

# DIVISIONES TERRITORIALES BASICAS Y PRIMARIAS EN LA CIUDAD DE SEVILLA:

## Condiciones para una ordenación funcional de su espacio urbano

Antonio Martín García

El estudio sistemático de las divisiones territoriales en el municipio hispalense es un trabajo que, junto a la aportación de conocimientos sobre las variables del modelo de actuación en Sevilla, pretende conseguir dos objetivos básicos: delimitar el concepto de ordenación espacio-funcional mediante el análisis menudo de su opuesto, esto es, la división territorial, tanto en los niveles de las unidades básicas o distritos como en las primarias o elementales. El segundo objetivo es exponer las condiciones contractuales —desequilibrio poblacional/superficial de la vigente delimitación territorial, revisión del planeamiento local, comienzo de la ordenación metropolitana del área de Sevilla...— que consideramos invitan a reconducir la praxis secular de gestión y funcionamiento del sistema urbano.

**E**L presente artículo intenta ser una exposición crítica de las distintas divisiones territoriales realizadas en Sevilla desde finales del siglo XIX así como de las razones objetivas que hoy existen en la ciudad para acometer, sin más demora, una ordenación física de su espacio urbano de carácter operativo y funcional.

A nivel conceptual, entendemos por división territorial urbana la simple delimitación de zonas o áreas realizadas, sin previo análisis de la evolución del espacio ni de las relaciones de base diaria existentes en las ciudades, con fines administrativos, censales o electorales. En cambio, definimos la ordenación física del territorio municipal como el proceso de configuración de espacios o áreas homogéneas en base a los anteriores análisis omitidos, además del demográfico y sociológico, con participación ciudadana y tomando como objetivo conseguir una óptima distribución

**Primary and basic territorial divisions in the city of Seville: conditions for a functional ordering of its urban space**

Besides throwing light on those variables in the urban action formulae in force in Seville, a systematic study of the territorial divisions within that city council's area could be said to have a two-fold objective: The first, to establish a definition in terms of space and function through an analysis of its opposite, that is to say, through a minute examination of standing territorial division, be it seen in terms of basic units or districts or again in primary and elemental terms. The second objective would be to set out existing conditions of contract in the area —the present day disproportion in the ratio inhabitant—surface space of the territorial demarcation in force this and local planning reform as well as the first steps being taken towards the metropolitan organization of the Seville area, matters which, in our opinion, call for a rethinking of secular praxis as to urban negotiation and function considerations.

y gestión de los recursos públicos, racional administración y mejor funcionamiento del sistema urbano.

### 1. DIVISION DE LAS UNIDADES TERRITORIALES BASICAS O DISTRITOS DE SEVILLA

La primera división del término municipal de Sevilla en distritos data del año 1863. La ciudad en aquellas fechas estaba prácticamente inscrita dentro del área del polígono irregular que forma su casco antiguo delimitado por la cerca almohade. Exterior a la barrera arquitectónica que suponía la muralla sólo destacaban pequeños grupos aislados de casas, muy inmediatos a la misma y al amparo de algunas de sus puertas: la Macarena, en la parte septentrional del casco, aún existente; Los Humeros, en la Puerta Real; La Cestería, en la Puerta de Triana, y la Carretería, en el Postigo del Aceite, ocupaban el flanco occi-

dental de la muralla, mientras que San Bernardo, en la Puerta de la Carne, dominaba el sector oriental de la misma. Eran barrios «extramuros», de casas bajas de una sola planta, habitadas por gentes humildes y empleadas, preferentemente, en labores portuarias y en la Fábrica de Tabacos.

En el último tercio del siglo XIX ya estaba construido el puente de Isabel II que une a la ciudad con Triana, en la orilla derecha del río, cuyo límite más occidental era la calle Pagés del Corro, que lo cerraba externamente, a la vez que funcionaba como el segundo eje Norte-Sur del barrio (el primero y más próximo a la dársena portuaria era, y es, la calle Betis). Aquella vía era conocida antaño con los nombres de Cava Alta hacia Los Remedios y Cava Baja hacia el Patrocinio.

La división de la ciudad se hizo en diez distritos y era, como ahora, de carácter administrativo, basándose en ella el empadronamiento de los habitantes, el censo electoral, las funciones de la Policía Municipal, la Recaudación de Impuestos y la vigilancia, proponiéndose en cada distrito la localización de una Tenencia de Alcaldía. Tenemos que suponer, ante la carencia de datos, que el número de habitantes de cada distrito, al hacerse la división, fuera, aproximadamente, igual en todos ellos. Pero por el contrario, los distritos no formaban zonas o áreas unitarias continuadas, sino que, como ocurría con el 3.º (que componía el barrio de Triana), tenía incrustado una buena porción de su territorio exterior a los límites naturales del barrio, en el casco antiguo de la ciudad (ver mapa núm. 1).

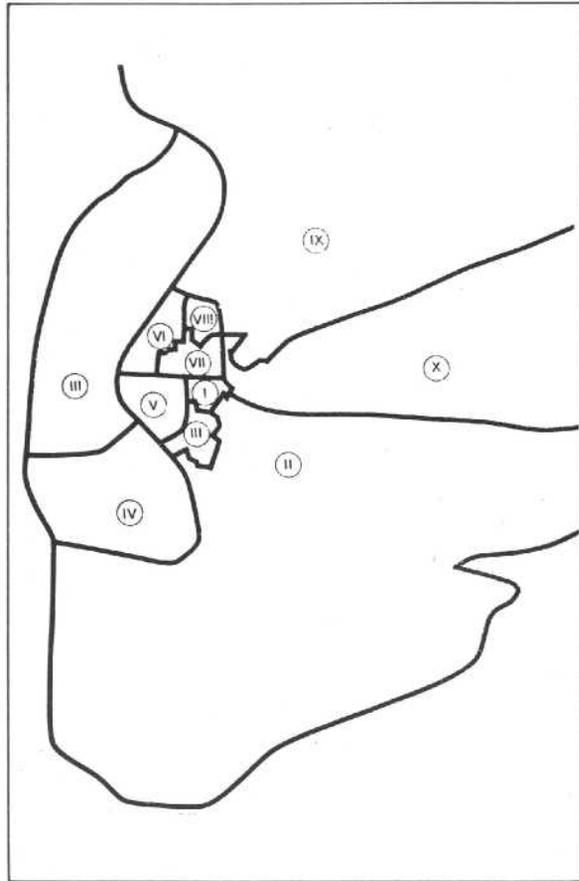
La siguiente división territorial de Sevilla se acomete por encargo de la Alcaldía a través del decreto de fecha 13 de septiembre de 1967. Habían transcurrido más de diez décadas y la ciudad experimentó un cambio radical en su morfología urbana. Desaparecieron las murallas (aunque aún hoy se conserva un pequeño fragmento testimonial de la misma en el sector de la Macarena), y se forman barrios periféricos, alejados ya del casco antiguo: Porvenir, Nervión, Cerro del Aguila, Barrio León, Ciudad Jardín, La Calzada, San Jerónimo, Torreblanca de los Caños, Tiro de Línea, Madre de Dios, Barriada Elcano, Polígono San Pablo...

Los motivos que sustentaban reformar los límites de los distritos de 1863 eran los siguientes:

- La discontinuidad de sus límites.
- La notable diferencia poblacional de los distritos entre sí.
- Conseguir una distribución más racional de los servicios públicos y la población.

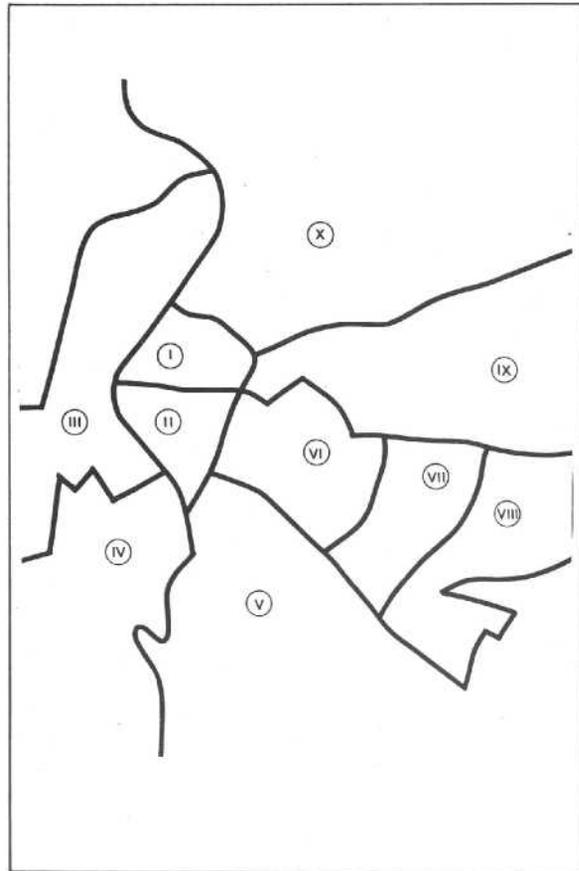
Se respetó el número de los distritos existentes a fin de no tener que ampliar ni reducir el número de los Tenientes de Alcalde, conforme a lo previsto en el artículo 16 del entonces vigente Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Una vez reconocida la necesidad de la reforma y determinado el procedimiento y la competencia para llevarla a efecto en base a los artículos 121 de la Ley de Régimen Local y 3.º del Reglamen-



Mapa 1. Distritos en 1863.

Mapa 2. Distritos actuales.



to de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1955, se aprueba la delimitación de los distritos, actualmente en vigor (ver mapa n.º 2), por acuerdo del Pleno Municipal de 28 de febrero de 1968 y por el Ministerio de la Gobernación el 4 de julio de 1970.

Con total omisión de análisis urbano, sin la previa delimitación de barrios naturales o históricos, obviando las relaciones reales que existieran en la ciudad y teniendo como base, exclusivamente, un informe de la Sección Municipal de Estadística sobre distribución de la población, se llevó a cabo la nueva división en distritos, apoyada en las grandes líneas divisorias de los principales ejes viarios, ferroviarios y en el río. Por otra parte, se desaprovechó una oportunidad de llevar a efecto la reforma del sistema administrativo municipal, bastante alejado de un racional funcionamiento.

Pero además de una redefinición de los límites de los distritos, el decreto de la Alcaldía de 13 de septiembre de 1967 contenía un segundo aspecto igualmente importante: reglamentar los cauces de representación y participación ciudadana en la vida local. Estas fueron las figuras legales aprobadas:

A) Delegados de Distritos. El alcalde designará de entre los capitulares un delegado para cada uno de los distritos, con objeto de colaborar en la «inspección, fiscalización y control de los servicios municipales» prestados en cada una de sus demarcaciones territoriales.

B) Los alcaldes de barrio. El alcalde, a propuesta en terna del delegado de Distrito correspondiente, «podrá nombrar alcaldes de barrio con las facultades y jurisdicción que expresamente les señale».

C) De la Junta de Delegados. Bajo la presidencia del alcalde o del teniente de alcalde que legalmente le sustituya y con la asistencia del secretario e interventor se celebrarán reuniones o juntas de todos los delegados de distritos con el fin de mantener una constante coordinación con los correspondientes delegados de servicios y proceder al estudio conjunto de los distintos problemas que tengan planteados o afecten a uno o varios de los distritos.

D) De la colaboración de los ciudadanos con los Concejales de Distrito. Se organizarán reuniones o juntas en todos los Distritos, presididas por el concejal delegado. Serán vocales los alcaldes de barrio, si los hubiere. «Tendrán como función colaborar con el concejal delegado en su gestión y dar curso, a través de éste, a cuantas peticiones y sugerencias le sean formuladas por los vecinos en orden a las necesidades y aspiraciones del vecindario.»

E) De las Oficinas Municipales de Distrito. En cada Distrito se habilitará la adecuada Oficina Municipal. «Ciertas funciones administrativas que se vienen desarrollando en las oficinas centrales se realizarán en aquéllas.» La Secretaría General dictará las normas precisas para el desenvolvimiento de esta Oficina. Su competencia será «vigilar y cuidar de la observancia de las

Ordenanzas y Disposiciones Legales, Decretos o Bandos de la Alcaldía, cumplimentar las órdenes del señor concejal delegado y recoger las declaraciones formuladas por los vecinos, con motivo de actos municipales o deficiencias de los servicios».

## 2. DIVISIONES DE LAS UNIDADES TERRITORIALES PRIMARIAS O ELEMENTALES

Debemos entender por unidades primarias o elementales de organización de la vida social y comunitaria los barrios y barriadas. En Sevilla sólo se ha acometido, oficialmente, un proyecto de delimitación de la ciudad en barrios. Se trata de una propuesta de la Alcaldía al Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 23 de febrero de 1971, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.º.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1955 y previo proyecto de división de la ciudad en barrios realizado por la Delegación Municipal de Estadísticas. El proyecto se caracterizó por los siguientes aspectos:

1.º Formaba parte de un objetivo más amplio y representaba el primer paso para «potenciar» la participación ciudadana: «... en su propósito de que la Administración Municipal esté más en contacto con los administrados, esta Alcaldía tiene el proyecto de designar alcaldes de barrio que, en relación directa con los miembros de la Corporación que se designen, nos traigan los problemas e inquietudes que tengan en su respectiva demarcación y al propio tiempo conozcan cuanto en orden a aquéllos haga o proyecte hacer la Corporación Municipal».

2.º No se cuestiona la división de Distrito existente, que, como recordarán, data de 1968. Además, esta división en barrios fue, ante todo, una división en barrios de los Distritos. Es decir, se mantienen intactos los límites de éstos aunque dividan a las unidades menores, llegando a formar, algunas de ellas, parte de dos o más Distritos (ver mapa n.º 3).

3.º La división, efectuada sin previos estudios sociourbanos y elevado carácter coyuntural, arrojó 71 unidades menores o barrios. Configuró Distritos con un solo barrio (el cuarto, Los Remedios, y el octavo, Torreblanca de los Caños), mientras que dividía a otros en un gran abanico de ellos (11 para los Distritos quinto y sexto y 15 para el décimo).

4.º La presente división en barrios, como la efectuada en Distritos, fue una compartimentación territorial tecnocrática, sin contar con la mínima participación ciudadana, e impuesta con el objetivo de llevar a cabo un proyecto de organización político-administrativo concreto.

Además de la división anterior, existió en el período de las corporaciones locales no democráticas otro intento de subdivisión de las unidades menores: en barriadas. La idea ni siquiera llegó a presentación de proyecto, sólo se quedó en boceto de plano de fecha, aproximada, entre

1940-1946. En este plano se llegó a dividir a la ciudad en 33 barriadas (ver mapa n.º 4). Además, se trata de una división parcial, toda vez que sólo afectaba a las barriadas «extramuros» de Sevilla.

Ya dentro de la etapa de elección democrática de las Corporaciones Locales, es decir, a partir de 1979, el tema de la ordenación territorial de la ciudad de Sevilla se ha obviado, hasta hoy, tanto a nivel básico (Distritos) como primario (barrios y/o barriadas).

Ateniéndonos a los hechos, no podemos afirmar que la voluntad política de descentralizar y potenciar la participación ciudadana en la gestión de ciertos servicios públicos haya estado presente en el Ayuntamiento hispalense desde 1979 a 1986. Si bien se crearon, con fecha 27 de junio de 1981, las diez Juntas Municipales de Distrito en las que se divide Sevilla, la falta de competencias así como la precariedad de infraestructura y de personal ha facilitado el que se diluya la esperanza que a nivel ciudadano representaba el slogan de la campaña del nuevo modelo de participación ciudadana: «El Ayuntamiento, más cerca». Consideramos que se ha recorrido el proceso en formación inversa, esto es, crear las Juntas Municipales de Distrito sin que se disponga de funcionarios o de medios económicos y materiales suficientes. A nivel de competencias es necesario conseguir, como señala Sánchez Morón, que: «La acción de la Junta o Consejo de Distrito ha de articularse con la del Ayuntamiento a través de un doble mecanismo: consulta previa a la decisión y control de la ejecución» (1).

### 3. CONDICIONES OBJETIVAS PARA LA ORDENACION TERRITORIAL DE LA CIUDAD

Vamos a concretar en sólo tres las condiciones básicas y objetivas que invitan a acometer la ordenación territorial de la ciudad hispalense:

1.º Desequilibrio poblacional-territorial de los actuales Distritos y necesidad de rentabilización socio-política de los recursos públicos.

2.º Revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

3.º Ordenación del Area Metropolitana de Sevilla.

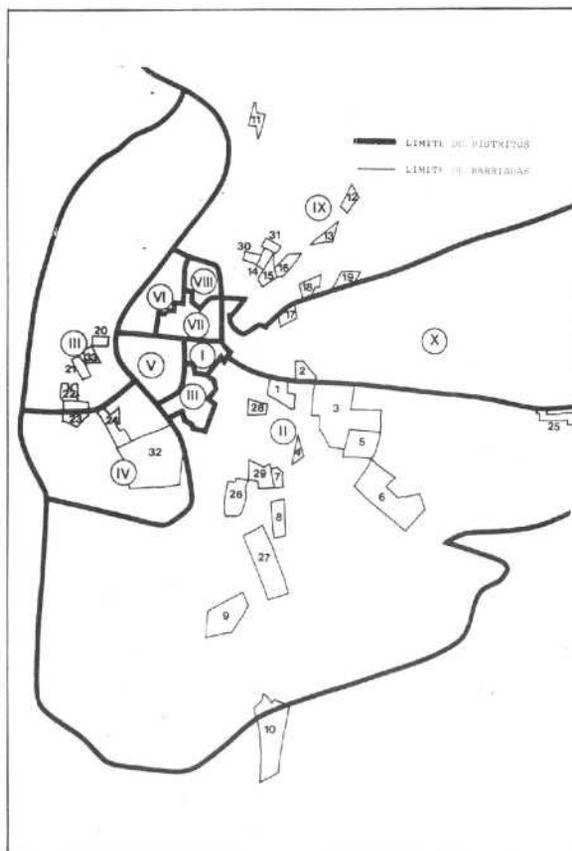
Partimos de una hipótesis confirmada en otros lugares del territorio nacional: se necesita una escala territorial semejante (número y dimensión de las unidades) tanto si se quiere descentralizar, como si sólo se quiere territorializar, manteniendo la organización centralizada actual.

Si repasamos, sólo por encima, los cuadros 1, 2 y 3, observamos que Sevilla está, actualmente, lejos de esa escala territorial semejante. Las diferencias de población y superficie son importantes. Las tasas de crecimiento medio anual, reflejo relativo de la evolución de la población abso-



Mapa 3. División de la ciudad en barrios.

Mapa 4. Proyecto de división de la ciudad en barriadas 1940-46.



1. HUERTA DEL PILAR
2. ORIENTE
3. NERVIO
4. MAESTRESCUELA
5. CIUDAD JARDIN
6. CERRO DEL AGUILA
7. HUERTA DE MARQUEZ
8. TIRO DE LINEA
9. HOTELES DEL GUDALO
10. BELLAVISTA
11. SAN JERONIMO
12. LOS CARTEROS
13. MIRAFLORES
14. VISTA HERMOSA
15. LA BARZOLA
16. RETIRO OBRERO
17. EL FONTANAL
18. ARBOL GORDO
19. LA CORZA
20. PATROCINIO
21. HAZA DEL HUSERO
22. LA DARSENA
23. BARRIO LEON
24. VOLUNTAD
25. TORREBLANCA
26. PORVENIR
27. TABLADILLA
28. LA MONUMENTAL
29. HUERTA DEL FRAILE
30. HUERTA BARRERO
31. HUERTA STA. ANA
32. LOS REMEDIOS
33. TURUNUELO

(1) Sánchez Morón: «Participación ciudadana y descentralización urbana: consideraciones básicas». CEUMT. *La Revista Municipal*, n.º 25-26, pp. 21-27.

CUADRO N.º 1  
SUPERFICIE Y DENSIDAD DE POBLACION DE LOS  
DISTRITOS DE LA CIUDAD DE SEVILLA. 1984

Distritos	Superficie en Ha.	Densidad de población Habit./Ha.
I	200,4	191,6
II	230,4	98,8
III	896,8	54,3
IV	1.406,5	32,1
V	2.167,4	46,2
VI	416,7	171,2
VII	346,5	233,8
VIII	1.800,7	22,0
IX	2.551,2	33,7
X	4.282,5	32,4

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo.

CUADRO N.º 2  
EVOLUCION ABSOLUTA DE LA POBLACION EN LOS  
DISTRITOS DEL MUNICIPIO DE SEVILLA (1960-1984)

Distritos	AÑOS					
	1960	1965	1970	1975	1981	1984
I	122.889	107.080	53.895	40.145	38.428	38.408
II	36.101	41.186	34.270	25.310	23.208	22.764
III	29.516	38.678	46.510	48.147	48.286	48.767
IV	26.013	26.005	40.540	43.876	45.981	45.223
V	62.646	67.977	69.928	80.497	101.981	100.142
VI	23.894	55.114	63.280	66.887	71.342	71.346
VII	55.364	87.949	81.372	76.084	79.273	81.030
VIII	2.564	4.035	28.661	31.690	37.019	39.589
IX	13.340	16.034	59.625	64.325	83.060	86.110
X	69.974	104.488	78.675	113.273	132.787	139.056

Fuente: Censos y Padrones de habitantes. Elaboración propia.

CUADRO N.º 3  
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (%) DE LOS  
DISTRITOS DE SEVILLA

Distritos	60-65	65-70	70-75	75-81	81-84
I	- 2,72	-12,83	-5,72	-0,83	-0,02
II	+ 2,67	- 3,61	-5,88	-1,64	-0,64
III	+ 5,56	+ 3,75	+0,69	+0,55	+0,33
IV	- 0,006	+ 9,28	+1,59	+0,90	-0,53
V	+ 1,65	+ 0,56	+2,86	+4,61	-0,60
VI	+18,19	+ 2,80	+1,11	+1,24	+0,0018
VII	+ 9,70	- 1,54	-1,33	+0,79	+0,73
VIII	+ 9,49	+48,01	+2,03	+3,00	+2,26
IX	+ 3,75	+30,04	+1,53	+4,99	+1,21
X	+ 8,35	- 5,52	+7,56	+3,07	+1,55
Crecimiento medio de la ciudad	+ 4,40	+ 0,29	+1,17	+2,19	+0,55

Fuente: Censos y Padrones de habitantes. Elaboración propia.

luta por Distritos, nos pueden servir para prever, en situaciones normales, que las diferencias poblacionales de los actuales Distritos se irán aumentando en el transcurso del tiempo si no se corrigen los límites territoriales de los mismos.

Con el comentado desequilibrio de los Distritos la planificación de las inversiones públicas y de los servicios se dificultan ostensiblemente.

Asimismo, la cuantificación de las necesidades de la población se subjetivizan al no existir una delimitación y representación de las unidades menores o barrios en las Juntas de Distrito. A su vez, la concreción de los déficit y el acierto de la localización de los nuevos equipos sociales resultan, en ocasiones, no óptimas. En síntesis, la rentabilización de unos recursos públicos, siempre escasos e insuficientes, hace necesario la configuración de unos ámbitos territoriales adecuados para la intervención acertada sobre la ciudad.

Nos encontramos en estos momentos en la aprobación del Avance de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, que vendrá a sustituir al de 1963 aún vigente. Entendemos, junto con los autores del Documento de Política Urbana, que «la estabilización de las partes de la ciudad exige, en primera instancia, un reconocimiento de éstas y, por tanto, una división de la ciudad...; a la hora de su división, deberán tenerse en cuenta cuáles son los ámbitos de los conflictos urbanos y cuáles los adecuados para su resolución» (2).

La Revisión del Plan de Ordenación Urbana debería aportar, a nivel territorial, las pautas y criterios para integrar las intervenciones de las áreas y servicios municipales, así como de las diversas administraciones que operan en la ciudad, en base a una división espacial funcional y operativa del sistema urbano local.

Con la aprobación definitiva del Plan de Ordenación Urbana sería deseable que se propusiera la necesidad de una nueva ordenación territorial de la ciudad o, al menos, que se manifieste la voluntad política de tratarlo como uno de los temas prioritarios pendientes. La configuración definitiva de la ordenación física del territorio municipal debe ser el resultado de la consideración de las múltiples divisiones realizadas y de los trabajos de delimitación de los barrios naturales e históricos, así como del análisis de las relaciones de base diaria actualmente existente en el sistema urbano hispalense.

Por último, se está llevando a cabo por la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía un proceso de coordinación y ordenación de las políticas urbanísticas del Área Metropolitana de Sevilla para «garantizar, en primer lugar, la propia operatividad de las ordenaciones municipales..., así como de las actuaciones de estructuración territorial de la región, que forzosamente habrán de incidir con especial intensidad en su capital» (3). También desde el punto de vista metropolitano la ordenación territorial de la ciudad de Sevilla tiene planteado el reto: los nuevos distritos y unidades menores debieran representar los primeros pasos para una futura organización espacial metropolitana.

(2) Varios (1983): *Documento de Política Urbana*. Excmo. Ayuntamiento. Sevilla, pág. 13.

(3) Varios (1984): *Área Metropolitana de Sevilla. Propuesta para la Coordinación de las Políticas Urbanísticas Municipales*. Consejería de Política Territorial. Junta de Andalucía. Sevilla, pp. 5-6.