

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 901-920

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.21>

CC BY-NC-ND



Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva

Pedro GÓRGOLAS-MARTÍN ⁽¹⁾
Victoriano SAINZ-GUTIÉRREZ ⁽²⁾

⁽¹⁾⁽²⁾ Profesores Titulares de Universidad. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
⁽¹⁾⁽²⁾ Universidad de Sevilla

Resumen: El artículo analiza el urbanismo desarrollado en Andalucía durante los últimos 50 años. Para ello, en primer lugar, se procede a diseccionar el periodo de la transición democrática (1977-1985), que se distingue por la dimensión reformista y remedial del planeamiento urbanístico elaborado en aquel momento, centrado en solucionar la maltrecha herencia urbana recibida del segundo periodo franquista adoptando un claro perfil morfológista. A continuación, el examen se adentra en la fase que se extiende desde finales de la década de los 80 del siglo pasado hasta nuestros días, vinculada al encadenamiento de dos ciclos alcistas inmobiliarios que devino el liderazgo de dictados mercantilistas en la elaboración de un planeamiento urbanístico que socavó las bases conceptuales y operativas de los primeros Planes democráticos, ocasionando un relevante deterioro territorial al que no se ha sabido poner remedio. El artículo finaliza con una reflexión sobre las incertidumbres que transmite la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA) para estimular un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz reorientándolo hacia una senda resiliente.

Palabras clave: Urbanismo remedial; Urbanismo expansivo; Planeamiento urbanístico; Andalucía.

Recibido: 10.09.2024; Revisado: 07.01.2025

(1) Correo electrónico: gorgolas@us.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>

(2) Correo electrónico: vsainz@us.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8125-5333>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Half a century of urban planning in Andalusia: from reformist austerity to expansive unsustainability

Abstract: This article analyses the urban planning developed in Andalusia over the last 50 years. To do so, first, it dissects the period of the democratic transition (1977-1985), which is distinguished by the reformist and remedial dimension of the urban planning developed at that time, which focused on solving the battered urban legacy received from the second Francoist period by adopting a clear morphological profile. The examination then moves on to the phase that extends from the end of the 1980s to the present day, linked to the chain of two real estate boom cycles that led to the leadership of real estate-mercantilist dictates in the development of urban planning that undermined the conceptual and operational bases of the first democratic Plans, causing an undeniable territorial deterioration that has not been remedied. The reflection ends with a dissertation on the uncertainties that the new Law for the Promotion of Territorial Sustainability in Andalusia (LISTA) conveys to promote a change of cycle in Andalusian urban planning, reorienting it towards a resilient path.

Keywords: Remedial urbanism; Expansionary urbanism; Urban planning; Andalusia.

1. Introducción

En los últimos cincuenta años (1975-2025) el urbanismo desarrollado en Andalucía ha tenido una evolución cuyos resultados revelan una preocupante inoperancia para contener las pulsiones territorialmente expansivas asociadas a los sectores de la construcción, la promoción inmobiliaria y el turismo, en los que se sustenta el desarrollo económico de la región.

Este trayecto se inicia, en los años previos a las elecciones municipales de 1979, con el desarrollo de una serie de iniciativas de “contraplaneamiento” —impregnadas de un fuerte contenido ideológico y carácter reivindicativo— que experimentaron una nueva forma de entender la intervención en la ciudad que actuase de antídoto a la abstracción congénita a los planteamientos científico-tecnocráticos de los Planes de la década de los 60, entonces vigentes.

Los primeros ayuntamientos democráticos incluyeron el urbanismo en un lugar prioritario de sus agendas políticas y, por ello, la formulación de nuevos Planes Generales centrados en recomponer, vertebrar y cualificar la maltrecha herencia urbana recibida del periodo franquista se constituyó en un objetivo prevalente. Este interesante y fructífero periodo del urbanismo andaluz aparece descrito en el segundo apartado del artículo. Estos Planes mantuvieron, con carácter general, su vigencia hasta la segunda mitad de los años 90. Su adaptabilidad a las corrientes neoliberalizadoras, que irrumpieron a raíz de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986, se

produjo, en primera instancia, mediante la promoción de modificaciones de planeamiento con la finalidad de sortear el corsé impuesto por los restrictivos modelos urbano-territoriales contemplados en los mismos.

Este proceso modificativo culminó con la revisión de estos Planes una vez entró en vigor la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, coloquialmente conocida como “ley del todo urbanizable”. El principal objetivo de este código legal fue promover la liberalización del mercado del suelo, alentando el inicio de una explosión territorial —cuya intensidad alcanzó cotas desconocidas hasta entonces— que se extendió a lo largo de una década (1998-2008). Y ello a pesar de que Andalucía se dotó, con cierta celeridad, de un marco legislativo y de planificación territorial orientado a la sostenibilidad urbana. Los principales instrumentos promulgados por la Administración autonómica para tal finalidad fueron la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), cuya entrada en vigor se produce en plena época efervescente (principios del 2003 la Ley y finales de 2006 el Plan Regional).

Para verificar las consecuencias del desmesurado proceso de artificialización acaecido en la región desde mediados de los años 80, en el apartado tercero del artículo se incorpora un estudio centrado en los rangos del sistema andaluz de ciudades con mayor dinamismo socio-económico —las 9 grandes áreas urbanas y las principales ciudades medias del interior—; es decir, aquellos donde la estimulación de este proceso

ha adquirido mayor intensidad¹. En este estudio se exponen datos reveladores del consumo de territorio inducido por este planeamiento general que revisó los presupuestos de moderación característicos del “urbanismo de la transición”, causando una acelerada expansividad urbana que ha transfigurado la ciudad compacta tradicional en un modelo mayoritariamente disperso y de baja densidad. Para su elaboración se han utilizado como principales fuentes documentales el Atlas Digital de Áreas Urbanas y el Sistema de Información Urbana (SIU) del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

La metodología empleada para la elaboración de este estudio se ha sustentado en el análisis de tres indicadores básicos: (a) la evolución incremental de la superficie artificial entre 1987 y 2006, año a partir del cual comienza a declinar el “tsunami urbanizador” vinculado a la última burbuja inmobiliaria; (b) el suelo artificial que aún no se encuentra edificado, ocasionado por el abrupto retraimiento de este ciclo económico alcista, conformando una “periferia inacabada” necesitada de estrategias de ordenación innovadoras que promuevan su densificación; y (c) la relación entre la extensión superficial de la ciudad —superficie de suelo urbano— y la población que la habita con carácter permanente, con la finalidad de determinar el grado de compacidad o dispersión existente.

La mayor parte del planeamiento general causante de esta situación, de claro perfil mercantilista, se mantiene ejecutivo desde hace más de dos décadas, lo cual denota una preocupante obsolescencia que demanda una solución urgente². Máxime al constatar que la presión urbanizadora pretérita puede no haber concluido, dada la importante cantidad de sectores de suelo urbanizable sectorizado y ámbitos de suelo urbano no consolidado previstos en estos planes que se encuentran pendientes aún de materialización, según se desprende de

la información proporcionada por las fuentes documentales antes referidas. Ello lleva a cuestionarse sobre el rol ejercido por la planificación territorial de ámbito subregional —formulada, sustancialmente, en desarrollo del POTA— e indagar si, cuando menos, ha logrado minimizar la amenaza causada por esta suerte de “urbanismo durmiente” (GAJA, 2016, p. 58)³. A ello se destina el apartado cuarto, en el que se certifica que, lamentablemente, la ordenación territorial —que siempre camina a la sombra del urbanismo— no ha acudido al rescate de esta situación, al asumir críticamente los insostenibles modelos urbano-territoriales previstos en el planeamiento urbanístico vigente e incitar, incluso, a mayores consumos de suelo rústico mediante la ideación de actuaciones pretendidamente estratégicas por su aparente relevancia supramunicipal.

El artículo concluye con un epílogo en el que se advierte sobre la imperiosa necesidad de promover un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz sustentado en nuevos principios rectores, que susciten la transición ecológica de nuestras ciudades y territorios. Y esta andadura hay que emprenderla al abrigo de un nuevo marco legal, la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA), que diseña un sistema de planeamiento, en cierto modo disruptivo, sustentado en importantes innovaciones regulatorias que, no obstante, transmiten ciertas reservas sobre su idoneidad para afrontar este reto.

2. Del urbanismo remedial de los 70 al morfologista de los 80

La conflictiva relación entre las diferentes políticas sectoriales —de suelo, de vivienda y de desarrollo industrial— que se dio en los años del segundo franquismo en nuestro país acabó produciendo ciudades desarticuladas y fuertemente deficitarias de servicios urbanos, como resultado del predominio del capital inmobiliario sobre las inversiones públicas en equipamientos y espacios verdes. Las principales ciudades andaluzas presentaban al comenzar la década de 1970 numerosos problemas derivados, de una parte, del fracaso de la industrialización impulsada durante los años del desarrollismo y, de otra, de la consiguiente potenciación de la

¹ La extensión impuesta al artículo impide ampliar el ámbito de estudio hacia otros laboratorios territoriales. No obstante, existen investigaciones recientes (RODRÍGUEZ-LORA & ROSADO & NAVAS-CARRILLO, 2022) que desvelan la propagación de estas dinámicas expansivas hacia unidades comarciales conformadas por redes de asentamientos rurales que se encuentran en riesgo de despoblación.

² Según datos proporcionados por la Consejería de Fomento, Articulación Territorial y Vivienda de la Junta de Andalucía, a finales de 2021 —fecha en que la LOUA fue sustituida por la LISTA— el 77,23% del planeamiento municipal en vigor no se encontraba adaptado plenamente a este código legal (vigente desde enero de 2003) y el 80% resultaba disconforme a las determinaciones del POTA, en especial en lo relativo a las limitaciones impuestas al crecimiento urbano. En el epígrafe 3.2 del artículo se profundiza en el análisis de la obsolescencia del planeamiento general vigente, revelando sus causas e infiriendo sus consecuencias.

³ Este término hace referencia, precisamente, al conjunto de actuaciones urbanísticas previstas en el planeamiento urbanístico que se encuentran pendientes de desarrollo y que, en cualquier momento, pueden hacerse realidad.

construcción y el turismo como principales actividades económicas de la región. La aparición al margen de cualquier planeamiento de barriadas de vivienda social construidas para alojar a la población procedente del mundo rural, obviando las necesidades de urbanización y dotaciones, generó entre los sectores sociales menos favorecidos unas condiciones de vida a menudo lamentables.

La respuesta a esa situación vino de la mano del movimiento vecinal, cuya consolidación en el caso andaluz fue relativamente tardío (CONTRERAS, 2013), que no tardó en acudir al asesoramiento técnico de los Colegios profesionales para concretar y dar forma a sus reivindicaciones. «Fue de esta forma cómo se estableció una relación, al principio con los Colegios de Arquitectos, más tarde con los de Aparejadores y con los de Abogados y otros, que llevó a que [...], sobre todo a partir del final de los años sesenta, el técnico fuera uno de los elementos que nunca faltase en una reivindicación urbana, ya sea actuando en nombre del Colegio a que perteneciera, ya sea a título individual» (COMPANY, 1976, p. 40). En esa colaboración se distinguieron en Andalucía abogados y arquitectos; entre los primeros cabría citar a Pedro Pacheco en Jerez o a Joaquín Martínez Bjorkman en Córdoba y entre los segundos a Damián Quero en Málaga o a Lino Álvarez en Sevilla, estos últimos estuvieron además implicados en la gestión de sus respectivos Colegios profesionales.

En lo que al planeamiento urbano se refiere, los Colegios de Arquitectos junto a otros colectivos sociales estuvieron particularmente activos en los años setenta, promoviendo diversas actividades que trataron de llamar la atención sobre determinadas actuaciones de renovación urbana promovidas en los centros históricos por la Administración municipal, cuyos efectos sobre el patrimonio resultaban particularmente negativos. La puesta en marcha de “concursos de ideas” que plantearan alternativas y forzaran a los respectivos Ayuntamientos a reconsiderar sus decisiones, tuvieron como consecuencia en algunos casos la puesta en marcha de Planes Especiales menos especulativos y más respetuosos con la estructura de la ciudad heredada y con las necesidades de los vecinos.

Así, cuando en Granada se planteó en 1974 continuar con la apertura de la Gran Vía en el interior del barrio de San Matías, tal como preveía el planeamiento vigente, la oposición ciudadana y la intervención del Colegio de Arquitectos movieron al Ayuntamiento a convocar un concurso de ideas del que nació un Plan

Especial, aprobado en 1979 (ARCHIVO HISTÓRICO DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS DE GRANADA, 1976). En el caso de Málaga sucedió algo parecido: en 1975 se proyectó abrir una avenida que partía en dos el arrabal de la Trinidad y las protestas de los vecinos y la alegación presentada por el Colegio de Arquitectos dieron paso a un concurso de ideas, cuyos ganadores redactaron un Plan Especial que no sería aprobado hasta 1981 (MORENO & SEGUÍ & QUERO, 1976). Ya antes, en Sevilla, a la propuesta municipal para construir un centro comercial en el Prado de San Sebastián el Colegio de Arquitectos había respondido convocando en 1974 una semana de estudio que sirvió para detener esa intervención y mantener el Prado como espacio libre (VÁZQUEZ & TORRES, 1975). Y en 1977, cuando se planteó una drástica transformación de la Alameda de Hércules, los arquitectos lanzaron un concurso de ideas que plantease alternativas a la propuesta municipal. El equipo ganador recibió del primer Ayuntamiento democrático el encargo de realizar un Plan Especial aprobado en 1982, como exponente de la nueva política urbanística municipal (SAINZ, 2022).

Estas propuestas de “contraplaneamiento”, por lo demás bastante modestas y llevadas a cabo con un enfoque remedial durante los años de la transición a la democracia, sirvieron como laboratorio para ensayar otros modos de intervenir en la ciudad y para que determinados urbanistas andaluces comenzaran a familiarizarse con otros enfoques, más claramente propositivos, que se estaban ensayando en otros puntos de la geografía española y que llegarían a Andalucía con ocasión de aquellos “contraplanes”. Es el caso de la presencia en Málaga de Manuel de Solà-Morales, invitado por Damián Quero para ayudarles con su experiencia en la redacción del Plan Especial de la Trinidad (MORENO, 2012, p. 41); una presencia definida luego como «tan vitalmente transgresora como disciplinariamente constructiva» (QUERO, 2012, p. 68).

Con todo ello los años setenta resultaron ser una escuela de aprendizaje para lo que estaba por venir en la nueva etapa que se avecinaba, una vez que el cambio institucional democrático se hubo consolidado. En el ámbito municipal, ese cambio se sustanció con las elecciones de 1979, de donde salieron los primeros Ayuntamientos democráticos que no tardaron en poner en marcha nuevas políticas urbanísticas, apoyadas en gran medida en la experiencia acumulada a través de las luchas urbanas de los años finales del franquismo. Sobre esa base conceptual y operativa se articuló «la histórica tarea de poner en marcha la revisión de los Planes Generales en nuestras principales ciudades de Andalucía,

convirtiéndose dichos trabajos en auténticos programas municipales para la intervención urbanística y en opciones de gobierno para cada ciudad» (SEGUI, 2022, pp. 334-335).

Para entonces ya estaba en marcha en nuestro país un nuevo paradigma urbanístico que trataba de combinar el discurso sociologista sobre el derecho a la ciudad de Lefebvre con la preocupación por la forma física de la ciudad alentada por los italianos. A partir de ahí nació un renovado enfoque del planeamiento urbano que, lejos de ignorar los problemas sociales que afectaban a nuestras ciudades, partía del convencimiento de que «la experiencia de diez años de luchas urbanas había hecho ver que, en las reivindicaciones ciudadanas, la intuición popular raramente se engañaba con vaguedades y, en cambio, buscaba alternativas decididas en la organización física de la ciudad. Lo *político* tenía, en este sentido, mucho más que ver con lo *físico*, incluso con lo formal y lo estético —¡tan denostado!—, que con lo *social* tal como se formulaba en las interpretaciones superestructurales» (SOLÀ-MORALES & PARCERISA, 1987, p. 38).

Ese nuevo enfoque, con diferentes acentos, sería el adoptado por los redactores de toda una generación de Planes Generales andaluces, iniciados en su mayor parte poco después de que los nuevos gobiernos municipales accedieran al poder en las principales capitales de provincia, con la excepción de Huelva, que acababa a aprobar su Plan en 1980, y Sevilla, que optaría por adaptar el Plan vigente a la nueva Ley del Suelo de 1976 y que solo tras las elecciones de 1983 iniciaría la redacción de un Plan de nuevo cuño. En todo caso, la presencia como asesores externos en los equipos de redacción de esos Planes de urbanistas como Solà-Morales en Málaga, Eduardo Mangada en Cádiz o Eduardo Leira en Sevilla permitió que se plantearan con unos criterios actualizados y en sintonía con lo que en aquel momento representaba la orientación disciplinar emergente en el panorama urbanístico español (SAINZ, 2006, pp. 114-132; SAINZ, 2023, pp. 180-184).

Con esa orientación en gran medida morfológista se abordaron todos esos nuevos Planes Generales, centrados en la “recomposición” de la ciudad existente, a partir de una lectura que identificase las áreas morfológicamente homogéneas y de una voluntad de resolver sus déficits de equipamientos y espacios libres, a la vez que llevaban a cabo un estricto control del suelo y una reformulación del trazado viario arterial y medio atento a su papel en la formación de las tramas urbanas (FONT, 2022, pp. 294-296). De

otra parte, habría que destacar el énfasis puesto en la gestión para dar operatividad a los Planes, con propuestas que a veces suponían llevar al límite los instrumentos contemplados en la legislación vigente, superando así «el divorcio entre diseño y gestión, entre forma general y derechos generales» característico de la época anterior, lo que pudo ser presentado como uno de los avances de aquel *urbanismo urbano* (SOLÀ-MORALES & PARCERISA, 1987, p. 44).

El primero de aquellos Planes Generales fue el de Málaga (1983), que trató de formular una propuesta metodológica centrada en la escala municipal, proponiéndose reconducir urbanísticamente el suelo comprometido por el planeamiento de desarrollo del Plan anterior, mediante propuestas de ordenación que servirían para orientar el crecimiento de la década siguiente a través de los sectores de Teatinos o Litoral Oeste. A ello habría que unir el particular esfuerzo realizado para superar la fragmentación de una ciudad a medio construir, necesitada de actuaciones que la recompusieran y la reequíparan, entre las que cabe señalar la culminación de una red viaria de escala intermedia, la definición de piezas intersticiales clave sobre las que intervenir y el emplazamiento de dotaciones de carácter estructurante (MORENO & SEGUI, 1986). Por su carácter pionero este Plan sirvió como punta de lanza para los que vendrían después, y no solo en Andalucía.

El Plan General de Cádiz (1984) fue quizá el que hubo realizar un mayor esfuerzo imaginativo para resolver los graves déficits que la ciudad presentaba. Con el suelo disponible prácticamente agotado, el procedimiento habitual de obtener plusvalías desarrollando nuevos suelos como medio para resolver esos déficits «se revela imposible, y debe ser invertido, para partir de las posibilidades reales del suelo existente»; de ahí que en este caso fuera «indispensable llevar a sus últimas consecuencias la actitud reflexiva sobre la ciudad construida» (JIMÉNEZ-MATA, 1986, pp. 17-18). La puesta en marcha de políticas protección en el centro histórico y la drástica reducción de expectativas en la zona de extensión, moderando los excesos volumétricos del planeamiento anterior y promoviendo ámbitos de vivienda protegida, iban a hacer que este Plan marcase el comienzo de una nueva época en el urbanismo gaditano.

Los Planes de Granada (1985), Córdoba (1986), Jaén (1986) y Almería (1987) presentaban cada uno su propia singularidad por la diferente implantación geográfica de sus respectivas ciudades y por la importante desestructuración urbano-territorial de todas ellas, que no



FIG. 1 / Avance del PGOU de Sevilla (1985). Clasificación del suelo

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla

resultaba sencilla de resolver. A la particular atención prestada a la problemática de la ciudad histórica, de particular relevancia por ser grande el peso de lo patrimonial, hubo de unirse un trabajo de recomposición de la estructura urbana sobre la base del completamiento y la redefinición de la red viaria necesitada de un nuevo modelo. En Córdoba y Jaén ese modelo conllevó además el replanteamiento del trazado ferroviario a su paso por la ciudad, con la construcción de nuevas estaciones. En Almería la gestación del Plan fue particularmente compleja, con una primera fase de Normas Subsidiarias (1984) que trataron de afrontar de manera inmediata determinados problemas considerados inaplazables.

Sevilla dio comienzo a la redacción de su nuevo Plan General (1987) tardíamente respecto a las capitales de provincia aquí mencionadas, pues solo tras las elecciones municipales de 1983 empezó la redacción del mismo, en un contexto caracterizado por la necesidad de acondicionar la ciudad para la Exposición Universal que debía celebrarse en 1992. También aquí, como en Córdoba, el ferrocarril y el río fueron elementos fundamentales para las propuestas más novedosas del Plan, siendo dos las más polémicas recogidas en su Avance (Fig. 1), presentado en 1985: el traslado de la estación de ferrocarril de Santa Justa a Portaceli y el modelo de la Exposición Universal, organizado a lo largo de la dársena del Guadalquivir, desde los Gordales hasta Chapina (QUERO & LEIRA & SEGUÍ, 1986). El rechazo de ambas por parte del Ayuntamiento hispalense, por cuanto las soluciones ya negociadas en uno y otro caso iban en otra dirección, propició el despido del equipo redactor y la terminación del Plan por parte de los técnicos municipales. Con su aprobación definitiva en 1987 quedaron puestas las bases para la preparación de la ciudad con vistas al gran evento que permitiría la mayor transformación experimentada por una ciudad media española en el breve plazo de un lustro y medio.

En conjunto, todos esos Planes Generales —y otros de ciudades medias como Jerez de la Frontera (1984)— constituyen una generación de Planes caracterizados por su voluntad de contener el crecimiento y reconfigurar la ciudad heredada, dotándola de una estructura que resolviese la fragmentación de sus piezas y los problemas de déficits de equipamientos y espacios libres existentes tanto en los centros históricos como en los sectores de la periferia. Vinieron con ello a reconducir muchos de los procesos en curso, iniciados en la década anterior, que habían producido un notable deterioro de las condiciones de vida de buena parte de sus habitantes y que, desde esa perspectiva, deben ser valorados positivamente. Ahora bien,

la gran asignatura pendiente de esos Planes fue sin duda su insuficiente visión de los problemas territoriales. La hipótesis errada de la que partían, según la cual las ciudades habrían dejado de crecer, los hizo ciegos ante la gran explosión de lo urbano en el territorio que ya había comenzado y que no tardaría en convertirse en uno de los grandes problemas del urbanismo andaluz, sobre todo en las aglomeraciones urbanas y el litoral, como trataremos de ver seguidamente.

3. El urbanismo en Andalucía tras la transición democrática: el planeamiento urbanístico y sus efectos territoriales. Historia de una involución

Superada la fase de la transición democrática, la producción de ciudad en el conjunto del territorio nacional ha estado condicionada por la secuenciación de dos ciclos alcistas inmobiliarios: el desarrollado tras la incorporación de España a la Comunidad Europea (1985-1992) y, especialmente, el desplegado en la que se ha venido a denominar “década prodigiosa del urbanismo español” (1997-2007), instigada por la táctica liberalizadora del mercado del suelo impulsada por el gobierno conservador de aquellos años. Para habilitar el territorio a este cambio de rumbo institucional fue preciso formular un planeamiento urbano de nuevo cuño dotado de un claro perfil economicista que, al volcarse en vehicular las demandas del mercado inmobiliario y atender las exigencias de la iniciativa privada, socavó las estrategias transformacionales, reparadoras y remediales de los Planes Generales de la recién nacida democracia expuestas en el apartado precedente, lanzándose a incrementar exponencialmente la oferta de suelo disponible para extender la ciudad.

A ello contribuyó, indudablemente, la promulgación de la Ley del Suelo de 1998, coloquialmente conocida como “ley del todo urbanizable”, que marcó el punto de partida para movilizar la revisión generalizada de un planeamiento que, hasta entonces, había subsistido actualizando sus modelos territoriales a los requerimientos inmobiliarios sobrevenidos a través de la promoción de modificaciones puntuales. La manufactura urbana resultante de esta trayectoria puede ser caracterizada por una triple deriva: «de la compacidad a la dispersión, de la complejidad a la zonificación monofuncional y de la sociodiversidad a la segregación territorial de los grupos sociales. Con ello, las ciudades corren el riesgo de irse convirtiendo en espacios

ambientalmente insostenibles, funcionalmente inefficientes y socialmente insolidarios» (NELLO, 2002, p.123).

3.1. Los actuales modelos urbano-territoriales. Datos básicos⁴

El progresivo y creciente despliegue del proceso de urbanización acaecido en Andalucía una vez superada la fase depresiva de la transición democrática (1977-1985), ha terminado por generar un modelo urbanístico depredador de recursos caracterizado por los siguientes epifenómenos: «(a) la hiperurbanización, es decir, la metástasis urbana manifestada en la expansión de la urbanización por encima de toda racionalidad; (b) la dispersión territorial, provocando la mutación del modelo ciudad compacta, densa y claramente diferenciada del entorno rural; (c) la fragmentación, es decir, la conformación de estructuras urbanas de gran complejidad global pero cuyas piezas urbanas individuales son extremadamente simples, generando un universo autista de piezas desvinculadas; y (d) la monofuncionalidad de los nuevos espacios altamente especializados» (GAJA, 2010, pp. 4-5). A esta casuística cabe añadir las disfunciones metabólicas causadas por la recurrente insuficiencia de los recursos hídricos y energéticos necesarios para proporcionar unos servicios aceptables a la población o el desacoplamiento entre el medio urbano y una matriz biofísica que deviene desestructurada, lo que dificulta el mantenimiento de los procesos ecológicos y ecosistémicos del territorio.

Para verificar el generalizado estado disfuncional de las actuales ciudades andaluzas se ha procedido a analizar, por un lado, la evolución de la superficie artificial producida a lo largo de las últimas décadas y, por otro, la expansividad urbana inducida por esta dinámica. Como ha quedado reflejado en el apartado introductorio, el estudio se ha realizado sobre los escenarios territoriales de mayor dinamismo socio-económico de la región, donde el impacto del proceso expansivo ha sido más acentuado. En primer lugar, las nueve grandes áreas urbanas —de las que cinco se localizan en el litoral— definidas por el Sistema de Información Urbana (SIU) y el Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España elaborados por

el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana⁵. A continuación, se particularizará el estudio en la principal aglomeración urbana de la región, el Centro Regional de Sevilla, con la finalidad de exponer datos municipalizados que permitan discernir dinámicas diferenciadas en sus sectores metropolitanos⁶. Y, finalmente, con el objetivo de verificar que esta situación no es exclusiva de las principales ciudades del sistema de poblamiento regional, sino que se extiende hacia escalones urbanos de inferior rango, se proporcionarán cifras sobre las ciudades medias interiores más significativas⁷.

El estudio de la variación de la superficie artificial acaecida en las grandes áreas urbanas andaluzas expuesta en la siguiente tabla (FIG. 2) confirma la velocidad del explosivo proceso de urbanización desarrollado en las dos décadas que median entre 1987 y 2006.

Como puede observarse, en este periodo la cobertura artificial en las metrópolis andaluzas se ha incrementado un 42%, desde las 56 016,94 ha existentes en 1987 hasta las 79 561,57 ha de 2006⁸. El ritmo de artificialización ha sido de notable intensidad: 1177,23 ha al año. Por encima de este valor medio destacan las desviaciones al alza de las áreas urbanas de Jaén (58,24%), Granada (57,78%) y la Bahía de Algeciras (53,55%). En términos absolutos, sobresalen las 6378,37 ha de incremento del

⁵ La delimitación de estas grandes áreas urbanas responde a los criterios establecidos en la *Metodología de Delimitación de Áreas Urbanas* publicada en 2020 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

⁶ La delimitación de la aglomeración urbana de Sevilla incorporada en su Plan Subregional está conformada por 46 municipios —frente a los 24 del área urbana establecida en el SIU— distribuidos zonalmente de la siguiente forma: (a) Primera Corona Sur: Alcalá de Guadaira y Dos Hermanas; (b) Primera Corona Norte: La Algaba y la Rinconada; (c) Aljarafe Sur: Coria del Río, Puebla del Río, Palomares del Río, Almensilla, Olivares e Isla Mayor; (d) Aljarafe Centro: Castilleja de la Cuesta, Gines, Bormujos, Tomares, San Juan de Aznalfarache, Mairena del Aljarafe y Gelves; (e) Segunda Corona Sur: Los Palacios y Utrera; (f) Segunda Corona Norte: Alcalá del Río, Breñas, Gerena y Guillena; (g) Segunda Corona Este: Carmona, Mairena del Alcor y el Viso del Alcor; y (h) Segunda Corona del Aljarafe: Albaída del Aljarafe, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Carríon de los Céspedes, Castilleja del Campo, Huévar, Pilas, Sanlúcar la Mayor, Umbría, Villamanrique de la Condesa y Villanueva del Ariscal.

⁷ Estas ciudades constituyen los lugares centrales de nivel intermedio del sistema de poblamiento andaluz (FERIA, 2020). Las localizadas en el interior de la región son: Andújar, Antequera, Aracena, Arcos de la Frontera, Baza, Guadix, Linares, Lora del Río, Loja, Montilla, Pozoblanco, Osuna, Ronda y Úbeda.

⁸ No obstante, este porcentaje incremental, siendo significativo, es considerablemente inferior al experimentado en el conjunto de los municipios del litoral, que se estima en más de un 70%.

⁴ Los datos de los epígrafes de este apartado están extraídos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España (<https://atlasau.mitma.gob.es/#c=home>) y del Visor del Sistema de Información Urbana (<https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/>) del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

ÁREAS URBANAS	Superficie artificial 1987 (ha)	Superficie artificial 2006 (ha)	Variación 1987/2006
HUELVA	2665,00	3838,72	44,00%
BAHIA DE CADIZ	9371,73	12 828,52	36,88%
BAHIA DE ALGECIRAS	4006,56	6152,08	53,55%
MÁLAGA	11 463,47	15 525,80	35,44%
ALMERÍA	2105,28	2908,84	38,17%
SEVILLA	14 726,57	21 104,94	43,32%
GRANADA	5648,58	8912,64	57,78%
CÓRDOBA	5030,00	6707,99	33,35%
JAEN	999,75	1582,04	58,24%
TOTAL	56 016,94	79 561,57	42,00%

FIG. 2 / Variación de superficies artificiales en las grandes áreas urbanas de Andalucía

Fuente: Sistema de Información Urbana. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Gobierno de España. Elaboración propia

área urbana de Sevilla, el 27% de toda la cobertura territorial artificializada en el conjunto de grandes áreas urbanas. Sin embargo, la alerta causada por este proceso de inundación de lo urbano en el territorio se agrava al constatar que 5707 ha de este suelo artificial no se encuentran edificadas⁹, dato revelador de la existencia de una trama urbana inconclusa e inacabada causada, sustancialmente, por la repentina deflagración de la última burbuja inmobiliaria que derivó en un abrupto derrumbe de la actividad constructora e inmobiliaria (FIG. 3). Las grandes áreas urbanas donde la presencia de suelo artificial no edificado es más significativa son Málaga (1372 ha) y Sevilla (1708 ha). No debe extrañar esta contingencia, toda vez que ambas se encuentran entre las áreas urbanas españolas que más han acusado las secuelas de la herencia territorial transmitida: stock de viviendas sin vender, edificios a medio concluir, urbanizaciones inacabadas e intensidad de los desahucios y lanzamientos hipotecarios (MÉNDEZ, 2019, pp. 185-187).

De estos datos podría inferirse una clara propensión hacia la dispersión territorial, máxime

al comprobar que el incremento de superficie artificial consignado ha triplicado en términos porcentuales el crecimiento experimentado por la población en el periodo contemplado. No obstante, al analizar la relación entre el tamaño de la ciudad existente y la población que la habita —medida en m² de suelo urbano/habitante censado— se advierte que, salvo en las Bahías de Cádiz (205,4 m²/habitante) y Algeciras (268,20 m²/habitante), en el resto de las grandes áreas urbanas el valor obtenido —que oscila entre los 92,36 m²/habitante de Almería y los 163,7 m²/habitante de Granada— indica que, a pesar de todo, se ha mantenido una compacidad media razonable.

La concreción del análisis en la aglomeración urbana de Sevilla (FIG. 4) nos va a permitir, además de certificar la explosividad del proceso de urbanización expuesto en los párrafos precedentes, desvelar el protagonismo desarrollado en el mismo por uno de sus sectores metropolitanos: la Comarca del Aljarafe, localizada al oeste de la ciudad central. La superficie urbana de este centro regional se ha multiplicado, desde mediados del siglo XX, por 5,2 (DE OLIVEIRA & HURTADO, 2017, p. 232). Las zonas residenciales han aumentado de 6381 ha a 25 548 ha; es decir, un 400%. En concreto, destaca la evolución de la ocupación del suelo urbano en el Aljarafe cuya superficie ha transitado desde las 580 ha de 1950 a las 6000 ha identificadas en 2007, lo que supone una elevación de casi el 1000% (BERMEJO & CÁCERES & MOREIRA, 2011, p.110). Ciñéndonos

⁹ Los datos del suelo artificial no edificado están proporcionados por el SIU utilizando la información aportada por el Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España (Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España, SIOSE) del año 2014. Debe inferirse que, dado que la construcción de obra nueva en Andalucía sigue sumida en una ralentización crónica, las cifras aportadas reflejan, con bastante aproximación, la situación actual como puede observarse en la FIG.3.



FIG. 3 / Ensanche Residencial “Entrenúcleos” en Dos Hermanas (Sevilla). Ejemplo de suelo artificial que, a día de hoy, aún se encuentra parcialmente edificado en la aglomeración urbana de Sevilla

Fuente: Google Earth

al periodo 1987-2006 destacan municipios de este sector donde el incremento de la superficie artificial se ha agudizado sobremanera: Benacazón (70,4%), Bollullos de la Mitación (143,6%), Bormujos (97,1%), Castilleja de Guzmán (100%), Espartinas (149,1%), Gelves (67,5%), Huévar del Aljarafe (188,9%), Salteras (127,5%) y Umbría (112,7%). Ello tiene su correlato en el volumen de suelo artificial no edificado existente en esta comarca, 870 ha, el 45% del identificado en el conjunto de la aglomeración urbana.

A consecuencia de este proceso hay núcleos urbanos —todos ubicados, como era de esperar, en el Aljarafe— donde la relación entre la superficie de suelo urbano y los habitantes censados se dispara hasta valores inquietantes: Huévar del Aljarafe (662 m²/habitante), Salteras (585 m²/habitante), Carrión de los Céspedes (556 m²/habitante), Guillena (540 m²/habitante), Espartinas (481 m²/habitante) o Aznalcóllar (415 m²/habitante).

Finalmente, la disección realizada en las principales ciudades medias interiores de Andalucía confirma que el urbanismo expansivo ejercitado en la región no se recluye a los ámbitos de mayor pulsión económica; es decir, las grandes áreas urbanas y el dominio territorial del litoral. Así, la superficie artificial en este conjunto de ciudades medias se ha incrementado un 44,80% —valor ligeramente superior al obtenido para el conjunto de las grandes áreas urbanas— desde la 4709 ha de 1987 a las 6818 ha de 2006. Al tiempo, el indicador de expansividad obtenido en determinados municipios infiere una dinámica dispersiva que choca frontalmente con las señas de identidad de estas ciudades, anexadas a su carácter tradicionalmente compacto y el importante valor patrimonial de su fábrica urbana. Así, el tejido periférico de baja densidad ha llegado a ocupar una superficie de 842,77 ha, superior a la de sus conjuntos históricos (801,70 ha). De ahí que existan ciudades con una densidad inferior a las 30 viviendas/ha tales como Antequera, Baeza, Aracena, Lora del Río,

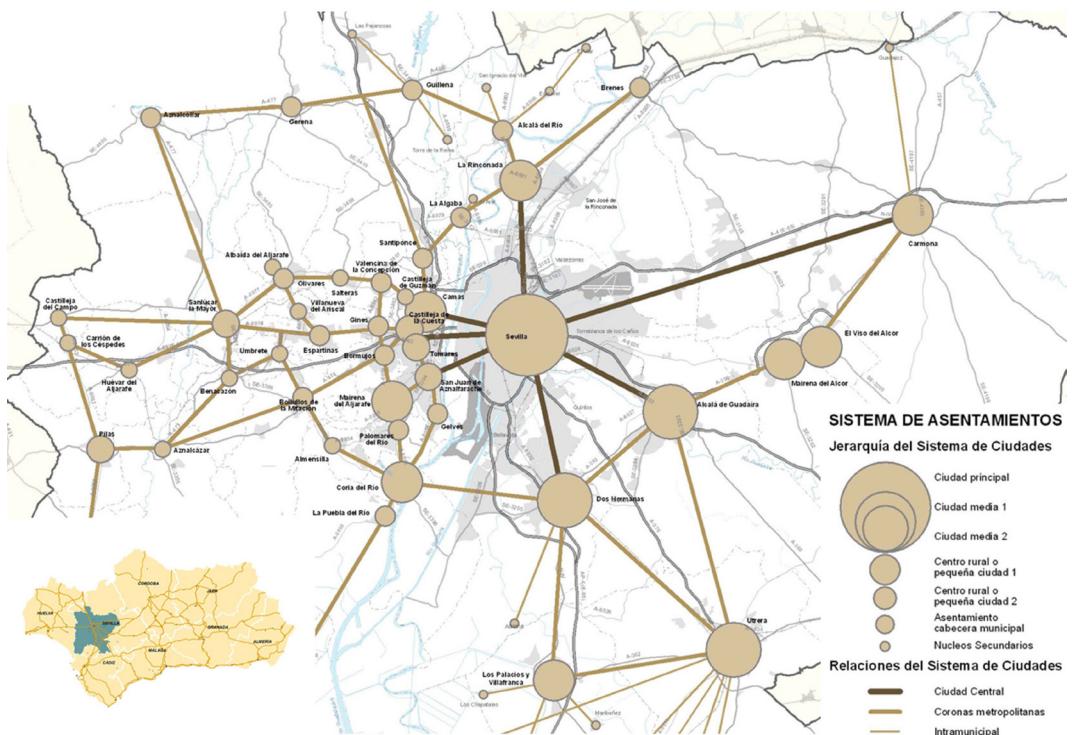


FIG. 4 / Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009). Sistema de Asentamientos

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

Guadix y Montilla. Solamente Linares, Osuna, Ronda y Úbeda presentan una relación suelo urbano/habitante censado indicativa de una compacidad mínimamente sensata.

3.2. El planeamiento urbanístico vigente en Andalucía: antigüedad, obsolescencia y desactualización. El “urbanismo durmiente”

La problemática expuesta en el epígrafe precedente estuvo avalada por unas políticas públicas cuyo rasgo más característico ha sido la consideración de las ciudades como «máquinas de crecimiento» (LOGAN & MOLOTH, 2015). Políticas, en definitiva, condimentadas por la activa disposición de los gobiernos locales a la mercantilización del territorio ejerciendo de auténticos operadores con «lógicas privadas cortoplacistas» (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010), lo que comportó el impulso de una expansión urbanística indiscriminada. La cuestión económica primaba sobre otro tipo de razones, entre ellas la

habitabilidad urbana, la cohesión social, la movilidad sostenible, la coexistencia de actividades o la generación acompasada de viviendas y equipamientos sociales. Para ello, contaron con un aliado esencial e insustituible: el planeamiento urbanístico. Efectivamente, «aun cuando con frecuencia se siga hablando de crecimiento desordenado es oportuno recordar que detrás de éste siempre hay un plan de ordenación (...), un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad, convertido por los políticos locales —incluidos los autodenominados progresistas— en puro adorno para sus habituales declamaciones» (GAGO, 2005, pp. 48-49). De ahí que destacados referentes disciplinares (FONT, 2011, p. 25; QUERO, 2019, p. 292) adviertan del problema subyacente a la colonización del urbanismo por procesos económicos que han legitimado la desafortunada destrucción de nuestro entorno, sumiendo a esta disciplina en un preocupante descrédito social.

El planeamiento al que nos estamos refiriendo —formulado, con carácter general, a lo largo de la década de los 90 del siglo pasado— ha

terminado por diluir los efectos reparadores y remediales del urbanismo de la transición democrática al doblegarse a los intereses del sector inmobiliario. De ahí que no debe causar extrañeza el hecho de que su meta prioritaria fuera estimular la extensión de las ciudades —daba igual cómo, cuánto y por dónde crecer— sin atender a la preservación de los valores territoriales amenazados, sin cuestionar la insostenibilidad del tipo de ciudad —fragmentada y dispersa— resultante y sin advertir el desabastecimiento habitacional causado en amplias capas de población, que quedaron sin posibilidades de acceder a una vivienda digna. Este planeamiento de segunda generación, revisionista de los presupuestos de contención, medida y equilibrio de los primeros Planes democráticos, es el que continúa ejecutivo en la mayor parte de las ciudades andaluzas. Los siguientes datos certifican esta afirmación.

En Andalucía, de sus 786 municipios, 558 —el 71% del total— cuentan con Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) adaptado a la LOUA¹⁰, que ha estado vigente entre enero de 2003 y diciembre de 2021, una vez se produjo su sustitución por la nueva LISTA. Ahora bien, en sólo 179 de estos Planes dicha adaptación a la LOUA es plena —dando cumplimiento estricto al conjunto de sus determinaciones legales— mientras en que los 379 restantes la adaptación es parcial (FIG. 5). Esta sorpresiva situación trae causa en una iniciativa impulsada por la Administración Autonómica la cual, al constatar que, transcurridos cinco años desde la aprobación de la LOUA, eran muy escasos los municipios que habían iniciado el proceso de revisión de sus instrumentos de ordenación urbanística, promulga el Decreto 11/2008, de 22 de enero, con la finalidad de diseñar un procedimiento singular de Adaptación Parcial a dicho código legal, el cual impedía cualquier alteración concerniente a las determinaciones de la ordenación estructural del planeamiento a adaptar parcialmente, entre las que se encontraba la clasificación del suelo propuesta.

Este impedimento resulta determinante, toda vez que los modelos urbano-territoriales establecidos en dichos instrumentos contravenían, con carácter general, las soluciones de ordenación —reguladas en el art. 9 de la LOUA— por las que debe optarse para asegurar una ciudad

¹⁰ En Andalucía aún existen 178 municipios, el 22,65% del total, cuyo planeamiento —mayoritariamente Normas Subsidiarias (NNS) y Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)— no se encuentra adaptado a la LOUA. A ello, hay que unir 50 municipios que no tienen instrumento de planeamiento alguno.

sostenible, entre las que cabe destacar la obligación de promover crecimientos urbanos controlados, continuos y correctamente conectados a las redes infraestructurales, lo cual ayudaría, al tiempo, a garantizar la preservación del capital natural existente en el término municipal. Estos Planes adaptados parcialmente, a causa de esta equivocada decisión de política territorial, aún continúan mayoritariamente activos pese a que su vigencia data, como poco, de hace más de dos décadas (GÓRGOLAS, 2019)¹¹.

Además de esta extendida inadecuación plena a la LOUA, hay que hacer constar que sólo 161 PGOU —los aprobados a partir de 2007— dan una respuesta adecuada a las normas, directrices y recomendaciones sobre el modelo de ciudad a impulsar establecidas en el POTA en su Norma 45¹². De éstos, 56 (el 35%) cuentan con menos de 10 años de antigüedad y 105 (el 65%) entre 10 y 16 años.

En conclusión, la estrategia emprendida por el gobierno regional andaluz de aquellos años para esquivar la estricta observancia del marco regulador configurado en la LOUA y el POTA se centró, fundamentalmente, en prorrogar la vigencia de Planes claramente desfasados diseñando, para ello, un procedimiento —la mencionada Adaptación Parcial a la LOUA— que, con la excusa de su actualización al nuevo texto legislativo, condescendió —paradójicamente— con la inadaptación de sus modelos territoriales a los preceptos de la Ley y a las normas del Plan Regional. De ahí que, hoy en día, en Andalucía haya 365 municipios —el 46,43% del total— cuyo planeamiento fue aprobado definitivamente entre 1994 y 2008, y 106 —el 13,50% del total— cuyo periodo de ejecutividad se eleva por encima de los 30 años.

Descendiendo de escala de análisis y tomando como referencia casos de estudio pertenecientes a diferentes rangos del sistema urbano regional —las áreas metropolitanas, el dominio geográfico del litoral y las ciudades medias

¹¹ Muchos de estos PGOU provienen de NNS que pasaron a tener tal consideración una vez se adaptaron parcialmente a la LOUA.

¹² La Norma 45 del POTA apuesta por el desarrollo de modelos territoriales caracterizados por la compacidad fomentando, para ello: (a) la extensión en continuidad de las estructuras urbanas existentes, evitando crecimientos aislados; (b) la transformación cualitativa de la ciudad; y (c) la mezcla de usos. Pero, además de exponer e identificar con claridad estos criterios de ordenación, la Norma establece límites cuantitativos a la capacidad del PGOU para dimensionar el suelo urbanizable. Así, no se admitirán incrementos del suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano ni crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.

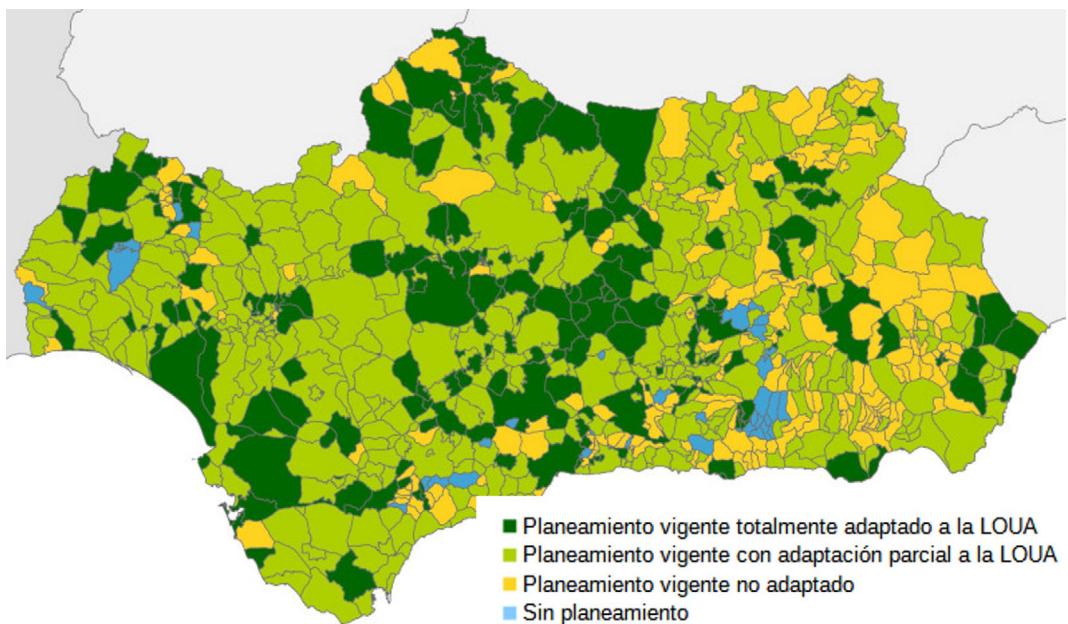


FIG. 5 / La adaptación a la LOUA en los municipios de Andalucía

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

interiores—, se observa la reproducción de esta obsolescencia generalizada del planeamiento municipal. Así, por ejemplo, en la aglomeración urbana de Sevilla (46 municipios) sólo 10 PGOU se encuentran adaptados plenamente a la LOUA y, de éstos, 7 también al POTA. El resto —36 municipios— cuentan con Adaptación Parcial a la LOUA. Cabe destacar que en 25 de ellos —el 70%— el planeamiento original adaptado parcialmente son Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) redactadas, mayoritariamente, entre el segundo quinquenio de la década de los 80 y el primero de los 90 del siglo pasado. De ahí que no deba sorprender que en 29 municipios de esta aglomeración urbana sus modelos territoriales cuenten con más de 25 años de antigüedad. En el dominio litoral se ha seleccionado la Costa del Sol Occidental, su unidad territorial más dinámica. De los nueve municipios integrantes de este ámbito, solo dos (Manilva y Benahavis) cuentan con PGOU plenamente adaptado a la LOUA y el POTA, mientras que el resto —salvo Ojén, cuyas NNSS ni siquiera están adaptadas parcialmente—, tienen instrumentos adaptados parcialmente a la LOUA, de los que dos son NNSS formuladas en 1986 (Casares) y 1999 (Istán). Destaca la situación de la ciudad principal de esta unidad, Marbella, cuyo PGOU data de 1986. Finalmente, respecto a las 14 principales ciudades medias

interiores, en sólo 6 de ellas el planeamiento general se encuentra plenamente adaptado a la LOUA y al POTA.

Constatada la obsolescencia del planeamiento municipal andaluz el aspecto que, sin lugar a dudas, mejor ayuda a evidenciar su disconformidad con los principios que informan de un desarrollo urbano sostenible son las expectativas urbanísticas propuestas ya que «no es posible compatibilizar crecimiento ilimitado con sostenibilidad» (SUBIRATS, 2014, p. 30). Para ello, se han estudiado los siguientes indicadores: (a) la superficie, total y no urbanizada, de las actuaciones de transformación urbanística propuestas en suelo urbano y urbanizable sectorizado (las denominadas “áreas de desarrollo” en la información estadística consultada¹³) y las viviendas, entre las previstas en ellas, que aún se encuentran pendientes de ejecución; y (b) el volumen de suelo urbanizable contemplado que, en una proporción relevante, se encuentra en situación larvada, paralizado, por lo que, si no se pone remedio, su desarrollo puede activarse

¹³ Para el Sistema de Información Urbana (SIU), las Áreas de Desarrollo están formadas por aquellos ámbitos o sectores que el planeamiento define en suelo clasificado como suelo urbanizable delimitado o sectorizado o en suelo urbano no consolidado (MITMA, 2023, p. 13).

en cualquier momento. El estudio se ha realizado sobre idénticos escenarios territoriales a los utilizados en el epígrafe anterior: grandes áreas urbanas, aglomeración urbana de Sevilla y principales ciudades medias del interior de la región.

a) La superficie de las áreas de desarrollo propuestas en el planeamiento urbanístico de las grandes áreas urbanas andaluzas asciende a 39 116 ha, de las que aún se encuentran sin urbanizar 17 199 ha, el 44%. El número de viviendas previsto en estas actuaciones es de 762 815, cifra a la que corresponde una población de 1 830 756 habitantes, el 39,3% de la población conjunta de estas grandes áreas urbanas (4 658 050, el 54% de la total regional). La densidad media propuesta en estas áreas de desarrollo es de 19,5 viviendas/ha, valor realmente reducido que hace presagiar el incremento del “índicador de expansividad urbana” expuesto en el epígrafe anterior y, por consiguiente, la desdensificación de la manufactura urbana. De este parque residencial potencial aún no se ha ejecutado el 69%, es decir, 526 484 viviendas, cifra que absorbe el 86% de los nuevos hogares que van a formarse en Andalucía durante el periodo 2024-2039, según previsión realizada por el INE.

En el caso de la aglomeración urbana de Sevilla, la superficie total de las áreas de desarrollo es de 12 290 ha, encontrándose aún pendientes de urbanización 5457 ha, el 44,4%, porcentaje similar al obtenido para el conjunto de las grandes áreas urbanas. Las viviendas previstas son 233 080 y las no ejecutadas 164 228, un 70,5% del total. Este dato ayuda a certificar el gran desajuste existente entre oferta y demanda residencial, lacerante problema que acusa el planeamiento municipal vigente no solo en esta aglomeración, sino en el conjunto de la región. La densidad media destilada de los parámetros urbanísticos propuestos en estas actuaciones es de 19 viviendas/ha, muy inferior al valor deseable para fomentar una, cuanto menos, compacidad urbana razonable.

El porcentaje de superficie no urbanizada se incrementa ostensiblemente, hasta el 61,40%, en la comarca del Aljarafe que cuenta con un total de 39 335 viviendas no ejecutadas, más del 60% de las previstas. Y ello, a pesar de que este sector metropolitano ha sido el principal ámbito receptor del movimiento residencial producido

en la aglomeración en los últimos 25 años (Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, POTAUS. Memoria de Información, p. 23).

Por último, en las 14 principales ciudades medias del interior de Andalucía, la superficie de áreas de desarrollo no urbanizadas supera el 50% en 9 de ellas: Andújar (78,2%), Antequera (78,8%), Baeza (80,2%), Aracena (51,3%), Arcos de la Frontera (62,9%), Loja (78,2%), Guadix (72,7%), Montilla (62,1%), Pozoblanco (62,4%) y Úbeda (61%). El número de viviendas previsto es de 63 323, es decir, 151 975 habitantes equivalentes, un 41,22% de la población conjunta de estas 14 ciudades (368 670 habitantes). Aún restan por ejecutarse 44 897 viviendas, el 71% de las previstas.

b) El crecimiento urbano propuesto en estos escenarios territoriales expresa la estrategia de mercantilización territorial alentada por esta generación de planes generales. En el conjunto de las grandes áreas urbanas andaluzas la superficie del suelo urbanizable asciende a 36 139,10 ha, casi el 60% de la del suelo urbano (60 602,69 ha), porcentaje muy superior a los límites al crecimiento urbano impuestos por el POTA que estuvieron activos hasta el 24 de diciembre de 2021, fecha de aprobación de la nueva LISTA. De esta superficie, 8943,3 ha se corresponden con la categoría de urbanizable no sectorizado en el que se presume —aplicando la densidad obtenida para las áreas de desarrollo— un potencial de 175 000 nuevas viviendas. Al añadir esta cifra a las 526 484 pendientes de ejecución en las actuaciones de transformación urbanística propuestas en suelo urbano y urbanizable sectorizado, se obtiene un valor aproximado de la oferta residencial total inmaterializada en las grandes áreas urbanas que podría ascender a unas 700 000 viviendas (1 680 000 habitantes equivalentes, más de dos veces la población de la capital regional).

En la aglomeración urbana de Sevilla la superficie del suelo clasificado como urbanizable asciende a 11 816,5 ha, el 54,36% de la superficie total del suelo urbano. De esta cantidad, 2311,6 ha, el 19,56%, integran la categoría de urbanizable no sectorizado. Por sectores metropolitanos destaca el crecimiento propuesto en los 32 municipios de la comarca del Aljarafe, 3564,5 ha, un 30% superior al de Sevilla (2736 ha), cuya población duplica la de esta unidad territorial. Hay municipios en el Aljarafe donde el porcentaje relacional entre suelo urbanizable

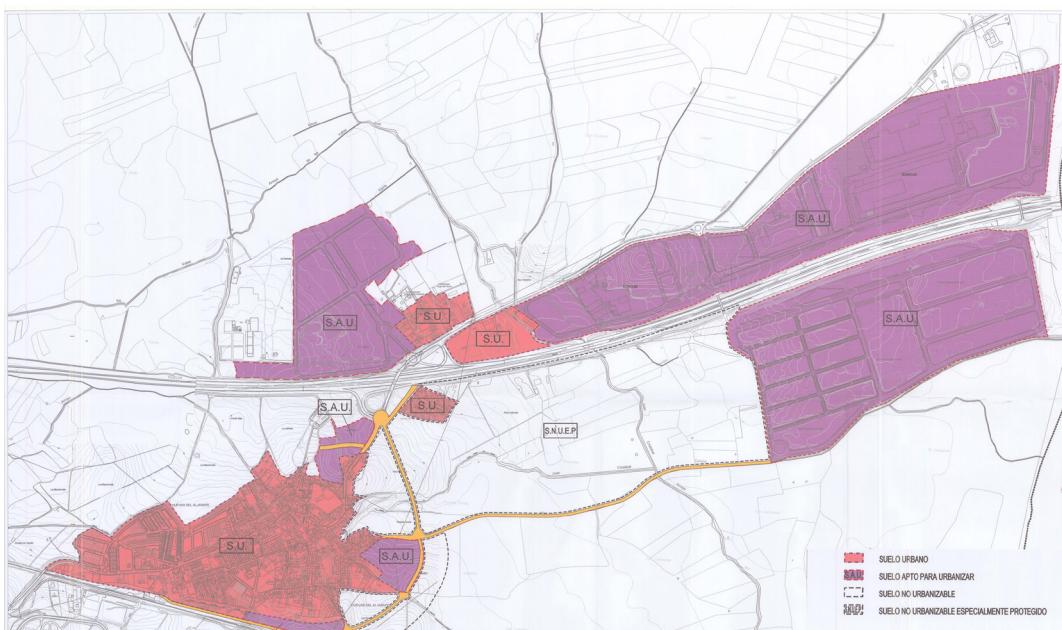


FIG. 6 / Clasificación del suelo propuesta en la Adaptación Parcial a la LOUA (aprobada en 2009) de las NNSS de Huévar del Aljarafe (1996)

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

y suelo urbano presenta cifras ciertamente alarmantes: Almensilla (575,6%), Bollullos de la Mitación (147,3%), Camas (90%), Carrión de los Céspedes (95%), Huévar del Aljarafe (282,45%), Olivares (103%), Umbrete (117,30%) o Villanueva del Ariscal (117,85%). Otros casos con valores destacables son La Algaba (320%) y La Rinconada (120%) pertenecientes a la primera corona norte de la aglomeración sevillana (FIG. 6).

Finalmente, en las principales ciudades medias interiores la situación, sorprendentemente, se agrava de manera exponencial, toda vez que la superficie del conjunto del suelo urbanizable (6200 ha) representa el 96,53% la del suelo urbano (6423 ha). De esta cifra, el 55% (3395 ha) pertenecen al suelo urbanizable no sectorizado.

Este importante volumen de suelo por desarrollar y de viviendas no ejecutadas constituye una suerte de “urbanismo durmiente” (GAJA, 2016, p. 58) que se mantiene en estado de hibernación esperando el inicio de un nuevo ciclo económico alcista para despertar del letargo y materializarse. Ello trae causa, indudablemente, en unas expectativas de crecimiento urbanístico anormalmente elevadas y desacopladas de

las necesidades reales de la ciudadanía que revelan el sometimiento del planeamiento urbanístico analizado en este epígrafe a dictados mercantilistas, de claro perfil especulativo, que han alentado un despilfarro territorial incontestable que, vistas las cifras aportadas, puede no haber concluido.

4. La planificación subregional en Andalucía: condescendencia con el planeamiento urbanístico vigente y reverberación del consumo de suelo rústico para usos urbanos

Ante la desconcertante situación causada por la previsible perpetuación de la dinámica de expansividad territorial anunciada por el importante volumen existente de suelo urbanizable no desarrollado, cabría preguntarse por el rol ejercido, para combatir esta amenaza, por la planificación territorial de ámbito subregional formulada en Andalucía a lo largo de los últimos 25 años. No hay que olvidar que la ordenación del territorio y el urbanismo son disciplinas que comparten tanto el carácter físico-espacial de

sus principales determinaciones como su capacidad para vehicular valores como la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Y, dado que resulta imposible resolver los retos urbanísticos de una localidad sin atender a sus relaciones e interdependencias a escalas más amplias, es imprescindible que la planificación subregional haga frente a temáticas comunes con el planeamiento urbanístico como: «a) la dispersión de los desarrollos urbanos, b) el crecimiento de las periferias, c) los procesos de conurbación de las áreas urbanas, d) los problemas funcionales de la movilidad cotidiana, e) el acceso a la vivienda y los problemas derivados de la segregación urbana, f) el tratamiento de los espacios abiertos, g) la necesidad de prever las nuevas áreas urbanizables, o h) la ubicación de los equipamientos supramunicipales» (NELLO & ESTEBAN, 2022, p. 358).

En la región andaluza se encuentran aprobados 17 Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS): Aglomeración Urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Costa del Sol Oriental-Axarquía, Levante de Almería, Aglomeración Urbana de Sevilla, Aglomeración Urbana de Málaga, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Aglomeración Urbana de Almería, Campo de Gibraltar, Costa Tropical de Granada, Sur de Córdoba y Aglomeración Urbana de Jaén. Y se encuentran en distintas fases de redacción los POTS de la Serranía de Ronda, la Sierra de Cádiz, la Costa del Sol Occidental y la revisión del Plan del Poniente de Almería. Como puede observarse, la práctica totalidad de las unidades territoriales de mayor dinamismo socioeconómico de la región cuentan con POTS aprobados: 7 de los 9 centros regionales —salvo Huelva y Córdoba— y 8 de las 9 comarcas litorales, a excepción de la Costa del Sol Occidental¹⁴ (FIG. 7).

Todas las leyes autonómicas en materia de ordenación territorial proclaman la prevalencia de los planes territoriales sobre los urbanísticos. Ello debería comportar el desarrollo de una secuencia temporal que anteponga la formulación de los instrumentos de alcance supramunicipal para así poder orientar con efectividad a la ordenación urbanística, permitiendo, al tiempo, acotar la discrecionalidad del planeamiento

municipal. Sin embargo, la realidad es la contraria, ya que «la ordenación del territorio ha crecido a la sombra del urbanismo» (VAQUER, 2023, p. 673). También en Andalucía, donde todos los planes subregionales antes relacionados se redactaron con el planeamiento municipal activo —y sin perspectivas de ser revisado— por lo que, para poner freno a la dinámica de indetenible artificialización del territorio promovida por éste, se tendrían que haber contemplado medidas para reconsiderar las expectativas de crecimiento urbano pendientes de desarrollo. El impulso a la transición ecológica de nuestras ciudades y territorios requiere que la urdimbre del modelo territorial a confeccionar por la planificación supramunicipal se sustente —entre otros principios como la preservación activa del espacio abierto, la movilidad sostenible o el policentrismo— en fomentar un uso racional del suelo. Y este principio de ordenación no concuerda con el mantenimiento del suelo urbanizable propuesto por los planes municipales.

Sin embargo, la conclusión general que, en relación a la ordenación del sistema de asentamientos, debe extraerse del análisis de estos POTS, es bastante decepcionante. Pese a que su formulación, salvo contadas excepciones, ha coincidido en el tiempo —e incluso es bastante posterior en algunos casos— con la del POTA, se observan desencuentros irreconciliables entre ambas escalas de planificación territorial. Así, las determinaciones del Plan Regional relativas al modelo de ciudad o las disposiciones sobre los procesos de urbanización y la sostenibilidad del sistema urbano son, en muchas ocasiones, obviadas por los POTS, lo cual ha impedido, siquiera, minimizar la problemática causada por la adopción, por parte del planeamiento urbanístico, de unos modelos territoriales inductores de una gran expansividad. Es decir, en lugar enfrentarse dialécticamente con el planeamiento municipal para invertir esta situación, la planificación subregional andaluza ha sancionado la validez de una cuantía de suelo urbanizable injustificable, susceptible de ser ampliada mediante nuevos desarrollos urbanísticos —las denominadas áreas de oportunidad supramunicipal— gestados en estos POTS bajo el señuelo de una, más que dudosa, oportunidad territorial y relevancia metropolitana.

Así, por ejemplo, en el conjunto de POTS de las unidades territoriales del litoral andaluz, el impacto territorial causado por las áreas de oportunidad propuestas (un total de 123) se traduce en promover la transformación urbanística de 15 370 ha de suelo actualmente clasificado, en su inmensa mayoría, como rústico o no urbanizable. Esta superficie podría añadirse,

¹⁴ La Costa del Sol Occidental, no obstante, contó con un POTS que fue aprobado definitivamente mediante Decreto 142/2006, de 18 de julio, siendo declarado nulo de pleno derecho por el Tribunal Supremo mediante sentencia dictada con fecha de 6 de octubre de 2015, al carecer del preceptivo informe de género.

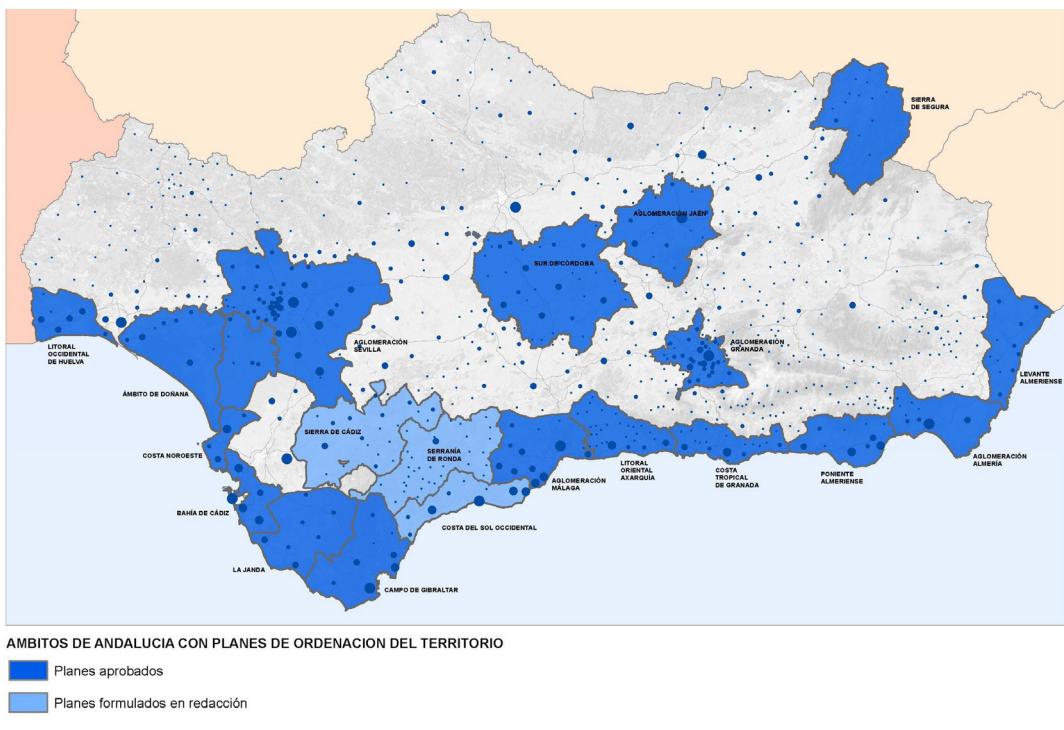


FIG. 7 / La planificación subregional en Andalucía

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

sin impedimento alguno, al suelo urbanizable previsto en el planeamiento urbanístico, cuya superficie se vería incrementada en, aproximadamente, un 35%. En el caso de la aglomeración urbana de Sevilla, su Plan Subregional procedió a identificar nada menos que 69 áreas de oportunidad supramunicipal de las que ocho son tecnológicas (855 ha), cinco logísticas (725 ha), veinticinco empresariales (3218 ha), nueve terciarias (443 ha) y veintidós residenciales (1210 ha). De la superficie total de estas áreas (6451 ha), 4633 ha se localizan en suelo rural, pudiendo ser reclasificadas como suelo urbanizable en cualquier momento, sin precisar la revisión del planeamiento municipal vigente. Ello permitiría incrementar en un 39% el actual suelo urbanizable. El número de viviendas previsto en estas actuaciones asciende a 55 000 unidades, cantidad que habría que añadir a las 164 228 viviendas contempladas en actuaciones de transformación urbanística, que aún se encuentran pendientes de ejecución.

En conclusión, la planificación subregional en Andalucía parece haber renunciado a fomentar una ordenación territorial sostenible. Los principales epifenómenos expresivos de este desistimiento han sido su docilidad con los expansivos

modelos de ciudad establecidos por los planes municipales y el anhelo por intensificar las posibilidades de artificializar el territorio con un aluvión de nuevas operaciones urbanísticas sobrevenidas —las áreas de oportunidad supramunicipal— aun a costa de provocar, intencionadamente, el incumplimiento del modelo de ciudad compacta preconizado en el POTA.

5. Epílogo. Un necesario cambio de ciclo en el urbanismo andaluz: de la expansión sin límites a la contención en el consumo de suelo y la regeneración integral de la ciudad. Incidencia de la nueva legislación urbanística

Atendiendo a las reflexiones expuestas a lo largo del artículo solo cabe concluir la ineludible necesidad de impulsar un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz que permita restañar las heridas territoriales causadas durante las últimas décadas. Para ello, hay que emprender una senda resiliente haciendo «un buen uso de

la memoria y el olvido para aprender del pasado, lo que supone construir sobre él sin regresar al punto de partida» (MÉNDEZ, 2012, p. 217). Y tal andadura requiere la estimulación de un nuevo urbanismo de “miradas plurales” —la reclamada fluidez disciplinar (FONT, 2009)— reformulado en sus principios rectores para integrar el cambio climático, la movilidad sostenible y la justicia socio-espacial como “nuevas cuestiones urbanas” de la ciudad contemporánea (SECCHI, 2015, p. 22). Un urbanismo que atienda a la complejidad transcalar de la ordenación urbano-territorial desplegando recursos proyectuales innovadores que han de dirigirse, con carácter preferencial, a aportar soluciones verosímiles y gestionables a la problematización urdida por la “pandemia urbanizadora” del pretérito reciente, causante del afloramiento de nuevos escenarios multiperiféricos que amplifican exponencialmente la disfuncionalidad de la, ya de por sí, fragmentada y desarticulada “ciudad mosaico-territorial” (LLOP, 2008) que configura el hábitat cotidiano de la mayor parte de la población andaluza.

Este cambio de trayectoria necesita de un planeamiento urbanístico renovado que se centre en: (a) promover la contracción de las insólitas expectativas de crecimiento consignadas en el planeamiento vigente, evitando seguir disponiendo nuestros territorios a una permanente maleabilidad causante de perturbaciones irreversibles; (b) manejar, como factores coadyuvantes del desarrollo urbano sostenible, la capacidad estructurante de la infraestructura verde, la accesibilidad universal y la eficiencia metabólica del ecosistema; y (c) utilizar la regeneración urbana integral de nuestras ciudades como argumento defensivo contra la tentación de proseguir la senda de mercantilización territorial del pasado reciente (RODRÍGUEZ-SUÁREZ & ÁLVAREZ DEL VALLE & DÍAZ-BERMEJO, 2023). Para ello, debe conferirse protagonismo al proyecto de la fábrica urbana existente con la finalidad de explorar las oportunidades que puede ofrecer para acomodar las demandas y necesidades estimadas para el medio plazo. En definitiva, este nuevo marco de reflexión debe basarse en la triple premisa de «preservar lo inmejorable, mejorar lo mejorable y sustituir lo rechazable» (VERDAGUER, 2020, p. 248),

En Andalucía, este proceso de refundación del urbanismo hay que emprenderlo al amparo de la nueva LISTA (MARTÍN-VALDIVIA, 2022). Y ello implica que debamos explorar si este código legal ofrece un marco idóneo para afrontar tal reto. Antes de intentar contestar a este interrogante hay que advertir que, en la Memoria Justificativa del Anteproyecto de la LISTA elaborado por la

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en 2020, se justificaba su necesidad, explícitamente, en el firme propósito de potenciar el desarrollo de la actividad económica en la región. Toda una declaración de intenciones sobre las verdaderas finalidades de la nueva Ley. Porque, parece claro que las actividades económicas que una ley urbanística puede ayudar a estimular son, principalmente, las vinculadas a los sectores inmobiliario, de la construcción y el turismo residencial.

La exploración a realizar va a apoyarse en el nuevo sistema de planificación diseñado en la LISTA, basado en la desagregación del tradicional PGOU en dos instrumentos diferenciados: el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), competente para el establecimiento de la ordenación urbanística general —entre cuyas determinaciones se encuentra la clasificación del suelo—, y el Plan de Ordenación Urbana (POU), destinado a ordenar en detalle el suelo urbano. Más allá de los recelos que causa esta disociación (GÓRGOLAS, 2021) son, precisamente, las capacidades de ordenación conferidas al PGOM las que transmiten dudas fundadas sobre la eficacia de la LISTA para dirigir hacia la dirección correcta el urbanismo andaluz de los años venideros.

Esta alerta se sustenta en los inciertos efectos a causar por tres innovaciones legales que impactan en las determinaciones exigibles a un PGOM. En primer lugar, la contemplación de solo dos clases de suelo, urbano y rural, lo que comporta la supresión del suelo urbanizable. Ahora bien, esta eliminación no debe llamar a engaño, ya que, en realidad, sigue siendo factible promover crecimientos urbanos a través de delimitaciones de actuaciones de nueva urbanización en el suelo rural común. En segundo lugar, el procedimiento diseñado, desligado de la formulación del PGOM, para que la iniciativa privada pueda proponer, secundaria e individualizadamente, la delimitación de estas actuaciones de nueva urbanización. Ello podría interpretarse como una renuncia explícita de la Administración a determinar cuánto, cómo y por dónde ha de extenderse la ciudad, trasladando a manos privadas la concreción de su modelo de crecimiento. El control público queda reducido a explicitar estrategias y establecer directrices para orientar la evolución de dicho modelo. Con ello, se corre el peligro de favorecer un crecimiento de la ciudad descontrolado en términos cuantitativos y desvertebrado a nivel cualitativo, sustentado en “dejar hacer” al mercado inmobiliario. Y, en tercer lugar, la restricción impuesta al PGOM para proponer cualquier tipo de actuación de transformación urbanística en

suelo urbano (OLMEDO & LOBATO-BECERRA, 2023) lo cual, sin duda, dificulta la evaluación de la oferta potencial que puede dispensar la ciudad existente a fin de, correlativamente, reducir la superficie destinada a transformar urbanísticamente el suelo rústico a la estrictamente necesaria.

Para finalizar este recorrido indagatorio sobre la idoneidad de la LISTA para encaminar el nuevo urbanismo andaluz hacia la senda de la sostenibilidad, hay que señalar que las vacilaciones manifestadas en los párrafos precedentes se agravan al realizar una interpretación conjunta de sus Disposiciones derogatoria única y transitorias primera y segunda. Efectivamente, por un lado, la Disposición transitoria segunda prescribe que los actuales instrumentos de planificación territorial y planeamiento general conservan, sin plazo de caducidad, su vigencia y ejecutividad. Al tiempo, la Disposición derogatoria única deja sin efecto la Norma 45.4.a del POTA que establecía límites al crecimiento urbano; es decir, a raíz de la entrada en vigor de la LISTA en diciembre de 2021 queda validada la indigerible plétora de suelo urbanizable contenida en el planeamiento general vigente cuyos sectores, por aplicación de la Disposición transitoria primera, pasan a tener la consideración de “actuaciones de nueva urbanización delimitadas”. Con ello, la LISTA, en lugar de aplicarse en combatir la amenaza implícita al “urbanismo durmiente” antes reseñada, consiente, sorprendentemente, en prorrogar la obsolescencia del planeamiento general vigente eliminando, además, la norma del Plan Regional destinada a evitar la contemplación de crecimientos indiscriminados. En conclusión, el esfuerzo realizado por el legislador para cambiar radicalmente el enfoque, alcance y finalidades de la ordenación urbanística general puede devenir en que, finalmente, nada cambie en el urbanismo andaluz.

No obstante, ante este incierto escenario, la práctica del planeamiento no debe claudicar. Para ello, tendrá que iniciar una ruta heurística de indagación y experimentación con la aplicación de las nuevas técnicas instrumentales proporcionadas por la LISTA, que devenga en la ideación de protocolos operacionales expresivos de los axiomas y principios rectores que han de fundamentar la renovación del planeamiento reclamada párrafos atrás. A día de hoy, los instrumentos de ordenación urbanística previstos en la LISTA que se encuentran en formulación aún no han alcanzado su plena ejecutividad, por lo que no existen casos de estudio que analizar para constatar su validez y efectividad. Sin embargo, se están promoviendo procesos de sustitución del planeamiento vigente que parecen

apuntar hacia una dirección correcta, al antepor la elaboración del POU a la del PGOM con la finalidad de ordenar previamente la ciudad existente de forma detallada. Con ello, será posible evaluar con certeza la oferta potencial a dispensar en el suelo urbano y establecer directrices y estrategias en el instrumento de ordenación urbanística general que modulen, limiten o atemperen la delimitación de actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico común.

6. Bibliografía

- ARCHIVO HISTÓRICO DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS DE GRANADA (1976): Barrio de San Matías, Granada. *Arquitectura*, 198, 147-148.
- BERMEJO, D. & CÁCERES, F. & MOREIRA, J. M. (2011): *Medio siglo de cambios en la evolución de usos del suelo en Andalucía. 1956-2007*. Sevilla: Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.
- COMPANY, E. (1976): Los colegios profesionales ante las reivindicaciones urbanas. Entrevista con Josep Miquel Abad. *Jano Arquitectura*, 43, 40-42.
- CONTRERAS, J. (2013): El movimiento vecinal en Andalucía durante el tardofranquismo y el proceso de cambio político (1968-1986): ¿excepcionalidad o actor destacado? *Gerónimo de Uztáriz*, 28-29, 95-122.
- DE OLIVEIRA, G. & HURTADO, C. (2017): Expansión urbana y cohesión territorial en el proceso de construcción de la ciudad metropolitana en Andalucía. *Cuadernos Geográficos*, 56 (2), 223-244.
- FONT ARELLANO, A. (2009): La urbanística y su enseñanza. En A. LÓPEZ DE ABERÁSTURI (COORD.), *Un urbanismo docente* (pp. 19-38). San Sebastián, Universidad del País Vasco.
- FONT ARELLANO, A. (2011): La práctica del planeamiento urbanístico. En L. MOYA (COORD.), *La práctica del urbanismo* (pp. 25-55). Madrid, Síntesis.
- FONT ARELLANO, A. (2022): La cultura urbanística en la Transición política española. En C. SAMBRICIO (Ed.), *La cultura urbanística en los años de la Transición* (pp. 281-297). Sevilla, Universidad de Sevilla.
- GAGO, J. (2005): Entrevista. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43, 47-51.
- GAJA DÍAZ, F. (2010): Urbanismo, ciudades y calentamiento global. Equívocos y sofismas. En Seminario-Taller “Ciudad y Región Urbana en la perspectiva del calentamiento global” (pp. 1-14). Guadalajara (Méjico), Universidad de Guadalajara & Ayuntamiento de Guadalajara.
- GAJA DÍAZ, F. (2016): Al salir del túnel. Superar el modelo hiperconstructor. En D. BRANDIS & I. DEL RÍO & G. MORALES (COORDS.), *Estudios de geografía urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España* (pp. 49-62). Madrid, Biblioteca Nueva.
- GÓRGOLAS, P. (2019): *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción*. Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.
- GÓRGOLAS, P. (2021): Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un

- debate disciplinar. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53 (208), 311-330.
- JIMÉNEZ-MATA, J. (1986): Cádiz y su Plan General de 1984. *Geometría*, 1, 12-27.
- LLOP TORNÉ, C. (2008): Paisajes metropolitanos: policentrismo, dilataciones, multiperiferias y microperiferias. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 47, 8-14.
- LOGAN, J. & MOLOTH, H. (2015): La ciudad como máquina de crecimiento. En *OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID*, *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas* (pp.157-210). Madrid, Traficantes de Sueños.
- LÓPEZ, I. & RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- MARTÍN-VALDIVIA, S. (2022): *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía)*. Pamplona: Aranzadi & Thomson-Reuters.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. (2012): Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 44 (172), 215-232.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R. (2019). *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Valencia, Universidad de Valencia.
- NEL·LO, O. (2002): *Cataluña, ciudad de ciudades*. Lleida, Milenio.
- NEL·LO, O. & ESTEBAN, J. (2022): El urbanismo y la ordenación del territorio: una relación compleja y crucial. En J. FARINÓS & J. OLCINA (COORDS.), *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 351-372). Valencia, Tirant Humanidades.
- OLMEDO, S. & LOBATO-BECERRA, J.A. (2023): Sobre el reconocimiento de terrenos como suelo urbano. Su régimen jurídico e instrumentación en el nuevo marco legislativo andaluz. *Práctica Urbanística*, 185, 1-25.
- QUERO CASTANYS, D. (2012): Manuel de Solà-Morales: los años de Málaga. *D'UR*, 3, 68-69.
- QUERO CASTANYS, D. (2019): Hablando de urbanismo después del urbanismo. En C. SAMBRICIO & P. RAMOS (Eds.), *El urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (pp. 290-293). Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- QUERO CASTANYS, D. & LEIRA SÁNCHEZ, E. & SEGUÍ PÉREZ, JOSÉ (1986): La Exposición Universal de 1992 en el Avance de Sevilla. *Geometría*, 2, 56-68.
- RODRÍGUEZ-LORA, J. A. & ROSADO, A. & NAVAS-CARRILLO, D. (2022): Territorios en riesgo de despoblación en Andalucía. Protección del patrimonio y ordenación del territorio urbano en el norte de Huelva. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Medio Ambiente*, 17(50), 11391. <https://dx.doi.org/10.5821/ace.17.50.11391>
- RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I. & ÁLVAREZ DEL VALLE, L. & DÍAZ-BERMEJO, A. (2023). Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 55 (217), 8 59-8 72 . <https://doi.org/10.37230/CYTET.2023.217.15>
- SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla, Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.
- SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2022): El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 54 (214), 837-856.
- SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2023): Nuevos enfoques del urbanismo en Andalucía durante la Transición: un itinerario para su estudio. *Historia Actual Online*, 61 (2), 173-188.
- SECCHI, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid, Los Libros de la Catarata.
- SEGUI PÉREZ, J. (2022): La “Transición” del planeamiento en Andalucía: análisis de la década de los 80. En C. SAMBRICIO (Ed.), *La cultura urbanística en los años de la Transición* (pp. 331-346). Sevilla, Universidad de Sevilla.
- SOLÀ-MORALES, M. & PARCERISA, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, 24, 33-51.
- VAQUER, M. (2023): Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 55 (217), 667-678.
- VÁZQUEZ CONSUEGRA, G. & TORRES, F. (1975): *El Prado de San Sebastián*. Sevilla, Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental
- VERDAGUER, C. (2020): Pasos hacia la ciudad de las tres ecologías. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, 7, 229-259.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

LISTA	Ley para el Impulso de la Sostenibilidad Territorial de Andalucía
LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía
NN SS	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
PGOM	Plan General de Ordenación Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
POTAUS	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla
POTS	Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional
POU	Plan de Ordenación Urbana
SIOSE	Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España
SIU	Sistema de Información Urbana