

En este primer caso analizado podemos comprobar cómo han sido paralelos durante todo el siglo XX, y fundamentalmente a partir de la década de 1960 del pasado siglo, primero la disminución de la población y segundo el importante crecimiento del área urbana del municipio analizado.

El análisis detallado de las características tipológicas y técnicas de los crecimientos, y de la nueva ciudad generada en Adanuz durante el pasado siglo, excede a lo que nos hemos propuesto en este breve texto.

Mientras a veces se produce un grave deterioro y abandono de los cascos urbanos históricos, se genera nueva ciudad y aún quedan pendientes de resolver importantes necesidades de equipamientos e infraestructuras urbanas, como por ejemplo la falta de imprescindibles vías de circunvalación.

Sería interesante confirmar (y cuantificar) si esa evolución ha sido similar en otros municipios análogos en población y en una situación territorial equivalente. Entendemos que es importante analizar con rigor esta situación y determinar cuáles deben ser las líneas de trabajo y de planificación política y territorial para el futuro.

¿Ha sucedido algo similar en otras zonas más pobladas y con una economía más diversificada?, ¿cómo se puede cuantificar y visualizar fenómenos urbanos como el de las segundas residencias, el turismo o las nuevas tipologías residenciales en los crecimientos urbanos?, ¿cómo han influido diferentes normativas y planes (LOTA, LOJA, POTA...) en la evolución del fenómeno en todo nuestro territorio? Nos proponemos en el futuro continuar planteándonos esas preguntas y buscar algunas de sus respuestas.

En el origen de la Sevilla metropolitana.
Algunas notas sobre el Avance del Plan Comarcal de 1974

Victoriano Sainz Gutiérrez

Son cada vez más numerosas las voces que se alzan para llamar la atención sobre los abusos en materia urbanística cometidos en distintos puntos de la geografía andaluza y, en particular, en el entorno de la capital autonómica. La preocupante situación por la que atraviesa la región urbana de Sevilla, con graves problemas de articulación territorial y con un desafortado consumo de suelo por la urbanización, demanda una intervención urgente de carácter planificador que apueste de manera clara e inequívoca por la regulación de unos procesos urbano-territoriales, cuya complejidad requeriría además un riguroso estudio previo de los mismos. La reciente aprobación de un plan subregional para la aglomeración urbana de Sevilla, si bien ha supuesto un importante paso adelante en este sentido, no ha llegado a satisfacer las expectativas que un instrumento de ese género había venido despertando tanto en los expertos como en los colectivos sociales y ciudadanos más sensibles a los problemas territoriales de la aglomeración. Entre tanto, los problemas se van haciendo más y más acuciantes, hasta el punto de comprometer la sostenibilidad del territorio metropolitano.

También en este ámbito, por tanto, resulta posible constatar aquel «adelantamiento de los hechos a su planificación como una de las constantes de la producción urbana de Sevilla»¹, que ha sido invocado en numerosas ocasiones por los estudiosos del desarrollo urbanístico de la Sevilla contemporánea. Ahora bien, lejos de cualquier tipo de determinismo histórico, esta ‘constante’ no es fruto de la imposibilidad de prever mínimamente lo que se avecina, sino que responde a circunstancias bien precisas, que conviene discernir en cada caso, con el fin de ayudar a remover los obstáculos que la acción planificadora viene encontrando entre nosotros, antes de que sea demasiado tarde y tengamos que dar por perdido un territorio sobre el que, no obstante, todavía cabría plantear una articulación razonable de las piezas que lo componen.

Con la intención de poner en claro el proceso de formación de la región urbana de Sevilla, inmersa durante las últimas décadas en una dinámica urbanizadora sin precedentes, y de reivindicar la imperiosa necesidad de un plan más razonable para la misma, un equipo de profesores universitarios hemos iniciado una investigación sobre la génesis y el desarrollo espacial de la más relevante de las aglomeraciones urbanas andaluzas. Dentro de esta línea de trabajo, estimamos que los diferentes intentos de planificación territorial llevados a cabo hasta la fecha constituyen un interesante ámbito de reflexión sobre la citada temática, por cuanto en ellos se contienen análisis y propuestas para el área de estudio que pueden contribuir a explicar en que medida la situación actual no es fruto de un destino ineluctable, sino más bien de una cadena de omisiones.

Con anterioridad a la aprobación del reciente plan subregional, tres habían sido los intentos de planificación incoados sucesivamente por la Administración con el fin de abordar la ordenación del territorio metropolitano de la capital andaluza: el Plan General de Ordenación de la Comarca de Sevilla, empezado a mediados de la década de 1960 y cuyo Avance fue aprobado en 1974; las Directrices de Planeamiento Urbanístico para el Área Metropolitana de Sevilla, iniciadas en 1984 y de las que se presentó un Avance en 1989; y una primera versión del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, cuya formulación fue acordada en 1994 y del que sólo llegó a ver la luz un documento de objetivos y estrategias. Cada uno de esos intentos corresponde a un momento diverso tanto desde el punto de vista disciplinar como político-administrativo, lo cual podría explicar en parte la decisión de recomenzar en cada caso el proceso de redacción, con la consiguiente renuncia a lo realizado.

El primero de esos documentos, el Avance del Plan Comarcal de 1974, es seguramente el menos conocido de todos ellos, entre otros muchos motivos por resultar hoy de difícil localización y consulta. Contiene, sin

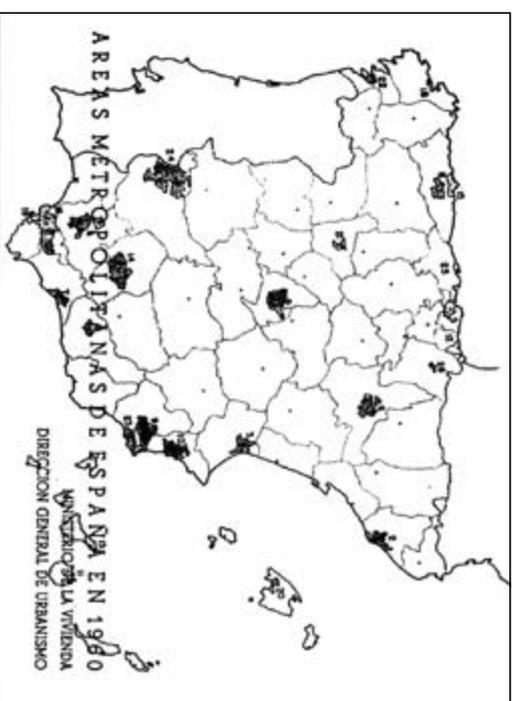
1. A. MARTÍN GARCÍA, *Sevilla (1872-1994), ciudad y territorio. De lo local a lo metropolitano*, Sevilla 1996, p. 33.

embargo, elementos de indudable interés, como un estudio ambiental y una propuesta de división en unidades de paisaje que resultan muy novedosos para aquel momento y que fueron elaborados por un equipo dirigido por el ecólogo Fernando González Bernáldez, que entonces acababa de incorporarse a la Universidad de Sevilla. El objeto de este artículo es precisamente realizar una primera aproximación al estudio de ese Avance, enmarcándolo en la situación de incipiente 'metropolización' del área de Sevilla en los años de su redacción. Como existen ya diversos trabajos que han investigado documentadamente la evolución urbana de Sevilla a lo largo del siglo XX², me limitaré aquí a recoger de manera sintética aquellos aspectos que considero indispensables para contextualizar la génesis del Plan Comarcal, pasando a continuación a esbozar un análisis de las propuestas más relevantes de ese primer intento de planeamiento metropolitano.

La génesis del Plan Comarcal de Sevilla

El concepto de 'área metropolitana' fue introducido oficialmente en nuestro país a través de un documento elaborado por la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda y hecho público a mediados de la década de 1960³. Allí, acudiendo a los criterios estadísticos introducidos en la literatura especializada por Kingsley Davis, se identificaban en nuestro país 26 áreas metropolitanas con características muy diferentes entre sí, entre las cuales, claro está, se encontraba Sevilla. Lo que todos esos ámbitos territoriales tenían en común es que cumplían con una serie de condiciones tales como: contener un municipio de más de 50.000 habitantes, contar en el conjunto del área con una población de al menos 100.000 habitantes, tener una densidad mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado y haber experimentado un crecimiento demográfico mínimo del 15% decenal acumulativo. Como es natural, la

ciudad central y los núcleos urbanos colindantes habían de estar además vinculados entre sí por relaciones de carácter socioeconómico, que resultaban medidas por una serie de indicadores referentes a la estructura de la población activa, a la densidad de población, al nivel de servicios y comunicaciones, etc. Si se observan las áreas metropolitanas resultantes, entre las que se hallaban Palma de Mallorca, Cartagena, Santander o Badajoz, no resulta difícil concluir que fueron los criterios estrictamente demográficos los que tuvieron un mayor peso a la hora de proceder a su determinación, lo que constituía una clara debilidad conceptual, que ya por entonces fue objeto de numerosas críticas.



■ Las áreas metropolitanas en España en 1960, según un documento de la Dirección General de Urbanismo (Ministerio de la Vivienda, 1965).

2. Además del estudio citado en la nota anterior, cfr. A. GONZÁLEZ DORADO, Sevilla: centralidad regional y organización interna de su espacio urbano (1900-1970), Madrid 1975; P. ALMOGUERA SALLENIT, El área de Sevilla como sistema metropolitano. Contribución al conocimiento de un espacio geográfico, Sevilla 1989; A. BARRIONUEVO FERRER, Sevilla: formas de crecimiento y construcción de la ciudad, Sevilla 2003.
3. DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, Áreas metropolitanas de España en 1960, Madrid 1965.

En todo caso, con anterioridad a la publicación de ese documento ya habían comenzado a redactarse los primeros planes metropolitanos de ciudades españolas: al menos los de Madrid y Barcelona, aunque partían de planteamientos metodológicos diversos, tenían ese carácter. Ciertamente, la cultura disciplinar española carecía por entonces de la capacidad y la experiencia necesarias para plantear con solvencia un planeamiento de esa naturaleza. En el caso madrileño, aunque el plan se aprobaría en 1964, la ausencia de una adecuada instrumentación política que permitiera el desarrollo del pretendido enfoque metropolitano del plan hizo que éste resultara completamente inoperante y que pronto quedara desbordado en sus previsiones, y es que, como ha señalado Fernando de Terán, «privado de esa proyección regional encargada de la dispersión de las actividades y la población, el plan estaba abocado necesariamente al fracaso»⁴. En el caso barcelonés, la redacción del plan se planteó con una ambición y una madurez teórica notablemente superior, pero el proceso quedaría interrumpido por dificultades de tipo administrativo y el denominado 'esquema director del área metropolitana' sólo se aprobaría «a efectos administrativos internos» en 1968. Queda en todo caso como un relevante jalón de nuestra historia del planeamiento, que dio lugar a un vivo e interesante debate entre dos visiones encontradas del modelo territorial a proponer: «la primera se basaba en la potenciación de las polaridades urbanas existentes y la segunda en la construcción de nuevas ciudades y centros direccionales que reequilibraran el territorio a partir de su posición en el conjunto del área»⁵. Descentralización y nuevas infraestructuras viarias aparecían en uno y otro caso como elementos clave del modelo metropolitano.

En ese contexto, una vez aprobado el nuevo Plan General de Sevilla a finales de 1962, el Ayuntamiento sevillano se propuso poner en marcha el proceso conducente a la redacción de un Plan Comarcal, que debía permitir la ordenación del crecimiento de la región urbana de Sevilla, de acuerdo con un modelo previamente acordado. Ese modelo habría de servir luego de referencia para los planeamientos urbanísticos de los mu-

nicipios incluidos en el ámbito de dicho Plan. En 1966, después de tanto al Ministerio de la Vivienda y obtener el compromiso verbal de un apoyo económico para los trabajos de preparación de ese instrumento de planeamiento, la correspondiente oficina técnica municipal elaboró un anteproyecto de delimitación de la futura 'comarca', para que pudiera ser estudiado con los ayuntamientos afectados. En su reunión plenaria correspondiente al mes de agosto de 1966, el Ayuntamiento de Sevilla asumió esa delimitación y acordó iniciar los trámites conducentes a la redacción de un Plan Comarcal. Seis meses más tarde, en un pleno municipal celebrado en febrero de 1967, el Ayuntamiento de Sevilla estableció dos ámbitos diferentes: uno para el Esquema Director del Plan Comarcal, que comprendía los 45 municipios del plano de 1966, con una población de 889.888 habitantes, y otro para el Plan Comarcal propiamente dicho, que comprendía 24 municipios con una población de 729.828 habitantes⁶.



■ Plano de zonificación del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla (Ayuntamiento de Sevilla, 1962).

4. F. TERÁN, *Madrid: ciudad-región*, vol. 2: *Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid 1999, p. 66.

5. M. TORRES CAPELL, *La formación de l'urbanística metropolitana de Barcelona*, L'urbanisme de la diversitat, Barcelona 1999, p. 267.

6. Esa delimitación no coincidía con la realizada en el documento citado en la nota 3, que comprendía tan sólo 15 municipios.

El examen de los documentos que constan en el expediente administrativo del Plan Comarcal, conservado en la archivo de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla⁷, permite hacerse cargo de los planteamientos de fondo esgrimidos por los técnicos municipales para justificar la pertinencia de redactar dicho Plan, el cual, como hemos visto, ya había sido postulado por el propio Plan General de 1962. Así se reconocía también en el primero de esos documentos: tras señalar la creciente complejidad de los problemas urbano-territoriales, que «han creado una más intensa dependencia socioeconómica entre todos los núcleos de población –antes aislados entre sí–, y entre ellos y la gran ciudad o metrópolis, definiendo por simple inercia de los acontecimientos una unidad sustancial de características arrolladoramente uniformantes», el informe señalaba que «tal inquietud latente [...] encontró justísimo eco en el ánimo de los redactores del vigente Plan General, en el que no sólo se previó la realización de un planeamiento comarcal, sino que hizo extender su propia información urbanística a una seleccionada y armónica serie de municipios, cuya vinculación más íntima con la ciudad matriz constituían, de hecho, un avance de comarca municipal; reconocimiento expreso, por otra parte, de que la planificación territorial de nuestro término no podía concebirse ni ejecutarse aisladamente. En definitiva, se llegó a la conclusión [...] de que, si bien la comarca sevillana se componía de muchas partes, puede y debe considerarse, no obstante, como un todo indiviso, donde no caben fragmentaciones localistas ni análisis diferenciados de problemas y soluciones. Hemos de llegar a un plan total o maestro, columna vertebral de la comarca, sobre cuya base se puedan y deban desarrollar, también y posteriormente, las innegables peculiaridades que diferencian a cada municipio integrado»⁸.

7. La documentación relativa al Plan Comarcal actualmente se halla dispersa en el archivo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla, no siendo fácil de consultar. Agradezco al personal de ese archivo la paciente búsqueda que permitió localizar al menos los elementos sustanciales del Plan, sobre los cuales se basa el trabajo aquí presentado.

8. AGMUS, Expte. administrativo del Plan Comarcal de Sevilla, informe del Concejal Delegado de los Servicios de Urbanismo, de 27 de agosto de 1966, pp. 2-3. El escrito está dirigido al pleno municipal, para que inste la puesta en marcha de los trabajos conducentes a la redacción de un Plan Comarcal de Sevilla; el acuerdo correspondiente fue tomado en el pleno celebrado el día 31 de ese mismo mes y año.

9. AGMUS, Expte. administrativo del Plan Comarcal de Sevilla, documento titulado «El Plan Comarcal de Sevilla», de marzo de 1967, redactado por los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, pp. 2-3.

10. *Ibid.*, p. 4.

Otros documentos de ese mismo expediente, redactados en 1967 con posterioridad al pleno de febrero en el que se había aprobado la propuesta de delimitación de los ámbitos del Plan Comarcal y su Esquema Director, parecen tener como objetivo exponer de manera sucinta el fundamento disciplinar, los objetivos de planeamiento y la tramitación jurídica del Plan Comarcal, con vistas a convencer a los ayuntamientos implicados de su necesidad. Quizá por eso, tras hacer referencia a la existencia de una realidad urbano-territorial de carácter supramunicipal que demanda un tratamiento unificado de sus problemas, se insiste para «salir al paso de posibles recelos y suspicacias [...] en que se trata de una fórmula asociativa de carácter municipal prevista por la ley y cuya finalidad es el ejercicio mancomunado de una competencia urbanística consistente en la redacción de un plan a escala comarcal, sin que ello suponga, por consiguiente, merma alguna en la integridad de las atribuciones de cada uno de los municipios integrados que, como es lógico, conservarán su actual rango jurídico, el ejercicio de aquellas competencias que les son propias por mandato legal y la gestión de su patrimonio»⁹. El Ayuntamiento de Sevilla debió considerar que los municipios comarcánicos podían sentirse avasallados o intervenidos por sus decisiones; de ahí que se señale también que, «en todo caso, es siempre la Comisión Provincial de Urbanismo la única competente para determinar la extensión territorial de los planes, el ayuntamiento que hubiere de redactarlos y la proporción en que los municipios afectados deben contribuir a los respectivos gastos»¹⁰.

Resulta significativo que en todos esos documentos no comparezca el concepto de con una única excepción: un texto de junio de 1967 en el que se determinaban las posibles fases de la redacción del Plan Comarcal. Ahí, dentro de la llamada fase preparatoria, se establecía que el primer punto de dicha fase debía ser la «aprobación de las áreas metropolitanas y comarcales», aunque a renglón seguido se lee: «A este respecto hay que tener en cuenta [...] que es discutible que la previa delimitación del área metropolitana constituya base inexcusable para la posterior delimitación de la comarca»¹¹. Ahora bien, en la realidad parece que ambos conceptos, 'área metropolitana' y 'comarca', se emplearon indistintamente, sin pretender una distinción técnica excesivamente precisa, que quizás entonces tampoco era posible, habida cuenta del alto grado de imprecisión conceptual de nuestra cultura urbanística en esos años¹². A fin de cuentas de lo que se estaba hablando era de la incipiente aparición en el entorno sevillano de una 'región urbana' funcionalmente unitaria, que requería una ordenación integrada, tanto para evitar que continuara aumentando la evidente macrocefalia de Sevilla como para potenciar el desarrollo de unas centralidades periféricas que permitieran la descongestión de la ciudad central y el reequilibrio del área, para lo cual parecía evidente que se necesitaba la definición previa de un modelo estructural, al que luego la región debería intentar aproximarse.

El informe presentado en julio de 1967 por el alcalde de Sevilla a los restantes alcaldes de los municipios implicados en una reunión de la Comisión Provincial de Urbanismo es quizá el documento que mejor resume los planteamientos de fondo manejados por los técnicos del Ayuntamiento de Sevilla en la puesta en marcha del proceso de redacción del Plan Comarcal, cuyo inspirador y director fue Pablo Arias García, que había sido también el responsable técnico de la redacción del Plan General de 1962. En ese informe se sintetizaba todo el camino recorrido hasta ese momento y se exponían a

grandes rasgos los contenidos que habría de tener el Plan Comarcal. He aquí la definición que se hacía del Plan: «Constituye el instrumento de integración funcional de los centros urbanos delimitados y de su respectiva ordenación urbanística, actuando como un auténtico plan maestro que, por una parte, representará la síntesis orquestada de colaboraciones comunes y, por otra, indicará las determinaciones generales que habrán de servir de base para que cada municipio lo desarrolle sobre su propio territorio en los diferentes Planes Generales y Parciales»¹³. Tanto de esta definición como del resto del informe parece deducirse que eran las cuestiones urbanísticas las que iban a centrar el interés del Plan Comarcal y mucho menos las de ordenación propiamente territorial, que aquí se reducían casi a las actuaciones relativas a las grandes infraestructuras del transporte y a la protección del paisaje. Tendremos ocasión de discutirlo cuando analicemos el Avance del Plan, que sería el único documento que llegara a redactarse y aprobarse.



■ Sistema español de ciudades (III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975).

11. AGMUS, Expdte. administrativo del Plan Comarcal de Sevilla, documento titulado «Plan Comarcal», de junio de 1967, redactado por los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, p. 1.

12. El concepto de 'área metropolitana' estaba ausente de nuestra legislación urbanística. Introducido por el documento de 1965 ya citado, fue utilizado luego en las propuestas del III Plan de Desarrollo de 1972 para la creación de un sistema urbano jerarquizado en nuestro país.

13. AGMUS, Expdte. administrativo del Plan Comarcal de Sevilla, informe titulado «El Plan General de la Comarca de Sevilla», de marzo de 1967, p. 5.

Una vez que los ayuntamientos implicados estuvieron de acuerdo con la redacción de un Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Sevilla y su zona de influencia, la Comisión Provincial de Urbanismo decidió por unanimidad, en una nueva reunión celebrada el 6 de octubre de 1967, encargar al Ayuntamiento de Sevilla la redacción tanto del Esquema Director como del Plan propiamente dicho, estableciendo como ámbitos de los respectivos documentos los que en su día habían sido propuestos por los Servicios Técnicos de Urbanismo del Ayuntamiento sevillano. Con el fin de articular en la práctica el encargo recibido, el Ayuntamiento de Sevilla acordó crear una Comisión de Planeamiento y Coordinación de la Comarca de Sevilla, cuya función sería preparar, elaborar y redactar el Plan Comarcal, así como proponer las medidas de política urbanística previas o simultáneas a su formulación. Presidida por el gobernador civil de la provincia, en dicha Comisión estaban representados todos los municipios de la comarca y los organismos sectoriales interesados. Aunque el acuerdo de creación es de marzo de 1968, en la práctica la Comisión no llegó a constituirse hasta el 9 de febrero de 1971. Durante ese tiempo se llevó a cabo la preparación de una cartografía actualizada del ámbito, que resultaba básica para poder comenzar los trabajos de ordenación. Los planos, encargados en junio de 1969, estuvieron disponibles al año siguiente; eran dos restituciones fotogramétricas a escala 1/5.000 y 1/10.000.

El Avance del Plan Comarcal y sus propuestas más significativas¹⁴

A comienzos de 1971 se iniciaron los trabajos conducentes a la redacción de un Avance del Plan Comarcal con el encargo de la información correspondiente, que corrió a cargo del mismo experto en estadística que ya había

realizado la del Plan General de Sevilla, Luis Benlloch Gregori¹⁵. Además se contrataron una serie de estudios sectoriales elaborados por equipos de geógrafos, economistas y biólogos, vinculados a la Universidad de Sevilla; el aspecto más novedoso de esos estudios lo encontramos sin duda en los trabajos relativos al medio físico, coordinados por Fernando González Bernáldez, entonces recién incorporado a la Universidad Hispalense como catedrático de Ecología. En el verano de 1972 estaba ultimada la propuesta de ordenación del Esquema Director y en otoño comenzó la ronda de consultas con cada uno de los ayuntamientos afectados. La Comisión de Planeamiento y Coordinación dio el visto bueno al Avance en su reunión del 7 de noviembre de 1973 y lo elevó a la Comisión Provincial de Urbanismo, proponiendo asimismo la creación de un organismo de alcance metropolitano para la gestión del Plan Comarcal. El 28 de noviembre de 1973 la Comisión Provincial de Urbanismo informó favorablemente el Avance y lo envió a la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda; fue aprobado por Orden ministerial de 7 de agosto de 1974, aunque en la misma se hacían algunas observaciones y se solicitaban determinadas rectificaciones. Una vez realizadas, el Ministerio hizo pública el 13 de julio de 1975 una resolución aprobando definitivamente el Avance modificado. El Avance de 1974, en la medida en que nos es posible conocerlo, es el documento que se analiza seguidamente, con el fin de mostrar sus propuestas más significativas.

Delimitación del ámbito

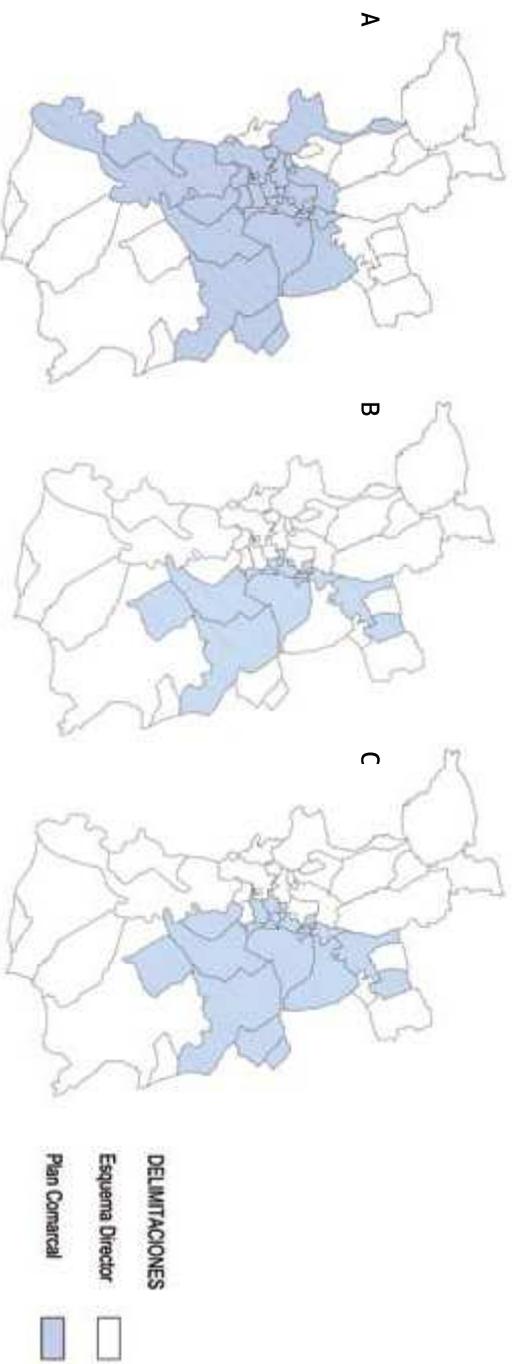
Para la delimitación del alcance territorial del Plan Comarcal se manejaron, como ya he señalado, dos criterios diferentes: el primero, más restrictivo, tendía a delimitar el ‘área metropolitana’ de Sevilla propiamente dicha y el segundo, más amplio, integraba también otros térmi-

14. Agradezco la colaboración de los alumnos Pedro Muñoz, Rubén Cárdenas e Ignacio Paz, que han elaborado los esquemas gráficos del Plan Comarcal que ilustran el presente artículo.

15. La información estadística se planteó de tal modo que los datos se organizaran sobre las mismas unidades de agregación e idénticas características que las contenidas en la información del Plan General de 1962, con lo que se podía disponer de series de datos comparables.

nos municipales con base económica rural —y, por tanto, fuera del alcance metropolitano—, que de algún modo «estaban bajo la tutela del centro metropolitano y cubrían ya determinadas funciones en la región urbana de Sevilla»¹⁶. La zona definida con el primer criterio (28 municipios) habría de constituir el ámbito del Plan Comarcal; la definida con el segundo (46 municipios) sería la que sirviera para la realización del Avance previo. Para determinar qué municipios entraban a formar parte del ‘área metro-

politana’ se atendía a los siguientes parámetros: a) densidad de población; b) tasas de crecimiento poblacional; c) estructura de la población activa. Se advertía sin embargo que «no obstante haberse hecho la delimitación estrictamente según estos indicadores, determinados pueblos del Aljarafe y algunos otros como Puebla del Río hubieran quedado fuera de la delimitación, ya que habría influido el tamaño muy grande o pequeño del término municipal, situaciones de población no permanente»¹⁷.



■ A. Delimitación del ámbito del área metropolitana en el Plan Comarcal de Sevilla (Ayuntamiento de Sevilla, 1967; elaboración propia). B. Delimitación del ámbito del área metropolitana de Sevilla según el documento Los áreas metropolitanas en España en 1960 (Ministerio de la Vivienda, 1965; elaboración propia). C. Delimitación del ámbito del área metropolitana de Sevilla según el III Plan de Desarrollo 1972-1975 (Ministerio de la Gobernación, 1972; elaboración propia).

16. MINISTERIO DE LA VIVIENDA, *Avance del Plan Comarcal de Sevilla*, Sevilla 1974, p. 3.

17. *Ibid.*, p. 4.

Teniendo en cuenta el modo en que la población se hallaba distribuida en el territorio y la dinámica propia de cada zona, se distinguían las siguientes:

- Una zona central, constituida por Sevilla, Dos Hermanas y Alcalá, que era la más dinámica y en la que se esperaba el mayor crecimiento poblacional en las décadas sucesivas, pasando de 640.000 habitantes en 1970 a 1.000.000 en 1995.
- La zona del Aljarafe, que era la que más rápidamente había crecido en la última década, sobre todo en la cornisa oriental (especialmente Canas y San Juan), absorbiendo la residencia de una población que trabajaba en Sevilla. En esta zona se preveía un incremento de hasta 100.000 habitantes, con lo que casi duplicaría su población en el mismo período de tiempo. Era considerada como «la zona más problemática y dinámica de la estructura metropolitana»¹⁸.
- La zona de marismas al sur de Sevilla, con una población relativamente estabilizada y cuya actividad seguía centrada en el sector primario, para la que se preveía un crecimiento de unos 30.000 habitantes, correspondiente al núcleo urbano de Los Palacios.
- La zona de la vega del Guadalquivir al norte de Sevilla, con tasas de crecimiento bajas, salvo los municipios de La Algaba y La Rinconada, con un incipiente proceso de industrialización; se preveía un incremento de 40.000 habitantes en el mismo período de tiempo.
- El resto de la zona norte, poco poblada y con una evolución regresiva en cuanto a la dinámica poblacional; para el conjunto de la zona la previsión era que perdiera 1.000 habitantes entre 1970 y 1995.

Análisis de las estructuras existentes

En el Avance se constataba la existencia de una fuerte concentración de la actividad comercial y los servicios en el centro metropolitano, con una completa ausencia de subcentros de cierta importancia en el

resto del área. A estos efectos todas las zonas gravitan sobre el centro metropolitano.

Por lo que se refería a la estructura residencial, como era de prever, se señalaba que la población con alto nivel de renta estaba concentrada en el centro y la de bajo nivel de renta en la periferia metropolitana.



■ Esquema del desarrollo industrial en España. (Informe de la OCDE, 1973).

La mayor concentración industrial correspondía a Sevilla capital y a los ejes Sevilla-Dos Hermanas y Sevilla-Alcalá de Guadaíra. Aunque de menor importancia, se localizaban determinadas instalaciones industriales en el ámbito de La Rinconada-San José. El comienzo de las obras del canal Sevilla-Bonanza hacía que los terrenos inmediatos aparecieran como un lugar particularmente apto para futuras localizaciones industriales.

¹⁸ *Ibid.*, p.7.

Respecto a las explotaciones agrarias, se vía necesario proteger por su alto rendimiento determinadas zonas de alto valor agrícola como los arrozales de las marismas del Guadalquivir, los regadíos de la Vega Norte y las zonas de olivar de Utrera. La zona de la Sierra Norte, de baja rentabilidad agrícola, parecía un lugar apto para situar determinadas estructuras de esparcimiento del área metropolitana.

Los arenales de la Puebla aparecían como un ecosistema de alto valor y gran fragilidad, necesitados de protección por parte del planeamiento.

La conclusión del análisis de las estructuras existentes realizada por el Avance se apoyaba en la existencia de dos tipos de ámbitos netamente diferenciados: los que estaban sometidos a la dinámica metropolitana generada por la actividad urbana de Sevilla y los territorios rurales que, aunque dependientes en muchos aspectos de la tutela metropolitana, habían de resolver sus problemas dentro de un tratamiento no asimilable al utilizado para las estructuras urbanas.

Con objeto de generar tendencias capaces de neutralizar el creciente proceso de concentración urbana en la ciudad de Sevilla, se lee en la memoria del Avance que «de cara al futuro, se considera imprescindible que la organización de la estructura metropolitana defina y potencie la creación de centros para las distintas unidades urbanas que se integren como ciudades confederadas en el conjunto del Avance, subcentralizando al máximo todas las funciones que a su nivel les correspondan, de forma que el centro metropolitano únicamente dé respuesta a aquellas funciones especializadas inherentes a su propia naturaleza. [...] En este sentido ha de jugar un importante papel la mancomunación de municipios dentro de unidades comarcales o urbanas al servicio de los objetivos definidos en el planeamiento, así como en el ámbito político-administrativo de organismos metropolitanos que integren operativamente las acciones y posibilidades de las corporaciones locales»¹⁹.

19. *Ibid.*, p. 15.

20. *Ibid.*, p. 26.

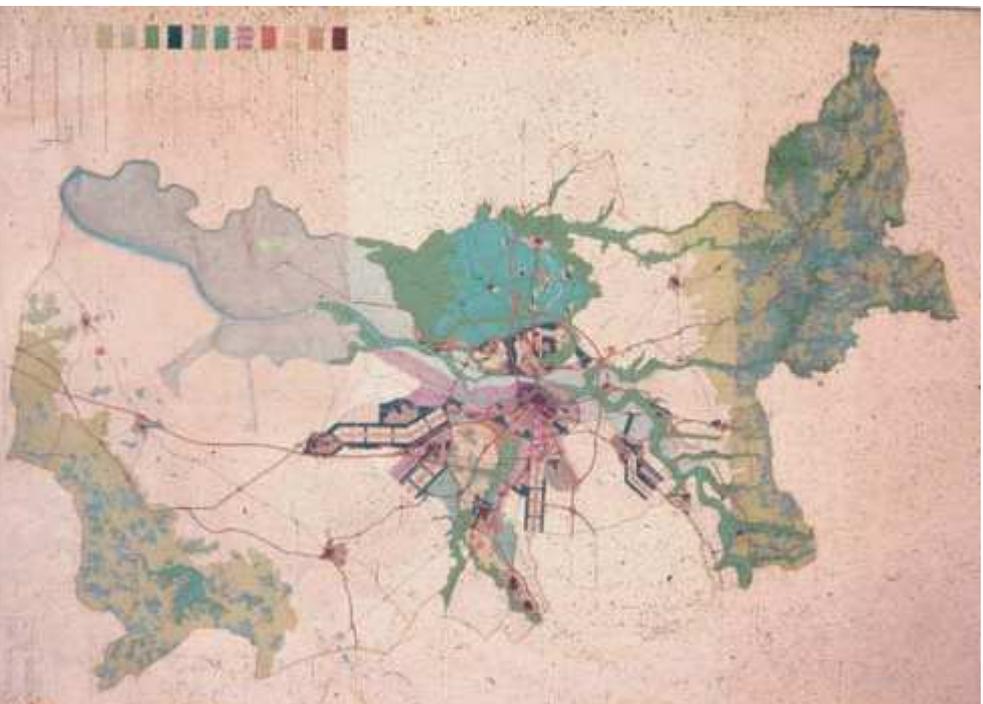
21. *Ibid.*, p. 26.

Estructura de la ordenación propuesta

Partiendo de la consideración de que «la actual capital metropolitana ha alcanzado ya un tamaño crítico que no aconseja que siga creciendo de forma continua, extendiendo su periferia»²⁰, se analizaban posibles alternativas para el modelo de ordenación de la Sevilla metropolitana que debería asumir el Avance. Básicamente, se barajaban tres esquemas teóricos diferentes:

- Un esquema lineal, que se entendía con un claro apoyo en la estructura física del territorio en que se asienta la ciudad (el valle del Guadalquivir) y en sus tendencias históricas de crecimiento.
- Un esquema polinuclear, organizado en torno a una serie de unidades urbanas (apoyadas en los núcleos ya existentes) con una clara delimitación física y una función especializada dentro del área, en el que los parámetros básicos a considerar serían: el tamaño crítico de esas unidades; su distancia al centro metropolitano y su modo de organizarse en el territorio.
- La creación de una nueva ciudad al sur de Dos Hermanas, con capacidad para albergar hasta 500.000 habitantes.

Finalmente, el Avance optaba por «una solución polinuclear que de alguna manera sirva de base a la organización del área y se conciba no como una solución a largo plazo, sino más bien adecuada a una primera etapa del planeamiento, organizando en ambas márgenes del Guadalquivir un sistema de unidades urbanas confederadas con el centro metropolitano, apoyando la individualidad física de esas unidades en la propia geografía del valle o en dispositivos infraestructurales que se proyecten, y en su caso en áreas desactivadas o zonas verdes, cuando esto sea posible»²¹.



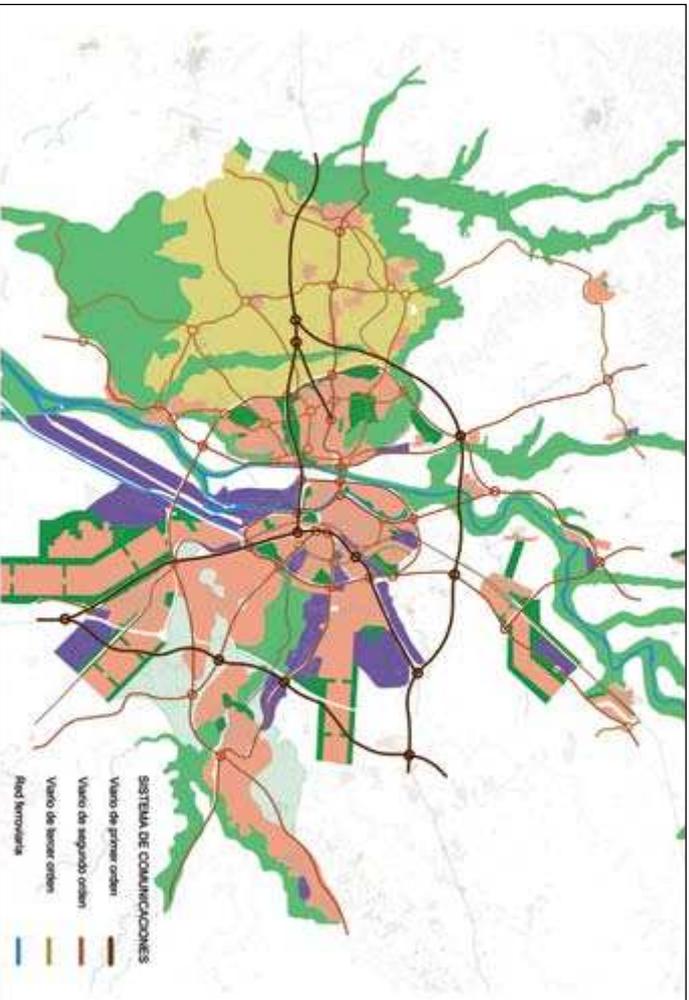
■ Plano de zonificación del Plan Comarcal de Sevilla (Ministerio de la Vivienda, 1974).

La estructura que se preveía para articular esa solución estaba basada en la definición de cuatro sistemas fundamentales: a) las unidades territoriales; b) la red de comunicaciones; c) la red de espacios libres; d) la red de infraestructuras. A continuación paso a exponer las características más relevantes de cada uno de esos sistemas.

a) Las unidades territoriales y los ejes preferentes de desarrollo

Para poder determinar la estructura del modelo del Avance se consideraba básico «definir un sistema lógico de unidades territoriales, tendente a la constitución, a nivel político-administrativo, de mancomunidades de municipios con una base demográfica y económica suficiente para resolver problemas y limitaciones que no pueden abordarse aisladamente por cada término municipal». Teniendo en cuenta la existencia de núcleos sometidos a una fuerte dinámica urbana y otros propiamente rurales, se distinguía entre unidades urbanas y unidades comarcales. En ambos casos se trataba de «unidades operativas, claramente delimitadas por condiciones geográficas o por su función dentro del conjunto, de forma que puedan servir de base tanto para la labor de planeamiento subsidiario como para la creación de futuras mancomunidades municipales, en beneficio de los propios municipios integrados en cada unidad, obteniendo dotaciones de equipos a nivel urbano o comarcal que de otra manera no sería posible»²².

22. *Ibid.*, p. 29.



■ Esquema de ordenación del Plan Comarcal de Sevilla (Ministerio de la Vivienda, 1974; elaboración propia).

Las unidades urbanas constituían la base para la organización de la estructura metropolitana y recogían los crecimientos periféricos existentes, como determinados núcleos conurbados de la cornisa oriental del Aljarafe; incluían también las unidades de distrito del vigente Plan General de Sevilla, como Amate o el polígono de San Pablo. He aquí cómo eran definidas en la memoria del Avance: «El concepto de unidad urbana se centra en la necesidad de estructurar verdaderas ciudades de entidad demográfica suficiente, capaces de disponer de equipos

suficientes dado su nivel poblacional, que garanticen una total autonomía en cuanto a la cobertura de sus propias necesidades y dependan exclusivamente del centro metropolitano para funciones altamente especializadas, que en cualquier caso tendrán que darle reservadas»²³. Su tamaño crítico se fijaba en torno a los 100.000 habitantes. Para cada unidad urbana se definían dos elementos fundamentales: el centro cívico-comercial y la localización de los equipamientos, denominados 'estructuras para equipos urbanos de espacio abierto'.

Entre las unidades urbanas previstas por el Avance estaban en primer lugar las provenientes del Plan General de Sevilla, denominadas unidades urbanas del Norte, de San Pablo, de Amate, del Sur y de Triana; a continuación, las provenientes de actuaciones no recogidas en dicho Plan General, que eran la unidad urbana de la Cartuja y la del Polígono del Aeropuerto; y finalmente las creadas por el propio Avance, a saber: la unidad urbana de San Juan de Aznalfarache, que incluía los términos municipales de San Juan, Mairena, Palomares y Gelves, y la unidad urbana de Camas, que comprendía Camas, Gines, las dos Castillejas, Valencina, Tomares y Bormujos.

Las unidades comarcales «se constituyen como unidades operativas en orden a su futura organización interna y mancomunación de servicios, dentro del concepto de integrar en su delimitación a un conjunto de términos municipales, cuya población se encuentra asentada en núcleos aislados o en diseminados rurales, con muy ba-

23. *Ibid.*, p. 30.

jos niveles en cuanto a dotación de equipos se refiere y que mediante esta integración puedan plantearse la superación de sus actuales deficiencias»²⁴. Se trataba, pues, de conseguir unos niveles aceptables de respuesta urbana al hábitat rural.

Para ello se determinaban áreas territoriales extensas, con niveles poblacionales en torno a los 40.000 habitantes. Todas ellas tenían en el momento de la redacción del Avance una base económica agrícola, que las situaba fuera del alcance físico de la estructura propiamente metropolitana. No obstante, las unidades comarcales de Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra tenían ya entonces un carácter netamente diferente del resto, pero fueron incluídas entre las unidades comarcales atendiendo al tratamiento que recibían en el III Plan de Desarrollo, donde curiosamente «se concluyen como núcleos centralizadores a efectos de comarcalización rural, más que como entidades urbanas de la actual estructura metropolitana»²⁵. En cada unidad comarcal se definían, como elementos fundamentales, el centro urbano, la localización de los equipamientos y una zona industrial comarcal.

Las unidades comarcales establecidas por el Avance eran ocho: la de Dos Hermanas, que incluía los términos municipales de Dos Hermanas y Los Palacios; la de Alcalá de Guadaíra, que comprendía Alcalá, Mairena y El Viso del Alcor; la de la Vega, integrada por La Rinconada, Alcalá del Río, Burguillos, Brenes, Villaverde y Cantillana; la del Norte, de la que formaban parte El Ronquillo, El Garrobo, El Castillo de las Guardas, Gerena, Guillena, Santiponce y La Algabe; la del Aljarafe, que incluía los términos municipales de Sanlúcar la Mayor, Albalá, Olivares, Villanueva del Ariscal, Espartinas, Umbrete, Benacazón, Bollullos y Salteras; la de Las Marismas, que comprendía Coria del Río, Almensilla y Puebla del Río; la de Lebríja, con los términos municipales de Lebríja y Las Cabezas; y la de Utrera, que incluía Utrera y Los Molares.

24. *Ibid.*, p. 32.

25. *Ibid.*, p. 33.

26. *Ibid.*, p. 64.

27. *Ibid.*, p. 63.

Como respuesta a la tendencia de los núcleos urbanos al crecimiento radiocéntrico, el Avance establecía, a través de los que denominó 'ejes preferentes', unas tendencias direccionales de crecimiento que consideraba posibles y convenientes para el futuro. «Si se consigue que el planeamiento deje claramente implantado el arranque de los ejes de desarrollo futuro —se lee a este propósito en la memoria del Avance— y quedan estos implantados en la realidad, esto significaría de hecho tener superados procesos de futuro radiocentrismo o, por lo menos, disponer además de una enorme posibilidad de soluciones alternativas en el crecimiento de la estructura metropolitana»²⁶.

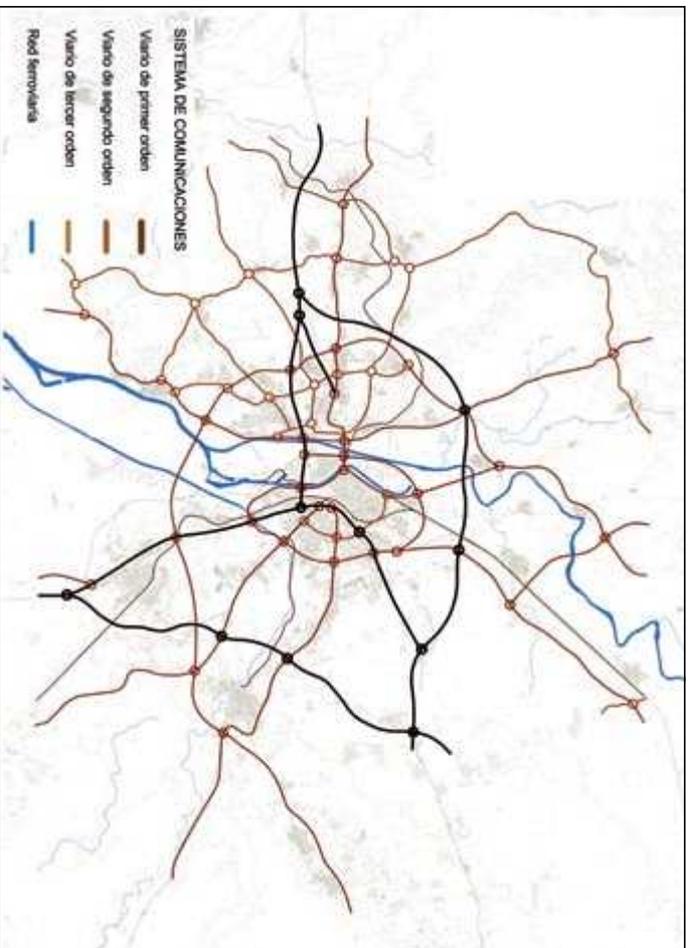
Estos ejes preferentes «en esencia se definen como una importante vía urbana que sirve de apoyo a estructuras residenciales, de forma que sobre el eje de tráfico urbano se concentren los altos niveles de respuesta y actividad urbana, disminuyendo progresivamente en sentido transversal, tanto la densidad como los niveles de actividad, hasta las zonas marginales, donde se sitúan las áreas de equipo abierto, zonas deportivas, parques urbanos etc.»²⁷. Se determinaron en el Avance cuatro ejes preferentes de futuro desarrollo urbano, a saber: el eje Sevilla-Dos Hermanas, el eje Dos Hermanas-Utrera, el eje que partía del Polígono del Aeropuerto y el eje La Rinconada-Brenes.

b) Las redes de comunicaciones: red viaria y red ferroviaria.

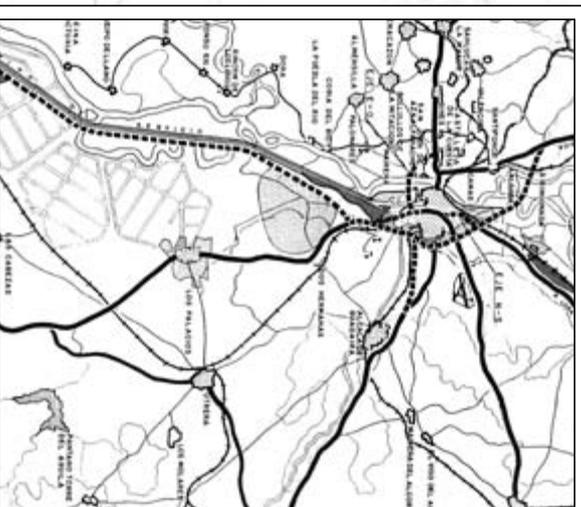
La articulación funcional de las unidades territoriales definidas en el Avance se confiaba a un sistema de comunicaciones cuya capacidad de carga se previó teniendo en cuenta el volumen de tráfico de personas y de vehículos generado en el entorno del área metropolitana. A partir del cálculo de las intensidades de tráfico previsible se procedió al diseño de una red viaria básica del área. Como se estimaba «que no podrá resolverse [...] la accesibilidad de las tramas urbanas de Sevilla capital y de otros centros urbanos considerando el transporte privado

como única alternativa»²⁸, se propuso además la creación de unos ejes ferroviarios suburbanos en superficie, coordinados con la red subterránea de metro entonces en estudio.

La red viaria contemplada en el Avance recogía tres niveles jerárquicos netamente diferenciados: las autopistas nacionales previstas desde el Ministerio de Obras Públicas, la red básica metropolitana y las redes urbanas y comarcales.



■ Esquema de la red viaria del Plan Comarcal de Sevilla (Ministerio de la Vivienda, 1974; elaboración propia).



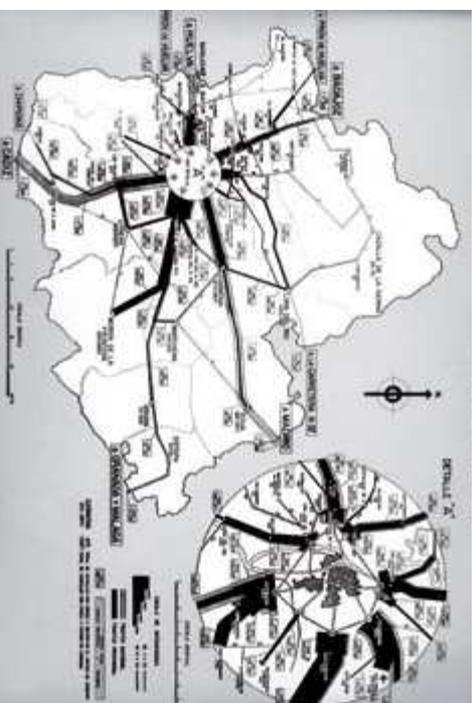
■ Propuesta de viario comarcal del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla (Ayuntamiento de Sevilla, 1962).

En el primer nivel estaban las autopistas proyectadas desde el Ministerio, que eran básicamente la autopista Madrid-Cádiz y la Sevilla-Huelva. El enlace de esta última con la red nacional de autopistas se producía por el norte del área metropolitana. Además, el Avance contemplaba unas autopistas urbanas que enlazaban con las nacionales; se trataba del eje norte-sur del Plan General de Sevilla y de una penetración transversal este-oeste que, partiendo de la autopista de Huelva, cruzaba el Aljarafe por San Juan para enlazar con el eje norte-sur por debajo de Los Remedios.

28. *Ibid.*, p. 90.

En el segundo nivel de jerarquía se situaba la red básica metropolitana, que pretendía atender a las necesidades de relación entre las distintas zonas del área metropolitana, y de éstas con el centro metropolitano. Esta red se articulaba a través de una serie de vías colectoras básicas, que recogen los tráficos de acceso al área por las carreteras nacionales, regionales o comarcales, así como también de los nudos de trasvase de la red de autopistas. Esta compuesta por los siguientes elementos:

- La ronda exterior prevista en el Plan General de Sevilla de 1962, si bien se modificaba su trazado para bordear la unidad urbana de la Cartuja, aprovechando el nuevo muro de defensa, cerrándola por el sur con la ronda de Los Remedios. Se preveía que con el tiempo fuera una nueva autopista urbana, con todos sus pasos resueltos a distinto nivel.
- El eje transversal este-oeste y nuevo puente sobre la dársena. Se trataba de un eje situado al sur del centro metropolitano, que enlazaría el Aljarafe con los desarrollos urbanos de Dos Hermanas y Alcalá, atravesando el futuro puerto de Sevilla y los desarrollos industriales vinculados a la dársena del Guadalquivir. Por ello, el nuevo puente debería tener «el gálibo necesario para permitir el paso de la navegación»²⁹.
- Dos ejes longitudinales sobre las márgenes derecha e izquierda del Guadalquivir, que vertebrarían el área en sentido norte-sur, siguiendo la estructura geográfica del valle del río.
- Los accesos al centro metropolitano. Comprende las vías de la red básica interna del área que, con carácter radial, permiten comunicar las distintas zonas con el centro de Sevilla capital, a través de su conexión con la ronda exterior.



■ Esquema de distribución del tráfico rodado en los accesos a Sevilla en 1961, según un estudio de la Dirección General de Carreteras (Ministerio de Obras Públicas, 1962).

En el tercer nivel de jerarquía estaban las redes básicas de cada unidad urbana y comarcal, que serían objeto de estudio y concreción por parte de los planes generales de ordenación de cada una de esas unidades. No obstante, el Avance entró a definir en muchos casos un esquema bastante concreto para la ordenación interna de las unidades urbanas y para aquellas vías locales de alcance territorial de las unidades comarcales.

Por lo que respecta a la red ferroviaria, el plan de enlaces ferroviarios que sirvió de base para la redacción del Plan General de Sevilla de 1962, fue asumido en el Avance del Plan Comarcal como el dispositivo básico para el diseño de esta red. La única modificación de entidad sobre lo ya previsto en el Plan de Sevilla era el nuevo trazado en la vía de Huelva,

29. *Ibid.*, p. 83.

como consecuencia de la corta de la Cartuja, «que dejaría libre toda la actual fachada del río, al desviarse desde el norte por el actual muro de defensa, lo que mejoraría extraordinariamente los valores urbanos de toda la zona, incorporando el río como espacio urbano y permitiendo el acceso a sus riberas, lo que transformaría radicalmente las características del norte de Sevilla»³⁰.

Además, se intentaba la adecuación de la red ferroviaria para el transporte colectivo suburbano en el interior del área metropolitana. Con este fin, en el Plan General de Sevilla se había previsto que el ferrocarril discursiese por el interior de la autopista urbana nortesur, entrando en la mediana de la autopista desde la nueva estación de Santa Justa. Se construía así un eje ferroviario suburbano de gran interés, con estaciones en Bienes, La Rinconada, San José, Polígono Calonge, Santa Justa, Prado de San Sebastián, Polígono Sur, Bellavista y Dos Hermanas³¹.

Se proponía también estudiar el trazado del futuro metro subterráneo de Sevilla en conexión con ese eje ferroviario, coordinando sus estaciones de trasvase y complementando sus asignaciones. En realidad, la idea de construir el metro se había comenzado a contemplar en 1968, dentro del plan municipal de impulso del transporte

público. El Ayuntamiento remitió al Ministerio de Obras Públicas un anteproyecto en 1969 y el proyecto sería aprobado por las Cortes en octubre de 1975³². Como es sabido, las obras de la línea 1 comenzaron en 1979 y fueron paralizadas por decisión municipal en 1983. Esas obras sólo se reanudarían, con un trazado diferente, dos décadas más tarde, pero esa es otra historia que aquí no hace al caso.

c) La red de espacios libres

El Avance del Plan Comarcal concedió una gran importancia a la red de espacios libres, considerada como «elemento básico en el planeamiento del Avance»³³. Sus propuestas para «la estructuración de una malla verde y desactivada entre los desarrollos actuales y futuros del área metropolitana» se apoyaron en gran medida en el estudio de las unidades de paisaje llevado a cabo por González Bernáldez, como parte del documento de información del Plan. En este sentido se pretendía, en un primer nivel, cubrir las necesidades de esparcimiento de la población del área metropolitana en una primera fase de su desarrollo y, en un segundo nivel, «sentar las bases que garanticen la conservación de las zonas forestales y rurales que constituyen la reserva fundamental para este tipo de estructuras, con vistas a las necesidades que hayan de cubrirse a largo plazo»³⁴.

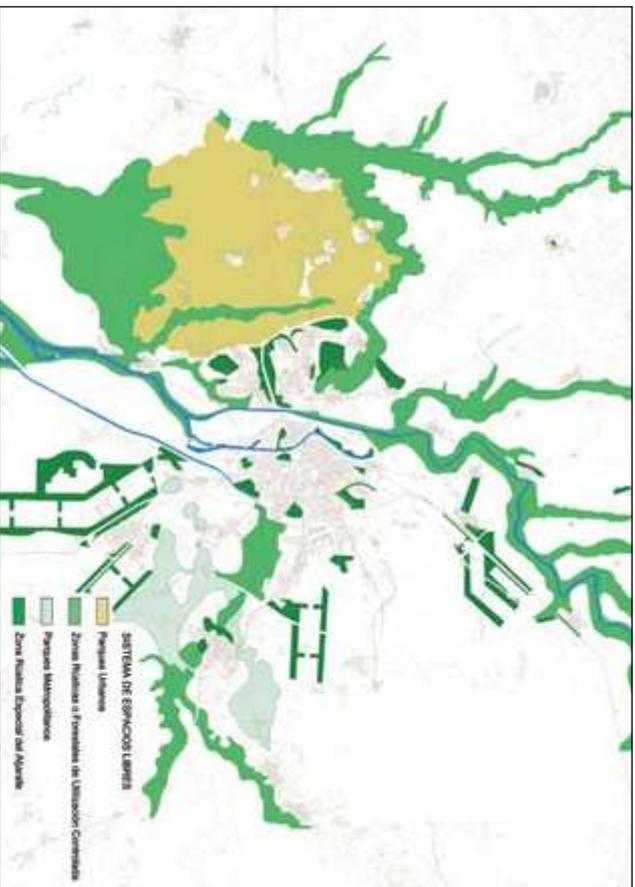
30. *Ibid.*, pp. 88-89.

31. «Prácticamente todos los desarrollos urbanos previstos sobre el valle del río, desde Bienes hasta Dos Hermanas, están apoyados sobre el trazado del ferrocarril, de tal forma que a nivel metropolitano éste puede constituirse en elemento básico para el transporte colectivo interior de viajeros, pudiendo utilizarse para este fin también la línea de Alcalá de Guadaíra, que conecta con el trazado de la línea exterior en construcción» (*ibid.*, p. 89).

32. Los datos básicos sobre los estudios conductos a la red de metro aprobada en 1975 se pueden ver en P. ALVAREZ FIDALGO, «Planteamiento del transporte urbano en la Sevilla de los años 60-70», en J. L. DE JUSTO ALPÁÑES (ed.), *Pasado y futuro del metro de Sevilla*, Sevilla 1994, pp. 11-20.

33. MINISTERIO DE LA VIVIENDA, *Avance del Plan Comarcal de Sevilla*, Memoria, cit., p. 73.

34. A este respecto, significativamente, se señala que «ya es necesario imponer un criterio y normativa que protejan eficazmente a estas zonas de su posible destrucción, máxime teniendo en cuenta que las reservas verdes y forestales próximas a la actual área metropolitana de Sevilla no son excesivamente importantes, y precisamente las de más belleza y calidad serán las más afectadas por la actuación urbanizadora: su utilización para usos no debidos conduciría en un corto plazo a su degradación» (*ibid.*, p. 68).



■ Esquema del sistema de espacios libres del Plan Comarcal de Sevilla (Ministerio de la Vivienda, 1974; elaboración propia).

Los elementos que componen el estudio de los espacios libres comprendían tanto las estructuras forestales y áreas de esparcimiento a nivel metropolitano como los parques urbanos y comarcales. Las estructuras forestales y áreas de esparcimiento a nivel metropolitano estaban compuestas por aquellos elementos de gran escala, que eran considerados, más que a escala metropolitana, a nivel de la región urbana de Sevilla; estaban integradas por:

35. En el Avance se cuantificaban en 13.000 las viviendas de segunda residencia necesarias previstas para 1995 en el ámbito del Avance del Plan Comarcal, lo que significaba cuadruplicar las viviendas de estas características existentes en el momento de redactar el Avance. De ahí que esa estimación se considerase «de gran interés a la hora de dimensionar las necesidades futuras en cuanto a este tipo de viviendas duplicadas [es decir, de segunda residencial], pudiendo ponderar equilibradamente necesidades de suelo, corrigiendo en su base un equivocado concepto del mercado de necesidades, dentro de una línea de inflación que conduce a la ordenación y urbanización de áreas excesivas. Dispersando las actuaciones innecesariamente en un territorio de tal magnitud que ni los servicios de infraestructuras básicas, ni los equipos de acompañamiento son posibles. Se deben organizar, por el contrario, auténticas unidades bien equipadas y eficientes para cumplir óptimamente los objetivos que se proponen» (ibid., p. 70).

- Las grandes áreas forestales o rústicas para utilización extensiva, grandes extensiones de terreno que, por sus condiciones naturales de arbolado y característica unidad de paisaje, se consideraban particularmente aptas para su utilización por la población urbana, con objeto de satisfacer sus necesidades de esparcimiento. Estaban constituidas por grandes zonas de la Sierra Norte y las últimas estribaciones de la Sierra Sur, que formaban parte de la delimitación del Avance. Para que pudieran ser utilizadas necesitaban accesos y rutas transitables de las que carecían, y los equipamientos necesarios que favorecerían las actividades de ocio y tiempo libre de la población.

Las áreas agro-urbanas, útiles para la implantación de equipos de esparcimiento y zonas de segunda residencia, eran zonas próximas al área metropolitana, en gran parte ya afectadas físicamente por sus desarrollos urbanos, que estaban induciendo su ocupación, principalmente con viviendas unifamiliares: algunas como residencia permanente, pero sobre todo como segunda residencia. Estaban constituidas por zonas del Aljarafe, del sur del valle del Guadalquivir y de la cornisa de los Alcores³⁵.

- Los parques forestales a proteger eran áreas concretas de especial valor forestal, que se consideraba que habían de ser protegidas. Sobre ellas se prohibía cualquier actuación urbanizadora con vistas a mantener sus cualidades ambientales. En principio, se protegeron dos grandes zonas: los pinares al sur del Aljarafe y una zona análoga en el término municipal de El Castillo de las Guardas. También fueron objeto de tratamiento especial otras importantes áreas protegidas de carácter rústico, como la cornisa norte y oriental del Aljarafe y la cornisa de los Alcores.

Los parques urbanos y comarcales estaban conceptualizados como una verdadera red de espacios libres en el interior del área metropolitana; en concreto, el Avance señalaba que «integran una red de áreas verdes que se constituyen como una malla dentro de las estructuras residenciales previstas y que tienen como objetivo la protección de determinados elementos naturales no susceptibles de utilización urbana [...] y convenientes como estructuras de esparcimiento y ocio para mantener el equilibrio residencia-descanso, dentro de la estructura metropolitana»³⁶. Se distinguía entre:

- Parques urbanos de carácter metropolitano: así se consideraron los márgenes del Guadalquivir y las zonas bajas del valle del Guadaira, que fueron entendidas como la base para la generación de tramas verdes que permitirían una remodelación activa de su paisaje, con objeto de construir parques equipados de notable valor³⁷.
- Parques urbanos de las unidades urbanas y comarcales: se trataba de un tercer escalón dentro del sistema de espacios libres, que debería conllevar la correspondiente reserva de suelo en el planeamiento de cada una de esas unidades.

d) La red de infraestructuras

El Avance contemplaba dentro de este capítulo únicamente lo relativo a la red de abastecimiento de aguas y a la red de saneamiento y vertido, proponiendo las correspondientes ampliaciones de dichas redes y la creación de diferentes depuradoras. La valoración que desde el Avance se hacía de la situación de las citadas redes a comienzos de los años setenta, momento de la redacción del mismo, era diversa. En el caso de la red de abastecimiento de agua, se consideraba que con la ejecución de los planes previstos por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y del Ayuntamiento de Sevilla se podría abastecer la demanda hasta el año 2000; en cambio, respecto a la situación de la red de saneamiento y vertidos, la situación era considerada crítica. El Avance exponía en cada caso la solución propuesta para las diferentes unidades territoriales que el Avance contemplaba, que aquí no considero necesario entrar a detallar.

La renuncia al planeamiento metropolitano: ante un nuevo contexto

Hasta aquí la presentación de las principales propuestas del Avance del Plan Comarcal; el Plan propiamente dicho nunca llegó a redactarse. El Avance, como es habitual en este tipo de documentos, contenía las ideas-fuerza que deberían haber vertebrado el futuro Plan Comarcal, pero carecía de todo poder ejecutivo; de hecho, no comprometía a nadie. No tuvo, por tanto, capacidad alguna de conformar la realidad urbano-territorial de la aglomeración urbana de Sevilla, cuyo desarrollo tardaría todavía mucho tiempo en contar con un planeamiento territorial que permitiera orientar racionalmente su crecimiento. La idea según la cual cada una de las unidades urbanas y comarcales definidas por el Avance

36. *Ibid.*, p. 71.

37. «Estos dos elementos naturales [el valle del Guadalquivir y el del Guadaira] forman parte de una malla básica que separa e integra, según se considere, a todas las áreas residenciales y de actividad urbana» (*Ibid.*, p. 72).

habría de contar con un único Plan General de Ordenación Urbana, que llevase a cabo la ordenación del ámbito de acuerdo con el modelo territorial establecido por el Plan Comarcal, nunca llegó a materializarse. De hecho, en esos años se aprobarían figuras de planeamiento municipal independientes para algunos municipios incluidos en unidades urbanas previstas por el Avance, tales como el Plan General de Camas (1974) o las Normas Subsidiarias de San Juan (1977) y Tomares (1977). Así, el Avance del Plan Comarcal no pasó de ser una referencia más o menos vaga, con la que ni las administraciones sectoriales ni los ayuntamientos llegaron a sentirse comprometidos.

Ciertamente, ni la dinámica urbanística imperante en la Sevilla de la segunda mitad de los años sesenta se correspondía aún, estrictamente hablando, con el tipo de fenómeno que la literatura especializada había denominado ‘área metropolitana’, ni existía un plan regional en el que ese hipotético plan metropolitano pudiera encuadrarse³⁸. Por lo demás, tampoco los intentos del frustrado IV Plan de Desarrollo para territorializar la planificación económica prosperarían, ni los Planes Directores Territoriales de Coordinación introducidos por la Ley del Suelo de 1975 llegarían a aprobarse, aunque el de Andalucía conociera un decreto de formulación en junio de 1976; más aún, en el ámbito académico ya se había comenzado a cuestionar la validez de los instrumentos de planificación apoyados en modelos omnicomprensivos de gran escala³⁹, en un momento de clara crisis disciplinar, que no tardaría en hacerse sentir entre nosotros. Sin embargo, es claro que el Plan Comarcal de Sevilla se entendía a sí mismo como un plan vocacionalmente metropolitano, pues ésa fue la referencia común de todo el planeamiento culto de la época, lo cual «se traducía metodológicamente en hacer comunes a todo planea-

miento urbano las técnicas propias de la planificación metropolitana»⁴⁰. Y en esa línea de discurso se situaba la justificación que, desde la propia memoria del Avance, se hacía de la necesidad de su redacción: «El acusado crecimiento de Sevilla y de toda su zona de influencia metropolitana estaba ocasionando los problemas que acompañan al desarrollo de toda aglomeración urbana, por falta de un planeamiento integrado y eficaz y por la atomización de las competencias territoriales administrativas y la falta de coordinación en las decisiones. Mientras Sevilla capital ha mantenido en principio la vigencia del Plan de 1962, las tensiones ejercidas por los términos municipales periféricos, algunos ya totalmente conurbados con él, estaban demostrando que la situación planteada anulaba la eficacia del Plan, ya que en definitiva los más importantes crecimientos demográficos y desarrollo de zonas de actividad estaban surgiendo fuera de su zona legal de influencia»⁴¹.

Pero más allá de las evidentes limitaciones del modelo urbano-territorial propuesto por el Avance del Plan Comarcal, con su ilimitada confianza en el papel estructurante de las autopistas urbanas y en las posibilidades de un crecimiento industrial nunca realizado, una cosa parecía estar clara: que con la renuncia a redactar el Plan Comarcal «quedaron frustrados los propósitos de ordenar el crecimiento de Sevilla en armonía con los intereses de los municipios inmediatos»⁴², o, si no en armonía, al menos de una manera coordinada y razonable. Y es que, una vez más, se ponía de manifiesto aquello de que «en Sevilla, de siempre, no se ha tenido en cuenta por quienes más obligados estaban a ello que el urbanismo implica a todos los ciudadanos y a toda la Administración; antes al contrario, esas personas han estado de espaldas al reto más fundamental que el mundo actual plantea al hombre. Las consecuencias de la infravaloración del urbanismo forman un

38. Cfr. M. RIBAS PIERA, «Teoría y práctica de las denominadas áreas metropolitanas», en *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, n.º 87 (1972), pp. 57-59.
39. Cfr. D. B. L. EE, «Requiem for Large-Scale Models», en *Journal of the American Planning Association*, vol. 39, n.º 3 (1973), pp. 163-178.

40. M. SOLÀ-MORALES & I. PARCERISA, «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas», en *Estudios Territoriales*, n.º 24 (1987), p. 37.

41. MINISTERIO DE LA VIVIENDA, *Avance del Plan Comarcal de Sevilla. Memoria*, cit., p. 1.

42. N. SALAS, *Sevilla, complot del silencio*, Sevilla 1974, p. 301.

largo rosario de incidencias durante toda la década de los años sesenta; los orígenes venían de lejos, pero la gran oportunidad de combatirlos razonablemente, con instrumentos administrativos adecuados, se perdió en esos años»⁴³. Estas palabras de un periodista sevillano que sabía de lo que hablaba, escritas en los mismos años en que se estaba redactando el documento de planeamiento aquí examinado, vuelven a poner de manifiesto con toda claridad que ya entonces se era consciente de lo que, tomando la expresión de un geógrafo que escribía dos décadas más tarde, señalábamos al comienzo de este artículo: que «una de las constantes de la producción urbana de Sevilla» ha sido «el adelantamiento de los hechos a su planificación».

Lo que estaba por venir —la explosión de la ciudad sobre el territorio circundante y el consumo indiscriminado de suelo en los municipios limítrofes con la capital— ya se había previsto oportunamente en el Avance, donde no se dudaba en afirmar que lo que podía invalidar las decisiones sobre la estructura urbana recogidas en el planeamiento «no era tanto la explosión demográfica en sí como la explosión de las necesidades de suelo»⁴⁴. En este sentido nos encontramos ante una clara ocasión perdida para haber protegido de la urbanización indiscriminada todos aquellos enclaves que, tanto desde el punto de vista paisajístico como ambiental, hubieran permitido construir un territorio urbano radicalmente diverso del que tenemos en la actualidad, que es en gran medida fruto del desinterés político por el planeamiento. Por eso, ante la negativa a disponer de un instrumento de gobierno del territorio en el entorno de la principal aglomeración urbana andaluza —reiterada luego durante décadas por parte de la Administración autonómica competente en la materia, no lo

olvidemos—, hay que preguntarse por los motivos de tan irresponsable actitud: una actitud culpable, por lo demás, pues a la vista están los resultados que de ella se han seguido y, como acabamos de ver, no cabe en ningún caso alegar ignorancia de las consecuencias de su omisión.

Por tanto, la pregunta que habría que plantearse ahora es: ¿por qué no llegó a redactarse el Plan Comarcal? O si se prefiere: ¿por qué se pudo considerar suficiente un documento a todas luces insuficiente? A mi entender, la respuesta hay que ponerla en relación con los cambios experimentados por el contexto político y disciplinar en los años setenta⁴⁵. El Avance del Plan Comarcal se aprobó por la Administración central en los momentos finales de la dictadura franquista, justamente cuando iba a iniciarse la transición política a la democracia. Como es sabido, esos cambios políticos estuvieron estrechamente relacionados con las cuestiones urbanas, por cuanto fueron las carencias y los desafíos experimentados en este ámbito de manera inmediata y cotidiana «lo que había empujado a la gente a buscar nuevos modos de hacerles frente. Y el hecho de que las respuestas estatales a estos desafíos resultaran en general ineficaces les condujo a buscar nuevos caminos fuera de los canales burocráticos oficiales. La naturaleza centralizada del Estado franquista situaba la toma de decisiones en estructuras burocráticas muy alejadas de la vida de la gente, ya que los gobiernos locales no representativos a los que apelaban no tenían el poder, los recursos o la voluntad política necesarios para actuar como defensores de sus comunidades»⁴⁶. Las asociaciones vecinales se convirtieron así en un cauce para manifestar reivindicaciones sociales relacionadas con los problemas urbanos y, a falta de otras vías de expresión de las ideas políticas, en un ámbito de debate y de crítica a la tecnocracia imperante.

43. *Ibid.*, p. 300; los datos sobre los que se basa ese juicio, formulado en relación con el Plan Comarcal, están recogidos en N. SALAS, *Andalucía: los siete círculos viciosos del subdesarrollo*, Barcelona 1972, pp. 22-55.

44. MINISTERIO DE LA VIVIENDA, Avance del Plan Comarcal de Sevilla, Memoria, cit., p. 20.

45. Con carácter general, he intentado reconstruir ese contexto en V. SANZ GUTIERREZ, *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*, Sevilla 2006, y a ese estudio remitiré para precisar aquellos aspectos que aquí están sólo apuntados.

46. P. RADCLIFFE, «Las asociaciones y los orígenes sociales de la Transición en el segundo franquismo», en N. TOWNSON (ed.), *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Madrid 2007, pp. 141-142.

Todo ello contribuyó a que, a medida que se fueron asentando los nuevos cauces institucionales que permitían una participación democrática de los ciudadanos, aquellos documentos y decisiones que habían sido adoptados por las instancias administrativas del anterior régimen político, al haberse convertido en un símbolo de todo aquello contra lo que se había luchado durante los años finales del franquismo, fueran vistos con sospecha e incluso provocaran un abierto rechazo. La contraposición entre un planeamiento 'tecnocrático' y otro 'democrático' se convirtió en un tópico de la época, en el que latía la idea de que aquél carecía de la legitimidad necesaria, cuando no estaba al servicio de unos intereses espurios. Sólo el planeamiento hecho de abajo arriba, a partir de una acción concertada y con la participación de los afectados, podía considerarse suficientemente legitimado en sus decisiones de ordenación. El eco de esos modos de ver, que acabarían conduciendo a la descalificación pura y simple de los instrumentos de planeamiento territorial para otorgar un protagonismo absoluto a los planes urbanísticos municipales, se dejaban oír todavía en el primer documento sobre los problemas urbano-territoriales del área metropolitana de Sevilla, hecho público una década más tarde por la nueva Administración autonómica: concretamente, por la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, entonces de reciente creación.

En ese documento que pretendía servir de base para la coordinación de las políticas urbanísticas municipales, además de subrayar de la «necesidad de superar, en ámbitos metropolitanos como el de Sevilla, las formas y pautas tradicionales de intervención pública sobre la ciudad y el territorio», se achacaba la ausencia de un plan territorial a que, «dada la inexistencia de autonomía y representatividad de los Ayuntamientos, la política que, desde los intereses dominantes, regería el conjunto del área se formulaba tecnocráticamente desde la Administración central y se ejecutaba desde el Gobierno Civil». Y a renglón seguido se presu- mía que esa ausencia no era casual, ya que, «bajo la aparente falta de

explicitación de una política urbanística y territorial para el área de Sevilla, subyacía una política muy clara basada en el desarrollo de políticas sectoriales de apoyo al sistema productivo y la consagración de la supremacía de la actividad espontánea del capital inmobiliario; política que supuso la auténtica institucionalización del caos urbanístico en la aglomeración sevillana»⁴⁷. Lo cual era muy cierto entonces como lo sigue siendo ahora, pues en la práctica la Administración autonómica ha venido manteniendo una política muy similar durante las últimas décadas, que ha hecho que el caos de 1984 haya crecido exponencialmente hasta que la reciente crisis económica ha dado al traste con el negocio inmobiliario, el cual —dicho sea de paso— no tiene nada de 'espontáneo'.



■ Avance de las Directrices de Coordinación Urbanística del Área Metropolitana de Sevilla (Junta de Andalucía, 1989).

47. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL. *Área metropolitana de Sevilla: propuesta para la coordinación de las políticas urbanísticas municipales*, Sevilla 1984, pp. 18 y 25. Puede resultar de utilidad para hacerse más cargo del alcance conceptual de ese modo de razonar la lectura de M. SOLA-48, 48. MORALES. «De la ordenación a la coordinación (perspectivas de la planificación urbanística)», en CALU, nº 22 (1973), pp. 106-114.