



2.0. INTRODUCCIÓN

2.1. LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN MARCHA EN EL ÁREA DE SEVILLA.

2.1.1. LA DELIMITACIÓN ESPACIAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.

2.1.2. LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO.

2.2. ALCALÁ DE GUADAÍRA COMO NÚCLEO BÁSICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DEL AREA METROPOLITANA DE SEVILLA

2.2.1. EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN.

2.2.2. LA POSICIÓN FUNCIONAL DE ALCALÁ DE GUADAÍRA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA. PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

2.3. LA MOVILIDAD Y LAS REDES Y SISTEMAS DE TRANSPORTES METROPOLITANOS.

2.3.1. LAS CONDICIONES DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA EN EL ÁREA DE SEVILLA

2.3.2. LA MOVILIDAD RESIDENCIAL METROPOLITANA Y EL PAPEL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

2.3.3. LA INCORPORACIÓN DE ALCALÁ AL SISTEMA DE TRANSPORTES COLECTIVO DEL ÁREA METROPOLITANA.

2.3.4. EL SISTEMA VIARIO.

2.4. EL PAISAJE Y EL SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES METROPOLITANOS.

2.4.1. USOS DE SUELO Y UNIDADES DE PAISAJE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA

2.4.2. UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL DESDE EL PAISAJE.

2.4.3. EL SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES: LA APORTACIÓN DE ALCALÁ DE GUADAÍRA A UNA ESTRUCTURA METROPOLITANA GENERAL

2.0. INTRODUCCIÓN

El municipio de Alcalá de Guadaíra constituye una parte fundamental de lo que en la actualidad es la realidad urbana a la que convencionalmente se denomina área metropolitana de Sevilla. Se trata en este caso de una realidad física y funcional que, hasta el momento, no tiene su correlato administrativo pero que, traspasando los límites de la ciudad tradicional, afecta al desarrollo de la vida cotidiana de centenares de miles de personas y multitud de actividades y está transformando sustancialmente el territorio donde se implanta.

La incorporación de Alcalá de Guadaíra a esa realidad no es parcial ni lateral sino plena y central, de tal manera que es imposible entender las actuales condiciones de su dimensión, características y desarrollo urbano sin acudir a los procesos metropolitanos que los alimentan. En dicha perspectiva, cuando el municipio está elaborando su nuevo Plan General, parece no oportuno y necesario plantear una reflexión sobre esta cuestión en la medida en que resulta imprescindible fijar el papel y las características que Alcalá quiere desarrollar en el seno de la ciudad metropolitana de Sevilla. Por otro lado hay que tener en cuenta que aunque lo metropolitano envuelva una parte importante de las dimensiones urbanísticas de un municipio como Alcalá de Guadaíra, la atención debe centrarse en aquellos aspectos y elementos de clara escala y naturaleza metropolitana, que son los que en definitiva definirán el papel y las funciones que Alcalá podrá poner en juego a la hora de plantear su modelo urbanístico futuro.

En ese sentido, este apartado de la Memoria de Información del AVANCE, plantea cinco grandes materias relativas a la dimensión metropolitana de Alcalá:

- El alcance y contenido de lo metropolitano tanto a nivel conceptual como, sobre todo en lo que se refiere a la gobernanza del territorio.
- Las dimensiones y funciones del municipio en la estructura y organización metropolitana; es decir, que papel o papeles desea jugar desde el punto de vista de las actividades y funciones productivas urbanas.
- La constitución de un espacio residencial de calidad.
- Las condiciones actuales de movilidad y articulación física de Alcalá en el seno del área metropolitana, haciendo especial hincapié en las redes y sistemas de transporte.

- Finalmente, se afronta una dimensión frecuentemente poco valorada hasta ahora en los planteamientos urbanísticos convencionales pero que resulta trascendental desde una perspectiva territorial integral. Se trata de abordar el conjunto de elementos y recursos territoriales existentes (espacios urbanos y rurales, redes fluviales, masas forestales, etc) como componentes para constituir una auténtica estructura metropolitana general. En este caso, el conjunto de estos elementos y recursos se articulará a través de las nociones de paisaje y sistema de espacios libres.

2.1. LOS PROCESOS METROPOLITANOS EN MARCHA EN EL ÁREA DE SEVILLA.

Los niveles poblacionales y funcionales de un ámbito del rango del sevillano, en un contexto como el sistema urbano europeo, hace que su realidad urbana esté intrínsecamente asociada a la existencia de procesos metropolitanos. Aquí es necesario realizar una precisión terminológica, porque habitualmente suelen aparecer dos campos interpretativos distintos en torno a la noción de lo metropolitano, Uno de ellos se refiere a la potencia demográfica, económica y social de los centros urbanos y su papel en el conjunto del sistema mundial de ciudades y está asociado al concepto de "metrópoli". Se trata de un concepto de raíz histórica, de difícil objetivación y que se utiliza más como adjetivo caracterizador, en muchas ocasiones con bastante voluntarismo, que como sustantivo identificador de determinadas realidades urbanas. El segundo es de carácter morfológico/espacial, va ligado al concepto de "área metropolitana" y se refiere a determinadas estructuras de organización de asentamientos de población y actividad de carácter polinuclear y con altos índices de interacción funcional.

Lógicamente, en este momento interesa este segundo concepto, que además tiene detrás una abundante experiencia de clarificación conceptual e intentos de delimitación empírica. En ese sentido, **un área metropolitana no es sino un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo**. La distinción sobre el concepto tradicional de ciudad reside, obviamente, en la naturaleza polinuclear del área metropolitana y es en este momento donde es necesario engarzar con lo planteado al principio. Porque efectivamente, en una realidad urbana del tamaño y funcionalidad de Sevilla, es decir del rango jerárquico que ocupa dentro del sistema urbano europeo, los procesos urbanos adquieren tal dimensión que necesariamente superan la ciudad tradicional y los límites administrativos municipales para englobar, mediante diferentes formas de articulación espacial, territorios y asentamientos de población cada vez más amplios. En el origen de tales procesos se encuentra tanto el aumento de escala de lo que los sociólogos denominan el "espacio de vida" colectivo como las estrategias espaciales de los diferentes agentes económicos, todo ello posibilitado por el desarrollo de los medios de transporte, sobre todo los ligados a la movilidad individual.

No tiene que insistirse en que todos estos procesos están presentes, con diferentes niveles de desarrollo y singularizados por las características -tanto de naturaleza funcional como territorial e histórica- que cada realidad urbana posee, en el conjunto de ciudades que pertenecen al mismo rango que Sevilla, y es por esta razón que conociendo mejor unos y otras -los procesos generales y las características singulares- se podrá afrontar con mayor fundamento la intervención sobre ellos. A diferencia de la ciudad tradicional y

compacta, claramente delimitada en sus confines y asociada estadísticamente a la referencia municipal, el área metropolitana constituye una realidad territorial mucho más compleja y difusa que no es posible aprehender directamente sino de forma mediada a través de los elementos y variables que en cada caso utilicemos para su definición.

2.1.1. LA DELIMITACIÓN ESPACIAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.

Con una finalidad instrumental, de carácter tanto estadístico como académico, existe una larga historia de reflexión y propuestas acerca de la delimitación de áreas metropolitanas, que fundamentalmente tienen su origen, a mediados del siglo veinte, en los trabajos de las autoridades estadísticas norteamericanas. Estas desarrollaron unos criterios y definiciones que permitieran delimitar con relativa simpleza y claridad las áreas metropolitanas como objetos de referencia espacial estadística. De la puesta en práctica de tales criterios y de su continua actualización, para adecuarlos a los cambios en las propias dinámicas metropolitanas, han surgido toda una serie de enseñanzas y reflexiones que posteriormente han ido enriqueciéndose con la experiencia de su aplicación en otros países desarrollados, lo cual permite contar con una experiencia relativamente sólida a partir de la cual poder ubicar correctamente la dimensión y escala del área metropolitana de Sevilla.

Cuatro son las categorías que agrupan a los indicadores y criterios para la delimitación de áreas metropolitanas: dimensión, carácter urbano metropolitano, morfología e interdependencia:

- **Dimensión:** La primera hace referencia a la entidad del fenómeno urbano en cuestión, es decir al necesario requisito de una dimensión relevante de este para su consideración como metropolitano. Esta dimensión se expresa en términos sencillos a través de la población de la ciudad central, estableciéndose un umbral que suele oscilar entre las 50.000 y los 200.000 habitantes. Obviamente, Sevilla cubre con holgura este requisito, pero el interés de traer a colación esta cuestión de la dimensión reside en el establecimiento de un nuevo concepto para las áreas metropolitanas mayores -las CSMA, las Áreas Metropolitanas Estadísticas Consolidadas norteamericanas-, cuyo umbral de población para el conjunto del área es de 1.000.000 de habitantes. Atendiendo a este requisito, Sevilla sería -junto con Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao- una de las cinco áreas metropolitanas españolas que podrían incluirse en esta

categoría, lo cual supone no sólo una mera calificación jerárquica sino que significa también una escala ampliada y una nueva concepción de las estructuras de funcionamiento de la realidad metropolitana, y sobre cuyas implicaciones concretas en el caso de Sevilla volveremos en la parte final del capítulo.

- **Carácter urbano metropolitano:** El segundo grupo de criterios intenta acotar la condición urbana metropolitana a través de indicadores bien de densidades de población bien de composición de la población activa. Se suele sobrentender que para que pueda hablarse de fenómenos metropolitanos tiene que existir una alta densidad de población -como variable simple que expresa elevados niveles de urbanización- y una dedicación funcional orientada básicamente a actividades urbanas. Normalmente se utiliza este segundo criterio, estableciéndose en el 75% el umbral mínimo de población activa dedicada a actividades urbanas, es decir al sector secundario y terciario. En cuanto a las densidades de población, cabe señalar que en las áreas metropolitanas andaluzas estas oscilan entre los 500 y los 2000 habitantes por Km², lo cual puede constituir una referencia inicial para abordar la cuestión. En cualquier caso, la principal utilidad de este grupo de criterios es el de realizar una criba entre los municipios a considerar, para eliminar aquellos cuya función o nivel de urbanización sea insuficiente para su adscripción como metropolitano.
- **Morfología:** El tercer grupo de criterios es de naturaleza morfológica y en su origen está ligado al principio de coherencia espacial. Se trata de generar ámbitos espaciales continuos y cerrados, en la medida en que, convencionalmente, sólo este tipo de ámbitos son pertinentes para la planificación y programación de intervenciones, la institucionalización administrativa o la simple condición de elemento de referencia estadística. Aunque la geometría o la teoría de conjuntos difusos ofrece otras soluciones, lo cierto es que hasta el momento cuando lo que se trata es de delimitar un área metropolitana, ésta es continua -incluye todas aquellas partes del área (p.e. municipios) que aún no cumpliendo los requisitos estén totalmente rodeadas por otras que sí los cumplen- y cerrada -excluyen aquellas otras que a pesar de cumplir los requisitos no presentan ningún límite de contacto con el área definida.

A este criterio, básicamente operativo, se han unido recientemente otros de carácter más conceptual, en las que se valoran principios de configuración del medio geográfico, de evolución histórica o el propio reconocimiento de los habitantes de la realidad metropolitana para incluir determinados territorios en las áreas delimitadas. Piénsese, por ejemplo, en el caso de las áreas metropolitanas, la potencia de la Bahía de Cádiz o de la Vega de Granada en las respectivas configuraciones de las aglomeraciones urbanas, e incluso en el caso de Sevilla, si tiene sentido plantear los procesos urbanos metropolitanos seccionando estructuras territoriales tan singulares y definidas como las del Aljarafe o los Alcores.

- **Interdependencia:** Finalmente, el cuarto grupo de criterios es el referido a la integración o interdependencia. De alguna manera constituyen la condición necesaria para que se den procesos metropolitanos, pues si no hay interdependencia espacial, como quiera que esta se defina, no puede hablarse de la existencia de la ciudad metropolitana entendida como un mercado unitario de residencia y trabajo. En este sentido, no es de extrañar que la búsqueda de indicadores significativos, sintéticos y disponibles para medir la interdependencia funcional en las áreas metropolitanas haya conducido, desde el principio y en casi toda la experiencia comparada, a la elección de la movilidad residencia/trabajo como la variable clave para la delimitación de áreas metropolitanas. Además, esta variable, en la medida en que refleja un desplazamiento espacial tiene un fuerte carácter material, lo cual es especialmente relevante, ya que en una sociedad informacional como la nuestra, donde las interrelaciones funcionales se multiplican y extienden exponencialmente gracias a la Red, desdibujando territorios y disminuyendo para muchas funciones la fricción del espacio, la condición material del área metropolitana es el elemento clave para fundamentar su individualización y relevancia como proceso territorial y socioeconómico.

Los umbrales que se utilizan convencionalmente, prácticamente desde sus inicios, para marcar la pertenencia a un área metropolitana son, el que un 15% de la población ocupada del municipio trabaje en el municipio central o que ese mismo porcentaje de la población que trabaja en el municipio sea residente en el municipio central. En la actualidad, sin embargo, dado el incremento notable de la movilidad personal, existe un cierto consenso en que tales umbrales resultan ya algo bajos, dando lugar a su aplicación a delimitaciones excesivamente extensas. El mismo caso de Sevilla puede servir de ejemplo en ese sentido, pues no siendo un área de gran dimensión ni elevada madurez incluye en 2001 información- cincuenta y un municipios que cumplían este requisito, es decir el 50% del territorio provincial y casi el 90% de su población. Lógicamente, la aplicación de los otros requisitos reduciría este conjunto, pero en cualquier caso este tipo de datos no hacen sino corroborar la imparable expansión espacial de los procesos metropolitanos.

Todas las reflexiones anteriores vienen a demostrar la dificultad y complejidad, al menos en el plano científico-técnico, de la tarea de delimitación de un área metropolitana, por mucho que esto pueda ser extraordinariamente útil a efectos programáticos o de referencia estadística. La propia dinámica y naturaleza de los procesos metropolitanos, cada vez más extensos y diversos, convierte en poco convincente el ejercicio de cierre -conforme a unos determinados criterios- de un territorio concreto, que pasaría a ser, cosificado, la réplica ampliada de la ciudad tradicional y que ahora se denominaría ciudad metropolitana.

Frente a ello, el reconocimiento de la dinámica, extensión y complejidad creciente de los procesos metropolitanos hace que cada vez sean más comunes propuestas más matizadas de delimitación de áreas metropolitanas, sobre todo en el sentido de asumir su variabilidad y sobre todo, distinguir diferentes niveles o escalas de despliegue de tales procesos. Aunque como es fácilmente comprensible, no hay un consenso general -ni siquiera terminológico- sobre la cuestión. Sin embargo por ello no se renuncia a aportar información, datos y análisis sobre lo que se ha denominado dimensión metropolitana.

Estructura sectorial de los municipios metropolitanos

municipio	%sector primario	%sector secundario	% sector terciario
Albaida del Aljarafe	29,7	35,2	35
Alcalá de Guadaira	2,42	45,9	51,6
Alcalá del Río	37	27,1	35,7
Algaba (La)	9,5	40,2	50,2
Almensilla	16,4	41,7	41,7
Aznalcázar	36,2	25,1	38,5
Benacazón	48,5	26,6	24,8
Bollullos de la Mitación	18,6	38,2	43
Bormujos	8,2	31,1	60,6
Brenes	51	24,1	24,7
Burguillos	37,8	27,4	34,6
Camas	1,3	35,6	62,9
Carmona	25,4	32,1	42,4
Castilblanco de los Arroyos	28,1	30	41,7
Castilleja de Guzmán	3,1	32,8	64
Castilleja de la Cuesta	1,6	34,8	63,5
Coria del Río	16,6	39	44,3
Dos Hermanas	2,4	42,6	54,8
Espartinas	21,7	35,7	56,2
Gelves	25,1	34,6	60,9
Gerena	39	33,4	38,3
Gines	2,4	32,5	64,9
Guillena	23,4	36,7	36,6
Mairena del Alcor	27,2	43,9	44
Mairena del Aljarafe	1,6	29,2	69
Olivares	20,1	37,9	41,8
Palacios y Villafranca (Los)	33,3	31,1	35,4
Palomares del Río	5,1	32,2	62,5
Puebla del Río (La)	38,3	26,5	35,2
Rinconada (La)	25,5	32,1	42,2
Salteras	12,3	33,6	53,9
San Juan de Aznalfarache	0,8	33,2	65,8
Sanlúcar la Mayor	11,8	35,7	52,3
Santiponce	6,4	42,8	50,6
Sevilla	1,4	25,4	73
Tomares	2,4	27,9	69,5
Umbrete	16,1	42,7	41
Utrera	20,4	31	48,5
Valencina de la Concepción	3,8	30,2	65,9
Villanueva del Ariscal	9,4	34,2	56,2
Villaverde del Río	35,2	38,5	26,1
Viso del Alcor	17,3	44,3	38,2

Fuente: SIMA. Elaboración propia

La propuesta parte de un entendimiento de la nueva ciudad metropolitana como un elemento complejo en la que es posible diferenciar varias escalas de intensidad decreciente de la impronta física de lo urbano que constituyen a su vez materializaciones de los diversos niveles y tipos de interrelación funcional existentes. Así, una ciudad metropolitana como la de Sevilla incluiría una ciudad central, un área conurbada, un área metropolitana en sentido restringido y, finalmente, una región metropolitana.

Sobre la primera, la **ciudad central**, poco cabe añadir, excepto recordar que la referencia estadístico-administrativa es el municipio, por lo que también podría hablarse de municipio central. En la actualidad, este municipio engloba, como es sabido, a unos 700.000 habitantes que constituyen todavía una porción mayoritaria de la población metropolitana.

El **área conurbada** correspondería a todo aquel territorio en el que se desarrolla sin solución de continuidad la impronta material del proceso urbanizador, fundamentalmente a través de los ejes de comunicación y, naturalmente, exceptuando aquellos obstáculos del medio físico que limitan dicha continuidad, que en el caso de Sevilla es fundamentalmente la llanura de inundación del Guadalquivir. En esta situación se encontraría todo el triángulo sur de la aglomeración, cuyos vértices serían Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas, y que por sus dimensiones poblacionales y funcionales y sus niveles de integración podrían constituir un área metropolitana primaria en el seno del área metropolitana mayor de Sevilla, en la que además se incluiría el sector Oeste desde Coria hasta Santiponce, con el tercio centro oriental del Aljarafe y finalmente y, más débilmente, la franja norte, con los municipios de La Rinconada y La Algaba. Como es lógico, este área es el núcleo central de los desarrollos y conflictos urbanísticos de escala metropolitana en el ámbito y coincide "grosso modo" con la

denominada aglomeración urbana objeto del Plan Subregional de Ordenación del Territorio, aunque este se extiende algo más allá del área conurbada. En total incluiría unos 15 municipios y aproximadamente 1.050.000 habitantes.

El **área metropolitana** -utilizado este concepto en sentido restringido- se definiría ya por criterios funcionales, independientemente de su impronta material o urbanística. La variable fundamental para su delimitación sería la movilidad residencia-trabajo, como se ha explicado anteriormente y aplicando un umbral del 20%, la cual unida al conjunto de requisitos antes reseñados, nos ofrece, según datos del Censo de 2001, un ámbito que incluye a 41 municipios y algo más de 1.300.000 habitantes, extendiéndose por todo el Aljarafe en el Oeste, el arco Gerena-Cantillana en el Norte, Carmona en el Este y Los Palacios-Utrera en el Sur. Este en definitiva será el ámbito de expansión urbanística futura y, por las características y deficiencias del proceso anterior, el que concentra la mayor parte de oportunidades y recursos para una ordenación equilibrada y una organización más eficaz del área metropolitana.

Finalmente, el concepto de región metropolitana refiere a la vinculación-interrelación funcional entre diferentes áreas metropolitanas próximas entre sí. Aunque por tamaño poblacional y por cercanía a otras áreas, como las de Huelva y Jerez-Bahía de Cádiz, se dan las condiciones para una potencial área de este tipo, la debilidad de las relaciones funcionales existentes entre ellas en la actualidad hacen que, en nuestra opinión, la emergencia de esta realidad urbana sea por el momento más una hipótesis de futuro -algo lejano, por cierto- que una condición realmente presente en la actualidad en las interrelaciones funcionales entre las mencionadas áreas metropolitanas.



Evolución de la población de los municipios del Área Metropolitana

Municipios	Pob. derecho 2001	Pob. derecho 1991	Pob. derecho 1981	Pob. derecho 1970
Albaida del Aljarafe	1.956	1.670	1.598	1.354
Alcalá de Guadaíra	57.426	52.257	45.577	33.593
Alcalá del Río	9.042	9.039	8.965	9.202
Algaba (La)	13.005	12.294	11.537	10.785
Almensilla	3.368	1.807	1.550	1.463
Aznalcázar	3.473	3.196	2.873	2.789
Benacazón	5.150	4.753	4.300	4.059
Bollullos de la Mitación	5.224	6.031	4.046	3.511
Bormujos	11.958	5.277	4.646	3.848
Brenes	10.795	10.314	8.922	7.527
Burguillos	3.690	3.180	2.800	2.619
Camas	24.966	25.501	25.574	22.285
Carmona	25.794	23.617	22.887	24.599
Castilblanco de los Arroyos	4.547	4.045	3.502	3.640
Castilleja de Guzmán	1.870	360	208	267
Castilleja de la Cuesta	16.245	15.095	11.999	5.028
Coria del Río	24.040	21.928	19.954	19.199
Dos Hermanas	101.988	78.025	57.548	39.677
Espartinas	5.798	2.819	1.900	1.762
Gelves	6.767	4.081	3.516	3.338
Gines	10.918	6.351	4.117	2.902
Gerena	5.610	5.175	4.835	4.574
Guillena	8.428	7.710	7.070	6.797
Mairena del Alcor	16.821	14.832	12.647	10.444
Mairena del Aljarafe	35.833	24.556	12.672	3.753
Olivares	8.105	6.647	5.987	5.647
Palacios y Villafranca (Los)	33.045	29.522	24.349	18.495
Palomares del Río	3.742	2.494	1.207	1.054
Puebla del Río (La)	10.499	16.377	13.742	13.169
Rinconada (La)	29.282	21.320	18.274	15.022
Salteras	3.344	2.554	2.278	2.228
San Juan de Aznalfarache	19.340	21.790	22.465	20.201
Sanlúcar la Mayor	10.858	9.434	7.758	6.610
Santiponce	7.099	6.304	5.822	4.419
Sevilla	684.633	683.028	645.817	545.692
Tomares	18.315	13.218	5.785	3.810
Umbrete	5.038	3.014	3.720	3.261
Utrera	45.175	43.220	38.097	36.364
Valencina de la Concepción	6.950	4.410	3.212	2.500
Villanueva del Ariscal	4.956	4.052	3.452	3.226
Villaverde del Río	6.377	6.450	5.847	5.529
Viso del Alcor (El)	16.333	15.083	12.762	11.293
TOTAL	1.327.803	1.231.193	1.105.817	927.535

2.1.2. LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO.

Otra forma de afrontar la cuestión de definición y delimitación del objeto es acudiendo a su vertiente institucional o administrativa. Esta visión es tan común que hasta a veces llega a confundirse la existencia del objeto en si con su materialización administrativa, de tal manera que se afirma que sólo puede hablarse de área metropolitana cuando exista algún tipo de entidad político-administrativa que le de cobertura. Esto no deja de ser una errónea traslación de la cuestión, pero en el fondo refleja la constatación, que en algunos lugares arranca de las primeras décadas del siglo veinte, de que la nueva realidad urbana metropolitana genera no sólo una escala ampliada de los procesos y problemas con los que se enfrentan las autoridades locales sino incluso un nuevo ámbito relevante de plasmación de la voluntad social y política de los ciudadanos.

La primera cuestión que debe plantearse en relación a este tema es el de las posibles formas administrativo-institucionales en las que se ha plasmado, en términos de gobernanza, la nueva realidad metropolitana. Y como puede imaginarse de una experiencia ciertamente dilatada, tales formas abarcan todas las posibilidades, desde las más blandas de simple cooperación institucional, en un extremo, hasta la creación de una nueva autoridad local de escala metropolitana que sustituye y elimina a las anteriores de ámbito menor.

En el primer grupo se incluyen todas aquellas formas de **cooperación voluntaria** entre las diferentes autoridades locales afectadas por procesos metropolitanos sin que ello implique la constitución de un aparato institucional permanente e independiente. Generalmente se suele citar como ejemplo de este modelo mínimo a las áreas metropolitanas norteamericanas, pero cooperación voluntaria de este tipo ha estado y está presente en muchas áreas metropolitanas europeas, como es el caso de las "communautés urbains" francesas, pensadas específicamente para albergar tareas de planificación urbana y territorial. Precisamente esta materia ha sido también la línea central de trabajo del anteriormente mencionado modelo norteamericano, en el que las denominadas Comisiones Metropolitanas de Planificación se constituyen como requisito inexcusable para la intervención del Estado Federal en materia de infraestructura viaria. El argumento de base es muy simple y de clara raíz operativa: No tiene sentido plantear determinadas operaciones infraestructurales de cierta escala si no hay acuerdo básico de las comunidades locales implicadas en un modelo de usos de suelo que posibilite su realización y su operatividad futura.

Los defensores de este modelo de cooperación no institucionalizada arguyen que es preferible no sólo porque es todo lo que se puede conseguir políticamente, sino porque en términos generales la cooperación voluntaria es más efectiva para la resolución de determinados problemas que un sistema jerárquico de gobierno formal metropolitano.

En principio, la experiencia comparada da la razón a esta posición, sobre todo si se compara con el escaso éxito del modelo contrario: la **creación ex novo de un gobierno metropolitano** que sustituye a las anteriores entidades locales. El caso de la ciudad de Nueva York a principios de siglo no es hoy en día un modelo asumible, y los escasos ejemplos que se pueden citar como los de Winnipeg en Canadá o el más cercano de Oslo se explican por sus características específicas, en este último caso, por ejemplo, porque la ciudad de Oslo tiene la ventaja de estar rodeada por masas boscosas que comprenden casi el 70% de la superficie del área metropolitana. Además, incluso en estos casos, el modelo nunca es puramente de gobierno metropolitano unitario, sino que incluye la descentralización de determinadas funciones a escala de distritos o barrios, como sucedía en el Concejo del Gran Londres, desmantelado por Margaret Thatcher.

De cualquier forma, la mayoría de las soluciones adoptadas supone una flexibilización de tales extremos, asumiendo alguna forma de institucionalización, en forma de organismos o incluso empresas, el de cooperación voluntaria, o respetando la existente estructura de poderes locales el que podemos denominar de gobierno metropolitano. En este último caso se encontraría con un modelo de dos niveles: el tradicional formado por las municipalidades y uno nuevo, acorde a la realidad urbana emergente, de escala metropolitana. El valor de esta opción es que se trata de una organización territorial que es jerárquica en su naturaleza, pero que permite una máxima participación mientras que a la vez asegura una mejor provisión de servicios urbanos generales. De este planteamiento hay que destacar dos aspectos. En relación a la máxima participación, hay que señalar que esta sólo se garantiza mediante procedimientos de elección directa de los representantes del nivel metropolitano, mientras que la solución comúnmente adoptada, la elección indirecta a través de los representantes locales, no deja de ser una traslación mecánica a escala metropolitana de lo que es la correlación de fuerzas partidaria en el seno de cada municipio del área. El segundo aspecto es el de las competencias y servicios que cabe ubicar en el nivel metropolitano. A partir de las experiencias concretas y de la reflexión teórica se puede plantear una lista genérica de funciones que hipotéticamente tienen un mejor y más eficiente nivel de prestación a escala metropolitana:

Planificación urbana y territorial; Redes arteriales de comunicación; Gestión de tráfico; Transporte público; Vivienda; Equipamientos metropolitanos; Grandes espacios libres; Abastecimiento y saneamiento de aguas; Residuos sólidos; Policía; Bomberos; Instituciones culturales principales; Protección ambiental; Impuestos locales. La asunción de cualquier conjunto significativo de las funciones listadas justificaría en definitiva la existencia de un gobierno de nivel metropolitano.

Cuando por las razones que sean, no se opta por la creación de este nivel de administración y gobierno, la solución adoptada es la de crear organismos e instituciones de derecho público o privado encargadas de gestionar separadamente algunas de las funciones señaladas. Esta línea de trabajo, que procede de la filosofía de cooperación voluntaria antes señalada, tiene al menos dos inconvenientes principales: Reduce drásticamente la capacidad de participación pública y carece de requisitos de coordinación imprescindibles para afrontar la mayoría de las funciones antes reseñadas.

La escasa experiencia española en esta materia oscila entre estos dos modelos básicos. La Dictadura creó instituciones metropolitanas de diferente naturaleza en Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia. La mayoría de ellas sucumbió a la llegada de la democracia tanto por su déficit democrático como por su falta de operatividad. La única que pareció adaptarse a las nuevas circunstancias fue la Corporación Metropolitana de Barcelona, que se constituyó hasta mediados de los ochenta en una institución solvente de prestación de servicios y participación institucional a escala metropolitana.

En 1985, la ley reguladora de las Bases del Régimen Local cambió esta situación. En ella se plantea la posibilidad de la constitución de las áreas metropolitanas como entidades locales. Estas se definen como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. La competencia sobre esta materia recae en las Comunidades Autónomas. En desarrollo de tales competencias la Comunidad de Valencia creó el Consell Metropolità del Horta para el área metropolitana de Valencia. Por el contrario, el Parlamento catalán eliminó en 1987 la Corporación Metropolitana de Barcelona, creando varias mancomunidades sectoriales, todas con menor rango competencial. Es unánimemente reconocido que los motivos para esta eliminación, al igual que en el caso de Londres, no se sostuvieron en razones técnicas o de eficacia sino que se basaron en meras cuestiones

de lucha partidaria, pues este organismo representaba una imagen y un ejercicio de poder alternativo y enfrentado al de la Generalitat.

En cualquier caso, Sevilla ha estado históricamente ajena a esta cuestión. Las tímidas y balbucientes iniciativas habidas hasta la fecha no han logrado ni siquiera articular un ámbito de cooperación voluntaria en el área metropolitana. Sin embargo, determinadas circunstancias como la creación del Consorcio Metropolitano de Transportes, el Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana o el estudio por parte de la Consejería de Gobernación de una Ley de Áreas Metropolitanas apuntan a un cambio en la inercia tradicional, abriendo posibilidades a un planteamiento institucional de la cuestión metropolitana.

2.2. ALCALÁ DE GUADAÍRA COMO NÚCLEO BÁSICO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DEL AREA METROPOLITANA DE SEVILLA

2.2.1. EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN.

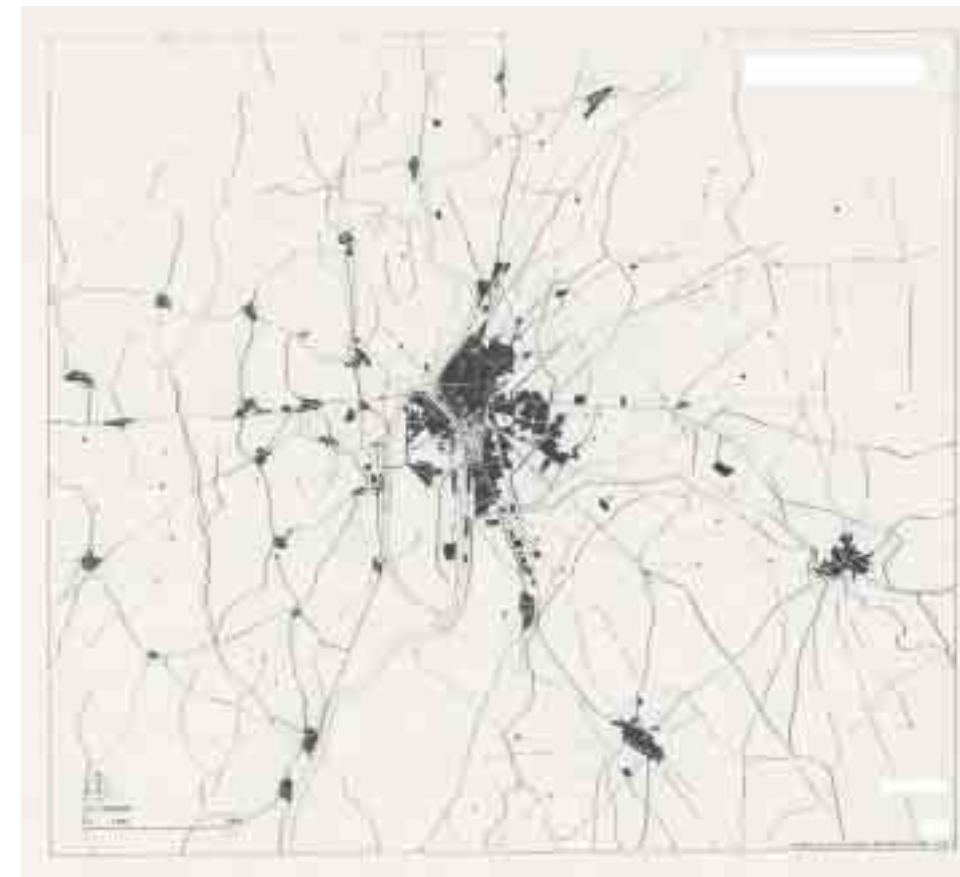
Para entender muchas de las cuestiones referentes a la estructura y organización funcional del área metropolitana de Sevilla y en concreto de la inserción en ella de Alcalá de Guadaíra, es preciso conocer como han sido las líneas maestras del proceso de configuración. Una historia que, por otro lado, no es demasiado larga ni excesivamente compleja.

Puede decirse que **hasta comienzos de los 60** son mínimos los indicios de procesos de naturaleza metropolitana en el área de Sevilla. Solamente algunas promociones de vivienda pública en Alcalá, Dos Hermanas y algunos núcleos de la cornisa oriental del Aljarafe podían anunciar un cambio en los procesos de urbanización tradicionales, tal como se han descrito anteriormente, y entre los que se incluía un cierto tipo de residencia secundaria también tradicional en la comarca aljarafeña.

Es, paradójicamente para una sociedad tan poco industrializada como la andaluza, la política de promoción industrial del Estado, a través de los polos de desarrollo la que en Sevilla, como en otras áreas de la región, supone el salto definitivo de cambio de escala de los procesos de urbanización. El motor del mencionado cambio de escala es la masiva "calificación" de suelo que a partir de las denominadas **Normas Provisionales de Ordenación del Polo de Desarrollo** delimitó una amplísima extensión de terreno para la implantación de actividades industriales. En realidad, tales Normas Provisionales no constituían un verdadero instrumento de ordenación sino que simplemente señalaban una amplia franja de terreno a ambos lados de los ejes viarios que constituían el triángulo Sevilla-Alcalá-Dos Hermanas en el que la implantación industrial se favorecía por la política de incentivos y ayudas públicas. Lógicamente, la escala y condiciones de tal propuesta excedía las capacidades y potencialidades del sistema productivo e institucional de Sevilla y por ello este espacio industrial ha tardado más de tres décadas en consolidarse como un auténtico eje de actividades productivas, que en el caso del corredor Sevilla-Alcalá constituye en la actualidad el núcleo de actividad industrial más importante de la región.

Además, como es sabido, ni en ese momento ni posteriormente se avanzó en pasar a "definitivas" dichas Normas provisionales mediante un instrumento de planificación comarcal -así se denominaba en aquellos momentos-, tal como sí sucedió en la Vega de Granada (1974) y el Campo de Gibraltar (1969). El Avance del Plan Comarcal de 1974 no pasó de una mera declaración de intenciones, aunque es interesante señalar que su ámbito de aplicación incluía la totalidad del Aljarafe.

Área Metropolitana de Sevilla. Evolución. 1956



Fuente: Directrices para la Coordinación Urbanística. Gabinete de Estudios Metropolitanos.

En cualquier caso, la constatación siempre repetida de que el crecimiento metropolitano en el área de Sevilla se ha realizado en ausencia de un marco de planificación a esa escala no es suficiente para acotar los términos del proceso en esta esfera de intervención. Porque en realidad dicha ausencia es aún más ostensible porque va acompañada de una paralela inexistencia en estas primeras décadas del propio planeamiento municipal, por lo que en definitiva la mayoría del territorio metropolitano no perteneciente al municipio de Sevilla simplemente carecía de la más mínima ordenación urbanística en el periodo inicial de su formación. En efecto, desde 1963, fecha en la que se aprueba el Plan General de Sevilla y el Polo de Desarrollo, hasta mediados de los 70, el único instrumento de ordenación urbanística en el área es el susodicho Plan General. Posteriormente, en el transcurso de esa década se irán aprobando Planes Generales, siendo el de los primeros el de Alcalá de Guadaíra (1974) seguido por algunos de la cornisa del Aljarafe como Camas (74), Castilleja de Guzmán (75), Castilleja de la Cuesta (75) y Gines (75). Por otra parte, municipios tan relevantes en el área metropolitana como Dos Hermanas y Mairena del Aljarafe sólo consiguieron dotarse en estos

años de Delimitaciones de Suelo Urbano, aprobados en los años 76 y 72, respectivamente. El momento además en el que aparecen lo convierten en general en instrumentos poco efectivos, con la crisis económica en marcha, el final de la Dictadura y el propio cambio del marco normativo que regulaba la ordenación urbanística en nuestro país.

El resultado en definitiva de este periodo, que puede darse por concluido a principios de los ochenta, es en principio poco positivo para la construcción del espacio metropolitano en Sevilla. En primer lugar, porque la capacidad de crecimiento del área seguía concentrándose en Sevilla, que acapara en las décadas de los sesenta y setenta más de dos tercios del crecimiento absoluto del área y que incluso, en términos relativos sólo es superado por sólo media docena de municipios de la corona metropolitana. A ello contribuyó de forma decisiva la propia política de vivienda pública en el área metropolitana que se ciñó casi exclusivamente a la ciudad central. Así, en el municipio de Sevilla la vivienda pública supuso el 40% del total de las viviendas construidas en este periodo, mientras que en la corona metropolitana dicho porcentaje no alcanzó el 10%. Pero si lo anterior es cierto en términos poblacionales e incluso de actividad, no lo es en lo que se refiere a la extensión del proceso urbanizador. En efecto, la combinación de grandes iniciativas fuera de escala con la práctica ausencia de un marco de planeamiento hace que el territorio metropolitano se vea afectado por multitud de afecciones, que sin ninguna lógica de ordenación van tachonando diferentes partes del mismo.

Asimismo, la falta de un esquema de planificación facilitó la puesta en marcha de numerosas iniciativas dispersas de menor escala, que sobre todo en los municipios del sector centro oriental del Aljarafe (Castilleja, Mairena, Tomares, Gines), iban a permitir el desarrollo de formas más extensivas de urbanización, aunque únicamente centradas en el uso residencial.

En ese mismo contexto, además, la ausencia de control y disciplina urbanística favoreció la aparición de **un significativo proceso de urbanización "espontáneo"**, que iba a extender notablemente el espacio construido, que no urbano, en el área metropolitana. En este caso el sector más afectado fue el de las Terrazas del Guadalquivir, desde el municipio de Carmona hasta el de Dos Hermanas, y en el que se incluye lógicamente parte del municipio de Alcalá, como ámbito de despliegue más deseado por las parcelaciones urbanísticas de residencia secundaria. Junto a esta modalidad, también surgieron **zonas industriales apoyándose en ejes viarios** que se distribuyeron prácticamente a lo largo de toda la primera corona metropolitana, excepto en la plataforma del Aljarafe, y entre los que cabe destacar el

de Los Girasoles entre Camas y Santiponce, el Manchón en Tomares y Hacienda Dolores en Alcalá de Guadaíra.

La enumeración de todos estos ejemplos no se hace de forma gratuita, sino que se citan intencionadamente para mostrar que aunque en su momento muchas estuvieran fuera de escala o tuvieran un origen ilegal, su posterior recuperación y/o reconducción los ha convertido en numerosos casos en piezas importantes de la actual estructura y funcionamiento del espacio metropolitano.

Esa posibilidad surge desde **mediados de los años ochenta**, cuando la entrada en una fase alcista de la dinámica económica y el aumento de la inversión pública hicieron dar el salto definitivo para la **consolidación del área metropolitana**. Para ese momento, la mayoría de los municipios se había dotado de instrumentos de ordenación, gracias en gran parte al esfuerzo realizado por la Diputación Provincial. Se trata en general de una generación de planes relativamente equilibrados y con perspectivas no excesivamente desmesuradas de crecimiento, aunque sin un marco coherente de propuestas coordinadas e integradas. Los intentos de coordinación realizados desde la Consejería de Obras Públicas, plasmados tanto en algunos documentos de Propuestas (1984) y Directrices (1990) como en la creación de una Ponencia de Coordinación del Planeamiento Urbanístico en el seno de la Comisión Provincial, no tuvieron el respaldo suficiente y abocaron a una situación de descoordinación general en el proceso de construcción metropolitana.

Efectivamente, la dinámica de crecimiento económico y el desarrollo de las inversiones públicas, fuertemente impulsadas en el área por la Exposición Universal, generaron un proceso de construcción metropolitana que no sólo dejó a un lado los intentos de coordinación urbanística sino que incluso los propios instrumentos de planeamiento municipal se vieron superados por las demandas y expectativas generadas por el nuevo contexto. De esta forma, los **tres procedimientos básicos** que, aislada o interrelacionadamente, van a imponer el modelo de crecimiento metropolitano serán en este momento: **la fuerte intervención sectorial**, tanto en infraestructuras como en equipamiento; **la reactivación y recualificación de los recursos heredados** y **la modificación "puntual" del planeamiento urbanístico**:

De todas ellas, probablemente, la primera es la más importante. De un lado, con **operaciones singulares** como la de La Cartuja, -que recordemos procede de un proyecto de ACTUR de 1973- tanto en su perspectiva de gran obra hidráulica como en lo que se refiere a su condición de espacio metropolitano de equipamientos y servicios, numerosas veces modificado en su concreta ordenación, destinos y edificabilidades y que aún hoy tiene sin resolver determinadas

Área Metropolitana de Sevilla. Evolución. 1988.



Fuente: Directrices para la Coordinación Urbanística. Gabinete de Estudios Metropolitanos.

Área Metropolitana de Sevilla. Evolución. 1998.



Fuente: Consejería de Obras Públicas.

cuestiones estratégicas para el conjunto del área metropolitana. De otro lado, la importantísima intervención en materia de **infraestructuras de comunicaciones**, entre los que cabe destacar por su impacto en la estructura y la movilidad en el área metropolitana, en el caso de la infraestructura viaria, la SE-30 y el tramo Sevilla-Alcalá de la A-92, y en la ferroviaria el nuevo tendido y sistema de estaciones que acompañó a la construcción de la nueva infraestructura necesaria para el AVE. Aunque planteadas desde las lógicas sectoriales y no desde una perspectiva de ordenación y estructuración metropolitana, como es sabido la SE-30 ha servido para encauzar gran parte de la movilidad en medios motorizados en el seno del área, fundamentalmente de la primera corona con la ciudad de Sevilla y de ciertos sectores de ésta entre sí. Por su parte, la A-92 en su tramo Sevilla-Alcalá ha valido para dotar de estructura lo que hasta entonces era una sucesión de polígonos y zonas industriales mal articulados y con pésima accesibilidad. Finalmente, como subproducto de la gran intervención en torno al AVE, la nueva infraestructura viaria convencional y su sistema de estaciones ha permitido poner en marcha lo que hasta el momento es el mejor servicio de transporte colectivo de escala metropolitana en el área de Sevilla.

Por último, un importante conjunto de grandes equipamientos, en algunos casos ligado a la condición de capital de la Comunidad Autónoma, con una clara naturaleza y escala metropolitana, pero que en la mayoría se han seguido concentrando en el municipio central: Centro de Transportes; Palacio de Congresos, Teatro de la Opera, etc., y más recientemente, ya a caballo entre Sevilla y otro municipio contiguo, operaciones como el Estadio de La Cartuja y la recuperación de la antigua universidad laboral como Universidad Pablo de Olavide, en una localización estratégica entre Sevilla, Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas.

El proceso de crecimiento metropolitano tuvo un segundo componente importante en la **reconversión/reutilización de elementos y piezas heredadas del periodo anterior**. Asociadas en algunos casos a las grandes operaciones infraestructurales antes mencionadas, aparecen, a partir de estas piezas y elementos, unos focos importantes de crecimiento y estructuración metropolitana.

En lo que se refiere al **espacio residencial**, se produce un silencioso y disperso movimiento generalizado de transformación de la segunda en primera residencia. Por otro lado se activan antiguos planes parciales, paralizados en los años anteriores por la inadecuación de sus planteamientos o la falta de demanda, siendo el caso de Montequinto el más significativo entre ellos, ya que el cambio masivo a una tipología de vivienda unifamiliar le convierte en la ciudad dormitorio más extensa y con más residentes de la región.

Respecto al espacio para la actividades productivas, ya se han señalado los casos del Polígono la Isla y del corredor Sevilla-Alcalá. También se recualifica la zona de Los Girasoles, entre Camas y Santiponce, pero sobre todo es importante resaltar la transformación sufrida por la zona industrial de El Manchón, que por mor de su localización y del trazado del tramo Oeste de la S-30 pasa de ser un espacio degradado de almacenes y actividades de bajo nivel a convertirse en un espacio de nueva "centralidad" con actividades comerciales y de servicios para la población metropolitana.

Como es de suponer, la fuerza de **las condiciones tanto coyunturales como estructurales que generaron esta serie de transformaciones y la ampliación y aparición de nuevas demandas superaron claramente las perspectivas y planteamientos que contenía el planeamiento elaborado en la primera mitad de los 80**. Y en lo que se refiere al menos a la inmensa mayoría de las operaciones de una cierta envergadura, el mecanismo utilizado para incorporarlas fue la modificación puntual de dicho planeamiento. De tal manera que **el goteo continuo de modificaciones puntuales que no eran tales sino auténticas revisiones de la estructura general del municipio, unido al conjunto de transformaciones infraestructurales antes mencionados hizo aún más irreconocible la existencia de pautas precisas y reconocibles de ordenación del crecimiento metropolitano a la par que se perdían oportunidades y recursos claves para dicha ordenación**.

El componente principal de los cambios estuvo ligado, como parece obvio en un área metropolitana no demasiado madura, a la dinámica en el espacio residencial, lo cual puede además analizarse sin problemas a través de las **cifras de población**. Si en las décadas anteriores se había señalado que incluso en términos relativos el municipio central tenía un crecimiento superior al de la mayoría de los municipios de la corona, en la **década de los ochenta y de los noventa** la situación se invierte completamente. En los ochenta, el crecimiento de Sevilla se sitúa en torno al 6% para toda la década, mientras que para la de los noventa el resultado se aproximará al crecimiento cero. En ambos casos, sólo los municipios de Camas y San Juan de Aznalfarache presentan cifras de menor dinamismo, debido fundamentalmente a que su temprana incorporación a los procesos metropolitanos les ha conducido al agotamiento de los recursos para el crecimiento. El resultado es que si a principios de los 60, la ciudad central representaba casi dos tercios del total de la población, en la actualidad no representa más allá de un 53%. Y todo ello en un contexto de progresiva ralentización del crecimiento del conjunto del área metropolitana, que en estas dos últimas décadas solo ha podido sumar el mismo incremento de población que en la década de los setenta.

Crecimientos relativos de los municipios del Área Metropolitana

Municipios	Incremento 91-01 %	Incremento 81-91 %	Incremento 70-81 %
Albaida del Aljarafe	17,1%	4,5%	18,0%
Alcalá de Guadaíra	9,9%	14,6%	35,6%
Alcalá del Río	0,3%	0,8%	-2,5%
Algaba (La)	5,8%	6,5%	6,9%
Almensilla	86,4%	16,5%	5,9%
Aznalcázar	8,7%	11,3%	3,0%
Benacazón	8,4%	10,5%	5,9%
Bollullos de la Mitación	-13,4%	4,9%	15,2%
Bormujos	126,6%	13,5%	20,7%
Brenes	4,7%	15,6%	18,5%
Burguillos	1,6%	13,5%	6,9%
Camas	-2,1%	-0,2%	14,7%
Carmona	9,2%	3,1%	-6,9%
Castilblanco de los Arroyos	12,4%	15,5%	-3,7%
Castilleja de Guzmán	419,4%	73,0%	-22,0%
Castilleja de la Cuesta	7,6%	25,8%	138,6%
Coria del Río	9,6%	9,8%	3,9%
Dos Hermanas	30,7%	35,5%	45,0%
Espartinas	105,7%	48,3%	7,8%
Gelves	65,8%	16,0%	5,3%
Gines	71,9%	54,2%	41,8%
Gerena	8,4%	7,0%	5,7%
Guillena	9,3%	9,0%	4,0%
Mairena del Alcor	13,4%	17,2%	21,0%
Mairena del Aljarafe	45,9%	93,7%	237,6%
Olivares	21,9%	11,0%	6,0%
Palacios y Villafranca (Los)	11,9%	21,2%	31,6%
Palomares del Río	50%	106,0%	14,5%
Puebla del Río (La)	-35,9%	19,1%	4,3%
Rinconada (La)	37,3%	16,6%	21,6%
Salteras	30,9%	12,1%	2,2%
San Juan de Aznalfarache	-11,2%	-3,0%	11,2%
Sanlúcar la Mayor	15,2%	21,6%	17,3%
Santiponce	12,6%	8,2%	31,7%
Sevilla	0,2%	5,7%	18,3%
Tomares	38,6%	128,4%	51,8%
Umbrete	67,1%	-18,9%	14,0%
Utrera	4,5%	13,4%	4,7%
Valencina de la Concepción	57,6%	37,2%	28,4%
Villanueva del Ariscal	22,3%	17,3%	7,0%
Villaverde del Río	-0,01%	10,3%	5,7%
Viso del Alcor (El)	8,3%	18,1%	13,0%

Fuente: SIMA. Elaboración: propia

Más complejos han sido los cambios en otros **usos urbanos**:

En lo que se refiere al **espacio industrial**, lo más reseñable no ha sido, dada la enorme oferta acumulada anteriormente, el cambio - aunque debe señalarse el experimento de PISA en Mairena del Aljarafe, tanto en lo que se refiere a su tipología como a su propia ubicación- general en las pautas de localización intrametropolitanas de este suelo sino sobre todo la recualificación y la progresiva transformación del tipo de actividades localizadas en ellos, que sobre todo en los más centrales y de mejor accesibilidad, han virado claramente hacia la función comercial y la industria escaparate.

Es precisamente el conjunto de **actividades comerciales y de servicios** el que más ha avanzado en el proceso de descentralización, entre otras razones porque sigue las tendencias del espacio residencial al que sirve. Dadas las características del crecimiento metropolitano habido, la tipología dominante en todo caso es el de centro comercial multiuso con acceso orientado al vehículo privado.

Finalmente, en lo que se refiere a los **grandes equipamientos**, la pautas de centralización siguen siendo muy fuertes, de tal manera que son contadas los grandes equipamientos que logran romper la inercia de localización en la ciudad central, aunque determinadas iniciativas privadas del momento presente parecen señalar ya una clara tendencia hacia la expansión en la corona metropolitana.

2.2.2. LA POSICIÓN FUNCIONAL DE ALCALÁ DE GUADAÍRA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA. PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

El repaso al proceso de configuración del área metropolitana de Sevilla sirve para explicar las condiciones actuales de funcionamiento de la misma y de cada uno de sus componentes. Centrando la atención en **Alcalá de Guadaíra**, la evaluación inicial que se puede hacer de dicha posición -y que se contrastará más adelante con los análisis concretos que se desarrollan- es que **se trata de un municipio que se ha integrado de manera relativamente equilibrada en los procesos y estructuras metropolitanas**. Y esto que podría ser una condición "normal" de cualquier municipio de la corona en un proceso ordenado y planificado de crecimiento metropolitano, **constituye sin embargo, una significativa y relevante excepción, que por ello alcanza mayor trascendencia si cabe**. La consecución de tal equilibrio ha nacido fundamentalmente, de la combinación, de un lado, de decisiones externas de fuerte impacto funcional, léase la de ubicar parte del Polo de Desarrollo en el corredor de la carretera de Alcalá, que lo convierte en el primer espacio industrial de la región y de otro,

de una cierta contención interna, en términos relativos, a la hora de plantear desarrollos urbanísticos residenciales. **Ello da lugar a un municipio en el que, expresándolo en términos negativos, no se producen los habituales desequilibrios de otros municipios de la corona metropolitana, a los que se califica de una manera gráfica, como ciudades dormitorio.** Como se sabe, los dos pilares básicos de la organización funcional metropolitana son las actividades productivas y el desarrollo residencial.

Actividades Económicas. Respecto la dimensión urbanística y de organización espacial hay que diferenciar, en principio, entre aquellas actividades económicas ligadas a la producción y aquellas otras -a las que se puede unir los equipamientos y servicios públicos- vinculadas directamente a la provisión de bienes y servicios para el mercado metropolitano. Estas últimas tienen en gran parte un comportamiento ligado al de espacio residencial, ya que sirven a la población que habita en esos lugares, por lo que en muchos casos puede hablarse de las mismas pautas de comportamiento espacial. No sucede así con los grandes equipamientos y centros comerciales de servicio, a los que su dimensión y escala otorga la suficiente autonomía para ser ellos los generadores de nuevas áreas y pautas de organización de los espacios metropolitanos.

Centrándonos en las actividades netamente productivas, es importante recalcar el papel directo, inductor, que estas tuvieron en la aparición de los primeros espacios metropolitanos. En las sociedades industriales de finales del XIX, las mayores necesidades de suelo, la vinculación a los ejes de comunicación y el acceso a las materias primas favorecieron una implantación metropolitana de industrias que a su vez generaron en torno a ellas importantes áreas residenciales, contribuyendo a generar unos espacios urbanos con características plenamente metropolitanas. En España, los casos de Bilbao y Barcelona son claros ejemplos de estos procesos. Paradójicamente, el área de Sevilla tiene, como se ha dicho, en la expansión industrial el factor clave para el comienzo y consolidación de sus procesos metropolitanos. Pero dado el escaso peso industrial de esta aglomeración, este proceso es sumamente tardío -de mediados de los sesenta- y está basado no en una estrategia autónoma de localización empresarial sino en una política activa del Estado a través de los denominados Polos de Desarrollo, por lo que difícilmente puede ser asumible a las tendencias dominantes hasta ese momento en el resto de Europa.

Sin embargo, las nuevas condiciones que crea la crisis económica de mediados de los 70 hace que ese esfuerzo tardío sirva para una relativa incorporación a los procesos dominantes en lo que se refiere a las pautas de localización de las actividades productivas y

a su dimensión urbanística. Muy sintéticamente, puede señalarse que estos cambios afectan a la esfera técnica y organizativa, a las pautas de localización y a la dimensión urbanística. En la primera, de una parte, se produce una transición de una sociedad de producción de bienes a otra que integra bienes y servicios. De otra, en los aspectos organizativos, se está produciendo la transformación del modelo de producción en serie con la introducción de mecanismos de flexibilidad, a la vez que puede señalarse la aparición o potenciación de nuevos factores de localización para el desarrollo de actividades productivas, como son los derivados de la cada vez mayor relevancia de la aplicación de la ciencia y la tecnología al proceso productivo, los valores de calidad del entorno y la importancia de los recursos humanos. Todo ello se traduce en cambios significativos en las pautas de localización, que en lo que se refiere al espacio metropolitano pueden resumirse en los siguientes. Las ciudades centrales cada vez se especializan más en tareas de dirección y servicios, fundamentalmente entre estos últimos, los avanzados destinados a la empresa y al procesamiento de información y de capitales. Asimismo, paralelamente se producen procesos de desconcentración de actividades e industrialización periférica, con la formación de ejes industriales en las primeras coronas metropolitanas, y finalmente la eclosión de los procesos de industrialización difusa y sistemas productivos locales permite el desplazamiento o la aparición en los entornos de las áreas metropolitanas de actividades propias o antes localizadas en éstas.

En lo que se refiere a la dimensión estrictamente urbanística, las transformaciones avanzan en el sentido de una mayor cualificación y diversificación de los espacios productivos. Aunque se abundará en ello más tarde, en relación al primer aspecto hay que mencionar que se está sustituyendo la idea del espacio industrial como espacio segregado, monofuncional y de segundo orden, tanto en su construcción como en su mantenimiento, por un espacio más integrado formal y funcionalmente con el resto de las actividades urbanas, más diversificado en sus usos y con mejores niveles de diseño, equipamiento y mantenimiento. Como consecuencia, también se está produciendo una diversificación de espacios productivos, con toda una nueva gama de tipologías, no siempre claramente definidas y conceptualizadas (parques industriales, polígonos mixtos, parques empresariales, parques tecnológicos, etc.) pero caracterizadas en líneas generales por las nuevas condiciones antes mencionadas, entre las que cabe destacar su carácter funcional mixto, el mayor nivel de las infraestructuras técnicas y una preocupación por las condiciones ambientales y la imagen física del espacio productivo.

El área metropolitana de Sevilla, lógicamente, no ha sido ajena a estos procesos y se ha ido incorporando a muchos de ellos, en algunos casos con deficiencias y limitaciones y otros con una rapidez

inusitada. En este último caso se encuentran la mayoría de las nuevas tipologías de centros comerciales, que encuentran en el área de Sevilla no sólo una amplia oferta en términos puramente cuantitativos sino sobre todo una variedad tipológica que cubre el espectro convencional existente actualmente en nuestro entorno.

No sucede así en lo referente a otros tipos de espacios para actividades. En estos casos, y al contrario que en los anteriores donde la promoción privada ha impulsado la generación de estos desarrollos urbanísticos, ha tenido que ser fundamentalmente la iniciativa pública -con excepciones de pequeña escala- la que ha llevado a cabo el proceso de modernización, mejora y ampliación de la oferta de suelo para actividades económicas. En este sentido, es importante sobre todo la recualificación y consolidación de todo el espacio industrial heredado de la política de polos de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la constitución del eje Alcalá-Sevilla. Más errática ha sido la política en relación a las nuevas tipologías de espacios para actividades productivas, pues si bien nominalmente están presentes una amplia gama de tales espacios, lo cierto es que existen importantes disfuncionalidades en cuanto a tipo de ofertas, localizaciones, funcionamiento, etc.

Lógicamente no es este el lugar para hacer un análisis singularizado sobre toda esta cuestión, pero lo que sí está claro es que desde la perspectiva de una política urbanística de escala metropolitana para las actividades económicas hay dos tipos de problemas diferenciados en el área. El primero corresponde al conjunto de actividades comerciales y de servicios al consumo, en el que fundamentalmente se trata de orientar y ordenar urbanísticamente el fuerte caudal de iniciativas privadas existentes en el conjunto de la aglomeración, para que este sea un recurso de ordenación para construir ciudad metropolitana, lo que no siempre ha sucedido, sino más bien al contrario, hasta el momento.

En el segundo de los casos, no se trata de encauzar iniciativas sino el de promover políticas activas, dada la debilidad del tejido productivo metropolitano, para constituir, desde una perspectiva de cooperación y complementariedad, una red completa y diversificada de espacios para actividades económicas en el conjunto del área que responda a las demandas ya existentes y a las nuevas funciones que puedan surgir o atraerse. En ese sentido, es importante generar instrumentos del tipo de agencias de desarrollo económico metropolitano, dirigidas a aunar esfuerzos en esta materia y, concretamente, en lo que se refiere a las condiciones urbanísticas e infraestructurales necesarias, capaces de llevar a cabo una política unitaria flexible pero claramente orientada a esa escala, que sirva a los

objetivos de desarrollo económico, asegure la eficacia de la inversión pública y facilite al sistema de planificación física los criterios y requerimientos necesarios en cada caso.

Centrándonos ya en el caso de Alcalá de Guadaíra, los procesos comentados, de naturaleza metropolitana, han convertido **el eje Alcalá-Sevilla en el principal espacio industrial de la región y el municipio en su conjunto en un potente lugar de trabajo del área metropolitana**. Efectivamente el análisis de la movilidad residencia-trabajo en el seno del área metropolitana muestra claramente las dimensiones y el papel que juega Alcalá en este sentido. En relación a ello, **el más relevante hecho a destacar es el casi absoluto equilibrio entre la dimensión de Alcalá como lugar de trabajo y la correspondiente a su condición de lugar de residencia**. Hay una casi total igualdad en ambas dimensiones, pues si según el Censo de 2001 se declaraban 19.965 ocupados en el municipio, por otro lado se registraban 19.952 empleos localizados en Alcalá de Guadaíra. La importancia de este equilibrio radica, como ya se ha comentado anteriormente, en su excepcionalidad pues prácticamente no existen municipios del área metropolitana de Sevilla, ni incluso los de mayor tamaño, que se acerquen a él, exceptuando claro está el de la ciudad central. Así, por ejemplo Dos Hermanas posee más de 36.000 ocupados residentes en el municipio, mientras que son 12.000 menos los empleos localizados en él. Mairena del Aljarafe, por su parte, tiene 7.865 empleos localizados y más de 14.000 ocupados residentes. En otras palabras, si se pudiera establecer de forma muy aproximada a través de estas variables una ecuación de equilibrio lugar de residencia/lugar de empleo, se podría señalar que mientras Alcalá de Guadaíra tiene una tasa de cobertura del 100%, Dos Hermanas se situaría en torno al 66% y Mairena del Aljarafe superaría por poco el 50%.

Obviamente, lo que se deduce de ello es **que Alcalá de Guadaíra debe insistir en esa línea, consolidándose como un lugar donde se desarrollen actividades económicas a la par que las residenciales**, tendencia que ya se ha mostrado en la década de los noventa y que, por otro lado, constituye el proceso normal del crecimiento metropolitano, pues a la fase inicial de la descentralización de la población sigue posteriormente el de las actividades productivas. La diferencia con respecto al resto de los municipios metropolitanos es que mientras estos se afanan ahora para alcanzar ese equilibrio, Alcalá tiene avanzado gran parte del camino. Desde el Plan General en redacción debe insistirse en la necesidad de apostar por un impulso cualitativo de la oferta urbanística, de estas actividades por encima de crecimientos cuantitativos que poco ayudarían a mejorar las condiciones de la actual oferta. Hasta ahora lo que se ha hecho en

Alcalá y en el conjunto del áreas ha sido, fundamentalmente, ir aprovechando los recursos generados en la década de los 60 y 70 para progresivamente configurar un espacio para actividades productivas que se ajustara a las condiciones del tejido económico del área, lo que significa una orientación claramente especializada en actividades comerciales y de servicio -almacenaje, industria escaparate, venta al por mayor y menor, etc.- por encima de la estrictamente transformadora.

Pero mientras se producían estos procesos, cambiaba sustancialmente también la forma de entender en términos urbanísticos la cuestión del suelo para actividades productivas. Tradicionalmente abordada esta cuestión con el denominado suelo industrial, que además se materializaba en los polígonos industriales -como espacios monofuncionales, separados y segregados del resto de la ciudad- la cuestión consistía simplemente en decidir donde y en que cantidad se ubicaba este suelo. Ahora, por el contrario se valoran la mezcla de usos, la cualificación -en términos infraestructurales y de equipamientos- del espacio y, finalmente sus condiciones ambientales e imagen física, siendo en consecuencia la cuestión fundamental no la cantidad de oferta bruta existente sino las características y cualificaciones de ésta. En ese sentido, para cubrir todas las demandas existentes ha surgido una amplia **tipología de espacios para actividades productivas**, la mayoría de las cuales debería estar presente en un área de las dimensiones y nivel funcional de la de Sevilla:

- **Parques Industriales**, sustitutos de los tradicionales polígonos industriales, caracterizados por una regulación de usos más estricta (se suele prohibir por ejemplo, el almacenaje), una ocupación menos densa y un entorno de alta calidad ambiental. En el área de Sevilla no existe de momento en funcionamiento este tipo de espacio, pero según sus previsiones iniciales el Parque Aeronáutico de La Rinconada puede cumplir tales requisitos.
- **Polígonos mixtos**, variante de la anterior tipología que compartiendo los requisitos de restricción de usos y calidad ambiental, se abre el abanico de actividades, dando cabida a las comerciales y de servicios. Un ejemplo pionero de este tipo de espacios fue el Parque Industrial y de Servicios del Aljarafe (PISA), aunque en la actualidad la clara orientación comercial y de servicios le ha hecho perder su orientación inicial.
- **Parques empresariales** constituyen un espacio capaz de acoger funciones típicas del espacio industrial convencional, perfectamente delimitadas para coexistir con funciones de

servicios a las empresas e incluso ciertos servicios públicos y privados a los particulares -entre ellos las actividades de investigación- y todo ello en un contexto de alta calidad ambiental y de diseño. Como puede deducirse de su descripción, aunque así se denomine alguno, no existe en el área ningún espacio de este tipo, pues los existentes se encuadrarían mucho mejor en la categoría de polígonos mixtos.

- **Parques Tecnológicos y Científicos** son espacios de gran calidad ambiental, preferentemente en un entorno aislado, que está dedicado básicamente a actividades de investigación y desarrollo, con o sin operaciones de fabricación ligera y que aloja, además, oficinas principales de sus empresas, edificios de oficinas y almacenes, pero todo ello con la finalidad de promover la interacción con centros de investigación pura. A tenor de esta definición se deduce que en la aglomeración urbana de Sevilla no se ubica ningún Parque de estas características debido a que Cartuja 93 ni en su concepción original (medio de innovación) ni por su posterior desarrollo material, puede reconocerse en él la condición de parque tecnológico, estando en la actualidad más cercano a un centro direccional.

Sin entrar, lógicamente, en una cuestión que es por si sola tiene carácter de estratégica, lo que sí es cierto es que **desde la perspectiva de los espacios más cualificados para actividades productivas existe la necesidad de definir un modelo integral a escala metropolitana**, hasta ahora inexistente, de estos espacios. La cuestión de la oportunidad y conveniencia de contar con parques tecnológicos, parques empresariales, centros direccionales, etc. en el área metropolitana no es tan crucial como la diseñar un modelo de espacios cualificados para las actividades productivas que, basándose en la complementariedad y el funcionamiento en red, dote a la ciudad metropolitana de las condiciones urbanísticas necesarias para desarrollar el nivel funcional al que aspira. En ese sentido, la propuesta incluida en este AVANCE, el **PARQUE DE LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y UNIVERSITARIA ALCALÁ-SEVILLA** es claramente la opción estratégica de naturaleza metropolitana más relevante en este apartado. La cuestión aquí es diseñar y gestionar adecuadamente el conjunto de la iniciativa, para que al contrario de lo que ha sucedido con Cartuja 93, la adecuación entre los objetivos estratégicos explícitamente planteados y los requerimientos y necesidades de la gestión urbanística cotidiana de lugar a los resultados esperados.

2.3. LA MOVILIDAD Y LAS REDES Y SISTEMAS DE TRANSPORTES METROPOLITANOS.

2.3.1. LAS CONDICIONES DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA EN EL ÁREA DE SEVILLA

Una dimensión relevante y claramente percibida -y a veces padecida- por los ciudadanos en la organización y funcionamiento metropolitano es la movilidad, ya que la naturaleza profunda de los procesos metropolitanos se sostiene sobre un aumento continuado de la movilidad de bienes y personas. Ello quiere decir, que **a mayor intensificación de los procesos metropolitanos mayor movilidad y viceversa**, estableciéndose una clara imbricación entre tales dimensiones que no se puede romper de manera voluntarista por ningún tipo de política pública, si bien es verdad, que sí es posible abordar las condiciones para que dicha movilidad sea más eficiente y sostenible, y en ello juega un papel fundamental el conjunto de la planificación física sobre el territorio.

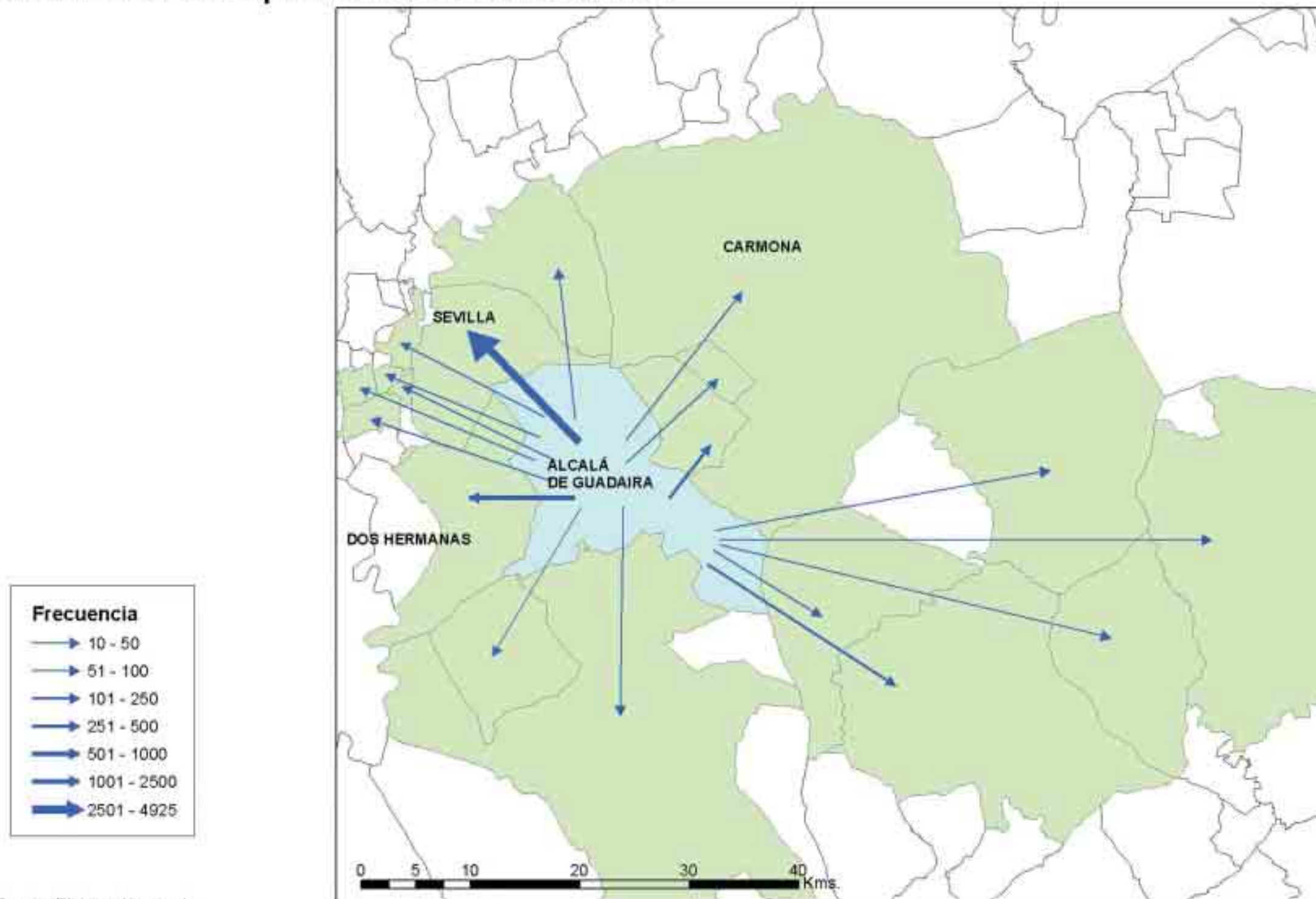
En lo que se refiere a Sevilla, al igual que en la mayoría de las áreas metropolitanas españolas, el crecimiento urbano metropolitano se ha hecho sin considerar de forma consistente las implicaciones e impactos que este tenía sobre la movilidad. Así, por ejemplo, no se crean infraestructuras de transporte de acuerdo a los crecimientos previstos sino que habitualmente lo que se hace es parasitar tales crecimientos sobre las infraestructuras existentes. Por otro lado, se opta por desarrollos monofuncionales de crecimiento urbano dispersos en vez de modelos diversificados y compactos de usos de suelo -que es en definitiva la propiedad básica del espacio urbano- que disminuyan las necesidades de movilidad obligada. El resultado es bien conocido, unos elevados niveles de movilidad obligada unidos a una dependencia extraordinariamente alta del vehículo privado. Sobre el primer aspecto, se puede acudir de nuevo a la movilidad cotidiana residencia-trabajo, que es la forma más extendida, sistemática y relevante de la movilidad de personas en el ámbito metropolitano. Ello permitirá ver, además, las condiciones concretas de organización espacial de esta movilidad en relación a Alcalá de Guadaíra.

En primer lugar, cabe señalar que de las casi 20.000 personas que trabajaban en el municipio de Alcalá, más de 8.000 procedían de otros municipios, mientras que, a su vez, más de 8.000 personas residentes en Alcalá trabajaban en otro municipio, preferentemente del área metropolitana de Sevilla. **El eje más fuerte de vinculación es naturalmente con el municipio central**, pues casi 5.000 alcalaños se desplazan a diario a Sevilla a trabajar, mientras que de ese municipio vienen algo más de 4.000. Estas cifras, ya de sí importantes, son más significativas aún por lo que implican de flujos intensos en las dos direcciones y, en consecuencia, de soporte para un sistema de transporte colectivo.

El otro eje significativo de vinculación metropolitana es el de Los Alcores, pues a las intensas relaciones con Dos Hermanas, se unen las que Alcalá posee con Mairena y El Viso, que constituyen, respectivamente, el segundo, tercer y cuarto flujo de vinculación de Alcalá con municipios de su entorno. El de Alcalá de Guadaíra con Dos Hermanas presenta 541 movimientos de salida con el municipio nazareno y 1.141 de población que residiendo en el mismo trabaja en el de Alcalá. (Este dato por otro lado avala claramente lo planteado con anterioridad respecto a los equilibrios funcionales de los diferentes municipios metropolitanos). De menor entidad son las relaciones con El Viso y Mairena, pero en todo caso significativas porque se acercan a los 800 con lugar de empleo en Alcalá. Debe reseñarse que ambos municipios, junto con Utrera, que es el quinto flujo por importancia en la vinculación con Alcalá, se encuentran fuera del área metropolitana delimitada a efectos operativos por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, con lo que ello supone a la hora de participar en procesos de planificación y gestión de redes y sistemas de transportes.

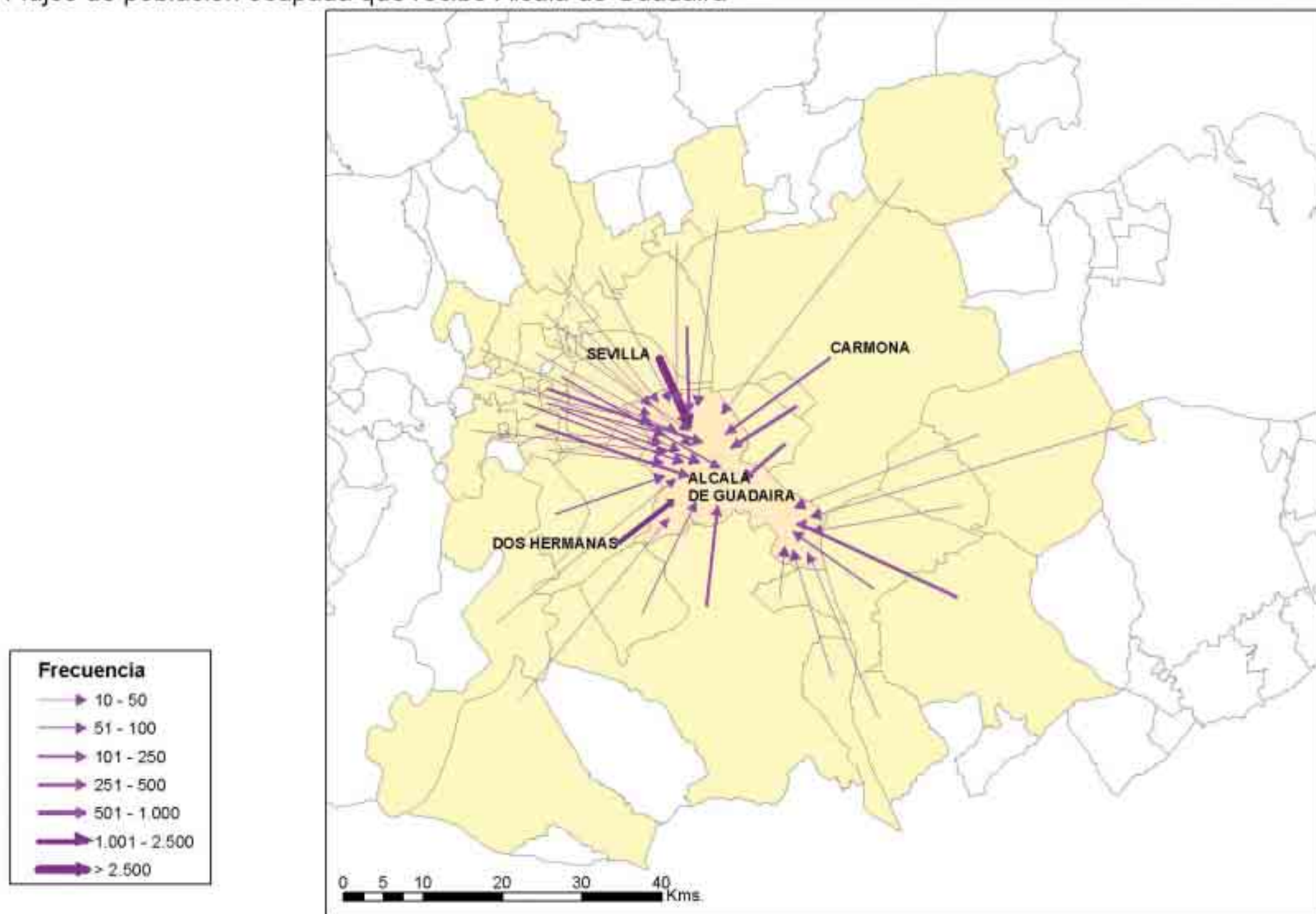
En cualquier caso, lo más trascendente de esta cuestión es que esta **movilidad obligada se ha articulado en su inmensa mayoría a través del vehículo privado, pues si los sistemas de transporte colectivo son poco eficientes en el conjunto del área metropolitana, en este caso las condiciones son aún más deficitarias**. Además el incremento continuado de la motorización, a una tasa anual acumulativa superior al 4% y el consiguiente aumento de la movilidad que conlleva no plantea un escenario más favorable para esta cuestión. Así por ejemplo, en cuanto a los viajes motorizados, la relación existente entre el uso del transporte público y el vehículo privado ha descendido, en el conjunto del área metropolitana de un 40% a un 32% en la primera parte de la década, y sólo son ya dominantes en el interior de la ciudad central, no porque ahí opere TUSAM, como a veces se afirma, sino básicamente porque es el único espacio donde se dan las condiciones de densidad y diversificación de usos para el funcionamiento "eficiente" de un sistema de transporte colectivo. Por el contrario las condiciones de construcción del espacio metropolitano generan una fortísima dependencia del vehículo privado, que al final repercuten sobre el funcionamiento del conjunto del sistema y especialmente. Ello es así, porque la estructura de la movilidad sigue siendo fundamentalmente radial en lo que se refiere a las relaciones de escala metropolitana, aunque debe hacerse notar, como se ha reseñado, la importancia creciente de los movimientos en el seno de la propia corona metropolitana, lo que está indicando el aumento del nivel de complejidad de ésta.

Destino de los ocupados de Alcalá de Guadaira



Fuente: Elaboración propia

Flujos de población ocupada que recibe Alcalá de Guadaíra



Fuente: Elaboración propia

2.3.2. LA MOVILIDAD RESIDENCIAL METROPOLITANA Y EL PAPEL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

Desde el punto de vista de las personas, de la población, las ciudades evolucionan y crecen por su propia dinámica demográfica, pero, además, se extienden al incorporar asentamientos y pueblos de su alrededor a la vida urbana, a la que antes permanecían ajenos, y porque colonizan esos lugares con sus propios habitantes, con una población plenamente urbana en sus formas de vida y costumbres. Hay pues dos procesos diferentes que, en relación con el territorio circundante, condicionan la evolución demográfica de una ciudad metropolitana: La progresiva dependencia e interrelacionan de las personas que viven en los pueblos circundantes con la vida urbana de la gran ciudad y la tendencia de los habitantes de la ciudad a trasladar su residencia hacia los pueblos de alrededor, permaneciendo vinculados en su vida cotidiana a esa ciudad, sin que cambie sustancialmente el espacio en que se desarrolla su vida cotidiana para sus actividades diarias o más esporádicas o la red de sus relaciones familiares y de amistad. El primer fenómeno, el de la incorporación de los habitantes de los pueblos de alrededor a la vida urbana produce el incremento de la movilidad cotidiana de la población de esos núcleos que se mueven hacia la ciudad central para ir a trabajar, a estudiar, para realizar compras, por gestiones administrativas o simplemente para pasar momentos de ocio. Pero, en sí mismo, tal hecho no supone la plena existencia de un fenómeno metropolitano. Éste se empieza a dar cuando al movimiento cotidiano de personas hacia la ciudad central sucede un movimiento en dirección contraria de personas que trasladan su residencia a los pueblos o núcleos del entorno de la ciudad central. A partir de ese momento la movilidad cotidiana y la movilidad residencial se alimentan mutuamente; en gran medida la primera se da porque se produce la segunda; y la movilidad residencial es favorecida porque se consolida un sistema de movilidad cotidiana en torno a la ciudad central.

Los cambios en las pautas de movilidad afectan no sólo a los habitantes de la ciudad en su ir y venir desde un domicilio fijo para distintas actividades y por diferentes motivos, porque esos movimientos se producen cada vez más en un espacio supramunicipal. La movilidad afecta también a la residencia misma, al domicilio, al punto de referencia que éste constituye para la mayor parte de esos movimientos cotidianos y recurrentes. Las nuevas formas de vida, apoyadas en las nuevas formas de movilidad, permiten repensar la ubicación de ese punto de referencia que es el domicilio. Los referentes cambian, por lo que hace al uso del tiempo, a la valoración del espacio, a los estilos de vida y a las relaciones sociales. La consecuencia inmediata para aquel que busca una nueva vivienda es que el espacio de referencia

para su elección se amplía; ya no se limita a su municipio sino que se extiende a un área urbana más extensa que, así, tiende a ir configurándose como un mercado inmobiliario unificado.

Estos procesos en que movilidad cotidiana y residencial se conjugan para producir y desarrollar el fenómeno metropolitano tienen profundas implicaciones para las políticas urbanas, especialmente para el planeamiento urbanístico. Unas se refieren al dinamismo residencial de las ciudades. Otras se refieren a las características de los individuos y familias que desarrollan tales comportamientos y a sus razones.

Las grandes ciudades continúan siendo polos de atracción de actividades y personas, de innovaciones y dinamismo y siguen alimentando un crecimiento del espacio construido, de la edificación para todo tipo de usos y, especialmente, de la edificación residencial, que es la base de cualquier ciudad. Pero lo que crecen son las ciudades metropolitanas tomadas como un todo. Sin embargo, este continuo dinamismo demográfico y sobre todo residencial de las grandes ciudades no se ve facilitado por los procesos demográficos. Mas bien podría esperarse lo contrario pues, primero, el crecimiento natural de la población se ha contraído radicalmente en los países desarrollados como consecuencia del descenso de la fecundidad que hace bajar el número de nacimientos y del aumento de las defunciones debido al envejecimiento de la población; segundo, los movimientos migratorios con origen en el espacio rural son muy inferiores a los del pasado y este descenso dista mucho de verse compensado por migraciones internacionales, a pesar de la presión migratoria con origen en los países pobres, y tercero, la emancipación de los jóvenes y la formación de nuevas familias se ve retrasada y dificultada por transformaciones económicas y sociales que han prolongado la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, han hecho más difícil su incorporación al mercado laboral y más precaria la situación en éste; además, en la actualidad comienzan a llegar a la edad de casarse y emanciparse las generaciones cada vez menos numerosas de los nacidos a partir de finales de los 70, por lo que matrimonios y emancipaciones tenderán a disminuir.

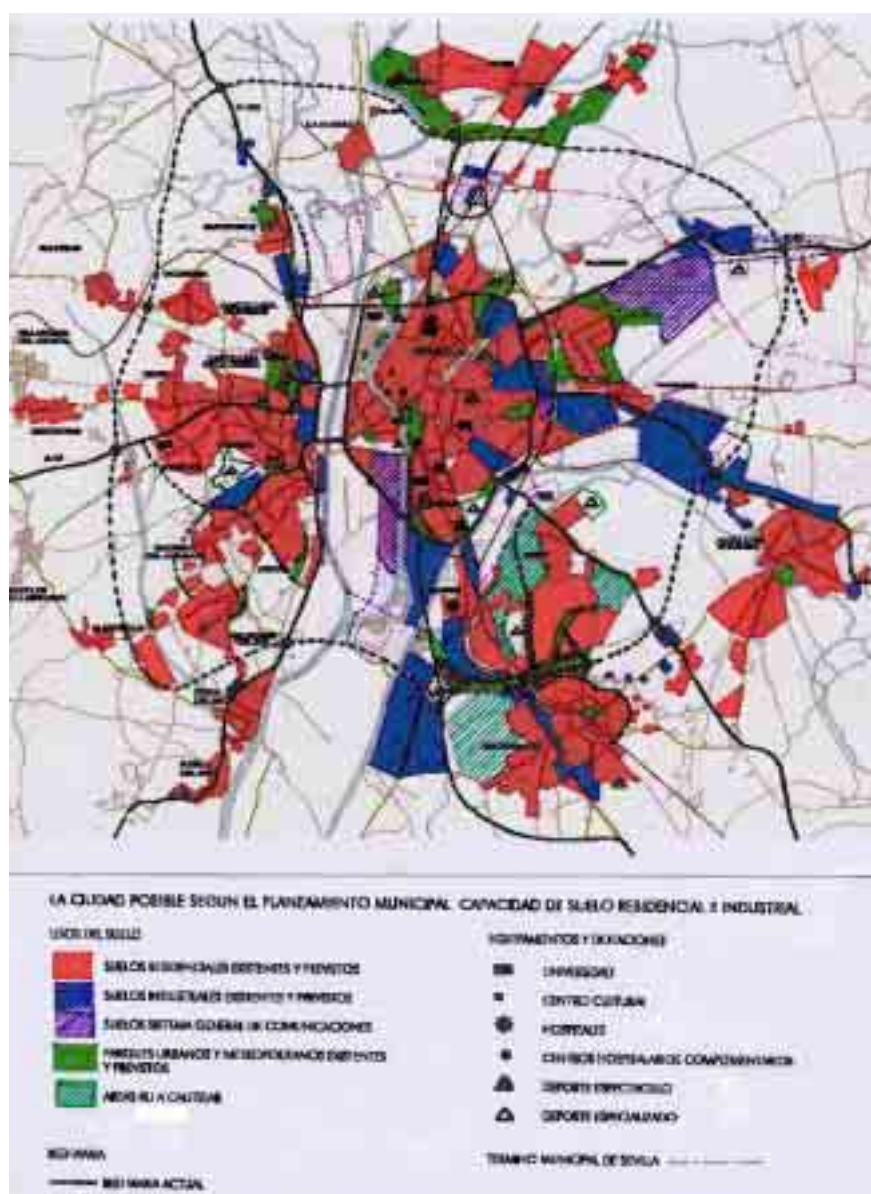
En resumen, **el impulso demográfico al crecimiento de las ciudades y del parque inmobiliario ha cedido.** Estos factores parecerían impulsar un menor dinamismo de las ciudades. Pero se siguen construyendo nuevas viviendas, **el sector inmobiliario mantiene una continua tendencia al alza, a pesar de fluctuaciones coyunturales, el espacio urbanizado se extiende en torno a las grandes ciudades, las áreas metropolitanas se consolidan.** Las ciudades evolucionan gracias a un fuerte dinamismo interno compatible con un moderado

crecimiento demográfico en términos globales. Por tanto, si nos preguntamos **por lo que sociodemográficamente sostiene ese dinamismo la respuesta es clara: ya no es el mero crecimiento de la población, sino los cambios en el uso del parque residencial y los cambios de vivienda de familias ya constituidas.**

Todos esos procesos descritos son a la postre organizados a través de mecanismos de mercados y "ordenados" espacial y urbanísticamente mediante el planeamiento. En el área metropolitana de Sevilla, en **ausencia de un modelo de ordenación general**, que pudiera dimensionar y repartir territorialmente de manera adecuada las necesidades de oferta de suelo residencial, lo que se ha producido es un planteamiento autónomo, desde cada municipio, para plantear ambas cuestiones. La suma de todos ellos da como resultado, de un lado, un **modelo territorial absolutamente desordenado e inconexo y, de otro, un sobredimensionamiento de la oferta de suelo residencial en el área metropolitana.**

el conjunto de la oferta prevista en el planeamiento tiene una capacidad para unas 200.000 nuevas viviendas, es decir, para alojar a unos 600.000 habitantes. A ello habría que unir la oferta de los municipios que están fuera de la aglomeración definida para el Plan Subregional y que en muchos casos se está sumando con entusiasmo a esta masiva calificación de suelo para uso residencial.

En este contexto el actual Plan General de Alcalá aprovecha y consolida la situación previa definida por planteamientos moderados (el Plan del 94 tenía una capacidad de unas 30.000 viviendas) y su modelo urbano relativamente. La opción alternativa, por la que han apostado la mayoría de los municipios metropolitanos, significa masivas calificaciones de suelo, la opción por un crecimiento cuantitativo que genera mayores plusvalías y recursos financieros para la hacienda local a corto plazo, pero también la pérdida de numerosos recursos territoriales, la generación de espacios residenciales de dudosa calidad urbanística y el funcionamiento de una ciudad menos sostenible y equipada, y socialmente desestructurada.



- Sobre el primer aspecto, la figura adjunta es un claro ejemplo del desorden del modelo territorial, sobre todo si lo comparamos con el modelo del sistema de asentamientos preexistente. Destaca sobre todo las tendencias a la conurbación, uniendo realidades urbanas de origen y características distintas y dando con ello el resultado de un territorio heteróclito y sin ningún orden aparente. Es el caso de La Rinconada-San José; el conglomerado en torno a la A-49 procedente de seis municipios distintos o la prevista unión Dos Hermanas-Montequinto. Se trata además de calificaciones muy extensivas, en las que al bajar las densidades, justificada por una pretendida mayor calidad ambiental cuando lo que se produce es una mayor carga y deterioro en esa dimensión, se provocan unas afecciones territoriales mucho mayores, por lo que en el mismo espacio que hoy cubre la totalidad de la ciudad de Sevilla, con las actuales determinaciones establecidas en los planeamientos solo tendría cabida un tercio de su población. Ni que decir tiene que todo ello significa el abandono de la idea de ciudad compacta, que es la que defiende la actual LOU de Andalucía, la más sostenible en términos ecológicos y ambientales y que, en definitiva, es el producto acabado de una historia secular en el mundo mediterráneo.
- Por otro lado, en términos de dimensionamiento, la capacidad que plantea el conjunto de los planes municipales excede con holgura las necesidades previsibles a medio plazo de la oferta de viviendas. Sin contar con el nuevo Plan de Sevilla, que al menos aumentará dicha capacidad en unas 70.000 nuevas viviendas,

Capacidad del planeamiento por municipios y sectores

Municipios	Existente 1991		Suelo Urbano		Suelo Urbanizable		Total	
	Nº VIV. (a)	HABIT. (b)	Nº VIV. (a)	HABIT. (b)	Nº VIV. (a)	HABIT. (b)	Nº VIV. (a)	HABIT. (b)
SECTOR SUR: GUADAÍRA								
Alcalá de Guadaíra (1994)	17.300	52.257	22.000	77.000	8.374	29.309	30.374	106.309
Dos Hermanas (2000)*	23.652	78.025	39.556	138.446	11.622	40.677	51.178	179.123
SUBTOTAL	40.952	130.282	61.556	215.446	19.996	69.986	81.552	285.432
SECTOR NORTE: LA VEGA								
La Algaba (1994)	3.974	12.294	5.382	18.837	1.336	4.676	6.718	23.513
La Rinconada (2000)	7.262	21.320	11.550	40.425	2.450	8.575	14.000	49.000
SUBTOTAL	11.236	33.614	16.932	59.262	3.786	13.251	20.718	72.513
SECTOR ALJARAFE NORTE								
Camas (2000)	8.563	25.501	10.651	37.314	3.492	12.222	14.143	49.536
Santiponce (1993)	1.742	6.304	1.888	6.608	1.114	3.899	3.002	10.507
Castilleja de Guzman (1990)	197	360	293	1.026	427	1.495	720	2.520
Valencina de la Con. (1987)	2.084	4.410	2.412	8.442	589	2.062	3.001	10.504
Salteras (1998)	907	2.554	1.677	5.870	529	1.852	2.206	7.722
Espartinas (2000)	1.762	2.819	3.949	13.822	4.125	14.438	8.074	28.260
SUBTOTAL	15.255	41.948	20.870	73.082	10.276	35.968	31.146	109.049
SECTOR ALJARAFE CENTRO								
Castilleja de la Cuesta (1996)	4.759	15.095	5.459	19.107	1.160	4.060	6.619	23.167
Gines (1996)	2.211	6.351	4.213	14.746	618	2.163	4.831	16.909
Bormujos (1994)	1.657	5.277	2.067	7.235	5.156	18.046	7.223	25.281
Tomares (1985)	4.678	13.218	5.922	20.727	4.384	15.344	10.306	36.071
S. Juan de Aznalf. (1983)	7.116	21.790	8.802	30.807	2.280	7.980	11.082	38.787
Mairena del Aljarafe (1986)	7.699	24.556	10.885	38.098	7.148	25.018	18.033	63.116
Gelves (1994)	1.231	4.081	1.540	5.390	1.802	6.307	3.342	11.697
SUBTOTAL	29.351	90.368	38.888	136.110	22.548	78.918	61.436	215.028
SECTOR ALJARAFE SUR								
Coria del Río (1982)	7.541	21.928	7.464	26.124	1.268	4.438	8.732	30.562
Puebla del Río (1984)	5.136	16.377	3.961	13.864	63	221	4.024	14.084
Palomares del Río (2000)	1.311	2.494	2.080	7.280	2.220	7.770	4.300	15.050
Almensilla (1993)	794	1.809	813	2.846	2.208	7.728	3.021	10.574
SUBTOTAL	14.782	42.608	14.318	50.114	5.759	20.157	20.077	70.271
CORONA METROPOLITANA	111.576	338.820	152.564	534.014	62.364	218.280	214.929	752.293
SEVILLA (1987)	236.048	683.028	263.228	921.298	37.073	129.756	300.301	1.051.054
ÁREA METROPOLITANA	347.624	1.021.848	415.792	1.455.312	99.437	348.036	515.230	1.803.347

Fuente: SIMA. Elaboración: propia

2.3.3. LA INCORPORACIÓN DE ALCALÁ AL SISTEMA DE TRANSPORTES COLECTIVO DEL ÁREA METROPOLITANA.

Los actuales problemas y los escenarios previsibles plantean un diagnóstico bastante severo sobre las perspectivas de una movilidad sostenible en el área metropolitana, con significativas restricciones a las condiciones en que se desarrolla la misma, elevados costes económicos de la operación de transportes públicos e insostenibilidad ambiental del modelo. A esta situación se está intentando responder en el área de Sevilla con instrumentos de cooperación (Consortio de Transportes de Sevilla) y de planificación (Plan Intermodal de Transportes), a los que hay que remitirse para evaluar las opciones sectoriales que se están planteando para resolver la cuestión, aunque el diagnóstico que podría realizarse no es muy optimista.

Una buena parte de las esperanzas existentes para la solución o el alivio de estos serios problemas está depositada en la actuales iniciativas de grandes sistemas de transporte colectivo: Los denominados **Metro y Metro-Tren**, el primero auspiciado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el segundo por RENFE, lo cual da en principio una idea de la descoordinación existente en la materia. Se trata de dos proyectos, además, surgido de lógicas diferentes, con objetivos parciales, pero que tienen en común el no plantearse desde una perspectiva metropolitana, sino, en el mejor de los casos, como extensiones accidentales de los elementos existentes en el municipio central. En este contexto, Alcalá de Guadaíra de momento no ha encontrado su inserción "accidental" en tal sistema, pero lógicamente está sobre la mesa una opción de integración dentro del mismo que resuelva algunos de los problemas de movilidad actualmente existente. Aunque, en principio, la discusión de la forma, trazado, condiciones y características en que se resuelva esta integración no parece un debate propio de los contenidos de este Panel, si podría avanzarse algunas cuestiones en relación a ello, teniendo como base las condiciones de partida existente en lo que se refiere a la configuración urbanística y condiciones de organización espacial y funcional de esta parte del territorio metropolitano. Y estas bases son la existencia de una ciudad compacta de unos 60.000 habitantes en un extremo; la configuración lineal del mayor espacio industrial de la región a continuación; la propuesta de un espacio multifuncional ligado a actividades tecnológicas y la presencia de un centro universitario unificado en el que desarrollarán su actividad alrededor de 15.000 personas y ya con nodos previstos de conexión con los dos sistemas anteriormente mencionados; todo lo cual garantizaría -si se conectan adecuadamente- unas condiciones de demanda y servicio muy superiores a otros elementos que se están planteando.

2.3.4. EL SISTEMA VIARIO.

De forma habitual, ante situaciones insostenibles en las condiciones de movilidad en áreas metropolitanas, la solución que se aporta es el desarrollo de nuevos elementos infraestructurales que en teoría resolverían la situación. En un contexto, como el del área metropolitana de Sevilla, al igual que en le resto de prácticamente todas las áreas metropolitanas españolas, en la que no existe una planificación previa de infraestructuras de comunicaciones y de sistemas de transportes colectivos, sino que el desarrollo de estas surgen como respuestas a las demandas y problemas generado por los desarrollos urbanísticos previos, la cuestión se convierte en una búsqueda interminable y casi siempre insatisfactoria de redes de carreteras cada vez más densas y cada vez más congestionadas. Un buen ejemplo de ello es la sucesión de anillos de circunvalación en el área metropolitana de Madrid (M30; 40; 50; 55), que no parece hayan solucionado los graves problemas de movilidad en el seno de la misma.

El mismo modelo quiere aplicarse al área de Sevilla, una vez comprobadas las condiciones de funcionamiento de la SE 30. Así, se plantea la **SE 40**, que en los estudios informativos aparece como un anillo completo que discurre por la primera corona metropolitana y compuesto por los siguientes arcos:

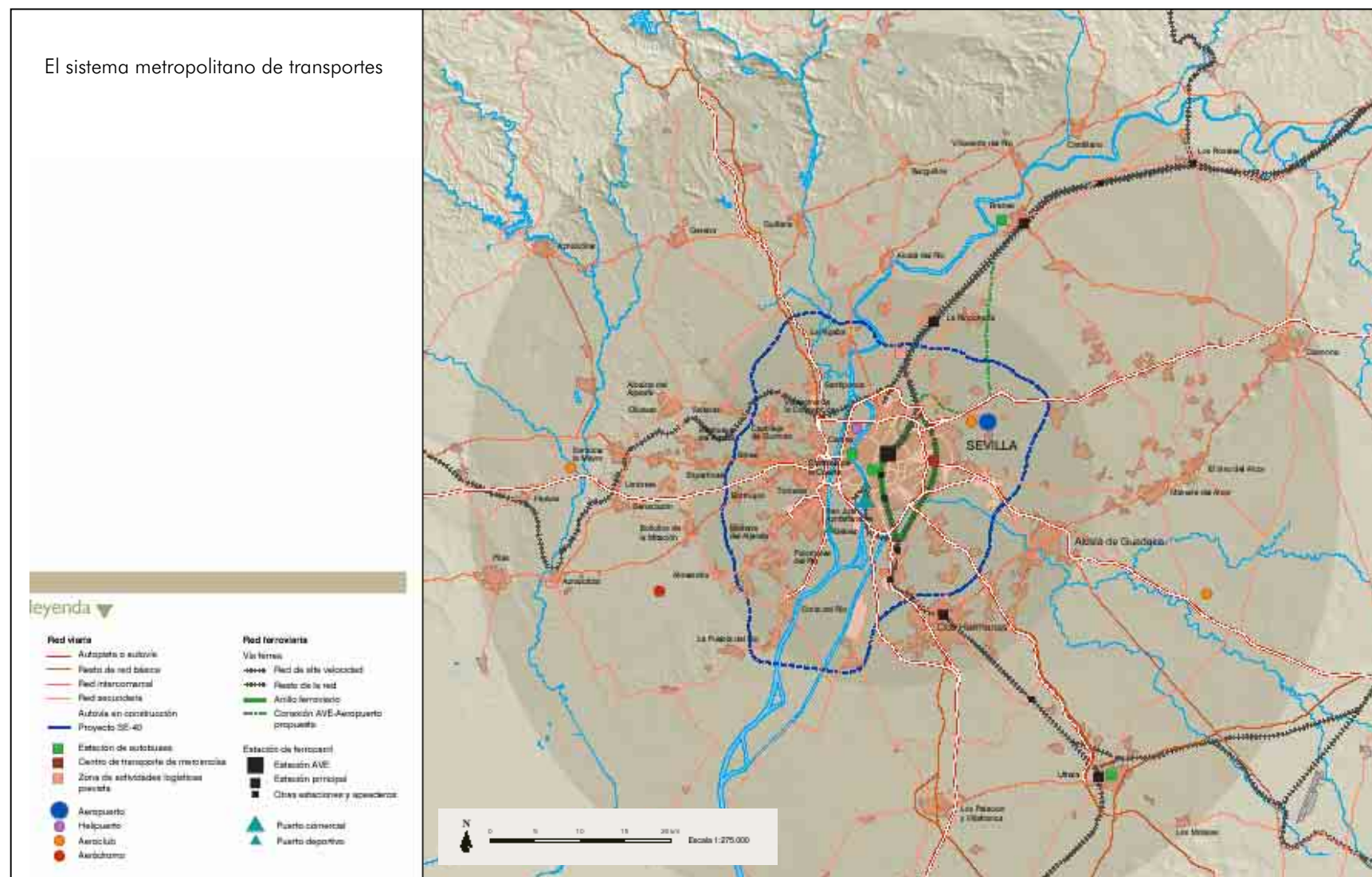
- Arco oriental, entre la carretera de Madrid (N-IV) y la autovía A-92 por los términos de La Rinconada, Sevilla y Alcalá de Guadaíra y con enlaces en la carretera de Madrid, aproximadamente a 3 Km. del aeropuerto, en la carretera de Mairena del Alcor y en la A-92 a la altura de la barriada Venta de la Liebre.
- Arco suroriental, entre la carretera A-92 y la nueva variante de Bellavista, con trazado al oeste de Alcalá de Guadaíra y al norte de Dos Hermanas, con accesos desde la carretera de Utrera, al sur de Quintos, desde la antigua N-IV, al norte del actual acceso a Dos Hermanas y desde la variante de Bellavista, al sur de la barriada Fuente del Rey, junto a la entrada del polígono industrial La Isla - planteándose éste también como acceso a la autopista de Cádiz.
- Arco sur, entre la variante de Bellavista y la autovía de Coria del Río, con paso del río mediante túnel compatible con la navegación, y enlace en la autovía de Coria a la altura de la estación depuradora.

- Arco suroeste, entre la autovía de Coria del Río y la autovía de Huelva A-49, con trazado por la margen derecha del Río Pudio y con enlace en la carretera de palomares a Almensilla y con la A-49 entre las actuales salidas de Gines y Bollullos de la Mitación.
- Arco noroeste, entre la autovía de Huelva A-49 y la cra. de Extremadura N-630, con trazado entre Gines-Espartinas y Valencina de la Concepción -Salteras, en buena parte en paralelo a la Cañada Real de Isla Mayor y con enlace previsto entre Valencina y Salteras.

- Arco norte, entre la carretera de Extremadura N-630 y la autovía de Madrid N-IV, con trazado por el norte de La Algaba, por donde cruza el río y al sur de los núcleos de La Rinconada y San José, con enlaces previstos en su cruce con la carretera de Brenes y carretera de la Rinconada.

El trazado previsto, aunque planteado como una red arterial, es decir para garantizar fundamentalmente la conexión directa -evitando el paso por la ciudad- entre las carreteras de la red principal radial de acceso a Sevilla y las terminales de los grandes sistemas nodales de transporte: aeropuerto y puerto, fundamentalmente tiende más a construir una red de conexión interna de los grandes sectores metropolitanos, con lo que asume un doble papel: el de adecuar los enlaces de la ciudad a las redes territoriales regionales, nacionales e internacionales y el de mejorar las comunicaciones internas del área y la movilidad entre todos sus sectores e instalaciones. Esta doble intención tiene consecuencias apreciables en un trazado muy dubitativo, más atento a sortear obstáculos y responder a determinadas demandas que a cumplir una función general precisa, y sobre todo poco respetuoso con elementos territoriales de gran valor y potencia en la configuración del área como pueden ser la Vega Norte y el cauce del Guadalquivir; el paso sur por los dos ejes fluviales -dársena y río funcional- y el trazado por la vaguada del Pudio, partiendo en dos el Aljarafe.

En cualquier caso, parece que el tramo más avanzado en su diseño y construcción corresponde al arco Noroeste entre la N-IV y la A-92, con lo cual se convertiría en un elemento que potenciaría aún más la centralidad y accesibilidad del corredor industrial de Alcalá y obligaría a un por otro lado, necesario, rediseño y acondicionamiento de la A-92, que en las actuales condiciones de funcionamiento presenta notables insuficiencias. Finalmente, como claramente muestran los datos de movilidad residencia-trabajo es necesario fortalecer el eje de Los Alcores, como instrumento transversal de articulación metropolitana desde Dos Hermanas a Carmona.



Fuente: Atlas Sevilla Metropolitana

Movilidad en Alcalá De Guadaíra

Provincia	Municipio	Personas	%
Sevilla	Alcalá de Guadaíra	19.965	
Cádiz	Cádiz	19	0,10
Córdoba	Córdoba	19	0,10
Huelva	Huelva	60	0,30
Málaga	Málaga	29	0,15
Málaga	Marbella	12	0,06
Sevilla	Alcalá de Guadaíra	11.857	59,39
Sevilla	Arahal	32	0,16
Sevilla	Bormujos	15	0,08
Sevilla	Camas	35	0,18
Sevilla	Carmona	49	0,25
Sevilla	Dos Hermanas	541	2,71
Sevilla	Mairena del Alcor	139	0,70
Sevilla	Mairena del Aljarafe	73	0,37
Sevilla	Marchena	20	0,10
Sevilla	Morón de la Frontera	119	0,60
Sevilla	Osuna	10	0,05
Sevilla	Palacios y Villafranca,Los	20	0,10
Sevilla	Puebla de Cazalla ,La	13	0,07
Sevilla	Rinconada ,La	43	0,22
Sevilla	San Juan de Aznalfarache	40	0,20
Sevilla	Sevilla	4.925	24,67
Sevilla	Tomares	23	0,12
Sevilla	Utrera	99	0,50
Sevilla	Viso del Alcor , El	55	0,28
	Varios municipios	1.222	6,12
	Fuera de la Comunidad	200	1,00

Fuente: SIMA. Censo 2001. Elaboración: propia

Población ocupada por lugar de trabajo según municipio de residencia

Lugar de trabajo		Población ocupada	
Provincia	Municipio de residencia	Población ocupada que trabaja Alcalá	% sobre población ocupada
Sevilla	Alcalá de Guadaíra	19.952	
Cádiz	Jerez de la Frontera	13	0,07
Sevilla	Alcalá de Guadaíra	11.857	59,43
Sevilla	Alcalá del Río	25	0,13
Sevilla	Algaba, La	36	0,18
Sevilla	Arahal	84	0,42
Sevilla	Bollullos de la Mitación	11	0,06
Sevilla	Bormujos	53	0,27
Sevilla	Brenes	13	0,07
Sevilla	Camas	85	0,43
Sevilla	Cantillana	16	0,08
Sevilla	Carmona	109	0,55
Sevilla	Castilleja de La Cuesta	114	0,57
Sevilla	Coria del Río	77	0,39
Sevilla	Coronil , El	23	0,12
Sevilla	Dos Hermanas	1.141	5,72
Sevilla	Espartinas	12	0,06
Sevilla	Gelves	22	0,11
Sevilla	Gines	44	0,22
Sevilla	Guillena	15	0,08
Sevilla	Lantejuela ,La	11	0,06
Sevilla	Lebrija	20	0,10
Sevilla	Lora del Río	20	0,10
Sevilla	Mairena del Alcor	479	2,40
Sevilla	Mairena del Aljarafe	164	0,82
Sevilla	Marchena	21	0,11
Sevilla	Molares , Los	26	0,13
Sevilla	Montellano	13	0,07
Sevilla	Morón de la Frontera	150	0,75
Sevilla	Olivares	25	0,13
Sevilla	Palacios y Villafranca,Los	67	0,34
Sevilla	Palomares del Río	10	0,05
Sevilla	Paradas	31	0,16
Sevilla	Puebla del Río ,La	22	0,11
Sevilla	Rinconada ,La	132	0,66
Sevilla	Salteras	13	0,07
Sevilla	San Juan de Aznalfarache	56	0,28
Sevilla	Santiponce	31	0,16
Sevilla	Sevilla	4.025	20,17
Sevilla	Tomares	68	0,34
Sevilla	Utrera	234	1,17
Sevilla	Valencina de la Concepcion	22	0,11
Sevilla	Viso del Alcor , El	298	1,49

Fuente: SIMA. Censo 2001. Elaboración: propia

2.4. EL PAISAJE Y EL SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES METROPOLITANOS.

Debido a razones de diferente orden, en la mayoría de las ordenaciones territoriales de espacios metropolitanos, el papel concedido al sistema de espacios libres y el paisaje es claramente secundario, cuando no residual. Ello es debido, en parte, a ciertos planteamientos metodológicos y disciplinares procedentes de la larga tradición urbanística española, pero también a la urgencia y perentoriedad de los problemas urbanos planteados, que exigen una atención a veces casi exclusiva. Sin embargo, resulta evidente, y más aún cuando hoy en día ya no sea planteado ningún proyecto de ordenación territorial que no se cubra bajo el paraguas de la sostenibilidad, que las dimensiones mencionadas deben jugar un papel fundamental en la recomposición de las relaciones entre los usos y actividades urbanas y el medio en el que se insertan. Hasta ahora, esta relación era de clara supeditación y subordinación, siendo el resto de los componentes territoriales meros elementos pasivos para el desarrollo de los usos y actividades urbanas. Ello conduce lógicamente no sólo a la pérdida y degradación de una gran cantidad de recursos naturales sino también al empobrecimiento y deterioro de las condiciones de desarrollo de las propias actividades urbanas, haciendo extraordinariamente ineficaz, en términos tanto socioeconómicos como ecológicos, los procesos de configuración metropolitanos.

El criterio del que parte este Plan General, por el contrario, es el de intentar recomponer una relación más equilibrada y ordenada -no supeditada o dependiente- entre Naturaleza y Ciudad, o si se quiere, de uso y disfrute de la naturaleza por los ciudadanos a la vez que introducción de la naturaleza en los procesos urbanos. En este caso ello puede materializarse a través de la integración física y funcional de las matrices urbana, rural y natural del territorio, no como elementos que se niegan e ignoran unos a otros sino como partes indisolubles de un sistema o sistemas territoriales con características, valores y personalidad propia. Es en ese sentido en el que cobra su plena acepción la noción, aquí utilizada, de territorio metropolitano, es decir el de aquel espacio claramente condicionado por procesos urbanos, pero en el que también están presentes de manera significativa los elementos del espacio rural y del medio natural.

La intervención en la dirección señalada es posible a través de un tratamiento más profundo, atento y positivo -no meramente defensivo- de dos componentes relevantes del territorio metropolitano: el paisaje y el sistema de espacios libres. El primero como expresión sintética de la relación entre el hombre y el medio, tanto en su dimensión más objetiva como en la perceptual. El segundo como conjunto de elementos, superficiales (espacios forestales, embalses, áreas recreativas, etc.) lineales (sistemas fluviales, vías pecuarias, etc.)

y puntuales (nodos de conexión, elementos patrimoniales singulares, etc.) que entendidos como una red constituyan un sistema estructural de articulación física y vinculación integral de todo el territorio.

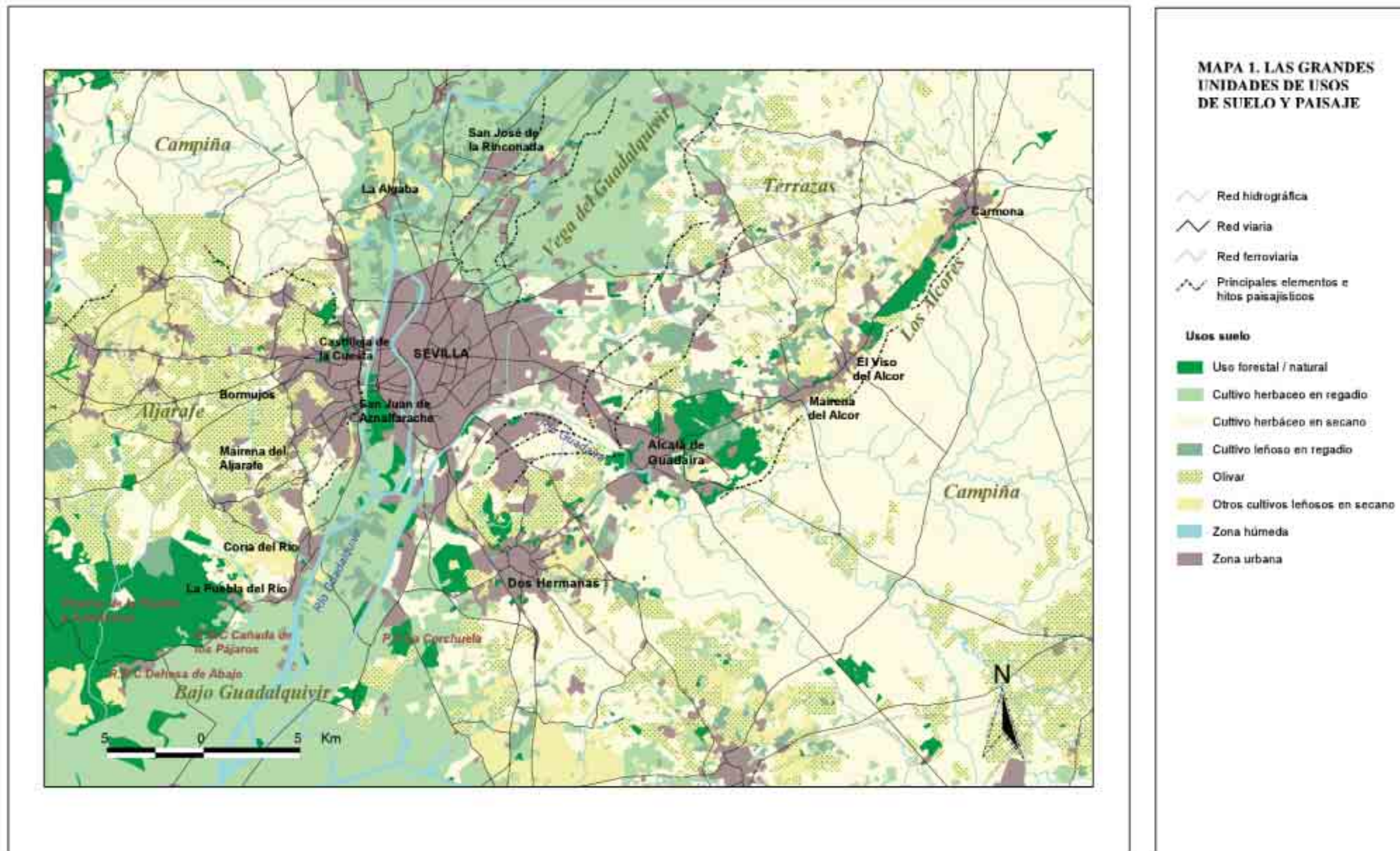
Finalmente, debe insistirse en que esta perspectiva es especialmente oportuna y posible en el ámbito de área metropolitana de Sevilla, y especialmente en Alcalá de Guadaíra, tanto por la incidencia relativa de los procesos urbanos metropolitanos, como sobre todo por la especial riqueza y diversidad de los elementos del espacio rural y del medio natural presentes en este territorio, que justifican una detallada y atenta propuesta de intervención.

2.4.1. USOS DE SUELO Y UNIDADES DE PAISAJE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SEVILLA

Desde un punto de vista geomorfológico, el área metropolitana de Sevilla se sitúa dentro de la depresión del Guadalquivir, que es una llanura de inundación reciente resultado de un doble movimiento de subsidencia. Durante finales del terciario y principios del cuaternario se organizó la red fluvial y se produjo la excavación de los depósitos terciarios, de los que quedan los más resistentes, que aparecen como relieves residuales en la zona (Aljarafe y Alcores) y que tiene una gran importancia para la configuración de ciertos hechos físicos y humanos en el área. Posteriormente, los cambios climáticos cuaternarios dieron lugar a la formación de las Terrazas del Guadalquivir y a la progresiva colmatación del estuario del río, lo que ha favorecido el emplazamiento de Sevilla como puerto interior.

El proceso de conformación geomorfológica descrito determina la existencia de cuatro grandes unidades dentro del área metropolitana de Sevilla: la Vega, el Aljarafe, los Alcores y el sistema de Terrazas, de las cuales, el término municipal de Alcalá abarcaría parte de las dos últimas. Con respecto a la cuenca del río Guadaíra, es posible distinguir en la misma una serie de unidades paisajísticas, determinadas a su vez por la existencia de elementos morfológicos y territoriales de gran relevancia. Dichas unidades serían, desde el nacimiento del río hasta su desembocadura a través de su tramo canalizado en el Guadalquivir, las siguientes: la Sierra Sur, la Campiña Alta y Olivares de Arahal, la Campiña Baja, el Escarpe de los Alcores, el Sistema de Terrazas y el Nuevo Encauzamiento. El **ámbito municipal de Alcalá de Guadaíra abarca parte de la Campiña Baja, del Escarpe de los Alcores y del Sistema de Terrazas**. Estas dos últimas unidades se superpondrían a las anteriormente descritas para la unidad del Área Metropolitana de Sevilla.

LAS GRANDES UNIDADES DE USOS DEL SUELO Y PAISAJE



La unidad de **la Vega** se corresponde al eje ribereño del Guadalquivir y sus vegas asociadas, que constituyen el eje principal Norte-Sur de organización del territorio. Forma un espacio con una topografía plana constituida por la llanura de inundación del río y sus terrazas bajas. Precisamente, el carácter inundable de gran parte del eje y la extrema fertilidad de los suelos limosos aluviales han contribuido al desarrollo de un paisaje agrario de regadío bastante potente en el que mezclan desde restos de sistemas de explotación basados en la gran propiedad, a iniciativas de colonización, contribuyendo a la complejidad y solidez de este espacio rural en un entorno fundamentalmente urbanizado. El sistema de asentamientos ribereños se caracteriza por su morfología lineal como trama, vinculándose al Guadalquivir por una doble razón: la mencionada fertilidad de su agricultura, y la condición del valle como eje de comunicaciones, a lo largo del cual se van disponiendo los núcleos de población, que abarcan todos los niveles de la jerarquía urbana. La fuerza de la actividad agraria condiciona aún hoy fuertemente la orientación funcional de muchos de estos núcleos y explica que en muchos casos, a pesar de su cercanía a la ciudad central, sus niveles de incorporación a los procesos metropolitanos sean inferiores a los de otras zonas más alejadas.

En el sector occidental del Área Metropolitana, **el Aljarafe** constituye una unidad territorial perfectamente singularizada. Se trata de una plataforma tabular que se eleva alrededor de un centenar de metros sobre los valles de los ríos Guadalquivir y Guadiamar. Su contacto con éstos y la depresión periférica al Norte se manifiesta desde el punto de vista morfológico a través de un fuerte escarpe que constituye un elemento clave de referencia paisajística en la aglomeración. Internamente, la parte central de la plataforma está surcada por una red hidrográfica que ha modelado una característica topografía alomada. El elemento central de esta red es el arroyo Riopudio, que atraviesa de Norte a Sur la plataforma. Su mencionada posición central y la amplitud del valle que conforma hacen que el mismo se convierta tanto en eje para los procesos de ordenación rural como en elemento que permite diferenciar un área oriental y otra occidental en el Aljarafe. El medio rural también presenta una clara singularización frente al entorno. Dentro de una matriz en la que domina claramente el olivar, aparecen importantes áreas de viñedo en la zona central, aunque éste está en claro retroceso. Junto con estos cultivos, que han constituido tradicionalmente los elementos de referencia básicos del paisaje rural aljarafeño, también nos encontramos con plantaciones de cítricos y áreas de huerta, y completando la cobertura de usos, pequeños bosquetes de pinos y formaciones de ribera más abundantes cuanto más al sur de la plataforma.

Partiendo de la Vega en dirección Este-Sureste a partir del eje ribereño se extienden las Terrazas, con un relieve ondulado que se va elevando progresivamente hasta los **Alcores**, adoptando un relieve de cuesta que cae abruptamente sobre la Campiña en el denominado escarpe de los Alcores. El espacio de los Alcores no presenta un carácter agrícola tan potente como la Vega; este hecho, junto con la existencia de unas mejores condiciones microclimáticas que en la ribera del Guadalquivir y con la posibilidad de explotación de acuíferos, ha convertido a los Alcores en escenario ideal de todo tipo de desarrollos urbanísticos, que en ausencia de toda su franja central de un sistema de asentamientos tradicional, se han ido implantando de manera desordenada aprovechando los ejes de comunicación y criterios oportunistas de disponibilidad de suelo. En este sentido, el sistema tradicional de asentamientos de los Alcores constituye prácticamente el único referente de un cierto orden territorial que en el resto de este ámbito es prácticamente irreconocible. Dicho sistema presenta también una trama de morfología lineal siguiendo las crestas miocénicas de dicho nombre. Incluye cinco grandes núcleos, desde Carmona a Dos Hermanas, con diferentes niveles de integración y vinculación en el área, pero que en su conjunto constituyen piezas fundamentales para la construcción de un orden metropolitano de valor y con referencias territoriales en esta parte de la aglomeración.

Por su parte, **la Campiña** conforma una extensa llanura ocupada mayormente por cultivos herbáceos, que se alternan con manchas de olivar asentadas sobre pequeñas elevaciones donde los suelos presentan una menor calidad agronómica; en este paisaje netamente agrícola, destacan también una serie de fincas dedicadas a espacios adhesados. El Escarpe de Los Alcores actúa como límite imaginario para los procesos de urbanización dispersa, que no se extienden por la Campiña, siendo éste un territorio escasamente urbanizado. La presencia antrópica en el territorio se ve reflejada fundamentalmente por la existencia de numerosos caseríos y cortijos, que salpican la Campiña y que suponen hitos paisajísticos y puntos de referencia en un entorno caracterizado por la monotonía de las tierras cultivadas.

La anterior descripción, pone de manifiesto la riqueza y complejidad paisajística del área metropolitana. La puesta en valor de los recursos que se desprenden de esta diversidad requiere de una perspectiva integral en la ordenación del mismo. Este enfoque se puede obtener a través del tratamiento de dos componentes territoriales como son el paisaje y el sistema de espacios libres. Por un lado, el paisaje se muestra como una síntesis de la interacción entre las características del medio físico y las actividades humanas que se desarrollan sobre el mismo, siendo por ello un excelente indicador de la calidad ambiental de un territorio. Por otra parte, los sistemas de

espacios libres, entendidos como el conjunto de los espacios verdes destinados al uso público, se muestran como una herramienta eficaz para ordenar y preservar áreas naturales o rurales con importantes valores ecológicos, paisajísticos y patrimoniales.

2.4.2. UNA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL DESDE EL PAISAJE.

En los últimos años se ha venido produciendo una intensificación de los procesos de degradación en la mayoría de los paisajes. Y es que, en la actualidad, el paisaje está inmerso en una rápida y fuerte dinámica de cambio a causa, principalmente, del aumento de la población y del consumo masivo de bienes y servicios, así como del incremento de la capacidad técnica para transformar el espacio geográfico y todos los elementos que contiene. Como consecuencia de esto, el interés por el paisaje ha sufrido un fuerte aumento en el campo científico, político, económico o social. Se comienza a tener conciencia del paisaje como algo más que una serie de valores formales, y se empieza a entender el paisaje como un factor de calidad de vida y bienestar y como un recurso de gran valor desde una triple perspectiva: social, económica y ambiental.

En el ámbito europeo, la actuación más reciente que se ha realizado para la gestión y protección del paisaje y el derecho a éste llega de la mano del Consejo de Europa. El 20 de octubre de 2000 se firma en Florencia la **Convención Europea del Paisaje**. Esta Convención parte de la idea de que el paisaje forma parte del entorno en el que se vive y, por tanto, influye en la calidad de vida de la población. Esta apreciación es considerada válida tanto para ciudades como para ámbitos rurales, territorios bien conservados o degradados, pues todos ellos son escenarios de la vida cotidiana. Pero el concepto también es entendido como un componente fundamental del patrimonio cultural y natural y como un recurso económico. De esta forma, la Convención define el paisaje como *"cualquier parte del territorio tal cual es percibido por las poblaciones, cuyo carácter resulta de los factores naturales y/o humanos y sus interrelaciones"*. Quizás, la aportación más interesante que realiza la Convención sea la definición de los Objetivos de Calidad Paisajística, entendidos como *"la formulación por las autoridades públicas competentes, para un determinado paisaje, de las aspiraciones de las poblaciones en cuanto se refiere a las características paisajísticas del entorno en el que viven"*. Por todo ello, los instrumentos de planificación territorial son los principales elementos de modelado del paisaje que posee el hombre y, a su vez, el tratamiento del paisaje puede ser el principal hilo conductor para articular la matriz natural, rural y urbana del territorio.

Se expone a continuación un breve diagnóstico paisajístico, en el que se aportan para cada una de las unidades de paisaje algunas ideas que pueden servir de referencia o guía para la definición de dichos objetivos de calidad:

- Con respecto al sistema de **Terrazas**, la menor riqueza agrológica que presentan los suelos de esta unidad con respecto a los de la Vega ha determinado la predominancia de los cultivos de secano, que adoptan una forma de mosaico de diferentes cultivos, en un marcado contraste con el protagonismo absoluto y homogéneo del regadío en la Vega. El menor valor del suelo, junto con una ausencia de control y disciplina urbanística, han favorecido en este ámbito la aparición de un marcado proceso de parcelación y urbanización "espontánea". Este fenómeno, presente en otros ámbitos del área metropolitana, presenta aquí su máxima representación, constituyéndose **el espacio metropolitano más afectado por las parcelaciones para el establecimiento de residencias secundarias**. Al impacto paisajístico producido por el proceso de parcelación, hay que añadir la enorme transformación del paisaje que supone la presencia, también dentro de la unidad de Terrazas, del área conurbada que se despliega entre Sevilla, Alcalá y Dos Hermanas. **En este ámbito se manifiesta una elevada intensidad en los procesos metropolitanos**, ubicándose en el mismo el mayor corredor industrial de la región.
- Por su parte, el escarpe de los **Alcores** puede ser definido, desde un punto de vista paisajístico, como un altozano aislado que por su elevación entre 100 y 200 metros sobre la Campiña destaca, por un lado, como fondo o escenario visual desde la misma, y por otro, como espacio desde donde se pueden disfrutar privilegiadas panorámicas de la Campiña y la Sierra Sur. La conversión de toda esta área en un corredor metropolitano hace que **las urbanizaciones dispersas, los nuevos suelos industriales y los crecimientos urbanos de los núcleos se entremezclen con los usos agrarios** en la cima del Alcor y en la vertiente occidental. En las últimas décadas se ha venido produciendo una progresiva **desaparición de las tradicionales plantaciones de olivares a favor de los usos urbanos y los cultivos herbáceos**.
- En el caso de la **Campiña**, considerada como el **paisaje agrario emblemático de Andalucía**, hay que señalar la importante transformación que ha sufrido la misma en los últimos decenios, y que puede ser caracterizada en los siguientes términos: **progresiva desaparición de cualquier rastro de vegetación natural** (dehesas, encinares, bosquetes); **sustitución de los**

cultivos leñosos, principalmente olivar, por cultivos anuales; y una progresiva **degradación del patrimonio edificado** (ruinas, sustituciones, etc.). El resultado final de esos procesos es la aparición de un paisaje de monocultivo extremado, en el que se ha reducido al mínimo cualquier rastro de diversidad. Como se ha señalado oportunamente, el actual paisaje de la **Campiña andaluza en general es un ejemplo de banalización y simplificación del paisaje**. Se pueden señalar sin embargo una serie de elementos que presentan una especial relevancia paisajística en este espacio, como son:

- Las fincas dedicadas a dehesas, que contrastan con el medio circundante, intensamente cultivado y humanizado.
- Los pequeños sistemas lagunares, que actúan como refugios de biodiversidad.
- Los ejes lineales que rompen la monotonía de las tierras cultivadas; entre ellos, se pueden citar los cursos fluviales del Guadaíra y del arroyo Guadairilla, o las vías pecuarias, en los tramos que conservan masas de vegetación.
- Algunos elementos de la edificación rural, como cortijos y haciendas, que suponen enclaves e hitos dispersos de importante efecto visual.

Para completar el análisis y diagnóstico paisajístico, hay que remarcar el papel especial que juega el **tramo de la A-92 desde Sevilla a Arahal**. Su relevancia con respecto al paisaje tiene una doble vertiente: por un lado, como elemento que atraviesa de forma transversal las tres grandes unidades de paisaje descritas anteriormente, y que constituye, dada la poca importancia del relieve por el que discurre esta vía, un corredor significativo para la observación y comprensión del paisaje de la cuenca del Guadaíra; por otro lado, como infraestructura que conlleva una serie de impactos visuales asociados a su trazado. En general, la percepción paisajística desde la A-92 alcanza distancias considerables que permiten intuir desde la misma el cauce del Guadaíra o alcanzar visualmente la sierra Sur; esta amplia perspectiva visual queda solamente interrumpida por la presencia ocasional de masas de olivar, bosquetes de riberas o dehesas, que actúan temporalmente como pantallas visuales. La percepción más habitual es la presencia de diferentes cultivos, cuya forma y color varía con las diferentes estaciones del año, lo que incrementa el atractivo visual del paisaje campinés. No obstante, la integración de estos paisajes con la red viaria se ve dificultada por la ausencia de un adecuado tratamiento vegetal de los bordes de la vía,

hecho que potencia el impacto visual de originado por las distintas instalaciones ubicadas en las márgenes, principalmente, estaciones de servicio y locales de restauración asociados. En contraste con esta situación, los pasos elevados poseen un tratamiento vegetal mínimo con el objetivo de evitar la erosión de los taludes, si bien se han utilizado especies exóticas para la plantación. Aparte de esto, se detectan otra serie de impactos paisajísticos asociados a la vía o perceptibles desde la misma: torres de telefonía móvil de gran altura y colores llamativos para no interferir la navegación aérea, líneas eléctricas de alta tensión, e instalación desordenada de nuevas actividades y usos urbanos (segunda residencia, almacenes, autolavado de camiones, etc.). Por último, se puede destacar la ausencia de señales informativas que permitan a los usuarios de la vía el reconocimiento de los principales elementos del paisaje visibles desde la propia A-92, muchos de ellos de gran valor histórico o artístico.

2.4.3. EL SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES: LA APORTACIÓN DE ALCALÁ DE GUADAÍRA A UNA ESTRUCTURA METROPOLITANA GENERAL

En el contexto actual, los espacios libres, han dejado de jugar un papel secundario en la planificación urbana y territorial para asumir nuevas funcionalidades y destacarse como un elemento clave en la ordenación de cualquier ámbito territorial, y en especial de los ámbitos metropolitanos. Por un lado, la ciudadanía busca nuevas formas de disfrute de su tiempo libre, reclamando de los espacios verdes urbanos una serie de funciones que éstos, en su concepción tradicional, no pueden satisfacer: contacto directo con la naturaleza, acercamiento al patrimonio natural y rural del entorno urbano, disponibilidad de un espacio para la realización de actividades como la educación ambiental o el deporte en un contexto natural. Por otra parte, la creciente concienciación ecológica de la sociedad exige la protección de determinados valores naturales y culturales presentes en el territorio que, frecuentemente amenazados por las presiones que ejercen los procesos ligados a la dinámica de las áreas metropolitanas, y en muchos casos poco accesibles y disfrutables por los ciudadanos, deben ser preservados para asegurar un desarrollo territorial sostenible.

Un sistema de espacios libres integrado en un contexto metropolitano debe cumplir por tanto una serie de funciones de notable incidencia en la ordenación del territorio:

- Lograr una correcta articulación entre el medio urbano, el medio rural y el medio natural. Se trata de conseguir una transición

armónica entre estos tres ámbitos, manteniendo las características y personalidad de cada uno de ellos, y acercar lo natural y lo rural al ciudadano.

- Garantizar la protección del patrimonio natural y cultural frente a los procesos de crecimiento urbano y otras amenazas, además de facilitar su disfrute por los ciudadanos.
- Preservar la forma del territorio y los valores paisajísticos frente a modelos de crecimiento urbano desordenado.
- Establecer una red viaria alternativa, restringida a los caminantes y al tráfico no motorizado.

De forma compatible con las funciones anteriores, dentro del contexto de la sostenibilidad se muestra fundamental el compatibilizar el uso público de los espacios libres con el mantenimiento y mejora de la calidad ambiental del territorio. Un adecuado diseño de la red de espacios libres debe permitir el mantenimiento de los procesos ecológicos y la preservación de las áreas de mayor interés ambiental, sin menoscabo del disfrute de los mismos por la población.

Para satisfacer todos estos objetivos, **el diseño óptimo de un sistema de espacios libres es aquél que toma como base una estructura en red, en la que los elementos, parques y espacios de uso público se encuentren perfectamente interconectados entre sí y con las poblaciones a las que dan servicio, a través de espacios verdes de carácter lineal.** La interconectividad de los espacios libres proporciona dos características básicas al sistema: por un lado, una adecuada accesibilidad de los ciudadanos a todos los elementos que conforman el sistema; por otro, un carácter de continuidad que hace que el sistema funcione como infraestructura para la movilidad de los ciudadanos en medios de transporte no motorizados, más saludables y respetuosos con el medio.

Desde el punto de vista de la configuración del área metropolitana de Sevilla, es importante insistir en el carácter esencial que la construcción de **un sistema de espacios libres tiene para la creación del orden metropolitano.** Sus **enormes posibilidades de vertebración de una realidad desordenada y difusa** radican en su capacidad para integrar en un mismo sistema desde los parques naturales a los parques urbanos y metropolitanos, desde los recursos de la base física (escarpes, riberas, cauces de inundación y todo tipo de redes de drenaje territoriales) hasta los espacios agrarios y forestales. **Se trata, en suma, de una nueva continuidad territorial, la del espacio libre, que concebida de acuerdo con la constitución del**

soporte físico puede dar forma y hacer comprensible el área metropolitana. Es un nuevo sistema que debe contar con sus propias redes de acceso y registro complementarias a la red viaria funcional, integradas por el conjunto de caminos rurales, vías pecuarias, avenidas urbanas y otras vías de nueva construcción que establezcan recorridos continuos de carácter recreativo y paisajístico. Entre los principales elementos que conformarían este sistema metropolitano habría que citar los siguientes: el Parque del Alamillo; los grandes parques de futura creación, como el Parque Central del Aljarafe o el de Tablada; las riberas fluviales, en especial las del Guadalquivir y del Guadaíra; el Corredor Verde Metropolitano; y los caminos y vías pecuarias a forestar e integrar en una red de itinerarios paisajísticos y de conexión del conjunto de los elementos integrantes de la red.

En este contexto, este Plan General pretende potenciar la contribución de Alcalá de Guadaíra a la conformación del sistema metropolitano con la puesta en valor de los siguientes recursos:

- Posibilidad de configurar, a partir de los espacios libres existentes en el ámbito de Alcalá, una red o sistema municipal de espacios libres, adecuadamente interconectado e integrado con el sistema verde metropolitano, que satisfaga las necesidades de los ciudadanos y mejore la articulación territorial de Alcalá de Guadaíra con su entorno metropolitano.
- Conveniencia de otorgar al río Guadaíra el papel protagonista como elemento central de la articulación del sistema, en correspondencia con su funcionamiento como eje natural de la articulación de Alcalá con el núcleo del ámbito metropolitano.
- Consideración del núcleo de Alcalá de Guadaíra como potencial nodo principal del sistema, desde el cual partan conexiones hacia Sevilla y otros municipios del área metropolitana, pero también hacia los municipios del ámbito de los Alcores, y hacia la Campiña. Alcalá de Guadaíra se constituiría como punto central de un sistema verde que permite materializar la deseada transición armónica entre el medio urbano-metropolitano y el medio rural-natural.