo de crecimiento	“Velocidad” en la incorporación de nuevos residentes en las localidades
Singularidad local	Reconocimiento de las particularidades de cada municipio y sus pobladores
Tiempo ocupado en desplazamientos	Identificación de los desplazamientos y tiempo empleado
Tipología de viviendas en nuevos crecimientos	Modelo de construcción empleado. La tipología actual no favorece la interrelación
Uso de la residencia (tiempo estancia)	Tiempo de estancia en la localidad para poder definir si se trata de un nuevo residente o no
Utilización comercio local	Grado de uso de los nuevos residentes del comercio local

El primer diagrama generado fue el que se muestra en la figura siguiente:

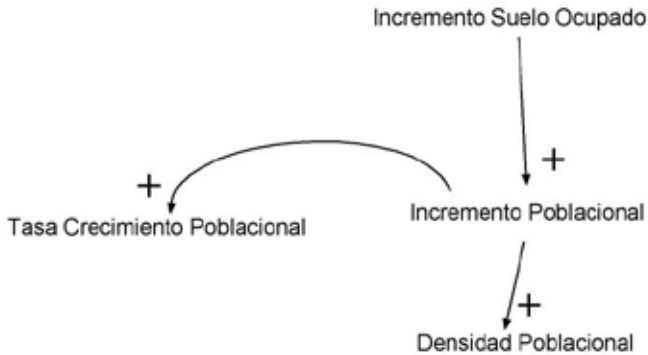


Diagrama 1

A partir de este diagrama se supuso que al incrementar el suelo ocupado, es decir, al hacer nuevas ofertas de suelo y construirlo, vendrán nuevos pobladores, lo que hará que se incremente la población, aumentando, por tanto, la tasa de crecimiento poblacional y provocando el mismo efecto en la densidad de población actual.

En el diagrama 2, por otro lado, se supuso que a medida que se generen nuevos núcleos de residencia, conllevará a que haya más distancia entre los citados núcleos y el centro urbano, lo que hace que aumente la dispersión de viviendas. La mayoría de las viviendas ofertadas en estos últimos años son de carácter unifamiliar, lo que implica una menor variedad de tipos de viviendas, de ahí el signo negativo hacia la tipología de viviendas y que cada vez la densidad de las mismas por unidad de superficie sea menor.

También al aumentar la dispersión nos alejamos de nuestro centro, por eso aumenta la distancia a nuestro propio núcleo, acercándonos por tanto a los núcleos vecinos (ajenos).

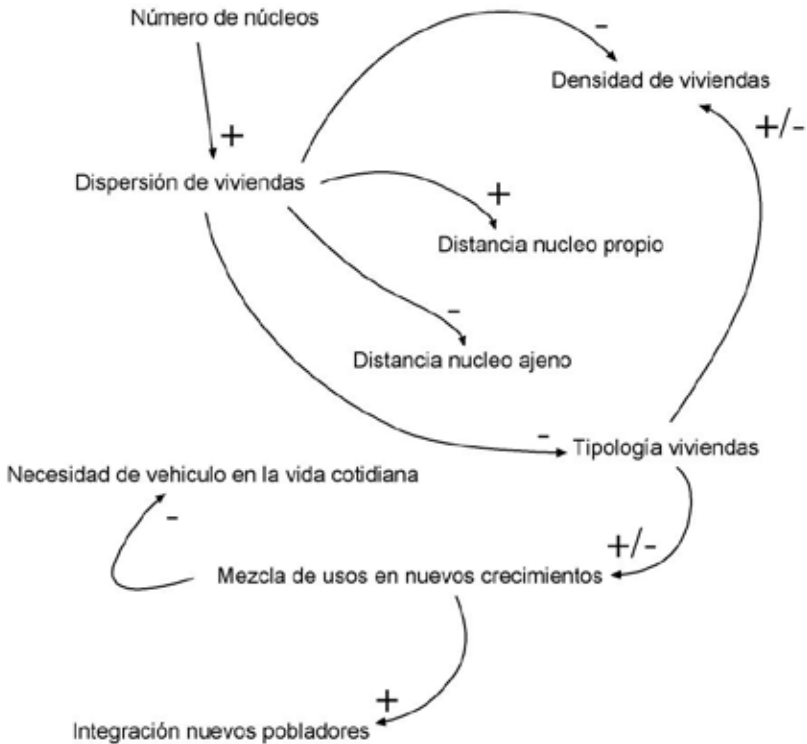


Diagrama 2

Dependiendo de la tipología de viviendas, puede haber efectos diferentes sobre la densidad de viviendas y la mezcla de usos en nuevos crecimientos, es decir, si se construyen bloques de pisos en vez de viviendas unifamiliares, la densidad de vivienda se incrementará, al igual que la mezcla de usos en nuevos crecimientos (será más fácil la aparición de comercios y servicios para los nuevos residentes), de ahí el doble signo de la relación.

Al generarse nuevos comercios y servicios, los nuevos residentes tendrán que utilizar menos sus vehículos, y como es lógico, coincidirán en dichos establecimientos, conociéndose entre ellos y generando nuevos vínculos, lo que hará que se integren más fácilmente.

En el siguiente diagrama, el tercero, se ligaron algunas variables socioeconómicas. En este diagrama se pueden ver reflejadas las hipótesis que se creyeron oportunas, así el hecho de que la población estuviera más o menos lejos de la capital, influiría en el grado de utilización del comercio local, viéndose éste más favorecido a medida que nos encontremos más lejos de la capital. El hecho de que se utilice el comercio local servirá para la generación de puestos de trabajo, favoreciendo el nivel de empleo en la zona.

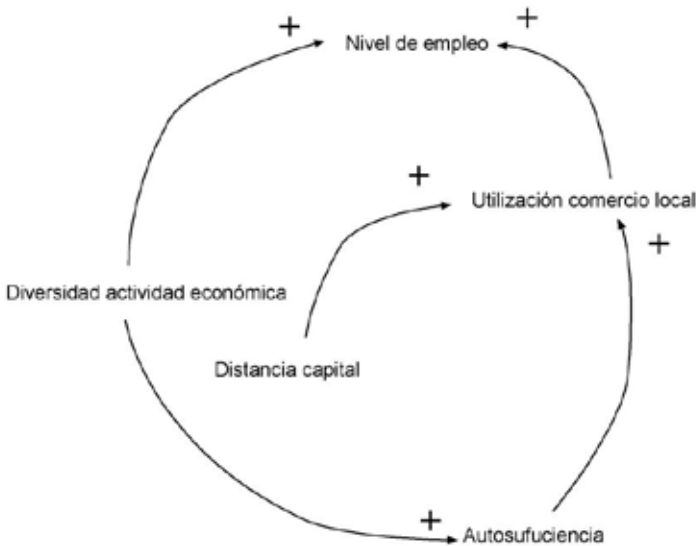


Diagrama 3

De la misma forma, si nuestra zona tiene una gran diversidad económica facilitará la autosuficiencia, y ayudará a elevar el nivel de empleo.

Siguiendo con otras variables socioeconómicas se construyó el diagrama 4, en el que se puede apreciar si existen diferencias socioeconómicas entre los nuevos residentes y la población autóctona, lo que ayudará a la integración de ambos.

Todo lo contrario ocurre cuando el porcentaje de viviendas ocupadas con uso principal aumenta. Este hecho conlleva, como es lógico, que se incremente el tiempo de estancia de los nuevos residentes, que tendrá un efecto directo sobre la integración de los mismos en la vida del municipio, y otro indirecto, ya que se incrementará el número de niños escolarizados en el pueblo, mezclándose así esta segunda generación de nuevos residentes con los locales, que a la larga, debido a los lazos de amistad y conocimiento mutuo generado, harán que la integración sea más fácil.

Un aspecto también muy importante para la integración de los nuevos residentes es si éstos defienden la vida urbanita de los grandes municipios, ya que generaría una diferencia cultural (en el sentido de forma de vida) con los pobladores locales, cosa que no ayudaría en absoluto a la integración de ambos. Esto dependerá en gran medida del nivel de comunicación que se genere entre nuevos residentes y locales, y cómo no, de la idiosincrasia de nuestro municipio.

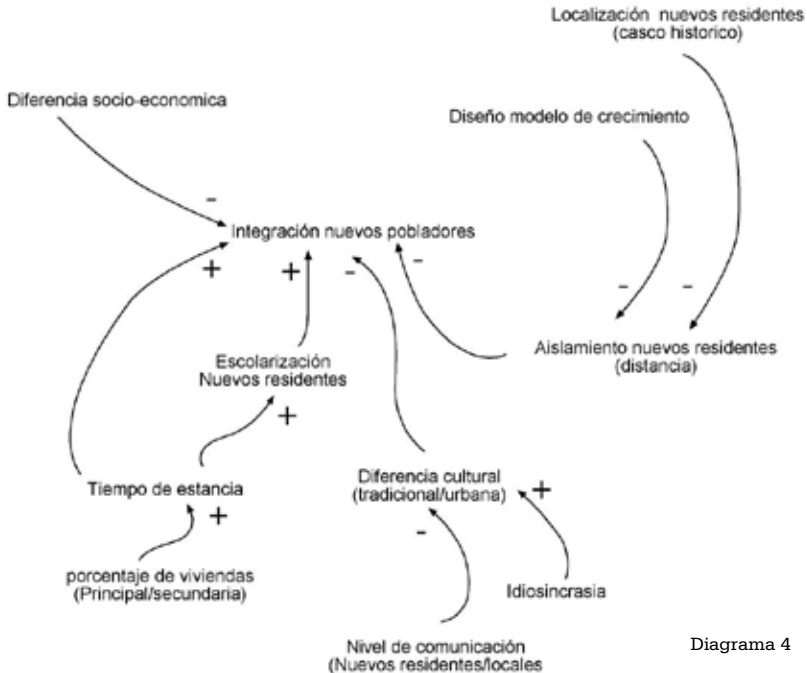


Diagrama 4

Por último, con respecto al diagrama 4, cabe resaltar que a medida que la localización de la expansión del municipio sea más abierta, es decir, que se generen los nuevos núcleos más lejos del centro histórico y comercial, se facilitará el aislamiento de los nuevos pobladores, dificultando su integración.

El último diagrama individual, el número 5, se centró en la influencia de las acciones que puede tomar la administración para facilitar la integración que estamos estudiando. En él se puede observar cómo dicha integración se puede ver facilitada si se realizan campañas de conocimiento del municipio, se generan espacios de interrelación (plazas, parques, etc.). También ayudaría realizar eventos socioculturales y utilizar las nuevas tecnologías para suministrar información de este tipo de actuaciones.



Diagrama 5

Ya por último, una vez validados los anteriores diagramas, se construyó, en conjunción con todos los equipos participantes, el diagrama final, el número 6, en el que se engloban todos los anteriores y que es el que ha dado origen al modelo dinámico en cuestión.



**“Integración de Nuevos Pobladores”**

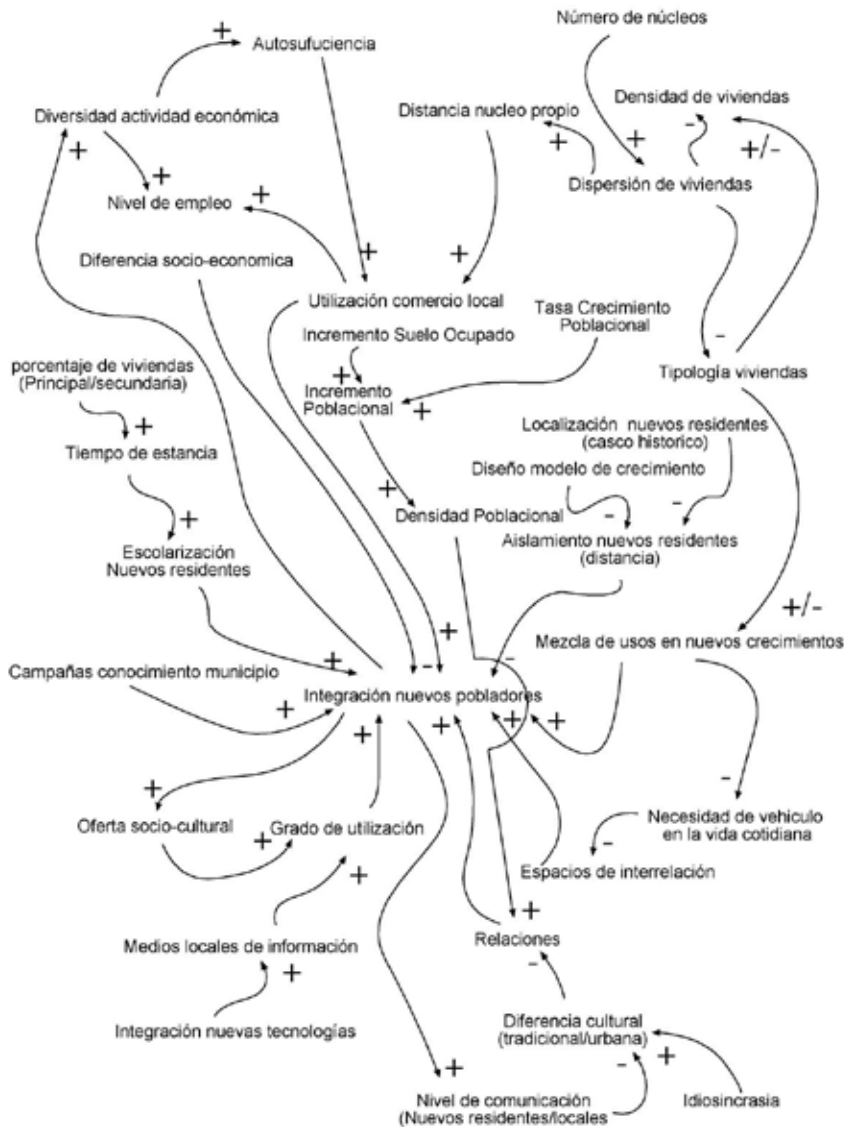


Diagrama 6



# **SIMULADOR INTEGRACIÓN NUEVOS RESIDENTES**

**\* \* \***

## **MANUAL DEL USUARIO**

Realizado por **María del Mar González Zamora**  
(GIDEAO, Grupo de Investigación en Dirección de Empresas Asistida  
por Ordenador de la Universidad de Sevilla)

# Índice

1. Consideraciones previas.....	341
2. Comienzo de la simulación.....	341
3. Estructura del simulador.....	342
4. Condiciones de la Simulación .....	343
5. Resultados .....	345
5.1. Visualización de los resultados gráficos .....	345
5.2. Visualización de los resultados numéricos .....	349
6. Cierre del simulador .....	350
7. Resolución de problemas.....	350
7.1 Problema iniciando el simulador.....	350
7.2. Problema estableciendo valores de las condiciones .....	350
7.3. No se muestra ningún resultado en el gráfico .....	351
7.4. Problema al cerrar el simulador .....	351

## 1. Consideraciones previas

El simulador está preparado para una configuración de pantalla mínima de 1.024 por 768 píxeles, siendo la configuración máxima de 1.152 por 864 píxeles.

## 2. Comienzo de la simulación

Al introducir el CD que contiene el simulador, automáticamente arrancará éste, apareciendo la *Ventana Inicial* del mismo, a la que posteriormente haremos mención.

Antes de empezar la simulación, y con vistas a una correcta visualización de las ventanas del simulador, se ha de verificar que justo debajo de la barra de menú del programa **NO** aparezca la barra de herramientas que se muestra en la Figura 1.



Figura 1. Incorrecta visualización del simulador

En caso de que aparezca dicha barra, se debe seleccionar el comando *View* de la barra de menú y eliminar la marca de chequeo (✓) que aparece en la opción *Commandbar* y/o *Statusbar* (ver Figura 2.a). Ello se consigue seleccionando con el ratón la(s) opción(es) que corresponda(n). Finalmente debe quedar como se refleja en la Figura 2.b.



Figura 2. Menú View

Desde la *Ventana Inicial* del simulador (ver Figura 4), éste se activa pulsando el botón Comenzar.



Figura 3. Ventana Inicial del simulador

A continuación pasamos a realizar una descripción de la estructura y funcionamiento del simulador.

### 3. Estructura del simulador

El simulador se compone de cuatro ventanas (al margen de la *Inicial* que se muestra en la Figura 3): *Condiciones de la Simulación* (que es la ventana que aparece una vez seleccionada la opción *Comenzar* de la Ventana *Inicial* del simulador), *Resultados Gráficos*, *Resultados Numéricos* y *Cierre del Simulador*. Éstas son accesibles desde el *navegador* del simulador, el cual aparece (una vez comenzada la simulación) en la parte superior izquierda de la pantalla. La Figura 4 reproduce el mencionado navegador, en el que también se muestra el progreso de la simulación a través del rótulo *Mes* que aparece en él.



Figura 4. Navegador del simulador

Así pues, la unidad temporal de simulación es el mes, siendo el horizonte temporal de la simulación como máximo de 60 meses (5 años). Cuando en el navegador aparezca *Mes 0*, señalará que nos encontramos

al inicio de la simulación y que, por tanto, se está esperando a que se introduzcan las condiciones que se desean simular.

A continuación se detallará tanto el contenido como el funcionamiento de cada una de las ventanas de las que consta el simulador. Comenzaremos por hacer una descripción de la correspondiente a la *Condiciones de la Simulación*.

#### 4. Condiciones de la Simulación

La Figura 5 representa la Ventana de Condiciones de la Simulación. En ella puede observarse cómo hay un total de 18 condiciones. Para conocer el significado de cada una de ellas, basta con pulsar el botón (i) que aparece junto a cada nombre<sup>1</sup>. Ello hará que se abra una ventana con la definición correspondiente. Un ejemplo puede verse en la Figura 6.

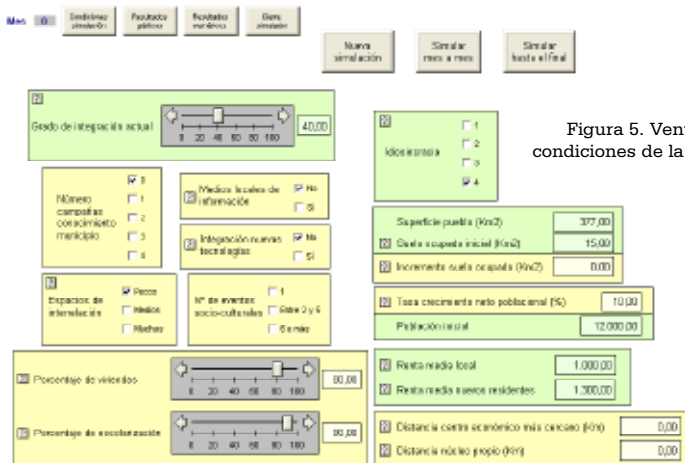


Figura 5. Ventana de condiciones de la Simulación

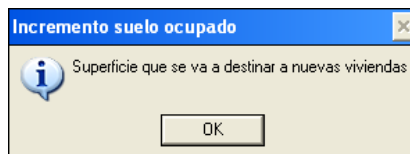


Figura 6. Ejemplo de ventana de definición de una condición

1. Para las condiciones Número campaña conocimiento municipio y Número de eventos socio-culturales, no se ha introducido su definición, dado que su significado va implícito en el nombre.

Por otra parte, puede verse en la Figura 5 que hay condiciones con fondo de color amarillo y otras de color verde. Estas últimas son aquéllas cuyo valor sólo tiene sentido que se establezca al principio de la simulación (cuando en el navegador se visualice *Mes 0*), mientras que el valor de las condiciones con fondo amarillo son susceptibles de sufrir modificaciones a lo largo de la simulación.

Para proceder a modificar el valor de una condición, se ha de tener en cuenta si ésta es del tipo a), b) o c) mostrado en la Figura 7.

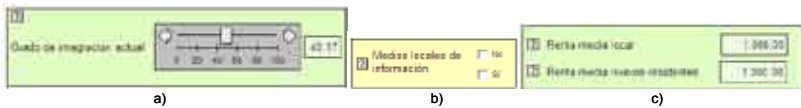


Figura 7. Tipos de condiciones

Para proceder a seleccionar el valor deseado en las condiciones del tipo que se muestra en la Figura 7.a), se puede elegir entre pinchar con el ratón en el botón de la barra de desplazamiento y, sin soltar, llevar dicho botón hasta el valor deseado, o bien pinchar sobre el recuadro que contiene el valor numérico de la variable e introducir, en la ventana que aparecerá al efecto, el mencionado valor.

En el caso de las decisiones del tipo que se muestra en la Figura 7.b), hay que seleccionar la opción deseada (en nuestro ejemplo *No* o *Sí*), pinchando con el ratón en el recuadro que aparece junto a la opción deseada, de forma que aparezca en el mismo una marca de chequeo ().

Por último, para las decisiones del tipo que se muestra en la Figura 7.c), basta con pinchar una vez con el ratón sobre el nombre de la variable (o bien sobre el recuadro que contiene el valor de la decisión) e introducir, en la ventana que aparecerá al efecto, el valor deseado.

En la parte superior de la Ventana de Condiciones de la Simulación se encuentran los tres botones mostrados en la Figura 8 (como se verá posteriormente, estos botones también aparecen tanto en la ventana de *Resultados Gráficos* como en la de *Resultados Numéricos*). Éstos sirven para hacer avanzar la simulación mes a mes o hasta el final, así como para borrar los resultados de una simulación y preparar al simulador para otra.



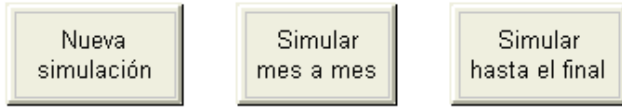


Figura 8. Botones *Simular* y *Nueva simulación*

Si acabamos de seleccionar la opción *Comenzar* de la *Ventana Inicial* del simulador (ver Figura 3), éste estará a la espera de que se señale el valor de las distintas condiciones de la forma indicada en párrafos anteriores. Tras ello, se puede optar entre pulsar el botón *Simular mes a mes*, o bien *Simular hasta el final*. Si se elige la primera opción, se irá avanzando poco a poco en la simulación, de forma que en cualquier mes se puede modificar alguna/s de las condiciones (con fondo amarillo). Si por el contrario, se opta por el botón *Simular hasta el final*, ello hará que el simulador avance hasta el último mes (60), sin que el usuario tenga la opción de modificar el valor de alguna/s de las condiciones.

Si una vez concluida una simulación, se desea iniciar otra, debe pulsarse el botón *Nueva simulación*. Con ello se borrarán los resultados conseguidos en la última simulación, y se podrá simular un nuevo conjunto de condiciones.

## 5. Resultados

El simulador ofrece los resultados a los que se ha hecho mención anteriormente o bien de forma gráfica o bien en forma numérica.

### 5.1. Visualización de los resultados gráficos

Para acceder a ellos basta con pulsar el botón *Resultados gráficos* del navegador del simulador (ver Figura 4). En ese caso aparecerá una ventana como la que se muestra en la Figura 9.

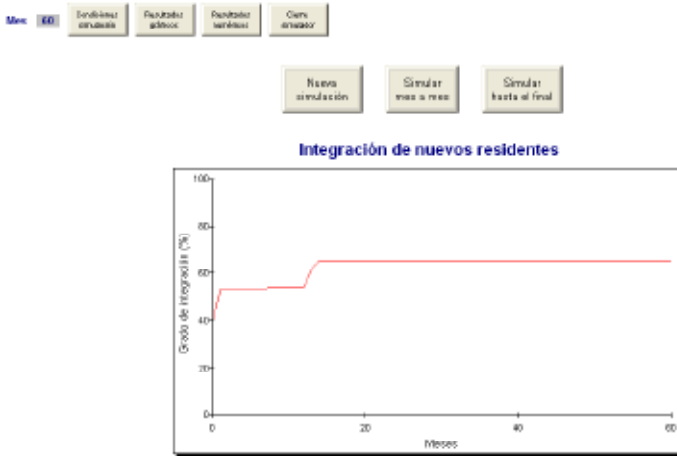


Figura 9. Ventana de Resultados gráficos

En el gráfico que aparece en esta ventana se observa el grado de integración de nuevos residentes (en porcentaje) a lo largo de los meses de simulación, resultados que obedecen a las condiciones introducidas en la ventana descrita en el apartado anterior.

En ese gráfico también se pueden mostrar los resultados de las simulaciones realizadas previamente, lo que permitirá hacer una comparativa entre ellas. Para poder visualizar dichos resultados, hay que hacer doble clic sobre el gráfico mostrado en la Figura 9. Tras ello se abrirá una ventana como la que muestra la Figura 10.

En ella pueden verse dos paneles denominados *Available Series* y *Displayed Series*. La primera de ellas recoge la totalidad de las simulaciones realizadas hasta

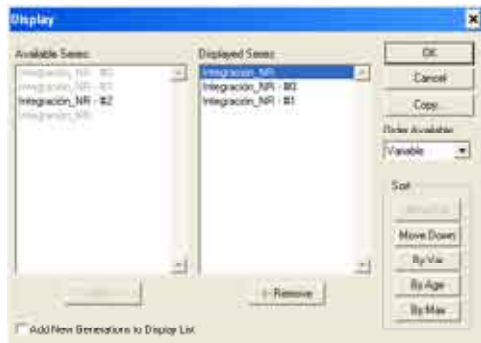


Figura 10. Ventana de simulaciones disponibles y mostradas

el momento. Éstas se identifican con el nombre Integración\_NR seguido de un número que señala la simulación a la que hace referencia. De esta forma, la primera de ellas se identifica con el número 0, la segunda con el número 1 y así sucesivamente, teniendo presente que el nombre de la última simulación realizada es aquella que aparece sin número.

En el panel *Displayed Series* aparecen las simulaciones que actualmente se visualizan sobre el gráfico. El nombre de las simulaciones agregadas a esta lista aparecerá en color gris en el panel *Available Series*. Si se desea visualizar alguna simulación que no aparece actualmente en el panel *Displayed Series* basta con marcarla en el panel *Available Series* y pulsar el botón *Add* que se encuentra debajo del mencionado panel. En este caso, la simulación se añadirá a la lista del panel *Displayed Series* y su nombre aparecerá en color gris en el panel de la izquierda. Si, por el contrario, lo que se desea es dejar de mostrar una simulación que actualmente se observa en el gráfico, hay que seleccionarla en el panel *Displayed Series* y pulsar el botón *Remove* que aparece en la parte de abajo. En este caso el nombre de la simulación desaparecerá del panel comentado anteriormente y su nombre se mostrará en color negro en el panel *Available Series*.

Para diferenciar las simulaciones mostradas en el gráfico (si hay más de una), el simulador asigna un número a cada una de las curvas (ver Figura 11). Dicho número está en relación con el orden que ocupe la simulación en el panel *Displayed Series*. Este orden puede cambiarse seleccionando la simulación deseada y pulsando los botones *Move up* (para desplazarla hacia arriba) o *Move down* (para desplazarla hacia abajo) que se encuentran en la parte inferior derecha de la ventana que se muestra en la Figura 10.

Si se desea visualizar directamente en el gráfico el resultado de cada simulación, sin necesidad de seleccionarla en el panel *Available Series*, hay que pinchar sobre el recuadro que está situado a la izquierda del rótulo que aparece en la parte inferior izquierda de la Figura 10: *Add New Generation to Display List*, de forma que aparezca una marca de chequeo (☑). A partir de ese momento, los resultados de las nuevas simulaciones se irán añadiendo al gráfico.

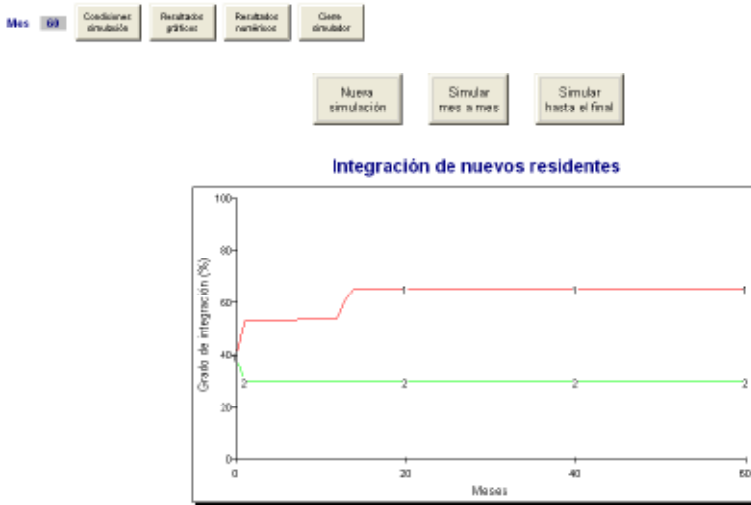


Figura 12. Ventana de copia de simulaciones

También existe la posibilidad de copiar los resultados mensuales de una simulación en un archivo (de texto, de hoja de cálculo, ...). Para ello basta con seleccionar una simulación de las que aparece en el panel *Displayed Series* y pulsar el botón *Copy* que aparece a la derecha de la ventana que se muestra en la Figura 10. En este caso se abrirá una nueva ventana, que se representa en la Figura 12.

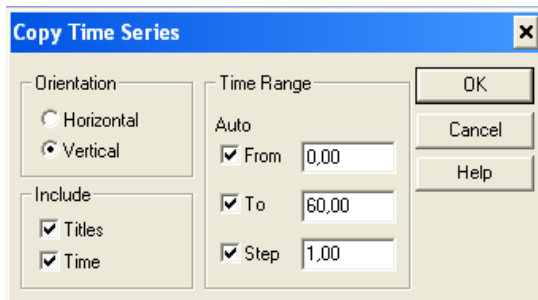


Figura 12. Ventana de copia de simulaciones

En ella se puede seleccionar la orientación de los datos (se recomienda elegir la vertical), así como si se desea o no incluir el nombre de la variable y la etiqueta del tiempo en el encabezado de los datos que posteriormente se copiarán. También puede seleccionarse el rango de datos que desea copiarse. Así en la casilla *From* se elige el primer mes que se desea copiar y en la casilla denominada *To* se selecciona el último mes (en el caso que muestra la Figura 12 se ha seleccionado copiar los datos correspondientes a la simulación completa, que es lo que aparece por defecto). Una vez que se pulsa el botón OK, los datos estarán listos para ser copiados. Para ello basta con abrir un nuevo archivo de Word o Excel y seleccionar el comando pegar.

## 5.2. Visualización de los resultados numéricos

Si se pulsa el botón *Resultados numéricos* del navegador del simulador (ver Figura 4), se accederá a la ventana representada en la Figura 13. En la primera tabla que se muestra en esta ventana se irán recogiendo, para cada mes, los valores numéricos del *Grado de integración de nuevos residentes* (expresado en porcentaje), así como de aquellas condiciones que, siendo susceptibles de ser modificadas mes a mes (es decir, las que están sobre fondo de color amarillo en la Figura 5), inciden en el comportamiento del mencionado porcentaje. Para completar la información, la tabla que aparece en la parte inferior de la pantalla recoge el valor de las condiciones que sólo tiene sentido establecer al principio de la simulación (aquéllas con fondo en verde en la Figura 5).



Figura 13. Ventana de resultados numéricos.

## 6. Cierre del simulador

En el caso en que se desee abandonar el simulador, debe pulsarse el botón *Cierre simulador* del navegador del simulador (ver Figura 4). Si se ha elegido éste, antes de salir del simulador se pedirá confirmación de ello a través de la ventana mostrada en la Figura 14.



Figura 14.  
Ventana Fin de Simulación

## 7. Resolución de problemas

### 7.1. Problema iniciando el simulador

Si al introducir el CD que contiene el simulador aparece un mensaje como el que se reproduce en la Figura 15, basta con pulsar el botón Omitir para que las simulaciones transcurran con normalidad.



Figura 15. Posible mensaje de error al iniciar el simulador

### 7.2. Problema estableciendo valores de las condiciones

Si a la hora de introducir el valor de una condición aparece el mensaje que se muestra en la Figura 16, ello se debe a que se ha introducido un número decimal empleando un punto en vez de una coma para separar la parte entera de la parte decimal.



Figura 16. Posible mensaje de error al introducir un valor decimal.

### 7.3. No se muestra ningún resultado en el gráfico

Si tras realizar una simulación no se representan los resultados en el gráfico, ello se debe a que en la ventana de simulaciones disponibles y mostradas (ver Figura 10) se han eliminado todas las simulaciones del panel Displayed Series. Este problema se resuelve añadiendo a dicho panel la última simulación realizada (aquella cuyo nombre no va seguido de ningún número) de la forma descrita en el apartado 5.1.

### 7.4. Problema al cerrar el simulador

Si al cerrar el simulador, éste muestra el mensaje de la Figura 17, ello se debe a que se ha elegido abandonar aquél sin terminar la simulación en curso. Es por ello que se solicita si se desea parar dicha simulación. Para salir del simulador basta con seleccionar el botón Aceptar.

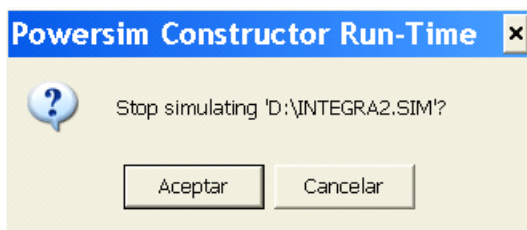


Figura 17. Posible mensaje de error al cerrar el simulador

## FINANCIAN

---



## PROMUEVEN

---

