

EXPEDIENTE: SE/132/06

ASUNTO: Informe de Incidencia Territorial del Plan General de Ordenación Urbanística de Palomares del Río (Sevilla)

1.- INTRODUCCIÓN.-

1.1 ANTECEDENTES.-

El documento objeto del presente informe es el Plan General de Ordenación Urbanística de Palomares del Río, aprobado inicialmente por el Ayuntamiento en sesión plenaria de fecha 27 de diciembre de 2.006.

El Ayuntamiento ha solicitado el informe de incidencia territorial con fecha 29 de agosto de 2.007 aportando un ejemplar del documento diligenciado.

El planeamiento urbanístico vigente en el municipio de Palomares del Río es Plan General de Ordenación Urbanística, aprobadas definitivamente por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en su sesión de fecha 31 de enero de 2.000.

1.2 PROCEDENCIA DEL INFORME.-

El presente informe se emite en virtud de lo establecido por la Disposición Adicional Octava de la ley 7/2.002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, conforme a lo especificado por el artículo 29 de la Ley 13/2.005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo y por la Orden de 21 de febrero de 2.006 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el proyecto incide en los supuestos regulados por el artículo 23 del Decreto 220/2.006, de 19 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el presente informe debe tramitarse ante la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, ajustándose, a estos efectos, a la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 3 de abril de 2.007.

1.3 CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL POT.-

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía caracteriza a Palomares del Río como una pequeña ciudad, insertándose en el itinerario que une en sentido sur-norte los pueblos de Coria, Mairena, Gines y Valencia. El municipio se integra en la Unidad Territorial que constituye el Centro Regional de Sevilla, participando de una gran dependencia y vinculación al sistema polinuclear que constituye la Aglomeración Urbana de Sevilla. En este contexto, se pone de manifiesto que el municipio ha sido incorporado al ámbito del nuevo Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, cuya formulación fue acordada por el Decreto 195/2.006, de 7 de noviembre, de la Consejera de Obras Públicas y Transportes.

1.4 ENCUADRE TERRITORIAL Y DATOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO.-

Los datos básicos del municipio que permiten definir su encuadre territorial son los siguientes:

- El término municipal de Palomares del Río tiene una superficie de 13 km². El núcleo urbano

originario se sitúa en un espacio de transición entre la Cornisa del Aljarafe y la Vega del Guadalquivir, insertándose en el itinerario que une en sentido sur-norte los pueblos de Coria, Palomares, Mairena, Gines y Valencina. Este itinerario norte sur se cruza con otro suroeste –noreste que comunica el núcleo urbano con Almensilla (carretera A-8054) y San Juan de Aznalfarache (SE-3304) respectivamente. La construcción de la autovía Sevilla-Puebla (A-8058) genera un nuevo eje territorial que modifica el esquema inicial de accesibilidad y circulaciones en la comarca.

- A partir de la década de los setenta se produce un crecimiento urbanístico periférico extensivo con viviendas unifamiliares aisladas vinculadas a las vías de comunicación y a menudo inconexas con la trama urbana originaria. El Plan general del año 2.000 dota de una cierta estructura al modelo heredado, manteniendo como suelo no urbanizable todos los terrenos situados al este del núcleo urbano ocupados por la Cornisa del aljarafe y la zona de influencia de la vega del Guadalquivir.
- La accesibilidad al núcleo se centra en la red de carreteras locales y autonómicas que enlazan los distintos pueblos de la comarca que a su vez conectan con la autovía Sevilla-Puebla y el resto de la red viaria metropolitana. El trazado de la nueva ronda metropolitana SE-40, y el nudo previsto con la autovía Sevilla-Puebla, abre unas nuevas posibilidades que el Plan General aprovecha proponiendo la ocupación con usos productivos de terrenos de la vega del Guadalquivir situados a ambos lados de la autovía Sevilla-puebla-
- El municipio tiene una población de 5.115 habitantes según el padrón municipal de 2.006, habiendo tenido un crecimiento demográfico en la última década del 48,35 %.

1.5 ALCANCE DEL INFORME.-

El presente informe de incidencia territorial se emite con independencia de la necesaria verificación del Plan a la legislación urbanística a los efectos de su aprobación definitiva, y sin menoscabo del pronunciamiento que sobre el mismo realicen los diferentes organismos competentes de acuerdo con la legislación sectorial de aplicación

2.- VALORACIÓN DE LA INCIDENCIA TERRITORIAL.-

La valoración de la incidencia territorial se centra en las determinaciones que supongan una alteración de la estructura de asentamientos del municipio, analizando sus repercusiones en las infraestructuras y servicios territoriales y el nivel de exigencias establecido para garantizar la viabilidad de las actuaciones. A estos efectos, se toma como marco de referencia normativa el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, una vez adaptado a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006, mediante Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del día 29 de diciembre de 2006.

En primer lugar, se pone de manifiesto la necesidad de completar la documentación del Plan General, incorporando a su Memoria Justificativa los estudios complementarios que acrediten su adaptación a las Normas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que vinculan directamente a las administraciones públicas, así como a sus Directrices que determinan los objetivos y criterios territoriales a seguir.

2.1 SISTEMA DE CIUDADES Y ESTRUCTURA DE ASENTAMIENTOS.-

El Plan General debe responder a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que establece una serie de normas que vinculan directamente a las administraciones públicas, y, por lo tanto, a los planes urbanísticos municipales en relación con el modelo de ciudad y la estructura de asentamientos.

Analizando el Plan General de Palomares del Río al amparo de las determinaciones normativas del POTa relativas al sistema de ciudades anteriores se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones:

2.1.1 Modelo territorial y urbano.-

a) El modelo territorial resultante del Plan General de Bollullos de la Mitación se estructura sobre tres pilares básicos:

- Crecimiento del núcleo urbano hacia nordeste, apoyándose en la carretera de San Juan y ocupando los terrenos catalogados por el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Sevilla como "Paisaje Sobresaliente PS-3 "Cornisa Este del Aljarafe". Los nuevos suelos urbanizables alcanzan una superficie de 113 hectáreas y tienen una capacidad residencial del 2.554 viviendas, absorbiendo por si mismos más del 60% de la capacidad residencial total del nuevo Plan. La conexión con el núcleo tradicional se lleva a cabo a través de la propia carretera de san Juan de Aznalfarache y de la carretera SE-3301 que enlaza con la autovía Sevilla-Puebla
- Crecimiento del núcleo urbano hacia el suroeste regularizando y sellando las urbanizaciones existentes en un arco que iría desde la carretera de Coria (A-8051) hasta la de Almensilla (A-8054).
- Concentración de los suelos productivos en las márgenes de la autovía Sevilla-Puebla, propiciando la creación de un núcleo independiente, apoyándose en dicha infraestructura supramunicipal y en la existencia de un asentamiento industrial consolidado en desarrollo del planeamiento vigente en el límite con el término municipal de Gelves. Asimismo, se pretende aprovechar la accesibilidad futura que le otorgará la futura SE-40 y el nudo previsto con la referida autovía Sevilla-Puebla (A-8058).

b) Analizando la estructura de asentamientos resultante del Plan General aprobado inicialmente se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones:

- El Plan propone un cambio drástico del modelo de ocupación del territorio del núcleo tradicional, ocupando los terrenos pertenecientes al espacio protegido Paisaje Sobresaliente PS-3 "Cornisa Este del Aljarafe" situados al noreste del término municipal. Los nuevos suelos urbanizables alcanzan una superficie de 113 hectáreas y tienen una capacidad residencial del 2.554 viviendas, absorbiendo por si mismos más del 60% de la capacidad residencial total del nuevo Plan.
- Los suelos productivos propuestos conllevan la colonización de la vega del Guadalquivir y de la autovía Sevilla-Puebla, conformando un núcleo de actividades aislado, que en todo caso debería responder a una actuación de carácter metropolitano en el marco del planeamiento

subregional, dándose la circunstancia que el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, actualmente en exposición a información pública, ha delimitado en la zona un área de oportunidad para actividades empresariales que daría cobertura a la propuesta del Plan General.

2.1.2 Justificación de los crecimientos propuestos.-

El modelo territorial propuesto por la revisión del Plan General de Palomares del Río arroja la siguiente cuantificación de usos y superficies:

SUELO URBANO		SUPERFICIE (m2)	INCREMENTO VIVIENDAS
SUELO URBANO CONSOLIDADO		3.548.717	-
S. URBANO NO CONSOLIDADO	AREAS PLANEAMIENTO INCORPORADO	348.917	1
	AREAS DE REFORMA INTERIOR Y E.D.	127.905	249
TOTAL SUELO URBANO		4.025.539	249
SUELO URBANIZABLE			
S. URBANIZABLE SECTORIZADO RESIDENCIAL		1.732.897	4.186
S. URBANIZABLE SECTORIZADO ACTIVIDADES PRODUCTIVAS		642.582	-
TOTAL SUELO URBANIZABLE SECTORIZADO		2.375.479	4.186
SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO		1.198.967	
TOTAL SUELO URBANIZABLE		3.574.446	

El Plan General no justifica la dimensión del crecimiento propuesto en relación con la tendencia seguida en los últimos diez años para parámetros objetivos, tales como parque de viviendas, índices demográficos, usos productivos, ocupación de suelo por la urbanización,... ; y todo ello, tal como se exige en la Norma 45.4 del POT.

La capacidad residencial del Plan se determina sobre la base de un modelo de ciudad finalista, atribuyendo, genéricamente, el potencial de crecimiento del Plan a los movimientos migratorios del área metropolitana.

a) El Plan General propone un incremento de la capacidad residencial de **4.435 viviendas**, que, a razón de 2,70 habitantes/viviendas, generaría un incremento poblacional de **11.974 nuevos habitantes**. Este techo poblacional supone un crecimiento del **234,11 %** de la población actual, porcentaje que supera en más de 7 veces el crecimiento máximo del 30 % en ocho años fijado por la Norma 45.4 del POT.

POBLACIÓN ACTUAL (habitantes)	INCREMENTO POBLACIÓN	
	(habitantes)	(% incremento)
5.115	11.974	234,11

1 El PG no justifica el grado de desarrollo del sector urbanizable aprobado 29/03/04 que tiene una capacidad de 434 viviendas.

b) El Plan General clasifica como suelo urbanizable sectorizado un total de **2.375.479 m²**, superficie que representa un **59,01 %** de la ocupada actualmente por el suelo urbano, que supera con creces el crecimiento máximo del 40% establecido por la Norma 45.4 del POTa

SUELO URBANO EXISTENTE (m ²)	SUELO URBANIZABLE	
	(m ²)	(% incremento)
4.025.539	2.375.479	59,01

2.1.2.1 Ordenación general de usos.-

a) Uso residencial.-

El Plan General establece una oferta de suelo residencial claramente excesiva para su demanda endógena, apostando por un modelo finalista que atraiga buena parte de la demanda metropolitana aprovechando su proximidad a Sevilla capital y a otros municipios del la Aglomeración Urbana.

El Plan carece de un estudio que acredite la necesidad de viviendas en el municipio en función de su realidad económica y social, a los efectos justificar, tanto el crecimiento residencial propuesto, como la previsión de viviendas protegidas necesarias, más allá del mínimo legal establecido en el artículo 10.1.A.b) de la Ley 7/2.002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

b) Usos productivos.-

El Plan General concentra los suelos productivos en las márgenes de la autovía Sevilla-Puebla, propiciando la creación de un núcleo independiente para actividades productivas, apoyándose en dicha infraestructura supramunicipal y en la existencia de un asentamiento industrial consolidado en desarrollo del planeamiento vigente en el límite con el término municipal de Gelves. Asimismo, se pretende aprovechar la accesibilidad futura que le otorgará la futura SE-40 y el nudo previsto con la referida autovía Sevilla-Puebla (A-8058).

Analizando la propuesta de implantación de suelos productivos del Plan General se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones en relación con la incidencia territorial de la misma:

a) El Plan apuesta por la especialización residencial del municipio, suponiendo la superficie clasificada con uso residencial el 72,95 % de la superficie total del suelo urbanizable sectorizado. A la vista de estos datos, se entiende que el nuevo Plan no aboga suficientemente por la consecución de un modelo de ciudad funcional y económicamente diversificada, que debe evitar la excesiva especialización funcional desaconsejada por la Norma 45.2 del POTa.

b) El Plan propone suelos urbanizables no sectorizados al sur de la SE-40 y apoyados en el nudo previsto entre esta ronda y la autovía Sevilla-Puebla. La posible puesta en carga de estos suelos conllevaría la implantación de un modelo de ocupación territorial disperso colonizando el margen opuesto de la SE-40, infraestructura territorial que de alguna forma debe marcar el límite de las actuaciones de índole local. Por otra parte, el Plan debe respetar las zonas de cautela previstas por el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla para los viarios de gran capacidad, zona definida por dos bandas laterales, una a cada lado de la vía, con una anchura de 200 metros a partir del límite exterior de la zona de no edificación. Asimismo, en el entorno de los enlaces esta zona de cautela está delimitada por el espacio exterior a la línea de no edificación y un círculo de diámetro 500 metros

2.2 SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES.-

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía determina la obligatoriedad de dotar a los centros regionales de espacios libres metropolitanos. Asimismo el apartado 49 de del Título III *"Estrategias de Desarrollo Territorial"* de dicho Plan una serie de directrices que son determinaciones vinculantes en cuanto a los objetivos a lograr por el planeamiento urbanístico y territorial.

Analizando el sistema de espacios libres propuesto por el plan General de Ordenación Urbanística de Palomares del Río se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones:

a) El Plan General vigente establece un estándar de sistema general de áreas libres que asciende a 9,18 m²/habitante. El nuevo Plan propone dotar al municipio de un sistema de espacios libres que estructura en dos niveles:

- Parques de alcance metropolitano (Parque del Cauce y Ribera del Río Pudio y Parque de la Cornisa Norte) que alcanzan un estándar de 63,43 m²/habitante.
- Parques urbanos municipales que alcanzan un estándar de 20,01 m²/habitante.

b) Los parques del Cauce y Ribera del Río Pudio están sujetos a una inundabilidad potencial que deberá estudiarse por el organismo competente a los efectos de acreditar su funcionalidad como sistema general de áreas libres clasificado o adscrito al suelo urbanizable.

2.3 DOTACIONES Y EQUIPAMIENTOS.-

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía determina la obligatoriedad de dotar a los centros regionales de una serie de equipamientos supramunicipales en el marco del Programa Andaluz de ciudades pendiente de formulación por el Consejo de Gobierno.

Analizando el sistema de equipamientos propuesto por el Plan General de Ordenación Urbanística de Palomares del Río, en el contexto de las determinaciones del POTA, se ponen de manifiesto las siguientes consideraciones:

a) El Plan General debe justificar el sistema general de equipamiento propuesto, acreditando que se mantiene el estándar alcanzado por el planeamiento vigente para el techo poblacional previsto.

b) El Plan General no establece ninguna previsión de suelo para dotaciones y equipamientos de ámbito supramunicipal que den respuesta al techo poblacional generado por los nuevos suelos clasificados. A la vista de la situación del municipio en el contexto de la Aglomeración Urbana de Sevilla, y, teniendo en cuenta la notable participación que el Plan otorga al municipio en la oferta residencial y terciaria metropolitana, debería determinarse una previsión de dotaciones propias del ámbito subregional en el que se integra.

2.4 INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.-

a) La accesibilidad desde la capital al núcleo urbano y los nuevos suelos de crecimiento residencial se lleva a cabo a través de la carretera de San Juan de Aznalfarache (SE-3304) y del enlace existente desde la autovía Sevilla-Puebla (SE-3301). El Plan debe justificar la viabilidad funcional de las carreteras afectadas en relación con el crecimiento propuesto y las posibilidades de acceso a los nuevos suelos urbanizables, poniéndose de manifiesto que la única mejora de la red viaria propuesta consiste en bifurcar el acceso desde la autovía Sevilla-Puebla que comunica directamente con el núcleo histórico de Palomares del Río.

Teniendo en cuenta la magnitud del crecimiento residencial propuesto, el Plan deberá aportar el

correspondiente estudio de movilidad que garantice la capacidad de la red de comunicaciones existente y proyectada para asumir los desplazamientos que generará el modelo resultante del Plan.

b) El Plan General recoge las propuestas de transporte público planificadas por el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla, ajustando a la estructura urbanística del núcleo urbano el corredor Coria del Río- Mairena.

Teniendo en cuenta el carácter supramunicipal de las infraestructuras propuestas y su incidencia en competencias de otras administraciones, las determinaciones del Plan deberán ser informadas por los organismos responsables de las infraestructuras de carreteras y transportes, que deberán acreditar la capacidad de las infraestructuras existentes y de las propuestas para absorber los crecimientos propuestos por el Plan.

2.5 INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS.-

La propuesta contenida en el Plan deberá ser informada favorablemente por los organismos sectoriales responsables, debiendo determinarse expresamente los agentes inversores responsables de las actuaciones de ampliación y mejora de las infraestructuras generales del municipio.

2.6 PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y PREVENCIÓN DE RIESGOS.-

a) El término municipal de Palomares del Río posee elementos de gran relevancia territorial protegidos por el planeamiento supramunicipal y por el propio planeamiento municipal vigente; tal es el caso del Paisaje Sobresaliente PS-3 "Cornisa Este del Aljarafe" catalogado por el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Sevilla.

Por otra parte, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, actualmente en período de exposición a información pública, ha incluido el referido paisaje sobresaliente de la cornisa Este del Aljarafe como "*Espacio de Interés Territorial*" con la categoría de *escarpes y formas singulares del paisaje*.

Las limitaciones derivadas de la protección que tienen estos terrenos no posibilitan la clasificación de los mismos como suelo urbanizable, tal como propone el nuevo Plan General.

b) El Plan deberá acreditar la no inundabilidad de los terrenos finalmente clasificados como suelo urbanizable en relación con los cauces públicos que jalonan su término municipal, teniendo especial relevancia el arroyo Caño Real y el propio río Guadalquivir. Las determinaciones y conclusiones de los estudios complementarios necesarios deberán ser informadas favorablemente por el organismo sectorial responsable.

3.- CONCLUSIONES.-

3.1 SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN TERRITORIAL DEL PLAN GENERAL.

A la vista del análisis efectuado se deduce que, en líneas generales, el modelo territorial planteado es contrario a los principios y objetivos de sostenibilidad establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Los principales aspectos que hacen necesaria la reconsideración del mismo son los siguientes:

a) El Plan propone crecimientos que conllevan un incremento de suelo urbanizable superior al

40% del suelo urbano existente y un aumento de población superiores al 30%, límites establecidos como máximos en ocho años por la norma 45.4 del POT.

- b) El Plan carece de un estudio de la necesidad de viviendas y de demanda de vivienda social, que justifiquen los crecimientos propuestos sobre la base de la realidad socioeconómica del municipio.
- c) El Plan propone un cambio drástico del modelo de ocupación del territorio del núcleo tradicional, clasificando como suelo urbanizable residencial los terrenos pertenecientes al espacio protegido Paisaje Sobresaliente PS-3 "Cornisa Este del Aljarafe".
Las limitaciones derivadas de la protección que tienen estos terrenos no posibilitan la clasificación de los mismos como suelo urbanizable, dándose, además, la circunstancia que el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, actualmente en período de exposición a información pública, también protege estos terrenos como "*Espacio de Interés Territorial*" con la categoría de "*escarpes y formas singulares del paisaje*".
- d) Los suelos productivos propuestos conllevan la colonización de la vega del Guadalquivir y de la autovía Sevilla-Puebla, conformando un núcleo de actividades aislado, que en todo caso debería responder a una actuación de carácter metropolitano en el marco del planeamiento subregional, dándose la circunstancia que el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, actualmente en exposición a información pública, ha delimitado en la zona un área de oportunidad para actividades empresariales que daría cobertura a la propuesta del Plan General.
- e) El Plan propone suelos urbanizables no sectorizados al sur de la SE-40 y apoyados en el nudo previsto entre esta ronda y la autovía Sevilla-Puebla. La posible puesta en carga de estos suelos conllevaría la implantación de un modelo de ocupación territorial disperso colonizando la margen opuesta de la SE-40, infraestructura territorial que en principio no debería rebasarse con usos urbanos.
- f) El Plan debe respetar las zonas de cautela previstas por el Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla para los viarios de gran capacidad.
- g) El Plan General no establece previsión de suelo para equipamientos de ámbito supramunicipal que den respuesta al techo poblacional generado por los nuevos suelos clasificados.
- h) Las actuaciones previstas para la mejora y ampliación de las infraestructuras y servicios públicos deberán ser informada favorablemente por los organismos sectoriales responsables, debiendo determinarse expresamente los agentes inversores responsables de las mismas.
- i) Falta de acreditación de la no inundabilidad de los suelos urbanizables.

3.2 VALORACIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL.

La Comisión Interdepartamental, en su sesión del 14 de enero de 2.008, adoptó el siguiente acuerdo:

"Valorar negativamente la propuesta de Plan General aprobado inicialmente, al no acreditarse la suficiencia de las infraestructuras, servicios y equipamientos previstos para garantizar la ordenación propuesta, sus condiciones de desarrollo y financiación, ni adecuarse a las previsiones de programación e inversión pública."

Por otra parte, la Consejería de Gobernación ha informado el proyecto recordando la necesidad de que los municipios presten los servicios mínimos, establecidos en el artículo 26 de la Ley 7/1.985 de Bases del Régimen Local, a los vecinos que ocuparán las nuevas viviendas previstas en el Plan General. En este contexto, se valora negativamente la incidencia territorial del proyecto, puesto que ante la magnitud del crecimiento demográfico previsto, se desconoce si se va a garantizar a la población residente y a los nuevos vecinos que ocupen las viviendas propuestas en el Plan la prestación de los servicios públicos básicos.

3.3 VALORACION FINAL DEL PLAN GENERAL.-

Teniendo en cuenta lo establecido en el presente informe, dada la incidencia territorial negativa del Plan General, se han de introducir las modificaciones oportunas al objeto de que guarde una mayor coherencia con las determinaciones de la planificación territorial que le afectan y las previsiones de las Administraciones Públicas.

Sevilla, 22 de enero de 2.008

EL DELEGADO PROVINCIAL

Fdo. Jesús Lucrecio Fernández Delgado

