

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PGOU DE SEVILLA

Estrategia de Desarrollo Urbano de Sevilla. Febrero 2017

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PGOU DE SEVILLA

Estrategia de Desarrollo Urbano de Sevilla.

Febrero 2017

1. LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO DE SEVILLA.

1.1. Orientación General.

La Estrategia de desarrollo urbano de Sevilla debe adoptar necesariamente un escenario temporal de medio-largo plazo que se inserte en los instrumentos de planificación de nivel europeo, nacional y regional.

En ese sentido, de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 y los nuevos Planes de Desarrollo Regional de ámbito nacional y andaluz, los objetivos de desarrollo urbano para Sevilla han de sustentarse en tres orientaciones generales básicas:

- Un desarrollo *inteligente*, que haga que el sistema productivo se sustente en la innovación tanto de los sectores tradicionales y maduros de la economía como en los sectores más avanzados, con la creación de empleo como uno de los objetivos centrales.
- Un desarrollo *sostenible*, que asegure un uso racional de los recursos naturales y la mejora de las condiciones ambientales y de habitabilidad.
- Un desarrollo *inclusivo*, que garantice los principios de la igualdad y el mantenimiento de los servicios públicos básicos y evite la marginación y exclusión social.

Así mismo, la Estrategia de desarrollo urbano ha de enmarcarse en los objetivos y propuestas que marca el Plan Estratégico de la ciudad que

constituye el instrumento marco global de desarrollo para Sevilla, instrumentando aquellas actuaciones que afectan a los aspectos territoriales y urbanísticos.

1.2. La posición global de Sevilla.

Desde el punto de vista territorial y urbanístico, la Estrategia de desarrollo urbano ha de dirigirse a reforzar la posición global de Sevilla en tres ámbitos fundamentales:

- Sevilla como *nodo global* (internacional, europeo y nacional) lo que, desde el punto de vista territorial y urbanístico incide, fundamentalmente en aspectos tales como las grandes infraestructuras de transporte (aeropuerto, puerto, redes viarias y ferroviarias, redes de telecomunicaciones, redes energéticas y de agua) y el papel de los principales espacios productivos y de innovación (puerto, parque científico y tecnológico Cartuja, Universidad, Red de Parques Empresariales).
- Sevilla como *nodo regional* de Andalucía, lo que atañe a la potenciación de la integración económica y territorial de la red de centros regionales de Andalucía (sus nueve áreas metropolitanas) y, de manera singular, al reforzamiento del eje Sevilla-Málaga como cabecera de dicha red.
- Sevilla como *nodo metropolitano*, ciudad central de un ámbito cercano al 1,5 millones de habitantes, que funciona como un espacio común desde el punto de vista económico y que hace que el desarrollo de la ciudad no pueda entenderse aislado de su espacio metropolitano.

1.3. El desarrollo urbano de la ciudad.

El largo periodo de crisis económica se ha traducido en una intensa ralentización de la actividad productiva y, singularmente, del sector inmobiliario y de la construcción.

Desde el punto de vista urbanístico, el PGOU de Sevilla fue aprobado, justamente, cuando se inició dicho periodo de crisis económica lo que ha afectado profundamente al desarrollo de sus previsiones debido a la caída de la inversión tanto pública como privada.

En cualquier caso, el modelo de ciudad establecido por el Plan General sigue siendo válido globalmente, pero exige abordar una adaptación y reprogramación de sus previsiones atendiendo a varias cuestiones principales:

- Las modificaciones producidas en el marco de referencia normativo y de planificación.
- El nuevo contexto económico y financiero, con la caída de las inversiones privadas asociadas a la actividad urbanística y el desempleo generado en los sectores a ella vinculados, así como con las fuertes restricciones presupuestarias del sector público, especialmente en el campo de las infraestructuras y la actividad urbanística.
- La necesidad de abordar, tras diez años desde su aprobación, la adecuación de ciertas determinaciones del Plan para que, por una parte, faciliten el desarrollo de la actividad urbanística y, por otra, se adapten a determinadas sentencias judiciales que han afectado al Plan en este periodo.

En este contexto, la Estrategia de desarrollo urbano Sevilla se marca dos grandes objetivos:

- La *revitalización y recualificación* de la ciudad existente y,
- La *reprogramación* de los nuevos desarrollos urbanos.

2. LOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO DE SEVILLA.

2.1. La revitalización y recualificación de la ciudad existente.

El objetivo general ha de ser mejorar la habitabilidad de la ciudad, la calidad de vida de sus ciudadanos, y, a su vez, favorecer las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas.

En definitiva la recualificación de la ciudad existente ha de ir dirigida a lograr una ciudad competitiva, inclusiva y sostenible.

La ciudad existente posee todavía una importante capacidad de crecimiento, con suelos susceptibles de soportar desarrollos tanto residenciales como productivos y dotacionales. Por ello esta debe ser la prioridad pública fundamental toda vez que permite dar respuesta a buena parte de las necesidades de crecimiento de la ciudad, ahorrando costes económicos, sociales y ambientales tanto a las administraciones públicas como a las empresas y a la propia ciudadanía.

Los aspectos principales que han de abordarse se refieren a:

- La *conservación y rehabilitación* de la edificación y, específicamente de las viviendas, desde la perspectiva de la eficiencia energética y de las condiciones de habitabilidad, en el marco de los planes estatales y autonómicos de vivienda.
- El establecimiento de una planificación de la *política de vivienda* atendiendo a las necesidades de rehabilitación, las necesidades prioritarias de intervención social y las capacidades de vivienda de nueva construcción en la ciudad consolidada.
- La mejora urbana y social de *barrios* desfavorecidos.
- La conservación y rehabilitación del *patrimonio histórico y cultural*, atendiendo tanto al conjunto histórico como a los elementos patrimoniales del resto de la ciudad.
- La conservación y utilización de los *espacios públicos y el paisaje* (viario, espacios libres y zonas verdes), así como la ordenación de las ocupaciones de la vía pública. El diseño y puesta en marcha de la Red de Huertos Urbanos de Sevilla.
- La conservación y revitalización de los *espacios productivos* existentes, así como la activación de espacios con capacidad para acoger nuevas actividades productivas en la ciudad consolidada. Especial relevancia tendrán el puerto como espacio económico clave y que ha de abordar una mejor integración con la ciudad y el Parque Científico y Tecnológico de La Cartuja.

- La *regulación de las actividades productivas y terciarias* en polígonos industriales y en relación con las determinaciones establecidas para el uso gran superficie minorista y las estaciones de servicio.
- La puesta en valor de *edificios singulares sin uso*.
- El desarrollo de *políticas de movilidad* para el conjunto de la ciudad sustentadas en el fomento y prioridad del transporte público y la movilidad no motorizada (bicicleta, peatón), así como la accesibilidad universal. El establecimiento de una estrategia en relación con el desarrollo futuro de la red de metro de Sevilla.
- El desarrollo y mejora de las *infraestructuras urbanas* de agua, residuos, telecomunicaciones y energía.

Cada una de estas líneas de actuación ha de concretarse a través de una intervención diferenciada que tenga en cuenta las características y necesidades propias de cada parte de la ciudad, sus distritos y barrios y deben desarrollarse mediante instrumentos de concertación y participación ciudadana.

Desde el punto de vista propiamente urbanístico la Estrategia de desarrollo urbano *se instrumentará a través de:*

- La adaptación normativa y de determinaciones del PGOU motivada por los nuevos marcos normativos, la aplicación de sentencias judiciales y la necesidad de adecuación para su mejor aplicación y desarrollo.

- La elaboración de un documento de referencia que establezca las condiciones para la elaboración de modificaciones y adaptaciones del PGOU.
- El redimensionamiento de parámetros y determinaciones de las Áreas de Reforma Interior para posibilitar su desarrollo urbanístico.
- El establecimiento de medidas en relación con la movilidad en el centro histórico (calmado del tráfico, control severo de la velocidad máxima permitida, rediseño del sistema viario introduciendo viarios de coexistencia entre el tráfico motorizado y la movilidad peatonal y en bicicleta, accesibilidad universal).
- El desarrollo del planeamiento y la gestión urbanística en el conjunto histórico, dando solución a las sentencias y autos judiciales que han afectado al Plan general, así como a la regulación de los edificios y usos fuera de ordenación. En este sentido es fundamental establecer acuerdos entre las administraciones públicas con competencia en patrimonio que permitan normalizar la gestión urbanística.
- La ampliación y mejora de la protección del patrimonio histórico en el resto de la ciudad, completando el catálogo arqueológico, el catálogo periférico y el inventario de monumentos públicos.
- La ordenación de la integración puerto ciudad, mediante una solución acordada entre la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento que permita dar respuesta a nuevos desarrollos productivos y a su correcta inserción con el resto del espacio urbano.

- El establecimiento de una estrategia en relación con los proyectos singulares previstos en el Plan (entre ellos Los Gordales y la ciudad de la justicia, nuevos espacios productivos de la avenida de Las Razas, la revitalización funcional de La Cartuja, el espacio natural Tablada, el Parque de Innovación Empresarial y Universitaria de El Pítamo), así como en relación con otros proyectos singulares no previstos inicialmente en el Plan de 2006 (reordenación de los suelos de la Fábrica de Tabacos, edificio de La Gavidia, intervenciones en las márgenes del río, actuaciones en barriadas marginales, recuperación y reutilización de edificios singulares sin uso).
- El desarrollo de medidas derivadas de la aprobación del avance de planeamiento en el suelo no urbanizable y la ordenanza de habitabilidad.
- La modificación del sistema de vías pecuarias del PGOU.
- La integración de los procedimientos de licencias urbanísticas y ambientales.

2.2. La reprogramación de los nuevos desarrollos urbanos.

Las previsiones del PGOU en las grandes bolsas de suelos urbanizables, situadas en el norte, sur y este de la ciudad se han visto gravemente afectadas por la crisis económica, lo que se ha traducido en un bajo nivel de desarrollo que afecta tanto a suelos productivos como residenciales.

Ello hace que sea imprescindible, manteniendo el modelo de ciudad diseñado en el Plan, abordar una reprogramación del desarrollo de estas bolsas de suelo desde criterios más realistas y adaptados a la coyuntura socioeconómica actual, que permitan la activación en el corto y medio plazo de aquellos proyectos viables tanto por la existencia de iniciativas privadas para los mismos como por la capacidad para el desarrollo de los sistemas generales e infraestructuras principales a ellos asociados.

De esta forma, los principales aspectos que han de abordarse son:

- La elaboración de un *documento marco* que defina la necesidad, alcance y límites de la posible adaptación del Plan General a las demandas y necesidades actuales garantizando una elección consensuada de las acciones y estrategias y acciones a poner en marcha. Este documento deberá ser fruto de un proceso de participación de los grupos políticos, las entidades sociales y agentes públicos y privados implicados.
- El establecimiento de soluciones a las dificultades administrativas, jurídicas y económicas que afectan a la ejecución de los viarios estructurantes de los nuevos desarrollos urbanos, lo que requerirá el rediseño / reprogramación del *sistema viario* previsto originalmente diversificando y haciendo más eficaces los trazados con la mínima afección posible.
- El establecimiento de *acuerdos* con las compañías suministradoras de energía y abastecimiento y saneamiento de agua a fin de fasear las infraestructuras que garanticen los suministros a los nuevos desarrollos.

- La revisión de los contenidos de los *informes sectoriales* de otros organismos que afectan al desarrollo de las previsiones del Plan General.
- La reprogramación del sistema general de *espacios libres* y el sistema general de *equipamientos* adaptando su desarrollo a las demandas reales y las capacidades de inversión de los organismos públicos.
- La reprogramación de los objetivos de las *grandes bolsas de crecimiento* en función de las demandas reales de usos residenciales, terciarios e industriales y de las posibilidades de desarrollo de las infraestructuras viarias y de suministro de cada una de ellas.

3. LAS ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN.

La implementación de la Estrategia Urbana requiere un planteamiento que concilie estos grandes objetivos de medio plazo con el escenario actual de necesidades de la ciudad.

Por ello, se proponen a continuación una serie de estrategias de actuación, con distinta programación en el tiempo, que sin perder la perspectiva de los grandes objetivos permitan ir afrontando los desafíos descritos en el corto plazo hasta la indicada reprogramación de los desarrollos urbanos.

3.1. Las bases del programa de actuación de la Gerencia de Urbanismo.

Los distintos programas de actuación de la Gerencia de Urbanismo, así como la traslación de los mismos a los presupuestos municipales de 2016 - 2019, consideran e implementan estos grandes objetivos estratégicos. Así la programación de inversiones de la Gerencia de Urbanismo se ha hecho pivotar sobre cinco grandes conceptos – programa:

- *El hábitat urbano y la sostenibilidad.*

Que incorpora todos los programas de inversión destinados a la mejora de las condiciones de habitabilidad de la ciudad consolidada empleando como ejes de referencia, la sostenibilidad urbana, la inclusión, el modelo de ciudad establecido en el PGOU y las necesidades ciudadanas actuales y reales.

Estos objetivos se materializan a través de programas de inversión como: el plan *REAVIVA* de microactuaciones de mejora urbana en barrios, un nuevo programa de recuperación de espacios para el peatón mediante actuaciones de reordenación de espacios públicos y extensión de *zonas peatonales*, el impulso decidido a la actuaciones que fomenten la *accesibilidad universal* mediante la redacción del nuevo Plan Municipal de Accesibilidad, la ampliación y mejora de los contratos destinados a la gestión y conservación de los espacios y viarios públicos, una línea específica de inversión para la mejora de los espacios próximos a la Dársena del Guadalquivir y finalmente un programa de actuaciones en materia de *eficiencia energética*, con especial protagonismo de la renovación de instalaciones de alumbrado público con criterios de eficiencia energética.

- *El urbanismo social.*

Que aglutina todas las políticas de inversión que, mediante herramientas urbanísticas, pretenden paliar las necesidades en materia de habitabilidad y vivienda de los ciudadanos y las desigualdades existentes en las condiciones de ordenación urbana y edificatoria entre los distintos barrios de la ciudad.

Estos objetivos se materializan en los siguientes programas de inversión: la continuidad en los programas iniciados en 2007 – 2008 para la regeneración urbana y reurbanización de *barrios degradados*, la colaboración urbanística situaciones de *emergencia social*, los programas de *erradicación de la infravivienda*, la continuidad de actuaciones en el Polígono Sur tras el programa URBAN, un nuevo programa de ayudas a la rehabilitación privada a obras derivadas de ITE y a la accesibilidad a edificios plurifamiliares mediante instalación de *ascensores* y mediante un programa de encomiendas para la modernización de *equipamientos públicos de distrito*, en coordinación con el resto de Delegaciones Municipales.

- *El urbanismo patrimonial.*

En la ciudad con el Conjunto Histórico declarado de mayor superficie de Europa, esta línea de trabajo ha de adquirir una relevancia destacada. Recoge las intervenciones propuestas en inmuebles singulares con interés cultural o elementos de carácter monumental.

Recoge intervenciones singulares en inmuebles de interés cultural infrautilizados, programa de recuperación del Patrimonio Industrial, programa de conservación y recuperación de monumentos en espacios públicos, con especial significación de los procedentes de la EXPO 92.

- *El urbanismo productivo.*

Que concentra todas las iniciativas de inversión municipal, que mediante la utilización de herramientas urbanísticas, mecanismos de intervención en el mercado del suelo y actuaciones de urbanización, persiguen entre otros objetivos, la generación de empleo y el incremento de la actividad productiva.

Entre ellas, las actuaciones previstas en el Plan Director de Innovación tendentes a la disminución de trabas a la actividad urbanística, el nuevo programa de actuaciones en polígonos empresariales, en especial en el Parque Tecnológico de la Cartuja, el programa de revitalización del comercio minorista en colaboración con la Cámara de Comercio y asociaciones empresariales, actuaciones en áreas susceptibles de interacción puerto – ciudad, programa de dinamización de la actividad urbanística mediante la reactivación del Patrimonio Municipal del Suelo y un programa de actuaciones urbanas que refuercen la imagen turística de la ciudad.

- *La estrategia DUSI Zona Norte de Sevilla.*

Finalmente, y no como un quinto elemento aislado, sino como el nexo singular que implementa y pone en práctica todos los anteriores conceptos, se apuesta por la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de la Zona Norte de Sevilla, proyecto dotado con aproximadamente 18 millones de euros de financiación europea que ha de canalizar las inversiones durante los próximos años en los distintos objetivos temáticos y líneas de actuación anteriormente descritos.

3.2. La apertura de un proceso de debate social y técnico para mejorar el modelo establecido en el PGOU.

Las propuestas sobre el desarrollo y posibles actualizaciones estructurales del vigente del Plan General han de concebirse como un proceso que requiere por supuesto un debate político en el seno del Ayuntamiento de la ciudad, pero también un debate de carácter social y técnico - urbanístico.

Por ello se propone iniciar a corto plazo, en el marco de la Comisión de Seguimiento del PGOU, en la que se encuentran representados de forma plural la práctica totalidad de entidades y colectivos con interés en el desarrollo urbanístico de la ciudad, la creación de unos grupos o *mesas sectoriales de trabajo*, que puedan fructificar a medio plazo en documentos de referencia en sus respectivos ámbitos de estudio.

En consecuencia, en el seno de la Comisión del PGOU, es preciso abordar la elaboración de un documento de *bases y estrategias para la reprogramación del PGOU*. Se trataría por tanto de afrontar un documento que, sin alterar los principios y propuestas básicas, ni el modelo urbano establecido en los PGOU's desde la década de los ochenta, establezca *objetivos claros y alcanzables* que permitan adecuarlo en mayor medida a las demandas de los habitantes de Sevilla, a la legislación actual, a la planificación territorial vigente y a las condiciones socio-económicas actuales, posibilitando así su mayor desarrollo, gestión y ejecución en beneficio de la ciudad y del área metropolitana.

3.3. La necesaria implantación de medidas de dinamización de la actividad urbanística.

Llegado el momento actual, y sin perjuicio de los procesos de análisis y debate anteriores, cuando resultan evidentes ciertos síntomas de dinamización económica que se hacen patentes en propuestas de proyectos emprendedores y una mayor disponibilidad de diversas fuentes de financiación, los sectores productivos de la ciudad demandan que las administraciones implementen medidas encaminadas a dinamizar la actividad económica, en este caso la urbanística, ya sea implementando medidas que favorezcan el desarrollo, ya sea disminuyendo costes y trabas administrativas considerados innecesarios para el control de la actividad urbanística.

En este escenario, se considera valioso un *análisis externo e independiente de la situación*, mediante el encargo de un informe jurídico – urbanístico, que con cierta separación de la propia organización administrativa imbuida en la resolución cotidiana de expedientes, y con una visión más cercana a la problemática real del administrado urbanístico, aporte estrategias a corto plazo para implantar medidas encaminadas a la dinamización de la actividad urbanística. Se considera también interesante, la posibilidad de organizar en los próximos meses unas *jornadas* específicas sobre esta temática que con la participación de expertos, puedan aportar experiencias y buenas prácticas en el contexto socio – económico actual.

Sin perjuicio de la conveniencia del anterior análisis, la administración municipal tiene detectadas distintas inadecuaciones o desajustes normativos sobre los que es preciso abordar *estrategias correctoras a corto plazo*, tal es el caso de la regulación de la compatibilidad del uso Servicios Avanzados en las Normas Urbanísticas del PGOU, la

rigidez en la sustitución de usos de Equipamientos o Servicios Públicos, la delimitación de áreas homogéneas para facilitar la tramitación de innovaciones de planeamiento, o la necesidad de abordar una tramitación ágil y coordinada de los proyectos de urbanización y de su correspondiente calificación ambiental.

3.4. La instrumentación urbanística de la reprogramación del PGOU.

Todos los procesos ahora iniciados deben conducir a que a medio plazo pueda abordarse con garantías de éxito, tanto en lo técnico – jurídico como en lo político - social, un proceso de reprogramación de los grandes desarrollos urbanos previstos en el PGOU, y en su caso, un nuevo proceso de concertación con los agentes urbanísticos implicados (propietarios de suelo, administraciones sectoriales y compañías suministradoras entre otros) para facilitar su gestión y ejecución.

Para ello, como paso último, se abordaría la *instrumentación urbanística del proceso de reprogramación*, cuya organización y estrategia documental ha de ser el fruto de los distintos análisis realizados.

Para materializar este último paso, se considera un elemento previo sustancial, la obtención de los dictámenes de las mesas sectoriales y el sometimiento de los distintos informes y estudios a la valoración de la Comisión de Seguimiento del PGOU.

Sevilla, 9 de Febrero de 2017

 Gerencia de
Urbanismo

