



**TESIS DOCTORAL:**

***“El Plan General de Málaga de 1983: Un instrumento para la transformación urbana”***

Doctoranda: Susana García Bujalance.

Directores: Vicente Granados Cabezas

Carlos Hernández Pezzi

Tutor: Isidro Ladrón de Guevara López

Departamento: Técnicas de representación gráfica y diseño.

Universidad de Málaga.

Noviembre de 2015





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

AUTOR: Susana García Bujalance

 <http://orcid.org/0000-0002-5367-5306>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización  
pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): [riuma.uma.es](http://riuma.uma.es)



*A todas las mujeres que me inspiran*

*... y a mi mejor amigo.*

Carlos Hernández Pezzi, dr arquitecto

ACREDITA que la Memoria de Tesis titulada "*El Plan General de Málaga: un instrumento para la transformación urbana*" presentada por Dña. SUSANA GARCIA BUJALANCE para aspirar al grado de DOCTORA por la Universidad de Málaga, ha sido realizada bajo su dirección y autoriza su presentación para su defensa en la Universidad de Málaga.

Para que así conste, firma el presente certificado en Málaga, a 7 de noviembre de 2015



Fdo: Carlos Hernández Pezzi



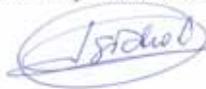
UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

ISIDRO LADRÓN DE GUEVARA LÓPEZ, Profesor Titular de Universidad del Área de Conocimiento de Expresión Gráfica en la Ingeniería, como Tutor del Departamento de Expresión Gráfica, Diseño y Proyectos de la Universidad de Málaga y conforme prescribe la normativa al respecto

INFORMA:

Que, estando de acuerdo con el trabajo de investigación realizado por D<sup>a</sup>. Susana García Bujalance, RATIFICA LA AUTORIZACIÓN emitida por D. Vicente Granados Cabezas y D. Carlos Hernández Pezzi, Directores de la Tesis realizada, para su presentación, por entender que reúne todos los requisitos exigidos para obtener el título de Doctor.

Y para que conste y surta los efectos oportunos, expide y firma el presente documento en Málaga a diez de noviembre de dos mil quince.





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA  
(HACIENDA PÚBLICA, POLÍTICA ECONÓMICA  
Y ECONOMÍA POLÍTICA)

Facultad de Económicas  
Carrus El Ejido  
29071 MÁLAGA

Vicente Granados Cabezas, Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada  
(Política Económica)

ACREDITA que la Memoria de Tesis titulada "*El Plan General de Málaga: un instrumento para la transformación urbana*" presentada por Dña. SUSANA GARCIA BUJARANCE para aspirar al grado de DOCTORA por la Universidad de Málaga, ha sido realizada bajo su dirección y autoriza su presentación para su defensa en la Universidad de Málaga.

Para que así conste, firma el presente certificado en Málaga, a 7 de noviembre de 2015





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

ÍNDICE DE LA TESIS

|  |    |   |     |
|--|----|---|-----|
|  |    | y autonómicas en la ordenación del territorio y el urbanismo.   |     |
| <b>CAPÍTULO 1.</b> Introducción  | 5  | 2.3.2. Contexto político y social nacional: el comienzo de una nueva etapa socio-política.  | 55  |
| 1.0 Introducción.  | 7  |   |     |
| 1.1. Motivación.   | 9  | 2.4. Las aportaciones del urbanismo al debate cultural: de la modernidad a la posmodernidad.  | 61  |
| 1.2. Objetivos de la investigación.  | 10 |   |     |
| 1.3. Estado de la cuestión: análisis del conocimiento precedente y punto de partida.   | 11 | <b>CAPÍTULO 3.</b> Contexto local.  | 67  |
| 1.4. Metodología y escalas de análisis.  | 13 | 3.0. Introducción, objetivos y bibliografía comentada.  | 69  |
| <b>CAPÍTULO 2.</b> Contexto general.   | 15 | 3.1. El contexto local: Málaga como anomalía.   | 71  |
| 2.0. Introducción, objetivos y bibliografía comentada.   | 17 | 3.2. La decisión de revisar el Plan de 1971. El Plan como proceso.  | 79  |
| 2.1. Antecedentes urbanísticos y jurídicos: del Plan de Ensanche a la ley del suelo de 1956.   | 19 | 3.3. El horizonte del Plan: la Metodología  | 89  |
| 2.1.1. Del crecimiento vegetativo de la ciudad, a la reglamentación de los crecimientos urbanos.   | 21 | 3.4. El contexto cultural. Las influencias que determinan su marco teórico.   | 105 |
| 2.1.2. De la regulación de los crecimientos urbanos a la planificación urbana y territorial. La ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 y la introducción de la función social de la propiedad del suelo. | 26 | 3.3.1. Contexto nacional e internacional.   | 108 |
| 2.2. La anomalía española: el desarrollismo de los 60 y 70, y su función en la transición hacia el modelo económico global.  | 35 | 3.3.2. Contexto local.  | 117 |
| 2.3. El punto de inflexión: la Transición como marco, y la ley del Suelo de 1975 como respuesta  | 45 | 3.5. La realidad urbana. El posicionamiento cultural.   | 123 |
| 2.3.1. La ley del suelo de 2 de mayo de 1975 y su texto refundido. Competencias municipales  | 47 | <b>CAPÍTULO 4.</b> El Plan.   | 133 |
|  |    | 4.0. Introducción, objetivos y bibliografía comentada.  | 134 |
|  |    | 4.1. La función del dibujo en el Plan: una herramienta para la interpretación y la representación, un instrumento de comunicación y un dispositivo técnico. | 139 |
|  |    | 4.2. La ordenación del Plan: forma y estructura para la identificación y valoración de los elementos urbanos.   | 173 |
|  |    | 4.3. La metodología de actuación: la clasificación y la calificación como instrumentos de intervención en distintas realidades. Las propuestas del Plan.    | 205 |
|  |    | 4.4. La gestión y el convenio urbanístico: los instrumentos de control público en los procesos de desarrollo.   | 219 |
|  |    | 4.5. La dimensión territorial del Plan: del modelo in-  | 239 |

|  |            |
|--|------------|
| dustrial de ocupación espacial, a la lógica del consumo turístico del espacio.                                 |            |
| 4.6. Una nueva conciencia sobre los recursos: la protección del patrimonio histórico y del patrimonio natural. | 251        |
| 4.7. Los grandes Proyectos del Plan. Las huellas del Plan de Málaga de 1983.                                   | 263        |
| 4.8. El Plan General de Málaga de 1983: confrontación sincrónica y diacrónica                                  | 293        |
| <b>CAPÍTULO 5. Conclusiones.</b>   | <b>303</b> |
| 5.0. Introducción.   | 304        |
| 5.1. Resultados.   | 307        |
| 5.2. Conclusiones.   | 310        |
| 5.3. Epílogo.  | 312        |
| <b>ANEXOS:</b>   | <b>315</b> |
| Summary and conclusions.   | 316        |
| Bibliografía.  | 323        |
| Índice de imágenes.  | 329        |



## CAPÍTULO 1



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

### 1.0. Introducción.

La presente tesis es el resultado de una investigación que partiendo del objeto principal, que es el Plan General de Málaga de 1983, pretende ofrecer una nueva perspectiva al planeamiento actual de la ciudad de Málaga, con el objeto de que pueda apoyarse en el conocimiento y la contextualización de un documento que supuso un punto de inflexión en la cultura del urbanismo del siglo XX.

El urbanismo, como disciplina técnica, ha tenido un desarrollo a lo largo del siglo XX, que pasando por los planes de ensanche y grandes reformas de la primera mitad del siglo, adquirió un nuevo enfoque tras la II Guerra Mundial, con la incorporación de la sociología urbana y las herramientas programáticas del Movimiento Moderno. El planeamiento de aquella etapa se centró en las cuestiones técnicas y en los datos cuantitativos relativos al sistema de producción de ciudad, pero dio de lado los aspectos relacionados con la habitabilidad y la forma del espacio urbano. En el ámbito internacional, la denominada crisis del petróleo y el inicio de lo que se ha venido a denominar “globalización”, caracterizado por la desregulación estatal y el libre flujo de capital, provocó un reajuste macroeconómico que empujó a los grandes capitales a invertir en el desarrollo inmobiliario de territorios con valor de localización, generando desequilibrios territoriales de gran magnitud a nivel internacional. En el caso español, y como resultado de la acción desinhibida de los agentes inmobiliarios y financieros en relación a los poderes públicos durante la Dictadura de Franco, la ciudad de los años 70 fue el campo de batalla de unas reivindicaciones ciudadanas que exigían la mejora del espacio urbano colectivo. Todo ello provocó una revisión del modelo de planificación urbanística, que enfocó la reflexión hacia la recuperación de los centros históricos y los espacios degradados de la periferia, con el objetivo de lo que se denominó “hacer ciudad”. Todo ello, junto con un clima social que demandaba nuevas formas de participación en la vida pública, provocó un nuevo contexto cultural que dio pie a una generación de Planes Generales. Estos documentos, que se iniciaron con la Democracia, dieron respuesta técnica a muchas de las demandas puestas sobre unas mesas de negociación en la que representantes políticos, cuerpo técnico, ciudadanía y empresariado inmobiliario, definieron las líneas estratégicas que debían tener las nuevas ciudades españolas. Con la normalización democrática y el desarrollo material de estos planes, se consiguieron unas mejoras urbanas y una estabilidad social, que hicieron que los grandes problemas que preocupaban a la sociedad se trasladaran del espacio urbano a otras problemáticas diferentes. Con la pérdida de presencia de la reivindicación vecinal, y sin la presión de una situación política y económica degradada como la de los años 70 y principios de los 80, las subsiguientes generaciones de Planes Generales han perdido la capacidad crítica y revisionista que aquellos planes tuvieron. La desmesurada normativa técnica, jurídica y sectorial que se ha desarrollado con posterioridad a la aprobación de los planes de los 80, y la falta de implicación ciudadana en la gestión de

la ciudad durante la década de los 90 y los 10 del siglo XXI, junto con la normalización del desarrollo de proyectos al margen de la reflexión integradora que ofrece la planificación general, ha solidificado un modelo de producción de ciudad en el que el planeamiento se ha convertido en un mero trámite administrativo, complejo y molesto.

Es desde esta perspectiva desde la que se puede hablar de lo que se ha venido a denominar “la crisis del planeamiento”, la cual consideramos basándonos en los análisis críticos de Moya (AAVV, La práctica del Urbanismo, 2011) y Ascher (Ascher, 2010), quienes desde la disciplina de la arquitectura y la sociología respectivamente, ponen en crisis la forma actual del urbanismo. Sin embargo, atendiendo al carácter profesional del documento que se investiga, y a la influencia que tuvo la Delegación de Málaga del Colegio de Arquitectos en el PGOU-83, queremos también explicitar esta crisis desde la perspectiva actual del Colegio de Arquitectos de Málaga, quien en un informe reciente sobre la problemática de la tramitación de figuras urbanísticas ante la Delegación Provincial de la Junta de Andalucía, indicaba lo siguiente:

*“Desde luego hoy día el PGOU en su formato “convencional” no es un instrumento urbanístico apetecible por los ayuntamientos, ni reivindicado por los agentes urbanísticos, realmente se ha convertido en un monstruo inabordable, costosísimo, rígido, lento en su elaboración y tramitación... y en la práctica casi imposible de aprobar. Así lo demuestra la escasa existencia de PGOUs aprobados en Andalucía tras casi 13 años de vigencia de la LOUA. Y sin embargo las innovaciones sí se formulan con asiduidad y posibilitan actuaciones urbanísticas de escalas pequeñas e intermedias, y también de mayor alcance que en su práctica totalidad son abortadas por el hecho de que el PGOU no esté adaptado totalmente a la LOUA y ello pese a que, en muchos casos, sí exista adaptación parcial” (Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga, 2015)*

Sin embargo, esta investigación adquiere mayor sentido si se analiza bajo una luz más amplia. Son muchos los enfoques que recientemente se están proponiendo desde ámbitos disciplinares diversos, sobre la relación entre desarrollo territorial, economía globalizada, sistema de derechos, política y urbanismo entre otros aspectos. Cabe destacar trabajos como los de David Harvey, Bruno Latour, Saskia Sassen, Manuel Castells o Françoise Archer entre muchos otros. Todos ellos ofrecen acercamientos de gran interés al hecho urbanístico en tanto que disciplina de la planificación territorial y urbana, y también respecto a la consideración de los actores que participan en la gestión urbana. Sin embargo, no son tantos los enfoques que desde la disciplina del urbanismo se orientan hacia la comprensión de otros subsistemas como el económico, el antropológico, el geopolítico o el de los derechos. La planificación urbanística sigue estando efectivamente ensimismada en la

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 5

## INTRODUCCIÓN

capacidad regeneradora de las formas y de la arquitectura en la ciudad.

Es con la intención de incorporar estas otras visiones al objeto de los planes generales, que esta investigación pretende abrir una línea de investigación en la que el planeamiento, en tanto que desarrollo técnico de la disciplina del urbanismo, sea considerado como un dispositivo en el sentido descrito por Michael Foucault y Gilles Deleuze. Es decir, como un conjunto de prácticas, saberes y relaciones en torno al desarrollo y el control urbano, y no sólo como un documento técnico y administrativo.

## INTRODUCCIÓN

**1.1. Motivación.**

El Plan General de Ordenación Urbana de Málaga de 1983 (PGOU-83) supuso un hito profesional de su tiempo, reconocido por la concesión del Premio Nacional de Urbanismo de 1985. Sólo este hecho otorga interés al análisis y revisión de este documento a la luz de los más de 30 años transcurridos desde la aprobación definitiva de su texto refundido. El PGOU-83 formó parte del conjunto de los primeros Planes Generales redactados en la Democracia y bajo la luz de una nueva Ley, y un nuevo enfoque disciplinar que aspiraba a resolver los problemas sociales y urbanos generados por una etapa de intenso desarrollo urbanístico en la España del Régimen de Franco.

La utilidad de esta investigación se basa en la oportunidad de revisar un Plan, desde la presente perspectiva histórica, del que los dos Planes Generales posteriores aprobados en Málaga, en 1997 y en 2011, se reconocen herederos y continuistas. Que en más de 30 años desde que se produjo la Aprobación Definitiva del PGOU-83 no se haya hecho una revisión crítica del modelo de ciudad planteado, o se haya revisado el marco teórico que lo originó, puede significar dos cosas: que se mantiene la vigencia del PGOU-83, o que no se ha realizado la necesaria verificación de dicho marco teórico. Cualquiera de los dos escenarios muestra el interés de la presente investigación.

Podríamos afirmar, que estamos asistiendo a un importante acontecimiento al que no se le ha dado todo su valor urbanístico y documental, probablemente porque no había pasado el tiempo necesario para ser analizado desde una perspectiva histórica. El Plan General de 1983 tiene que asumir el compromiso de “inventar” casi todos los conceptos de la cultura urbanística de la ciudad. El suelo urbano con sus fragmentos de casco histórico y periferia; los repartos de aprovechamiento urbanístico para lograr el equilibrio entre lo público y lo privado; el reto de definir la “forma de la ciudad” a través de sus elementos estructurantes como las calles, las plazas, los bulevares, los equipamientos; incluso el propio grafismo de representación de la planimetría, que se convierte en un referente estético que actualmente aún perdura en el desarrollo gráfico de muchos Planes Generales.

Esta investigación vendría a completar los estudios sobre la ciudad realizados, con anterioridad, por las Tesis Doctorales de Luís Machuca Santacruz y Rafael Reinoso, y quiere establecer una relación fundamental con el desarrollo posterior de la ciudad, para así poder revelar el alcance del diseño del crecimiento realizado después del Plan de 1983. Para ello se tiene en cuenta los recientes trabajos realizados que se han ocupado de diferentes aspectos del territorio de la Costa del Sol, de los que queremos destacar la Tesis Doctoral de la historiadora Lourdes Royo, o los arquitectos Daniel Barena, Santiago Manuel Pardo García y Antonio Vargas<sup>1</sup>.

La tesis pretende arrojar luz sobre estas cuestiones, en un momento en el que la participación ciudadana comienza a estar de nuevo presente en la escena pública, a través de asociaciones, colectivos y plataformas que exigen nuevas cuotas de participación en la vida pública de la ciudad de Málaga.

---

*legio de Arquitectos de Málaga, R. Reinoso Bellido, “Topografías del Paraíso”, Sevilla 2005, Colegio de Arquitectos de Málaga, L. Royo, Málaga 1930-1950. “La aventura de la Modernidad”, Sevilla 2010, D. Barrera, “Corrientes de pensamiento en la gestión patrimonial y turística de la ciudad”, Málaga 2014, A. Vargas, “Análisis y valoración de de las relaciones existentes entre los indicadores de sostenibilidad y las ordenanzas de edificación de los municipios españoles” Málaga 2015. S.M. Pardo “Las vistas panorámicas de núcleos urbanos: propuesta para su análisis y aplicación al caso de Andalucía”, Málaga 2015. Así mismo, sendos proyectos de investigación dirigidos por R. Pié han abordado el tema del Turismo desde la perspectiva de su estructura morfológica y de su alcance como fenómeno territorial y múltiples tesis doctorales actualmente en curso sobre cuestiones relativas al urbanismo y a la arquitectura de la provincia.*

---

<sup>1</sup> Véase L. Machuca Santacruz, “Málaga, ciudad abierta”, Málaga 1987, Co-

## 1.2. Objetivos de la investigación.

El objetivo general de esta investigación es averiguar cuáles han sido los éxitos de un Plan que ha ocasionado que sus dos revisiones posteriores, con 14 y 28 años de separación, se reconozcan a sí mismos como herederos del mismo, y no hayan planteado nuevas estrategias proyectuales ni teóricas.

Se trata pues, de averiguar qué aportó el Plan de 1983 a la ciudad para que no haya sido necesario revisar el modelo en los 30 años posteriores a su aprobación.

Como objetivo parcial, se pretende establecer un juicio de valor sobre el PGOU-83 y de la actividad de quienes participaron en él. Este juicio implica establecer el valor histórico, sociológico, legislativo, cultural, ideológico, político, territorial, estratégico, y disciplinar del Plan, desde la perspectiva de los más de 30 años transcurridos desde su aprobación.

Para la consecución de estos objetivos es necesario realizar un análisis de tres tiempos históricos.

El primero es el contemporáneo, desde el cual se sitúa esta indagación y que corresponde a los años posteriores a 2008, año del anuncio oficial de la crisis económica mundial. Desde este tiempo, y partiendo de la aceptación de que existe una crisis disciplinar del urbanismo, se busca en el pasado el último momento en el que el planeamiento cumplió la función de resolver los problemas de la ciudad y su ciudadanía. Se pretende, desde el conocimiento del modo en que se hizo aquel Plan, tener una mayor comprensión del tiempo actual. Este momento se hace presente en la investigación fundamentalmente en su introducción y en sus conclusiones. El segundo momento se refiere al tiempo en el que se desarrolló el Plan de 1983, y que podemos situar entre 1975, año en que se aprobó la Ley del suelo y 1991, año correspondiente al final de la vigencia programada de 8 años del PGOU-83. El tercer momento histórico es justamente el anterior a la redacción del Plan de 1983, es decir, aquel que generó los problemas que aquel Plan tuvo que afrontar y que se puede iniciar en los años posteriores a la finalización de la Guerra Civil española. Este tercer momento se revela como la clave para la auténtica comprensión de su capacidad de transformación de la ciudad.

Aunque desde el punto de vista de la disciplina del urbanismo esta contextualización histórica puede resultar excesiva, consideramos en este trabajo que el auténtico valor de la investigación se basa precisamente, en la lectura diacrónica que relaciona el pasado con el presente, permitiendo una continuidad que aporte valor de aplicación científica a la investigación.

### 1.3. Estado de la cuestión: análisis del conocimiento precedente y punto de partida.

#### 1. Bibliografía justificada.

El estudio del PGOU-83 se inserta en un contexto histórico, cultural, legislativo, sociológico, político y económico, que constituye la base fundamental de esta investigación. Hemos querido realizar esta aproximación pluridisciplinar, porque entendemos que el urbanismo adquiere mayor valor cuando se la relaciona con otras perspectivas parciales, pues desde ellas se puede dotar de sentido el proyecto urbano.

En este sentido, la temática a estudiar ha sido el planeamiento urbanístico, en tanto que desarrollo técnico de la disciplina del urbanismo. Por ello, la bibliografía ha sido amplia, en coherencia con lo expuesto anteriormente, incluyendo tanto literatura propiamente de la arquitectura, como obras relativas al urbanismo, la planificación o la propia ciudad, escritas desde una perspectiva económica, jurídica o sociológica. A pesar de haber consultado una amplia bibliografía de cada uno de los temas tratados, se explicitan a continuación aquellas fuentes bibliográficas que han penetrado con más profundidad en las tesis de esta investigación.

De la vasta literatura existente en relación al urbanismo como disciplina arquitectónica, hemos seleccionado como bibliografía principal, "Historia del Urbanismo en España" de Fernando de Terán (de Terán, 1999), "La práctica del urbanismo" coordinado por Luis Moya (AAVV, La práctica del Urbanismo, 2011) y "El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos" de Victoriano Sáinz (Sainz Gutierrez, 2006). Cada uno de ellos ofrece una visión disciplinar específica, que nos ha permitido elaborar un completo cuadro conceptual respecto a la cultura del urbanismo en España. Finalmente, "Diez años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989" (AAVV, Diez años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989, 1992) editado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte de España, como resultado de la exposición realizada entre el MOPU y el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia, ha aportado una visión exterior a esta cuestión. La bibliografía contemporánea al documento a investigar, ha sido la Ur del Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona, la revista Geometría editada por José Seguí, uno de los redactores del Plan General, la revista Arquitectura del Colegio de Arquitectos de Madrid, la revistas Cuaderns, del Colegio de Arquitectos de Cataluña, la revista Ciudad y Territorio, la revista italiana Casabella o la revista británica Architectural Design, por cuanto que supusieron la fuente fundamental para la elaboración y la transmisión de la cultura urbanística durante los años del contexto histórico del Plan. Finalmente, consideramos las publicaciones de proyectos o de obras de gran relevancia como el Plan Ribera del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, el Plan Bolonia de Cervellati y Scannavini, o La arquitectura de la Ciudad de Aldo Rossi entre otros. En lo relativo a la normativa

urbanística, el clásico de Bassols "Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1912-1956)", ha permitido encuadrar jurídicamente el contexto anterior a la Ley del suelo de 1975 que dio pie a la redacción del PGOU-83. Los artículos y actas de congresos de los redactores del Plan durante los años coetáneos a su redacción, han supuesto también una importante fuente de información para la contextualización y análisis del Plan.

Como aproximaciones sociológicas y económicas, hemos seleccionado la obra de Saskia Sassen, y en especial "La ciudad global" y "Territorio, autoridad y derechos", por la relación que establece entre lo urbano y la globalización, atendiendo a las nuevas escalas territoriales que afectan a las ciudades. Así mismo, la obra de Francois Archer, y en especial "Los nuevos principios del urbanismo" nos han permitido acotar las cuestiones sociológicas al espacio propio de la disciplina.

La perspectiva de la geografía económica se ha analizado principalmente desde la obra general de David Harvey, porque coincidimos con sus tesis y porque el propio PGOU-83 reconoce la influencia de este autor. Puesto que Harvey reconoce un sesgo marxista en sus investigaciones, hemos estudiado la obra de Karl Marx, y en especial su obra "Contribución a la crítica de la economía política", lo que se justifica así mismo por la influencia que esta teoría tuvo sobre toda la etapa histórica que se estudia en esta investigación, y sobre sus protagonistas. Como forma de particularizar las teorías de David Harvey al contexto español, hemos analizado la obra "Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)" de Isidro López Hernández, y Enmanuel Rodríguez López. Finalmente, la consideración de los actores como parte fundamental del proceso del Plan, ha sido estudiada por medio de la obra "Re-ensamblando lo Social - Una Introducción a la Teoría del Actor-Red" de Bruno Latour. La obra de "El derecho a la ciudad" de Henry Lefebvre, "La cuestión urbana" de Manuel Castells, o las obras de Jürgen Habermas de la etapa contemporánea los años que Damián Quero, uno de los autores del Plan, estudió Sociología Urbana en Frankfurt. Esto es: Problemas de legitimación en el capitalismo tardío; La reconstrucción del materialismo histórico; y Teoría de la acción comunicativa.

En cuanto al contexto local, han sido de gran importancia las tesis doctorales realizadas por arquitectas y arquitectos contemporáneos sobre cuestiones relativas al contexto territorial e histórico de Málaga, entre las que destacamos las de Rafael Reinoso sobre el periodo urbanístico previo al contexto que esta tesis investiga, Lourdes Royo sobre el modelo de producción turística en la Costa del Sol, o Daniel Barrera sobre los efectos del turismo sobre la gestión del centro histórico de Málaga en la actualidad, entre otras muchas aproximaciones disciplinares al asunto del planeamiento urbanístico y la ciudad. La revista Jábega editada por la Diputación de Málaga, ha resultado ser una valiosa fuente de artículos sobre estudios realizados por investigadores de la Univer-

## INTRODUCCIÓN

sidad de Málaga, en torno al territorio provincial, desde que se fundó la Universidad malagueña.

Este análisis interpretativo depende en gran medida de la posición ideológica, cultural y crítica de quien lo realiza. Con base en sus intereses, convicciones, método crítico y sensibilidad, se ha puesto el acento sobre algunos aspectos que quien investiga considera particularmente significativos en el trabajo de la tesis. Por ello, consciente de esta elección se especifica la propia posición de la investigadora, históricamente situada.

En este sentido, esta investigadora reconoce un sesgo fuertemente orientado hacia el análisis filosófico y también sociológico, así como una experiencia profesional en el ámbito del planeamiento que la orientan hacia una visión crítica de los aspectos más pragmáticos del urbanismo. Ambas posiciones se apoyan en dos cuestiones. La primera consiste en la consideración de una bibliografía que planea durante toda la investigación, y que se refiere a los escritos de Michael Foucault y Gilles Deleuze, en especial en lo relativo a los dispositivos, entendidos éstos como el conjunto de prácticas, saberes y relaciones en torno a los cuales se realiza el control social. Por otra parte, autores contemporáneos como Peter Sloterdijk, Byung Chul Han o Tiqqun, configuran una visión crítica sobre el tiempo contemporáneo y los efectos de la globalización, la cual es situada en sus inicios por Saskia Sassen (economista y socióloga), junto a Sloterdijk, precisamente en la década de los años 70, contexto histórico al que pertenece el Plan de Málaga de 1983. La teoría del actor red del filósofo y sociólogo Bruno Latour, también ha orientado el análisis del documento en lo concerniente a las cuestiones de identificación de actores en el proceso participativo promovido por el Plan, y análisis de las motivaciones de cada uno de ellos.

La cuestión profesional aparece reflejada en la crítica de la obra, dedicando una especial atención a cuestiones prácticas del documento analizado, como el modo en que se gestionó el Plan, tanto a nivel administrativo como a nivel urbanístico. La identificación de los principales efectos del Plan de Málaga sobre la ciudad, así como sobre la evolución del planeamiento posterior, ha sido también uno de los aspectos hacia los que se ha enfocado el análisis interpretativo de la investigación.

Finalmente, la experiencia en investigaciones previas, así como en trabajos profesionales relacionados con la perspectiva de género en el planeamiento, deben ser consideradas como parte del sesgo ideológico y cultural de esta investigadora. No sólo en lo referente a las conclusiones específicas sobre esta temática en concreto, sino por lo que suponen de acercamiento parcial a la realidad del urbanismo, a través de visiones concretas de los efectos del mismo en la sociedad. Es así como se insertan en esta tesis, las publicaciones realizadas por esta investigadora sobre esta temática: como una metodología de análisis del planeamiento y sus efectos sobre la población, que abre perspectivas más amplias sobre la propia disciplina del urbanismo y también sobre la

técnica de la planificación.

## 2. Fuentes de la investigación.

Considerando el carácter administrativo y normativo del PGOU-83, ha sido necesario estudiar con detenimiento el marco legislativo de la investigación. Éste estaba formado por el conjunto de la Ley del Suelo de 1975 y su Texto Refundido de 1976, y sus Reglamentos de desarrollo,<sup>2</sup> así como la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía Español, además del conjunto de normativas sectoriales que se relacionan o afectan al desarrollo del Planeamiento.

El seguimiento de la prensa local ha sido una importante base de documentación para la comprobación de datos y enfoques expuestos en el PGOU-83 y los documentos que dieron pie a su redacción.

La documentación del propio Plan, publicado por el Ayuntamiento de Málaga en 1985, los documentos e informes relativos a su tramitación,

La principal fuente de información ha sido el propio PGOU-83 publicado por el Ayuntamiento de Málaga en 1985, así como los informes de aprobación de la Junta de Andalucía durante el proceso de aprobación, o los documentos preparatorios del equipo redactor para las reuniones con los técnicos de la Junta de Andalucía.

Finalmente, existen otro tipo de documentos que han resultado ser fundamentales para el estudio del Plan, y que no pueden desvincularse de éste. Nos referimos a aquellos documentos contemporáneos que se relacionan con el Plan General por suponer diagnósticos, informes, resúmenes, antecedentes o proyectos asociados. Así, el Plan General de Málaga de 1950 y el de 1971, el Plan Especial Trinidad-Perchel, el Informe Málaga, la Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga, el documento inédito del Resumen Analítico del Plan General de Málaga elaborado por dos de los autores del Plan.

Especial interés han tenido los documentos inéditos que forman parte del archivo personal de Salvador Moreno Peralta y José Seguí, que constituyen un novedoso conjunto de dibujos y esquemas de trabajo de los arquitectos que redactaron el Plan, así como fotografías y material audiovisual. Todo ello ha sido organizado y compilado para poder ser expuesto en esta investigación como material disponible para el análisis de futuras investigaciones.

<sup>2</sup> *Reglamento de Planeamiento, Reglamento de Gestión y Reglamento de Disciplina Urbanística.*

## INTRODUCCIÓN

**1.4. Metodología y escalas de análisis.**

Esta investigación abarca un espacio y un tiempo muy concreto: Málaga, entre los años de redacción del Plan General de 1983. Esto es, desde finales de 1979 hasta la aprobación definitiva del Plan en noviembre de 1983. Sin embargo, la consideración del Plan como parte de un dispositivo formado por prácticas, saberes y relaciones encaminado al control de la gestión de la ciudad, hemos adoptado una cronología que va desde la etapa de la Autarquía posterior a la Guerra Civil, hasta el momento actual desde el que se realiza el juicio de valor del Plan. Así mismo, al considerar el Plan como parte de un proceso, hemos querido incorporar temáticas que complementan la visión puramente disciplinar del PGOU-83, tales como la sociología, la filosofía, la política o la economía. Así mismo, al identificar una fuerte influencia de la cultura italiana en el marco teórico del Plan, tanto a nivel urbanístico como a nivel ideológico, se ha propuesto una verificación de la visión comparada realizada por el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia, recogido en la exposición que dio pie a la publicación "Diez años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989" publicado por el MOPU en 1992.

El objeto de la investigación, es el documento administrativo constituido por el Texto Refundido del Plan General de Málaga de 1983, aprobado por Resolución del Consejero de Política Territorial de la Junta de Andalucía el 3 de mayo de 1985, y que es el documento publicado por el Ayuntamiento de Málaga que se puede consultar en la Gerencia de Urbanismo. Este documento está formado por Memoria y Planos. La Memoria incluye la Información del Plan, las Propuestas y la Normativa, así como el Estudio Económico Financiero y el Programa de Actuación.

Los planos se organizan en torno a las siguientes temáticas:

- A. Calificación, usos y sistemas. E: 1/5.000
- B. Régimen del suelo y gestión. E: 1/5.000
- C. Estructura General y Orgánica y actuaciones en el Suelo No Urbanizable. E: 1/10.000
- D. Usos globales y calificación del Suelo No Urbanizable. E: 1/5.000
- E. Infraestructuras generales. E: 1/10.000
- F. Alineaciones. E: 1/2.000
- G. Jerarquización del viario. E: 1/5.000

El análisis de este documento se ha realizado a dos niveles diferentes. En primer lugar, se han analizado los contenidos del Plan, las materias y los análisis de la información, las propuestas proyectuales, los temas incluidos en la Normativa, los supuestos del Estudio Económico Financiero y la programación del Plan de Etapas, así como cada una de las propuestas formales concretadas en la planimetría.

En segundo lugar se ha observado el lenguaje del Plan, la estructura del documento y la organización de los temas. La expresión gráfica

de las distintas planimetrías, los contenidos de las leyendas, los temas tratados y su representación, son cuestiones fundamentales para el análisis de un documento producido por arquitectos. Por otra parte, el lenguaje utilizado en la memoria, el tipo de tecnicismos, la justificación de las propuestas y los objetivos normativos, así como las referencias bibliográficas y culturales, las citas, las explicaciones y argumentaciones, dan cuenta del espíritu, el nivel intelectual y los objetivos del propio documento.

Finalmente, la edición de las 1000 copias de la Memoria y los planos de Calificación que publicó el Ayuntamiento para la distribución del Plan, aportan información sobre la cultura y el pensamiento estético aplicado a un documento administrativo que representó un hito en la historia del urbanismo de Málaga.

Como complemento a este análisis, se ha realizado la misma operación con aquellos documentos que se han considerado parte del proceso del Plan, aunque no formen parte del mismo en tanto que documento administrativo. Nos referimos con ello al material gráfico elaborado durante la redacción del Plan por los arquitectos redactores del mismo, y que está formado por planos, dibujos, esquemas, fotografías y escritos. Así mismo, la propuesta metodológica del Plan y el resumen analítico realizado por dos de sus redactores dos años después de la aprobación del mismo, han sido considerados parte indisoluble del Plan General. En otro orden de relación, pero también considerados como parte del PGOU-83, se han analizado los informes elaborados durante la tramitación y aprobación del Plan por los arquitectos redactores, tanto para la preparación de las reuniones como para la justificación de las medidas adoptadas para la adaptación del mismo a las demandas de la Junta de Andalucía.

Para poder contextualizar el PGOU-83 y aportar valor crítico al estudio del mismo, se han realizado otros dos niveles de análisis.

Uno, se ha referido al estudio del contexto histórico, cultural e ideológico del Plan, desde la escala nacional e internacional, con el objetivo de insertar las propuestas y la valoración del mismo en coordenadas más amplias. El otro se ha centrado en la investigación del contexto local, centrandolo en los actores y los hechos que dieron pie al encargo y la redacción del Plan General.

Los datos recogidos en la bibliografía consultada así como en las fuentes principales, tanto a un nivel como a otro del análisis, han permitido organizar cronológicamente la información recopilada de los hechos objetivos tales como fechas de aprobación de planes, leyes y decretos, el propio proceso de tramitación del Plan, elecciones estatales y municipales, proyectos realizados, seguimiento de prensa, etc. Esta información ha permitido insertar el documento en su contexto histórico para su confrontación con los hechos ocurridos.

La reconstrucción histórica del Plan, ha dado pie a la identificación de

## INTRODUCCIÓN

un programa más o menos explícito del mismo, el cual ha sido verificado con los documentos que dieron pie al PGOU-83, como el Informe Málaga, la Metodología del Plan o los propios antecedentes históricos, sociales, culturales y políticos de sus protagonistas. Los instrumentos históricos útiles para la reconstrucción, para la explicitación y para la interpretación crítica del programa han sido la investigación histórica en general, desde una perspectiva económica, política, legislativa, sociológica, cultural e ideológica, cotejada en su específico contexto histórico y también con otras obras, como las de los planes generales de la misma época y los planes de Málaga precedentes y posteriores.

El Plan General de Ordenación Urbana de Málaga de 1983, ha sido confrontado con dos tipos de obras. Unas son los Planes Generales del mismo periodo histórico, a través de los artículos y libros que tratan el tema, y en especial el libro "Diez años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989", en el que se hizo una revisión crítica sobre esta etapa, desde una perspectiva doble: la nacional y la italiana, con la finalidad de valorar con una mayor perspectiva el resultado de aquel momento histórico en lo que a planeamiento se refiere. No obstante, la literatura de las revistas de la época, en especial *Ur y Geometría*, así como investigaciones concretas como la de Victoriano Saenz o la de Fernando de Terán, han sido los mecanismos para introducir esta confrontación en la investigación.

El otro tipo de confrontación ha sido el de la comparativa del Plan de Málaga de 1983 con los sucesivos planes realizados en 1997 y 2011, así como con los planes precedentes de 1950 y 1971, con el objetivo de analizar desde un punto de vista diacrónico pero también sincrónico, el documento objeto de esta investigación.

De las lecturas realizadas sobre el tema en la bibliografía y en las fuentes seleccionadas, se han extraído las indicaciones y las interpretaciones críticas suministradas por algunos autores estudiosos de la temática tratada, y en algunos casos protagonistas de aquel momento histórico. La cita inserta en los textos ha sido el formato para mostrar el diálogo con estas visiones críticas en la investigación.

El proceso analítico se ha desarrollado en un recorrido de ida y vuelta. En primer lugar, la investigación se basó en el estudio del texto refundido del PGOU-83 y de todas sus propuestas, con la finalidad de abordar la contextualización del mismo con un conocimiento previo del documento investigado. Posteriormente se analizó el contexto nacional y el local, así como todos los documentos anexos al Plan como la metodología del mismo, el resumen analítico o los dibujos y esquemas de trabajo realizados por los arquitectos, a medida que esta información pudo ser identificada, localizada y recopilada. Finalmente, se analizó de nuevo el documento del texto refundido del PGOU-83, esta vez bajo la luz de una contextualización que permitía la verificación y constatación de las hipótesis que se habían ido planteando a lo largo de la investigación.

Con base en la metodología descrita, se han examinado todos los puntos expuestos, pero no de manera aislada, sino considerándolos en relación al conjunto. En todo momento, la pregunta que ha surgido durante la investigación ha sido el "por qué" de toda decisión y de toda solución en el Plan General de Málaga de 1983. Y es que entendemos que toda solución, incluso particular, ha implicado una elección, tiene su razón y su historia. Y esto es lo que la tesis ha desvelado, ofreciendo herramientas para la comprensión del PGOU-83, que permita una interpretación crítica en sus diversos aspectos y significados, para poder dar de ella un juicio razonado.



## CAPÍTULO 2





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

Este primer capítulo de la investigación aborda la contextualización global del momento histórico en el que se produce la redacción del Plan General de Málaga de 1983. La situación que los responsables del documento debían resolver, se había generado durante las décadas precedentes en las que el desarrollismo de los años 60 surge como respuesta a una serie de condicionantes internacionales y también nacionales, de carácter político y económico. El fin de la II Guerra Mundial supuso un cambio en las reglas de juego que los países ganadores establecieron en los acuerdos comerciales de Bretton Woods. España, al margen del desarrollo político y económico del entorno europeo sufrió las consecuencias del aislamiento y de una recuperación interna tras la Guerra Civil que se hizo esperar.

La participación de España en el nuevo contexto político y económico global sólo fue posible gracias a su adscripción como socio de la OTAN en plena guerra fría. Esta nueva situación exigió una serie de cambios políticos, económicos y comerciales, pero permitió que se produjese el denominado "milagro español", no sin consecuencias en un modelo económico que se basó en la construcción del territorio propio.

La primera legislación urbanística española de 1956, que había sido aclamada internacionalmente como un ejemplo de ley avanzada y bien construida supuso para la etapa desarrollista inesperada de los años 60, un lastre que había que superar. La injerencia de leyes sectoriales en el ámbito del urbanismo y una política decidida a construir viviendas por parte del Ministerio de la Vivienda dejó sin efecto un modelo de planificación basada en la ordenación territorial jerarquizada y en el reconocimiento de la función social del suelo.

Como resultado de la muerte de Franco, durante la Transición se configuró un escenario político, social y cultural que demandaba cambios en todos los niveles, especialmente en lo referido a los acuciantes problemas urbanos. Una nueva concepción de la cultura urbanística por parte de profesionales comprometidos con los cambios ideológicos de la época, permitió que se produjera una de las más interesantes aportaciones del urbanismo español a la cultura disciplinar de la época.

El objetivo de esta primera parte es situar al lector en un contexto cultural, político y económico desde el análisis del macrocontexto de un texto, el Plan General de Málaga de 1983 y sus documentos anexos, cuya investigación abordamos como deconstrucción del significado de sus propuestas y posicionamientos.

Por ello, la bibliografía consultada se basa en el análisis de los textos originales que hablan de las piezas de este análisis. La propia ley del suelo de 1956, la ley de 1975 y su texto refundido de 1976, los textos que los protagonistas publicaron durante aquella etapa y la visión que desde fuera de España se tenía de este periodo en el que se redactaron toda una generación de planes generales, y que supusieron una interesante y reconocida cultura.

En este sentido, cabe destacar la serie de publicaciones sobre la cultura del urbanismo en España que representó la *Revista UR*, editada por el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona y dirigida por el arquitecto Manuel Solá-Morales, la *Revista Geometría* editada desde Málaga por el arquitecto José Seguí, el libro *Diez años de planeamiento en España* editado como consecuencia de la exposición sobre los planes generales realizados en España durante los años 80 y que fue consecuencia del convenio de colaboración firmado entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España y el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia.

Así mismo, para la contextualización del desarrollo urbanístico en España, se ha recurrido a dos libros fundamentales: *La historia del Urbanismo en España*, del arquitecto Fernando de Terán, y *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español*, de Martín Bassols.

Para el contexto político económico global en el que se produce el tránsito de una economía capitalista de corte fordiano-keynesiano a un nuevo modelo de capitalismo post-industrial, se ha consultado una amplia variedad de bibliografía entre la que destacamos las aportaciones de Saskia Sassen con su obra *Territorio, Autoridad y Derechos*, los escritos de David Harvey, en especial la serie de recopilación de artículos editada en el libro *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*, y el libro de investigación del Observatorio Metropolitano de Madrid titulado *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano*.

Finalmente, además de libros y artículos de consulta específica para temas concretos desarrollados a través de las páginas que siguen, se han estudiado libros contemporáneos que revisan desde una perspectiva contemporánea, algunas de las cuestiones más importantes referentes a la cultura urbanística de la época como *Forma y Ciudad, en los límites de la Arquitectura y el Urbanismo*, de María José Rodríguez Tarduchy, o *El Proyecto Urbano en España, génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*, de Victoriano Sainz Gutiérrez, los cuales se han seleccionado entre una gran bibliografía que estudia la cuestión de las escalas intermedias, por ser de las aportaciones más recientes e interesantes.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 5

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

### INTRODUCCIÓN:

La forma de la ciudad no solo responde a las determinaciones estilísticas y culturales de una época. Como disciplina orientada a la producción de ciudad, el urbanismo refleja fundamentalmente las tensiones económicas y sociales de cada época. El planeamiento, en tanto que metodología técnica para la producción de ciudad, no sólo establece los usos, los volúmenes y la localización de los elementos urbanos. Fundamentalmente actúa sobre el derecho de propiedad del suelo, y en consecuencia, sobre la economía y las prácticas políticas y culturales de una época, un determinado contexto geográfico y una sociedad concretas. Por ello, esta investigación ha querido explicitar el modo en que la planificación urbanística española dio respuesta al contexto histórico en que se desarrolló el PGOU-83 de Málaga, a través de la identificación de las claves históricas anteriores que, a nuestro entender, dieron pie a esta respuesta.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

### 1. DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO DE LA CIUDAD, A LA REGLAMENTACIÓN DE LOS CRECIMIENTOS URBANOS.

#### 1.

Es importante para nuestra investigación establecer el vínculo entre la forma jurídica y la producción de ciudad. El marco normativo en que se sitúa cada proyecto urbano es decisivo para comprender la influencia que ejercen los acontecimientos políticos, económicos y sociales sobre la acción urbanística. De la literatura consultada, la de Fernando de Terán nos parece la más adecuada para encuadrar y apoyar nuestra argumentación, por su importante carrera profesional, docente e investigadora. Todo ello le ha permitido describir el contexto histórico en el que se desarrolla el objeto de esta tesis, con el conocimiento que otorga ser actor de aquella época, pero también con la distancia que concede la visión científica e investigadora de sus cátedras de urbanismo de la Escuela de Arquitectura y la Escuela de Caminos de Madrid. De su libro "Historia del Urbanismo en España" (de Terán, 1999), entresacamos los aspectos que más nos interesan para ilustrar este apartado en el que tratamos de poner de manifiesto el origen del planeamiento en España. La idea que subyace es la de que, para comprender el giro que supuso el cambio legislativo de la Ley del suelo española de 1975 que obligaba a la redacción de la primera generación de planes generales de la Democracia en la que se inscribe el Plan de Málaga de 1983, es necesario explicitar las causas que motivaron este cambio. Así mismo, es nuestro objetivo identificar de entre todos los hechos narrados por de Terán, algunos de los momentos que a nuestro entender explican mejor algunas de las decisiones que enfocaron la historia del urbanismo y del planeamiento español hacia lo que luego fue el contexto urbano y cultural que los actores del Plan tuvieron que afrontar.

El urbanismo como disciplina, surge durante el siglo XIX, pero el planeamiento dependiente de una normativa no aparece como tal hasta el segundo tercio del siglo XX. Recordar esta diferenciación nos ayuda a enmarcar el alcance de las transformaciones que se produjeron en torno al planeamiento de los planes generales que se redactaron en España durante la Transición. Esta es la razón que justifica la necesidad de analizar los antecedentes históricos sobre los que se apoyará toda una nueva generación de Planes Generales de la Transición y especialmente el Plan General de Málaga de 1983, objeto de esta investigación.

El s.XIX marca un punto de inflexión en la cultura y la sociedad moderna. A partir de ese momento, la ciudad fue proyectada hacia el futuro, superando la faceta en la que la composición establecía los mecanismos de ordenación formal y comunicativa de ésta. A diferencia de la proyección de la Ciudad Renacentista y su formalización en la Ciudad Barroca, la ciudad moderna del s. XIX fue marcada por el lenguaje con el que la nueva sociedad burguesa deseaba expresarse: velocidad para asumir las nuevas necesidades de una sociedad en vertiginoso cambio.



[1] Frente al crecimiento vegetativo de la ciudad histórica, el crecimiento industrial exigió una planificación urbana que hasta entonces no había sido necesaria. La técnica de la planificación exigió nuevas formas y relaciones urbanas. Pero sobre todo era necesario dotarla de un marco jurídico que permitiera la normalización de la reciente producción de ciudad, frente a las prácticas feudales anteriores en relación al uso del suelo.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

Las ciudades a partir de entonces, crecieron desmesuradamente por dos razones principales: la demanda de espacios de representación adecuados para una nueva sociedad burguesa que no se identificaba ni con la población urbana artesanal ni con la nobleza, y la demanda de suelo para alojar a la población proletaria que migraba desde los ámbitos rurales. En el caso español, el campo no había conseguido reformar su estatus latifundista e improductivo con la Ley de Reforma Agraria de 1813 y confirmada en 1837, ni tampoco con los sucesivos intentos por parte de los gobiernos liberales. Éste era un requisito necesario para la adaptación del territorio español al proceso industrializador europeo, pues había que hacer productivo el campo para alimentar a la población urbana que aumentaba progresivamente en los polos de concentración industrial de las grandes ciudades. Así pues, el tránsito del siglo XIX al XX se realiza en un contexto de migración causada por la industrialización de unas pocas ciudades y por la precariedad de la vida en el entorno rural debido al fracaso de su reforma.

Así, el inicio del siglo XX en España se caracterizó por un territorio geográficamente complejo, difícilmente comunicado a través de vías rodadas acondicionadas para los nuevos medios de transporte, y por una insuficiente red de ferrocarriles. Un territorio de más de 9.000 municipios de los cuales sólo seis superaban los 100.000 habitantes. Madrid, con 539.835 habitantes y Sevilla con 148.314 eran los únicos municipios del interior que formaba parte de este conjunto. Las demás eran Barcelona (533.000), Valencia (213.550), Murcia (111.539) y Málaga (130.109), todas ellas ciudades del arco mediterráneo<sup>1</sup>. Esta situación requirió, por su intensidad, no sólo de nuevas ideas y propuestas, sino de un marco normativo que pusiese orden al crecimiento informal de las principales ciudades. El espíritu burgués y positivista del siglo anterior había demostrado que la norma como herramienta de consenso entre iguales, era el método más adecuado para establecer relaciones entre los "ciudadanos", constituidos como nuevo sujeto histórico.

El primer antecedente normativo español fue el *Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones de 1861*, cuando ya se contaba con los Planes de Ensanche de Cerdá en Barcelona y de Castro en Madrid de 1860 como avances propositivos adelantados. Este Proyecto de Ley General pretendía obtener la cesión de viales de forma gratuita y establecer un régimen de compensación de beneficios y cargas en la urbanización, así como exigir un documento de ordenación previo a cualquier actuación y un estudio económico de viabilidad. No se llegó a aprobar pero sentó las bases para las sucesivas leyes de ensanche, que propusieron fórmulas válidas para solucionar los problemas más acuciantes, y minimizaron



[2] La legislación sobre ensanches generó un nuevo marco de actividad económica en torno a la gestión urbana, y la aparición de nuevos actores –siempre masculinos- que decidían y producían ciudad con base en intereses económicos.

<sup>1</sup> Datos contrastados en el Fondo Documental de Censos de Población del Instituto Nacional de Estadística, visitado en: <http://www.ine.es/inebaseweb/treeNavigation.do?tn=71824&tns=69549#69549>

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

las cargas de los propietarios de suelo. Así, la primera *Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864*, establecía que los Ayuntamientos podían expropiar los terrenos correspondientes a los viales a su costa, a cambio de obtener la contribución territorial del Estado sobre las zonas urbanizadas, durante 25 años. De este modo podían resarcirse de la carga que la administración municipal asumía en exclusiva. Tras el *Reglamento de la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864*, promulgada en 1867 y la modificación de algunos aspectos recogidos en la *Ley de Ensanche de Poblaciones de 1876*, se promulgó la *Ley de Expropiación Forzosa de 1879*, lo que permitía expropiar las zonas laterales a las nuevas vías públicas. Esta Ley introdujo por primera vez un concepto fundamental y novedoso. El derecho de propiedad español, de origen napoleónico y basado en el derecho romano, se veía por primera vez afectado por un concepto del bien común vinculado a la gestión de los problemas urbanos.

Más tarde se formuló la *Ley de Ensanche de 1892*, la cual se redactó para las ciudades de Madrid y Barcelona, pero facultaba al Gobierno para extenderla a otras ciudades a través de una Ley Especial. Los beneficios fiscales que esta Ley generaba para los propietarios de suelo, la convirtió en la herramienta más operativa para la extensión ordenada de las ciudades durante el cambio de siglo. Su objetivo era generar nuevos espacios urbanos construyendo nuevas infraestructuras que asumían la administración, y solares regulares para la edificación. El interés de la Ley se centraba en la generación de nuevas partes de la ciudad, no haciendo referencia a la forma global de la misma ni a la actuación en la ciudad histórica.

Es por ello que en 1895 se promulga la *Ley de Saneamiento y Reforma Interior*, con el objetivo higienista –y no urbanístico– de actuar en la ciudad consolidada para dotar a los centros históricos de las infraestructuras necesarias de saneamiento, abastecimiento de agua y energía. Esta Ley sería implementada por la *Instrucción de Sanidad en 1904*. El objetivo de todas estas operaciones era el de crear nuevos espacios urbanos, rasgando la ciudad histórica y conectándose transversalmente a ella. Como consecuencia de estos objetivos higienistas, la acción inmobiliaria privada encontró grandes beneficios en la importante revalorización de las nuevas manzanas que se creaban en los márgenes de la nueva vía.<sup>2</sup>

Durante la primera parte del siglo XX, este fue el marco jurídico bajo el que se formularon o desarrollaron los distintos ensanches y actuaciones de reforma interior de las ciudades españolas. No obstante, junto a la planificación de los ensanches, las ciudades seguían creciendo con modelos informales de ocupación del suelo, lo que provocaba que los

centros históricos y la periferia fuesen compactándose cada vez más. La causa podríamos hallarla en el hecho de que por muy ágiles que pretendiesen ser las figuras de planificación urbana, la presión de las migraciones internas dentro del país, era mucho mayor que la cantidad de suelo que podía ponerse en carga en condiciones reguladas. Es por ello que, junto al objetivo de planificar el ensanche de las ciudades, el Gobierno siguió interesado en la Reforma Interior de las mismas. En 1924 se formuló el *Reglamento de Obras y Servicios y Bienes Municipales*, cuyo objetivo era fundamentalmente higienista.

En este mismo año y bajo el régimen de Primo de Rivera, se promulgó también el *Estatuto Municipal de 1924*, que otorgaba a los Ayuntamientos la potestad de la actividad urbanística, convirtiéndola en una competencia ordinaria municipal. Además de mantener en vigor las leyes de ensanche del siglo XIX, obligaba a los municipios más dinámicos a redactar un Plan de Ensanche. Este hecho marcó el inicio de un largo enfrentamiento entre administraciones locales y estatales, en lo que a las decisiones relativas al modelo de ciudad se refiere.

Pero no sólo se avanzó en legislación urbanística o infraestructural durante estos años. Junto al modelo de ensanche y de reforma interior, España se dotó de una legislación que acompañaba a una política de viviendas sociales. El marco jurídico lo formaban la *Ley de Casas Baratas de 1911*, su sucesora de 1922, el Decreto de 1924 y el Reglamento de 1925<sup>3</sup>.

Como conclusión, vemos que si una primera etapa de Planes de Ensanche proyectó una nueva imagen para la Ciudad futura, y las operaciones de reforma interior estaban encaminadas a la conexión de la Ciudad heredada con la proyectada, los Planes de Grandes Reformas iniciados a principios del s.XX a partir del Estatuto Municipal del Régimen de Primo de Rivera, comenzaron a definir una serie de actuaciones necesarias en esta ciudad existente. Pero estas propuestas, a menudo realizadas desde la ingeniería, se basaban más en el entendimiento de los estándares mínimos de salubridad y dotaciones necesarias para una ciudad moderna, que en la comprensión de la realidad urbana de esta ciudad existente<sup>4</sup>. A estos Planes de Grandes Reformas les siguieron

<sup>3</sup> Para el caso de Málaga, la mejor referencia se encuentra en el libro de Rafael Reinoso, Alfredo Rubio y Jorge Dragón, “Las Casas Baratas de Málaga 1911-1936” editado por 16/D en 2010. En él se da cuenta de la innovación que supusieron ejemplos como el conjunto de Los Guindos, Victoria Eugenia, América o el de Ciudad Jardín. Ejemplos que avanzaron la transición hacia el modelo moderno de vivienda social y colectiva.

<sup>4</sup> No sólo en el caso de Andalucía la Desamortización puso en marcha la transformación de una parte del capital agrario en edilicio, y la consiguiente explotación de sus recursos a través de las llamadas “casas de alquiler” que supusieron un cambio de tipo morfológico en determinadas áreas de los Cen-

<sup>2</sup> En este contexto higienista se sitúan los proyectos de apertura de la Calle Larios en Málaga (1887-1891) o de la Gran Vía en Madrid (1910), que aunque proyectada en 1905 recogía propuestas formuladas a finales del siglo XIX.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

una serie de Planes Generales que afrontaban las mismas cuestiones, pero desde una perspectiva urbanística, aún basados en los planteamientos de los antiguos Planes de Ensanche al estilo “Beaux Arts”, como el Plan Haussman o el Plan Burham. Y esto, cuando en Europa ya comenzaba una incipiente cultura urbanística y arquitectónica característica del Movimiento Moderno.

En el caso de Málaga, tras los planes de ensanche de Moreno Monroy en 1861 y del Plan de Ensanche de Emilio de la Cerda de 1892 durante el siglo XIX, sucedió el Plan de Grandes Reformas de Málaga de 1924, redactado por los ingenieros municipales R. Benjumea, L. Werner y M. Jiménez, y posteriormente el Plan de Ensanche del arquitecto municipal Daniel Rubio en 1929<sup>5</sup>.

2.

Pero no toda la historia del desarrollo urbano español siguió este vector. Paralelamente a este proceso, comenzó otro en el ámbito teórico relacionado con el interés que muchos arquitectos españoles mostraron por las ideas y los debates internacionales sobre arquitectura y urbanismo. Ello se puso de manifiesto en documentos de la época y en la celebración de dos encuentros importantes: La *Conferencia Nacional de la Edificación celebrada en Madrid en junio de 1923*, y el *XI Congreso Nacional de Arquitectos, Primero de Urbanismo*, celebrado en también en Madrid en noviembre de 1926. En ambos se debatieron dos teorías fundamentales: la extensión y la dimensión regional. La idea de extensión superaba el concepto de ensanche decimonónico como área de urbanización aneja a la ciudad consolidada, para enfocar la mirada en la extensión de las poblaciones desde una perspectiva integral. Esta idea surgida de la Conferencia Nacional, fue la que dio forma al Proyecto de Ley del ministro Chapaprieta, y cuyos legisladores reconocieron explícitamente. Con él se daba paso al “Plan de Extensión”, en oposición al “Plan de Ensanche”, incluyendo nuevas previsiones de carácter territorial. Por otra parte, el XI Congreso Nacional de Arquitectos, Primero de Urbanismo de 1926, sirvió para introducir las nociones de planeamiento regional y ciudades satélites. Se tuvo conocimiento de estos conceptos gracias a la publicación que el Ministerio del Trabajo realizó de las reuniones de la Federación Internacional de Ciudades Jardines y Trazado de Poblaciones que se habían celebrado en Amsterdam y Nueva York

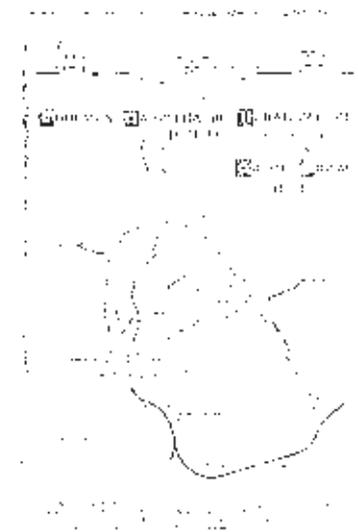
---

*tros Históricos. Véase Tesis Doctoral del Catedrático A. González Cordón. Iniciativas capitalistas chocan o colaboran con el planeamiento introduciendo una dicotomía central para explicar la producción de la ciudad moderna.*

<sup>5</sup> Para una mayor información sobre el desarrollo del urbanismo de la ciudad histórica en Málaga, ver (Machuca, 1987). Para el periodo comprendido entre el cambio de siglo XIX hasta 1959, ver (Reinoso Bellido, *Topografías del paisaje. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959*, 2005)



[3] Los problemas urbanos generados por la saturación de los centros históricos y crecimientos informales al margen de la planificación de los ensanches, obligó a actuar sobre la ciudad existente a través de los proyectos de Grandes Reformas surgidos al amparo del Estatuto Municipal de 1924.



[4] Frente a los proyectos de ensanche, y los proyectos de grandes reformas de la ciudad consolidada, los arquitectos e ingenieros comenzaron a proponer nuevos modelos de ciudad que se incorporaron a las ciudades como reflejo de una nueva forma de concebir el espacio urbano.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

en 1925 y 1926, y que estuvieron presididas por E. Howard<sup>6</sup>. Esto permitió incorporar al debate técnico la dimensión territorial del urbanismo.

No obstante, sólo en las propuestas de los Planes de Madrid y Barcelona se aplicaron estas ideas. El resto de las ciudades estuvieron marcadas por la consolidación del modelo de ensanche decimonónico que promovía el Estatuto Municipal de 1924.

En Barcelona, el Gobierno de la Generalitat constituido con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1931, profundizó en la idea de Planeamiento Regional a través del Plan de Distribución de Zonas. Éste documento, más analítico que propositivo realizaba un intenso análisis geográfico integrando la visión productiva del territorio rural, la visión ambiental, patrimonial, económica y de la actividad urbana.

El caso de Madrid tiene más interés para nuestra argumentación, en tanto que trató de dar cuerpo normativo a la reflexión de la planificación regional. Tras un primer y frustrado intento de sobrepasar la escala del ensanche con la redacción del Plan de Extensión de Madrid de 1922, se dio paso al Plan de Extensión de 1926, el cual supuso el primer ensayo de Plan español en el que se incorporaba la escala regional con el denominado "Esquema para el Estudio del Plan Regional". Este documento, que según de Terán no se llegó a aprobar por inoperante, dio paso al concurso internacional para el Plan de Extensión de Madrid en 1930, el cual aunque quedó desierto, sirvió para proponer una reflexión sobre un modelo de crecimiento policéntrico con carácter regional. Más tarde, tras la redacción del Plan de Extensión de 1933, ya en el periodo republicano, se presentó en las Cortes en 1936, la Carta Municipal y Ley del Gran Madrid.

Esta Carta planteó un giro fundamental a tener en cuenta para la comprensión de la historia posterior del desarrollo urbanístico en España: se proponía municipalizar todo el suelo no urbano anejo a la ciudad, con el objetivo de dotar a la Administración de la capacidad real de ordenar el territorio. La propuesta era, en nuestra opinión, tan ambiciosa como ingenua, pues pretendía apropiarse de las expectativas de los suelos vacantes para evitar la especulación y poder ordenar el crecimiento de la ciudad con el único condicionante de la racionalidad de los proyectos. Este proceso, que pudo haber marcado la historia del urbanismo, la planificación y el posterior modelo económico basado en la construcción del territorio propio en España, se vio truncado con el inicio de la Guerra Civil española.

<sup>6</sup> Nótese la influencia que E. Howard pudo significar en estas reuniones, considerando que para esta época, en Inglaterra ya se habían promulgado leyes tan importantes como la de 1919, que exigía la obligatoriedad de redactar planes para todos los municipios, o la ley de 1925 que ya preveía la aplicación de instrumentos de planificación a entidades supramunicipales. (Bassols Coma, 1973, pág. 561)



[5] A principios del siglo XX comienzan a surgir nuevas ideas en torno a la ordenación del territorio de las grandes ciudades, superando el enfoque del ensanche urbano. Propuesta de Hansen y Zuazo para el concurso del Plan de Extensión de Madrid de 1930.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

### 2. DE LA REGULACIÓN DE LOS CRECIMIENTOS URBANOS A LA PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL. LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956 Y LA INTRODUCCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.

#### 1.

Con la aparición de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, se inicia en España la planificación del uso del suelo, tanto a nivel urbano como territorial, para lo que fue necesario incorporar al cuerpo legislativo un nuevo concepto jurídico: el de la función social de la propiedad del suelo. La planificación requería de la superación del modelo napoleónico basado en el derecho individual de propiedad, por lo que fue necesario dotar a los planificadores de una herramienta jurídica al servicio de intereses colectivos.

Para comprender el alcance de la innovación que supuso la Ley del Suelo de 1956, es necesario conocer los antecedentes que originaron el cambio de modelo generalizado que, al margen de la avanzadilla de las experiencias de Barcelona y Madrid, venía aplicándose desde el final del siglo XIX hasta la Guerra Civil. Como hemos visto, éste se basaba en tres pilares fundamentales:

- las leyes de Ensanche que se centraban en los crecimientos delimitados anejos a la ciudad histórica,
- las leyes de Reforma Interior pensadas para la ciudad consolidada y con un enfoque claramente higienista,
- y las leyes de Casas Baratas que buscaban atajar los crecimientos informales que continuaban dándose en las periferias de las ciudades para alojar a la población proletaria.

Cada una se ocupaba de un aspecto de la ciudad, pero sin tener en cuenta los demás, y con ellas se fue conformando el crecimiento de las ciudades españolas durante este período.

El país se paralizó por la Guerra Civil de 1936, que supuso para España un período de destrucción, no solo de las ciudades y de muchas infraestructuras territoriales, sino también de la estructura social. A diferencia de la II Guerra Mundial Europea, en la que tras la contienda los territorios dejaron de ser ocupados por el enemigo, en España el enemigo se quedó viviendo en la casa de al lado. Esto hizo más difícil gestionar la recuperación y exigió una mayor sofisticación en su enfoque. Tras la contienda, comenzó un período de reconstrucción altamente ideologizado, y liderado por los Servicios Técnicos de la Falange en 1938, cuya causa suprema era reconstruir el territorio gracias a la restauración de un ambiente tradicional y de la mejora de la raza. Para ello se propuso la creación de un Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción, que aunque nunca se aprobó, influyó en la ideología con la que se acometieron las obras de reconstrucción durante la posguerra (de Terán, 1999,

pág. 229).

La situación empeoró para España cuando tras el final de la II Guerra Mundial se generalizó el sistema democrático en el entorno europeo. La condición dictatorial del régimen político español supuso un aislamiento de la evolución política y económica, que obligó a un período de involución y autarquía. La intensificación de la migración interna hacia las ciudades más pobladas, dio como resultado un territorio muy desequilibrado con unas pocas ciudades cada vez más grandes frente al progresivo despoblamiento de las localidades más pequeñas (de Terán, 1999, pág. 225). Esto agravó el problema de hacinamiento que ya se había iniciado en las ciudades más industrializadas durante el siglo XIX. Como resultado el Estado ideó una política agraria que compensase la congestión de las ciudades gracias a la creación de áreas rurales calificadas para la población que aspiraba a emigrar<sup>7</sup>. Pero a pesar de ello, las ciudades siguieron aumentando según varios modelos de crecimiento diferente. Por un lado, continuaron los crecimientos informales a través de parcelaciones ilegales y asentamientos chabolistas alrededor de la ciudad. Por otro lado, se fue produciendo la sustitución puntual de edificios en los centros de las ciudades, normalmente con aumentos de altura y de densidad. Para ello fueron útiles las herramientas de alineación, ensanchamiento y reforma interior heredadas del siglo anterior. Por otro lado, se produjeron crecimientos espontáneos apoyados en las principales vías de comunicación de la ciudad con el territorio. Esto permitió una penetración de la ciudad en el ámbito rural gracias a la urbanización de los márgenes de los principales caminos y vías de comunicación territorial. Finalmente, la Obra Sindical del Hogar a través del Instituto Nacional de Vivienda, construyó conjuntos edificatorios completos e independientes de vivienda social, normalmente en suelos periféricos de la ciudad, y en algunos casos apoyados en alguno de los Planes de Ensanche que habían sido redactados por las principales ciudades españolas en cumplimiento del Estatuto Municipal de 1924<sup>8</sup>. Todo ello resultó ser un modelo

<sup>7</sup> Para solucionar el problema de abandono de las áreas rurales, el Gobierno inició una política de nuevas poblaciones a cargo del Instituto Nacional de Colonización fundado en 1939. El modelo territorial del Régimen de Franco estaba fuertemente influenciado por la ideología fascista y las experiencias contemporáneas de los regímenes de Alemania e Italia. El objetivo era fomentar los saludables principios de la vida en el campo. Este modelo de colonización tuvo su continuidad a lo largo de la historia del Régimen hasta la última modificación de la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 1939, que se produjo en 1962. La política de grandes infraestructuras hidráulicas, con la intensiva construcción de pantanos tenía por objetivo crear una estructura agrícola productiva basada en el regadío de los campos improductivos.

<sup>8</sup> Es importante apuntar, que esa cultura racionalista del Movimiento Moderno que había penetrado en España antes de la Guerra Civil, tuvo su manifestación en el ámbito arquitectónico gracias a la Ordenanza de Edificación que

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

inconexo donde, junto con la densificación de la ciudad histórica y sus ensanches anejos consolidados, convivían crecimientos desarticulados de carácter informal, apoyados en vías de comunicación, o tipo polígono autónomo en la periferia urbana, donde los suelos eran más baratos. (de Terán, 1999, págs. 227-228)

Esta situación de esquizofrenia gubernamental, en la que se pretendía controlar el crecimiento de las ciudades con una política de colonización agraria apoyada en grandes infraestructuras hidráulicas, no impidió sin embargo, que el Régimen mostrase interés por convertir a Madrid en una capital renacida de sus cenizas, y un modelo internacional de sus postulados (de Terán, 1999, pág. 238). Así, las autoridades políticas requirieron la formulación de un Plan que ordenase el crecimiento de la ciudad de una manera integral, superando las escasas herramientas que proporcionaban los Planes de Ensanche y los crecimientos residenciales independientes a cargo del Instituto Nacional de Vivienda. De este modo, se encomendó a la Oficina Técnica de la Junta de Reconstrucción de Madrid, a cuyo frente estaba el arquitecto Pedro Bidagor, la redacción de un plan que se concluyó en 1941.

El documento, que sintonizaba con las propuestas que en ese momento se estaban realizando para las principales capitales europeas, planteaba un modelo de crecimiento integral del territorio. En él se podía identificar la influencia del modelo germano radioconcéntrico con cuñas verdes, y del modelo anglosajón de anillos verdes y ciudades satélite propio del esquema territorial de E. Howard. Estos modelos habían sido conocidos por Bidagor antes de la Guerra Civil, pues había trabajado con el arquitecto alemán Otto Czekelius en Ulargui, y colaborado con Zuazo, quien a su vez había participado en el concurso internacional para el Plan de Extensión de Madrid de 1930 junto con Jansen, claramente influenciado por estas corrientes. El Plan de Bidagor, tomaba estas referencias internacionales pero las particularizaba en un modelo propio. Unidades sociales formadas por barrios identificados con un equipamiento de carácter propio, se organizaban como satélites en torno a un anillo verde y una gran circunvalación rodada que rodeaba el núcleo histórico de la ciudad. (de Terán, 1999, pág. 239)

*los arquitectos del Instituto Nacional de la Vivienda redactaron para todos los proyectos que se ejecutasen a través de la Obra Sindical del Hogar. El interés por las formas del espacio público propios del Movimiento Moderno conformado por pastillas de edificación dotados de programas mínimos de vivienda, si bien parecían contrarios a los principios del Régimen, se materializaron gracias a la introducción de detalles decorativos de carácter ruralizante que otorgaban una estética más acorde con el saludable modo de vida nacional promovido por el Movimiento. Podemos ver cómo, a través de un conjunto de profesionales interesados en la evolución de la cultura arquitectónica, se produjo una continuidad entre el momento anterior y posterior a la contienda nacional.*



[6] La reconstrucción social tras la Guerra Civil tenía una fuerte carga ideológica, y exigía una gran inversión en vivienda pública.



[7] El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1942, con una concepción territorial de la ordenación urbanística, supuso el antecedente práctico para la redacción de la Ley del Suelo de 1956.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

La entrada en vigor se produjo cinco años más tarde, con la aprobación de una Ley especial para Madrid en 1946, que estuvo fuertemente influenciada por la Ley de suelo italiana de 1942 la cual supuso una importante innovación a nivel internacional, inspirando otras leyes europeas durante los años 40. La Ley italiana proponía la superación de la limitación de las leyes de ensanche anteriores, a través de un sistema de planes generales que se desarrollarían con planes particularizados, pero dependientes de los primeros. La Ley especial de 1946, para el Plan de Madrid de 1941, y la problemática de la especulación del suelo en torno a la ciudades que más estaban creciendo por la migración del campo a la ciudad, determinó en 1949 el encargo del Jefe de Estado de una Ley de carácter general que evitara esta situación. Con ello se inició la elaboración de la que sería la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, la cual estuvo a cargo de Pedro Bidagor.

2.

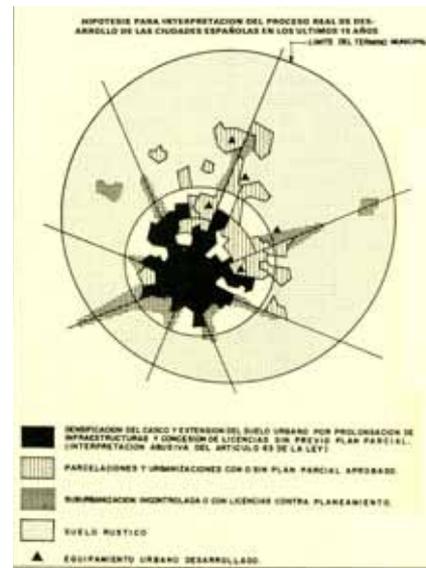
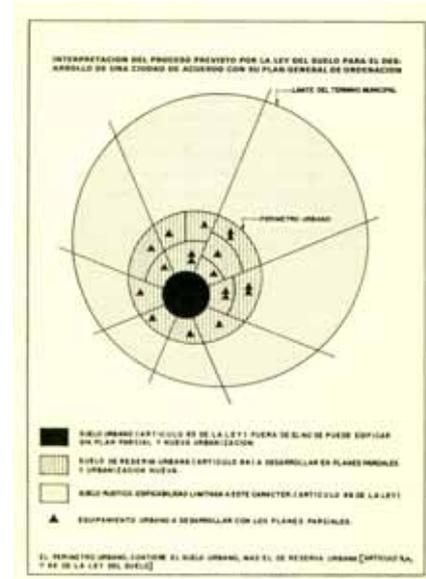
Esta Ley de 1956 supuso una gran aportación a la cultura urbanística y al modo de entender la planificación urbana y territorial. Ya en el primer título de su exposición de motivos se hacía referencia a la necesidad de aunar los códigos técnicos anteriores<sup>9</sup>, así como a la presión urbanística acusada en aquellos años tanto en España como en el resto de Europa. Es por eso que el marco jurídico referencial, como la propia exposición de motivos indica, fue no sólo el patrimonio jurídico nacional, sino la evolución legislativa del resto de Europa y también de América.

*“Esta Ley, en el momento de su promulgación, fue seguramente el código urbanístico más actual y completo de los existentes en las diferentes naciones europeas y constituye una base seria para progresar en la evolución del urbanismo” (Bidabor Lasarte, 1967, pág. 33)*

La Ley del suelo de 1956 estableció un nuevo marco para el planeamiento en España al introducir importantes novedades respecto al desarticulado marco normativo anterior. La más trascendente consistía en el entendimiento de que el ordenamiento urbanístico no debía ceñirse a la construcción de la ciudad exclusivamente, sino a todo su territorio<sup>10</sup>. Esta innovación generó un modelo de figuras de planeamiento en cascada que abarcaban desde el Plan Nacional a un Plan Parcial, pasando

<sup>9</sup> Leyes de 1892, 1895, 1945 citadas anteriormente, así como a la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955

<sup>10</sup> Probablemente esta aportación vino de leyes como la ley inglesa de 1919, que exigía la acción planificadora a todos los municipios, o la de 1932, que extendía la acción planificadora a todo el territorio (Bassols Coma, 1973, pág. 561)



[8] El modelo de la Ley del Suelo de 1956, basado en la Ley italiana de 1941, proponía una comprensión global del territorio. Esquema de interpretación del desarrollo urbano previsto por la Ley del suelo (superior), y la situación real de las grandes ciudades (inferior). (de Terán, 1999).

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

por las figuras de los Planes de Coordinación Territoriales<sup>11</sup>, los Planes Municipales y los Planes Especiales<sup>12</sup>.

El territorio se clasificó en tres tipos de suelo: el suelo urbano, el suelo para la reserva urbana y el suelo rural<sup>13</sup>. El suelo urbano era aquel que contenía todas las infraestructuras urbanas necesarias y en el que se podía edificar previa solicitud de licencia, por lo que no tenía que ser transformado. El suelo de reserva urbana era aquel que, mediante la tramitación de un planeamiento de desarrollo, podía convertirse en suelo urbano. En este sentido, según el enfoque de Ángela Matesanz<sup>14</sup>

*“El segundo (suelo de reserva urbana) se correspondería con el de soporte de las actividades económicas, por ser la base de la construcción, y el de bien financiero ya que su simple paso de rural a urbano genera plusvalías. Éstas, a pesar del peligro de la especulación, se consideran necesarias como aliciente para que la iniciativa privada se implique en el desarrollo urbano y en la construcción de las viviendas que el propio estado no puede financiar.” (Matesanz Parellada, 2009).*

Este aspecto, aunque a priori evidente, no ha sido suficientemente considerado desde la perspectiva del urbanismo como disciplina arquitectónica, ocupada más bien en las cuestiones de diseño urbano. Es ahora,

---

<sup>11</sup> La influencia de la ley inglesa de 1925 es clara, en relación a la previsión de instrumentos de planificación de carácter supramunicipal. (Bassols Coma, 1973, pág. 561)

<sup>12</sup> En este sentido, la influencia de la Ley urbanística italiana de 1942 fue fundamental, al incorporar ésta la distinción entre planes generales y planes especiales. (Bassols Coma, 1973, pág. 563)

<sup>13</sup> Aquí también podemos encontrar la influencia determinante de la ley italiana de 1942, que reconocía una clara distinción entre la propiedad rústica y la propiedad urbana, a cuyos propietarios exigía el cumplimiento de los planes urbanísticos y las reglamentaciones de construcción. (Bassols Coma, 1973, pág. 563), a la que no obstante superaba con la incorporación de un tercer tipo de suelo: el de reserva urbana.

<sup>14</sup> El artículo al que se hace referencia, muy interesante por el enfoque que respecto a la consideración de “suelo” realizan las distintas legislaciones urbanísticas españolas a lo largo de la historia, forma parte del trabajo de documentación “La institucionalización de la sostenibilidad en el planeamiento urbano”, realizado en el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, desarrollado a lo largo del curso de doctorado “Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana” bajo la tutela de Agustín Fernández Aja.

en un contexto revisionista<sup>15</sup>, cuando se están incorporando visiones poliédricas sobre esta cuestión. La consideración del suelo de reserva urbana, fue para los arquitectos, el ámbito para la proyectación de la extensión ordenada de la ciudad.

*“Y es que el planeamiento de este periodo, incluso cuando se desarrolla con mayor despliegue de la tutela oficial, ensayando modelos innovadores, no puede evitar moverse todo él en esa contradicción que supone querer dirigir el desarrollo urbano, prefigurando el futuro de la ciudad, sin manejar apenas más elementos que los de la pura organización espacial, y enfocando ésta con voluntarismo, en un sentido incompatible con la forma en que se estaba produciendo el comportamiento de todos los demás factores que intervienen en el desarrollo y configuración de la ciudad” (de Terán, 1999, pág. 252)*

En nuestra opinión, podríamos decir que aún naciendo con una clara vocación de dinamización económica para la iniciativa privada que debía abordar el problema de la escasez de vivienda, esta dimensión económica quedó silenciada en el lenguaje técnico de los arquitectos, más preocupados por el diseño y la forma de los crecimientos urbanos. Sin embargo, la realidad económica devenida del modelo de la Ley, estaba presente en la realidad de los intereses de los agentes implicados en el desarrollo de la misma: políticos y promotores inmobiliarios.

Por su parte, en la tercera clasificación que establecía la Ley, la del suelo rural, no se permitía realizar la acción urbanística pues el destino que ésta le otorgó, era el de mantener sus condiciones de uso agrícola, ganadero o cinegético. Como vemos, el modelo promovía una visión productiva del suelo urbano y de reserva, frente a la consideración no productiva del suelo agrícola, lo cual estableció un punto de inflexión importante en el entendimiento del aprovechamiento del suelo a partir de entonces. Se introdujo un lenguaje que categorizaba el suelo en función de su productividad urbanística, lo cual marcó definitivamente el espíritu de las sucesivas leyes posteriores, incluidas las vigentes. No obstante, se reconocía en el artículo 69 la histórica facultad de edificar del propietario de suelo, si bien esta se limitaba a una proporción de 1 metro cúbico por cada 5 metros de suelo. Es decir, que aunque se eliminaba la posibilidad de que el propietario de un suelo rústico pudiese incorporarse al negocio inmobiliario a través de la limitación de la edificación en esta clase de suelo, se le reconocía la posibilidad de proporcionarse una vivienda<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Causado por la crisis económica pero también por la disciplinar de la arquitectura

<sup>16</sup> Considerese que en áreas de suelo no urbanizable o rústico en las que la propiedad del suelo está muy fragmentada, como es el caso de áreas de

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

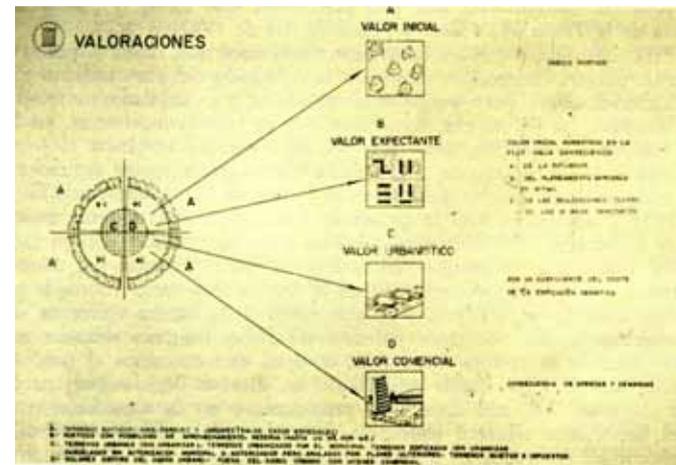
Como se indicaba en la exposición de motivos, se establecía un nuevo derecho estatutario de la propiedad, que ya no era ilimitado sino que dependía de unas obligaciones definidas a priori por la Ley y por los planes<sup>17</sup>. Para legitimar este nuevo derecho, se introdujo la posibilidad de que entidades y propietarios pudieran formular avances de Plan y anteproyectos parciales que se tendrían en consideración en la redacción de los planes, así como la obligatoriedad de exponer al público los documentos urbanísticos y la citación personal para la información pública a los propietarios de los terrenos afectados. Así mismo se incluyó junto con la figura de la gestión por expropiación, la participación con la Administración en el sistema de cooperación y la gestión absoluta de los agentes privados en el sistema de gestión por compensación. Las herramientas que configuraban este nuevo derecho de la propiedad, eran las parcelaciones y las Juntas de Compensación, en cuyo seno los propietarios debían compensar las cargas y los beneficios resultantes de la acción edificadora. Éstos estaban obligados a ceder gratuitamente los viales y las zonas verdes, y debían asumir a su costa la urbanización. Además, se dotaba a la Administración de la capacidad de expropiación o compensación para los casos en que fuese necesaria su intervención directa en virtud del Plan. Para esta circunstancia, la Ley establecía en el capítulo cuarto, un régimen de valoración que diferenciaba el valor del suelo según fuese valor inicial, expectante, urbanístico o comercial. El objetivo de esta diferenciación, siempre según la exposición de motivos, era el de facilitar el desarrollo del suelo en caso de que surgiese un conflicto de interés entre el propietario del suelo y el beneficiario de la expropiación, dejando claro que

*“ante la disyuntiva de valorarlos a precio alto, con beneficio para el primitivo propietario, o a precio económico, no mayor que el correspondiente a la utilización actual y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara: es preferible que el primero no obtenga beneficio y que el que hubiere de derivarse de la transformación del terreno en solar, se atribuya, como estímulo, al urbanizador” (Título III de la Exposición de Motivos LS56)<sup>18</sup>*

*la provincia de Málaga como la Axarquía o el Valle del Guadalhorce muy cercanas al núcleo urbano de la capital, ésta ha sido la opción histórica para proporcionarse una vivienda propia, al margen del proceso urbanizador.*

*17 También aquí la influencia de la ley italiana es clara, que rompió con la consideración histórica de la propiedad como institución única para reconocer distintas formas de propiedad. (Bassols Coma, 1973, pág. 563)*

*18 Es interesante comprobar la ingenuidad de esta ley, al considerar una sola transmisión de titularidad del propietario original al agente urbanizador. Lo cierto es que el proceso inmobiliario desencadenado a partir de entonces ha diluido tanto la diferencia entre estas dos figuras -debido a la sucesiva*



*[9] La Ley de 1956 establecía un sistema de valoración del suelo que determinó el modelo económico que a partir de entonces operaría en España. Los propietarios de suelo se apropiarían de todo el aprovechamiento urbanístico generado por la acción de la clasificación del suelo, si bien ésta estaría sujeta al principio de la función social del suelo en lo que a las determinaciones de ordenación se refiere. A pesar del resultado de su aplicación en un contexto posterior más desarrollista, la Ley nació con la intención de resolver los problemas de especulación sobre los suelos sobre los que la ciudad debía crecer. (de Terán, 1999).*

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

Se diferenciaba así la figura del propietario del suelo (primitivo propietario) y aquel que lo obtiene para desarrollarlo. Para diferenciar estas dos figuras, la del propietario o sucesivos propietarios del suelo, y la del propietario final que lo desarrolla, vamos a denominar a este último “promotor” o “propietario urbanizador”, pues consideramos que es importante evidenciar esta diferencia crucial que, sin embargo, en el lenguaje técnico coloquial aparece peligrosamente disuelta en la figura del “promotor”, cuando en muchos casos éstos actuaron y actúan de hecho, como propietarios “pasantes” que no desarrollan el suelo.

Por otra parte, puesto que era la Administración la que generaba las plusvalías con su acción urbanística, el propietario de suelo no tenía derecho a indemnización si ésta modificaba su aprovechamiento. Este era un punto importante en la Ley, que afirmaba el fin social de la acción urbanística iniciado con la Ley de Expropiaciones Forzosas de 1879.

*“El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad” (Título III de la Exposición de Motivos LS56)*

Para hacer posible este objetivo, la Ley dotaba a la administración de la posibilidad de constituir un patrimonio municipal de suelo, destinado a incidir en la regulación del mercado, haciéndolo obligatorio para los municipios de más de 50.000 habitantes. Es interesante ver cómo el legislador es consciente de lo deseable de hacer público todo el suelo nacional, si bien reconoce la imposibilidad de tal empresa.

*“Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causarían graves quebrantos, a la propiedad y a la iniciativa privadas” (Título III de la Exposición de Motivos LS56)*

---

*transmisión de los títulos de propiedad con objetivos cada vez más especulativos-, que ha contribuido a aumentar la burbuja inmobiliaria que ha llegado a nuestros días. El objetivo inicial de favorecer al “industrial” del desarrollo inmobiliario respecto al “propietario especulador”, garantizando su beneficio ha coadyuvado a aumentar cada vez más el valor del suelo antes de su urbanización.*

Encontramos aquí, a nuestro entender, un vínculo que podríamos llamar “emocional” con aquella Carta Municipal y Ley del Gran Madrid de 1936, que planteaba este mismo objetivo para el crecimiento de la capital, y que fue abortada con la Guerra Civil. De aquella propuesta, quedó en esta Ley y en las sucesivas, la constitución de los patrimonios públicos de suelo, como herramienta de la administración (claramente insuficiente a la vista de la situación actual) para incidir en el mercado del suelo.

3.

Sin embargo, el resultado de la aplicación de esta Ley durante sus 20 años de vigencia, no fue el esperado. Es cierto que el cuerpo normativo de la Ley era muy rígido en cuanto a la excesiva definición del modelo de ciudad basado en esta clasificación. El articulado no recogía la posibilidad de incorporar las modificaciones propias y legítimas de una ciudad que crecía y se enfrentaba a profundos cambios durante la segunda mitad del siglo XX. Esto provocó que fuesen pocos los planes que se aprobaron, y que los que lo hicieron no fuesen realmente aplicados.

La Ley pretendió resolver con su articulado, tanto la manera desordenada del crecimiento de las ciudades, como la lacra de la especulación inmobiliaria que enunciaba en la exposición de motivos, constituyéndose como un marco jurídico y legal pero también administrativo, adecuado para tal fin. Fue una Ley innovadora que como indica de Terán (de Terán, 1999, pág. 242), era comparable e incluso ventajosa en perfección, con las leyes europeas de los años 40, por su capacidad articuladora de las dimensiones urbanística y administrativa del territorio.

Sin embargo y a pesar de la calidad de la misma, los objetivos de esta Ley estaban lejos de cumplirse.

Por un lado, la Ley se redactó en un momento en el que el Gobierno aún controlaba la acción edificadora formal, a través de la construcción de viviendas públicas al amparo de la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 1954. Durante el periodo de la Autarquía, la acción edificadora no resultó ser suficientemente lucrativa para los promotores privados, que tenían que ajustarse al marco establecido por el Instituto Nacional de la Vivienda. Es por ello que el beneficio se encontraba más bien en la venta del suelo destinado a la edificación de las viviendas que generalmente construía la Obra Sindical del Hogar. Esta especulación del suelo fue la razón por la que se inició la redacción de la Ley de 1956, como hemos apuntado antes. Pero la Ley del Suelo no estaba preocupada por las consecuencias económicas de la acción edificadora ni de la incidencia de la misma en el mercado del suelo, aunque como hemos visto, intuía el riesgo que ésta cuestión contenía. Su objetivo era crear, una vez establecido el marco normativo del derecho de la propiedad, la articulación administrativa que permitiese la planificación ordenada de todo el territorio.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

*“Artículo primero: Es objeto de la presente Ley, la ordenación urbanística en todo el territorio nacional” LS56*

Bidagor contemplaba un marco económico definitivamente dirigido por el Estado (de Terán, 1999, pág. 242), pero sin embargo, se produjo un cambio en el modelo político y económico del Régimen Nacional Sindicalista.

De entre todas las razones expuestas por de Terán, proponemos cuatro acontecimientos que bajo nuestra argumentación, pueden aproximarnos a la comprensión de las razones que impidieron su aplicación de hecho.

- El primero tiene que ver con el lento desarrollo industrial y una coyuntura internacional que no veía con buenos ojos un estado español desagregado de las políticas del bloque capitalista. Esto provocó la intervención de Estados Unidos por medio de la concesión de ayudas a cambio de la incorporación del Estado Español al marco de la Alianza, a través de la ubicación de las bases de su Ejército. Así mismo, esta ayuda se materializó gracias a la concesión de créditos altamente favorables, a través de algunos países europeos, en especial Alemania. Esto generó un nuevo marco de apertura exterior que se vio reflejado en una nueva dinámica económica más activa y que se concretó en el Plan de Estabilización de 1959.
- El segundo acontecimiento fue la creación en 1957, un año después de la aprobación de la Ley, del Ministerio de la Vivienda. El objetivo de la misma era la construcción acelerada de viviendas, por lo que se incorporó al proceso urbanizador a los promotores privados incentivando sus beneficios. Esto se consiguió gracias a diferentes exenciones fiscales e incluso a la cesión gratuita del suelo propiedad de diputaciones y municipios. Lo definitivo de este acontecimiento, es que la política urbanística del Estado, se supeditó a este fin cuando se creó la Dirección General de Urbanismo y se hizo depender del Ministerio de la Vivienda. El objetivo que contemplaba la Ley, consistente en anticipar el planeamiento al crecimiento de la ciudad, quedaba anulado al convertir en principal el objetivo de la construcción de viviendas<sup>19</sup>. Paralelamente a esta política de vivienda, se promulgaron leyes para el sector productivo, que también incidieron drásticamente en la política urbanística estatal. Leyes como la Ley sobre Centros y

Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963 fueron determinantes en el caso que nos ocupa, pues al amparo de la misma se permitía la construcción de hoteles, restaurantes y establecimientos de ocio, al margen de la Ley del suelo. En otras zonas de España, el Decreto de Liberalización industrial del mismo año, propició lo propio con la instalación de industrias.

- El tercer acontecimiento que esbozamos fue que los Ayuntamientos, encargados de redactar los Planes de las ciudades, dependían del Ministerio de Gobernación, pues era la Dirección General de Administración Local dependiente de ésta, la que elegía a los alcaldes, y era a ella a la que éstos se sentían más vinculados. La supeditación de las administraciones locales a los intereses de las Direcciones Generales, cuyos objetivos no estaban relacionados con los de la Dirección General de Urbanismo, provocó una situación de descoordinación y de “dejar hacer” característica de las décadas posteriores.
- El último acontecimiento tiene que ver con el error conceptual que supuso el intento de evitar el crecimiento de las ciudades más presionadas, a través de la oferta de un modo de vida alternativo, rural y saludable, acorde a los principios moralizantes del Régimen. La política agraria iniciada en 1939 por el Instituto Nacional de Colonización y apoyado por las importantes obras públicas de carácter hidráulico –indudablemente beneficioso en otros aspectos como los relacionados con el desarrollo de infraestructuras hidráulicas-, fomentó que los pocos planes que se fueron redactando durante los primeros años de vigencia de la Ley, tuvieran escasas o insuficientes previsiones de crecimiento. Esto generó que en el siguiente período correspondiente a la década de los 60, la presión urbanística exigiera la promulgación de Planes de Urgencia Social, que eran incompatibles con la instrumentación de la legislación del suelo. La Ley del suelo exigía cuidadosos estudios territoriales, propuestas bien definidas y procesos de exposición pública a los propietarios de suelo. Finalmente, el modelo de los Planes de Urgencia Social acabó por imponerse a la robusta pero lenta ortodoxia urbanística a través de la creación en 1959 de la Gerencia de Urbanización. Este instrumento dotaba al Estado de la posibilidad de urbanizar de urgencia grandes áreas de suelo con destino a la construcción de viviendas.

Analizado desde una perspectiva histórica, podemos decir que el objetivo de la Ley de 1956 nació errado. Como en su propia exposición de motivos se enunciaba, el objetivo de la misma era preceder el fenómeno demográfico, encauzándolo, y sirviendo de apoyo a las políticas agrarias

<sup>19</sup> Es interesante comprobar cómo Pedro Bidagor, el artífice de la ley, exponía en su informe de 1967, este hecho como un ascenso de rango del urbanismo. (Bidabor Lasarte, 1967, pág. 37). Nosotros nos encontramos más cercanos a las tesis de Fernando de Terán, en cuanto a identificar en este hecho, una fuerte dependencia de los objetivos de ordenación, frente a los objetivos de construcción.

## 2.1 ANTECEDENTES URBANÍSTICOS Y JURÍDICOS: DEL PLAN DE ENSANCHE A LA LEY DEL SUELO DE 1956.

del Régimen Autárquico, de las que hemos hablando anteriormente.

*“La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrio desarrollo en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad economicosocial” (Título I de la Exposición de Motivos LS56)*

Como indica Bassols, la primacía de la Ley de 1956 en el marco del Derecho urbanístico comparado, quedó rápidamente anulada. El final de la II Guerra Mundial supuso para los países europeos la necesidad de adaptar sus leyes urbanísticas hacia marcos mucho más ágiles y operacionales que pudieran resolver la problemática migratoria pero también la reconstrucción a marchas forzadas de las principales ciudades (Bassols Coma, 1973, pág. 564). Esto exigía un cambio de concepción legislativa que sin embargo, España no realizó hasta 1975.

Así, el resultado de la aplicación de la Ley del Suelo de 1956 durante sus casi treinta años de vigencia, fue un panorama de propuestas incluidas en Planes Parciales que no dependían de ninguna figura de carácter superior, o directamente actuaciones al margen del planeamiento a través de la Gerencia de Urbanización, y muchas veces impulsadas por un sistema corrupto de oligarquías políticas que beneficiaban a oligarquías inmobiliarias con las que en muchos casos estaban relacionadas. La excesiva rigidez de una Ley pensada para un modelo claramente intervencionista y para un contexto económico desacelerado, provocó su inoperancia y su falta de aplicación efectiva.

No obstante, si la Ley no pudo luchar contra una concepción civilista del derecho de propiedad, una administración local corrupta y un crecimiento desorbitado, es necesario reconocerle la puesta en marcha de una concepción institucional del planeamiento.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2**
- 2.3
- 2.4

LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO VECONÓMICO GLOBAL.

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5



## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

### INTRODUCCIÓN:

El aislamiento de España del resto del bloque Aliado, impidió su convergencia con el modelo capitalista y democrático establecido en los acuerdos de Breton Woods. El inicio de la Guerra Fría provocó que España se integrase en el bloque capitalista a través de su incorporación a la OTAN y al FMI, lo que dio pie a una fuerte inversión de capital extranjero. Esto incidió en el modelo de desarrollo territorial, dando pie a fuertes inversiones estatales en infraestructuras que conectasen los territorios más lucrativos: el fuerte desarrollo de las grandes ciudades y los espacios turísticos de la costa y las islas, dieron como resultado un gran desequilibrio territorial frente al mundo interior y el rural.

El abandono unilateral de EEUU de los pactos de Breton Woods y el patrón oro, junto con otros acontecimientos internacionales, provocó un cambio en el modelo capitalista, y una crisis de acumulación. Los grandes capitales, que no encontraban nichos de inversión suficientemente lucrativos, encontraron en la construcción del territorio, una forma de inversión menos arriesgada que la exigida por la demandada reconversión industrial. Así, la incorporación de España a la economía internacional, se produjo gracias a la construcción del territorio propio.

En los años 80, cuando el resto del bloque capitalista comenzaba los duros procesos de desregulación liderados por Thatcher y Reagan, España iniciaba la convergencia política con el resto de Europa. Esta situación irregular, generó un contexto anómalo en el que los procesos urbanos tendrían un importante papel.

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

1.

Tras la Guerra Civil España comienza un periodo de aislamiento del exterior y de autarquía económica y cultural, caracterizado por la influencia del nazismo y el fascismo italiano. El modelo se basaba en la industrialización planificada por el Estado a través del Instituto Nacional de Industria creado en 1941. En cuanto a la fuerza del trabajo, la guerra acabó con la presión obrera que había caracterizado la primera parte del siglo XX español. El tejido industrial y las principales industrias energéticas y de infraestructuras, participadas por capital extranjero, fueron nacionalizadas, ya fuese con capital estatal o con capital privado nacional. Se produjo así un proceso de acumulación primaria en el que el Estado asumió gran parte de los costes de inversión, así como la protección del mercado nacional frente al exterior.

Este aislamiento favoreció la consolidación de oligarquías industriales nacionales a costa de un grave deterioro de la balanza comercial debido a la falta de competitividad interna. El final de la década de los 50, se caracterizó por un fuerte déficit exterior provocado por la importación sostenida de energía, bienes y tecnología para la producción industrial, la cual no lograba compensarse con la tradicional exportación de cítricos y producción hortofrutícola. Todo ello provocó una fuerte inflación como resultado del rígido marco regulador interior.

La Segunda Guerra Mundial, y el vencimiento del bloque aliado configuró un escenario europeo democrático y capitalista que no vio con buenos ojos el gobierno franquista dictatorial y desenganchado de los acuerdos económicos y comerciales de Bretton Woods<sup>1</sup>.

Sin embargo, durante los años del inicio de la Guerra Fría entre el bloque soviético y el bloque capitalista, España se convirtió en un aliado de la política anticomunista internacional, lo cual se materializó en su incorporación a la O.T.A.N. y en la apertura al mercado internacional exigida por el bloque capitalista. El cambio en la política nacional del Régimen, estuvo dirigido desde 1957 por Carrero Blanco y los ministros católicos del Opus Dei, Alberto Ullastres, Mariano Navarro Rubio y López Rodó,

<sup>1</sup> El inicio del siglo XX estuvo caracterizado por un capitalismo proteccionista de carácter estatal, que tuvo como consecuencia el gran enfrentamiento inter-nacional que supuso la I Guerra Mundial y la consiguiente II Guerra Mundial. Los gobernantes de las 44 naciones que participaron en estos acuerdos, entendieron que para evitar un nuevo enfrentamiento bélico era necesario promover una política de libre comercio internacional. Entre el 1 y el 22 de julio de 1944 se celebró en el complejo hotelero de Bretton Woods, en New Hampshire, la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, de la que surgió el acuerdo de establecer las reglas comerciales y financieras que debían regir las relaciones entre los países más industrializados del mundo. Se decidió crear el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como el uso del dólar como moneda para las transacciones internacionales. (Sassen, 2010)



[10] La ciudad de Málaga en 1956, tenía la fisonomía propia de las ciudades industriales en decadencia.

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

que alejándose del enfoque nacionalista del primer gobierno de Franco, propiciaron la entrada de España en la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Como resultado de este cambio, se aprobó el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, que incluía una serie de medidas económicas encaminadas a enfocar la economía española al exterior, con el objeto de fomentar el crecimiento económico y ajustar el desequilibrio de la balanza de pagos. En la práctica, esto supuso la liberalización de las exportaciones, facilidades para la inversión extranjera, homologación de los tipos de cambio con el dólar y el control sobre el déficit fiscal, lo que sin embargo a la postre, supuso la devaluación de la peseta. (López Hernández & Rodríguez López, 2010, pág. 136).

Con el objetivo de mejorar la economía española compensando la balanza de pagos, esta batería de decisiones estaba encaminada a hacer converger a España con el modelo económico capitalista internacional acordado en Breton Woods. Como indica Sassen:

*“es posible que determinada orientación de políticas estatales sea representada como nacional, pero que de hecho, no tenga tal carácter en el sentido que históricamente se le atribuye. (...) se trata de políticas nacionales, pero estas materializan un cambio fundacional que altera la noción misma de lo nacional.” (Sassen, 2010, pág. 286)*

El capitalismo democrático del contexto Breton Woods se caracterizó por los principios del fordismo clásico. Podríamos resumirlos así: crecimiento constante de la producción y la productividad; relación salarial caracterizada por la indexación de los salarios respecto del crecimiento y la productividad; y el Estado-Nación como ámbito territorial preferente y único instrumento de regulación de la política económica. Sin embargo, el modelo industrial español de esta época supuso un caso anómalo de acumulación, según la perspectiva keynesiano-fordista operante en la época, por varias razones. Por un lado, el desarrollo industrial era fuertemente dependiente de la tecnología extranjera, y se apoyaba en una mano de obra de muy baja cualificación. La mayor parte del tejido industrial nacional estaba formado por pequeñas y medianas empresas poco cualificadas y con un ínfimo nivel de innovación, que sólo pudieron subsistir en un mercado, que aunque iniciaba su apertura al exterior, seguía estando protegido por el Estado. En el otro polo, unas pocas empresas estratégicas pudieron maximizar los rendimientos de escala, si bien a un nivel menor que las grandes empresas del ámbito internacional. La oligarquía industrial, al crecer al amparo de un régimen dictatorial, estaba en general al margen del concierto del capitalismo internacional. Esto se manifestó en un escaso gravámen de las rentas de la propiedad y de los beneficios industriales, lo que llevó a trasladar la presión fiscal a los trabajadores. Esta desvinculación de los salarios, de la productividad industrial, fue generando un caldo de cultivo que ex-



[11] La entrada de España en la OTAN suponía la aceptación de las reglas de juego del capitalismo internacional acordadas en Breton Woods, y la apertura de las fronteras al mercado exterior. Como contraprestación, se produjo la penetración de la inversión internacional.

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

plotaría en la presión obrera de la segunda mitad de la década de los 70 (López Hernández & Rodríguez López, 2010, págs. 134-142), momento que coincidiría con el declive del Dictador.

De otro modo: aunque la plena industrialización se produjo en España con la apertura del Régimen al exterior a partir del Plan de Estabilización de 1959, la condición de “país consumidor”<sup>2</sup> y la falta de unas condiciones de libertad y competencia real dentro del ámbito empresarial, no permitieron que la balanza de pagos se compensase. La exportación de alimentos, bienes intermedios y las remesas de inmigrantes, seguían siendo insuficientes para equilibrar las importaciones de energía, tecnología y bienes del capital.

Fue la inesperada consecuencia de la libre entrada de población extranjera que la apertura del Régimen permitió, la que resolvió esta situación a través de la acogida de las divisas internacionales del turismo. La superación de la situación de posguerra en Europa fue mucho más rápida que en España, lo que permitió el ascenso de una clase trabajadora con un mayor poder adquisitivo, que encontró en las vacaciones una nueva forma de consumo. Del recelo inicial del fenómeno turístico por parte del primer gobierno franquista, se pasó a la consideración del turismo como deber nacional. En 1964 España se convirtió en el primer destino turístico del mundo, por delante de otros destinos tradicionales como Francia e Italia. El Estado comprendió que los periodos de creación de un tejido espacial y empresarial turístico eran mucho menores que los procesos regionales de industrialización. Pero para ello era necesario desarrollar toda una infraestructura de comunicaciones y servicios en zonas que no habían sido prioritarias en la planificación estratégica de las décadas anteriores. Los dos archipiélagos, así como las costas mediterráneas peninsulares, se convirtieron en el escenario territorial sobre el que se volcó la auténtica política de expansión económica del desarrollo español. Junto al desarrollo físico de esta nueva red territorial, se desarrollaron nuevas capacidades sociales que serían fundamentales para el crecimiento sostenido de esta nueva forma de desarrollo económico.

*“Alrededor del turismo, creció así una economía de servicios relativamente moderna y altamente competitiva. Como resultado de la especialización turística, se alcanzaron unos umbrales de terciarización que no correspondían con los niveles de renta del país. Y al mismo tiempo, la economía española adquirió todo un conjunto de intangibles –tradiciones empresariales, saberes, cualificaciones...- que se mostrarían de gran valor en las décadas posteriores. Más aún, el desarrollo turístico sirvió como primer laboratorio del*

<sup>2</sup> En la línea interpretativa del pensamiento expuesto por el economista Osvaldo Sunkel acerca de la internacionalización de un núcleo de actividades, regiones y grupos sociales necesarios para la exportación del sistema capitalista internacional. (Sunkel, 1984)



[12] La apertura de España al exterior, no solo supuso la apertura a los mercados internacionales. Con el capital extranjero llegó la población extranjera, y con ella, importantes divisas que consiguieron por fin compensar la balanza comercial.

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

*circuito secundario de acumulación” (López Hernández & Rodríguez López, 2010, pág. 144)*

Esta situación de crecimiento económico exponencial durante los años 60 y 70 exigió un cambio en el modelo estatal. A la luz de las categorías utilizadas por Sassen, 2010, (territorio, autoridad y derecho), podríamos decir que comenzaron a surgir en España nuevas capacidades formales e informales sobre el territorio y el desarrollo turístico, que tras el punto de inflexión que supuso la desregulación de los años 80 y 90 en todo el mundo, transformarían el desarrollo inmobiliario en el auténtico motor de una economía nacional que se insertaría en el mercado tras-nacional como pieza clave del circuito secundario de acumulación<sup>3</sup>. Este circuito, según el análisis de la obra de David Harvey, se caracteriza por generar geografías específicas que ya no responden a relaciones locales o regionales históricas, sino que son el resultado de nuevas relaciones geográficas globales, que crean nuevas escalas espaciales. Estas relaciones surgen de la división y desterritorialización del trabajo, y exigen libertad de movimiento del capital. Además, este circuito secundario tiene la capacidad de alojar en los ciclos de crisis de acumulación primaria, el capital transnacional desgeorreferenciado.

Durante los años 60, los dos países perdedores de la contienda mundial, Alemania y Japón, habían comenzado a desarrollar una política económica altamente competitiva frente al gran ganador: EEUU. Esto provocó por primera vez en este país un déficit en la balanza comercial, lo que generó un exceso de capacidad industrial y un declive del beneficio empresarial. Por otra parte, los gigantescos niveles de desarrollo económico y de bienestar conseguidos en los países desarrollados, habían sido logrados a costa del consumo de los recursos energéticos localizados fundamentalmente en los países periféricos. El Primer Informe del Club de Roma de 1971 fue quien dio la voz de alarma de lo que luego se convirtió en la primera crisis energética de la historia. La crisis del petróleo de 1973 o acontecimientos como la nacionalización de las minas de cobre en Chile, pusieron en el escenario geopolítico por primera vez a los países productores de la base del desarrollo económico del capitalismo. Un nuevo movimiento cultural<sup>4</sup> y obrero<sup>5</sup>, que no se

<sup>3</sup> Según el economista Immanuel Wallerstein, uno de los principales teóricos del análisis “sistema-mundo” o “economía-mundo”, éste está caracterizado por cuatro etapas temporales: los ciclos cortos que reflejan la fluctuación de la economía, los ciclos largos que muestran tendencias más profundas y duraderas, la contradicción del propio sistema caracterizado generalmente por la confrontación entre intereses a corto plazo y largo plazo, y la crisis como ruptura del sistema (Wallerstein, 2005).

<sup>4</sup> Representado por las movilizaciones estudiantiles de Mayo de 1968 en París

<sup>5</sup> presionado por los recortes salariales como única manera de compensar



[13] El déficit comercial de EEUU provocado por la política competitiva desarrollada por los perdedores de la IIGM, Alemania y Japón, dio pie a que EEUU abandonase unilateralmente los acuerdos de Bretton Woods derogando el patrón oro. Como consecuencia, la economía mundial inició un proceso de transformación hacia la globalización económica.

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

sentía comprometido con los pactos sociales y políticos de la postguerra mundial, favoreció una escalada salarial que tuvo como consecuencia un giro trascendental en las políticas nacionales de los dos países que marcarían el rumbo hacia un nuevo sistema capitalista. En 1971, la presión competitiva de la producción industrial de Alemania y Japón, y las pérdidas de la guerra de Vietnam, provocaron la decisión del presidente Richard Nixon, de abandonar unilateralmente los acuerdos de Bretton Woods con la derogación del patrón oro. Con ello se evitaba el riesgo de que las pérdidas ocasionadas por el desequilibrio en la balanza exterior, acabaran con las reservas federales de oro. Así, según Sassen (Sassen, 2010), se inició el auténtico cambio del sistema capitalista basado en un Estado-Nación en el que el territorio nacional era el ámbito de la autoridad estatal. En el proceso actual de globalización el ámbito territorial supera los límites nacionales y la autoridad se traslada a corporaciones de carácter transnacional.

Durante los 70, ante las crisis de acumulación del circuito primario de producción industrial, los capitales de inversión internacional huyeron de la competencia destructiva y se dirigieron a procesos de desarrollo territorial, traspasando al suelo un valor financiero<sup>6</sup>. El desarrollo inmobiliario español no puede entenderse sin la influencia del mercado internacional tanto en el consumo del territorio como en la inversión en infraestructuras territoriales.

2.

En este punto, España aparece en el escenario internacional como una doble oportunidad. Como hemos apuntado antes, como el receptor del exceso de capacidad industrial de una población que se incorporó tardíamente al consumo de masas. Pero también como el lugar donde esa nueva capacidad inversora del liberalizado sector financiero, podía obtener mejores beneficios. Los altos índices de rentabilidad del sector inmobiliario, y el escaso riesgo que esta actividad conllevaba debido a las políticas gubernamentales de apoyo a la construcción y al urbanismo de urgencia, unido a la apertura económica y financiera de España al exterior, fue la clave de lo que David Harvey denominó el “arreglo espacial” (Harvey, 2007), y que López Hernández & Rodríguez López adaptan al caso español en su investigación *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano*. (López Hernández & Rodríguez López, 2010).

España se convirtió en el foco de atracción de gran cantidad de activos financieros internacionales durante el periodo del desarrollismo de las

décadas de los 60 y 70, gracias a una “especialización en las soluciones espaciales” caracterizada por el desarrollo de una intensa política de infraestructuras del transporte -lo cual era fundamental para ofrecer posibilidades de valorización medibles del territorio-, por la existencia de una estructura administrativa flexible que favorecía el acceso del inversor a los órganos de decisión, y por la progresiva dependencia de las economías locales a las rentas del suelo, debido como hemos visto, a la falta de competitividad industrial y empresarial y a la permanencia tras la Guerra Civil, de la oligarquía terrateniente. En este sentido, la Costa del Sol funcionó como laboratorio preferente de estas prácticas durante las décadas de los 60 y 70, ya que fue a través de inversiones como las que fomentaba la Ley alemana de inversión en áreas desfavorecidas, como se introdujo capital internacional en las promociones turísticas<sup>7</sup>.

Como resultado de este encuentro, las ciudades españolas comenzaron a crecer bajo un modelo de dispersión urbana que apoyado en nuevos ejes viarios y anillos metropolitanos proyectados desde el Ministerio, fueron creando paisajes fragmentados y dispersos carentes de equipamientos e infraestructuras locales y de interconexión entre barrios.

*“Al periodo más intenso de toda la historia de España, respecto a la concentración de población y actividades en las ciudades, corresponde lógicamente el resultado de las mayores y más agresivas transformaciones cuantitativas y cualitativas del espacio urbano español, que quedó marcado para siempre por las peculiaridades de esa tardía y veloz incorporación del país a la intensa industrialización<sup>8</sup>”*  
 (de Terán, 1999, pág. 262)

La lógica de las infraestructuras no sólo respondía a la creación de ciudades, sino a la relación entre territorios para su revalorización como bienes financieros donde alojar los capitales internacionales que no encontraban beneficio en los circuitos primarios de la industria productiva. Las ciudades españolas crecieron durante este periodo bajo ese sino, asistiendo al mayor crecimiento económico del país mientras experimentaban las carencias de un urbanismo ensimismado en una retórica formalista y normativa de gran rigidez, basada en la Ley del suelo de 1956.

<sup>7</sup> Para profundizar sobre el fenómeno turístico, véase “Turismo, desarrollo, arquitectura. La aventura de la modernidad”, editado por la Universidad de Sevilla y la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en 2013, basado en la tesis doctoral de la profesora Lourdes Royo Naranjo sobre el fenómeno turístico en la Costa del Sol durante la etapa de 1930 a 1980.

<sup>8</sup> Estamos en desacuerdo en este punto con de Terán en cuanto a la “intensa industrialización”, pero damos por válida la cita, ya que el autor no profundiza en el modelo industrial nacional, sino que se refiere a la incorporación del país a una economía industrial que se diferenciaba de la economía agraria que aún era característica en la mayor parte del territorio nacional.

*los menores beneficios empresariales del sector industrial*

<sup>6</sup> En este sentido trata Ángela Matesanz, su investigación sobre las cualidades del suelo en la legislación urbanística española. (Matesanz Parellada, 2009)

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

*“Y es que el planeamiento de este periodo, incluso cuando se desarrolla con mayor despliegue de la tutela oficial, ensayando modelos innovadores, no puede evitar moverse todo él en esa contradicción que supone querer dirigir el desarrollo urbano, prefigurando el futuro de la ciudad, sin manejar apenas más elementos que los de la pura organización espacial, y enfocando ésta con voluntarismo, en un sentido incompatible con la forma en que se estaba produciendo el comportamiento de todos los demás factores que intervienen en el desarrollo y configuración de la ciudad.”*  
(de Terán, 1999, pág. 252)

Entendemos, con base en la metodología analítica de Saskia Sassen, que fue la confrontación de dos clases de derechos diferentes —el derecho de la ciudadanía a la función social del suelo establecida por la Ley del suelo de 1956, y el derecho de las oligarquías político-empresariales nacionales a consumir y convertir el suelo en medio para alcanzar la convergencia con el mercado económico internacional -, y el efectivo apoyo del poder estatal a uno de ellos, lo que provocó el desordenado consumo territorial característico del desarrollismo inmobiliario de la década de los 60 y 70. Esta determinación favoreció la constitución de nuevos agentes dotados de autoridad gracias a un marco normativo creado para ello. La autoridad estatal favoreció un conjunto de derechos orientados al desarrollo económico industrial y turístico, invalidando el derecho de la población a la función social del suelo otorgada por la Ley del Suelo. De este modo, a costa del uso racional del suelo y la función social otorgada a éste por la Ley del Suelo de 1956, se produjo el fortalecimiento del empresariado inmobiliario y financiero.

Como resultado de este punto de inflexión en el que la función ordenadora del planeamiento previsto en la Ley del suelo de 1956 dejó de tener efecto, se produjo una espacialización territorial desequilibrada, con grandes aglomeraciones urbanas en las áreas costeras y en las regiones industrializadas del norte de España, frente a las zonas interiores desindustrializadas y desterciarizadas. La liberalización nacional había generado un escenario dual, en el que el desarrollo territorial inmobiliario -turístico y de las grandes ciudades-, y de infraestructuras -carreteras, puertos y aeropuertos- se había equiparado o incluso superado, a la tradicional función modernizadora de la industria en EEUU y Europa. Nuestra particular forma de convergencia con el modelo capitalista promulgado en Bretton Woods, se realizó a través de la creación de nuevos sujetos económicos: las empresas constructoras o de obra civil, y la consolidación y fortalecimiento del sistema bancario español<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Sirva aquí como apunte, en el que no podremos ahondar por no ampliar en exceso esta contextualización, el proceso de agrupación bancaria que se produjo en el cambio de década 70'-80', debido al excesivo riesgo que muchos pequeños bancos asumieron con la actividad inmobiliaria a partir de 1960. La Ley de 1977 que levantó la prohibición de que la banca extranjera operase



[14] El cambio de modelo económico español, supuso el cambio del modelo territorial. La construcción de infraestructuras de comunicación pretendía poner en valor los suelos nacionales más atractivos a la inversión nacional e internacional, que no encontraba suficientes beneficios en la demandada reconversión industrial. El “milagro español” fue posible gracias a la construcción del territorio propio.



[15] El conflicto entre los intereses de la inversión inmobiliaria y la función social promulgada por la Ley del suelo de 1956 y que implicaba la planificación racional del territorio, acabó por favorecer los derechos del empresariado inmobiliario y financiero.

## 2.2 LA ANOMALÍA ESPAÑOLA: EL DESARROLLISMO DE LOS 60 Y 70, Y SU FUNCIÓN EN LA TRANSICIÓN HACIA EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL.

Durante la década de los 80, el contexto europeo asistía a un proceso de desregulación económica liderado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, que con base en la política de la Reserva Federal estadounidense de aumento súbito de los tipos de interés<sup>10</sup>, puso en manos del sector financiero una capacidad que antes no tenía: la de acumular las reservas inversoras de un sector industrial en declive que no podía sostener los niveles de competitividad con base en las innovaciones tecnológicas.

Sin embargo, la llegada de la Democracia produjo un proceso anómalo de concurrencia de intereses políticos y sociales durante la etapa de la Transición, que diferenció a España de la tendencia desregularizadora europea. Un consenso entre fuerzas sociales, políticas y profesionales puso en el punto de mira europeo los procesos de reconstrucción urbana a través del planeamiento de los primeros años 80. Es en este contexto en el que España se convirtió en referente urbanístico en la cultura europea, tal y como confirma la revisión que de este periodo se hizo desde el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia al finalizar esta etapa:

*“Desde fuera, por tanto, España me parece una anomalía, una excepción en el panorama europeo, caracterizado en todas partes por el influjo de los procesos de desregulación; procesos que no solamente atenúan la presencia pública respecto al mercado, sino que se concretan en la creación de estructuras especiales y anómalas, paralelas a los organismos de gestión pública, en la eliminación misma de algunos niveles de la Administración, en la definición de normas y procedimientos extraordinarios y excepcionales, en el hecho de disponer legislativamente de instrumentos y medios que, sin embargo, le están negados, por lo general, a la administración ordinaria. (...)*

*Desde este preciso punto de vista, España me parece una excepción. Porque, mientras que, en general, parece ya establecido que para revitalizar la sociedad —y en lo que nos atañe, a la ciudad— no hay caminos diferentes a los dictados por la desregulación, España ha elegido, por el contrario, una vía distinta: no la ya un poco anacrónica del “más Estado que mercado”, sino la más moderna del “mayor prota-*

*gonismo público” en relación con el mercado. Y entre los instrumentos de este protagonismo está, ciertamente, el planeamiento urbanístico” (Marcelloni, 1992, págs. 11-12)*

Esta etapa representa una de las más ricas en aportaciones culturales, intelectuales, técnicas y políticas de la historia del urbanismo español, y puede arrojar luz sobre el modo de entender los procesos posteriores del planeamiento en España.

*“Los Planes municipales de esos primeros años 80 se han de contemplar, pues, como expresión de un periodo intrínsecamente inestable, propiamente de transición, irrepetible e insólito desde el punto de vista de otros países europeos. Fenómeno peculiar y específico sólo entendible desde la condición de “late-comer” al desarrollo y a la democracia que España representa dentro de los países de sur de Europa” (Leira, 1992, pág. 153)*

---

*en España, así como la decisión de rescate o nacionalización de entidades financieras por parte del Estado entre 1979 y 1985 como el sonado caso de Rumasa, fueron algunas de las materializaciones de este proceso de reconversión del sector financiero español durante este periodo. Estaba claro que la nueva función que la banca tendría que desempeñar en el mercado global, exigía constituir nuevos y más fuertes agentes activos.*

10 hasta un 20% en 1979



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

### INTRODUCCIÓN:

Los años de desarrollismo en España, habían dejado sin apenas aplicación los principios de la Ley del suelo de 1956, diseñada para un contexto intervencionista y de crecimiento contenido. Durante los últimos años del Régimen, el cuerpo de los denominados “tecnócratas” formuló una nueva Ley, que sin pretender modificar sustancialmente a la anterior, trató de dotarla de una mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones reales de un mercado en alza, y al caos urbano que había generado el incumplimiento sistemático de los deberes de urbanización de los promotores inmobiliarios. Además, como consecuencia de las reivindicaciones vecinales sobre las condiciones urbanas de las principales ciudades españolas, hubo una preocupación por hacer el proceso de producción de ciudad más participativo, lo que se articuló a través de tres instrumentos: la exposición pública de los Planes Generales durante el proceso de redacción, la definición de unos estándares de cesión de suelo para equipamientos y zonas verdes, y la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico generado por la acción de la clasificación.

Tras la muerte de Franco, la Democracia se inicia con lo que se denominó La Transición, en la que los principales agentes sociales acordaron una serie de pactos encaminados a resolver los problemas del país. Resolver las cuestiones urbanas fue uno de los objetivos principales, y tuvo como consecuencia el compromiso de redactar Planes Generales en todas las grandes ciudades. La Ley del suelo de 1975 fue refrendada y desarrollada por tres reglamentos que se convirtieron en el nuevo cuerpo legal que articularía la redacción de esta nueva generación de planes.

Muchos de los profesionales que apoyaron los movimientos vecinales durante los últimos años de la dictadura, se incorporaron a la gestión urbanística, como técnicos redactores de los nuevos Planes Generales, o como políticos. El incumplimiento generalizado de la articulación del planeamiento en cascada propuesto por la Ley de 1956, dio pie a la desconfianza de muchos arquitectos en el planeamiento. El divorcio producido entre Plan y proyecto generó una corriente de pensamiento que encontraba en los proyectos de escala intermedia el espacio en el que resolver los problemas urbanos. Ante a la carencia de metodologías de intervención en el proyecto urbano, la cultura internacional se convirtió en fuente de inspiración para los arquitectos españoles, que encontraron en las teorías de la Tendenza italiana su mayor influencia. El conocimiento de la ciudad, la intervención sobre las formas urbanas, y la gestión paralela para garantizar la ejecución de las propuestas del planeamiento, se convirtieron en los principales instrumentos para la intervención a través del planeamiento general durante estos años.

En un clima de consenso y participación, las principales cuestiones urbanas se debatieron en el marco de la redacción del planeamiento general. Las mesas de negociación entre políticos, técnicos, promotores y

vecinos, se concretaron en los convenios urbanísticos como marco de acuerdo formal entre promotores y Ayuntamientos.

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

### 1. LA LEY DEL SUELO DE 2 DE MAYO DE 1975 Y SU TEXTO RE-FUNDIDO. COMPETENCIAS MUNICIPALES Y AUTONÓMICAS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.

1.

En una situación de caos urbanístico formal y procedimental, y como consecuencia del relevo gubernamental que se produjo en 1969 en el país, se inició un periodo de análisis crítico de esta etapa que había llegado ya a una situación insostenible. Se inició así la reforma de la Ley del Suelo de 1956, que dio como resultado la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975.

Esta Ley, preconstitucional y elaborada durante los primeros años de la década de los 70 por los "tecnócratas" de la última etapa del Régimen de Franco, se integraba dentro de la visión del tercer Plan de Desarrollo 1972-1975, que se alejaba de la política de polarización anterior, industrial y turística, para proponer un modelo de integración regional con un mayor horizonte temporal. Se comprendió en este momento, y esta es la cualidad de la que también participa la reforma de la Ley del suelo, que las políticas territoriales necesitaban enfoques temporales más amplios.

*"En él se renuncia al desarrollo polarizado de la política de polos, con lo que ésta tenía de convulsiva impulsión, y aparece un inédita intención de integrar el desarrollo regional, dentro de una visión comprensiva de ordenación territorial a escala nacional, con un horizonte temporal (1980) que desbordaba ampliamente el reducido marco de la planificación cuatrienal, para aceptar el largo plazo que requieren las estrategias espaciales. Dentro de esta nueva orientación, el tercer plan se enfrenta con la necesidad de definir una red urbana jerarquizada para todo el territorio nacional, sobre la base de metrópolis, ciudades medias y otras aglomeraciones urbanas, clasificadas por su posible talla en 1980"<sup>1</sup> (de Terán, 1999, pág. 250)*

No obstante, no era intención de este Plan, ni tampoco de la Ley del suelo de 1975, modificar drásticamente el contexto jurídico y normativo del momento. Más bien se trataba de proponer ajustes prácticos que resolviesen los problemas generados durante el periodo anterior. Se llegó al convencimiento de que era necesario atajar el problema, no desde una actitud de cambio radical, sino desde modificaciones útiles

<sup>1</sup> El subrayado es nuestro y pretende enfatizar el momento en el que desde la administración estatal, se tomó conciencia de la gravedad de las consecuencias de un modelo de planificación que no contemplaba el tiempo como agente activo, lo que transformó la metodología de la propuesta urbanística como foto fija del futuro, en estrategia territorial.

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

que permitieran adaptar el marco legislativo vigente a una situación desarrollista que necesitaba de una mayor flexibilidad normativa.

*“Se pretende incidir sobre aquellos problemas cuya solución puede integrarse con medidas legales y que, a su vez, no exigen ni una modificación del marco institucional de la Administración ni de las líneas maestras de la vigente Ley del Suelo, en la que se integran las nuevas disposiciones”*  
Exposición de motivos LS75

Son muchas las razones esbozadas por la propia Ley, como causas de la situación de desorden urbanístico de la década anterior: insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física, indisciplina urbanística, inadecuación de las estructuras administrativas a la complejidad de los fenómenos de ordenación urbanística, uso abusivo de las normas de fomento de la edificación, insuficiente suelo a disposición del desarrollo urbanístico en condiciones de competencia, o la escasa capacidad de los patrimonios municipales del suelo para incidir en el mercado del suelo, son las enumeradas en su preámbulo.

Con objeto de vincular la tradicional falta de relación entre la planificación espacial y la planificación económica del país, causante entre otras del desajuste urbanístico resultante, la Ley introdujo como novedad la regulación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, con el objetivo de establecer las grandes directrices que debían orientar la ordenación urbanística dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo, lo cual supuso el reconocimiento de una realidad evidente.

*“No debería extrañar a nadie: el mercado del suelo urbano se ha planteado habitualmente con criterios exclusivamente arquitectónicos o de ingeniería civil; es decir, desconociendo los criterios económicos que en este mercado no son fáciles de intuir.”* (Lasuén Sancho, 1973, pág. 114)

Como novedad, esta Ley introdujo además, la preocupación por los problemas medioambientales y del patrimonio cultural, precisamente como directriz propia de estos Planes Directores, y a través de la regulación de Planes Especiales.

En cuanto al régimen urbanístico, a pesar de que se mantuvo en lo sustancial el régimen establecido en la Ley de 1956, se incorporaron algunas modificaciones de importancia:

- El condicionamiento del derecho a edificar al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas impuestas al propietario, y dentro de los plazos previstos.
- El escalonamiento de la expectativa urbana en función de la clasificación y programación del suelo, lo cual se manifestaba en el reconocimiento de un valor objetivo atribuido al suelo en función del grado de cumplimiento de las cargas y obligaciones derivadas del plan, y la eliminación del valor expectante.

- La garantía para el plazo jurídico, mediante la expropiación o indemnización por la eventual reducción de aprovechamiento urbanístico, de cualquier cambio que antes de plazo, realizase la Administración.
- La distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento, no sólo dentro de cada sector de planeamiento, como en la Ley del 56, sino dentro del Plan General.
- La agilización del proceso de edificación dentro del suelo urbano, con la incorporación de ordenación detallada desde el Plan General.
- La introducción de la distinción entre calificación, correspondiente a la asignación de usos pomenorizados, y la clasificación, de carácter estructural y correspondiente al estatuto de la propiedad. Con base en esto, se clasificaban tres tipos de suelo: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.
- La introducción de una flexibilización de los plazos y posibilidades del plan, con la eliminación de la caducidad de la vigencia de los Planes Generales, y la introducción del suelo urbanizable no programado, el cual desarrollaría las iniciativas no contempladas en el plan, a través de Planes de Actuación Urbanística por licitación. En este caso, el principio de igualdad ante la Ley a partir de las mínimas exigencias de orden técnico y económico, promovía que la acción de los agentes privados estuviese llamada a jugar un papel importante por la posibilidad de concurrencia y deseable objetividad en la selección de las ofertas más convenientes para el interés general.
- El reconocimiento del derecho a ser indemnizados por el desarrollo del plan, a los arrendatarios e inquilinos afectados por expropiaciones.
- La cesión gratuita de suelo como contrapartida a los beneficios del proceso de urbanización, para las infraestructuras y el equipamiento urbano, con una dotación mínima.
- La obtención de sistemas generales de infraestructuras y dotaciones, que obtenidas como compensación de los suelos urbanizables programados dentro del plan, serían ejecutados por la Administración, principalmente con cargo a la dotación en especie de los patrimonios públicos de suelo.
- El rescate de las plusvalías generadas por el plan, en la forma de cesión gratuita del 10% del aprovechamiento lucrativo que devenía de la clasificación del Plan para los suelos urbanizables programados, y lo que resultase de la licitación en los suelos urbanizables no programados.
- El perfeccionamiento de los sistemas de actuación de los polígo-

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

nos, que pasaron a denominarse unidades de actuación. Estos eran los sistemas de expropiación, cooperación y actuación. Se facilitaba además la gestión urbanística al hacer depender la cuota correspondiente a cada propietario, salvo circunstancias excepcionales, a la superficie de la que cada propietario era titular en el momento anterior a la reparcelación.

- La introducción del derecho de superficie, como fórmula de disociación de la propiedad y del uso del suelo, como fórmula de política de suelo que incrementase no sólo en el espacio, sino también en el tiempo, los patrimonios públicos de suelo.
- La creación de la Comisión Central de Urbanismo como órgano colegiado de coordinación interministerial, y atribución al Consejo de Ministros la competencia para la aprobación de los planes de rango superior.
- El desarrollo de una elaborada regulación de la disciplina urbanística, como política efectiva de suelo, con la exigencia de licencia urbanística para todo acto que conllevara la transformación física del suelo o del espacio, y la definición de una gran amplitud de infracciones urbanísticas sancionables, y la responsabilidad para la propia administración de la restauración del orden urbanístico.

De todas las correcciones, innovaciones y desarrollos introducidos en la Ley, el cambio fundamental se produjo en tres sentidos. Uno era el vector que tenía que ver con la flexibilidad de las propuestas de los planes, y con la implicación de los propietarios en el proceso urbanizador incidiendo en sus deberes. Se había demostrado que hasta la fecha éstos habían participado tan solo de las plusvalías que se generaban con la acción edificatoria, pero no de las cargas que ésta producía, si bien con la Ley anterior ya se institucionalizaron las cargas de urbanización como parte del deber del propietario del suelo. Como consecuencia de todo ello, las ciudades se encontraban en una situación de déficit de dotaciones e infraestructuras que la administración debía resolver.

La reforma de la Ley establecía que el promotor ya no podría urbanizar sin un Plan General o unas Normas Subsidiarias aprobadas, lo que exigía a las administraciones locales tener un documento de ordenación general previo a cualquier actividad edificatoria, haciendo así posible la aspiración de la Ley de 1956 que pretendía hacer anteceder el planeamiento a la edificación, de una manera efectiva.

Se había comprobado que la ortodoxia del modelo de la Ley de 1956, era incapaz de incorporar al proceso urbanizador aquellas iniciativas posteriores a la redacción del Plan, que surgían como consecuencia de las nuevas condiciones económicas del país. La diferenciación de los tiempos de ejecución del planeamiento en sus formas jurídicas de suelo urbanizable programado y no programado, permitió la flexibilidad necesaria para que la ciudad pudiese adaptarse a las exigencias o necesidades sobrevenidas. Se introdujo la concurrencia pública de la ini-

ciativa privada en el desarrollo de los suelos no programados, a través de la figura de los Proyectos de Actuación Urbanística, cuyo régimen era previo al desarrollo de los Planes Parciales.

En cuanto al derecho estatutario, como hemos visto, se introdujeron nuevas condiciones para que el propietario pudiera adquirir el derecho a edificar. Éste debía ceder gratuitamente a la administración los suelos destinados a los viales, a las áreas verdes y a los equipamientos establecidos en la Ley y en el desarrollo de los Planes, además de ceder los viales urbanizados a la Administración Local antes de poder adquirir el derecho a edificar. Se pretendía evitar la foto generalizada de vastas áreas residenciales en los extrarradios de la ciudad, sin urbanización ni dotaciones mínimas de saneamiento o abastecimiento de agua<sup>2</sup>. Podemos afirmar que con la Ley del 75 se consagra como principio jurídico la negación inicial de todo aprovechamiento en tanto no se cumpliera el grado de obligaciones y cargas que la ordenación comporta.

En este sentido, una cuestión capital del derecho estatutario era la referente a la valoración del suelo en caso de expropiación. Se suprimió el valor expectante y se objetivó la valoración aplicando dos posibilidades: la del valor inicial dado a los suelos en su estado rústico, y la del valor urbanístico correspondiente a la clasificación del suelo en función del grado de cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Como hemos visto, se mantenía la capacidad del Plan para determinar los usos del suelo –y esta seguía siendo su principal capacidad, basada en la función social del suelo–, por lo que no se contemplaba el derecho a indemnización a los propietarios del suelo debido a la acción del Plan. Sin embargo se incorporaron algunos casos con derecho a indemnizar. Aquellos en los que el Plan introdujese modificaciones a la baja sobre planeamiento ya aprobado, o sobre desarrollos que no hubiesen agotado los plazos de tramitación. También se contemplaba la indemnización para aquellos casos en los que el Plan introdujese limitaciones específicas a determinados suelos, que no permitiesen ser compensadas dentro de las Juntas de Compensación o dentro del propio Plan. Este aspecto es fundamental para comprender una de las cuestiones más controvertidas del Plan de Málaga de 1983, pues como veremos, era un Plan en el que la mayoría de los suelos urbanizables se habían de-

<sup>2</sup> Es curioso comprobar cómo el espíritu de esta Ley, continuista en este sentido en las leyes posteriores, ha generado hoy en día la foto contraria: vastas áreas urbanizadas con encintados de acera, luminarias, mobiliario urbano, viales e infraestructuras, que sin embargo están vacíos de edificación. La falta de una demanda real para las promociones inmobiliarias y la exigencia administrativa de urbanizar antes de construir ha devenido en una suerte de barrios fantasma, cuando la situación económica no ha podido responder al exceso de oferta basado en el desarrollo inmobiliario como sistema económico desvinculado de la función real de dotación de viviendas para la ciudadanía.

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

sarrollado en tiempo y forma, lo cual hipotecó el modo de afrontar las modificaciones que el equipo redactor propuso para la ciudad, ya que todo lo que implicase menoscabo de los derechos adquiridos, debía ser indemnizado.

Hay, sin embargo un segundo vector de cambio en la Ley de 1975. El contexto social había cambiado, y los movimientos vecinales aglutinaban las demandas de una población que adolecía de los problemas que el modelo desarrollista anterior había generado. Bajo esta luz, puede entenderse la aportación de la Ley en lo que a la participación ciudadana se refiere, la cual fue articulada de dos maneras diferentes.

Una, a través de la participación en el proceso de redacción de los nuevos Planes Generales y en las nuevas inquietudes vecinales y técnicas a través de la definición de estándares mínimos de dotaciones y zonas verdes. Esto se garantizaba con la incorporación de las figuras de los Avances del Plan General, donde toda la sociedad podía opinar y aportar sugerencias sobre el Plan, así como alegar en las distintas fases de tramitación. Esta figura del Avance resultó ser una herramienta muy útil de consenso político, técnico y ciudadano, como veremos más adelante, y que fue crucial en la definición del modelo urbano del Plan de Málaga de 1983, debido a la flexibilidad que la Ley le otorgaba. Por otra parte, para garantizar unas condiciones mínimas de habitabilidad en los congestionados espacios urbanos, se determinaron unos estándares mínimos de áreas verdes por habitante, y de superficie destinada a equipamientos. De este modo se ponía límite a la acción de la administración que hasta entonces había promovido o permitido la acción edificatoria de grandes áreas residenciales sin exigir una reserva mínima de espacios destinados a dotar a la población de equipamientos básicos como colegios, centros sociales o sanitarios.

La otra forma de participación, tenía que ver con el concepto de participación de la sociedad en las plusvalías generadas por la Administración, junto con el reparto de estas entre los distintos propietarios de suelo. Para ello la Ley incorporó un nuevo concepto: el aprovechamiento tipo. Éste consistía en un índice que homogeneizaba todos los aprovechamientos lucrativos de los propietarios, eliminando las desigualdades que el planeamiento pudiera producir con su ordenación, haciendo partícipes por igual a todos los propietarios, tanto de los beneficios como de los gastos que se ocasionasen. Además, por primera vez la Ley asignó la capacidad de participar de la generación del aprovechamiento que ella misma generaba, al hacer partícipe a los Ayuntamientos, del 15% del aprovechamiento generado por los Planes.

El tercer vector de cambio, lo encontramos en la consolidación de un modo de entender el urbanismo. El suelo rural de la Ley de 1956 pasó a denominarse Suelo No Urbanizable, lo que en nuestra opinión incidía aún más en un carácter de limitación a la acción edificatoria, más que en el de reserva y aprovechamiento de su uso agrícola, ganadero o cinegético. En este sentido, la ontología del lenguaje dejó claro cuál era



[16] La Ley de 1975 buscaba flexibilizar el rígido modelo de planificación de la Ley de 1956, y evitar el incumplimiento de los deberes de urbanización por parte de los promotores.

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

el sentido que para el urbanismo tenía el campo. No obstante, fue en esta Ley donde se introdujo, al menos jurídicamente, la preocupación por el medio ambiente y la supresión del derecho a edificar en este suelo, atribuido —o quizá mantenido como herencia histórica— por la Ley anterior. A partir de entonces, la edificación en este suelo quedó sujeta a las condiciones y limitaciones específicas que el plan le atribuía a los suelos no urbanizables, en su calidad de suelos mercedores de algún tipo de protección, o suelos rústicos de carácter común.

Finalmente, la Ley desarrolló una importante maquinaria jurídica para evitar la acción indiscriminada de los promotores sobre el suelo, incidiendo en la disciplina urbanística y en las sanciones que se aplicaban a quienes incumpliesen las determinaciones del plan.

Una serie de modificaciones de gran importancia que como vemos, flexibilizaron el marco jurídico y el proceso administrativo que debía guiar la redacción de los futuros Planes Generales, pero que sin embargo, seguía enfocado a la generación de ciudad, no a su transformación, a pesar de que establecía las figuras de los Catálogos y los Planes Especiales —entre ellos los de Reforma Interior— para operar sobre ella. La capacidad más potente del urbanismo, la generación de plusvalías sobre el suelo, quedaba limitada a los suelos urbanizables lo que junto con el potente arsenal de herramientas de gestión urbanística desarrolladas por la Ley, confirió un carácter de bien financiero (Matesanz Parellada, 2009, pág. 30) al desarrollo urbanístico de estos suelos<sup>3</sup>.

Por otra parte, a pesar de la incorporación de las figuras de los Catálogos y los Planes Especiales de Reforma Interior, la capacidad real de acción sobre los suelos urbanos era muy restringida. La Ley se limitaba a exigir a los Planes la definición pormenorizada del suelo urbano para permitir la edificación inmediata, dejando al acuerdo entre propietarios la capacidad para transformar los desajustes ocasionados por la falta de equipamiento o infraestructuras. Finalmente, la única posibilidad real de actuación sobre estos suelos era la expropiación, figura siempre evitada por los poderes públicos por la agresión que para la población suponía y por los gastos a su cargo que esto ocasionaba. Esta cuestión limitaba la capacidad real de acción sobre el suelo urbano, lo que exigía de los

3 Según nuestra aproximación al análisis comparado de la Ley del suelo de 1956 y su modificación de 1975, con la primera, el enriquecimiento del promotor se obtenía con la venta de las viviendas construidas, con lo que la evasión de los deberes de cesión y urbanización constituían una ventaja en el sentido de la reducción de costes económicos que esto suponía. Sin embargo, con la obligación de desarrollar el planeamiento y la urbanización como requisitos previos a la edificación, se dotaba al desarrollo urbanístico de los suelos urbanizables programado y no programado, una cualidad de bien financiero, en el sentido de que el simple hecho de transformar jurídicamente el suelo no transformado, aumentaba enormemente el valor del suelo, independientemente de la edificación de viviendas.



[17] La participación ciudadana se incorporó al planeamiento a través de las exposiciones públicas, la definición de estándares de dotaciones y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de la clasificación urbanística.

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

planificadores una capacidad de gestión apenas provista de herramientas jurídicas. Este aspecto resultó ser uno de los inconvenientes más importantes en la redacción de la primera generación de planes, lo que obligó a improvisar soluciones para los problemas más acuciantes relativos a la conservación del patrimonio.

*“La conversión en negocio de la rehabilitación de edificios, unida a la aprobación de Planes Especiales y de Catálogos ha permitido y está permitiendo una mejora apreciable en el patrimonio arquitectónico de nuestras ciudades, pero las limitaciones propias de la legislación en vigor dificultan la puesta en práctica de una política general de este tipo e impiden, de hecho, afrontar operaciones más complejas de reforma interior para las cuales faltan técnicas adecuadas de gestión, que en la Ley vigente brillan por su ausencia, lo que ha propiciado la “invención” de mecanismos ad hoc a través de los nuevos Planes Generales de legalidad muchas veces discutible” (Fernández, 1992, págs. 144-145)*

Como habíamos indicado, el objetivo de los legisladores de esta última etapa del Régimen de Franco era el de resolver los principales problemas que la falta de aplicación de la Ley de 1956 había causado, permitiendo con su reforma una mayor flexibilidad. No era su intención modificar radicalmente el marco político y jurídico de la época, sino adaptar la Ley del suelo al contexto desarrollista de los últimos 20 años. Sin embargo, la aplicación de la Ley se produjo, ya en la etapa democrática, en un contexto nuevamente en crisis. Muchas de las determinaciones de la misma estaban encaminadas a reajustar las deficiencias de la normativa en relación a los crecimientos periféricos, mientras que las herramientas para actuar en la ciudad consolidada no tenían un desarrollo. Esto provocó la necesidad de los equipos redactores de improvisar muchos mecanismos de actuación. Las ciudades más afectadas por el crecimiento descontrolado de las décadas anteriores, como el caso de Málaga, supusieron laboratorios de experimentación y referencia en el modo de intervenir en las áreas urbanas consolidadas y comprometidas por el planeamiento anterior.

2.

Tras la muerte del General Franco el 20 de noviembre de 1975 y la restauración de la Monarquía en la figura de Juan Carlos de Borbón, y en un contexto de crisis económica mundial, España inicia un proceso de convergencia democrática con el exterior que se denominó *la Transición*. La legitimidad del proceso democrático se basaba en la aprobación de la Ley de Reforma Política aprobada por las Cortes del régimen anterior. En esta Ley se aprobaba el sufragio universal y la representación del pueblo en el Congreso de los Diputados. La Ley se sometió después de ser aprobada, a referéndum popular.

El cambio político no supuso sin embargo la invalidación de la reforma de la Ley del Suelo de 1975, quizá porque gran parte de los retos que enfrentaban seguían vigentes en el ámbito urbanístico. La Ley fue aceptada por el nuevo equipo de gobierno de la Transición y se promulgó un texto refundido el 9 de abril de 1976.

En 1977 se celebraron las primeras Elecciones Generales que dieron lugar a las Cortes Constituyentes. Todos los partidos representados en el Parlamento firmaron los denominados Pactos de la Moncloa, por los que se estableció un marco común de acción. En ellos se incluyeron también a los sindicatos de los trabajadores, pieza básica para garantizar el consenso y sobre todo, la paz social en un momento de aguda crisis económica.

La cuestión urbana era un problema acuciante que afectaba directamente a la sociedad y que requería un tratamiento de urgencia. Era necesario resolver los principales problemas que se habían estado gestando durante las décadas anteriores, y que habían servido de argumento para que muchos movimientos vecinales apoyados por técnicos que articularon sus demandas, se enfrentasen a la administración del régimen anterior. Por ello, ya en los Pactos de la Moncloa, se tomó la determinación de resolver este problema agilizando la tramitación de Planes Generales que ordenasen las ciudades españolas.

Como desarrollo del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se redactaron tres reglamentos: El Reglamento de Planeamiento y el Reglamento de Disciplina Urbanística aprobados el 23 de junio de 1978, y el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado el 25 de agosto del mismo año. Todos ellos supusieron importantes aportaciones para la correcta aplicación de la Ley. El Reglamento de Planeamiento reflejaba una profunda reflexión sobre cuestiones como los estándares mínimos, cesiones y equipamientos en las distintas maneras en que la ciudad podía crecer en función de su uso o densidad. El Reglamento de Gestión Urbanística contenía un importante desarrollo de las técnicas de gestión que permitían la flexibilización del modelo anterior. El Reglamento de Disciplina Urbanística supuso un punto de inflexión en el modo de entender la acción pública sobre las limitaciones y las obligaciones del planeamiento. Todos ellos supusieron un cuerpo legal articulado y desarrollado que permitió abordar la tarea de iniciar la redacción del planeamiento general de todas las ciudades españolas. La primera oleada de planes generales de la Democracia inició su andadura sobre los mimbres de un marco jurídico fruto de la reflexión sobre las consecuencias de un desarrollo inmobiliario voraz y desordenado, consciente de la necesidad de facilitar las labores de gestión y de garantizar una mejor calidad de vida en las ciudades a través de la incorporación de la participación ciudadana y de la participación de la Administración en las plusvalías generadas por el planeamiento.

En 1978 se aprobó la Constitución que devino de las Cortes Constituyentes, la cual recogió el espíritu de las reformas del Texto Refundido

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

de la Ley del Suelo de 1976. El artículo 33 establecía el derecho de propiedad privada, si bien limitado por la Ley del Suelo. El artículo 47 reconocía la función social del suelo y el derecho a hacer partícipe a la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística, y el artículo 45 el derecho de la ciudadanía a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Por el artículo 46, los poderes públicos debían garantizar la protección, conservación y mejora del Patrimonio.

En cuanto a las competencias urbanísticas y territoriales, la Constitución también estableció un nuevo marco. Si las competencias urbanísticas antes de la Ley del Suelo de 1956 eran claramente municipales y Estatales con la Ley de 1956, las competencias sobre el urbanismo y la ordenación del territorio quedaron a partir de la Constitución, en el plano territorial de las autonomías. Sólo la regulación del derecho de propiedad, las cuestiones relacionadas con la planificación económica que tuviesen incidencia urbanística y las perspectivas sectoriales como aguas, montes, minas, carreteras del Estado, puertos y aeropuertos, legislación básica sobre protección del medio ambiente o Defensa, quedaban en manos del control estatal. La Constitución no obstante, garantizaba la autonomía municipal para la gestión de sus intereses, y la promulgación en 1982 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, fue decisiva en este sentido. De este modo, se producía una concurrencia de intereses estatales, autonómicos y municipales, y una competencia compartida sobre el urbanismo.

En 1979 se celebraron las segundas Elecciones Generales, con la Constitución ya en vigor, y las primeras Elecciones Municipales. Los ayuntamientos surgidos de estas elecciones tomaron la redacción de sus planes como auténticas cartas de constitución municipal.

El 3 de abril de 1979, el resultado de las elecciones municipales fue de una gran mayoría de ayuntamientos de izquierda, frente a un gobierno central de signo contrario. Muchos de los profesionales que habían participado en los debates y los “contra-planes” de los años anteriores, pasaron a formar parte del plantel de asesores, técnicos municipales, o incluso políticos. El carácter reivindicativo de estos Ayuntamientos, hizo confrontar los intereses municipales y los estatales, confiriendo a las propuestas urbanas un carácter fuertemente municipalista. Esta fue quizá la causa de que decayesen organismos supramunicipales como los órganos metropolitanos de Madrid y Barcelona, que ya llevaban un tiempo funcionando y aportando nuevos enfoques al planeamiento territorial. También puede ser la causa de que la asignatura pendiente de esta generación de planes fuese en cierto modo, el tratamiento territorial de las propuestas.

La redacción de los primeros Planes Generales de la democracia surge impulsada por los Pactos de la Moncloa, como respuesta a la alarma que se había creado como consecuencia de las deficiencias generalizadas de la mayor parte de las ciudades españolas. La participación en estos pactos de todos los agentes sociales, incluidos los sindicatos,



[18] La Democracia se inicia en España con un proceso de acuerdo entre las principales fuerzas sociales y económicas, que generó un clima de consenso y de pactos para resolver los problemas más acuciantes, entre los que se encontraba la planificación de las principales ciudades.

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

dotaba a estos documentos de una gran legitimidad y también de una gran agilidad en su tramitación. El texto refundido de la Ley del suelo de 1976 daba a los Ayuntamientos el plazo de 4 años para que estos revisasen sus planes urbanísticos. Este plazo resultó ser insuficiente y hubo de ser ampliado. Así, la redacción de estos planes, que se iniciaron a instancias de los primeros Ayuntamientos democráticos, se convirtió en un objetivo primordial de la política municipal. Los equipos redactores estuvieron formados generalmente por los profesionales de confianza que antes de las elecciones, habían participado y asesorado al movimiento vecinal.

En 1983 se promulgaron los estatutos de las 17 Comunidades Autónomas, con lo que se inició el proceso de transferencia de las competencias otorgadas por la Constitución a las mismas. En materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, las Comunidades Autónomas adquirieron la competencia y la responsabilidad para legislar, aprobar definitivamente los documentos de planeamiento general, y específicamente, también el de desarrollo. Ante la imposibilidad de abordar la redacción de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, las Comunidades Autónomas asumieron la ordenación del territorio de sus respectivos ámbitos. En general se daban dos modelos: el propio de las autonomías pluriprovinciales como la andaluza, establecía un modelo basado en la redacción de un Plan Territorial, unos planes subregionales y planes sectoriales de competencia autonómica, con afección en el planeamiento municipal; el caso madrileño propio de las autonomías uniprovinciales, establecía más control y más figuras de ordenación territorial. En todos los casos, en el conflicto de intereses devenido de la competencia compartida sobre el urbanismo, las legislaciones urbanísticas autonómicas aspiraban a ejercer el control sobre los municipios.

No obstante, en todos los casos, los Ayuntamientos tenían la capacidad de redactar y aprobar inicial y provisionalmente su planeamiento general, así como definitivamente el planeamiento de desarrollo. Respecto al Estado, este seguía manteniendo la potestad de legislar y planificar en cuestiones de interés territorial general.

La Reforma de la Ley del Suelo de 1975 siguió estando vigente con carácter general y de manera subsidiaria hasta que las Comunidades no tuvieron aprobadas sus respectivas leyes autonómicas. En el caso de Andalucía, esta comunidad no contó con una legislación propia en materia de urbanismo hasta 1992.

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

### 2. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL NACIONAL: EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA SOCIO-POLÍTICA.

#### 1.

Durante esta época, una generación de profesionales de izquierda encontró en el urbanismo la posibilidad de reformismo social. Así, muchos sociólogos, geógrafos, economistas, licenciados en derecho, pero sobre todo arquitectos, enfocaron su desarrollo profesional en esta línea, incorporándolo a los debates universitarios e intelectuales. Surgió así un nuevo concepto: el del urbanismo de izquierdas frente al mito del urbanismo tecnocrático y especulativo (Gago Dávila, 1992).

Muchos de estos profesionales, militando o no en los partidos políticos de la clandestinidad, participaron y dieron su apoyo técnico a las reivindicaciones del movimiento vecinal sobre déficits de infraestructuras y equipamientos, llegando a veces a formalizar propuestas alternativas a los proyectos de la Administración. Estas propuestas “contra-plan”, supusieron un importante aprendizaje para un gran número de profesionales que más tarde pasaron a formar parte del cuadro técnico o incluso político de los primeros equipos de gobierno municipales.

Las propuestas de los “contra-planes” fueron de muchos tipos, pero coincidían todas en proponer la mejora de zonas concretas de la ciudad, a través de la obtención de equipamientos e infraestructuras. El resultado de estas propuestas fue dispar, y no todas coincidieron en el modo de llegar a esa mejora. Algunos de ellos tan solo enunciaban las carencias del barrio o del área afectada por la reivindicación. Otras se centraban en la obtención cuantitativa de estándares, mientras que algunos buscaban la mejora de la calidad urbana a través de la intervención en la forma de la ciudad. De todos ellos, los más interesantes y los que consiguieron incidir de manera determinante en lo que después sería el modo de hacer de los planes generales, fueron aquellos que no sólo proponían alternativas formales, y mejoras en la dotación de equipamientos, sino que también definían el modo de llevar a cabo esas reformas, planteando de este modo un modelo alternativo de ciudad (Leira, 1992). Entre estos “contra-planes”, el de Trinidad-Perchel en Málaga fue sin duda uno de los más interesantes, por cuanto aunó la participación de distintos profesionales, la institución colegial y el movimiento vecinal, incorporando activamente la participación de los medios de comunicación y de la ciudadanía.

Uno de los debates técnicos e intelectuales más intensos de la época era el relativo a la confrontación entre Plan Urbanístico y Proyecto Urbano. La Ley del suelo de 1956 daba continuidad a ambos conceptos al proponer un sistema de planificación en cascada que comenzando con el Plan Nacional, iba descendiendo hasta el nivel más concreto de la escala de la ciudad y del barrio. Sin embargo, el contexto político y económico nacional produjo la ruptura de este encadenamiento del proceso de la planificación.



[19] Muchos de los profesionales que apoyaron el movimiento vecinal durante los últimos años del Régimen, a través de “contra-planes” urbanísticos, fueron luego incorporados a los cuadros técnicos y políticos de las principales ciudades españolas.

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

Los Ministerios de Economía, Turismo e Industria, en manos de los tecnócratas del Opus Dei se ocuparon de la liberalización y la utilización del territorio como objeto de inversiones sectoriales diversificadas provenientes de la acumulación de capital de los inversores nacionales y extranjeros. El Ministerio de la Vivienda, con el objetivo nacional sindicalista de resolver los déficits de vivienda de una población que no dejaba de crecer en las áreas urbanas, construía viviendas incluso a pesar del poco planeamiento vigente, y a base de expropiaciones devaluadas. Como respuesta a esta situación, se habían redactado una serie de planes urbanísticos que fruto del contexto internacional basado en las teorías de sistemas y la planificación estructural, eran una suma de infraestructuras y actuaciones de carácter sectorial. Estos planes se centraban exclusivamente en los grandes crecimientos urbanos, obviando la intervención en la ciudad y en sus problemas urbanos.

Es en este contexto en el que puede explicarse el rechazo que durante mucho tiempo, algunos profesionales tuvieron hacia los planes como mecanismos de intervención urbana. La crisis de la segunda mitad de los 70 había modificado el enfoque que desde la profesión se tenía sobre las necesidades de la ciudad. El problema ya no era el crecimiento, sino cómo afrontar los problemas de la ciudad existente.

2.

El momento político y social de aquella época, confirió al urbanismo y sobre todo a los urbanistas, una inusitada ilusión y confianza en el carácter reformista de esta disciplina y su poder de transformación política.

*“Aún cuando la vinculación de aquellos urbanistas a esos partidos fuese más bien diversa –sobre todo en el grado– podría decirse que, en cierto sentido, el conjunto de aquellos profesionales parecía el embrión mismo de un partido político radical: tal era la confianza en el poder transformador atribuido a sus ideas..., en el feliz supuesto de conseguir llevarlas a la práctica; tal era el convencimiento de la naturaleza esencialmente política del urbanismo, contemplado reductivamente tan sólo como una variante del reformismo social; y tal, finalmente, la carga moral y el fervor militante que empapaban el ejercicio de su actividad profesional” (Gago Dávila, 1992, pág. 164)*

Los planes que se redactaron en esta época no pueden considerarse similares, pues aunque hubo contactos entre los distintos profesionales que los abordaron, la realidad de cada ciudad arrojaba problemáticas diferenciadas que no podían ser tratadas de manera unitaria. Como escribió Damián Quero,

*“Los trabajos se desarrollaron con un bajo nivel de intercambio técnico. La comunicación entre profesionales sobre*



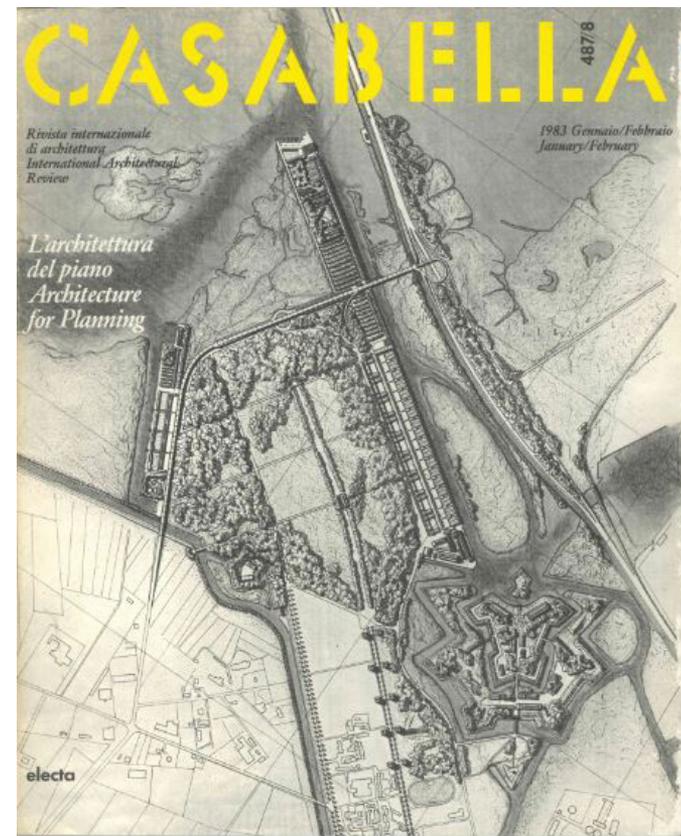
[20] Frente a los planes de zonificación propios de la cultura urbanística de los años 60, los profesionales de los 70 y 80, proponían una recuperación de los proyectos de la escala intermedia, con el objetivo de lo que se denominó “hacer ciudad”.

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

*la marcha de los trabajos y su contenido se limitó a la interna de los grupos o "escuelas" preexistentes. En tales condiciones de impermeabilidad y escasa transferencia de ideas y experiencias, se difundieron descontextualizados los aspectos formales, hasta el punto de que los planes elaborados aparecen con frecuente semejanza de sus grafismos, que paradójicamente vela su reconocida diversidad: la experiencia en su conjunto ha sido heterogénea, y ese es uno de sus mejores valores: el interés de cada plan tiene motivos diferentes" (Quero Castanys D. , Un Proyecto Político Ilustrado: el papel de los Ayuntamientos, 1992, pág. 149)*

Sin embargo podemos afirmar que existen características comunes a todos ellos, y que fundamentalmente desarrollaremos tres. Una tenía que ver con el tamaño de las propuestas de crecimiento. El contexto de crisis y las deficiencias de las áreas construidas hicieron que los planes se centraran más en la solución de los déficits de infraestructuras y dotaciones, que en los crecimientos. Otra de las características de estos planes fue la concepción de los mismos como instrumentos políticos para la reforma social. Finalmente, el aprendizaje que algunos de los "contra-planes" de los años anteriores había proporcionado a los profesionales que participaron en ellos, como el caso del Plan de Trinidad-Perchel en Málaga, fue la necesidad de aunar propuesta formal y gestión. El Movimiento Moderno había propuesto alternativas urbanas fuera de la ciudad para resolver los problemas de ésta. En contraposición a esto, la necesidad de afrontar los problemas urbanos pasaba por evitar propuestas abstractas para centrarse en la consecución de los objetivos concretos proyectados. La gestión pasó así a ser el objetivo principal de la mayoría de estos planes. El Plan se convirtió en una moneda de doble cara. Por un lado, el Plan como ordenamiento de la estructura urbana a través del diseño y las formas urbanas fuertemente enraizadas en las herencias formalistas del siglo XIX e influenciadas por el movimiento italiano de la Tendenzza. Por otro lado, el Plan como instrumento de gestión para la obtención de equipamientos e infraestructuras, ya que sin ellos no era posible conseguir el principio básico de construir ciudad.

Sin embargo, la obtención de estas dotaciones, así como de un patrimonio público del suelo suficiente para poder incidir en el mercado municipal del suelo, se enfrentaba a los derechos adquiridos por gran parte de propietarios de suelo que tenían aprobadas definitivamente (aunque no ejecutadas) las figuras de planeamiento parcial de sus ámbitos de actuación urbanística. La gestión surgió en este momento como la mejor herramienta para disminuir las expectativas de unos suelos que, de desarrollarse tal y como habían sido proyectados, hipotecarían el futuro de las ciudades con propuestas excesivamente densas, sin conexión ni estructura y con claros déficits de equipamientos, ya que la Ley anterior no obligaba ni definía ningún estándar de dotación. El caso de Málaga era paradigmático, pues el intenso desarrollo inmobiliario de la Costa



[21] El modo de enfrentar los problemas concretos de la ciudad, se basaba en el conocimiento y el tratamiento formal de la ciudad existente -en consonancia con las teorías urbanísticas italianas-, y en una gestión paralela que garantizase la ejecución de las propuestas de los planes generales.

### 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

del Sol había convocado grandes intereses especulativos en el suelo. Como ya vimos, el contexto internacional de crisis de acumulación de capital, junto con la agresiva política de la Reserva Federal estadounidense aumentando los tipos de interés de forma exponencial, había generado una incipiente economía de la financiarización que encontró en la especulación deslocalizada del suelo una lucrativa forma de obtención de beneficios, carente de los problemas y riesgos que ocasionaban los ciclos de inversión industrial y los conflictos obreros de la década anterior. Así, la inversión internacional en la provincia de Málaga incidió de manera más intensa que en otras capitales españolas, en las expectativas y el desarrollo urbanístico de la capital. Rebajar estas posibilidades se convirtió en un objetivo de este plan, al igual que el de otros muchos planes, pero con la particularidad de su intensa incidencia.

Las herramientas que la Ley del suelo establecía, no eran sin embargo adecuadas para esta situación. Fue necesario diseñar de manera obligada e improvisada muchas herramientas que permitiesen intervenir tanto en los suelos edificados, como en los suelos desarrollados pero no construidos. En este contexto, los convenios urbanísticos se convirtieron en la herramienta administrativa más ágil para la gestión urbanística. Los acuerdos previos a la aprobación de los planes municipales se generalizaron. En algunos casos, como el de Málaga, era necesaria la ordenación previa de los suelos de las empresas constructoras locales, lo que exigía de la intervención municipal tanto en la gestión y tramitación de los permisos, como en la coordinación de la construcción de infraestructuras generales. Este era el pacto al que se llegó con muchas de las empresas locales con intereses inmobiliarios, que se apresuraron a firmar convenios con el Ayuntamiento. Otros, sin embargo, ante el temor de que el nuevo Plan redujese sus expectativas por el aumento de las exigencias de la nueva Ley, asumieron la exigencia administrativa que suponía firmar los convenios. Con ello se consiguió obtener, incluso antes de la aprobación definitiva del Plan, gran parte de los suelos destinados a dotaciones locales para equipamientos docentes, sociales o sanitarios.

Sin embargo, los convenios urbanísticos suponían una forma de alteración del modelo de gestión promulgado por la Ley. No dejaban de ser acuerdos específicos entre administración y particulares, que escapaban al control de las herramientas del Plan, si bien éste recogía sus determinaciones para garantizar la consecución de los objetivos propios del Plan General.

Esta situación se produjo por el carácter legitimador que otorgaba en ese momento histórico la elección democrática de los representantes públicos. No olvidemos que esta situación de déficit acumulado de dotaciones en las ciudades, sólo se había producido en España y durante un régimen político dictatorial. La ilusión de los equipos técnicos, de los políticos y el enorme apoyo de la sociedad y del movimiento colectivo vecinal como vehículo de las reivindicaciones urbanas, unido a la legi-

timidad que otorgaba la democracia a los representantes públicos, más las deficientes herramientas jurídicas que la Ley ofrecía para intervenir en la ciudad existente, convirtió a los convenios en la mejor manera que se encontró para resolver los problemas heredados por el modelo desarrollista del régimen. Esta herramienta había sido ya ensayada en los “contra-planes” de la década anterior y ofrecía grandes ventajas.

*“Salvo en el caso de formulación de “contra-planes” más teóricos, la peculiar “escuela” del movimiento vecinal encuentra su “asignatura” principal en la gestión, incluso en el ejercicio de “manejar” la rutinaria y remisa Administración franquista. Esta será la enseñanza que después trasladarán los profesionales a la elaboración de Planes, ideando medios, incluso pícaros, de tratamiento de la iniciativa privada cuando la gestión se concibe y ejecuta después desde los nuevos Ayuntamientos democráticos, con la legitimidad adicional que esta última condición –desconocida antes en España– otorga para su aplicación. Los Convenios, los mal o bien denominados “impuestos revolucionarios”, la obtención de suelo por medio de la presión de la Administración..., tan profundamente aplicados después, con éxito tantas veces discutible, tiene su origen en muchos casos en aquel aprendizaje de los setenta, junto al movimiento vecinal” (Leira, 1992, pág. 157)*

Así, en torno al objetivo de resolver los problemas urbanos, se formalizó un pacto de carácter fuertemente local entre constructores, promotores, bancos, sindicatos, políticos y técnicos, que a través del convenio urbanístico como herramienta útil de gestión urbanística, desarrollaron una forma de empresarismo urbano que sería determinante en el aprendizaje de nuevas formas de gobernanza local. Esta relación generaría una suerte de dependencias y sofisticadas formas de clientelismo que verían en los grandes proyectos urbanos de puesta en escena de la Democracia durante el tránsito de la década de los 80 a la década de los 90<sup>4</sup>, la línea de salida hacia proyectos generalizados en todo el territorio español durante los primeros años del siglo XXI. En el caso de Málaga, este empresarismo serviría de ensayo para movilizar en el territorio turístico costero, a todos los agentes y en especial a la Administración, para atraer de nuevo durante la década de los 90, inversiones del ámbito financiero global.

Esta tesis ya era apuntada por Eduardo Leira en una primera revisión de lo que supusieron los primeros planes de la democracia, en tanto que piezas de una política de las Administraciones públicas que actúan como instrumentos de cambio en las ciudades.

<sup>4</sup> Nos referimos a la Exposición Universal de Sevilla y a los Juegos Olímpicos de Barcelona, ambos de 1992, que implicaron el desarrollo de grandes infraestructuras urbanas y territoriales y una fuerte inversión privada y pública.

## 2.3 EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA TRANSICIÓN COMO MARCO, Y LA LEY DEL SUELO DE 1975 COMO RESPUESTA.

*“Ahora bien, sobre todo con las posibilidades que ofrece ya un cierto paso del tiempo, los Planes, más allá de sus contenidos, pueden ser evaluados por su significado y papel como instrumentos de intervención en la ciudad, en último término, como medios de gobierno municipal” (Leira, 1992, pág. 153)*

El análisis del Plan General de Málaga de 1983 cobra mayor sentido contemplando determinadas coordenadas históricas y también disciplinares, para encontrar en él un elemento revelador del problema urbanístico actual. Si bien es cierto que no se puede encontrar una pauta generalizada de actuación en todos los planes de aquellos primeros 80, sí existían problemas y formas comunes de afrontar estos problemas. El déficit de dotaciones, los problemas de la ciudad consolidada, las movilizaciones vecinales, y las dificultades de afrontar la herencia de la etapa del desarrollismo de los años 60 y 70 con las herramientas que la Ley del suelo de 1975 otorgaba, generaron una serie de planes que se afrontaron con la ilusión de unos equipos de profesionales que veían en el poder reformador del urbanismo y del control de la forma de la ciudad, la manera de afrontar estos problemas. La gestión de los planes fue la manera en que estas propuestas pudieron llevarse a cabo. La conciencia de los actores de estos planes sobre esta necesidad hizo que se creasen soluciones imaginativas y creativas tanto en lo formal como en la gestión, muchas veces de complejo encaje administrativo por la necesidad de superar el vacío y la ausencia de normativas y herramientas legales que permitiesen conseguir estos objetivos. Sólo mediante la alianza que en torno a lo municipal se produjo en esta época de fuerte municipalismo -favorecido por la confrontación entre los gobiernos municipales de izquierda y el gobierno central de derechas-, fue posible ensayar un modelo de gobernanza municipal específico. Un modelo que encontró en el planeamiento, el dispositivo para convocar intereses diversos con el objetivo de mejorar la habitabilidad de las ciudades, pero también de consolidar una forma de economía basada en la inversión financiarizada global en el territorio propio. La tesis que mantenemos es que este modelo ensayado en el territorio turístico de la provincia de Málaga durante los años 60 y 70, adquirió una mayor sofisticación debido al aprendizaje de una forma de gobernanza local de base municipal, con el Plan General de Málaga de 1983. Los problemas ocasionados por la quiebra del modelo económico provincial basado en la captación de divisas a través del turismo y en la generación de una economía local basada en las rentas del suelo y en el desarrollo inmobiliario, exigió de la intervención de los poderes públicos. La solución pasaba por la generación de una demanda de vivienda en la capital, que exigía de la intervención de la Administración, para poner a disposición de las empresas constructoras locales suelo para construir las, ya que el mayor índice de paro se localizaba en el sector de la construcción<sup>5</sup>. La reforma

<sup>5</sup> Como se refleja en el “Informe Málaga” realizado por la Delegación del Colegio de Arquitectos de Málaga en 1975 y como recogía más tarde la memoria

de la Ley del suelo de 1975, así como el nuevo contexto político y social de la Transición, permitió que una generación de profesionales comprometidos políticamente con el movimiento vecinal como herramienta alternativa de expresión política y como vehículo para la reivindicación de mejoras en la calidad de vida de las ciudades, pudiera afrontar con una enorme ilusión la tarea de la revisión del Plan de Málaga de 1971. El aprendizaje que estos profesionales adquirieron en el “contra-plan” de Trinidad-Perchel con la propuesta de soluciones imaginativas, así como en la gestión de los distintos intereses y agentes participantes en la acción urbanística, les permitió afrontar las dificultades de la tarea de redacción del Plan General, con herramientas útiles y posibilistas.

### Por los acuerdos de Playa Virginia LA ASOCIACION DE VECINOS DE EL PALO FELICITA AL AYUNTAMIENTO

Los acuerdos de Playa Virginia, por lo que se ha conseguido para la barriada de El Palo unos jardines de trece mil metros cuadrados, han sido posibles, según un comunicado de la asociación de vecinos, por la actual política urbanística municipal, que ha sido la que ha marcado las grandes directrices por las que se han regido los mismos. «La suspensión de obras de Dijuma —continúa el comunicado—, por no respetar esta sociedad el avance director del sector, y el acuerdo municipal, en el que se aprobó redactar de oficio el plan parcial de Playa Virginia, han constituido dos grandes decisiones sobre las que se asientan estos acuerdos».

Como este periódico informó recientemente, a los acuerdos finales se llegó después de unas conversaciones entre los promotores de Playa Virginia, el Ayuntamiento y la Asociación de Vecinos.

En el comunicado que nos envía ahora la Asociación de Vecinos, se felicita al Ayuntamiento por su intervención en este tema, destacando que es un importante precedente el que el Ayuntamiento invitase a las negociaciones a la Asociación de Vecinos porque con ello «se refuerzan las actuaciones de las asociaciones de vecinos y de una forma práctica se inicia la descentralización municipal acercando la toma de decisiones a los vecinos y fomentando prácticas de democracia directa».

El comunicado, finalmente, expresa una petición de la Asociación de Vecinos de El Palo al Ayuntamiento: que mantenga una política urbanística en defensa de los barrios para que el logro de Playa Virginia no quede aislado, sino que se busque una alternativa clara y radical a la saturación de edificaciones y a la escasez de equipamientos que se padece en la actualidad.

[22] Los pactos entre promotores y políticos municipales en el seno de los convenios urbanísticos, legitimados por la acción vecinal, supusieron el ensayo de una nueva forma de acuerdo que llevaría a partir de los 90, pero ya sin la validación vecinal, a una forma de empresarismo urbano en busca de inversiones financieras para los proyectos globales al margen de la planificación general.

del Plan.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

LAS APORTACIONES DEL URBANISMO ESPAÑOL AL DEBATE CULTURAL: DE LA MODERNIDAD A LA POSMODERNIDAD.

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5



## 2.4 LAS APORTACIONES DEL URBANISMO ESPAÑOL AL DEBATE CULTURAL: DE LA MODERNIDAD A LA POSMODERNIDAD.

### INTRODUCCIÓN:

Entre las décadas de los 70 y 80, Europa se debatió entre la modernidad y una concepción más plural de la realidad. El siglo XIX había sido el siglo de los metarrelatos hegelianos y marxistas que explicaban el mundo a través de leyes universales. Pero el tránsito por el siglo XX demostró la difícil relación entre política, ciencia, ideología y poder. Desde distintos totalitarismos ideológicos, la organización de la vida urbana desde un enfoque funcionalista propio del Movimiento Moderno, había dejado tras de sí una ciudad desestructurada y carente de identidad. La década de los 70 estuvo marcada por el revisionismo marxista de la Escuela de Frankfurt, el neomarxismo francés y la Escuela de la Praxis yugoslava. Desde aquí, una generación de técnicos y profesionales fue claramente influenciada por el enfoque de la sociología urbana de Henri Lefebvre y Manuel Castells.

En España, por su especial anomalía política y económica, la crítica al sistema urbanístico mezclaba el rechazo al cientifismo funcionalista del Movimiento Moderno y el reproche a la arbitrariedad institucional. Dos posiciones, la de la Escuela de Arquitectura de Madrid y la de Barcelona, lideraban el enfoque propio de la sociología urbana y el de la morfología, aunque vinculados por la labor integradora de los colegios de arquitectos. El inicio de la Democracia coincidió con la crisis energética y un crecimiento urbano contenido que puso el foco de atención en la resolución de los problemas de la ciudad existente.

Ante una realidad desbordante de problemas urbanos a resolver, y sin una teoría que permitiese afrontar la redacción de los Planes Generales de las grandes ciudades, los profesionales tuvieron que inventar nuevas formas de afrontar la planificación urbanística. Ante el "Principio del Mal" expuesto por Boudrillard que oponía la fatalidad de la ciudad a las aspiraciones del sujeto que la habita, la "Tarea del Héroe" enunciada por Sabaté, proponía recuperar la invención radical frente al recurso de la razón determinista. El arte de la geometría como el trazado de la ciudad reinterpretada desde su contenido histórico surgió, para una generación de profesionales, como la forma de dar respuesta a las demandas ciudadanas sobre su entorno urbano. Así, el proyecto urbano como fragmento de la ciudad, encontró en el Plan General el espacio para la resolución de los problemas urbanos.

## 2.4 LAS APORTACIONES DEL URBANISMO ESPAÑOL AL DEBATE CULTURAL: DE LA MODERNIDAD A LA POSMODERNIDAD.

1.

El periodo comprendido entre la década de los 70 y los 80, constituye un momento crucial en la historia reciente: el tránsito del ideal universal de modernidad a una concepción más plural de la realidad. En este momento se produjo un cambio de paradigma, cuya manifestación espacial en las ciudades generó un intenso debate cultural y político entre los intelectuales de la época. El planeamiento, como consecuencia normativa de la disciplina urbanística, se desvela como un espacio privilegiado para la revisión histórica.

La modernidad, como metarrelato del progreso, el crecimiento y el desarrollo económico, se basó en una serie de premisas indiscutibles. La investigación empírica, la taxonomía, la nomología, la universalidad y la lógica aristotélica, fueron sus bases. Durante el siglo XIX, las corrientes alemanas de la dialéctica histórica hegeliana y del materialismo histórico marxista, conformaron un espacio de comprensión de la sociedad industrial. La crítica a la economía política – entendida como análisis teórico de la sociedad burguesa – que había desarrollado Karl Marx, se fundamentaba en una interpretación económica de la historia y en la dicotomía entre estructura y súper estructura. Según su obra, los factores económicos condicionaban la política y la ideología de una sociedad. De este modo y en coherencia con el espíritu de la modernidad, el materialismo histórico se erigió en el relato que explicaba el mundo a través de una ley universal.

Esta ley, considerada desde distintas ideologías, establecía unas normas de control sobre la vida de la población que debía ser ordenada respecto a ellas. Así, desde gobiernos democráticos europeos hasta gobiernos comunistas y fascistas, las propuestas para los crecimientos urbanos a partir de los años 30, incorporaron ensamblajes sociales de áreas residenciales, zonas productivas, equipamientos y comunicaciones programadas. Desde las *siedlungen* hasta las *villes nouvelles*, pasando por las unidades vecinales de la Unión Soviética hasta los pueblos de colonización o las promociones de Viviendas Baratas del Ministerio de la Vivienda en España, todas ellas incorporaban una propuesta reformadora de la sociedad a través de la arquitectura y el urbanismo. El problema del éxodo masivo hacia las áreas urbanas se acometió con el enfoque funcionalista del Movimiento Moderno que consideró de manera universal a la masa de personas que se acumulaban en torno a las áreas de producción industrial. El desarrollo de herramientas de diseño arquitectónico y urbano iba acompañado de todo un arsenal de programación social con base en el control de usos, sistemas y comunicaciones, propuestas desde las esferas de poder.

Sin embargo, el tránsito de la humanidad por el siglo XX había demostrado la problemática relación entre política, ciencia, ideología y poder. Los totalitarismos pusieron en trance el ideal revolucionario, y en los países libres las insuficiencias de la democracia y el crecimiento económico, propiciaron la crisis de la idea del progreso. Durante la segunda

mitad del siglo XX, el desarrollo de las ciencias sociales y la antropología plantearon que la sociedad no podía explicarse de manera universal.

El contexto cultural de la década de los 70 en Europa estuvo fuertemente influenciado por el revisionismo de las teorías constitutivas de la sociedad burguesa, y se caracterizó por un enfoque neomarxista patente en la Teoría Crítica de Frankfurt, el marxismo francés y la Escuela de la Praxis yugoslava. El marxismo humanista característico de todas estas corrientes profundizaba en la teoría de la alineación de los Manuscritos Económicos y Filosóficos de Marx publicados en 1844, rechazando toda aspiración totalitaria y proponiendo un socialismo no revolucionario. Decisivos en este sentido habían sido escritos como “Problemas de legitimación en el capitalismo tardío” de 1973 y “La reconstrucción del materialismo histórico” de 1976 de Habermas, o los números internacionales de la revista “Praxis”.

En su libro “La producción del espacio”, publicado en 1974, Henri Lefebvre exponía las teorías que desde los años 60 había estado desarrollando acerca de la sociología urbana con un discurso claramente marxista que formó a toda una generación de arquitectos. Este libro reflexionaba sobre el modo en que las relaciones sociales se producen, y el sustrato material en el que se dan. Según el autor, la ciudad había entrado en una etapa crítica de concentración urbana producida por el éxodo rural pero también por la subordinación de lo agrario a lo urbano, que requería de nuevas formas de articulación del territorio. Las necesidades sociales de la ciudadanía pasaban por recomponer la vida urbana con base en un nuevo derecho a la ciudad y a la calidad de vida en ella. Las insuficiencias del positivismo y del urbanismo del Movimiento Moderno habían dejado tras de sí una ciudad sin referentes simbólicos identificables que permitieran a la población integrarse emotivamente en ella. Lefebvre encontraba que lo antropológico sólo era tenido en cuenta por los nuevos enfoques de la geografía –que en el caso español fueron introducidas por el geógrafo Manuel de Terán<sup>1</sup>–, mientras que el urbanismo posterior a la II Guerra Mundial se había centrado en las cuestiones pragmáticas de las infraestructuras, la definición de usos y las estructuras funcionales.

En el mismo sentido, estas ideas se desarrollaron en España gracias

---

<sup>1</sup> con obras como las publicadas en la Revista de Estudios Geográficos desde el año 1941 y en los que exponía cómo desde la lectura del medio físico y de las transformaciones que producen sobre él los procesos sociales, se pueden identificar los factores diferenciales que explican la localización y el desarrollo espacial de los asentamientos. Introdujo así el análisis histórico de la morfología urbana como medio para detectar los factores de emplazamiento diferenciando los elementos de fijación del primer núcleo histórico de los elementos de crecimiento. A Manuel de Terán se le debe la introducción de las corrientes más innovadoras de la geografía europea y americana en el contexto español durante la etapa comprendida entre los años 40 y 60.

## 2.4 LAS APORTACIONES DEL URBANISMO ESPAÑOL AL DEBATE CULTURAL: DE LA MODERNIDAD A LA POSMODERNIDAD.

a Manuel Castells, quien en obras como “La cuestión urbana” de 1972 realizaba una fuerte crítica al modo de producción capitalista desde una perspectiva fuertemente política.

Mientras Lyotard exponía la deslegitimación del saber y la promulgación de nuevas formas de inteligencia y de juegos del lenguaje, Foucault hablaba de la imposibilidad de un metalenguaje general al que todos los saberes pudieran transcribirse y Habermas de la crisis de la idea de razón.

En este contexto, la reflexión sobre el urbanismo se basaba en la crítica a la interdisciplinariedad como método totalizante de análisis de la complejidad urbana, en cuanto al reduccionismo que suponía considerar la ciudad como suma de sus partes (demografía, economía, estructura, infraestructura, arquitectura...).

2.

En el ámbito del urbanismo español de la predemocracia, esta crisis de conceptos tuvo una importante recepción entre los intelectuales y profesionales de la época por la dramática situación en la que se encontraban la mayor parte de las ciudades. Convivían la crisis del modelo *cientifista* que a nivel teórico proponía el Movimiento Moderno, con la crisis del modelo de arbitrariedad urbanística que había imperado durante los años del desarrollismo.

El debate urbanístico de la época se localizaba en las dos Escuelas de Arquitectura más influyentes de España: Madrid y Barcelona. En Madrid, la gran tradición urbanística del COPLACO<sup>2</sup> que desde 1964 venía trabajando en el planeamiento del Área Metropolitana de Madrid, la fuerte relación con las ciencias sociales (Leal Maldonado, 1986) y el compromiso político con las asociaciones de base de arquitectos como Carlos Ferrán, Eduardo Mangada o Eduardo Leira (Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, 1988), provocó que la reflexión se orientase hacia la oportunidad de crear un urbanismo que respondiese a las necesidades de la sociedad y que fuese constituyente de un “derecho a la ciudad” desde las posibilidades que el planeamiento otorgaba (Leira, Madrid: génesis de un plan nuevo, 1981).

En Barcelona, a través de la figura de Manuel Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura, se hicieron más patentes las relaciones con las influencias que llegaban de Italia y de Francia. Desde los años 40 se había forjado una fuerte relación entre las escuelas de Barcelona y Milán a través de las conferencias que en el Colegio de Arquitectos de Barcelona impartieron figuras clave como Alberto Sartoris, Gio Ponti o Bruno Zevi, los cuales marcaron una nueva forma de afrontar el urbanismo y el planeamiento urbano, alejado de la línea oficial impulsada por Pedro Bidagor desde la Dirección general de

Urbanismo del Ministerio de la Vivienda (Sainz Gutierrez, 2006, págs. 78-87). A través de la revista barcelonesa “2C Construcción de la Ciudad”, se introdujo la influencia de la *Tendezza* italiana que contribuiría durante la década de los 70 y 80 a fijar dicha relación. Así mismo, la línea trazada por la corriente del morfologismo francés también supuso una importante influencia para el contexto catalán, que encontró en trabajos como los de Philippe Panerai sobre la evolución del parcelario rústico, un nuevo enfoque sobre el entendimiento de la ciudad como un juego en el que se articulan el trazado y la parcelación, relacionando así morfología urbana y tipología edificatoria (Sainz Gutierrez, 2006, págs. 42-50).

En aquel momento previo a la redacción de los planes, fueron muchos los que defendieron la inviabilidad del Plan, y otros los que apostaban por la supremacía de este frente al proyecto. Es posible reconocer confrontaciones entre los dos modelos, reconocidos incluso desde fuera. Campos Venuti alertaba en 1984 sobre el problema de la pérdida de confianza del entorno catalán en el Plan a favor del Proyecto para afrontar los problemas de la ciudad, frente a los intentos de Madrid de hacer compatibles los Proyectos con una apuesta decidida hacia el Plan. (Campos Venuti, Plan o Proyecto: una falsa alternativa, 1984)

Sin embargo, como apunta Victoriano Sainz (Sainz Gutierrez, 2006, págs. 132-146) aquella confrontación reduccionista fue inútil, pues Plan y Proyecto son dos instrumentos que el urbanismo ha utilizado desde el principio de su historia. Fue necesario que pasara un tiempo, el tiempo de la resolución de problemas, para que los ánimos se templaran y fuera posible encontrar en la relación entre ambos, la opción más práctica para resolver los problemas.

Podemos decir que ambas líneas discurrieron paralelamente pero muy conectadas, gracias a la función articuladora que los Colegios de Arquitectos tenían en aquel momento. Según nuestra tesis, fue en la *periferia* del centro “Madrid-Barcelona”, en la redacción del Plan de Málaga donde ambas se encontraron con la designación de Eduardo Leira y Manuel Solá-Morales como asesores por parte del equipo municipal, dando como resultado una de las aportaciones más interesantes de la cultura urbanística española de aquella etapa.

El inicio de la Democracia había anunciado la acuciante necesidad de abordar el problema de la regeneración urbana a través de la adaptación del planeamiento vigente a la nueva Ley del suelo de 1975. La crisis energética de 1973 había reducido la presión demográfica en las grandes ciudades y sin embargo había hecho aumentar la presión social. Como anunció Bernardo Secchi en la Revista Casabella, *las condiciones, habían cambiado*, transformando el foco de los problemas de la ciudad. El problema ya no estaba en cómo afrontar los crecimientos extensivos periféricos, sino en cómo resolver los problemas de la ciudad consolidada.

<sup>2</sup> Comisión del Planeamiento y Coordinación

## 2.4 LAS APORTACIONES DEL URBANISMO ESPAÑOL AL DEBATE CULTURAL: DE LA MODERNIDAD A LA POSMODERNIDAD.

*“El espacio en el cual viviremos los próximos decenios está en gran parte ya construido. El tema es ahora dar sentido y futuro a través de continuas modificaciones de la ciudad, del territorio, de los materiales existentes y ello implica una modificación de nuestros métodos de proyectar, que consienta recuperar la capacidad de ver, prever y controlar. En efecto, es en la visión donde debemos comenzar<sup>3</sup>.” (Secchi, *Le condizioni sono cambiate*, 1984)*

Con el motivo de establecer pautas comunes con las que abordar esta problemática, se celebraron una serie de debates y encuentros entre profesionales y políticos que ponían de manifiesto que, por muchas diferencias que hubiese entre las distintas corrientes centrales, el problema de las ciudades exigía una metodología práctica. Entre ellos caben destacar, los debates político-técnicos suscitados en 1980 por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid a propósito de los criterios para la revisión del Plan de Madrid -en la que participaron personajes como Luis Felipe Teixidor, Pascual Maragall, Eduardo Leira, y el propio Damián Quero-, el Primer Encuentro de Urbanismo de Castilla y León celebrado en Zamora en noviembre de 1980 bajo el título “Nuevos enfoques para el planeamiento general de ordenación municipal” -al que también asistió Quero como parte del equipo redactor del Plan de Málaga- o el encuentro del Balneario de Vichy Catalá convocado en 1982 por Solá-Morales y al que asistieron los principales arquitectos que lideraban la reflexión urbanística del momento, entre otros los tres redactores del PG-83, Damián Quero, Salvador Moreno y José Seguí. La formulación de los planes generales tuvo una doble capacidad: la de crear auténticas constituciones municipales y la de reformular las bases de la disciplina del urbanismo, toda vez que ésta se había quedado huérfana de referentes culturales.

En el primer caso, el compromiso político y social con las asociaciones vecinales de base de muchos profesionales antes de la democracia, como Eduardo Leira, o los tres redactores del Plan General de Málaga, fue decisivo para configurar una importante alianza entre los que luego serían los agentes principales de los Planes: asociaciones vecinales, políticos y técnicos.

En el segundo caso, la aportación más decisiva al debate disciplinar vino de la mano de Manuel Solá-Morales, a través de la teorización sobre las escalas intermedias.

El Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona recogió esta reflexión en una serie de publicaciones en la *Revista de Urbanismo “UR”* durante la segunda mitad de los años 80. En un artículo titulado “La segunda historia del Proyecto Urbano” publicado en el número 5 de UR del año 87, Solá-Morales expone una teoría según la cual, tras la pérdida de referentes culturales a causa del urbanismo

del Movimiento Moderno, era posible encontrar el hilo perdido en los años 20. Según el autor, la gran ciudad nacida en la Revolución Industrial tuvo su mejor aportación disciplinar en los proyectos que durante los años 20, arquitectos holandeses como Oud, De Klerk o Berlague, daneses como Saarinen o Markelius, o españoles como Folguera o Zuazo, realizaron en el campo de trabajo de las escalas intermedias. Los proyectos de barrios residenciales como protagonistas del crecimiento urbano, fueron los auténticos bancos de prueba de una forma de intervenir en la ciudad, que no pretendía simplificar la complejidad de la metrópolis, sino reconocer su especificidad como proyectos en sí mismos. Sin embargo, la historia de la modernidad en la arquitectura se escribió a partir de los años 30 con la brillantez argumental de Le Corbusier y la preocupación por la vivienda y la imagen publicitaria de Gropius y Gideon. La reflexión ideológica sobre la ciudad funcional de la Carta de Atenas estableció un método proyectual basado en la superposición de unas reglas generales a cualquier contexto urbano, utilizando el proceso deductivo como principio ideológico, confundiendo la escala con la repetición.

La pérdida de protagonismo de los dos primeros congresos del CIAM -*Formas construidas-Formas del suelo*, y *Existenzminimum* celebrados en Bruselas y Frankfurt en 1929- que abordaban las escalas del barrio y la vivienda, hizo perder la influencia de las aportaciones del proyecto urbano como campo de trabajo intermedio, donde las escalas se entrelazaban y donde el arquitecto era considerado una autoridad razonable en la forma de la ciudad. A partir de los congresos de 1933 en Atenas sobre la ciudad y de 1935 en París sobre la región urbana, la historia del Movimiento Moderno se contó, según el autor, como la historia de los CIAM, dejando de lado una larga tradición en la que los trazados de las calles para ordenar sectores de tamaño medio y la reformulación de la arquitectura civil planteada como “centros urbanos” permitían afrontar la forma urbana desde escalas confortables.

### 3.

En este contexto cultural dominante, la imposibilidad de los arquitectos de resolver los problemas urbanos desde los principios generales del urbanismo establecido en la Carta de Atenas, hizo que la arquitectura se desentendiera de la ciudad, provocando una brecha insalvable entre urbanismo y ciudad. La ciudad era una realidad sobre la que era imposible actuar, y el urbanismo una suerte de principios generales inalcanzables. La arquitectura se vio desprovista de instrumentos válidos con los que actuar.

En el primer artículo del primer número de la Revista UR titulado “Urbanismo”, Damián Quero plantea la reformulación de la disciplina del urbanismo a partir de la asunción de la fuerza del objeto-ciudad, como naturaleza de lo que ya está realizado y de lo que no se puede escapar. Esta tarea sólo podía abordarse desde la fuerza de la promesa de

3 Traducción propia

## 2.4 LAS APORTACIONES DEL URBANISMO ESPAÑOL AL DEBATE CULTURAL: DE LA MODERNIDAD A LA POSMODERNIDAD.

realización del sujeto personal o colectivo. La ciudad, según Quero, no era un espejo del sujeto que lo observa, sino que ésta tenía sus propias estrategias y reglas que eran impenetrables, no por misteriosas sino por irónicas. En la ironía del objeto-ciudad se aloja el *Principio del Mal* del que Boudrillard habla, y sólo en el reconocimiento del mismo se puede producir la comprensión de la ciudad por parte de los profesionales.

Por ello, el urbanismo se debatía, según este enfoque, entre las aspiraciones del sujeto y la fatalidad del objeto. Ante este panorama, la tarea del urbanista se asemejaba a la “tarea del héroe” que describió Fernando Sabaté, que interpone su voluntad de invención radical con las herramientas de lo sagrado y el arte como técnica no instrumental, frente al tradicional recurso del pensamiento y la razón deterministas. El urbanista debía partir según Quero, de la realidad y hace aflorar las singularidades, distinguiendo, situando, valorando y eliminando la vulgaridad.

Pero si el urbanismo no era, según Quero, el pensamiento de la totalidad de la sociedad como el Movimiento y la Ilustración pretendían, una nueva formulación disciplinar debía plantearse desde la enunciación de su propia limitación. En este sentido, la apuesta por una nueva concepción de la *geo-metría* la hacía surgir, no desde su dimensión matemática, sino como el arte del trazado de las ciudades y como método de ordenación y pautado del territorio. Los planos de trazado geométrico eran los paradigmas más entendibles como técnica de regulación colectiva de las ciudades, por lo que el urbanismo debía entenderse, no como el diseño de calles y edificios sino como la aportación de una variedad de soluciones adaptadas al contexto.

Por ello, y en medio de la crisis cultural sobre el saber característica de esta época, la cultura urbanística española, a través de la práctica de sus profesionales enfrentándose a una realidad desbordante de problemas a resolver, encontró en la escala intermedia una metodología de actuación que se basaba en tres grandes temas: el trazado viario como instrumento de formalización, nuevas propuestas de tejidos urbanos y la reinterpretación de los lugares urbanos.

*“Proyecto urbano es partir de la geografía de la ciudad dada, de sus solicitudes y sugerencias, e introducir con la arquitectura elementos de lenguaje que den forma al sitio. Proyecto urbano es confiar más en la complejidad de la obra a hacer que en la simplificación racional de la estructura urbana. Es también trabajar de forma inductiva, generalizando lo particular, lo estratégico, lo local, lo generativo, lo modélico”. (Solá-Morales M., La segunda historia del proyecto urbano, 1987, pág. 22)*

La arquitectura de la ciudad anunciada por Aldo Rossi (Rossi, 1971) se enunció como la ordenación arquitectónica del cuerpo físico de la ciudad: espacios, tejidos y lugares.

La calle se reinterpretaba, no como el corredor clásico renacentista construido con la repetición de órdenes arquitectónicos ni como el instrumento para la circulación pura, sino que era considerado como una forma mental construida por puntos de referencias visuales, y con usos específicos. En las áreas periféricas de extensión, las calles desprovistas de identidad y densidad, eran consideradas auténticos proyectos territoriales en los que la arquitectura era utilizada como instrumento.

Las nuevas necesidades residenciales y los nuevos modos de vida, planteaban en las extensiones la superación del orden manzana-ciudad, con la creación de una gran variedad de tipologías funcionales, en la que la vivienda suburbana confortable se convertía en la base de unos crecimientos urbanos que se apoyaban en trazados rotundos como soportes de la infraestructura del tejido.

Finalmente, la oportunidad de ocupar espacios vacíos en la ciudad consolidada, como resultado de la obsolescencia de grandes infraestructuras industriales o de transporte, permitía plantear grandes proyectos estratégicos sobre la estructura urbana cuya realización fuese abordable en pocos años. El planteamiento en estos casos, pasaba por considerar la interpretación del lugar, no vaciándolo de significado, sino reinterpretándolo como acontecimiento urbano a través de la propuesta de nuevos usos y dotaciones más acordes a las necesidades contemporáneas.

El Proyecto Urbano aparecía en el escenario con una vocación operativa y pragmática basada en la ética profesional, y no tanto en la ideología, ya que la experiencia anterior había provocado en los profesionales una gran desconfianza en los principios ideológicos y una gran necesidad de proponer soluciones finales. Se trataba de afrontar la reconstrucción de la ciudad existente a partir del fragmento, que había representado el ámbito de la lucha política, pero sin olvidar la relación con el todo. Esta era la cualidad de los planes municipales, y era ahí precisamente donde se alojaba la posibilidad de reconciliación entre las dos visiones antagónicas de la época: Plan y Proyecto. Uno y otro se encontraron en el Plan General, haciendo de éste el auténtico espacio de resolución de los problemas urbanos.

Con estos mimbres, y no sin diferencias claras –como consecuencia del debate vigente entre Plan y Proyecto- entre los distintos planes redactados durante los años 80, una generación de profesionales sin referencias previas válidas y con la enorme tarea de resolver los dramáticos problemas de la ciudad heredada, afrontó y aportó una de las más ricas aportaciones a la cultura urbanística en el contexto europeo, gracias al apoyo que políticos y sociedad les proporcionaron en el contexto de la Transición española.



CAPÍTULO 3





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

El tercer capítulo de la investigación, trata la contextualización política, cultural, social y económica del Plan General de Málaga de 1983, desde una perspectiva local, con la intención de determinar la micro estructura de un texto, el Plan General, para poder valorar su metodología y propuestas concretas, en el capítulo siguiente. Se trata pues, de identificar las claves que envuelven un documento administrativo, que no es considerado desde esta tesis exclusivamente en sus aspectos técnicos y disciplinares, sino en su capacidad para reflejar un momento histórico, para articular los actores que lo protagonizaron, y para actuar sobre la realidad transformándola y situándola en unas nuevas coordenadas históricas.

Por ello, se analizan varios documentos que consideramos como parte de este proceso, sin los cuales no es posible afrontar el estudio del PGOU-83. El "Informe Málaga", encargado por el Colegio de Arquitectos de la Delegación Provincial de Málaga en 1976 a un importante plantel de profesionales representativos de la cultural urbanística nacional e internacional, supuso el punto de arranque de una reflexión sobre el modelo de ciudad resultante del sistema de producción de ciudad devenido del desarrollismo de los años precedentes, y que tenía en la figura del Plan General de Málaga de 1971, su formalización jurídica. Lo acertado del diagnóstico enunciado por dicho informe, así como la lucidez de las propuestas encaminadas a hacer de Málaga capital un instrumento para salir de la crisis económica a través de la puesta en carga de suelo para el desarrollo inmobiliario de una manera controlada, muestra la clara relación entre los planteamientos de todos los agentes que formaron parte del proceso de redacción del Plan, desde quienes diagnosticaron a quienes redactaron, pasando por quienes participaron en cada una de sus fases.

El documento de "Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga" fue encargado por el primer Ayuntamiento democrático de Málaga a los mismos redactores del Plan, y supuso el primer paso formal para el encargo de dicho documento. Pero sobre todo, lo entendemos como el lugar donde es posible localizar los objetivos que una sociedad se propuso para su ciudad, a través de unos representantes políticos que por primera vez asumían la representación como una auténtica tarea política.

El Plan Especial del barrio de arrabales de Trinidad Perchel, en el que participaron los redactores del Plan General, así como el proceso de tramitación de aprobación del Plan General, supone bajo esta perspectiva, el inicio y el final de un proceso en el que los mecanismos administrativos se engrasaban por primera vez, en un contexto político y social que aspiraba a regenerar el anterior marco de prácticas administrativas y económicas al margen de todo control exterior a las mismas.

Actualmente la tramitación de los documentos urbanísticos ha dejado de actuar como mecanismo de fiscalización social con el objetivo de garantizar la acción urbanística como mejora sobre la sociedad que la

establece, para convertirse en un insufrible trámite burocrático que, en ausencia de sentido, entorpece, ralentiza y limita la acción de los agentes implicados en el desarrollo urbano. Por su parte, el convenio urbanístico ha dejado de tener sentido como parte de un proceso verdaderamente concertado para convertirse en el mecanismo administrativo que permite el desarrollo de proyectos al margen de la reflexión conjunta sobre el modelo de ciudad que la sociedad demanda.

La relación entre los profesionales que elaboraron el diagnóstico de Informe Málaga, los datos presentados por las asociaciones de constructores y promotores; las acciones iniciadas por los movimientos ciudadanos de base durante los años de la predemocracia; la experiencia previa de reconocimiento y ensayo que supuso el Plan Trinidad Perchel tanto para el vecindario, los profesionales, los promotores y los políticos; el proceso del encargo del Plan y su metodología de trabajo propuesta; todos estos procesos suponen en su conjunto un importante escenario de análisis para la comprensión del Plan como parte de un mecanismo que va más allá de la mera disciplina urbanística o el cumplimiento de las determinaciones de la Ley del suelo de 1975 que obligaba a las ciudades a redactar la Revisión de su planeamiento en menos de cuatro años. El conjunto de prácticas y saberes, las relaciones entre ciudadanía, representantes políticos, técnicos de la Administración municipal y autonómica, redactores del documento del Plan, y empresariado local y nacional, supusieron conjuntamente un importantísimo aprendizaje sobre el modo de construir y gestionar la ciudad, desde la legitimación de la participación real de todos sus agentes, desde sus intereses ciertos concretos.

Pero también se analiza en esta tesis doctoral, desde la perspectiva de la arquitectura, cuáles fueron las principales influencias -de entre todas las que hubo en aquellos momentos de gran agitación y transformación cultural-, que podemos identificar como las más relevantes para los protagonistas técnicos que debieron asumir la tarea concreta de la redacción del Plan General. Es importante, no sólo identificar estos proyectos y la influencia directa que encontramos en el propio Plan, sino la posición que dichos arquitectos asumieron, respecto a muchas otras posiciones teóricas posibles, para afrontar el reto de la redacción del Plan. Entendemos que esto es una aportación importante, en tanto que evidencia la necesidad de revelar las coordenadas históricas, culturales, políticas y económicas que deben asumir los profesionales y los investigadores que se dediquen al urbanismo y a la planificación, pues no es posible afrontar el reto de la acción de transformar la ciudad, sin la reflexión previa, justificada y comprometida, de sus técnicos y técnicas. Cuestiones como las teorías del decrecimiento, la gentrificación, la perspectiva de género, la sostenibilidad, el ahorro energético, la financiación urbana, la forma de la ciudad y el territorio, la movilidad o el modelo de ocupación productiva del territorio, son aspectos de gran relevancia social y política, que deben ser explicitados por quienes se ocupan de redactar o auspiciar desde los ámbitos políticos, el planmien-

to, del mismo modo que fueron explicitadas en los documentos que conforman el proceso de la redacción del PGOU-83, así como el propio Plan. La legitimidad del proceso urbanístico pasa por la confluencia de todos sus actores en un espacio de pacto común, donde las bases teóricas sean nombradas para ser tratadas claramente.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

### 3.1 EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

#### INTRODUCCIÓN:

La crisis global que tuvo como consecuencia el abandono unilateral de EEUU de los acuerdos de Breton Woods, provocó en la provincia de Málaga la ralentización de la actividad turística e inmobiliaria, con un grave aumento de las tasas de paro. El desarrollo inmobiliario desordenado generó un tejido urbano desestructurado y carente de las infraestructuras y dotaciones necesarias.

En 1975 el Colegio de Arquitectos de Málaga elaboró un Informe en el que se exponía un profundo análisis de las causas de esta crisis. El turismo en la Costa del Sol se había desarrollado como parte de una estrategia económica que superaba el ámbito territorial de la provincia. La actividad turística se había convertido en una fuente de entrada de divisas al país, pero también en el argumento para el desarrollo de una actividad económica basada en la especulación de suelo para la promoción y la construcción de viviendas y plazas hoteleras. El desarrollo inmobiliario de la Costa del Sol se había transformado en el laboratorio de una forma específica de “arreglo espacial” en el que los grandes capitales internacionales encontraron una gran rentabilidad sin riesgos, frente a la inversión en una industria obsoleta necesitada de fuertes inversiones para su recuperación.

El turismo había generado una nueva forma de acumulación de capital, en el que el desarrollo del empresariado local se había concentrado en la actividad constructiva, mientras que la inversión nacional y extranjera era de carácter especulativo. La crisis económica internacional provocó el descenso de la demanda turística, lo que causó la ruptura de los intereses entre las empresas turísticas y las inmobiliarias, que por primera vez eran divergentes.

Para apoyar al empresariado local dedicado al sector de la construcción, era necesario fomentar la construcción de viviendas. La ciudad de Málaga surge como solución al problema turístico de la Costa del Sol, aportando suelo del Plan de 1971 con el objeto de construir viviendas subvencionadas por el Estado. Pero para ello había que desarrollar las infraestructuras necesarias, y proponer un crecimiento contenido con el objeto de no crear una nueva oferta especulativa para los grandes capitales de las empresas nacionales e internacionales. Para no repetir el modelo de construcción propio de los años 60 y 70, que había generado un ambiente urbano degradado y carente de infraestructuras, era necesario controlar la calidad del tejido urbano que resultaría de esta operación, garantizando unas condiciones de habitabilidad y espacio público adecuadas para la ciudadanía. El Plan General de Málaga surgía para los agentes económicos, políticos y sociales, como el lugar para el pacto y el acuerdo sobre la planificación conjunta de la ciudad.

### 3.1 EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

1.

La situación de crisis internacional y nacional, así como la circunstancia anómala de un régimen dictatorial en plena Europa occidental, se hicieron sentir en Málaga como en cualquier otra ciudad de España, durante la segunda mitad de la década de los 70. El milagro español había comenzado a ralentizar su magia, y las consecuencias sacudían a una población que experimentaba dos niveles diferentes de conflicto. Por un lado, el resultado de una crisis internacional que ya comenzaba a mostrar la irremediable relación entre los acontecimientos exteriores y los nacionales. Por otro, el efecto de una política urbanística basada, como hemos visto, en la función que el desarrollo territorial de las áreas turísticas supuso para la transformación del capitalismo internacional de base keynesiano-fordista al capitalismo postindustrial de base financiera y desregularizada.

La consecuencia inmediata para la vida cotidiana de las ciudadanas y ciudadanos de Málaga era la de una ciudad fragmentada, carente de articulación local, apoyada en potentes infraestructuras definidas por el Ministerio de Obras Públicas, como el Polígono de la Alameda o la Ronda Exterior, que suponían una herida en el tejido urbano debido a la escala territorial de su concepción. Barrios desconectados, carentes de equipamientos e infraestructuras básicas, como consecuencia de la falta de control de la administración sobre la acción promotora de los constructores locales, que encontraban grandes beneficios en la construcción y venta de inmuebles, y apenas control sobre el cumplimiento de los deberes urbanísticos que la ley establecía. Un modelo que había generado grandes beneficios económicos y como habíamos indicado, el aprendizaje de unas capacidades orientadas a explotar el territorio como base de una economía supralocal, apoyada en la financiarización de las entidades bancarias y el acuerdo con los agentes de la política local.

En 1976, la crisis iniciada a principios de la década, había producido ya graves consecuencias en el tejido social de la provincia de Málaga. En ese momento, y sobre la base de una importante conciencia social sobre las razones de esta crisis, la Delegación de Málaga del Colegio de Arquitectos de Andalucía Oriental, cuyo presidente era Damián Quero, realizó un informe denominado *"Informe Málaga. La crisis actual del modelo de crecimiento a partir del sector turístico inmobiliario. Análisis de las medidas propuestas para su gestión"*, donde daba cuenta de una profunda reflexión sobre las causas que esta crisis había tenido y su relación con la caída drástica de la actividad inmobiliaria, asumiendo una nueva postura como actor fundamental de esta actividad. La recién aprobada reforma de la Ley del Suelo de 1975, otorgaba a los Colegios de Arquitectos nuevas capacidades de control sobre la legalidad de las actividades inmobiliarias. Con el visado urbanístico de los planes, se intervenía en la fase de clasificación del suelo. Con el visado de los proyectos, se intervenía en la fase de construcción, garantizando el cumplimiento de la legalidad urbanística. El documento fue apoyado

públicamente por el importante colectivo social de parados, organizado en la Comisión de Parados de Málaga a través de un comunicado que se incorporó a la publicación del informe.

De entre la literatura que aborda este periodo desde una perspectiva local<sup>1</sup>, hemos elegido este documento para esbozar la situación de Málaga durante los años previos a la redacción del Plan General de 1983, porque es a nuestro entender la más comprometida y consciente contextualización histórica, geográfica y disciplinar, de la crisis producida por el desarrollismo de la etapa anterior.

El *"Informe Málaga. La crisis actual del modelo de crecimiento a partir del sector turístico inmobiliario. Análisis de las medidas propuestas para su gestión"*, se presentó en marzo de 1976, si bien fue publicado por la Delegación de Málaga del Colegio de Arquitectos de Andalucía Oriental en julio del mismo año. Formaron parte del grupo de redactores personajes de diversos ámbitos disciplinares y también geográficos. Junto a arquitectos como Eduardo Caballero Monros, redactor del anterior Plan General de Málaga de 1971, participaron personajes de reconocido prestigio internacional como el economista italiano Bernardo Secchi o el sociólogo argentino Julio F. Aurelio. El grupo lo completaban arquitectos nacionales de la talla de Luis Felipe Alonso-Teixidor, Augusto Álvarez Fuentes, Carlos Ferrán Alfaro, Jesús Gago Dávila, Eduardo Leira Sánchez, Eduardo Mangada Saimán e Ignacio Solana Madariaga que participarían también en la redacción del Plan General de Madrid de 1984 y el propio Damián Quero Castanys. Así mismo participaron los economistas Francisco Jurado Arrones, Enrique Morales Garcés y la economista y política barcelonesa Mercé Sala.

Este grupo heterogéneo por su composición disciplinaria y por su origen, elaboró un interesante informe organizado en tres capítulos, cuya lectura resulta especialmente lúcida casi 40 años después, considerando que esta distancia nos permite una revisión ampliada por las múltiples interpretaciones que en los últimos años se han producido respecto al fenómeno de la globalización que en aquel momento sostenemos, se ensayó en Málaga<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Se han consultado entre otros: "1973-83. Memoria de la transición democrática en Málaga. Memoria de un sueño". (AAVV 2005) y "Franquismo y transición en Málaga, 1962-79"(García Ruíz 1999), así como diversos artículos del Archivo Linz de la Transición española, de la Fundación Juan March, disponible en: <http://www.march.es/ceacs/biblioteca/proyectos/linz/>

<sup>2</sup> y de las cuales hemos dado cuenta en el apartado anterior, y que basamos en las obras anteriormente citadas como (Harvey 2007)(López Hernández y Rodríguez López 2010)(Manteyde Anguiano 2000)(Sassen 2010)(Wallerstein 2005), entre otras fuentes consultadas.

### 3.1 EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

2.

El primer capítulo enunciaba una tesis sobre cómo el colectivo entendía que había surgido la crisis. Según los autores, el turismo había servido de justificación y pretexto de una inversión inmobiliaria más rentable en sí misma que la propia explotación turística. Sostenían que el drenaje de los beneficios del capital extranjero y de los ahorros locales hacia fuera de la provincia e incluso del país, se había producido a través de las entidades bancarias y las Cajas de Ahorro, causa por la que los síntomas de la crisis como el paro y la quiebra de las empresas constructoras locales, resultaban tan agudos.

La crisis europea iniciada a principios de los 70 por los cambios geoeconómicos que provocaron la salida unilateral de EEUU de los pactos de Breton Woods y del patrón oro, arrojó un retorno de emigrantes que además de dejar de repercutir sus beneficios en forma de divisas, pasaron a formar parte de las listas del paro provinciales. Debido al abandono del campo y de la actividad industrial, se había producido un traspaso de mano de obra a la construcción, que hizo que se agudizase el problema del paro cuando la actividad inmobiliaria comenzó a caer. A esta situación se unió un alto nivel de presión política caracterizado por la conciencia de clase y la organización de colectivos como las asociaciones vecinales o la Comisión de Parados de Málaga, lo que produjo una mayor situación de tensión ciudadana. Todo ello contribuía a su vez, según los autores, a que descendieran las expectativas internacionales sobre el turismo en la provincia.

El sector de la construcción, en una situación de crisis aguda por la falta de financiación y la disminución de la demanda, estaba formado en un 92,5% por pequeñas y medianas empresas de no más de 50 empleados con un bajo nivel de innovación tecnológica que basaban su beneficio en el rendimiento de una mano de obra poco cualificada.

La causa más aparente a nivel general de esta crisis era la caída de la inversión y de la demanda turística extranjeras. Sin embargo, eran conscientes de que estas causas de carácter externo estaban ocasionadas por la crisis del capitalismo europeo y por el endurecimiento y encarecimiento del crédito. Esto, y la gran inflación que sufría España, generaban una disminución en el consumo de vacaciones de la población europea, que ya no encontraba los precios tan competitivos.

3.

El segundo capítulo profundizaba en una interpretación de la crisis del desarrollo turístico en Málaga. En la primera parte, que abordaba el contexto en el que la crisis se configuró, se reconocía la función que el turismo de Málaga desarrolló en una estrategia global que desde el inicio superó la escala territorial de la provincia. Los autores reconocen dos niveles diferentes de inserción. Por un lado, un nivel exterior en el que el turismo es el resultado de la demanda de vacaciones de una



[23]



[24]

### 3.1 EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

clase media europea que vio como se incrementaron sus rentas a partir de la década de los 60, y en el que Málaga por sus condiciones geográficas y climáticas jugaba el papel de una oferta turística de masas. Por otro lado, un nivel nacional en el que el turismo representaba la entrada de las divisas necesarias para compensar el déficit de la balanza de pagos y la reconversión industrial que el Estado quería emprender. En este contexto, Málaga se convierte en la pieza fundamental de una dependencia a dos niveles: de Málaga hacia la oferta turística exterior, y de España hacia Málaga como puerto de entrada de divisas. Málaga se había convertido en el laboratorio donde se ensayó una nueva forma de extracción de divisas a través del turismo.

Este modelo se basaba en la consideración de una demanda turística ilimitada, que terminó por despegar la actividad inmobiliaria de construcción de plazas hoteleras, viviendas y equipamientos turísticos, de la propia oferta turística y de la explotación de esta actividad. Así, según el informe, la demanda en el sector turístico acabó jugando un papel provocador del ritmo del sector inmobiliario que se basaba en la conjunción “valorización del suelo-promoción-construcción”. Este trinomio se convirtió en el principal captador de recursos y en método autónomo de acumulación de capital debido a su capacidad para proporcionar altas tasas de beneficio y un rápido retorno del capital invertido. Podríamos decir que la Costa del Sol se convirtió pues, en el laboratorio de un modelo específico de generación de plusvalías urbanísticas y de captación de divisas, que utilizaba el turismo como argumento de una actividad diferenciada: la construcción del territorio propio. Un laboratorio en el que los recursos humanos de toda la provincia se habían visto comprometidos en el desarrollo de una específica industria de la construcción en la que la intervención de la iniciativa nacional pero sobre todo la local, era prioritaria. Pero también un laboratorio en el que se ensayaron los vínculos y las alianzas entre agentes de distinta escala geográfica –banca financiera, inversores internacionales, autoridades municipales con vinculación al poder central, propietarios y empresarios locales- que confluían en el espacio concreto de la Costa del Sol.

Y ello era así como consecuencia de una doble actitud por parte de las autoridades estatales. Por un lado, de un modo directo o indirecto, el Estado controlaba la política de precios de la oferta hotelera haciendo que ésta fuese especialmente favorable para los tour-operadores europeos, lo que tenía como consecuencia para el sector turístico una tasa de beneficio moderada. Por otro lado, la falta de aplicación de las herramientas de control urbanístico que la ley del suelo de 1956 establecía, así como de los diversos planes que para la costa se habían redactado<sup>3</sup> y la relajación administrativa sobre el control del proceso inmobiliario, daban como resultado una gigantesca especulación sobre el suelo y unos enormes beneficios. Como consecuencia de este diferencial, se

produjo un desplazamiento de las inversiones especulativas desde la actividad turística a la actividad inmobiliaria que la generaba. Así, el grueso de la inversión se dirigió a la creación de plazas extrahoteleras y estaba fuertemente participado por capital nacional e internacional, pero poco por el local, que se concentraba en la actividad de la construcción.

En la segunda parte del segundo capítulo del Informe, se adelantan las repercusiones que la crisis tenía para la provincia y se establecía el marco de Málaga como laboratorio de un modelo de acumulación insertado en la economía nacional e internacional.

*“Málaga representa un caso de degeneración extrema de un modelo de crecimiento impuesto por necesidades extraprovinciales que se han apoyado en la alianza del capital especulativo local, nacional y extranjero con el aparato político que no introdujo controles urbanísticos y garantizó condiciones crediticias favorables” (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976, 17)*

Según este modelo, se habría desarrollado un capital local basado, no en la actividad turística, sino en la actividad de la construcción a través del desarrollo de una potente industria local que había absorbido gran parte de los recursos de mano de obra de toda la provincia, y en la venta de suelo, al menos en primera instancia. La inversión extranjera era sin embargo de carácter especulativo, y necesitaba para su inserción en el mercado local, de la “convivencia con fuerzas locales dotadas de sólidas vinculaciones con el poder político nacional”.

Como hemos apuntado, éste fue el ensayo del vínculo de una nueva forma de acumulación internacional basada en la extracción de plusvalías locales a través del vínculo de agentes locales e internacionales, que con el apoyo de la banca financiera, consiguió enormes beneficios con un periodo corto de recuperación y escasos riesgos gracias a la intervención y a la protección del poder del Estado. Un modelo que más tarde sería exportado a otras zonas del mundo pero que tuvo una de sus primeras aproximaciones en el territorio de Málaga a través de la Costa del Sol.

Según los autores, con la reducción de la tasa de crecimiento de la demanda turística<sup>4</sup>, se redujeron las expectativas, y con ello el incentivo de la inversión. Como consecuencia, el sector inmobiliario dejó de funcionar como captador de recursos y fuente de acumulación. Esto repercutió en todo el territorio provincial, que se resintió gravemente ya que no era posible la reversión hacia las actividades agrícolas o industriales abandonadas. Se comprobó así la fuerte dependencia del modelo de

<sup>3</sup> la obra “Turismo, desarrollo, arquitectura. La aventura de la modernidad” (Royo Naranjo 2013) realiza la más extensa investigación sobre este aspecto.

<sup>4</sup> cuyas causas profundas eran obviamente desconocidas por los autores, y que hemos esbozado en el apartado anterior, ya desde una perspectiva histórica ampliada

### 3.1 EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

acumulación basado en la demanda turística del exterior.

*“La crisis en Málaga se ha producido por el deterioro progresivo de la demanda (factor exógeno) y de la competitividad del recurso frente a otras áreas con condiciones naturales y con unos “términos de intercambio” más favorables. Los efectos de esta variación en la tasa de inversión, debido a la disminución de las expectativas ante el proceso de deterioro de la demanda, pueden observarse en la disminución de la actividad de la construcción y en la demanda de suelo calificado, lo cual tiene su influencia también sobre la tasa de variación de los precios del suelo edificable y esto a su vez, y nuevamente, sobre las intenciones de invertir” (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976, 18)*

La consecuencia más profunda a nivel estructural de la crisis por el decrecimiento de la demanda, fue a nuestro entender, la ruptura del sistema de alianzas entre las dos actividades relacionadas: turismo y desarrollo inmobiliario. Los tour-operadores, inversores y gerentes hoteleros tenían intereses diferentes a los inversores del sector inmobiliario, constructores y propietarios de suelo. Según el Informe, este enfrentamiento se podría solucionar si se disminuyeran los costes de construcción a través de la bajada del precio del suelo, cosa por otra parte improbable cuando las expectativas que generaba la congelación del suelo eran mayores. Fue en este momento, sostenemos, cuando se produjo la auténtica conciencia de los distintos niveles de acción del modelo: captación de divisas a través del turismo, y turismo como excusa para la actividad inmobiliaria. Los intereses de unos y otros eran diferentes y fue en la gestión del conflicto cuando éstos se reconocieron.

La quiebra del modelo dejó a la provincia en una situación de impotencia interna para la recuperación, y sorprende la clarividencia de los autores al afirmar que:

*“El capital más potente de carácter nacional o internacional, al tener una base móvil y ajena a los intereses locales, ha dejado prácticamente desasistidos e incapaces de autosostenimiento a los pequeños inversores locales” (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976, 19)*

toda vez que la posición de actores históricos de un hecho suele implicar perspectivas poco amplias de la situación propia.

La saturación de la actividad turística se había pronosticado en el estudio realizado por la Cooperativa de Promotores de la Costa del Sol, para el año 1980 (Cooperativa de Promotores de la Costa del Sol 1976). Este adelanto manifestaba que lo que se había producido no era la crisis de la actividad turística, sino la del modelo de acumulación.

4.

Finalmente, el último capítulo del informe se centraba en el análisis y evaluación de los instrumentos de actuación posibles, ante la crisis. El planteamiento inicial partía del convencimiento de que, si bien la intervención del Estado era básica para una recuperación real y viable, ésta no era probable. Más bien, parecía en opinión de los autores, que se esperaba la evolución espontánea de la crisis a partir de la reestructuración interna de sus elementos actuantes. Esto, temían, pasaba por la quiebra de las pequeñas empresas a favor de las grandes empresas apoyadas en la estructura financiera de la gran banca, el poder local y la participación de capital extranjero.

No obstante, se hacía un repaso por las medidas propuestas por los distintos agentes participantes en el modelo económico descrito. Una de ellas pasaba por pedir al Ministerio de Vivienda que invirtiese en la promoción de vivienda pública subvencionada para que la población pudiera afrontar la compra de vivienda, evitando así bajar las expectativas de los promotores y constructores sobre la acción inmobiliaria. Para ello, aunque la crisis se situaba fundamentalmente en la polarización que el sector turístico había desempeñado como objetivo de la especulación financiera global en la Costa del Sol, la ciudad de Málaga surgía como solución, si bien coyuntural, al problema del paro.

*“Aunque en el proceso de crecimiento la actividad principal del sector inmobiliario ha estado dirigida a la demanda turística, en la gestión de la crisis, la vivienda permanente, fundamentalmente en Málaga capital, adopta un papel potencialmente preponderante. Es el subsector para el que existen mayores posibilidades de adoptar medidas desde la Administración” (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976, 20)*

Esta nueva función de la ciudad, adelantamos, es la que relaciona de una manera más potente las determinaciones del Plan General de Málaga de 1983 con esta particular inserción de Málaga en el escenario global descrito en el apartado anterior, y su particular aportación al “arreglo espacial” descrito por Harvey (Harvey 2007) y López Hernández & Rodríguez López. (López Hernández y Rodríguez López 2010).

La propuesta planteada por distintos colectivos como los promotores y asociaciones de parados, consistía en captar crédito y subvención estatal para la construcción de viviendas de protección oficial, con el objetivo de crear en Málaga una demanda que en ese momento no existía, pero que bien orientada, podría ayudar a reflotar a las pequeñas y medianas empresas locales. Para llevar a cabo esta operación era necesario preparar suelo para la edificación, ya que a diferencia de la Costa del Sol, en la capital había escasez de suelo disponible para edificar, aunque había suficiente suelo clasificado para ello. Ante las tradicionales actuaciones expropiatorias del Ministerio de la Vivienda para ejecutar polígonos de vivienda en suelo rústico, o la conflictiva ex-

### 3.1 EL CONTEXTO LOCAL: MÁLAGA COMO ANOMALÍA.

perencia de la expropiación en la operación del Polígono de la Alameda en el suelo urbano, se proponía como alternativa preparar suelo del incluido en el Plan General de 1971. Para ello se preveía necesaria una alianza entre los promotores y constructores demandantes de suelo, y la Administración que lo podía poner a su disposición. Pero esto exigía, en opinión de los autores del informe, que la administración garantizase el bien colectivo a través del control sobre el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento, cuestión que hasta entonces no se había producido.

Se preveía sin embargo un riesgo en esta medida contra la crisis. Si se producía un exceso de oferta de vivienda oficial, se podrían provocar dos problemas diferentes: uno para la población y otro para el tejido empresarial. La construcción masiva y en breve plazo de viviendas protegidas o subvencionadas, podría implicar una merma en la calidad de la construcción y en los estándares de dotaciones y servicios, lo que llevaría a la rápida obsolescencia de las áreas residenciales edificadas, como ya ocurrió con muchas de las promociones de la década de los 50 y 60. Por otra parte, la licitación de grandes paquetes de viviendas provocaría la entrada de las grandes empresas constructoras nacionales, en lugar de las pequeñas empresas locales a quienes esta medida iba dirigida, con el objetivo de paliar el problema del paro. Por ello, la planificación del conjunto de la ciudad, con un objetivo de demanda limitada de viviendas, así como la definición de las características específicas del tipo residencial, era la clave según el informe, de la efectividad de esta medida.

No obstante, eran conscientes de que esta medida sólo podría ser coyuntural y tendría como única capacidad, la de reducir el paro durante el tiempo necesario para la introducción de medidas estructurales en el modelo económico de la provincia.

Otra de las medidas que el colectivo de promotores y constructores proponía, era la agilización en la tramitación de los visados colegiales. El año anterior, en el que se aprobó la reforma de la ley del suelo de 1975, y en un contexto de profunda reflexión sobre las consecuencias de la crisis de la construcción en la provincial, se tomó conciencia desde el Colegio de Arquitectos de la necesidad de ejercer un mayor control sobre el cumplimiento de las determinaciones del planeamiento en los proyectos presentados para su visado. La caída de la actividad inmobiliaria durante ese año, hizo que promotores y constructores achacasen parte de la responsabilidad de esta ralentización al Colegio, lo cual se manifestó en una intensa campaña de presión por parte de los mismos a la actitud colegial. El Informe alertaba sobre las consecuencias de no ejercer esa actividad de fiscalización, tanto para la Administración como para la sociedad, ya que la tendencia de los promotores para abaratar costos estaba siendo la de macizar los patios de manzana en la ciudad, y en el caso de la costa, la mayor ocupación de suelo o la densificación de los asentamientos turísticos existentes.

*“Ello implicaría hacer pagar en costos directos a los usuarios la reducción de costos que el promotor o constructor obtuviera” (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976, 23)*

Adicionalmente, se proponían medidas de protección para las pequeñas y medianas empresas, como exenciones fiscales, aplazamiento de los pagos a la seguridad social, etc, así como acciones típicamente keynesianas dirigidas a la dinamización económica a través de la obra pública menor.

Como conclusión, el Informe alertaba del carácter coyuntural de las medidas propuestas y de la necesidad de acometer una reforma estructural del sector turístico a través del control de la administración sobre el proceso, a cambio de las inversiones en dotaciones e infraestructuras que operadores turísticos y promotores inmobiliarios demandaban de la Administración local y central.

Finalmente, se ponía la esperanza de la viabilidad de estas reformas estructurales, sobre la base de un cambio de marco político que la democracia sería capaz de garantizar.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

## 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

## INTRODUCCIÓN

El Plan General de Málaga de 1983 fue la consecuencia de una situación social y política que requería de un amplio consenso para establecer una paz social que permitiese la transición hacia la democracia en España. Para transformar la sociedad, era necesario actuar sobre la infraestructura que la soportaba. Por ello, la ciudad y sus problemas, se convirtieron en el campo de acción sobre el que desarrollar políticas y acuerdos que mejorasen la calidad de vida de la ciudadanía.

Los Planes Generales, y el de Málaga en concreto, se convirtieron en instrumentos normativos que, más allá de recoger las determinaciones formales y jurídicas de un modelo de ciudad, formaban parte de un dispositivo para la construcción material de la ciudad y de una nueva sociedad a través de ésta. Desde esta perspectiva histórica, no es posible considerar el Plan de Málaga como un documento aislado redactado por un equipo técnico, sino que sólo se puede entender y valorar desde la consideración de todos los actores que lo hicieron posible, y considerando las prácticas, saberes y relaciones aprendidas por todos sus actores a lo largo de todo el proceso.

El Plan General de Málaga fue un documento urbanístico de consenso colectivo entre todos los agentes sociales que provocaron y participaron en su redacción, tramitación y aprobación. Así considerado, el PGOU-83 supuso para Málaga, el punto de arranque de un proyecto urbanístico que pretendía consensuarse colectivamente, para convertirse en la referencia legítima y potente del proyecto futuro de la ciudad.

El desarrollo del Plan General de Málaga de 1983 no puede entenderse por tanto, sin la concurrencia de los principales protagonistas de este hecho, entendido globalmente, pues fueron sus autores –quienes lo promovieron, quienes lo redactaron, quienes realizaron su seguimiento y aprobación, y quienes participaron en él-, los que le confirieron el carácter específico que lo diferencia de otros planes contemporáneos. Y es que, el Plan, en tanto que parte de un dispositivo desarrollado para el control de la construcción de la ciudad, no es considerado en esta investigación como un documento elaborado por actores técnicos, aunque fuesen ellos quienes lo materializasen. Fue, en nuestra opinión, la consecuencia de una situación social y política que dio como resultado la firme voluntad de sus protagonistas de transformar la sociedad, y a la ciudad como su reflejo material.

Por ello la investigación sobre el hecho que dio comienzo a la redacción del documento objeto de esta tesis supone la identificación y situación en coordenadas históricas, culturales y sociales, de los principales personajes que lo hicieron posible, así como los objetivos y la intención que motivó dicho documento.

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

1.

Cuando el arquitecto Damián Quero llegó a Málaga, de la mano del entonces presidente de la Diputación Provincial, Francisco de la Torre, trajo consigo todo un discurso político y cultural aprendido de sus años en la Escuela de Frankfurt estudiando sociología, y de sus contactos con Eduardo Leira, compañero de estudios en Madrid, y con Manuel Solá-Morales, profesor de Leira en sus años de estudios en Barcelona.

A través de Leopoldo del Prado, abogado laboralista y militante del Partido Comunista en la clandestinidad, Quero, Moreno y Seguí toman contacto con el movimiento vecinal malagueño participando activamente en el asesoramiento técnico de las asociaciones de El Palo, Pedregalejo y Trinidad-Perchel. Quero elevó esta participación a Eduardo Leira, arquitecto muy activo en las reivindicaciones vecinales de Madrid y muy vinculado al aparato político del Partido Socialista, y a Joaquín Martínez Borkjman, abogado laboralista muy vinculado a la izquierda cordobesa.

A partir de entonces, Quero, Moreno y Seguí tomaron la decisión de presentarse a las elecciones de la Junta de Gobierno del Colegio de Arquitectos, con el objetivo de convertirlo en una plataforma de defensa de las reivindicaciones vecinales. La presencia de estos tres arquitectos en el gobierno del Colegio de Arquitectos de Málaga, consolida entre ellos una estrecha relación personal y profesional que les llevará a iniciar las primeras acciones profesionales reivindicativas sobre los problemas de la ciudad. Damián Quero había iniciado en la Diputación Provincial una estrategia urbanística innovadora en sus planes comarcales; Salvador Moreno se instalaba profesionalmente en Málaga en compañía del arquitecto Francisco Peñalosa, y realizaba diversos trabajos para la Diputación en los que analizaba tipológicamente varios municipios de la provincia, además de desarrollar su labor profesional en la costa y la ciudad de Málaga; y José Seguí que trabajaba en su despacho profesional, creó la comisión de cultura del Colegio de Arquitectos con la edición de la colección "Cuadernos de la Comisión Cultural (C.C.C.)" y el montaje de las primeras exposiciones de arquitectura en la ciudad, como la del Grupo GATEPAC, Gaudí y su obra, o la realización del cortometraje de carácter crítico "Málaga y la Costa del Sol" con Miguel Alcobendas, entre otras iniciativas culturales. Todas ellas estaban coordinadas con las Comisiones de Cultura Nacionales lideradas por el arquitecto Salvador Tarragó en el Colegio de Arquitectos de Barcelona, lo que permitió abrir un canal de conexión de Málaga con el resto del panorama cultural nacional.

Tras ganar las elecciones al Colegio de Arquitectos, con Quero como presidente, Seguí como tesorero y Moreno como vocal, el Colegio presentó una alegación al Proyecto de Ensanche de la Calle Jaboneros del barrio de la Trinidad, propuesto por el gobierno previo a las primeras elecciones municipales presidido por el alcalde Luis Merino Bayona, de la UCD. Así mismo, el Colegio de Arquitectos realizó un informe sobre el estado del sector inmobiliario en la provincia y sus repercusiones en

la economía malagueña, denominado "*Informe Málaga: la crisis actual del modelo de crecimiento a partir del sector turístico inmobiliario. Análisis de las medidas propuestas para su gestión*", en el que participaron intelectuales comprometidos con la izquierda como Luis Felipe Alonso-Teixidor, Carlos Ferrán, Eduardo Mangada, Jesús Gago, Eduardo Leira, Mercé Sala o Ignacio Solana Madariaga entre otros.

Como resultado de estas actuaciones y una actitud claramente reivindicativa, se propuso una moción de censura que les obligó a abandonar la Junta Directiva.

Sin embargo, la alegación y la reivindicación del movimiento ciudadano de las asociaciones de Trinidad-Perchel, obligó a que el Ayuntamiento desistiera del Proyecto de Ensanche y que convocara un concurso público para redactar el Plan Especial Trinidad Perchel, el cual ganó el equipo dirigido por Quero y Moreno, con un grupo de colaboradores entre los que se encontraban Seguí y Leira entre otros.

El 1 de marzo de 1979, con la Constitución ya ratificada por referéndum, se produjeron las segundas elecciones generales, de las cuales resultó ganador el partido de Adolfo Suárez, la UCD. Poco después, el 3 de abril, se celebraban las primeras elecciones municipales, las cuales representaban el momento de toma del poder en las ciudades por parte de los partidos políticos, que hasta entonces habían funcionado en la clandestinidad.

La reivindicación del movimiento ciudadano había surgido años antes y había evidenciado el agotamiento del sistema político, pero también el de un sistema urbano que ejercía sobre la ciudadanía las consecuencias de la falta de planificación, de equipamientos e infraestructura básica, y el abuso de un modo de hacer en el que los sectores financiero e inmobiliario actuaban a sus anchas con la connivencia de los poderes públicos estatales y municipales. El grado de deterioro de la vida pública tenía su correlato en el deterioro o inexistencia de las infraestructuras urbanas, y era ahí, en los problemas más acuciantes y más cercanos a la población, donde la política se propuso actuar de una manera rotunda. Por ello, la crónica de la construcción de la política municipal en aquella época está inextricablemente unida a la de la construcción física de la ciudad. En muchos municipios españoles, los ganadores de las primeras elecciones locales fueron los partidos de izquierda, los cuales desarrollaron una política fuertemente municipalista frente al partido en el Gobierno del Estado, que tenía un sesgo centrado a la derecha. Así, la construcción de su política municipal se vio fuertemente influenciada, cuando no directamente dictada, por las necesidades más acuciantes de la población civil, organizada generalmente a través del movimiento vecinal de base.

En Málaga, el resultado de las elecciones municipales fue de 11 ediles para el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 7 para Unión Centro Democrático (UCD) y para el Partido Comunista de España (PCE), y 4

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

para el Partido Socialista de Andalucía (PSA). PSOE y PCE pactaron formando un gobierno en el que el alcalde era el socialista Pedro Aparicio, el concejal de urbanismo era el socialista José Asenjo y el concejal de vivienda el comunista Luis Asenjo.

Poco después de ganar las elecciones, el día 3 de agosto de 1979, José Asenjo presentó en sesión plenaria del Ayuntamiento de Málaga una moción que constituiría el primer documento programático sobre los contenidos que debía tener el nuevo Plan General municipal. El Acuerdo de Revisión fue adoptado no obstante, por la Corporación anterior en la que Luis Merino ejercía de alcalde por la UCD. Esta premura da cuenta de la importancia que tenía para la nueva corporación la política urbanística dentro de los objetivos del nuevo gobierno. El Plan que el consistorio se proponía revisar era el Plan General vigente desde 1971, redactado por Eduardo Caballero Monrós y Rafael Álvarez de Toledo, denominado Plan General al Este del Río Guadalhorce, que se completaba con el Plan General al Oeste del Río Guadalhorce de 1970 redactado por Riesgo y Morales, que incluía toda la zona en torno al aeropuerto y Torremolinos.

2.

El Plan de 1971 se había redactado bajo la influencia de la Carta de Atenas, cuando ya en los ambientes más avanzados de la cultura urbanística europea se estaba produciendo una fuerte crítica hacia el modelo funcionalista de la zonificación. Lo cierto es que el Plan no pretendía ninguna lectura comprensiva de la ciudad, quizá porque se redactó en plena vorágine de un modelo basado en el trinomio “valoración del suelo, promoción y construcción”, como un ciclo infinito apoyado en una demanda inmobiliaria ilimitada. Con la derogación del Plan General de 1950 de González Edo por Orden Ministerial en 1964, la ciudad se quedó huérfana de una mínima normativa que situase la acción de los promotores y constructores. Por ello, en una escena de auténtica anarquía urbanística, lo que el Plan de 1971 pretendía era normativizar jurídicamente la desinhibida acción de los agentes inmobiliarios, otorgando a la acción inmobiliaria un marco jurídico fiable.

*“No queremos pecar de reiterativos y mucho menos en el recuerdo de desaciertos, que, dicho sea de paso, no son imputables a la Corporación municipal. Mirando al futuro, la herencia de pasados errores debemos liquidarla mediante una nueva Ordenación que establezca una situación clara, definida y completa en el orden legal en la que el Ayuntamiento recobre el control de la actividad urbanística del municipio, encauzándola convenientemente al logro de los fines sociales que debe servir, y en la que la iniciativa privada se sienta protegida y segura en sus realizaciones. De este modo habremos eliminado, en cuanto es humanamente posible las situaciones de interinidad y confusiónismo,*

*donde pululan el agio, la especulación y el atentado contra los intereses urbanísticos y sociales de la colectividad” (Caballero Monrós y Álvarez de Toledo y Gross 1971, pag. 297 Tomo III)*

El modelo propuesto por el Plan de 1971 era el de una “ciudad abierta” que resultó identificarse con un tipo de ordenanza Residencial Plurifamiliar, que unido a la falta de concreción de la calificación de los suelos dio como resultado unas promociones aisladas que debían articularse a través de una red arterial que ni siquiera era propuesta por el Plan, sino por el Ministerio de Obras Públicas.

La confluencia de ambas circunstancias fue la de una ciudad rota, sin referentes estructurales, que había perdido gran parte de los lugares simbólicos asumidos por la sociedad gracias a las operaciones viarias o inmobiliarias que se superponían a toda lógica urbanística, histórica o topográfica. Como indicaría años después uno de sus redactores, Eduardo Caballero Monrós, en los coloquios organizados por la revista “Arquitectura” titulados “La ciudad de Málaga en el siglo XIX” publicados en julio-agosto de 1974 y recogidos algunos de ellos en la “Alegación al Proyecto de Ensanche de la Calle Jaboneros del Barrio de la Trinidad”:

*“Quiero reconocer también que cuando hemos hecho el nuevo Plan General de Ordenación Urbana (el de 1971) tampoco hemos prestado atención debida a la estructura urbana que vosotros habéis descubierto hoy. La más de las veces, lo que se ha querido conservar es un edificio, no la estructura y, por otro lado, lo malo que tiene la estructura del casco de Málaga es precisamente tener demasiada vitalidad, en el sentido de que la gente la utiliza.” (Delegación en Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1975, 10)*

Es necesario recordar y reconocer que fue Eduardo Caballero, uno de los autores del Plan de 1971, quien participó precisamente en la redacción del *Informe Málaga*, encargado en 1976 por el Colegio de Arquitectos a una nómina de expertos de gran prestigio, y que desveló la estructura del modelo económico-territorial que provocó el deterioro de la ciudad que debía ordenarse, y el cual, sin ser un documento estrictamente de planeamiento, supuso la filosofía que posteriormente habría de sustentar ideológicamente el PGOU-83.

Tras ser despedido de su puesto en Diputación, ocasionado por la destitución de De la Torre como presidente de la Institución debido a su actitud aperturista, Damián Quero fue llamado a asumir el puesto de Director General de Urbanismo en el primer gobierno preautonómico de la Junta de Andalucía, con Plácido Fernández Viagas como presidente. Fue durante esta época cuando se comenzó a hablar de la necesidad de abordar la Revisión del Plan General de Málaga de 1971. Por recomendación del ingeniero de caminos Germán García Rosales -afin al

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

equipo de gobierno municipal-, el equipo de gobierno encargó a través de su Concejal de Urbanismo José Asenjo, una “*Metodología para la Revisión del Plan General de Málaga*”, a los arquitectos Damián Quero y Salvador Moreno. Estos, que ya habían colaborado en la elaboración del programa político del Partido Socialista para las elecciones municipales en lo relacionado con la política urbana, redactaron esta metodología con el asesoramiento de Manuel Solá-Morales, Eduardo Leira, José Seguí y Alfonso Peralta.

#### 3.

Tras el abandono de Damián Quero de su puesto de Director General de Urbanismo en la Junta de Andalucía, Quero junto a Moreno y Seguí, asumieron la dirección de la redacción de la Revisión del Plan General de Málaga por acuerdo plenario de 16 de enero de 1980.

La dirección del mismo se completó con el equipo técnico formado por el abogado Álvaro García-Cabrera Mata, los ingenieros de caminos José Luis Gómez Ordoñez y Carlos Miró Domínguez, y por el economista Vicente Seguí Pérez.

Manuel Solá-Morales y Eduardo Leira asumieron la labor de asesoramiento del Plan estableciendo las líneas maestras que lo definirían y desarrollarían, si bien en el caso de Leira sólo lo fue formalmente hasta 1981, año en el que se incorporó al equipo director del Plan General de Madrid.

La presencia activa y permanente como asesor de Manuel Solá-Morales, tuvo una importante influencia en la conceptualización del Plan y en las acciones profesionales de sus tres arquitectos directores. Quizás esa acertada y prodigiosa combinación de las características que reunían los tres arquitectos directores, y la unión que entre ellos producía el asesoramiento teórico y práctico de Manuel Solá-Morales, serían la principal clave para analizar y entender el documento del Plan y la innovación que supuso su redacción en la cultura urbanística en España. Esta conjunción de valores teóricos y prácticos estuvieron brillantemente representados en las aportaciones conceptuales de Damián Quero Castanys, y en el conocimiento de la ciudad y acciones proyectuales de Salvador Moreno Peralta y José Seguí Pérez. La figura de Manuel Solá-Morales se convirtió en la pieza de unión y simbiosis que con gran maestría ordenó las acciones de los tres arquitectos para encajarlos en el discurso urbanístico e innovador que supuso el documento del Plan.

Manuel Solá-Morales no sólo fue importante por su asesoramiento y apoyo profesional en la redacción del Plan del 83, sino que también hizo posible los enlaces profesionales de los directores del Plan con la cultura urbanística más avanzada de aquellos momentos. Además de procurar a los redactores del Plan una serie de conexiones internacionales a través de sus “Masters Internacionales: Proyectar la Periferia” organizados por el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela Técnica Su-

perior de Arquitectura de Barcelona, es de destacar también su invitación a diversas reuniones que organizaba con profesionales nacionales y extranjeros tanto en la Escuela de Arquitectura de Barcelona como en otras localidades. Destacamos, en este sentido, la reunión en Vallvidrera (Barcelona) en noviembre de 1982 donde, convocados por Manuel Solá-Morales, se concentraron los más importantes protagonistas de la escena profesional del Urbanismo de aquellos momentos: Marco Romano, Paolo Ceccarelli, Joan Busquets, Eduardo Leira, Carlos Ferrán, Nuno Portas, Josep Parcenisa, Stanislaw Roca, José María García de Pablos entre otros.

El Plan General de 1983 recibió en 1985 el “Premio Nacional de Urbanismo”, concedido por el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno Central de España, como reconocimiento nacional a los valores urbanísticos del Plan y a las actuaciones profesionales de todos sus redactores y colaboradores profesionales.

#### 4.

La tramitación del Plan, con sus etapas de Avance, Aprobación Inicial, Aprobación Provisional, Aprobación Definitiva y Texto Refundido, supuso también un ejercicio de reconocimiento de los distintos actores que participaron en la elaboración del mismo. El seguimiento de los trabajos de redacción se coordinó con el gobierno del Estado que era quien disponía de las competencias en materia de urbanismo. Sin embargo, por la delegación de dichas competencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud del artículo 7 del Decreto 194/1983 de 21 de septiembre, se reguló la competencia del ejercicio de los órganos urbanísticos de la Junta de Andalucía, lo que coincidió con la terminación de los trabajos del Plan. Es importante destacar esta coincidencia para comprender las dificultades de las que fue objeto la Aprobación Definitiva del Plan por parte de la Junta de Andalucía. Finalmente, ésta tuvo que aprobar su primer documento de planeamiento general, sin haber realizado el seguimiento del mismo, por lo que un exceso de celo provocó no pocos conflictos entre la administración autonómica y la municipal. Y es que, la Junta de Andalucía, se estrenaba y se entrenaba con la tramitación del Plan de Málaga.

Una de las novedades que había traído consigo la Ley del suelo de 1975 era el de la elaboración y exposición pública de lo que se denominó Avance de Planeamiento. El Avance tenía la vocación de recoger las líneas maestras del modelo de ciudad, para darlo a conocer antes de concretar las condiciones y los detalles que lo llevarían a cabo, con el objeto de proponer un debate ciudadano en torno al proyecto de ciudad deseado por sus habitantes y agentes actuantes. Este debía ser un documento explicativo y pedagógico que recogiese las principales ideas del Plan, para que la ciudadanía pudiera tener la oportunidad de formular sugerencias al modelo propuesto.

En el caso de Málaga, la elaboración de dibujos, maquetas y esquemas

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

para el Avance, así como conferencias y mesas redondas, supuso un importante esfuerzo de transmisión de las complejas ideas que el Plan contenía, con el objeto de hacer verdaderamente inteligible el proyecto de ciudad propuesto, para su validación por todos los agentes.

El clima social que caracterizó esta época, hizo que los actores empresariales comenzaran a entender las claves de una situación que requería del ajuste del proceso de producción de ciudad. La necesidad de acometer inversiones públicas que garantizasen la puesta en carga de los suelos de expansión, así como la evidencia de nuevos enfoques tipológicos y urbanos en la oferta inmobiliaria, hizo que aceptasen los convenios como la manera de normalizar los acuerdos pactados para adaptar sus aprovechamientos urbanísticos a las nuevas condiciones del Plan. Era necesario equilibrar las rentabilidades públicas y privadas como garantía para dar viabilidad a sus operaciones inmobiliarias. Era indispensable obtener y ejecutar infraestructuras y equipamientos urbanos, para garantizar un equilibrio social a través de una mejora de la calidad de vida en la ciudad. Por otro lado, la consolidación de la estructura vecinal, representada en sus diferentes Asociaciones Vecinales por barriadas o sectores, fue la clave para legitimar la toma de las decisiones del Plan.

En este sentido, el enfoque esbozado en el documento de la "Metodología para la Revisión del Plan General" mostraba una gran amplitud de miras al manifestar que la crisis del sector inmobiliario no se podía reducir al conflicto de intereses entre vecinos y sector inmobiliario pues éste, esgrimían, podía convertir el Plan en un nuevo acuerdo sobre la oferta y la demanda urbana entre unos y otros, y no entrar en los problemas estructurales de la ciudad. Se aspiraba a que el Plan fuese el soporte de una nueva política económica encaminada a la revitalización urbana, pero que también incluyese nuevas perspectivas hacia los sectores industrial y agrícola. En coherencia con el diagnóstico recogido en el Informe Málaga, la Metodología del Plan pretendía hacer del Plan "mucho más que un Plan"<sup>1</sup>. Un dispositivo de prácticas, relaciones y saberes, para la transformación de la ciudad, de la economía y de la vida de sus ciudadanos.

El 10 de agosto de 1981 el equipo redactor del Plan entregó el documento del Avance a la Corporación Municipal para su conocimiento, acordándose su exposición al público durante dos meses, con el objeto de someterlo a la discusión y sugerencias de toda la ciudadanía, organizaciones profesionales, patronales y entidades interesadas. El informe municipal que para tal ocasión se redacta, especificaba en uno de sus párrafos:

*"De acuerdo con la voluntad municipal y en la forma en que lo prevé la Ley del Suelo, el Avance del Plan no constituye una opción cerrada, ni un anticipo preciso de cómo*

<sup>1</sup> En alusión al artículo (Leira 1992)



[25]



[26]

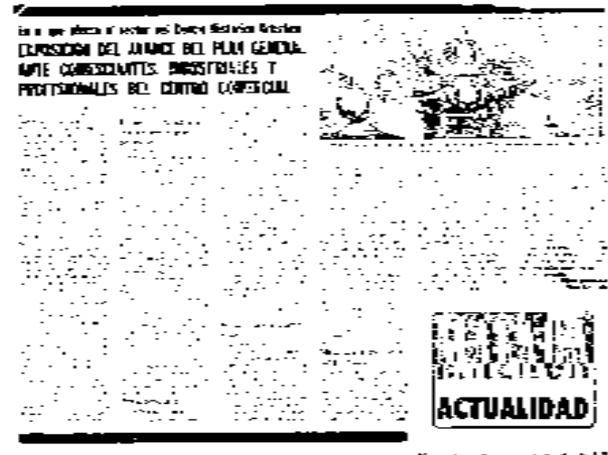
### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

*será definitivamente el Plan. Por el contrario, se concibe fundamentalmente como el momento central y más intenso de la participación de los ciudadanos en la elaboración del mismo. Por tal razón se ha concebido como una alternativa sólidamente estudiada y viable, pero abierta. Los documentos que se presentan el Pleno, así como los que se exhibirán en la Exposición al público, tienen por objeto ofrecer una imagen fácilmente comprensible del Plan, y de la forma en que éste afrontará los conflictos urbanos. Se establece como podrán alcanzarse sus objetivos, cuáles serán sus instrumentos de intervención y sus recursos y, sobre todo, se ofrece una imagen de lo que sería la ejecución del Plan, que permita a los ciudadanos juzgar sobre las propuestas que el mismo hace”.*

El Avance se expuso al público del 8 de octubre al 11 de noviembre en el Salón de los Espejos del Ayuntamiento de la Ciudad. Los medios de difusión de aquellas fechas relatan este acontecimiento como una auténtica novedad al sacar por primera vez a debate el futuro de la ciudad y convertir este acto en una auténtica “fiesta” colectiva de euforia participativa de todos los sectores ciudadanos y sociales de la ciudad. Esta exposición estuvo acompañada de numerosos actos públicos y reuniones, así como una exposición itinerante en todos los barrios de la ciudad. Estos actos culminaron con una serie de conferencias de los redactores del Plan, su asesor y principales colaboradores, las cuales se celebraron en la Casa de la Cultura.

El Avance del Plan pretendía ante todo concretar y visualizar las propuestas de manera exhaustiva, a través de dibujos, perspectivas, referencias urbanas comparables, textos comprensibles, concreción de datos, etc. El objetivo era provocar la participación y facilitar el entendimiento del documento para posibilitar las propuestas y sugerencias. Su contenido estaba formado por una Memoria explicativa y cuatro álbumes de planos -ordenación, viario, equipamientos y clasificación-, que a modo orientativo definían las principales estrategias del futuro Plan. Atendiendo a los objetivos del Plan, se mostró lo que suponía la reconstrucción de la ciudad existente como proyecto de una “arquitectura de la ciudad”, capaz de integrar las nuevas propuestas y trazados, y definiendo las políticas urbanísticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte, que las harían realidad. Así, los dibujos y esquemas de la ordenación propuesta, con la concreción de las nuevas infraestructuras, viario medio, nuevos equipamientos y espacios libres, buscaban hacer inteligible lo que desde el punto de vista disciplinar se denominó “hacer ciudad”.

Una vez recogidas todas las sugerencias y resultados de la intensa información pública del Avance, se realizó una amplia reflexión político-técnica dentro de la propia corporación municipal. Para intensificar esta relación municipal, la Oficina del Plan se trasladó a la Calle Pales-



[27]

#### Sobre el avance del Plan General Urbanístico de Málaga **ASAMBLEAS DE LAS AA. VV. SAN JOSE DEL VISO Y EL PALO**

La Asociación de Vecinos San José del Viso celebró el pasado sábado día 14 de Noviembre, a las 17 horas, un Asambleo general para discutir el Avance del Plan General Urbanístico de Málaga, más concretamente la parte que afecta a este barrio.

Expusieron en el tema urbanístico de la Municipalidad de Málaga, reflejando la que se viene haciendo en la ordenación de la ciudad, desde el punto de vista de las políticas urbanísticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte, que las harían realidad. Así, los dibujos y esquemas de la ordenación propuesta, con la concreción de las nuevas infraestructuras, viario medio, nuevos equipamientos y espacios libres, buscaban hacer inteligible lo que desde el punto de vista disciplinar se denominó “hacer ciudad”.

Una vez recogidas todas las sugerencias y resultados de la intensa información pública del Avance, se realizó una amplia reflexión político-técnica dentro de la propia corporación municipal. Para intensificar esta relación municipal, la Oficina del Plan se trasladó a la Calle Pales-

... de los que se está haciendo el Plan y reflejar con una vez más la falta de participación por parte de los vecinos en el mismo se constituyen los siguientes temas:

— Intervención al respecto a una vivienda digna, barata y en el barrio. En este sentido se valoró la iniciativa de la Municipalidad de Málaga en la ordenación de la ciudad, desde el punto de vista de las políticas urbanísticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte, que las harían realidad. Así, los dibujos y esquemas de la ordenación propuesta, con la concreción de las nuevas infraestructuras, viario medio, nuevos equipamientos y espacios libres, buscaban hacer inteligible lo que desde el punto de vista disciplinar se denominó “hacer ciudad”.

— Intervención en el barrio de San José del Viso, que desde el punto de vista de la ordenación de la ciudad, desde el punto de vista de las políticas urbanísticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte, que las harían realidad. Así, los dibujos y esquemas de la ordenación propuesta, con la concreción de las nuevas infraestructuras, viario medio, nuevos equipamientos y espacios libres, buscaban hacer inteligible lo que desde el punto de vista disciplinar se denominó “hacer ciudad”.

— Intervención en el barrio de San José del Viso, que desde el punto de vista de la ordenación de la ciudad, desde el punto de vista de las políticas urbanísticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte, que las harían realidad. Así, los dibujos y esquemas de la ordenación propuesta, con la concreción de las nuevas infraestructuras, viario medio, nuevos equipamientos y espacios libres, buscaban hacer inteligible lo que desde el punto de vista disciplinar se denominó “hacer ciudad”.

— Intervención en el barrio de San José del Viso, que desde el punto de vista de la ordenación de la ciudad, desde el punto de vista de las políticas urbanísticas de suelo, vivienda, equipamiento y transporte, que las harían realidad. Así, los dibujos y esquemas de la ordenación propuesta, con la concreción de las nuevas infraestructuras, viario medio, nuevos equipamientos y espacios libres, buscaban hacer inteligible lo que desde el punto de vista disciplinar se denominó “hacer ciudad”.

... Por último, los veci-

[28]

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

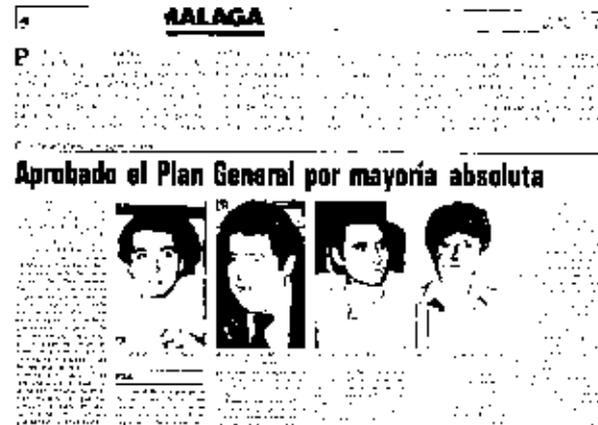
tina, en el barrio de Carranque, dónde también se habían ubicado los Servicios Técnicos Municipales, que se convertirían más tarde en la Gerencia Municipal de Urbanismo. Resultado de estos trabajos minuciosos de integración de los contenidos del Plan con la realidad urbana que aportaron las sugerencias y los Servicios Municipales, se confeccionó el documento de Aprobación Inicial.

Los trabajos de redacción de la fase de Aprobación Inicial concluyeron a finales de julio de 1982, sometiéndose al conocimiento y aprobación inicial de la Corporación en la sesión Plenaria del 9 de agosto de 1982, lo que permitió abrir un plazo de Información pública de dos meses para posibilitar la comparecencia de toda la ciudadanía, y entidades públicas y privadas, para realizar, esta vez, las correspondientes alegaciones. El sentido de las alegaciones ya no era el de sugerir ideas, sino alegar a las propuestas del Plan, de manera justificada con base en los objetivos del mismo, haciendo valer los derechos individuales o colectivos que podían estar en riesgo por las acciones del Plan. Se presentaron unas 500 alegaciones, que debían ser contestadas motivadamente por los redactores del Plan. El número de alegaciones, considerando que fue el primer proceso participativo que se produjo gracias al nuevo enfoque de la Ley, da muestras de la amplia implicación ciudadana que provocó el documento en esta fase de Información, y lo que nos permite verificar, a día de hoy, el éxito conseguido en este proceso participativo, considerado tal y como venimos explicitando, como aprendizaje de relaciones y prácticas del dispositivo urbanístico.

A partir de la Aprobación Inicial, el equipo director del Plan quedó reducido a Salvador Moreno y José Seguí, quienes se ocuparon de dar cobertura técnica al resto de las fases de Aprobación Provisional y Definitiva, así como a la redacción del documento del Texto Refundido del Plan. Damián Quero abandonó el equipo al ser nombrado el 15 de diciembre de 1982 Director General de Acción Territorial y Urbanismo por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, si bien mantuvo un estrecho seguimiento del Plan hasta su finalización.

La Aprobación Provisional del documento del Plan se produjo en el Pleno Municipal del 15 de abril de 1983, completando el 5 de agosto del mismo año unos "Acuerdos Complementarios" que se incluirán en el documento de Aprobación Provisional. Posteriormente el documento y sus Acuerdos Complementarios, fueron remitidos a la Excm. Diputación Provincial, Dirección Provincial de Urbanismo y Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía, a los efectos de los informes previos y sucesivos, exigidos por el Reglamento de Planeamiento.

La Aprobación Definitiva del Plan se produjo gracias a la resolución del 9 de noviembre de 1983 del Consejero de Política Territorial y Energía de la Junta de Andalucía, D. Jaime Montaner Roselló, siendo Director General de Urbanismo de dicha Consejería D. Emilio Molina Lamothe, la cual se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga nº 259 del 13 de noviembre de 1983. Es importante observar, como ya indicá-



[29]



[30]

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

bamos anteriormente, que las competencias de la Junta de Andalucía en materia urbanística se produjeron con posterioridad a la aprobación Provisional Municipal, según Decreto 194/1983 del 21 de septiembre, lo que originó una compleja situación administrativa que obligó a la junta de Andalucía a aprobar definitivamente un Plan General cuyo seguimiento y control no había realizado. Esta circunstancia generó una resolución de Aprobación Definitiva por parte de la Junta muy compleja, por cuanto su resolución obligó a formular un "Expediente de Cumplimiento" cuyo objetivo fue modificar y completar la clasificación del Suelo Urbanizable, el programa de Actuación y el Estudio Económico-Financiero en los términos exigidos en dicha resolución del 9 de noviembre. Este "Expediente de Cumplimiento" fue aprobado en sesión plenaria del 10 de febrero de 1984, y una vez sometido a su correspondiente información pública, se aprobó definitivamente según acuerdo municipal del 25 de mayo de 1984. Cabe indicar, que las modificaciones incluidas en el Expediente de Cumplimiento, supusieron una merma en los acuerdos conseguidos con los propietarios de suelo y los promotores inmobiliarios, que ya habían aceptado en los convenios urbanísticos las pautas para los pactos realizados con la corporación municipal.

Finalmente, se redactó el "Texto Refundido" del Plan, con el objetivo de ordenar todas las modificaciones y aclaraciones del complejo proceso de aprobación Definitiva por parte de la Junta de Andalucía. Este expediente del "Texto Refundido" fue redactado por la recién estrenada Gerencia Municipal de Urbanismo, que fue creada para gestionar y desarrollar los contenidos del Plan General de 1983. Este documento recibió aprobación municipal el 27 de julio de 1984, para ser remitido con posterioridad a la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, que lo aprobó definitivamente por su resolución del 3 de mayo de 1985.

Dicho documento, ya aprobado definitivamente por la Junta de Andalucía, fue publicado por la Gerencia Municipal de Urbanismo mediante una edición controlada y limitada de 1000 ejemplares tanto de la Memoria como de las colecciones de planos de Ordenación y Gestión, que serán los documentos oficiales a través de los cuales se podría obtener toda la información administrativa de los contenidos del Plan, aunque éste pudiese consultarse siempre en las oficinas de la Gerencia Municipal de Urbanismo. La edición de estos ejemplares supuso una iniciativa muy positiva para el control y seguimiento por parte de todos los sectores de la ciudad, culminando así un proceso donde el contacto de todos los actores implicados en el desarrollo del proyecto de la ciudad fue una de sus más importantes características.

Con posterioridad al proceso de redacción y tramitación del Plan, sus tres directores desarrollaron una destacada carrera profesional. Como ya se ha indicado, Damián Quero Castanyas fue nombrado en 1982 Director General de Acción Territorial y Urbanismo del Gobierno Central, fundando con posterioridad en Madrid su estudio, conjuntamente con los arquitectos Eduardo Leira y Tony Díaz. En su haber está la redac-

El Plan General, según los responsables del Ayuntamiento



**"TODO SIGUE IGUAL"**

[31]

### Movida urbanística en Málaga



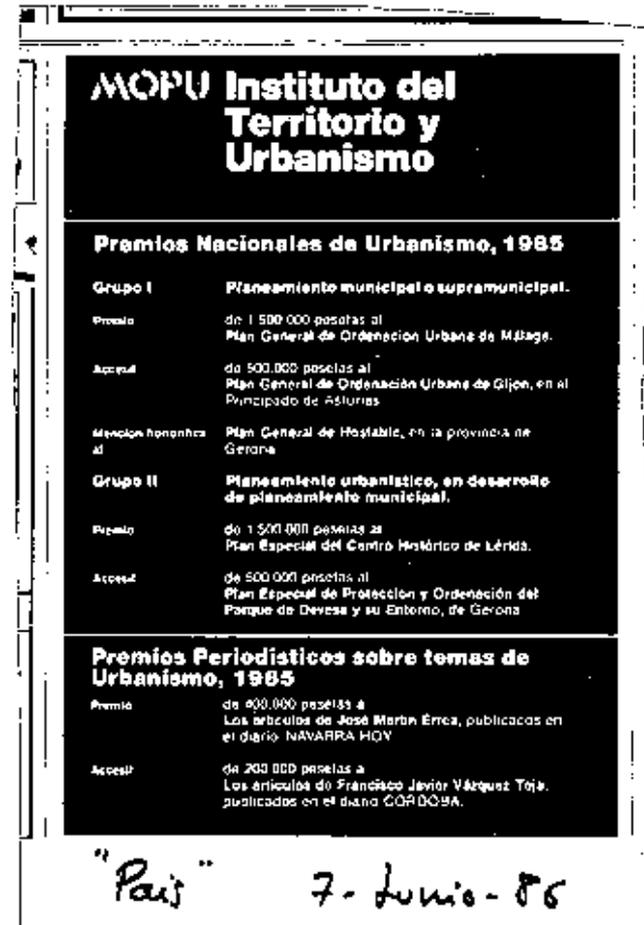
[32]

### 3.2 LA DECISIÓN DE REVISAR EL PLAN DE 1971. EL PLAN COMO PROCESO.

ción del Plan Territorial de las Islas Canarias, el Plan General del Calviá y otros numerosos proyectos nacionales e internacionales, además de haber asumido la dirección de las siguientes revisiones del Plan de 1997 y 2011. Una vez acabado el Plan en su fase de Aprobación Provisional y Definitiva, Salvador Moreno Peralta fue nombrado Gerente de Urbanismo durante los primeros años tras la aprobación del Plan, tras lo que abrió su estudio profesional en Málaga donde desarrolló una importante labor profesional tanto en Málaga como en otras ciudades, con proyectos entre los que destacan el Plan Especial del Centro Histórico de Melilla que fue objeto de numerosos reconocimientos profesionales. José Seguí Pérez, una vez finalizado el Plan, se dedicó al ejercicio profesional montando sus actuales estudios en Málaga y Madrid, desde donde desarrolló importantes proyectos entre los que destacan el Plan Especial de la Alhambra (que también obtuvo su segundo Premio Nacional de Urbanismo en 1987) y el Plan General de Ronda, que fue reconocido con el "Premio Gubbio" de la Asociación Nacional Italiana de Centros Históricos en 1997.

Desde esta tesis doctoral, el proceso del encargo, la redacción y la tramitación del documento del Plan General de Málaga debe ser considerado como una importante vía de investigación sobre una nueva manera de entender la construcción de la ciudad en los años 80, la cual ejerció influencia, tanto en los circuitos profesionales como en las plataformas sociales y culturales de la ciudad de Málaga y también en el resto del país. El discurso del Plan de 1983 logró transformar el requerimiento de revisar todos los Planes Generales en el plazo de cuatro años que establecía la Ley del suelo de 1975, en una tensión por hacer y construir la ciudad desde el conocimiento de la misma, y la equidad del necesario equilibrio público-privado a través de un consenso colectivo que lo legitimara, y un determinado protagonismo público.

Consecuencia de aquel proceso, fueron la creación de la Revista "Geometría", fundada y dirigida por el arquitecto José Seguí, la cual recogió toda la cultura del planeamiento en aquella etapa, con el apoyo de los redactores de los diversos planes generales de aquel momento. Así mismo, consideramos consecuencia de este proceso la formación, en aquellos años de los 80, de la asignatura de "Economía Urbana" del Departamento de Política Económica, la cual fue encargada al economista Vicente Granados en la Facultad de Económicas de Málaga y la cual ha supuesto una importante innovación académica en el enfoque del urbanismo, que sin embargo ha sido eliminada del Plan de Estudios de la actual Escuela de Arquitectura de Málaga<sup>2</sup>.



[33]

<sup>2</sup> De lo cual nos lamentamos profundamente desde esta investigación.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

### 3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

#### INTRODUCCIÓN

El proceso del encargo del Plan General se inició en Málaga con la encomienda de la redacción de una Metodología a los arquitectos afines al equipo de Gobierno municipal que ganó las elecciones de 1979. Este documento, considerado en esta investigación como parte del propio documento del Plan por lo que supone de avance de objetivos del mismo, aporta luz para una comprensión ampliada del PGOU-83, al ofrecer las claves de las esperanzas que sobre él se vertieron, y para verificar los resultados obtenidos.

La "Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga" proponía la elaboración de un Plan que fuese un prototipo para el aprendizaje de prácticas y relaciones, con el objetivo de actuar sobre la ciudad. Se pretendía que la Revisión del Plan de 1971 que concluiría en el PGOU-83, fuese el primer Plan de las propuestas ejecutadas. A pesar de la gran cantidad de planeamiento desarrollado en Málaga desde el siglo XIX, ningún Plan había tenido la capacidad ejecutiva de transformar la ciudad con base en sus propuestas proyectuales.

El plazo propuesto para la redacción del Plan, debido a la perentoriedad de las problemáticas a resolver, se planteaba de dos años. Para poder llevar a cabo este reto, era necesario incorporar al proceso de redacción, a todos los agentes implicados en el desarrollo de la ciudad. Así, la participación no era concebida como forma de legitimación del proceso urbanístico, sino como un instrumento estructural para la ejecución de las propuestas. El objetivo era institucionalizar el aprendizaje en la participación del movimiento vecinal durante los años anteriores, y pactar de antemano las soluciones propuestas con los promotores inmobiliarios, además de incorporar a todos los organismos necesarios para el arbitrio de las propuestas realizadas, como los organismos profesionales, las asociaciones de empresarios, etc. Para hacer esto posible, era necesario crear estructuras de contacto entre el equipo redactor y los agentes participantes, garantizando el protagonismo público a través de la creación de una Oficina del Plan que redactase el documento desde dentro de la estructura municipal.

La condición de no paralizar los procesos urbanísticos devenidos del Plan vigente de 1971, se resolvería con un contacto constante entre los técnicos municipales y los redactores del Plan, para ir validando o corrigiendo, a través de medidas cautelares, los desarrollos en marcha.

Desde la Metodología presentada, el Plan era considerado verdaderamente como un dispositivo en el que ensayar saberes, formas de relación, prácticas y normas que permitiesen transformar la ciudad desde un proyecto acordado y posibilista en el que la gestión iniciada con los actores urbanos, tuviera continuidad a través de un organismo municipal, tras la aprobación del documento administrativo.

La experiencia de los redactores de la metodología en el Plan Trinidad

Perchel, les permitió programar unas medidas para la redacción de un Plan que dejaba de lado la ingenuidad de las bondades de la participación ciudadana, en la que en ocasiones los intereses particulares o políticos invalidaban o paralizaban los análisis urbanos y estructurales. Por ello, la planificación del modo en que esa participación debía llevarse a cabo a través de una estructura organizada y jerárquica de objetivos, fue una gran aportación a la cultura del urbanismo y a la práctica de la gestión urbana, que sin embargo con el tiempo, se han abandonado. La pérdida de la fe en la capacidad transformadora del planeamiento, se debe quizá, a la luz de nuestra investigación, a la ruptura entre programa, metodología de negociación, y propuestas. Sólo desde la consideración de todos estos elementos es posible recuperar el valor de las potentes herramientas que el planeamiento urbanístico tiene para la transformación de la ciudad. Un documento que sólo es considerado como instrumento propositivo al margen de los deseos y voluntades de una ciudadanía y de unos legítimos intereses económicos, no podrá tener nunca la capacidad ejecutiva que tuvo el Plan de Málaga de 1983.

### 3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

1.

Es importante para esta investigación ahondar en la propuesta metodológica que se redactó para la elaboración de la Revisión del Plan de Málaga, pues encontramos en ella las claves de la redacción del Plan y el posicionamiento de los redactores frente a un documento administrativo que no sólo afrontó el proyecto integral de la ciudad, sino que lo materializó. Es necesario recordar que hasta la fecha, los documentos de planeamiento general en España se habían redactado en un contexto político autoritario que imponía o toleraba unas normas de actuación orientadas a facilitar la acción inmobiliaria, y bajo la influencia de un modelo “cientifista” que legitimaba sus propuestas en datos abstractos sobre estructuras y sistemas que pocas veces se relacionaban entre sí y mucho menos con la realidad palpable de la vida de los ciudadanos.

Por ello, el equipo de Gobierno municipal, encargó a Damián Quero y a Salvador Moreno, en colaboración con Manuel Solá-Morales, Eduardo Leira, José Seguí y Alfonso Peralta, un documento donde se expusiese la metodología necesaria para llevar a cabo los trabajos del Plan. Dicha metodología era un informe que se denominó “Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga”, fue entregado el 23 de octubre de 1979 para su presentación al Pleno Municipal.

La experiencia de Damián Quero, Salvador Moreno y José Seguí en la operación de Trinidad-Perchel y en otras como la del apoyo a los movimientos vecinales de Pedregalejo para la protección de las playas, fue básica para no imbuirse de ingenuidad procedimental. El problema era grave, la solución debía ser efectiva y las herramientas debían considerar a los agentes urbanos. Este espíritu llevó a plantear una técnica para la elaboración de los trabajos del Plan, como “prototipo” en el que el acuerdo con estos agentes debía ser parte fundamental de un proyecto urbano colectivo, y donde el objetivo del Plan debía ser el de actuar sobre la ciudad existente para paliar los problemas estructurales que afectaban a la población. Tal objetivo no sería posible sin el apoyo del equipo de Gobierno municipal, por lo que la redacción se planteaba “desde dentro” de la estructura municipal y con el apoyo de ésta, si bien con un equipo específico contratado para ello. La redacción del Plan no debía ser un hecho aislado, sino la primera etapa de un proyecto más ambicioso: el de la transformación efectiva de la ciudad. Por eso, la redacción del Plan se concebía como un aprendizaje en el que ciudadanos, agentes sectoriales y productivos, técnicos redactores, técnicos municipales y políticos, deberían encontrar una forma de relación avocada a continuar más allá de la formulación del Plan, con el objetivo de ejecutar sus propuestas una vez aprobado.

El Plan debía ser, según la Metodología, un instrumento programático cuyo propósito fuese el de adecuar los crecimientos urbanos y las actividades al nuevo contexto económico y social. Un documento que debía dirigir su mirada a la ciudad existente en una actitud de crítica

colectiva, cuya finalidad fuese la integración y complejión de la trama urbana existente.

Para que este ambicioso objetivo fuese real y no una pura retórica en lo que a la recomposición de la ciudad existente se refería, la Metodología hacía especial énfasis en una participación pública real, que sirviese de aprendizaje colectivo para institucionalizar toda la fuerza que el movimiento vecinal tuvo antes de la Democracia. Esto sería posible, según los autores, si se enfocaba la actividad urbanística como un auténtico proceso de gestión acordada –tal y como se había planteado en el Plan Especial de Trinidad Perchel–, más que de planificación.

La Revisión suponía además la oportunidad de realizar una lectura “progresista” del Plan anterior gracias a la aplicación del contenido de la Ley del Suelo, a través del protagonismo municipal. Esta idea, que no sólo lideró la redacción del Plan de Málaga, fue reconocida desde Italia, cuando Maurizio Marcelloni reconocía:

*“España ha elegido, por el contrario, una vía distinta: no la ya un poco anacrónica del “más Estado que mercado”, sino la más moderna del “mayor protagonismo público” en relación con el mercado. Y entre los instrumentos de este protagonismo está, ciertamente, el planeamiento urbanístico” (Marcelloni 1992)*

Por ello, la Metodología resultó ser un auténtico manifiesto de intenciones en el que se planteaba un enfoque abierto pero a la vez definido, más que la suma de unos pasos, aunque éstos también se incluían.

El plan de trabajo era una propuesta tentativa que podía modificarse en función del conocimiento de la ciudad que se fuese adquiriendo durante el proceso de análisis, el cual tenía la función “real” de conocer y comprender la gestación de los problemas urbanos que se debían resolver. En este sentido, aunque se exponía una suerte de 12 temáticas a tratar en el análisis de la ciudad, lo importante era la consideración de los temas generales de planeamiento y su relación con los temas específicos de Málaga. Interesaba la interrelación de los procesos más que los datos específicos de cada temática definida. El enfoque que el *Informe Málaga* había planteado acerca de la relación directa entre los problemas generados globalmente y las consecuencias sufridas localmente, quedaba patente en esta metodología que aspiraba a identificar las piezas de ese engranaje articulador de dos realidades diferentes en escala, con la aspiración de poder actuar sobre ellas de una manera definitivamente eficaz.

*“En definitiva, se trata de establecer un Plan flexible en cuanto a la futura concreción y modificación del modelo de crecimiento, pero básica y afinadamente programático” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 25)*

Las temáticas a tratar en los estudios de análisis urbano se referían a

### 3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

la vivienda, la demografía y la estructura social, los usos del suelo, el grado de urbanización, la relación entre parámetros urbanísticos como densidad o altura con la calidad de la vida urbana, el turismo, el transporte y la relación entre los fragmentos urbanos inconexos, el abastecimiento urbano y el conflicto con el regadío del valle del Guadalhorce, o el déficit de equipamientos públicos en los barrios.

Pero el énfasis se fijaba en la interpretación de la estructura que articulaba todas estas temáticas con el objetivo de adelantar las claves para una transformación futura. Se trataba de avanzar la evolución del mercado —que entendían vinculado fundamentalmente a causas exógenas—, para prever mecanismos de acción para la intervención municipal. Con este objetivo, aunque las determinaciones del Plan debían atender a la adaptación a la nueva ley del suelo, la Metodología proponía definir las bases de una nueva política urbana que se apoyaría en varios puntos.

1. La intervención en el mercado del suelo. Para ello era necesario definir no sólo los usos globales de los ámbitos de planeamiento, tal y como había hecho el plan anterior, sino también los usos específicos con la intención de definir políticas municipales. La nueva ley del suelo dotaba de varias herramientas útiles para esta finalidad: la convocatoria de concursos para la redacción de los Programas de Actuación Urbanística en el suelo urbanizable no programado; la reserva de viviendas de protección oficial con precio tasado en los suelos urbanizables programados; la constitución de un Patrimonio Público del Suelo; la posibilidad de la cesión del derecho de superficie —que no de propiedad del suelo—.

2. Formular propuestas realistas para el mercado de la vivienda. El problema de la falta de ésta no se resolvía, según los redactores de la Metodología, ofertando más suelo exclusivamente. Si se consideraba la insolvencia económica de la población, se hacía necesario proponer medidas encaminadas a la rehabilitación del parque inmobiliario existente. Ya se esbozaba aquí la oportunidad de que se planteasen en el futuro, instrumentos para una política de rehabilitación por parte del Gobierno autonómico.

3. Reutilización de la infraestructura y el parque inmobiliario existente. La crisis del modelo urbanístico del Movimiento Moderno hacía enfocar las actuaciones hacia el aprovechamiento y la terminación de los recursos, más que hacia el planteamiento de un modelo utópico inalcanzable. Se trataba de establecer propuestas realistas a través de un programa de actuación y financiación que tuviese carácter vinculante. Para ello era necesario el acuerdo con los agentes inmobiliarios, los cuales debían ser incorporados como parte activa en el proceso de participación del Plan.

4. La redistribución de las rentas inmobiliarias. El concepto del Aprovechamiento Medio recogido por primera vez en la Ley del Suelo, establecía la obligatoriedad de ceder a la administración local el 15% del aprovechamiento generado por la comunidad, a través del acto de la clasificación urbanística. La diferenciación entre suelo urbanizable programado y no programado permitía planificar el desarrollo inmobiliario y penalizar aquellos suelos que fuesen retenidos con objetivos especulativos.

Los redactores de la Metodología tenían una idea clara de partida. Una idea que quizá constituya la base del éxito del PG-83, un documento que deberá pasar a la historia del planeamiento municipal de Málaga, como el primer Plan de las propuestas realizadas. La política urbana del Plan debía basarse en la capacidad técnica, gestora y financiera de la administración actuante. La redacción del Plan se proponía como una etapa de aprendizaje para el desarrollo y la gestión de las propuestas recogidas en él. El Plan no era sólo un documento propositivo: era un documento ejecutivo.

*“En definitiva, el Plan no sólo deber explicitar las diferentes políticas a aplicar, sino que ha de contener y desarrollar sus correspondientes instrumentos” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 22)*

Por ello el Plan debía elaborarse desde dentro de la estructura municipal, para lo que se planteaba la constitución de una Oficina de Redacción del Plan que sirviese de apoyo a la gestión urbanística municipal durante el tiempo de la redacción del mismo. Esta oficina, aunque no se reconocía explícitamente en la Metodología, estaba avocada a convertirse, por las competencias que la propia Metodología le otorgaba en cuanto a la redacción y a la coordinación de los agentes internos y externos al Ayuntamiento, en el embrión de la futura Gerencia de Urbanismo municipal. Hay que tener en cuenta que durante el periodo de redacción del nuevo Plan, los técnicos municipales debían aplicar el Plan vigente de 1971, por lo que la transferencia de resultados de la Oficina del Plan era fundamental para evitar la ejecución de proyectos que invalidasen las propuestas del nuevo Plan. Por ello, la Metodología planteaba modificar lo menos posible el Plan vigente, excepto cuando fuesen motivos de urgencia, los cuales se resolverían mediante la suspensión de licencias o en casos más graves, mediante la figura de la Modificación de Elementos, figura de planeamiento recogida por la Ley del suelo cuya tramitación y alcance eran similares a los de la redacción de un nuevo Plan, sólo que con el objetivo de modificar puntualmente alguna de las determinaciones de un Plan General. Es interesante comprobar la fe que el equipo redactor de la Metodología tenía en la capacidad de gestión de la Administración Autonómica, una vez que ésta adquiriese las competencias delegadas en urbanismo y ordenación del territorio. Capacidad, que hay que recordar, no se ha manifestado desde que la Junta de Andalucía ha asumido las competencias urbanísticas.

### 3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

*“El recurso a este mecanismo de indiscutible complejidad administrativa, viene facilitado por el hecho de la inmediata transferencia a la Junta de Andalucía de las competencias de intervención en este trámite, que hoy depende del MOPU centralmente. Ello nos hace suponer una mayor agilidad en la tramitación descentralizada de estos procesos de modificación del Plan vigente, que en todo caso habrá de reducirse a lo absolutamente imprescindible.” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 27)*

No obstante, en coherencia con el espíritu realista del documento, se proponía más bien establecer criterios de interpretación dentro de los límites normativos del propio Plan 71.

Para hacer ejecutiva la relación con los servicios municipales, la Metodología proponía una serie de etapas en la redacción del Plan, que permitiesen administrar una transición entre un Plan y otro, y facilitar las actuaciones a los técnicos municipales.

Es necesario recordar que los planes redactados hasta la fecha no contenían las mismas determinaciones programáticas que la Revisión planteada. Se trataba de afrontar la redacción de un Plan desde hipótesis a comprobar, a partir de los datos recabados. Por eso, la propuesta de etapas se centraba en la flexibilidad del modelo, aún definiendo los contenidos a tratar. En este sentido, la información sobre los aspectos a analizar en la ciudad –vivienda, suelo, infraestructuras, economía, equipamientos, turismo...- debía ser dinámica y permitir a la vez un diagnóstico zonal por barrios, pero también estructural de la ciudad en su conjunto.

2.

La Metodología proponía cinco etapas, más una etapa “cero”, destinada a poner en marcha la Oficina de Redacción del Plan. Ésta la configurarían dos arquitectos, un jurista o economista y el jefe del Servicio Municipal de Urbanismo.

La primera etapa tendría como objetivo establecer un primer diagnóstico zonal y la definición de medidas cautelares para las situaciones más comprometidas por el desarrollo del Plan 71. Aunque se trataba de evitar la suspensión en aquellas zonas con actividad urbanística, a través de la definición de criterios transitorios de crecimiento, en el caso de una gran degradación de las condiciones urbanas, se proponía la toma de medidas cautelares. Así mismo, se proponía la delimitación del suelo urbano, con el objetivo de definir pero también fiscalizar las actuaciones por parte del Ayuntamiento.

En la segunda etapa, se proponía un diagnóstico estructural para la ciudad, así como unas normas de actuación por barrios en el caso de que se hubieran tomado medidas cautelares. Se planteaba también en esta

etapa el inicio de la redacción de unas nuevas ordenanzas.

En la tercera etapa se planteaba la revisión de la primera propuesta de ordenanzas y el estudio de los análisis sectoriales. Era una etapa concebida fundamentalmente como tiempo de trabajo interno del equipo redactor, a pesar de que se continuaba manteniendo el contacto con los agentes vecinales para la discusión del diagnóstico zonal.

La etapa número cuatro terminaba con la presentación de unas nuevas ordenanzas y con una normativa transitoria para los suelos en desarrollo de los Planes Parciales devenidos del Plan 71. Era el momento de la corrección de los criterios transitorios de crecimiento diagnosticados en la primera etapa, de contrastar la coherencia entre los diagnósticos zonales y las propuestas del Plan y de introducir la dimensión de los agentes exógenos. Todo este trabajo de análisis y propuestas, se presentaba en la figura del Avance recogida en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento, el cual debía ser expuesto al público para su conocimiento y discusión.

La última etapa propuesta por la Metodología constituía la propia redacción del Plan, con la elección final de alternativas tras el debate público del Avance, la definición de políticas e instrumentos de intervención municipal y la elaboración del Programa de actuación.

3.

Por ello, entre los condicionamientos básicos que la Metodología establecía, se encontraba el de la premura en acabar un documento que se concebía como instrumento formal y jurídico. El plazo considerado era de dos años, y el objetivo el de convertirse en un programa para la política municipal urbana, antes que en un modelo territorial.

*“Puede plantearse aquí la discusión sobre la conveniencia, y aún la posibilidad, de establecer en dos años un Plan General formulado como “modelo territorial”, o si por el contrario sería más conveniente y adecuado a la situación, limitarse a tener en el plazo indicado un programa municipal de política urbana.” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 24-25)*

Este objetivo sería posible sólo con la incorporación de un agente fundamental en el trabajo de redacción: las asociaciones de vecinos. El documento partía de un reconocimiento de la actividad vecinal predominante y del ensayo que supusieron estas organizaciones civiles en una forma de democracia directa.

*“Por eso, lo que más nos interesa considerar al hablar de participación pública es su aspecto más novedoso, el más controvertido y polémico y el que, en definitiva, confiere mayor sentido político a la redacción del nuevo Plan de Ordenación de Málaga: la participación del usurario de la ciudad,*

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

| ETAPAS DEL PLANEAMIENTO: ETAPA 0   |   |                                   |          |
|--|---|-----------------------------------|----------|
| DENOMINACION   | OBJETIVOS   | SALIDAS A GESTION Y/O TRAMITACION | ESTUDIOS |
| PREVIA   | <p>MONTAJE OFICINA DE REDACCION DEL PLAN.</p> <p>CONTRATACION DEL PERSONAL PARA LA ETAPA 1.</p> <p>PREPARACION DE LAS METODOLOGIAS ESPECIFICAS DE LA ETAPA 1.</p> <p>PREPARACION DE LA CARTOGRAFIA PROVISIONAL.</p> <p>DEFINICION DE LA METODOLOGIA AFINADA DE PARTICIPACION.</p> |                                   |          |
| <p><b>PRESUPUESTO:</b><br/> <b>1.912.000 pts.</b><br/> <b>DURACION:</b> 1 Mes.<br/> <b>EQUIPO:</b></p> <p>2 urbanistas coordinadores.<br/>         1 jefe servicio municipal urbanismo<br/>         1 auxiliar administrativo.<br/>         2 asesores externos.</p> | <p>INICIO DEL APOYO ORGANIZACIONAL A LA POLITICA URBANA MUNICIPAL.</p>  |                                   |          |

[34] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

| TAPAS DEL PLANEAMIENTO: ETAPA 1  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| ENOMINACION  | OBJETIVOS   | SALIDAS A GESTION Y/O TRAMITACION   | ESTUDIOS   |
| <p>DIAGNOSTICO ZONAL Y MEDIDAS CAUTELARES.</p> <p>FRESUPUESTO:<br/>6.456.212 pts.</p> <p>DURACION: 4 meses.</p> <p>EQUIPO:</p> <p>3 urbanistas coordinadores.</p> <p>1 jefe servicio municipal urbanismo.</p> <p>1 jurista.</p> <p>1 economista.</p> <p>1 aparejador jefe de estudio.</p> <p>4 delincuentes.</p> <p>1 auxiliar administrativo.</p> <p>2 asesores externos.</p> <p>4 auxiliares técnicos.</p> | <p>PUBLICAR UN PRIMER DIAGNOSTICO DE SITUACION POR ZONAS O BARRIOS.</p> <p>ESTABLECER EL PAQUETE DE MEDIDAS CAUTELARES. (Referido a detecciones y densidades de barrios y a nuevos crecimientos).</p> <p>ACTUALIZACION DE LA DE LIMITACION DE SUELO URBANO DEL P.G.C. VIGENTE.</p> <p>PROVOCAR UN PRIMER NIVEL DE PARTICIPACION EN LA OBTENCION DE INFORMACION, Y DE ANIMACION EN LA PUBLICACION Y DISCUSION DEL DIAGNOSTICO.</p> | <p>SUSPENSION CONDICIONADA DE LICENCIAS.</p> <p>CRITERIOS TRANSITORIOS PARA EL PLANEAMIENTO PARCIAL.</p> <p>DEFINICION DEL SUELO URBANO DEL P.G.C. VIGENTE.</p> | <p>a) División de la ciudad en áreas de análisis (establecimiento de áreas homogéneas y de tipologías urbanas).</p> <p>b) Medición de indicadores de densidad, equipamiento y servicios, por sectores y/o barrios.</p> <p>c) Detección de situaciones de emergencia e irreversibles en áreas consolidadas.</p> <p>d) Detección de los principales conflictos jurídicos del Suelo (calificación, infracciones Ley o planeamiento), y del tipo de promoción por áreas o barrios.</p> <p>e) Inventario de Suelo vacante.</p> <p>f) Recopilación de información estadística básica.</p> <p>g) Se inicia la elaboración de la información y la interpretación estructural de la ciudad y su desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Población y movilidad.</li> <li>- Actividad económica.</li> <li>- Estudio de los sectores suelo, construcción e inmobiliario, y de los mercados.</li> <li>- El parque de viviendas y necesidades.</li> <li>- Infraestructuras.</li> <li>- Equipamientos.</li> <li>- Usos generales del suelo.</li> </ul> |

[35] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

| ETAPAS DEL PLANEAMIENTO: ETAPA 2  |   |   |  |
|---|---|---|--|
| ENOMINACION   | OBJETIVOS   | SALIDAS A GESTION Y/O TRAMITACION                   | ESTUDIOS   |
| <p>DIAGNOSTICO ESTRUCTURAL Y NORMAS DE ACTUACION EN BARRIOS.</p> <p>PRESUPUESTO:<br/>12.415.745 pts.</p> <p>DURACION: 5 meses.</p> <p>EQUIPO:</p> <p>1 urbanistas coordinadores.</p> <p>1 Jefe servicio municipal urbanismo.</p> <p>1 jurista.</p> <p>1 economista.</p> <p>1 aparejador jefe de estudio.</p> <p>1 ingeniero infraestructuras.</p> <p>1 ingeniero transporte y tráfico.</p> <p>1 sociólogo.</p> <p>1 auxiliares técnicos.</p> <p>1 delineantes.</p> <p>1 auxiliares administrativos.</p> <p>1 asesores externos.</p> | <p>DIAGNOSTICO ESTRUCTURAL.</p> <p>PROPUESTAS EN LAS AREAS DETECTADAS DE URGENTE ACTUACION EN SUELO OCUPADO, PARA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reequipamiento.</li> <li>- detección de servicios.</li> <li>- corrección densidades</li> <li>- sistemas actuación. (eventualmente).</li> </ul> <p>INTENSIFICACION DE LA PARTICIPACION EN LAS AREAS DE ACTUACION, CON DISCUSION DE PROPUESTAS.</p> <p>PROSIGUE LA TOMA DE INFORMACION PARTICIPADA.</p> <p>SE INICIA LA PARTICIPACION SECTORIAL.</p> <p>(Al principio de la Etapa se dispone de la cartografía E 1/2.000)</p> | <p>NORMAS TRANSITORIAS DE ACTUACION EN BARRIOS.</p> | <p>a) Revisión de la delimitación de las áreas de actuación y de análisis zonal.</p> <p>b) Estructura y tipologías de los barrios o áreas.</p> <p>c) Dinámica demográfica de los barrios.</p> <p>d) Dinámica inmobiliaria, estructura de la propiedad y de la promoción.</p> <p>e) Usos del Suelo, relaciones con la ciudad.</p> <p>f) Relación de los barrios con los actuales sistemas generales (interferencias/insuficiencias).</p> <p>g) Estudio de efectos en caso de mantenimiento del actual P.G.O.</p> <p>h) Análisis jurídico de derechos consolidados por el planeamiento vigente.</p> <p>i) Revisión jurídico-técnica de los planes parciales y de sus planes de etapas.</p> <p>j) Redacción de la normativa en barrios.</p> <p>k) Continuación y elaboración de la interpretación estructural de la ciudad y su desarrollo iniciada en la Etapa 1.</p> <p>l) Análisis de los proyectos de infraestructuras existentes, y su impacto.</p> <p>m) Sistema de espacios libres y equipamientos a nivel ciudad y municipio.</p> <p>n) Se inicia la redacción de ordenanzas.</p> |

[36] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

| ETAPAS DEL PLANEAMIENTO: ETAPA 3  |  |                                   |  |
|---|--|-----------------------------------|--|
| DENOMINACION  | OBJETIVOS  | SALIDAS A GESTION Y/O TRAMITACION | ESTUDIOS   |
| REVISION DE ORDENANZAS Y MONOGRAFÍAS - SECTORIALES.<br><br>PRESUPUESTO: 12.374.680 pts.<br>DURACION: 5 meses.<br>EQUIPO:<br>3 urbanistas coordinadores.<br>1 jefe servicio municipal urbanismo.<br>1 jurista.<br>1 economista.<br>1 aparejador jefe de estudio.<br>1 sociólogo.<br>1 ingeniero de infraestructuras.<br>4 auxiliares técnicos.<br>4 delineantes proyectistas.<br>2 auxiliares administrativos.<br>2 asesores externos. | REDACCION DE NUEVAS ORDENANZAS.<br><br>ANALISIS SECTORIALES EN PROFUNDIDAD (MONOGRAFÍAS).<br><br>PARTICIPACION: DISCUSION DE PROPUESTAS POR BARRIOS, Y CONTINUACION DE PARTICIPACION SECTORIAL.<br><br>(Al principio de la Etapa se dispone de la cartografía total) |                                   | a) Evaluación de las necesidades de crecimiento, según necesidad de vivienda, demanda y funcionalidad de los sectores de suelo e inmobiliario.<br>b) Estructura y características de los asentamientos a nivel municipal.<br>c) Localización de tensiones de crecimiento.<br>d) Capacidad de los actuales Sistemas Generales.<br>e) Análisis de los proyectos de infraestructuras existentes, y su impacto (continuación).<br>f) Sistema de espacios libres y equipamientos a nivel ciudad y municipio (continuación).<br>g) Monografías sobre: (eventualmente).<br>- Población, movilidad.<br>- Actividad económica (base económica).<br>- Actividad sector construcción e inmobiliario.<br>- Mercado de Suelo y Vivienda.<br>- Inversión pública.<br>- Fiscalidad.<br>- Transporte y tráfico.<br>- Vivienda.<br>- Industria.<br><br>h) Diseño de Ordenanzas. |

[37] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

| ETAPAS DEL PLANEAMIENTO: ETAPA 4   |   |  |  |
|--|---|--|--|
| DE NOMINACION  | OBJETIVOS   | SALIDAS A GESTION Y/O TRAMITACION  | ESTUDIOS   |
| <p>AVANCE.</p> <p>PRESUPUESTO:<br/> <b>8.812.600 pts.</b><br/>         DURACION: 4 meses.<br/>         EQUIPO:</p> <p>3 urbanistas coordinadores.<br/>         1 jurista.<br/>         1 economista.<br/>         1 jefe servicio municipal urbanismo.<br/>         1 aparejador jefe de estudio.<br/>         4 auxiliares técnicos.<br/>         6 delineantes.<br/>         2 auxiliares administrativos.<br/>         2 asesores externos.</p> | <p>PROPUESTA DE AVANCE A EFECTOS DEL ART.125 REGLAMENTO-PLANEAMIENTO.</p> <p>NUEVAS ORDENANZAS.</p> <p>REVISION DE LOS CRITERIOS TRANSITORIOS DE PLANEAMIENTO PARCIAL.</p> <p>PARTICIPACION: CONTINUA DISCUSION DE PROPUESTAS POR BARRIOS.</p> <p>SE INICIA PARTICIPACION GLOBAL.</p> | <p>INFORMACION PUBLICA DEL AVANCE A EFECTOS ART. 125 R.U.P.</p> <p>INFORMACION PUBLICA DE ORDENANZAS (CON MODIFICACION ELEMENTOS P. G.).</p> <p>NORMATIVA TRANSITORIA DE PLANES PARCIALES.</p> | <p>a) Analisis de coherencia entre decisiones zonales y sectoriales del proceso precedente.</p> <p>b) Decisiones estrategicas y evaluacion de impactos sobre el modelo urbano, fisico y economico.</p> <p>c) Analisis de las variables comerciales, provinciales y regionales.</p> <p>d) Se inicia el Programa del Plan.</p> |

[38] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

- 46 -

**TAPAS DEL PLANEAMIENTO: ETAPA 5**

| denominación   | objetivos  | salidas a gestión y/o tramitación | estudios   |
|--|--|-----------------------------------|--|
| REDACCION DEL PLANEAMIENTO.<br><br>PRESUPUESTO:<br><b>11.769.798 pts.</b><br>DURACION: 5 meses.<br>EQUIPO:<br>3 urbanistas coordinadores.<br>1 jurista.<br>1 economista.<br>1 jefe servicio municipal urbanismo.<br>1 aparejador jefe de estudio.<br>6 delineantes.<br>2 auxiliares administrativos.<br>2 asesores externos. | CONVERSION EN PLAN - DEL AVANCE.<br><br>4ª Y ULTIMA FASE DE INFORMACION-PARTICIPACION.<br><br>PARTICIPACION:<br>CONTINUA LA PARTICIPACION GLOBAL.<br>AL PRINCIPIO DE LA ETAPA, INFORMACION PUBLICA DEL AVANCE. | INFORMACION PUBLICA DEL PLAN.     | a) Decisiones estructurales a nivel del término municipal.<br>b) Diseño.<br>c) Programa. |

[39] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

### 3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

*organizado o no en movimientos vecinales, en la construcción de un adecuado marco físico para la convivencia, que es, en definitiva, la razón última del planeamiento.” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 63-64)*

La influencia de Lefebvre y el derecho a la ciudad, se manifiesta sin tapujos en un texto cuyo propósito era, que el proceso participativo no se relegase al trámite de información previo a cualquier aprobación, sino que fuese parte constitutiva del Plan desde el principio y en todas sus etapas. Frente a la participación pública como legitimación del proceso, se proponía una participación estructural en el proceso.

*“Frente a la imposición de decisiones globales, ideológicamente motivadas, homogeneizantes y apriorísticas, que van desgranándose jerárquicamente en decisiones particularizadas, es preciso construir un planeamiento que parta de esas decisiones particularizadas, que se habrán tenido que adoptar mediante la constatación muy directa de los hechos diferenciales, de una problemática realidad urbanística que si bien puede ser conceptualizada por el urbanista en términos globales, es, fundamentalmente en el fragmento donde se palpa y se sufre por el usuario de la ciudad” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 67-68)*

Por ello, una de las estrategias fundamentales consistía en proponer mecanismos de contacto entre el proceso de redacción del Plan y las organizaciones de base, que fuesen auténticamente pedagógicos. Se era consciente de que el lenguaje del urbanismo tecnocrático era una estrategia de poder que alejaba al ciudadano de la posibilidad real de participación.

Sin embargo, la Metodología no mostraba ingenuidad en este aspecto, y reconocía la participación en toda su amplitud conceptual. No sólo se refería a la participación de las asociaciones de vecinos, sino también de las entidades profesionales, las cívicas, las productivas, los grupos de interés o la participación individual. Se trataba de hacer del Plan un punto de partida para replantear colectivamente la razón y la forma del desarrollo urbano. Para ello se esbozaba la posibilidad de debatir, razonar y justificar en cada momento de la redacción del Plan, cada una de sus determinaciones, así como de dirimir mediante negociación previa, los posibles conflictos que pudieran derivarse de la colisión de intereses contrapuestos, con la intención de tener como resultado un Plan posiblista en sus propuestas.

Se distinguían tres niveles de participación. El nivel zonal, que compararía una simultaneidad de problemas o una homogeneidad tipológica; el nivel sectorial relativo a las organizaciones o instituciones encargadas de las cuestiones de transporte, vivienda, comercio, infraestructura, etc; el nivel global concerniente a las grandes opciones metropolitanas, modelos de desarrollo o políticas de crecimiento, representados en las cen-

trales sindicales, los partidos políticos, asociaciones de Ecologistas, Colegios Profesionales, representantes de los sectores productivos, etc. Para cada uno de estos niveles se proponía una estrategia específica de participación, que no obstante debía simultanearse con las demás.

El nivel zonal era el más novedoso en el proceso y suponía la participación directa de la ciudadanía para la definición de las demandas sobre la ciudad. El movimiento ciudadano de Málaga a través de las distintas asociaciones de vecinos agrupadas a su vez en la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos (FPAV), las Asociaciones de Cabezas de Familia, las Asociaciones de Padres de Familia o las Asociaciones de Comerciantes constituían el grueso de este nivel participativo. Aunque en general estaban fuertemente politizadas, todas estas agrupaciones coincidían en la denuncia de la degradación urbana de la ciudad. Algunas de ellas, como las del barrio de arrabales de Trinidad-Perchel, cargaban en su mochila importantes logros ciudadanos, como la paralización del Proyecto de Ensanche de la calle Jaboneros en el barrio de la Trinidad.

Precisamente la experiencia de los redactores en el asesoramiento técnico del movimiento vecinal les hacía conocedores de primera mano de la problemática de trabajar con grandes grupos donde lo político o lo anecdótico podían poner en riesgo la perspectiva sobre lo urbano o lo estructural. Por ello, tratar con todas estas organizaciones exigía una propuesta de articulación realista y operativa que organizase una estructura relacional en la que las organizaciones designasen unos comités de enlace que junto con la FPAV, fuesen los encargados de tratar con el Ayuntamiento a través de la Oficina de Redacción del Plan General.

En cuanto a los niveles sectorial y global, se reconocía la dificultad de identificar a todos los posibles agentes interesados, con lo que se llamaría a todas las organizaciones que a priori pudieran identificarse dejando abierta la participación de todos aquellos que quisieran personarse durante el proceso.

Consideración específica se hacía para el sector inmobiliario. Los redactores de la Metodología, por su experiencia profesional en el ámbito local, eran perfectamente conscientes de la importancia del sector inmobiliario y de la necesidad de acordar desde el principio, las líneas maestras de las propuestas del Plan, para que este fuese operativo y posible.

*“Siendo el inmobiliario el principal sector productivo de la economía malagueña y uno de los más directamente relacionados con el desarrollo urbano, se propone una negociación global inicial con sus representantes para marcar muy claramente las líneas de la política urbanística durante el periodo transitorio” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 81)*

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

| LINEAS DE PARTICIPACION                  | OBJETO PROPIO   | AMBITO  | ETAPAS DEL PLAN Y MODO EN QUE SE PRODUCE LA PARTICIPACION   |  |  |  |  |  | AGENTES QUE INTERVIENEN CON MAYOR PROTAGONISMO  |
|--|---|---|---|--|--|--|--|--|---|
|  |   |   | 0   | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |   |
| LÍNEA DE ADAPTACION DIRECTA<br><br>ZONAL | Creación de información directa y participada de la población urbana de barrios y zonas homogéneas. | territorial, estructurado a cada una de las unidades que forman de la división instrumental del ámbito de planeamiento. | organización de los servicios de base para instrumentar eficazmente la presencia en el planeamiento "unidades de estudio por bloques" | 1ª etapa de información directa de los barrios.  | 2ª etapa de información estructural. Etapas por barrios.   | 3ª etapa de información por barrios y zonas.   | 4ª etapa de información por barrios y zonas.   | 5ª etapa de información por barrios y zonas.   | - Asociaciones Ciudadanas de base<br>- Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos.<br>- Unidades de Ciudadanos vecinales de ámbito territorial.   |
|  | participación en la elaboración de políticas sectoriales.   | Sectorial, Global   | Comentarios globales al sector inmobiliario para fijar pautas de actuación durante el período transitorio.                            | Comentarios globales al sector inmobiliario para fijar pautas de actuación durante el período transitorio. | Comentarios globales al sector inmobiliario para fijar pautas de actuación durante el período transitorio. | Comentarios globales al sector inmobiliario para fijar pautas de actuación durante el período transitorio. | Comentarios globales al sector inmobiliario para fijar pautas de actuación durante el período transitorio. | Comentarios globales al sector inmobiliario para fijar pautas de actuación durante el período transitorio. | - Ayuntamiento "vecinos" Administración Central.<br>- Fuerzas políticas, Control Municipal.<br>- Colegios profesionales.<br>- Asociaciones particulares (arquitectos, promotores, vendedores, etc.).<br>- Federación Provincial de IUFF en aspectos de ámbito sectorial e instrumental. |
|  | Los grandes ejes metropolitanos. Modelos de desarrollo interno y política de crecimiento.           | Metropolitano   |   |  |  |  |  |  |   |

[40] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.

### 3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

Las medidas presentadas estaban encaminadas a hacer efectiva la participación de todos los agentes, e incluían propuestas como la solicitud de informes de la situación de los sectores productivos, mesas redondas periódicas con la elaboración de conclusiones, o la redacción de informes y conferencias a las que se dotaría de la publicidad necesaria para que la opinión pública tuviese conocimiento de las actividades de la Oficina de Redacción del Plan en este sentido.

Finalmente, la Metodología proponía una serie de medidas que interrelacionaban los distintos niveles de participación con las distintas etapas esbozadas para la redacción del Plan.

Así, en la Etapa “cero”, la participación se recogía en la forma de un folleto publicitario que se repartirían entre las asociaciones vecinales y en la creación de los comités de enlace con la Oficina del Plan.

En la primera etapa, se proponía la elaboración de un “Libro Blanco” de los problemas urbanísticos en el que los vecinos se vieran reflejados, y que sirviese de diagnóstico previo para los redactores del Plan y que permitiese orientar la política urbanística de los responsables municipales. El riesgo reconocido de este documento era que se quedase en una recopilación anecdótica de problemas individuales. Por ello se proponía que la consulta ciudadana se concentrase en los aspectos colectivos de cada zona y que arrojase un inventario de suelo vacante, una cuantificación de déficits de viviendas y equipamientos, y la detección de los sistemas de ilegalidad urbanística.

En la segunda etapa se proponía la incorporación de los niveles sectorial y global, los cuales tendrían contacto con el nivel zonal a través de la FPAV. El nivel zonal continuaría su actividad con la definición de un segundo diagnóstico estructural resultado del contacto con los otros dos niveles de participación, así como en la elaboración conjunta con los redactores del Plan de las medidas cautelares para las zonas más degradadas o en peligro de degradación, las cuales serían difundidas entre la población para su conocimiento. La finalidad no era otra que contar con la ciudadanía para evitar que se produjesen situaciones de ilegalidad que pudieran poner en peligro las propuestas del nuevo Plan. Así mismo, se iniciaría en esta segunda etapa la convocatoria selectiva de grupos de interés, que se reunirían con los responsables del Plan en la Oficina del Plan.

La tercera etapa supondría la continuación del proceso participativo acordado. Incluiría la definición, con la participación del nivel zonal, de las propuestas del Plan. Para el nivel sectorial y global se proponían mesas redondas, seminarios o debates sobre el diagnóstico estructural arrojado en la segunda etapa.

En la cuarta etapa, ya en la fase de Avance del Plan, los movimientos vecinales colaborarían en la decantación de las opciones propuestas en la etapa anterior, mientras que los niveles de participación sectorial y global podrían realizar sugerencias individuales o por sectores.

La quinta y última etapa suponía la incorporación de toda la ciudadanía y de todos los agentes intervinientes, a través de las alegaciones al Plan.

En el documento de la *Metodología para la Revisión del Plan General de Málaga*, fue redactado por los mismos técnicos que luego redactarían el Plan, pero bajo el auspicio del equipo de Gobierno municipal y en consonancia con las reivindicaciones vecinales y la problemática del sector inmobiliario local. Podemos encontrar en este documento, más que los aspectos específicos de una metodología técnica, el espíritu y el enfoque de un conjunto de agentes que entendieron el Plan como un dispositivo para la transformación social a través de la transformación de la ciudad. Forma urbana como resultado de la acción ciudadana, pero a su vez, transformación de la vida en la ciudad a través de la forma urbana. Este podía ser el *leitmotiv* de una metodología que a pesar de sus amplias pretensiones, no era ajena a la realidad física, profesional y social de la ciudad que se pretendía transformar.

3.3 EL HORIZONTE DEL PLAN: LA METODOLOGÍA

3.3.7. CUADRO DE PROCESO GENERAL

| ETAPAS                                   | 0   | 1  | 2  | 3   | 4  | 5  |                                 |     |           |     |           |     |
|--|---|--|--|---|--|--|---------------------------------|-----|-----------|-----|-----------|-----|
| <b>SALIDAS A GESTION Y/O TRAMITACION</b> | CONTRATACION EQUIPO<br>MONTAJE OFICINA  | DIAGNOSTICO ZONAL<br>REVISAS CAUTELANCO<br>ACTUALIZACION DE LA DE LIMITACION DE SUELO UR. (BASE) DEL P. E. VIUENTE   | DIAGNOSTICO ESTRUCTURAL<br>NORMAS ACTUALIZACION EN BARRIOS   |   | AVANCE<br>POLITICA NUEVOS CRECIMIENTOS EN BARRIOS<br>REVISOR ORDENANZAS  | PLAN   | PLAN REVISADO APROBADO          |     |           |     |           |     |
| <b>PROCESO DEL PLAN</b>                  | TRABAJOS PREVIOS  | RECIBO INFORMACION POR ZONAS<br>INFORMACION ESTADISTICA  | ANALISIS ESTRUCTURAL Y SECTORIALES   | DISENO DE ORDENANZAS<br>MONOGRAFIA SECTORIALES  | DECISIONES/DISEÑO<br>INFORMACION PROVINCIAL/REGIONAL   | DECISIONES/DISEÑO  | ESTUDIO ALLEGACIONES REFINACION |     |           |     |           |     |
| <b>PROCESO DE PARTICIPACION</b>          | PREPARACION METODOLOGIA AFIRADA   | INFORMACION FACTORICA ZONAL  | DISCUSION DE PROPUESAS POR BARRIOS   |   | INFORMACION PUBLICA AVANCE   |  | INFORMACION PUBLICA PLAN        |     |           |     |           |     |
| <b>EQUIPO</b>                            | 2 URBANISTAS COORDINADORES<br>1 JEFE SERVICIO MUNICIPAL URBANISMO<br>1 AUXILIAR ADMINISTRATIVO<br>2 ASESORES EXTERNOS | 2 URBANISTAS COORDINADORES<br>1 JEFE SERVICIO MUNICIPAL URBANISMO<br>1 JURISTA<br>1 ECONOMISTA<br>1 APAREJADOR JEFE DE ESTUDIO<br>4 DELINEANTES<br>1 AUXILIAR ADMINISTRATIVO<br>2 ASESORES EXTERNOS<br>4 AUXILIARES TECNICOS | 2 URBANISTAS COORDINADORES<br>1 JEFE SERVICIO MUNICIPAL URBANISMO<br>1 JURISTA<br>1 ECONOMISTA<br>1 APAREJADOR JEFE DE ESTUDIO<br>1 INGENIERO DE INFRAESTRUCTURAS<br>1 INGENIERO TRANSPORTES Y MAQUINARIA<br>1 SOCIOLOGO<br>4 AUXILIARES TECNICOS<br>4 DELINEANTES<br>1 AUXILIAR ADMINISTRATIVO<br>2 ASESORES EXTERNOS | 2 URBANISTAS COORDINADORES<br>1 JEFE SERVICIO MUNICIPAL URBANISMO<br>1 JURISTA<br>1 ECONOMISTA<br>1 APAREJADOR JEFE DE ESTUDIO<br>1 INGENIERO DE INFRAESTRUCTURAS<br>1 INGENIERO DE MAQUINARIA<br>4 AUXILIARES TECNICOS<br>4 DELINEANTES PRECISADOS<br>1 AUXILIAR ADMINISTRATIVO<br>2 ASESORES EXTERNOS | 2 URBANISTAS COORDINADORES<br>1 JEFE SERVICIO MUNICIPAL URBANISMO<br>1 JURISTA<br>1 ECONOMISTA<br>1 APAREJADOR JEFE DE ESTUDIO<br>4 AUXILIARES TECNICOS<br>4 DELINEANTES<br>1 AUXILIAR ADMINISTRATIVO<br>2 ASESORES EXTERNOS | 2 URBANISTAS COORDINADORES<br>1 JEFE SERVICIO MUNICIPAL URBANISMO<br>1 JURISTA<br>1 ECONOMISTA<br>1 APAREJADOR JEFE DE ESTUDIO<br>4 AUXILIARES TECNICOS<br>4 DELINEANTES<br>1 AUXILIAR ADMINISTRATIVO<br>2 ASESORES EXTERNOS |                                 |     |           |     |           |     |
| <b>TIEMPO EN MESES</b>                   | (1 mes)   | 10   | (4 meses)  | 50  | (8 meses)  | 100  | (5 meses)                       | 150 | (4 meses) | 190 | (5 meses) | 240 |
| <b>PRESUPUESTO POR ETAPAS</b>            | 1.972.000   | 6.486.372  | 12.415.748   | 12.316.660  | 8.812.800  | 11.769.798   | TOTAL: 53.762.236               |     |           |     |           |     |

[41] Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

INFLUENCIAS

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

### 3.4 INFLUENCIAS.

#### INTRODUCCIÓN:

El PGOU-83 no puede entenderse sin la consideración del principio de autor, y en este sentido, las influencias culturales y urbanísticas que los redactores del mismo tuvieron, y reconocieron. Todas ellas participan del movimiento cultural contemporáneo y se refieren a los proyectos más representativos del momento, tanto a nivel nacional como internacional. Esta enumeración propone los aspectos que la investigación ha identificado en su relación directa con la metodología y las propuestas del Plan.

Obviamente no son todas las referencias, pues existía un debate amplio a nivel cultural del que los redactores participaban activamente, pero a través de ellas podemos comprender mejor el alcance de la influencia de la cultura urbanística de la época en los autores del Plan.

El aprendizaje del Plan de Bolonia de 1969, en el modo de concebir los centros históricos más allá de su valor cultural, para ser interpretados como bienes urbanísticos y económicos que ordenan el territorio, puede ser rastreado en el valor estructural que el PGOU-83 otorga al centro histórico de Málaga, vaciado por aquel entonces de todo su contenido estratégico y arquitectónico. Actuar en la ciudad significaba descubrir el pasado para lanzar desde el presente, la ciudad hacia el futuro. Esto exigía un profundo conocimiento de los procesos históricos que habían generado la evolución de la ciudad, a través de la investigación en fuentes históricas. El PGOU-83 reconoce esta indagación, incorporando a su análisis toda la tradición de planeamiento histórico en la ciudad.

La muestra "Roma Interrotta" llevada a cabo por la municipalidad de Roma en 1978, en la que participaron los principales representantes de la cultura arquitectónica europea y americana, significó para los redactores del PGOU-83 una gran influencia visual, y un método para combatir el bloqueo que suponía actuar sobre una ciudad frustrante por la gravedad de los problemas que la aquejaban. El dibujo, como herramienta de expresión de ideas, otorgaba a los arquitectos una instrumentación gráfica que permitía recuperar la utopía del urbanismo a través de la ideación de la forma arquitectónica. La influencia que esta muestra tuvo en toda una generación de arquitectos a nivel internacional, se dejó notar también en el Plan de Málaga. Los esquemas propositivos de trabajo y los dibujos elaborados para el Avance del Plan con el fin de transmitir a la ciudadanía las propuestas del Plan, muestran esta evidente influencia, que más allá de ser formal, contiene una componente cultural y conceptual en la que el dibujo se recupera como método proyectual, después de la herencia del Movimiento Moderno.

El "Contra-Plan" de la Rivera de 1971 en Barcelona, propuesta elaborada por Manuel Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, aportó al PGOU-83 la reflexión sobre las competencias del planeamiento en la morfología urbana. El método desarrollado en este proyecto, consistía en cartografiar los fragmentos urbanos del área de

intervención con base en un estudio de la morfología y la evolución histórica de la ciudad, agrupando procesos y calificando el territorio en función de su capacidad de transformación. Así, a través del grafiado de los procesos tipológicos, era posible llegar a un diagnóstico de los problemas urbanos, para desde ahí, proponer una metodología basada en propuestas estratégicas que debían responder a objetivos políticos. Estos objetivos, según el Contra-Plan, debían ser, la apropiación pública de las plusvalías generadas por la acción inmobiliaria, la calificación y ordenación del área de intervención, y la subsanación de déficits de infraestructuras. El PGOU-83 supo incorporar estas ideas en un Plan de mayor alcance, pues la dimensión municipal permitía, y a la vez exigía, un mayor despliegue de medidas para intervenir en la ciudad. Pero la acción del PGOU-83 a través de la clasificación de suelo, la calificación, y la culminación del viario medio y la recualificación urbana a través de la estratégica localización de equipamientos, puede considerarse una forma de continuidad de la metodología propuesta por el Contra-Plan de la Rivera.

El concurso de 1976 del Actur de Lakua en Vitoria, supuso un debate académico y profesional a nivel nacional, sobre el modo de acometer los crecimientos urbanos, en un momento en el que ya se ponía en tela de juicio el método del Movimiento Moderno. De entre todas las propuestas, las de Ferrán y Mangada, y las de Solá-Morales y Moneo, supusieron las mayores aportaciones disciplinares, en tanto que lideraron dos formas de concebir la manzana y sus posibilidades tipológicas. Frente a la utilización de ésta como medio para extender una ciudad a la que se le debían devolver sus atributos urbanos, la propuesta de Solá-Morales y Moneo, supuso la interpretación de los crecimientos como fragmentos de una estructura territorial que debía ser articulada. Las posibilidades tipológicas de la manzana eran concebidas por sus facultades para crear tipologías residenciales, más que tramas urbanas. Málaga, que nunca contó con un auténtico ensanche, encontró en el enfoque territorial de las propuestas de Solá-Morales y Moneo, una mayor sintonía con una problemática urbana que exigía tratar los barrios degradados y desarticulados, como fragmentos de un espacio que era necesario ordenar desde una escala urbana y territorial.

El Plan de Málaga de 1950 de José González Edo, significó para los redactores del PGOU-83, el último eslabón de la cultura urbanística en la que era posible apoyar el salto que la ciudad de los 80 debía dar hacia el futuro. El Plan de 1950 y la figura de su autor, fueron para los redactores del PGOU-83 un importante referente cultural que ejerció una gran influencia, por la reconciliación que facilitó con las tesis del Movimiento Moderno. No se trataba de imitar el modo en que este Plan había actuado en la ciudad, sino de desvelar las claves que éste fue capaz de identificar para darles continuidad a través de las propuestas del PGOU-83.

Finalmente, el Plan Trinidad Perchel, significó para los redactores del

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

**CAPÍTULO 3**

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 5

### 3.4 INFLUENCIAS.

PGOU-83 y para el conjunto de los actores que intervinieron en él, el aprendizaje de un modo de actuar en los procesos de planificación urbanística. Surgido, al igual que el Contra-Plan de la Rivera, como respuesta vecinal a una intervención municipal sobre el tejido histórico de la ciudad, este Plan articuló en torno a sí una serie de actuaciones, como la Alegación del Colegio de Arquitectos, el apoyo de los profesionales al movimiento vecinal, y la negociación con los agentes políticos e inmobiliarios con el objetivo de resolver los problemas generados en el área de intervención. El Plan supuso pues, el ensayo de una forma alternativa de actuación a través del dispositivo que supone el planeamiento como forma de control político sobre la ciudad, la economía urbana y la vida de sus habitantes. La gestión y las propuestas arquitectónicas como forma de verificación de las distintas posibilidades de intervención, además del profundo conocimiento de las claves históricas del ámbito y de las posibilidades normativas de la nueva Ley del Suelo, representaron un importante laboratorio en el que se ensayó una metodología de acción que después sería trasladada al desarrollo del Plan General.

## 1. CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.

- El Plan del Casco Histórico de Bolonia.

En 1969 se aprobó el Plan de Restauración del Centro Histórico de Bolonia, en Italia. Este hecho supuso un punto de inflexión en el modo de entender y gestionar el urbanismo y en concreto los centros históricos de las ciudades europeas y especialmente las mediterráneas.

El Plan Bolonia fue elaborado esencialmente por la sección técnica del Ayuntamiento y simbolizó en aquel momento el compromiso que las administraciones públicas podían adquirir en la responsabilidad de una planificación urbanística orientada a la ciudadanía y no sólo a los agentes económicos habituales. Fue reconocido internacionalmente y recibió la medalla de oro del Centro Internacional de Investigación sobre las Estructuras Ambientales Pio Manzu, el 28 de septiembre de 1969.

La trascendencia de este Plan se debía al hecho de que representaba un nuevo modo de actuar en el caso de los centros históricos euromediterráneos, ya que su problemática era la habitual en la mayor parte de las ciudades históricas compactas del sur de Europa. Además, el hecho de que Italia contase con tan importante patrimonio arquitectónico en sus ciudades, hacía que desde allí la reflexión fuese especialmente relevante para el resto del continente y en especial para España.

A finales de los años 60 la problemática de los centros históricos era común y generalizada. Las ciudades históricas habían sido, en el caso euromediterráneo, el primer modo de división del campo y la ciudad, el lugar de la primera especialización. Con la llegada de la Revolución Industrial las ciudades se convirtieron en áreas funcionales donde se alojaba la industria y donde se hacían las primeras oleadas de inmigrantes rurales que comenzaron a convertirse en la mano de obra de este nuevo sistema económico. A medida que los problemas de la ciudad se iban complejizando, las fábricas salieron del área urbana consolidada para buscar localizaciones más amplias y alejadas. De este modo se fue configurando un territorio desestructurado y desequilibrado en el que grandes bolsas de áreas residenciales iban colocándose alrededor de la ciudad dejando zonas vacías y generando un policentrismo funcional desequilibrado. Los centros históricos en manos de la burguesía emprendedora, pasaron a convertirse en el lugar de intercambio y consumo en el que se aplicó la lógica del máximo aprovechamiento económico. Para ello era necesario desalojar a la población que habitaba estos lugares, que pasaron a convertirse en espacios de gran valor estratégico debido a su privilegiada ubicación central. Este proceso implicaba la destrucción del patrimonio cultural y arquitectónico de las ciudades históricas, ya que la adaptación a los nuevos usos demandados no era fácil.

Como consecuencia de todo ello, durante la década de los 50 y los 60, en Italia se produjo un gran debate académico y político que llevó a

gran parte de los profesionales a tratar la rehabilitación del patrimonio arquitectónico desde un punto de vista exclusivamente conservacionista. El Informe de Venecia de la Unesco de 1969 llegó a aceptar como norma una serie de investigaciones académicas basadas en proyectos de carácter higienista que clasificaban cronológicamente los edificios del interior de los barrios, con el objetivo de acometer actuaciones de vaciado y descongestión.

Sin embargo, con la modificación del marco legislativo llevado a cabo en Italia a finales de los 60, se vio la oportunidad de revisar desde una perspectiva global la problemática de los centros históricos. El Plan Bolonia supuso la primera y más arriesgada apuesta por llevar a la práctica un nuevo enfoque sobre la rehabilitación urbana que entendía los centros históricos, no como bienes culturales, sino como bienes urbanos y económicos fundamentales en la estructuración del territorio.

El documento fue publicado en España por la editorial Gustavo Gili en 1976, y supuso un punto de inflexión para los profesionales del urbanismo y la arquitectura, que encontraron en este Plan, no sólo un nuevo enfoque metodológico e ideológico, sino y sobre todo, un modelo de planificación urbanística puesto en práctica.

Los autores del Plan planteaban que para llegar a proponer soluciones claras y concisas a un problema urbanístico, era necesario partir de un profundo conocimiento de la ciudad actual basado en la relación del pasado con el futuro a través del presente. (Cervallati & Scannavini, 1976, pág. 19). Desde esta posición, y teniendo como escenario histórico el fin de la ciudad industrial, la metodología analítica no podía ser otra que la del materialismo histórico. En este sentido, la descripción que se realiza de la problemática urbana del centro histórico de Bolonia, parte de su entendimiento en relación con el método de producción económica de la sociedad industrial, y la función que éste había desempeñado en este contexto. Así, la falta de funcionalidad que en ese momento experimentaba la ciudad histórica, era el resultado de una descentralización y zonificación de los "comprensorios" o áreas de suelo rústico que se originaban como resultado de la expulsión de las actividades productivas fuera de la ciudad. El capital industrial e inmobiliario hallaba en estas áreas vacantes el modo de mantener una economía basada en la explotación inmobiliaria del suelo. La construcción de las grandes infraestructuras de movilidad y de transportes necesarias para dar coherencia a este nuevo modelo de ocupación territorial estaba produciendo un gran desequilibrio espacial en el sistema de asentamientos tradicional al aplicar una jerarquía en la organización del territorio que convertía al campo en área de reserva urbana, haciéndole perder así su tradicional funcionalidad productiva. Como consecuencia de este modelo productivo, se producía el desplazamiento de la población rural, y el campo se convertía en base para la especulación inmobiliaria. En la ciudad histórica, en un contexto de crisis y degradación, se producía la expulsión de sus habitantes y su arquitectura se convertía en instrumento de rédito a

### 3.4 INFLUENCIAS.

largo plazo y diversificación de clases, debido a la gran revalorización y escaso riesgo que suponían las operaciones de reforma urbana de las áreas centrales.

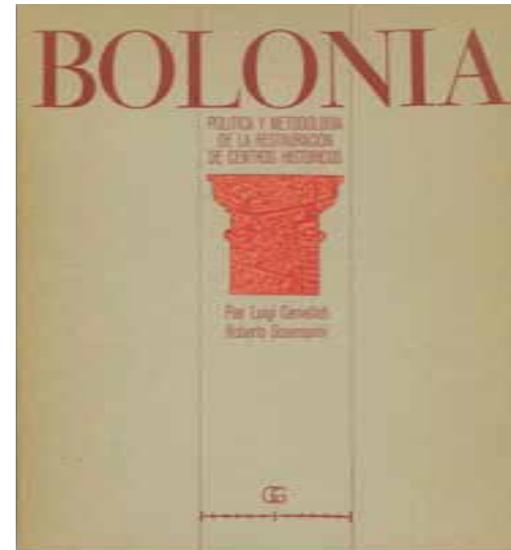
Desde esta perspectiva funcional, el centro histórico adquiría para los autores del Plan, una importancia que superaba la derivada del valor arquitectónico y artístico de su patrimonio edificado. El centro histórico se definía como una unidad estructural básica de la ciudad.

*“Desde esta perspectiva es necesario afrontar con mayor rigor el problema de la definición del centro histórico como asentamiento donde están presentes edificios, organismos, hombres y ambientes que se pretenden conservar física y socialmente, y en el cual es necesario que estén también presentes vínculos y normas de tipo jurídico en oposición o como alternativa al funcionamiento normal del mercado”*  
(Cervallati & Scannavini, 1976, pág. 10)

Se trataba de considerar la restauración integral como un mecanismo de adaptación de la realidad física, arquitectónica, urbanística, social e histórica a las nuevas condiciones de uso demandadas. Para ello se planteaba una acción urbanística con base en una ideología política de democracia de base y autogestión ciudadana. La intervención pública debía estar orientada a impedir la especulación y a mantener el modo de vida propio de la población en las áreas históricas impidiendo su desplazamiento. La innovación fundamental al debate académico era vincular el valor del patrimonio de la ciudad histórica, no sólo a la materialidad arquitectónica y artística, sino al modo de vida vinculado a esta materialidad.

Para poder trabajar sobre esta premisa, era necesario establecer un vínculo claro entre arquitectura y modos de vida. Sólo con esta información era posible realizar propuestas normativas que considerasen lo social en lo arquitectónico. Así, la metodología de trabajo del Plan Bolonia consistió en una lectura histórica y morfológica de la estructura de la ciudad existente, clasificando áreas tipológicas sobre las que fuese posible aplicar una normativa específica. De este modo se llegó a definir la integridad y la racionalidad de la ciudad antigua en su desarrollo histórico como la suma de unidades morfológicas integradas en un límite claro -normalmente amurallado-, un tejido residencial urbano, y unas emergencias arquitectónicas -que podían ser edificios o vacíos-, que otorgaban orden y estructura. Los parámetros que permitían valorar la estructura física del centro histórico eran los que definían la tipología, entendida esta como “la constancia de modos y formas de hacer y de vivir, que se manifiestan y materializan en edificios parecidos y repetidos” (Cervallati & Scannavini, 1976, pág. 28)

Para poder establecer una clasificación tipológica clara sobre la que aplicar normativas específicas, el Plan identificó y clasificó tipologías estructurales, la relación existente entre tipologías arquitectónicas y edi-



[42]



[43] Plan Bolonia, editado por Gustavo Gili en 1976.

### 3.4 INFLUENCIAS.

licias, y elementos emergentes que funcionaban como polos de atracción.

Con todo ello fue posible establecer una propuesta proyectual sobre un centro histórico que se consideraba parte activa de la ciudad, y no objeto de rehabilitación física y especulación económica. El plan tenía la vocación de tutelar el campo de las posibilidades, estableciendo límites para la elección dentro de la consideración unitaria del plano físico y el socioeconómico.

Este fue sin duda un aprendizaje determinante para los redactores del PGOU-83, pues encontraron en este caso un modelo que permitía vincular las aspiraciones del urbanismo en el plano social, con una metodología científica basada en el conocimiento de la ciudad a través de sus formas. El vínculo entre forma arquitectónica y modo de vida que establecía el estudio de las tipologías, así como la recuperación de los valores y espacios patrimoniales a través de actuaciones urbanas en la estructura de la ciudad histórica, constituían el acervo metodológico de un nuevo modo de tratar los problemas urbanos desde la disciplina arquitectónica.

El resultado de este aprendizaje podemos considerar que se encuentra en las medidas establecidas por el Plan para que, a través de la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior que desarrollase las determinaciones básicas del Plan en referencia al centro, el centro de Málaga pasase a ser un bien urbanístico y económico fundamental en la estructuración de la ciudad. Pero esta estructuración adquiere también una importancia estratégica, pues su articulación en una suerte de oferta turística de gran alcance, supera la escala municipal para convertirse en elemento de la estructura cultural del territorio turístico provincial y regional.

- La Muestra “Roma Interrotta”.

En la primavera de 1978, se celebró en Roma una exposición organizada por el Ayuntamiento en colaboración con 12 equipos de prestigiosos arquitectos, con el nombre de *Roma Interrotta*. La muestra exponía las propuestas que los 12 equipos habían realizado sobre la base del plano *ochocentista* de Giovanni Battista Nolli, de 1748. El plano original de la ciudad se dividió en 12 cuadrantes que fueron entregados a cada uno de los equipos para que sobre ellos, plasmasen propuestas arquitectónicas y urbanas considerando que el tiempo no había pasado desde entonces hasta el presente. Los equipos estaban liderados por los arquitectos: James Stirling, Romaldo Giurgola, Anoino Grumbach, Robert Venturi, Piero Sartogo, Aldo Rossi, Robert Krier, Constantino Dardi, Paolo Portoguesi y Vittorio Gigliotti, Michael Graves, Colin Rowe y Leon Krier. Todos ellos eran arquitectos de la vanguardia italiana, europea y americana, y convirtieron la muestra en un acontecimiento cultural de referencia para la época. Entre 1978 y 1979 fue expuesta en

el Congreso Mundial de Arquitectura celebrado en la ciudad de México, en la Escuela de Arquitectura de Londres, en la Feria Internacional de Muestras de Bilbao y en la ciudad de Nueva York.

En España, el acceso más generalizado a este trabajo se realizó a través de la publicación que la revista del Colegio de Arquitectos de Madrid realizó en el número de septiembre de ese mismo año, coordinado por la arquitecta Martha Thorne (Thorne, 1978), y que significó un punto de encuentro para muchos profesionales afines al contextualismo arquitectónico.

El ejercicio consistía en una serie de intervenciones teóricas sobre la imagen de la ciudad del siglo XVIII, y que como otras muestras contemporáneas de finales de la década de los 70 como “Ausencia-Presencia” en Bolonia, o la reseña de la 38ª Bienal de Venecia, buscaban desde la distancia de la década que acababa, establecer una postura revisada sobre la arquitectura posmoderna. Era un ejercicio utópico, pues partía de la base de no considerar el paso de la etapa industrial de la ciudad capitalista del siglo XIX y XX. Se trataba, en las famosas palabras del alcalde romano del partido comunista Giulio Carlo Argan, de considerar que “Roma es una ciudad interrumpida porque se ha cesado de imaginarla y se ha comenzado a proyectarla (mal)” (Thorne, 1978, pág. 9)

Los trabajos presentados exhibían dibujos cuidadosamente enmarcados y de un gran atractivo estético, que no solo operaban sobre las trazas del plano, sino sobre el grafismo dieciochesco de la planimetría. En ellos, los arquitectos mostraban la arquitectura como algo ideal, dibujado y separado de la complejidad y la confusión de la ciudad real. El grafismo utilizado evidenciaba una ruptura estilística y conceptual con el Movimiento Moderno, y quizá fue este el aspecto más destacado de la propuesta.

En la introducción de la publicación de la revista del Colegio de Arquitectos de Madrid, Laura Thermes, de la redacción de *Controspazio* manifestaba el peligro de este hecho al denunciar que con esta muestra, pocos fueron los que utilizaron aquella oportunidad para llegar al centro de los problemas reales de la ciudad histórica. Ésta era considerada según la arquitecta, como un problema irresoluble sobre el que sólo se podía actuar desde la utopía o desde la imagen ideal del dibujo.

*“Poquísimos saben usar de una manera responsable estas ocasiones para llegar al centro de algún problema de Arquitectura. El Hecho es que la Mass-media es seducida y resulta difícil comprender que se deslumbre sin exigir contrapartida” (Thorne, 1978, pág. 8)*

Según la autora, a pesar del desigual resultado de las distintas aportaciones de cada equipo, apenas ninguno había valorado importantes intervenciones del siglo XX como las de Ridolfi, Libera, Muratori o Quaroni. La Roma representada era la del Grand Tour rememorado por los intelectuales y por quienes seguían viendo Roma como el mito de la

### 3.4 INFLUENCIAS.

cuidad romántica. Ello implicaba el riesgo de volver a interrumpir la vida de la ciudad haciendo de la intervención excepcional una herramienta salvadora.

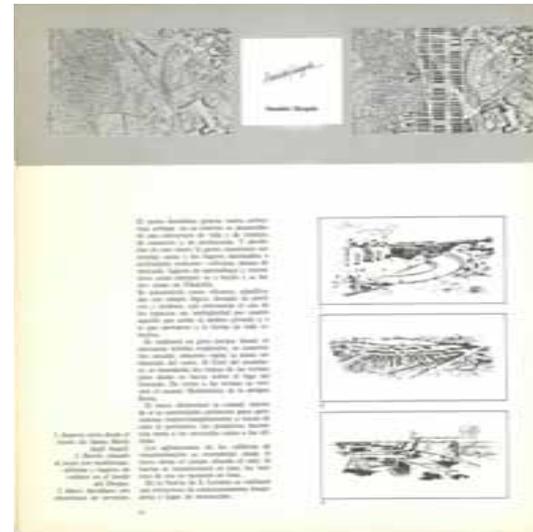
La muestra reflejaba la situación histórica de la profesión. El arquitecto se había convertido desde el inicio del siglo XX en un técnico al servicio del capital cuya función era la de planificar, corregir, intervenir y proyectar la ciudad. El punto de partida planteaba la continuidad de la ciudad preindustrial y precapitalista, pero de algún modo también la continuidad de una élite profesional que tenía la posibilidad de imaginar la ciudad. La muestra ofrecía la oportunidad de volver a imaginarla, salvando dos siglos de un tipo de arquitectura y de una clase de arquitectos.

La herramienta para llevar a cabo esta operación era el dibujo, la pura forma como método para alejarse de una realidad que disgustaba. Sin embargo, el riesgo que se corría con esta operación era el de establecer como método la autorreferencia a sí misma, a la imagen de la arquitectura como auténtica arquitectura.

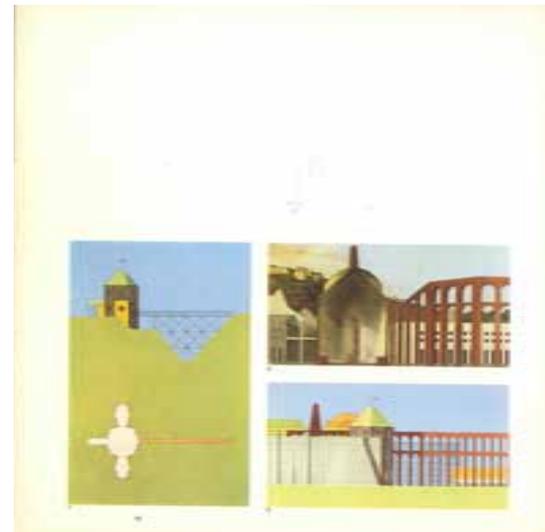
Desde esta perspectiva, la muestra de Roma Interrotta no supuso tanto un hito en cuanto a la concepción de nuevas formas de actuar en la ciudad histórica, que pasarían por proponer nuevos escenarios de diálogo y encuentro entre los agentes implicados en la transformación de la ciudad –políticos, técnicos, asociaciones vecinales, patronales de la construcción, sindicatos, etc-, sino en la forma de combatir el bloqueo de los arquitectos ante la realidad frustrante de la ciudad postindustrial. El dibujo, la forma y la imagen ideal de la arquitectura como armas en manos del arquitecto postmoderno. Pero también, el dibujo como herramienta de expresión de ideas. La sugestiva interpretación de las planimetrías históricas de los arquitectos italianos, los provocativos collages de Venturi, los evocadores dibujos de Rossi, y las sugerentes imágenes de Robert y Leon Krier, supusieron el arsenal gráfico de una época marcada por una generación de arquitectos ilusionados con la utopía revolucionaria del urbanismo.

Pero la muestra también supuso un punto de inflexión en la relación de la arquitectura –o las imágenes de la arquitectura-, con los medios de comunicación. La muestra y todo lo que ello conllevó en cuanto a publicidad generalizada al gran público –exposiciones itinerantes, artículos de periódico, revistas, etc- sirvió para ensayar una nueva relación entre arquitectos y sociedad basada en la imagen, y en las imágenes de la ciudad ideal. Una relación que en el PGOU-83 tuvo una gran relevancia, por la función pedagógica que esta forma de transmitir ideas a través de los dibujos, tuvo especialmente en la fase de Avance. El conocimiento la ciudad heredada y el deseo de imaginar lo que pudo haber sido con base en las planimetrías históricas de los planes que no llegaron a materializarse en Málaga, provocó en los redactores del PGOU-83 el compromiso por transmitir esas imágenes a la población a través de dibujos.

Así mismo, la idea de una Roma interrumpida por la etapa del urbanis-



[44]



[45] Muestra "Muestra Roma Interrotta" publicada en el número 214 de la revista *Arquitectura*, del Colegio de Arquitectos de Madrid, en 1978.

## 3.4 INFLUENCIAS.

mo industrial tuvo su traslado en la conceptualización del PG-83 bajo la idea de una ciudad de Málaga interrumpida desde el plano del Plan de 1950 de González Edo, por el desarrollismo de los 60 y 70, y al cual había que rescatar como última imagen de una ciudad comprensiva que no llegó sin embargo a materializarse.

- El “Contra-Plan” de la Ribera.

A finales de los 60, surgen en España las primeras iniciativas de “grandes reformas urbanas”, que al estilo de los “urban renewal” en EEUU o las “renovation urbaine” en Francia, ya habían comenzado a producirse en las grandes ciudades europeas y americanas. La polémica que conllevaba este tipo de actuación en el exterior acompañó estas primeras operaciones de reforma urbana en las grandes capitales españolas.

En Barcelona, la gran franja costera de origen industrial localizada entre la Barceloneta y el polígono del Besós y que incluía el área residencial obrera de Poble Nou, fue origen durante los últimos años de la década de los 60 de una operación especulativa promovida por la sociedad Ribera S.A., compuesta por diferentes entidades empresariales y financieras. El objetivo de esta sociedad fue promover una renovación urbana en esta franja de terreno céntrica y bien situada junto a la línea de costa, que desplazase tanto los usos industriales como a la población obrera que allí vivía. El proyecto proponía una continuidad formal con el tipo residencial burgués del ensanche Cerdá, y el traslado de la autopista de la costa fuera de los terrenos propiedad de dicha sociedad.

Con el lema de “Abrir Barcelona al mar” la sociedad Ribera S.A., desarrolló una intensa campaña de comunicación que a través de la prensa estableció un gran debate en la ciudad. Fue en este momento cuando otros agentes implicados en el desarrollo del proyecto –fundamentalmente pequeños propietarios y empresarios, usuarios y diversas asociaciones sociales- entendieron las posibilidades del mismo, y el modo en que el proyecto afectaría a su modo de vida y su actividad cotidiana.

En febrero de 1968, el Ayuntamiento de Barcelona recogiendo la iniciativa de Ribera S.A., aprobó el “Avance de Plan de la Ribera”, proyecto en el que la Administración se hacía cargo de la financiación de las infraestructuras. Además incluía los terrenos abandonados de RENFE que pasaban a formar parte de las propiedades que incrementaban su valor con la operación de renovación.

En febrero de 1971 se aprobó y se expuso el proyecto a la ciudadanía, que contestó activamente a través de fuertes movilizaciones. Fue en este momento cuando nueve organizaciones e instituciones ciudadanas, incluido el Colegio de Arquitectos de Barcelona, decidieron convocar por su cuenta el “Concurso de Ideas de recalificación del sector del Pueblo Nuevo lindante con el mar”. Debido a la presión ciudadana y al seguimiento mediático que la prensa hizo de esta movilización social, el

Ayuntamiento de Barcelona comunicó que tomaría en consideración la propuesta ganadora.

El concurso lo ganó el equipo formado por el arquitecto y economista Manuel Solá-Morales, director del Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona, los arquitectos Juan Busquets, Miguel Domingo Clota y Antonio Font, y el ingeniero de caminos José Luis Gómez Ordoñez, todos ellos miembros del Laboratorio de Urbanismo. La propuesta, que comenzó a denominarse “Contra-Plan” por los arquitectos de la época por ser la oposición al Plan Municipal al que contestaba el concurso ganado, se publicó en un libro editado por Gustavo Gili en 1974 (Solá-Morales, Busquets, Domingo, Font, & Gómez Ordoñez, 1974), y tuvo una gran trascendencia en el ámbito profesional y académico de la época.

Finalmente, en diciembre de 1972 el Pleno del Ayuntamiento aprobó definitivamente el “Sector Marítimo Oriental”, básicamente coincidente con la propuesta de Ribera S.A., excepto en lo referente al trazado de la autopista litoral.

No obstante, aunque la movilización no consiguió el objetivo de modificar en los sustancial la propuesta de la sociedad Ribera S.A, sí que supuso un importante punto de inflexión en el urbanismo español pues se sentaron las bases de un método de trabajo basado en el conocimiento de la ciudad como herramienta de diagnóstico y propuesta, y en la incorporación de los agentes sociales al debate urbano. Hasta ese momento la metodología urbanística se basaba en el tratamiento estadístico de datos, estándares y dotaciones, y en la suma de aspectos sectoriales en la ciudad: infraestructuras viarias, zonificación de usos, sistemas de equipamientos etc. Todo ello, y como consecuencia de la herencia del Movimiento Moderno, al margen de la consideración de la ciudad heredada.

La propuesta se situaba en el debate marxista que en aquel momento lideraban intelectuales como Henri Lefebvre y Manuel Castells, y que tuvo un gran impacto en los profesionales de la época. Los autores reconocían influencias de intelectuales que, como M. Anderson, M. Boffi, H. Coing, B.J. Frieden, S. Greer, H. Ledrut, G. della Pergola o James Q. Wilson, trataron el tema de la renovación urbana y sus consecuencias sociales durante la década de los 60. Desde esta perspectiva, la ciudad era entendida como un producto social resultado del modo de producción dominante, cuyos intereses se materializaban en las formas de la ciudad. El conocimiento de las contradicciones que el conflicto de clases había ido generando a lo largo de la historia, era el método que según el equipo sostenía, permitía interpretar el sentido de los cambios en la ciudad para poder así fundar científicamente los criterios de actuación.

El proyecto se defendía a sí mismo como teórico, frente a la propuesta posibilista de Ribera S.A., basada en estándares, estudio de déficits e infraestructuras. Sin embargo, su objetivo no era plantear una teoría de

### 3.4 INFLUENCIAS.

la ciudad –como crítica urbanística, como utopía alternativa a la ciudad existente, como futurismo, ni como formalismo ilustrado-, sino proponer una lectura teórica de la zona de intervención del que pudieran deducirse objetivos concretos. La metodología consistía en el reconocimiento de la ciudad, su evolución y los mecanismos que fueron produciendo su transformación a lo largo de la historia. En este sentido se ponía especial énfasis en el carácter “científico” de la propuesta, no tanto en lo referente a los aspectos cuantitativos propios de enfoques estadísticos y de estándares, sino en lo referente a los aspectos cualitativos<sup>1</sup>. Así, la primera parte del proyecto profundiza en el estudio histórico de la ciudad a través de los archivos y las planimetrías históricas, que con un enfoque marxista proponían un modelo de crecimiento que explicaba los conflictos del área de intervención y de su relación con la evolución global de la ciudad en la historia.

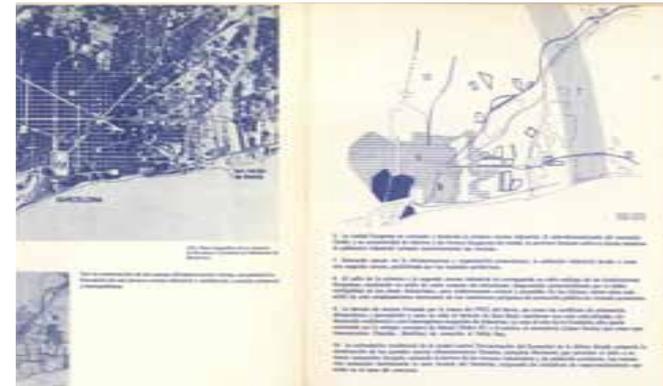
La clave de su propuesta estaba en la definición de tres niveles diferentes de análisis: la localización, la morfología y la tipología.

La localización se refería a la lucha por el territorio, que en función del modelo de producción generaba una ubicación de usos determinada. Una vez fijada la localización de cada uso en el territorio, se le asociaba una morfología, una forma determinada de ocupar el espacio en función de la topografía y/o de la ideología de cada método de planificación. Finalmente, la tipología era el tipo de edificación asociada a cada morfología urbana.

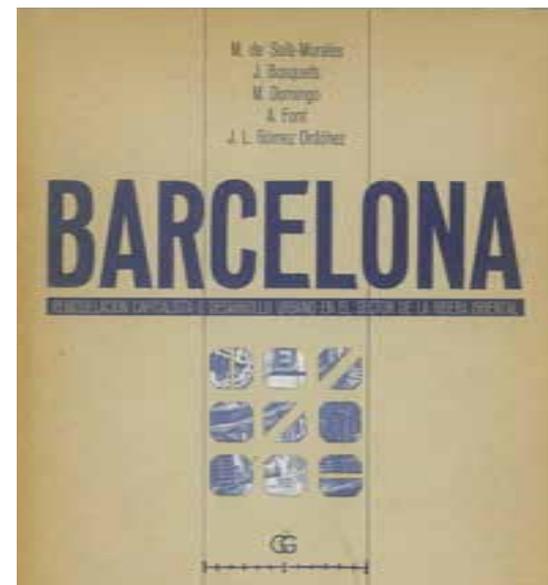
La propuesta establecía nueve sistemas de ordenación morfológica. Nueve procesos tipológicos principales que definían la forma de la ciudad en función del proceso histórico que lo había llevado a cabo. Estos eran:

1. Alineaciones, parcelación y edificación urbanas basadas en la continuidad de los elementos (casco antiguo).
2. Edificaciones industriales apoyadas en caminos rúales.
3. Parcelaciones rurales y consolidadas por la edificación.
4. Parcelaciones rurales edificadas respetando alineaciones del Plan Cerdá.

<sup>1</sup> Quizá este carácter cualitativo de la información aportada por los autores de la propuesta ganadora y de otros profesionales de la época que también siguieron sus pasos, frente al carácter cuantitativo de las metodologías a las que se enfrentaban, hacía insistir a los autores –posiblemente por la aún novedosa metodología cualitativa en aquel momento- en el carácter “científico” de su propuesta, cuando era precisamente ese carácter “cientifista” y ajeno a la realidad urbana, lo que pretendían contrarrestar en las propuestas del planeamiento anterior. En este sentido, su “cientifismo” se refería a la rigurosidad de los datos históricos y de los análisis de las planimetrías urbanas.



[46]



[47] Barcelona. Remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera Oriental”, publicado por Gustavo Gili en 1974.

### 3.4 INFLUENCIAS.

5. Parcelación y edificación urbana según Cerdá.
6. Parcelación y tipología de edificación nueva como resultado de remodelación de vías.
7. Parcelación y ordenación de barracas.
8. Parcelación y urbanización marginal.
9. Ordenación supermanzanas Cerdá.

Todas ellas reflejaban un modelo específico de localización y ocupación del territorio: la ciudad histórica, la ciudad burguesa, la ciudad informal, la ciudad industrial..., etc. El proyecto avanzaba más, y definía el tipo de edificación asociada a cada tipo de morfología en función de la localización. La mera clasificación de la ciudad desde esta perspectiva ya era una propuesta proyectual en sí, pues permitía a través de la cartografía de los fragmentos así entendidos, una metodología de actuación basada en la agrupación de procesos.

Estos procesos se agruparon en tres grupos:

1. Procesos colmatados con coherencia propia y vigencia, pero congestionados y necesitados de reequilibrio. Estos eran los referidos a los cascos históricos y la urbanización marginal.
2. Procesos estables de dinámica leve y equilibrada, que no precisan de intervención. En este grupo se incluían los procesos de la ciudad burguesa como el ensanche, la remodelación de vías y la agrupación en supermanzanas.
3. Procesos obsoletos que habían agotado su vigencia por caducidad de la estructura urbanística que los desencadenó y de su soporte socio-económico. Se incluían aquí las áreas más degradadas como las industrias apoyadas en caminos históricos, la parcelación rural consolidada, la parcelación rural subyacente dentro del ensanche planificado y las barracas y áreas chabolistas.

Una vez clasificado el territorio en función de los procesos urbanos, su dinámica y equilibrio, la propuesta del Laboratorio de Urbanismo establecía un diagnóstico que se formalizaba en un plano de "estructura actual de la zona, según su proceso tipológico". Es decir, que mediante este método se podía calificar el territorio grafiándolo en función de su capacidad de transformación.

Una vez realizado el diagnóstico, se proponían tres formas de actuar desde el planeamiento:

1. Acciones de ordenación destinadas a los procesos de colmatación y a los obsoletos.
2. Acciones de calificación, destinadas a los procesos obsoletos que por difusión actuarían en los procesos estables que no re-

querían intervención.

3. Acciones de estructuración, destinados a los procesos de carácter estable que por inducción actuarían en los procesos de colmatación y en los obsoletos.

De este modo, a través de la grafía de los procesos tipológicos, es decir de la forma de la arquitectura en la ciudad, se llegaba a un diagnóstico de los problemas urbanos, y desde aquí, a una metodología de actuación basada en propuestas estratégicas. Para que la propuesta fuese coherente y sobre todo eficaz, era necesario establecer una jerarquía de acciones.

El planteamiento clave e innovador de la propuesta estaba en entender la capacidad que el planeamiento tenía en el nivel morfológico de la ciudad. Una vez desvelada, a través del conocimiento riguroso e histórico de la evolución de la ciudad, la relación entre localización, morfología y tipología, la acción sobre el nivel intermedio de la morfología urbana que el planeamiento tenía, era la base para transformar la ciudad.

En este sentido, el planeamiento debía posicionarse como opción política a la hora de establecer las estrategias y los objetivos. Así, las estrategias de la propuesta eran tres:

La apropiación social de las plusvalías derivadas del planeamiento y de la evolución histórica de la ciudad burguesa (propuestas sobre el suelo)

La calificación y reordenación de la zona en su conjunto, o de algunos elementos de la misma (propuestas de estructura urbana)

Subsanar los déficits existentes tanto a nivel local como comarcal y metropolitano (propuestas de reequipamiento).

De las estrategias derivaban objetivos concretos, para los cuales la formalización a través de dibujos e imágenes resultaron tener un gran valor pedagógico y transformador.

Es así como, a pesar de considerarse a sí misma una propuesta teórica, el proyecto ganador tuvo la cualidad de desarrollar un método innovador de intervención en la ciudad. Un método que basado en un enfoque marxista de la historia, fue capaz de nombrar los procesos urbanos a través de la identificación de las tipologías arquitectónicas, como manifestación de la morfología que la geografía y la planificación establecían para los distintos usos que como consecuencia de la lucha de clases, se localizaban en el territorio.

*"En tanto una forma urbana se construye a través de un proceso de edificación tipológico, y la localización de un uso determinado refleja una dominación de un grupo social determinado o un interés prevalente, una ordenación morfológica determinada orientará procesos específicos y*

### 3.4 INFLUENCIAS.

*favorecerá unos intereses sociales que una propuesta técnica, políticamente orientada, se proponga como objetivos. La comprensión del problema urbanístico planteado ha de fundarse, por tanto, en una lógica general que relacione para la zona:*

1. *espacio social-localización*
2. *localización-morfología*
3. *morfología-tipología*”

*(Solá-Morales, Busquets, Domingo, Font, & Gómez Ordóñez, 1974, pág. 22)*

El concurso explicitó los distintos agentes e intereses que operaban en un área de la ciudad, y postuló al Plan como el vehículo para alcanzar un equilibrio democrático entre todos los agentes implicados. Un equilibrio que basaba su capacidad en la competencia que el planeamiento tenía en la morfología de la ciudad, y en la relación que habían demostrado que ésta tenía con la localización de usos y con la formalización tipológica de la arquitectura en la ciudad. Así, el modelo permitía establecer diagnósticos basados en el conocimiento de los procesos históricos de la ciudad y en la identificación de las tipologías arquitectónicas como reflejo de los procesos morfológicos. Una innovación que proclamaba la capacidad transformadora de las formas en la ciudad.

Esta aportación resultó fundamental para incorporar al PGOU-83 una metodología de análisis, clasificación y propuesta estratégica referente a las distintas partes de la ciudad. Una fórmula basada en un conocimiento exhaustivo de las formas de crecimiento y de la agrupación de modelos de transformación. Esto ofrecía la capacidad de nombrar procesos morfológicos desde el conocimiento de la arquitectura, para luego actuar estratégicamente con el objetivo de transformar toda la ciudad desde las posibilidades que el planeamiento tenía como herramienta de transformación del plano morfológico de la ciudad. Los objetivos políticos que el planeamiento debía proponer fueron los mismos que el PGOU-83 estableció: la apropiación de plusvalías generadas por el desarrollo urbanístico, que el Plan articuló a través de la clasificación del suelo; la calificación y la reordenación de las áreas con base en el reconocimiento tipológico de los procesos históricos y arquitectónicos; y la subsanación de los déficits de infraestructuras en las áreas degradadas.

Además, la defensa del carácter científico de la propuesta con base en el conocimiento cualitativo y no solo cuantitativo de la ciudad y sus problemáticas, sirvió para apoyar las tesis del PGOU-83, en cuanto al rechazo del exclusivo enfoque cuantitativo y de estándares que el Plan de 1971 que debía revisar, incluía en sus determinaciones.

El Contra-Plan de la Rivera supuso un importante ensayo para los redactores del Plan de Málaga, que a través de la influencia que Manuel Solá-Morales ejerció sobre ellos, mostró las posibilidades de una actua-

ción en la que los agentes sociales pudiesen participar en el proceso de transformación urbana.

- El concurso de Lakua en Vitoria-Gasteiz.

En 1976, la Caja Provincial de Álava, propietaria de tres polígonos ubicados en el área de expansión de Vitoria-Gasteiz, convocó un concurso restringido para 7 equipos de arquitectos. Los polígonos pertenecían al Proyecto de Delimitación del Área de Actuación Urbanística Urgente (Actur) que había sido aprobado definitivamente en 1974. El proyecto, redactado por el arquitecto José Luís Izquierdo Dobarco, ocupaba una superficie de 466 Ha, y se situaba al norte de la ciudad de Vitoria, entre dos áreas industriales. Proponía el área de intervención como una nueva ciudad independiente, destinada a albergar 24.000 viviendas y 87.000 habitantes, un 60% más que la población censada en 1970. El Plan Director planteaba una retícula formada por dos grandes vías de 32 metros de sección con dirección Norte-Sur y otras dos con dirección Este-Oeste, que generaban una retícula de supermanzanas de 650 x 350 metros y una red peatonal que las dividía por la mitad. El resultado era un loteo de 14 polígonos que se fueron urbanizando con uso residencial.

El sobredimensionamiento del Actur y la crisis económica de los 70 hizo que la urbanización se ralentizara, lo que ocasionó que la Caja Provincial de Álava se planteara una reflexión sobre el modelo de ciudad más oportuno para sus tres polígonos.

Con este objetivo se convocaron a los equipos de Ricardo Bofill, Manuel Solá-Morales y Rafael Moneo, José Antonio Corrales y Ramón Vázquez Molezún, José Antonio Coderch, Carlos Ferrán y Eduardo Mangada, Eduardo Martín Gómez y Eduardo Tabuena, y Francisco Fernández Longoria. Se concedieron tres primeros premios, uno para cada uno de los polígonos, de los cuales uno fue para el Taller de Arquitectura de Ricardo Bofill, y otros dos fueron para la propuesta de Solá-Morales y Moneo.

Pero lo importante de aquel concurso no fue la selección de propuestas ganadoras, sino el importante debate académico y profesional que surgió en torno a las propuestas de todos los equipos. La propuesta de Bofill se publicó en el número 2 de la revista Ciudad y Territorio en 1977, y las seis restantes en los números 208-209 de la revista Arquitectura del Colegio de Arquitectos de Madrid, también en ese año, lo que contribuyó a extender este debate a todo el territorio nacional.

La base de la discusión se situaba en la crítica generalizada de los profesionales de aquella época al urbanismo moderno de la Carta de Atenas. Frente al modelo urbanístico basado en la liberación de suelo para áreas verdes gracias a la concentración de la edificación en altura, y la zonificación y segregación de usos, los nuevos enfoques se centra-

### 3.4 INFLUENCIAS.

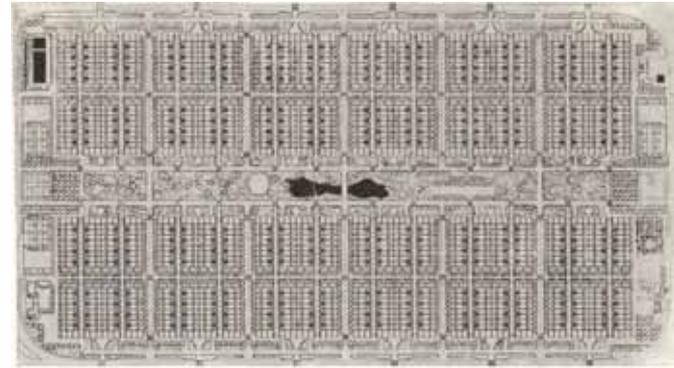
ban en la recuperación de la calidad del espacio público a través de la valoración de la calle-corredor y las tipologías residenciales propias del ensanche decimonónico. Así, los años 70 estuvieron caracterizados por una renovada reivindicación de la manzana, que no estuvo exenta de polémica, pues el enfoque de la misma no era unitario. Frente a su utilización como herramienta tipológica al servicio de la creación de tramas ortogonales de calles y plazas, se oponía su utilización como recurso formal al margen de la creación de tejido. El concurso de Lakua fue el lugar donde estos debates tuvieron mayor repercusión, por la formalización de estos modelos en una propuesta concreta.

Hubo propuestas de todo tipo. Los equipos de Corrales y Molezún, y de Coderch se centraron en las posibilidades formales que el virtuosismo arquitectónico proporcionaba para hacer ciudad. Sus propuestas, si bien planteaban una preocupación por las conexiones con los polígonos anexos y con la ciudad de Vitoria, arrojaban un espacio público de dudosa calidad. En este sentido, la propuesta de Bofill, que también mostraba un gran virtuosismo formal, por el contrario, se centraba en la geometría y la monumentalidad del espacio público que generaban las curvas a través de una composición que barajaba una gran variedad tipológica. Planteaba un orden simétrico basado en la jerarquía viaria creada con una red rodada y otra peatonal, para lo que hacía extender la propuesta a un polígono más, fuera del ámbito del concurso, para hacer cuatro.

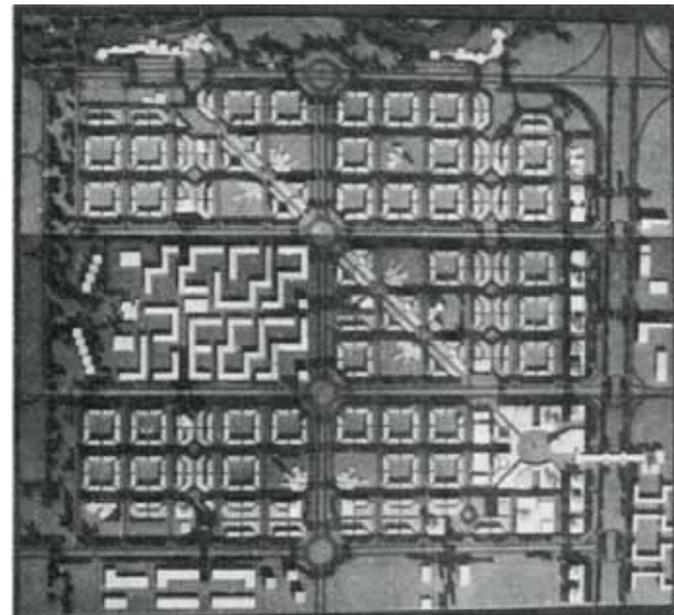
Por otra parte, las propuestas de Martín Gómez y Tabuenca, y Fernández Longoria consideraban la importancia del diseño de los trazados urbanos y de la capacidad ordenadora de la forma urbana. Sus propuestas se asemejaban a las ordenaciones de los planes parciales y proponían conexiones con los demás polígonos y con la ciudad de Vitoria, a través de la colocación de grandes equipamientos conectados con grandes ejes que articularían la propuesta con el entorno.

Pero si todas las propuestas fueron objeto de interesantes reflexiones sobre el modo de diseñar los crecimientos de la ciudad, los planteamientos de los equipos de Ferrán y Mangada y de Solá-Morales y Moneo, reflejaban el principal debate urbanístico en torno al modo de hacer ciudad. Un debate que más tarde se extendería al planteamiento de las escuelas de arquitectura de Madrid y Barcelona respectivamente.

La propuesta de Ferrán y Mangada apostaba por una trama reticular apoyada en un estudio del tráfico que permitía jerarquizar la trama viaria permitiendo la accesibilidad rodada a todas las manzanas, pero segregando el tráfico de acceso y el tráfico de paso. Así mismo se incluía una red peatonal que dotaba de mayor complejidad la trama ortogonal. La variedad tipológica era amplia e incluía manzanas cerradas y abiertas flanqueadas por viarios peatonales. Al igual que las anteriores propuestas, había un especial interés por conectar la intervención con los polígonos contiguos y con la ciudad de Vitoria. Para ello se proyectaba un eje diagonal dotado de usos comerciales y terciarios que conectaban



[48] Propuesta de Manuel Solá-Morales y Rafael Moneo.



[49] Propuesta de Carlos Ferrán y Eduardo Mangada

### 3.4 INFLUENCIAS.

Vitoria con un parque proyectado junto al río. La propuesta recogía también la conexión con el Centro Cívico incluido en el Plan Director a través de un paso elevado. Finalmente, el equipo proponía la continuación de la trama reticular en los polígonos del Actur aún no urbanizados, lo que garantizaría la continuidad del modelo urbano propuesto, con una escala propia de las áreas residenciales del ensanche decimonónico.

La propuesta de Solá-Morales y Moneo partía de un planteamiento totalmente diferente. A diferencia de la propuesta que Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona habían realizado para el concurso del Plan de la Ribera -para el obsoleto barrio industrial del ensanche histórico del Poble Nou, ya inserto en la trama urbana por el crecimiento de la ciudad de Barcelona-, esta propuesta partía de la aceptación de una situación diferenciada: el crecimiento al margen de la ciudad de Vitoria. La fragmentación de los polígonos generada por la potente estructura viaria del Plan Director les hacía asumir la independencia de cada una de las áreas interiores. Desde este planteamiento, la propuesta se orientaba en dos líneas de actuación. Por un lado el enfoque de la conexión de cada polígono con el exterior adquiriría sentido desde una lógica territorial de carácter comarcal, por lo que se proponía la sustitución de la red perimetral viaria por una red de carreteras comarcales que relacionarían el sistema de asentamientos del área de Vitoria-Gastéiz. En segundo lugar, la contemplación de cada polígono como una pieza autónoma dentro de la red territorial descrita, hacía proponer el tratamiento de cada uno como una ciudad jardín con un orden propio basado en la lógica residencial, por lo que se utilizaron las tipologías arquitectónicas al servicio del uso de la vivienda y no tanto al servicio de la creación de una trama ortogonal decimonónica. Así, proyectaron una retícula jerarquizada de viales rodados y peatonales que generaban una trama de manzanas ocupadas por una tipología residencial de bloques en hilera. Ésta estaba formada por viviendas de dos plantas con acceso desde planta baja, y viviendas más pequeñas en las siguientes plantas, a las que se accedía desde el exterior. Las edificaciones estaban ligeramente elevadas sobre la cota de rasante, lo que inducía a pensar que ahí se alojarían los aparcamientos y los trasteros, necesarios para un tipo de asentamiento que dependería del vehículo rodado para su conexión con el resto de las áreas. El diseño de la red viaria, al igual que otras propuestas, permitía el acceso a todas las edificaciones, si bien segregaba el tráfico de paso del de acceso. El tráfico principal llegaba a la zona central de la ordenación desde las vías perimetrales que configuraban cada polígono. En esta zona se ubicaba un gran parque urbano lineal flanqueado por manzanas en los extremos que se destinaban a usos públicos y equipamientos. Al situarse en los lados menores y junto a las vías perimetrales se permitía la utilización de estas dotaciones por los polígonos adyacentes.

Ambas propuestas, las de Ferrán y Mangada y la de Solá-Morales y Moneo, fueron posiblemente las aportaciones más lúcidas y claras al debate profesional y académico que estuvo liderado por esta doble

concepción del proyecto urbano en las áreas periféricas. Una discusión entre la manzana en todas sus posibilidades formales como argumento tipológico para la creación de nuevas tramas ortogonales generadoras de calles y plazas, como continuidad de la ciudad industrial, y la consideración de nuevos crecimientos generadores de orden propio y conectados con otras áreas residenciales articuladas por una red de comunicaciones que respondían a una lógica territorial más amplia. En este sentido, la aportación más importante de esta última perspectiva era la de considerar la ciudad como un territorio ocupado por fragmentos edificados que dotados de un orden propio de la escala residencial, debían articularse entre sí mediante una red que tendría un carácter diferente al de la calle-corredor. Así, se diferenciaban distintos niveles de escala proyectual, frente a la continuidad de la propuesta de Ferrán y Mangada.

Sin duda, en una ciudad como Málaga donde no se había producido un ensanche histórico de envergadura, este modelo de crecimiento periférico tuvo una mayor acogida, ya que en la imagen de la ciudad no operaba la nostalgia de continuar una trama decimonónica que nunca se había materializado como ensanche anexo a la ciudad histórica. La concepción del territorio a través de sus fragmentos conectados, permitía una interpretación adaptada al caso de Málaga, que había llegado a los albores de los 80 como un espacio desestructurado con más imagen de territorio desconectado que de ciudad. El debate académico y profesional desencadenado en torno a este concurso, tuvo en el Plan de Málaga un laboratorio de experimentación a gran escala, que la ciudad supo incorporar a su propia reflexión a través de los redactores del Plan.

## 2. CONTEXTO LOCAL.

- El Plan General de Málaga de José González Edo.

Desde el primer Plan de Ensanche atribuido al arquitecto Moreno Monroy (Machuca, 1887) pasando por los planes de Emilio de la Cerda de 1892 atribuido al ingeniero José María de Sancha, Plan de Grandes Reformas de 1924 de los ingenieros R. Benjumea, L. Werner y M. Jiménez, hasta el Plan de Ensanche de 1929 del arquitecto Daniel Rubio, el planeamiento de la ciudad de Málaga fue siempre un planeamiento de ensanche en el que la ciudad nueva se añadía a la ciudad histórica sin tener excesiva consideración hacia esta. Como se mostró en el Capítulo 2 de esta investigación, la planificación de ensanche proponía un modelo de ciudad burguesa anexo a la ciudad histórica, mientras que las actuaciones de grandes reformas con fines higienistas, actuaban sobre la trama histórica de una manera incisiva. Curiosamente, a pesar de la profusión de Planes de Ensanche en Málaga, ninguno de ellos terminó por materializarse en la ciudad como consecuencia de las diferentes

### 3.4 INFLUENCIAS.

coyunturas históricas<sup>2</sup>.

El Plan de Málaga de 1950 del arquitecto José González Edo, supuso un punto y aparte en este modelo urbanístico de ensanche, si bien atendiendo a de Terán (de Terán, 1999), el urbanismo de esta etapa en España era continuista en esencia con los planes de ensanche. No obstante, un análisis más amplio del Plan de 1950, arroja un proyecto comprensivo de la ciudad histórica y su ampliación, en el que se integran las propuestas en una perspectiva global de la ciudad (Reinoso Bellido, *Topografías del paraíso. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959*, 2005, pág. 591).

Sin embargo a nuestro entender, no se puede valorar la influencia de este Plan sin lo que representó la figura de su autor para los redactores del PGOU-83. El trato directo de los redactores del PGOU-83 con José González Edo supuso un punto de contacto con la historia del urbanismo de la ciudad, tal y como quedó patente en el artículo redactado por Seguí en la revista *Geometría* nº 6 (Seguí Pérez, González Edo. Análisis de su obra., 1988), pero también la reconciliación de los redactores con las herramientas operativas del Movimiento Moderno, como indican los escritos de Quero relativos la etapa de la redacción del Plan<sup>3</sup>.

González Edo había estudiado en la Escuela de Arquitectura de Madrid a principios de siglo, con arquitectos de la talla de Emilio Moya y Fernández Shaw. Tras viajar a Austria y a Alemania, volvió influenciado por la obra de Otto Wagner, Joseph Olbrich y Joseph Hoffmann y las ideas de la Werkbund. Incluso, trabajó con Emanuel Joseph Margol, discípulo predilecto de Hoffmann. A su vuelta a España participó en los debates del GATEPAC a través de sus amigos Mercadal y Blanco Soler. Finalmente, llegó a Málaga para ocupar una plaza en el Servicio de Valoración Urbana de Hacienda en 1928, llevando consigo un importante bagaje cultural.

En 1946 fue nombrado director de la Oficina de Urbanismo de la Comi-

<sup>2</sup> Es fundamental para cualquier estudioso de la ciudad de Málaga, conocer en profundidad el trabajo de tesis doctoral de Rafael Reinoso (Reinoso Bellido, *Topografías del paraíso. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959*, 2005), centrado en el desarrollo de la ciudad durante la primera mitad del siglo XX.

<sup>3</sup> Nos referimos a los artículos: (Quero Castanys D., *Notas para la definitiva cancelación de la Teología Urbana (Y de cómo ha de orientarse el oficio de los urbanistas en la ciudad de Málaga y otras*, 1981), (Quero Castanys D., *Notas para la definitiva cancelación de la Teología Urbana (Y de cómo ha de orientarse el oficio de los urbanistas en la ciudad de Málaga y otras*, 1981), (Quero Castanys D., *De la teoría al paganismo post-ilustrado*, 1982), (Quero Castanys D., *Urbanismo*, 1985), (Quero Castanys D., *Un Proyecto Político Ilustrado: el papel de los Ayuntamientos*, 1992).



[50] Plan General de 1950. José González Edo.

### 3.4 INFLUENCIAS.

sión Superior de Ordenación Urbanística (C.S.O.U.) de la Provincia de Málaga, creada por decreto en 1945. En aquel momento se iniciaron los trabajos de redacción del Plan General de Málaga, bajo las directrices enunciadas por el gobernador civil de Málaga, y posteriormente Ministro de Vivienda, José Luís Arregui en 1941. Ésta propuesta basada en el conocimiento del planeamiento histórico de la ciudad, recogía algunas de las ideas fuerza de los planes de ensanche anteriores: la prolongación de la Alameda a través del barrio obrero del Perchel, la desviación del río Guadalmedina para unir los dos lados de la ciudad, y la construcción del eje Alameda-Parque a través de la demolición del caserío de la Marina. El Plan se aprobó el 18 de julio de 1950, asistiendo Pedro Bidagor a la Comisión del 6 de octubre de ese mismo año, con la instrucción de acelerar su desarrollo a través de la redacción del Plan de Alineaciones y Proyectos Parciales específicos para las principales propuestas. Todos ellos los desarrolló González Edo dentro de la propia oficina Técnica de la C.S.O.U.

El Plan se proponía varios objetivos fundamentales para mejorar el nivel de vida de la ciudad: poner en riego la cuenca del Guadalhorce, mejorar las vías de transporte y comunicación con el territorio, e intensificar el turismo extendiendo la ordenación a lo largo de la costa (Seguí Pérez, González Edo. Análisis de su obra., 1988). No obstante según Reinoso, el plan no se puede entender sin lo que supusieron los nuevos barrios de promoción pública que al amparo de la Ley de Viviendas de Renta Limitada se habían construido durante la década anterior: Ciudad Jardín, Santo Tomás de Aquino, Huerta de las Beatas, Haza Cuevas y Campillo, Carretera de Cádiz, Cánon Reducido de El Palo, Gómez de la Serna, etc. (Reinoso Bellido, Topografías del paraíso. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959, 2005, pág. 582) Todas estas construcciones periféricas obligaron a adaptar los trazados fundamentales del plan, para integrarlos en la ordenación general. Ciertamente, la capacidad de este Plan, como indicó Parcerisa (Parcerisa, 1989, pág. 68) estaba en el tiempo que tuvo González Edo para proyectar una ciudad que aún no había sido construida. La oportunidad que la burguesía industrial malagueña del siglo XIX había encontrado en la muy lucrativa promoción inmobiliaria<sup>4</sup> de las áreas vacantes del centro histórico puestas a disposición por la desamortización, junto con la crisis económica de la primera parte del siglo XX, habían dejado sin aplicación los numerosos planes de Ensanche y Reformas propuestos antes de la Guerra Civil. Podríamos decir que el Ensanche de Málaga se produjo en el interior de la ciudad histórica y en la ocupación de los terrenos ganados al mar para financiar las obras de ampliación del Puerto.

Sin embargo, nuestra lectura propone que lo que más pudo influir en los redactores del PGOU-83 no tuvo tanto que ver con el trazado del Plan del 50, que sin duda estudiaron y escudriñaron, como se refleja en la

<sup>4</sup> por oposición al riesgo económico que suponía la inversión en la reconversión industrial

Memoria del PGOU-83, sino con el modo de afrontar el tratamiento de la ciudad heredada y de los nuevos crecimientos.

Sin duda, el resultado material del Plan González Edo no fue decisivo para la historia de la ciudad de Málaga, ya que en 1964 éste fue derogado por una Sentencia del Tribunal Supremo a instancias de un particular y con el apoyo municipal, bajo argumentación de defectos de forma en su tramitación. La condición previa a la Ley del Suelo de 1956, así como el interés municipal en desautorizar un Plan con poco desarrollo inmobiliario, supuso que en el periodo más desarrollista de la historia de la ciudad, ésta se rigiese por una ordenanza de 1902 que apenas regulaba el proceso edificatorio, hasta que en 1971 se aprobó un nuevo Plan. El Plan de 1950 había resuelto con elegancia, conocimiento y acierto, un planeamiento pensado para la etapa de contención de la Autarquía, por lo que cuando las condiciones económicas se tornaron favorables, éste supuso un lastre para el desarrollo inmobiliario que ya hemos descrito.

González Edo había sido un arquitecto polifacético que había trabajado en distintos ámbitos: desde la proyectación y construcción de edificios<sup>5</sup>, a la intervención en el espacio urbano<sup>6</sup>, pasando por el diseño de objetos y cerámicas<sup>7</sup>, por lo que su acercamiento a la planificación estaba influenciado por la experiencia del proyecto en sus distintas escalas. En un momento en el que la crítica al Movimiento Moderno se centraba en los estragos que éste había operado en la ciudad consolidada, el cuidado que el Plan González Edo había desplegado en el tratamiento del Centro Histórico, resultó un antecedente revelador para los jóvenes redactores.

El Título 1º de la Memoria del Plan de 1950 destinado al tratamiento de la ciudad existente, reflejaba un importante interés por la conservación de los edificios de valor artístico o histórico, prohibiendo su demolición parcial o total y blindando el uso al de vivienda o comercio. Así mismo, establecía una altura máxima de 7 plantas, con el objetivo de generar una imagen homogénea de la ciudad en el que prevaleciese el ambiente tradicional de los barrios antiguos. Se impedían las reformas que

<sup>5</sup> La Hostería de Gibralfaro, el edificio de C/ Reding esquina C/ Cervantes, el demolido Cine Actualidades, el edificio de Obras Públicas del Paseo de la Farola, o el Cine Albéniz son algunas de sus obras arquitectónicas conocidas.

<sup>6</sup> El Proyecto de Ordenación de C/ Alcazabilla, el Proyecto de unión de la Alameda con el Paseo del Parque o el Proyecto para la recuperación y rehabilitación de la Alcazaba, son algunos de los más relevantes.

<sup>7</sup> Tras la vuelta de Alemania y Austria, José González Edo se asoció con los arquitectos Sánchez Arcas, La Casa y Vallé para presentarse a concursos. Juntos montarán un taller de producción de diseños con el pintor canario Néstor Martín (Seguí Pérez, González Edo. Análisis de su obra., 1988, pág. 63)

## 3.4 INFLUENCIAS.

alterasen el carácter<sup>8</sup> de los edificios de interés y se contemplaban subvenciones para acometerlas. Sin embargo, el espíritu de estas propuestas iba más allá del simple proteccionismo “museístico” característico de la época. El plan proponía continuar el eje de la Alameda, tal y como habían enunciado los planes de ensanche anteriores, pero con el objetivo de integrar los nuevos crecimientos al oeste del Guadalmedina en la trama existente a través de su articulación con este eje. Así mismo, el centro se integraba dentro de la lógica global de la ciudad a través de una intervención profunda que prolongaba la C/ Larios hacia el Norte a través del barrio de Capuchinos.

En las propuestas para los nuevos crecimientos en el eje norte, se proponía el embellecimiento del río Guadalmedina con un semiembovedado central flanqueado por dos áreas laterales destinadas al esparcimiento. Así mismo, se planteaba la mejora y acondicionamiento de las vías de comunicación de la ciudad con su área de influencia, con propuestas como la citada conexión del centro con el eje norte de comunicación hacia el paso de las Pedrizas por Casabermeja, o la bifurcación de la carretera de Cádiz para continuar hacia la costa y para conectar a su vez con la prolongación de la Alameda una vez superadas las vías del tren. Se contemplaba la mejora de las conexiones del Puerto y los sistemas de locomoción, y se proponían ordenanzas específicas para controlar el crecimiento desmesurado de Torremolinos, que por entonces era un barrio de Málaga.

Junto a estas operaciones de ordenación estructural de los nuevos crecimientos, se incluía la localización de plazas, equipamientos y áreas verdes estratégicamente ubicados. El objetivo era dotar de la continuidad urbana del centro histórico, a la ciudad propuesta, tal y como se había dotado de estructura urbana a la ciudad heredada. Esta parece ser la clave de la influencia de este plan en los redactores del PGOU-83:

*“Es desde este nivel, superador de esa dicotomía, desde la que reclama González Edo la intervención urbanística y la rehabilitación urbana integral como método de trabajo, unificando el espacio de la ciudad y convirtiendo la práctica de la arquitectura en un adecuado instrumento de intervención que tenga en sí misma su propia coherencia y unos concretos objetivos por construir la ciudad homogénea, asumiendo las diversas estructuras existentes en un único proyecto de la ciudad que ha de tener su propia unidad” (Seguí Pérez, González Edo. Análisis de su obra., 1988, pág. 76)*

Podemos establecer que la trascendencia de este plan estriba en la influencia de la figura y la cultura moderna del autor sobre los redactores del PGOU-83, los cuales encontraron en el Plan de 1950 un modelo

<sup>8</sup> Es posible que en este concepto, los redactores del PG83 identificasen la idea de tipología arquitectónica desarrollada por El Plan del Casco Histórico de Bolonia.

ilustrado de la arquitectura moderna, válido para la intervención urbanística, precisamente por la capacidad de las formas de la arquitectura y los trazados urbanos para intervenir en la ciudad. El Plan de 1950 y su autor representaban la posibilidad de conectar con el patrimonio urbanístico anterior a dicho plan, pero también la validez de las herramientas del diseño de la arquitectura modernas, una vez desposeídas de la ideología renovadora del propio Movimiento Moderno. Esto dotó a los redactores de un punto de apoyo fundamental a la hora de afrontar el reto de la intervención, toda vez que la metodología “cientifista” de la zonificación y la renovación que se pusieron de manifiesto en el documento precedente del Plan General de 1971, representaban todo aquello que se rechazaba del Movimiento Moderno. Podemos afirmar que el Plan de 1950 supuso, no el plan a imitar, sino el punto de apoyo para lanzar desde ahí, una nueva mirada a la ciudad de los 80 que el Plan debía ordenar. El conocimiento de la historia, y la identificación del último instante que podía servir de referencia cultural, fue una de las claves de la acción del Plan de Málaga de 1983.

- El Plan Especial de Trinidad Perchel.

En 1975 el Ayuntamiento de Málaga, con Luis Merino Bayón como alcalde, presentó un *Proyecto de Ensanche de la calle Jaboneros del barrio de la Trinidad*, que planteaba la expropiación de una parte del tejido histórico del barrio de arrabales de la ciudad, al oeste del río Guadalmedina. Mediante un procedimiento de urgencia, se planteaba el objetivo de abrir una gran avenida, que atravesando el populoso barrio obrero, conectase dos vías arteriales de la ciudad.

En apoyo a la contestación que desde el movimiento vecinal se estaba produciendo a este proyecto, el Colegio de Arquitectos de Málaga, presidido por Damián Quero y con José Seguí y Salvador Moreno como secretario y vocal de la Junta Directiva, presentaron a través de una Comisión de Acción Pública respaldada por la propia Junta del Colegio, una elaborada alegación. Ésta, cuyo original formato era parejo al novedoso contenido de un documento administrativo de esta clase, estaba formado por seis apartados y unas conclusiones finales.

El documento basaba la legitimidad de la actuación del Colegio de Arquitectos en la gravedad del objetivo formulado por el Ayuntamiento en la memoria del Plan de Ensanche, al afirmar que aquella actuación era el inicio de otras acciones encaminadas a producir la renovación del barrio histórico. A pesar del enfoque funcionalista, el proyecto no incluía justificación alguna, y basaba toda su oportunidad y urgencia en la declaración de utilidad pública.

La completa argumentación presentada en la alegación, esgrimía un profundo conocimiento del ámbito de intervención y del modelo que estaba caracterizando el crecimiento distorsionado de la ciudad en las últimas décadas, así como de los problemas que la propuesta muni-

### 3.4 INFLUENCIAS.

cial podría ocasionar, tanto a nivel urbanístico como a nivel social e incluso económico. Se exponía la problemática que las “renovaciones urbanas”<sup>9</sup> estaban ocasionando en otros lugares, y se enumeraban las características “genuinas” de este tipo de actuaciones:

*“1º) Procedimiento forzado y urgente de expulsión y desplazamiento al extrarradio de la población vecinada. 2º) Estrategia para el cambio de uso y de aprovechamiento del suelo, capaz de inducir rentas parasitarias del mismo. 3º) Presión directa de las economías privadas para apropiarse de las plusvalías producidas en el proceso de recalificación. 4º) Por último, aparición de conflictos entre los diferentes grupos (grandes empresas, pequeños propietarios, vecinos y usuarios del barrio), interesados en el aprovechamiento, desde diferentes estrategias, de las plusvalías” (Delegación en Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental, 1975, pág. 8)*

Así mismo, se mostraba un gran conocimiento de las herramientas metodológicas y jurídicas que proporcionaba el recién aprobado Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo de 1975, en cuanto a la posibilidad de la participación ciudadana, las capacidades demaniales de los propietarios, los sistemas de gestión y el deber de equidistribución de cargas y beneficios entre todos los afectados por la intervención.

El argumento fundamental de la alegación, consistía en poner de manifiesto la insuficiente motivación del Ayuntamiento para intervenir en ese ámbito y en la falta de justificación técnica de la propuesta, tanto a nivel metodológico como a nivel técnico y jurídico, así como la discrepancia con respecto al Plan General vigente de 1971. No se garantizaba la mejora del problema de tráfico en la ciudad a través de la agresiva descomposición del tejido histórico del céntrico barrio con la apertura de un gran vial y el aumento de volumen edificable, y sin embargo se atacaba el modo de vida de una sociedad fuertemente arraigada a un espacio social caracterizado por una trama urbana y una tipología arquitectónica con valor patrimonial.

La alegación fue aceptada por el Ayuntamiento, que en consecuencia convocó un concurso de ideas para los barrios de Trinidad y Perchel, cuyas condiciones deberían basarse en el respeto del contexto urbano del barrio y el derecho de los vecinos a permanecer en su lugar social.

<sup>9</sup> El término por el que actualmente se conocen este tipo de actuaciones urbanas es el de “gentrificación”, y alude al proceso por el cual la población originaria de un barrio popular es desplazada por otra de mayor nivel adquisitivo, debido a las plusvalías que se generan por la intervención y la inversión en áreas con potencial revalorización gracias a su situación céntrica en la ciudad. Este término tal y como hoy lo conocemos, fue definido por el geógrafo Michael Pacione en 1990.



[51]



[52] Seguimiento de prensa del Plan Trinidad Perchel.

## 3.4 INFLUENCIAS.

El concurso fue ganado por los arquitectos Damián Quero y Salvador Moreno, quienes con la colaboración de distintos arquitectos entre los que se encontraban José Seguí y Eduardo Leira presentaron un trabajo con el título de *Estudio Previo para la declaración de Trinidad-Perchel como Área de Rehabilitación Integrada*.

El proceso para la redacción del Plan de Rehabilitación posterior fue dificultoso y complejo, debido principalmente a la falta de experiencia administrativa para este tipo de proyectos, tanto por parte de la Administración central como, posteriormente, por parte de la autonómica, cuyos mecanismos legales comenzaban a experimentarse y ensayarse por primera vez. En este sentido, el Plan de Rehabilitación fue asumido inicialmente tanto como un proyecto político, como una novedosa experiencia profesional en la que se dejarían notar las referencias del movimiento de la *Tendenza italiana* -y en especial el Plan Bolonia y la teoría de Aldo Rossi y su libro "La arquitectura de la ciudad"- y del antecedente del Plan de la Ribera en Barcelona.

El Plan de Rehabilitación fue un documento trascendental, pues como indicaba Eduardo Leira,

*"En este tipo (de planes) no sólo se formula la propuesta de ordenación, sino que se prevé y conciben los mecanismos mediante los cuales se pudieran llevar a cabo de inmediato, en el marco concreto de las condiciones del momento"*  
(Leira, 1992, pág. 157)

En medio de estos acontecimientos coincidentes con el inicio del periodo democrático en España, la nueva corporación municipal encargó a los mismos arquitectos el documento de la Revisión del Plan General, que de alguna manera continuó muchas de las directrices planteadas en el Plan Trinidad Perchel. Será precisamente en el PGOU-83 donde se pondrá en práctica la intervención propuesta por el Plan de Rehabilitación, al definir una red arterial más integrada en la estructura general de la ciudad y sus relaciones comarcales y territoriales. La conexión de la carretera de Almería con las Pedrizas, el Valle del Guadalhorce y Torremolinos a través de la definición de las nuevas rondas, buscaba descargar el tráfico que cruzaba el centro de la ciudad y los barrios históricos para que no fuese necesario acometer una renovación estructural del viario. Una nueva situación que anularía la presión urbana por abrir nuevas vías que pretendían unas continuidades no justificadas a nivel de tráfico, y que sin embargo introducían fuertes distorsiones urbanas y sociales.

El aprendizaje que el equipo redactor y las fuerzas sociales de la ciudad adquirieron en Trinidad Perchel, no sólo se redujo al aspecto técnico –suma de un conocimiento profundo de la historia y los antecedentes del barrio, de la normativa urbanística y las posibilidades de gestión, así como de la capacidad de las propuestas formales que los redactores planteaban-, sino que se basó sobre todo en el tanteo que supuso

para los distintos agentes urbanos, el reconocerse como tales y tener que llegar a acuerdos válidos para todos. La nueva propuesta exigió un nuevo pacto entre Administración, grandes propietarios, pequeños propietarios, vecinos y técnicos, pero también el ensayo de una forma de expresión de la sociedad a través de los medios de comunicación, que durante todo este tiempo hicieron un intenso seguimiento del proceso de participación urbana.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

#### INTRODUCCIÓN:

A pesar de que, desde esta investigación se ha planteado el Plan General de Málaga de 1983 como parte de un proceso de participación de todos los actores urbanos, políticos, administrativos y económicos, que supuso la explicitación de un conjunto de prácticas y saberse para la construcción y la gestión urbana, es importante analizar el marco teórico y cultural que asumieron los tres arquitectos directores del Plan. Esta tesis doctoral pretende arrojar luz sobre la situación actual del planeamiento, a través del estudio del pasado, con el objetivo de encontrar las claves que hicieron que en un momento dado de la historia, el planeamiento resultase un dispositivo útil y legítimo para la gestión de los problemas urbanos.

Por ello, el desvelamiento de las claves que los tres arquitectos asumieron en su tarea profesional, aparece como un elemento de gran importancia para el debate disciplinar. Consideramos que no es posible afrontar con rigurosidad la tarea de la acción profesional, si previamente no establecemos las coordenadas históricas, culturales, disciplinares y políticas, desde las que operamos. Como indicó Michael Foucault en su conferencia "Los espacios otros"<sup>1</sup>, y entendiendo por espacio el contexto histórico y cultural de un sujeto,

"En la actualidad, la ubicación ha sustituido a la extensión, que a su vez sustituyó a la localización. La ubicación se define por las relaciones de vecindad entre puntos o elementos; (...) Vivimos en una época en la que espacio se nos ofrece bajo la forma de relaciones de ubicación."

Y es que, lo que se desveló en aquella etapa histórica, es que no era posible la descripción de un fenómeno desde una única perspectiva global y universal. Por ello, ante un escenario de visiones culturales parciales que transitan por un espacio sin gravedad, la definición de una idea sólo puede ser enunciada, a nuestro entender, desde la descripción de las relaciones relativas de ésta, con respecto a otras ideas. Por ello, en este apartado se propone una lectura sobre lo que hemos identificado en nuestra investigación como el enunciado teórico que asumieron los arquitectos directores del Plan. Se pretende con ello verificar la relación entre, el marco teórico específico de los actores técnicos concretos que asumieron el reto de la dirección de los trabajos del Plan en relación con la metodología, y las propuestas concretas del Plan. Pero también abrir una reflexión sobre el marco teórico, parcial y relativo, del contexto disciplinar, cultural y político actual, de los arquitectos y las arquitectas que trabajan e investigan sobre el Planeamiento. No es posible abordar la investigación del urbanismo, ni tampoco su ejercicio profesional, simulando una objetividad e imparcialidad técnica, a favor de una correcta

gestión de datos, parámetros e instrumentos técnicos e informáticos.

Por ello, explicitar las coordenadas culturales específicas de los arquitectos directores del Plan, supone encontrar la última referencia disciplinar que puede servir de plataforma para revisar o proponer un nuevo, o nuevos marcos teóricos posibles, sobre los que basar la acción arquitectónica en el dispositivo del planeamiento urbanístico contemporáneo.

<sup>1</sup> «Des espaces autres», conferencia pronunciada en el Centre d'Études architecturales el 14 de marzo de 1967 y publicada en *Architecture, Mouvement, Continuité*, n° 5, octubre 1984, págs. 46-49. Traducción al español por Luis Gayo Pérez Bueno, publicada en revista *Astrágalo*, n° 7, septiembre de 1997.

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

1.

El encargo que recibieron los autores del PGOU-83, consistía en revisar el Plan General vigente de 1971, aunque también se incluía el ámbito del oeste del río Guadalhorce al que pertenecían en aquellos momentos los barrios de Torremolinos y Churriana.

La situación de deterioro urbano a la que se había llegado en la ciudad no era exclusiva de Málaga pero la circunstancia de que, durante el periodo de máximo desarrollo urbanístico, no se hubiera contado con un documento de planeamiento debido a la derogación del Plan de 1950 de González Edo y a la tardía redacción del Plan de 1971 con su falta de medios a la hora de controlar los desarrollos inmobiliarios<sup>2</sup>, supuso una anomalía diferencial respecto a otras ciudades españolas, toda vez que en los territorios costeros y en el de la Costa del Sol en especial, la afluencia de capital había supuesto la aceleración de los procesos de ocupación del territorio.

La decisión de encargar la redacción del Plan al equipo formado por Quero, Moreno y Seguí, supuso la apuesta del equipo de Gobierno municipal por unos profesionales vinculados con el movimiento vecinal en su asesoramiento profesional, pero con poca experiencia en planeamiento. La actividad profesional de Moreno y Seguí se desarrolló en el ámbito de la arquitectura local, y en las iniciativas culturales y profesionales de la ciudad. En este sentido, las experiencias inéditas en Málaga del GATEPAC y las conexiones con los circuitos culturales de los Colegios de Arquitectos en España bajo la tutela de Salvador Tarrago desde el Colegio de Barcelona a través de la Comisión de cultura del Colegio de Arquitectos de la que Seguí era el coordinador, supusieron un aliento novedoso en la escasa reflexión arquitectónica existente en Málaga en aquellos años. Por su parte, Quero había ampliado estudios en Sociología en la Escuela de Frankfurt y había trabajado en el servicio de Ur-

*2 En el propio documento del Plan General de 1971, los autores reconocían las limitaciones y la dificultad de abordar, comprender y proponer medidas para la resolución de los problemas de la ciudad:*

*“A pesar del volumen que ocupa este documento, el Equipo desea dejar constancia de que, a pesar de la buena voluntad puesta, de la gran colaboración recibida de todos los Organismos consultados y de no haber escatimado medios económicos, los resultados adolecen de lagunas que no ha sido humanamente posible salvar dentro de los límites impuestos por las características de este trabajo. El Equipo espera asimismo, que como resultado de este Plan y de la actuación urbanística que de él derivará, será posible mejorar los mecanismos estadísticos, administrativos y técnicos que permitan tomar minuciosamente el pulso a los variados factores del desarrollo del organismo urbano “Málaga”, lo que permitirá abordar sus sucesivos planeamientos con el más exacto conocimiento de los mismos, lo que equivale a decir con las mayores probabilidades de acierto, de aquellos planeamientos” (Caballero Monrós y Álvarez de Toledo y Gross 1971, 293-294)*

banismo y Ordenación del Territorio de la Diputación de Málaga y en la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía, pero carecía de explícita experiencia en la redacción de planeamiento general. Sin embargo, contaban con la experiencia de la redacción del Plan Especial de Trinidad-Perchel, lo que supuso un botón de muestra que a dichos profesionales les permitió experimentar la complejidad y el alcance de un documento urbanístico en el que no sólo concretaron propuestas proyectuales, sino que definieron los mecanismos de gestión para llevarlos a cabo, contando con la participación de los agentes implicados.

Por tanto, el ámbito de la ciudad de Málaga suponía para los tres redactores una escala nunca antes asumida, que les obligó a revisar la realidad existente para poder actuar. Una revisión que implicaba un posicionamiento ante esa realidad que les superaba por compleja y difícil.

Es interesante para esta investigación desvelar este punto de partida, pues entendemos que la comprensión de las motivaciones de los redactores a la hora de afrontar profesionalmente la labor de redacción del Plan, puede arrojar luz sobre la táctica con la que se abordó. Más allá de esto, subyace la convicción de que, en una encrucijada como la actual en la que el planeamiento se muestra incapaz de resolver los nuevos problemas que aquejan a la ciudad contemporánea, el conocimiento profundo de la historia reciente, pero aún no revisada, nos podrá ofrecer herramientas ya conocidas que, utilizadas con nuevos enfoques, puedan ayudar a afrontar el reto de la intervención en las ciudades del siglo XXI.

La ciudad de Málaga en los albores de los años 80 era el resultado de una desestructuración urbana que había ido ocupando el territorio adyacente a la ciudad histórica sin orden, estructura ni infraestructura. La falta de un planeamiento al que vincular las promociones inmobiliarias públicas o privadas, que desde la posguerra civil se habían ido desarrollando, dio como resultado un tablero de retales urbanos incomunicados y conectados con la ciudad central a través de las grandes vías históricas de comunicación territorial, dejando entre sí grandes áreas vacías de edificación y contenido urbano. La falta de planificación administrativa provocó que los desarrollos privados se ajustasen a las parcelas catastrales de los propietarios de suelo –que habitualmente daban nombre a las promociones de viviendas-, dando como resultado un entramado de conjuntos aislados y ensimismados, sin conexiones con las promociones adyacentes. Además, el modo de actuar a través de proyectos de urgencia junto con la desidia municipal en la exigencia a los promotores de la construcción de infraestructuras, creó un imaginario colectivo formado por una ciudad con áreas residenciales sin equipamientos ni jardines, con calles terrazas, formadas por edificios altos mezclados con “casas mata” más antiguas, promociones de la autarquía o corralones de vecinos, y separadas de otras áreas por grandes superficies descampadas. La desarticulación de las áreas residenciales del extrarradio ofrecía un imaginario territorial más que urbano. De hecho,

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

es interesante comprobar cómo la consideración de “territorio” en la Metodología del Plan se refiere, no a la escala metropolitana de la ciudad en su entorno de influencia territorial, sino al territorio ocupado por la ciudad dentro de su ámbito municipal. Esta era pues, la imagen que tanto la población como los técnicos redactores tenían de la ciudad.

*“Puede en este sentido hablarse de un Plan cuyo “modelo territorial” es la propia ciudad existente, aunque sobre el mismo se proyecten las operaciones de recomposición y crecimiento aludidas.” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 25)*

2.

El conocimiento de los proyectos que se habían realizado sobre la ciudad a través de su historia, podía ofrecer pistas sobre la comprensión de la estructura territorial y urbana que subyacía bajo aquel caos. Era necesario desempolvar los grandes proyectos y los Planes urbanísticos, para poder encontrar en ellos el hilo perdido de la ciudad. Sería ahí donde se podría encontrar la vocación de una ciudad que parecía haber sido silenciada. La influencia de iniciativas como Roma Interrotta, a pesar de su evidente componente mediática, inspiró a los redactores a buscar en el Archivo Histórico Provincial de Málaga, todos aquellos Proyectos que habían realizado propuestas enraizadas en la comprensión de la ciudad y su territorio. El Plan de González Edo de 1950 apareció como el eslabón perdido del planeamiento de la ciudad. Era aquel un Plan moderno que mostraba un gran conocimiento de la ciudad, sus estructuras territoriales y su vocación de crecimiento hacia el oeste. Un Plan que se entendía a través de sus proyectos, pero que sin embargo ofrecía una imagen coherente de la ciudad. Éste documento se convertiría en la más próxima referencia a la que debería conectar el nuevo Plan General, y José González Edo –con quien Seguí había contactado durante su etapa de coordinador de actividades culturales en el Colegio de Arquitectos con el objetivo de invitarlo a una conferencia que rechazó impartir-, en el arquitecto referencia para la comprensión de la estructura oculta de la ciudad.

De la experiencia previa de Trinidad Perchel, enlazada con la operación del Plan de la Rivera de Barcelona redactado por el Laboratorio de Urbanismo de Solá-Morales, el equipo redactor había aprendido algo importante respecto al entendimiento de la ciudad. Como barrio de arrabales, Trinidad Perchel contenía unos vínculos identitarios basados en el modo de vida desplegado por sus habitantes en un espacio caracterizado por una forma habitacional concreta –los corralones- y por un modo de generar y ocupar el espacio público.

Una de las ideas fuerza que se barajaban en la cultura urbanística de aquel momento era la del valor de la ciudad histórica y cosmopolita. Ésta, por su complejidad se oponía al funcionalismo que había producido áreas anónimas de uso residencial en el que no existían referencias simbólicas entre la población y el espacio que habitaban. Estas ideas

formaron parte del pensamiento del equipo del Plan de una manera especial, ya que desde 1971 a 1974, Damián Quero tuvo contacto con la Teoría Crítica y los enfoques del psicoanálisis a través de sus estudios en Frankfurt. Podemos destacar la influencia que ejercieron las clases y las investigaciones sobre el psicoanálisis de la ciudad de la profesora Heide Bernt, en las que trabajaba sobre el concepto del sentimiento cosmopolita, la complejidad urbana y el agrado en la ciudad.

*“La tesis fundamental que ha de orientar la búsqueda de formas maduras de integración urbana fue formulada en los primeros años 70 por algunos psicoanalistas de Frankfurt, y trataba de mostrar que el fundamento psíquico de la integración humana en la ciudad es la constitución de un ambiente emotivo, y que esto se producía mediante la incorporación al espacio de símbolos identificables con los ideales de fantasía de los ciudadanos” (D. Quero Castanys, Notas para la definitiva cancelación de la Teología Urbana (Y de cómo ha de orientarse el oficio de los urbanistas en la ciudad de Málaga y otras 1981, 64)*

Existía entre los redactores, el convencimiento de que cualquier ámbito de la ciudad, por muy desestructurado que estuviera, podía contener los mismos valores identitarios y urbanos que podía tener el barrio de arrabales de Trinidad Perchel. De este modo, la metodología de actuación debería ser la misma que la de los barrios históricos. De ahí la importancia de las experiencias que se habían producido en Italia, como la de Bolonia, basadas en el conocimiento de la ciudad histórica, de sus estructuras espaciales y de la relación entre los modelos tipológicos y los modos de vida de sus habitantes.

3.

La procedencia del ámbito de la arquitectura de Moreno y Seguí, les llevó a abordar la intervención en el barrio de arrabales a través del estudio de las tipologías arquitectónicas características de Trinidad Perchel, analizando la estructura residencial, la densidad de viviendas, la altura, la ocupación y la edificabilidad, lo que les permitió cuantificar los parámetros urbanísticos que configuraban ese tejido urbano. Ello supuso el ensayo de un modo de acometer el estudio y la comprensión de la ciudad: a través del análisis de la arquitectura y la identificación de sus parámetros urbanísticos, y de la valoración de la “vida urbana” como inmanente de “lo urbano”.

Sin embargo, la escala de intervención hacía que las propuestas planteadas por el equipo, pudieran implicar cierto ensimismamiento a la hora de relacionarse con el resto de la ciudad. Esta autocrítica está implícita en la redacción de la Metodología de la Revisión del Plan, cuando se reconoce la necesidad de actuar en la ciudad globalmente, aunque a través de sus fragmentos.

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

La experiencia previa en Trinidad Perchel llevó al equipo redactor al convencimiento de que estos valores y modos de actuar en la ciudad histórica eran exportables a las áreas residenciales del extrarradio, lo que supuso una novedad fundamental a la hora de afrontar el diagnóstico de la ciudad y sus propuestas. Podemos hablar de un “enamoramamiento” de la ciudad en su “irredención”, en la que los redactores encontraron el auténtico reconocimiento de la ciudad.

*“Málaga, pues, no se reconoce sino en la desintegración de su tejido urbano, en el deterioro ambiental y social de su centro, en el expolio de su patrimonio histórico y paisajístico, en el desequipamiento y carencias infraestructurales de sus barriadas periféricas...es decir, en la lacerante realidad de su problemática urbana fragmentada” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 65)*

Esta perspectiva suponía la consideración de la ciudad como un problema clínico a entender y solucionar desde otras ópticas profesionales. Ante esta enfermedad, los arquitectos convertidos en cirujanos, no podía horrorizarse ni asquearse. Su labor exigía de la serenidad del médico al analizar los síntomas, al diagnosticar la enfermedad y al actuar sobre el paciente, aún sabiendo de su gravedad.

Hemos de reconocer en el equipo redactor un profundo conocimiento de los mecanismos que habían generado la ciudad, y de sus consecuencias. Y una gran consciencia de la gravedad de los problemas que la aquejaban. El compromiso político que habían adquirido durante los años anteriores en su apoyo al movimiento vecinal, y su afinidad a la ideología de izquierdas, no les llevó al reduccionismo de afrontar el Plan como una compensación de los intereses vecinales frente a la especulación.

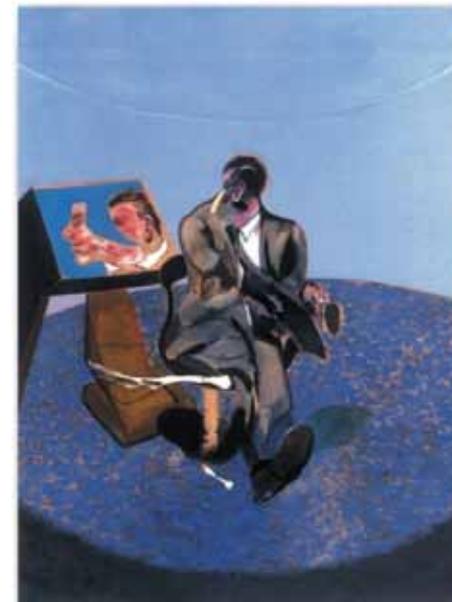
*“Ante la profunda crisis del sector inmobiliario y a la vista del punto crítico al que ha llegado el deterioro ambiental –a veces en la barrera de una irreversible degradación ecológica- no parece razonable concebir el Plan limitándolo a ser la expresión de un conflicto de intereses entre dicho sector y las bases ciudadanas, como agentes exclusivos de los procesos urbanos, trasunto de una especie de oferta y demanda de escala de ciudad” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 6)*

Más bien, precisamente por su conocimiento de los mecanismos inmobiliarios como profesionales de la arquitectura, y por su vinculación a los movimientos vecinales, pronto encontraron que las teorías sobre sociología urbana y la politización del espacio eran herramientas útiles a la hora de diagnóstica, pero inservibles a la hora de intervenir.

Si bien estas teorías les servían para ampliar la comprensión del fenómeno,



[53] La realidad urbana era la de una ciudad desestructurada e irredenta, difícilmente abarcable en su comprensión desde una única perspectiva.



[54] La realidad urbana requería de mecanismos de comprensión tan complejos como la propia ciudad que había que tratar. En esto, el urbanismo troncaba con las corrientes culturales de su tiempo. Cuadro: Retrato de George Dyer en un espejo. Francis Bacon. 1968.

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

*“En los barrios de nuestra ciudad y, particularmente, en el cinturón de los polígonos residenciales levantados según las directrices del Plan General vigente y la política urbana local de estos últimos años puede constatarse la paradoja, certeramente expuesta por Lefebvre, que se produce en todo proceso que va desde la ciudad a lo que hoy llamamos sociedad urbana: reconocemos ahí “lo urbano” precisamente en la disolución de los elementos significantes del viejo urbanismo tradicional –las calles, las plazas, los monumentos...- aún reconocibles en los últimos y degradados enclaves residenciales de nuestro centro histórico.” (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 64)*

ello no debía suponer la politización del espacio. La Sociología Urbana introducida en España por Manuel Castell, había pretendido una teorización de la intervención a partir de la participación urbana y tenía una amplia difusión en la Escuela de Madrid. Sin embargo, cuando los autores tuvieron que enfrentarse al momento de la acción, encontraron que ésta no ofrecía herramientas útiles a la hora de operar.

Es importante en este punto, explicitar el desamparo que algunos técnicos formados alrededor de los movimientos de izquierdas universitarios de los 60, se encontraron al descubrir la incapacidad de los gobiernos municipales democráticos para fijar sus objetivos de política urbana, lo que suponía la incapacidad de entender teóricamente los problemas urbanos, más allá de describirlos.

*“La consecuencia es de indudable interés por su carácter contradictorio, la izquierda en el poder municipal no es capaz hoy por hoy de formular modelos ni objetivos concernientes a la política urbana” (D. Quero Castanys, Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. 1981, 20)*

Esto ponía en crisis la respuesta que los arquitectos encargados de la redacción de los planes municipales, debían dar a sus responsables municipales. Se había demostrado que tampoco el movimiento vecinal, anteriormente dinamizador de la reivindicación política predemocrática, era capaz de proponer modelos reales alternativos más allá de identificarlos.

4.

Según Quero, el fracaso de la Sociología Urbana a la hora de elaborar propuestas concretas, había mostrado, durante las décadas de los 60 y 70, el fracaso de las utopías urbanas. La historia del urbanismo, en tanto que historia del pensamiento científico-social, por su referencia directa a la ciudad, podía entenderse también fracasada.

*“La crisis de la Sociología y la quiebra definitiva de su em-*

*peño en constituirse en imposible Teología Política del Estado y la Ciudad Industrial, ha dejado sin legitimación científica a la recientemente pasada tarea de proponer modelos alternativos para la ciudad”(D. Quero Castanys, Notas para la definitiva cancelación de la Teología Urbana (Y de cómo ha de orientarse el oficio de los urbanistas en la ciudad de Málaga y otras 1981, 61)*

Frente a este desencanto de la Sociología Urbana como “teoría de la intervención” posible para la ciudad, la radical realidad de los problemas sociales y urbanos exigía considerar lo diverso y lo específico de cada situación. Había llegado para los técnicos el tiempo de resolver los problemas reales, concretos y acuciantes, y se encontraban desprovistos de una metodología capaz de abordar tal tarea. La urgencia llevó a plantear la necesidad desesperada de buscar entre todas las teorías anteriores, con el objetivo de proponer soluciones creativas.

*“En esta situación sin duda ha de florecer el eclecticismo académico de los profesionales empeñados en extraer, en el momento más inoportuno, sus formas arquitectónicas y modelos de cualquier teoría cancelada de la Ciudad”(D. Quero Castanys, Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. 1981, 20)*

El momento de ensayar estas teorías con un nuevo enfoque pragmático, se encontraba en la redacción del Plan General que debía abordar el nuevo gobierno municipal. La estrategia pasaba por recuperar el arsenal intemporal de herramientas puestas al servicio de la resolución de problemas.

*“La necesidad de manejarse profesionalmente con el espacio que, voilà!, no era política<sup>3</sup>, orientó con decisión las miradas al arsenal instrumental del Movimiento Moderno, de los regocijantes misterios de la topología, de los viejos textos de la geografía y también de otros viejos oficios, y sin duda entre ellos, del más próximo y entrañable de la arquitectura”(D. Quero Castanys, De la teoría al paganismo post-ilustrado 1982, 29)*

Quero agrupó estas herramientas en cinco grupos.

La primera la constituían todas las capacidades que el Movimiento Moderno aportó al diseño urbano. El plano de trazado geométrico, la composición, e incluso el funcionalismo de las infraestructuras y la zonificación de usos, eran herramientas útiles si se despojaban del aislamiento funcional de los vecindarios que la programación social había generado

<sup>3</sup> En clara crítica a la concepción “blanda” del espacio político de Lefebvre.

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

durante las décadas posteriores a la II Guerra Mundial<sup>4</sup>. Era en la pérdida de referentes simbólicos y formales de la unidad vecinal moderna, carente de un ambiente humano, donde se localizaba el hilo perdido del Movimiento Moderno. Y precisamente ahí, donde había que recuperarlo: en la definición de nuevos modelos residenciales donde lo formal, lo simbólico y lo emocional jugaran un papel fundamental en el diseño. Por ello, concursos como el del Actur de Lacua en Vitoria, resultó ser un lugar de gran importancia para la reflexión profesional sobre cómo abordar el crecimiento de las ciudades bajo la crítica al montaje social del Movimiento Moderno.

La segunda de las medidas estaba relacionada con la influencia que el municipalismo constituyente catalán había tenido en Manuel Solá Morales. El estudio de los planes municipales de Ensanche y de Grandes Reformas que había realizado dentro del Laboratorio de Urbanismo y que había puesto en carga en el Plan de La Rivera, puso de manifiesto la utilidad de la obra pública en la pequeña escala. El trazado y la forma de las calles, la regulación de la edificación, la recuperación de los conceptos de proyecto y gestión, surgían como nuevas formas de enfocar el planeamiento como instrumento de ordenación (D. Quero Castanys, De la teoría al paganismo post-ilustrado 1982, 30-31).

La tercera batería de herramientas disponibles tenía que ver con el tratamiento renovado de los centros históricos que la escuela italiana había propuesto durante aquellos años. Los trabajos de Vittorio Gregotti o Aldo Rossi, aportaban un nuevo enfoque al problema de la ciudad histórica, al integrar la sociedad y sus modos de vida, en la recuperación del espacio público y el patrimonio de la ciudad histórica. Hasta entonces, la consideración que desde el ámbito académico se había tenido respecto al patrimonio había sido exclusivamente proteccionista y conservacionista. Esto, y el hecho de que los intereses económicos aspirasen a apropiarse de los recursos centrales que estas partes de la ciudad tenían, habían expulsado la forma de vida que la ciudadanía desplegaba en estas áreas.

La cuarta de las herramientas la dispensaba, según Quero, la geografía. En el debate de los años 60 y 70, la geografía había supuesto la aportación científica más determinante para el planeamiento, en lo referente a la cuantificación de espacios, necesidades de infraestructuras, exigencias dotacionales, número de viviendas etc. Por otra parte, la tradición de la geografía física, consideraba el territorio en todas sus acepciones: la topografía, las infraestructuras, los asentamientos, la zoología, la botánica, la hidrología etc. Así, el positivismo de la geografía humana y el excesivo abarcamiento de la geografía física, la habían alejado del urbanismo. En este punto, las investigaciones realizadas por

el Laboratorio de Urbanismo sobre las comarcas de Cataluña, habían puesto de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre la morfología del territorio. Estos trabajos titulados "La identitat del territori catalán. Les comarques", se publicaron más tarde en el monográfico de dos números de Quaderns d'arquitectura i urbanisme" nº1 del año 1981, y fueron presentados con gran éxito en un *workshop* de la Escuela de Milán. En las planimetrías realizadas, de una gran belleza y creatividad formal, se apostaba por una elaboración conceptual de lo que era el territorio. La idea que subyacía era que el territorio exigía una interpretación de la realidad, no una representación literal, y que frente a la precisión de los datos, se oponía la experiencia de la forma. Por ello, el dibujo surgía como una herramienta fundamental para la investigación. Este enfoque geomorfológico pertenecía a una tradición poco habitual en la geografía, que Solá-Morales tomó del geógrafo francés Jean Tricart, y tuvo una gran importancia a la hora de definir una metodología de trabajo que debía definir el concepto de territorio, antes de proyectarlo.

*"Por ello diríase que es el momento de la Geografía como disciplina más específica de lo urbano, como Manuel de Solá-Morales ha puesto de relieve, en cuanto a su tradicional capacidad de descripción diferenciadora del espacio"(D. Quero Castanys, Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. 1981, 21)*

Esta idea, tuvo una gran influencia en el caso de Málaga pues la ciudad, desmembrada en piezas inconexas, debía primero conceptualizarse como territorio antes de proponer cualquier clase de remedio.

La última de las herramientas propuestas en los textos de Quero durante esta época se refería a la capacidad creativa del urbanismo como oficio. Ante la pregunta sobre el lugar donde se debía situar la teorización urbanística, la respuesta estaba según el autor, en el arte. La teorización como metarrelato surgía como respuesta a las luchas de poder. Pero cuando existía una necesidad objetiva de recuperación del ambiente urbano, de dotación de equipamientos y espacios públicos, ¿cómo era posible dar respuesta desde la teoría? Quero planteaba la necesidad de crear un ambiente emotivo y simbólico mediante propuestas que incorporaran la localización, la función y la forma de la arquitectura y el espacio público.

Por ello, la utilización de los códigos formales abandonados por el Movimiento Moderno y los propios códigos del mismo, debían ponerse sin la concurrencia de prejuicios, al servicio de la creatividad y las propuestas. Era necesario un compromiso con la continuidad de códigos estéticos que no perdiesen las referencias con el pasado<sup>5</sup> y la incorporación del

<sup>4</sup> El propio Habermas había defendido posteriormente las capacidades del funcionalismo moderno en su obra de 1985 "El discurso filosófico de la Modernidad"

<sup>5</sup> Sobre este aspecto, ver la influencia de los escritos de Ignasi Solá-Morales de esta época, que fueron recopilados en la publicación de Gustavo Gili "Ecléctico y vanguardia y otros escritos" en el año 1980(l. Solá-Morales

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

vecindario en la definición de dichos espacios<sup>6</sup>. Esto, y la urgencia objetiva de los problemas urbanos, era la legitimidad que subyacía en la opción por la componente formal de las propuestas de los redactores. Sin embargo, no había ingenuidad respecto al peligro que esta utilización de la forma como opción propositiva podía significar.

*“Hemos advertido en ocasiones recientes sobre lo equívoca que sería en este momento la evasión ecléctica, como si cualquier forma de decoración que hiciese a la arquitectura más o menos gratificante fuese lo que se busca. Una tal reposición del carácter fetichista de la arquitectura nada tendría que ver con la simbolización viva capaz de conferir emotividad al ambiente urbano y provocar la experiencia afectiva de su presencia”*(D. Quero Castanys, *Notas para la definitiva cancelación de la Teología Urbana (Y de cómo ha de orientarse el oficio de los urbanistas en la ciudad de Málaga y otras 1981)*)

1980).

6 Es interesante ver cómo en los escritos de esta época se aprecia cierta contradicción en lo que tiene que ver con la participación ciudadana. A pesar de haber colaborado activamente como asesor en las reivindicaciones vecinales de la década de los 70, junto a Salvador Moreno y José Seguí, Damián Quero manifiesta una cierta duda sobre la oportunidad y utilidad de que, en un contexto democrático de poderes separados, se deba introducir la participación ciudadana y vecinal (D. Quero Castanys, *Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. 1981, 22*). Es interesante a su vez comprobar en la prensa, durante los años de redacción del PGOU-83, cómo las asociaciones de vecinos iban mostrando una cierta desaprobación respecto a las propuestas del Plan. A la luz de la investigación realizada por esta tesis en la hemeroteca, esto tenía que ver con el enfrentamiento de intereses entre redactores y vecinos. Mientras los primeros trabajaban con la idea de la recomposición de la ciudad, los vecinos pretendían mejoras individuales que en ocasiones implicaban conflictos a nivel global. Podemos decir que esta disputa supuso una decepción para los redactores durante la redacción del Plan.

*“En Andalucía donde yo trabajo, estamos observando cómo el desenvolvimiento de profesionales lúcidos en las condiciones generales y políticas que aquí se han descrito, está empezando a provocar la desazón de muchos de ellos, tanto de los recién incorporados al trabajo en urbanismo como los ya experimentados, de forma que esta eclosión de planeamiento, lejos de ser provechosa siquiera como entrenamiento y formación intelectual, puede suponer el sacrificio definitivo en este ámbito de las capacidades de los profesionales.”*(D. Quero Castanys, *Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. 1981, 22*)

Pero asumido el riesgo, era necesario caminar en la dirección de las propuestas concretas.

*“Mientras tanto recordemos con Freud u otros que sólo el desarrollo de la actividad creadora y el acercamiento desprejuiciado a lo real nos sitúan en el camino de la liberación”* (D. Quero Castanys, *Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. 1981, 22*)

5.

Así, el espíritu del Plan, era el de abordar el tratamiento de los fragmentos de la ciudad heredada como si fuesen áreas históricas con valores urbanos y humanos. De este modo, el Plan fue concebido como un gran Plan Especial de la ciudad en su conjunto, partiendo de la base del conocimiento del modelo inmobiliario-territorial que la había generado. Un modelo que se había desvelado en el Informe Málaga, y que exigía una revisión crítica de todo un modo de generar economía a través de la construcción del territorio propio.

*“Se perfila pues un tipo de planeamiento preferentemente dirigido hacia la ciudad existente, de revisión crítica colectiva del modo de conducir los procesos urbanos seguido hasta el momento, que recomponga su estructura favoreciendo los procesos de integración y compleción de su trama. Planeamiento cautelar y transitorio, habrá de dar prioridad al tratamiento de la problemática fragmentaria adoptando medidas urgentes ante las situaciones de mayor deterioro y miseria social”* (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 7)

El deseo de llevar a cabo las propuestas que se planteasen en el Plan, implicaba abordarlo desde una perspectiva posibilista, para lo cual era imprescindible vincular activamente a todos los agentes urbanos comprometiéndolos en la tarea común de la ciudad. Esto suponía hacer del Plan un documento programático y previamente acordado.

*“El carácter del planeamiento que vamos a aplicar, orientado a optimizar el patrimonio inmobiliario e infraestructural y a operaciones de compleción-remodelación, hace imprescindible una seria atención al Programa de actuación y financiación, cuyo carácter vinculante habrá de implantarse de hecho, y habrá de concebirse como compromiso público no sólo del Ayuntamiento, sino también de los diferentes agentes, públicos y privados, del proceso urbano, de forma que su cumplimiento pueda exigirse administrativa y políticamente”* (Quero y Moreno 23 de octubre de 1979, 20)

De este modo, con la única experiencia en urbanismo y gestión del Plan Especial de Trinidad Perchel, y con el arsenal de experiencias culturales vinculadas a su tiempo, pero también a su específica trayectoria profesional e intelectual, el equipo redactor del PGOU-83 asumió el reto

### 3.5 LA REALIDAD URBANA: EL POSICIONAMIENTO CULTURAL.

de afrontar un documento técnico, pero también interpretativo, de la ciudad y de los mecanismos que la construían. Desprovistos de una teoría universal con la que hacer frente a los problemas de una ciudad que agonizaba, recurrieron en una clara experiencia de urgencia, a todo el arsenal que la historia del urbanismo, la cultura contemporánea y su propia experiencia profesional les brindaban, convirtiendo el Plan en un experimento de las posibilidades que el planeamiento ofrecía para transformar la ciudad.

Pero esta narración sería incompleta sin desvelar dos claves fundamentales: el Plan General de 1950 de González Edo y el asesoramiento de Manuel Solá-Morales. El Plan General de González Edo significó el eslabón al que enlazar la Revisión del Plan General de 1971, viendo en él la continuidad del planeamiento histórico que desde el Plan de Ensanche de Moreno Monroy de 1861 había propuesto grandes proyectos en la ciudad, debido a que el Plan de 1971 se ocupó fundamentalmente de dar forma jurídica a los crecimientos del desarrollismo inmobiliario. Por otra parte, si Eduardo Leira aportó la conceptualización sociológica y política del Plan, debido a su pronta incorporación al Plan General de Madrid en 1981, su influencia dejaría de ser tan intensa, si bien se mantuvieron contactos entre Málaga y las distintas ciudades en las que se iniciaba el planeamiento general de la Transición Democrática. Por ello, la figura de Solá-Morales aparece como la pieza fundamental que suministró el apoyo teórico a la conceptualización de la intervención en la ciudad a través del Plan. Su teorización sobre el Proyecto Urbano sin embargo, no se puede entender sin la estrecha relación que éste debía tener con la gestión. El dibujo era entendido como el mecanismo de análisis de las formas de una ciudad que había que comprender antes de intervenir en ella, mientras que la gestión era el modo de garantizar la materialización de las propuestas.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## CAPÍTULO 4



#### INTRODUCCIÓN:

El cuarto capítulo de esta investigación aborda el análisis del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga de 1983, en tanto que documento administrativo. La tesis que desde el principio hemos abordado al considerar el urbanismo como un dispositivo formado por normas, saberes, praxis y relaciones, al servicio del control social y económico en la ciudad, nos permite abordar el estudio de uno de sus elementos, el documento administrativo del Plan General, con una nueva perspectiva. Si hasta ahora hemos estudiado las relaciones, las leyes y los actores que formaron parte de aquel dispositivo, el estudio del Plan a través de sus normas y documentos gráficos, nos ofrece, a la luz de esta investigación, un elemento de gran valor pedagógico, por cuanto nos permite un nuevo acercamiento a cada una de sus propuestas.

No se trata, en este capítulo, de describir el documento, ni tampoco sus propuestas, aunque haya sido necesario realizar esta operación para alcanzar nuestro objetivo. La finalidad de estas páginas es la de identificar cada una de las praxis, metodologías y propuestas que el Plan revela como parte del dispositivo que resultó ser el urbanismo durante los años 80 en Málaga. El abordaje de esta tarea ha exigido, para su exposición, una clasificación por temáticas, a través de las cuales se pretende explicitar alguna de las prácticas del urbanismo y el planeamiento, pero con el fin de explicar el dispositivo en sí mismo. Por ello, ha sido necesario repetir en ocasiones, algunos de los condicionantes a que daban pie dichos modos de operar, para hacer comprensible la lectura de cada uno de los temas por separado.

La bibliografía de referencia para este capítulo ha sido el propio documento que se analiza, tanto en su componente normativa como en su componente gráfica. Así mismo, se han incorporado al análisis los documentos gráficos elaborados por el equipo redactor, formado por dibujos, esquemas y fotografías, entendiendo que el Plan, tal y como la Metodología del Plan indicaba y como el propio Plan reconocía, no era un documento finalizado en sí mismo, sino que era considerado por los actores que lo hicieron posible, como un proceso de aprendizaje de todos ellos, con el fin de resolver los problemas urbanos y aportar a la ciudad un nuevo punto de partida para seguir evolucionando, después de las décadas de excesos urbanísticos y económicos que degradaron la ciudad y la vida de sus habitantes. Por ello, también se ha considerado el documento inédito que dos de los arquitectos redactores elaboraron dos años después de la Aprobación Definitiva del Plan. Salvador Moreno Peralta y José Seguí en este documento, denominado "Resumen analítico del Plan General de Málaga", recogen las principales ideas que el Plan, como proceso, contenía. En él se hace referencia a las conclusiones del Informe Málaga elaborado por la Delegación del Colegio de Arquitectos de Málaga que dio pie a la reflexión sobre los objetivos que debía tener el urbanismo en Málaga, al documento de Metodología realizado para el encargo del Plan, al propio Plan y también a algunas

de las operaciones que, después de la Aprobación Definitiva, desarrolló la Gerencia de Urbanismo de Málaga en su condición de organismo gestor del desarrollo del Plan.

Finalmente, la bibliografía general que ha acompañado todo el proceso de redacción de la tesis, aparece también aquí, ejerciendo una labor de diálogo y verificación del contenido del Plan.

El Plan General de Málaga de 1983 como documento administrativo y jurídico del dispositivo que supone el planeamiento, supuso, a la luz de esta investigación, el ensayo de una metodología de acción en la ciudad, en la que las herramientas otorgadas por la ley del suelo de 1975 fueron utilizadas con creatividad y con el objetivo de solucionar los problemas que aquejaban a la ciudad, desde el liderazgo público de un proceso de negociación en el que todos los agentes estaban llamados a participar para la auténtica consecución de los objetivos. El dibujo como herramienta de análisis y propuesta, como elemento para la validación y la comunicación de los proyectos, la clasificación y la calificación como instrumentos para el control de las tensiones en el suelo urbano y en el suelo urbanizable, y el control financiero de las operaciones del Plan a través del Estudio Económico Financiero y el Plan de Etapas, convirtieron este documento en la hoja de ruta para una gestión de la ciudad que fue acordada con todos los agentes que participan o deberían participar en ella: clase política, empresariado inmobiliario, ciudadanía y cuerpo técnico.

Comprender de qué manera un documento administrativo fue capaz de canalizar todas las relaciones, prácticas y posibilidades normativas con la finalidad de actuar en la ciudad y hacer de ella un espacio para la convivencia donde todos ganasen, es a nuestro entender, la aportación científica que esta investigación puede ofrecer a la comunidad universitaria, a quienes trabajan profesionalmente en el urbanismo y a la sociedad contemporánea, en un momento en el que el planeamiento parece haberse convertido en un dispositivo para impedir la gestión conjunta de la ciudad, y para ocultar los intereses que se ocultan tras la construcción del territorio.

El Plan de Málaga de 1983 surge así, a nuestro entender, como el último eslabón del planeamiento en el que podemos buscar las claves para la reflexión del presente. No se trata de copiar el modo en que aquel Plan se hizo, puesto que el contexto social, político y económico ha cambiado, y porque los objetivos que el Plan se propuso ya están conseguidos. Se trata más bien de identificar ese momento en el que el dispositivo funcionó, para convertirlo en la plataforma desde la que sea posible lanzar al planeamiento y en consecuencia a la ciudad, hacia un futuro en el que es necesario buscar nuevas formas de actuar. El conocimiento del pasado, y la identificación de las claves para su comprensión son la base para poder avanzar hacia el futuro con seguridad.

## INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y BIBLIOGRAFÍA COMENTADA.

El documento del Plan General de Ordenación Urbana de 1983, consta en su formulación como Texto Refundido, de dos tomos: uno de memoria y propuestas, normativa urbanística y estudio económico financiero, y otro tomo con la colección de planos a escala 1/5.000. Ambos en formato de 49 cm x 34,5 cm, algo mayor que un formato A3 normalizado.

También existe una versión en planos tamaño A0 aproximadamente que se encuentran en el Ayuntamiento.

El documento tuvo la siguiente tramitación y aprobación:

- Avance del Plan:  
10/08/81
- Aprobación Inicial:  
09/08/82
- Aprobación Provisional:  
15/04/83
- Acuerdo Complementario:  
05/08/83
- Aprobación Definitiva: Resolución del Consejero De Política Territorial y Energía de la Junta de Andalucía:  
09/11/83
- Expediente de Cumplimiento a la Resolución del Consejero:  
10/02/84
- Texto Refundido:  
27/07/84
- Resolución aprobatoria del Texto Refundido del Consejero De Política Territorial de la Junta de Andalucía:  
03/05/85

El equipo técnico fue el siguiente:

- Equipo base de redacción:
  - Salvador Moreno Peralta, arquitecto director del Plan
  - Damián Quero Castanys, arquitecto director del Plan
  - José Seguí Pérez, arquitecto director del Plan
  - Manuel de Solá-Morales Rubio, arquitecto asesor del Plan
  - Álvaro García-Cabrera Mata, abogado
  - José Luís Gómez Ordóñez, ingeniero de caminos, canales y puertos.
  - Carlos Miró Domínguez, ingeniero de caminos, canales y puertos.
  - Vicente Seguí Pérez, economista.

- Técnicos:

- Manuel Caro Moreno, aparejador.
  - Joaquín García-Cabrera Mata, abogado.
  - Carmen González Enríquez, socióloga.
  - Román González Hermoso, geólogo.
  - Pedro Marín Cots, economista.
- Intervención como técnicos en la redacción del Plan en algunas de las etapas:
- Javier Botello Llopis (ICCP); Fernando García Jiménez (aparejador); Ana María Luque Luque (geógrafa), Inmaculada Sánchez Sevilla (geógrafa); Asunción Silvera Tejerina (geógrafa); Juan Víctor Soler Mederm (arquitecto)
- Durante el primer año de redacción del Plan, colaboró en el asesoramiento:
- Eduardo Leira Sánchez, arquitecto.
- El plan contó con las monografías informativas redactadas por los colaboradores:
- Miguel Angel Cabello Jurado, economista (Hacienda Local)
  - Juan Manuel Calvo Álvarez, Pablo Esteban Maes y Enrique Franquelo Lerín, ICCP (Estudio de la red de drenaje e infraestructura de Servicios Técnicos)
  - Damián López Cano, geógrafo-demógrafo (Estudio Demográfico)
  - Alfredo Rubio Díaz, geógrafo (Estudio de la evolución histórica de la ciudad)
  - Matías López Jiménez, ingeniero industrial (Estudio de la Infraestructura de los polígonos industriales).
- Colaboraron a su vez en la labor informativa del Plan en algunas de sus etapas, los Servicios Técnicos Municipales del Excmo. Ayuntamiento de Málaga y el Centro Informático Municipal.

El documento cuenta con diversas partes que pasan a describirse:

### MEMORIA.

- Título I. Memoria Justificativa.
  - Capítulo 1º. La Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formación. Cronología del desarrollo de los trabajos.
  - Capítulo 2º. Planeamiento vigente con anteriori-

INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y BIBLIOGRAFÍA COMENTADA.

- dad.
- Capítulo 3º: Obras programadas e inversiones públicas con incidencia en el desarrollo urbano anteriores al Plan General.
- Capítulo 4º: Incidencia y resultado del trámite de participación pública.
- Capítulo 5º: Resumen y diagnóstico sintético de la información urbanística.
- Capítulo 6º: Objetivos del Plan y criterios para la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Mecanismos de intervención.

- Título II. Memoria Informativa.

Información general del municipio. Aspectos físicos, sociales y económicos.

- Capítulo 1º: Características de la población asentada en el territorio. Condiciones económicas y sociales. Previsiones de su evolución.
- Capítulo 2º: Medio físico y aprovechamiento de que es susceptible el territorio.
- Capítulo 3º: Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos e históricos-artísticos existentes en el ámbito territorial del Plan.
- Capítulo 4º: Estudio del desarrollo histórico de la ciudad de Málaga.
- Capítulo 5º: La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.
- Capítulo 6º: Usos implantados en el territorio.
- Capítulo 7º: Características de los usos urbanos.

PROPUESTAS.

- Título III. Memoria Descriptiva.

- Capítulo 1º: El modelo de desarrollo territorial y descripción de la ordenación propuesta.
- Capítulo 2º: El viario arterial y los grandes sistemas de infraestructuras.
- Capítulo 3º: Los sistemas de equipamientos y espacios libres.
- Capítulo 4º: Las políticas de ordenación establecidas por el Plan General referentes al litoral.
- Capítulo 5º: Propuestas de ordenación del Suelo Urbano y Urbanizable.
- Capítulo 6º: Propuesta en Suelo No Urbanizable.
- Capítulo 7º: Medidas de protección de los bienes culturales y naturales existentes en el territorio.

- Título IV. Aprovechamiento Medio en Suelo Urbanizable Programado.

NORMATIVA URBANÍSTICA.

- Título I. Disposiciones de Carácter General.

- Capítulo 1º: Del ámbito de aplicación, vigencia y revisión del Plan General.
- Capítulo 2º: Del desarrollo del Plan.
- Capítulo 3º: De la ejecución del Plan General.
- Capítulo 4º: De los actos de intervención en la actividad de los particulares.
- Capítulo 5º: Régimen del suelo.

- Título II. Regulación de Usos y Medidas de Protección.

- Capítulo 1º: Regulación de usos.
- Capítulo 2º: Regulación del uso de vivienda.
- Capítulo 3º: Regulación del uso industrial.
- Capítulo 4º: Regulación específica del uso extractivo.
- Capítulo 5º: Regulación del uso de aparcamiento.
- Capítulo 6º: Medidas singulares de protección.

- Título III. Sistemas.

- Capítulo 1º: Disposiciones de carácter general.
- Capítulo 2º: Sistema viario.
- Capítulo 3º: Sistema general ferroviario.
- Capítulo 4º: Sistema general portuario.
- Capítulo 5º: Sistema general aeroportuario.
- Capítulo 6º: Sistema de espacios libres.
- Capítulo 7º: Sistema general de infraestructuras y servicios básicos.
- Capítulo 8º: Protección y servidumbre de los sistemas generales.
- Capítulo 9º: Sistema general de la zona marítimo terrestre.
- Capítulo 10º: Sistema de equipamiento comunitario.

- Título IV. Normativa General de Urbanización.

- Capítulo 1º: Definiciones y disposiciones generales.
- Capítulo 2º: Determinaciones sobre el espacio viario.
- Capítulo 3º: Determinaciones sobre zonas verdes.
- Capítulo 4º: Determinaciones sobre las infraestructuras.

## INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y BIBLIOGRAFÍA COMENTADA.

- turas básicas.
    - Capítulo 5º: Disposiciones finales.
- Título V. Regulación del Suelo Urbano. Ordenanzas.
  - Capítulo 1º: Determinaciones generales del Suelo Urbano.
  - Capítulo 2º: Ordenanzas de la edificación: definiciones de carácter general.
  - Capítulo 3º: Edificios protegidos.
  - Capítulo 4º: Zona centro.
  - Capítulo 5º: Zona de ordenación de manzana cerrada (MC)
  - Capítulo 6º: Zona de ordenación abierta (OA)
  - Capítulo 7º: Zona de ciudad jardín (CJ)
  - Capítulo 8º: Zona de vivienda unifamiliar aislada (UAS)
  - Capítulo 9º: Zona de vivienda unifamiliar adosada (UAD)
  - Capítulo 10º: Zona de edificación en colonia y edificación tradicional popular (CTP)
  - Capítulo 11º: Zona de industria.
  - Capítulo 12º: Zona comercial.
  - Capítulo 13º: Determinaciones generales para las unidades de actuación en Suelo Urbano.
  - Capítulo 14º: Determinaciones generales para los Planes Especiales.
  - Capítulo 15º: Normativa complementaria para el desarrollo de las alineaciones y rasantes del Plan General de Ordenación.
- Título VI. Regulación del Suelo Urbanizable Programado.
  - Capítulo 1º: Determinaciones generales del Suelo Urbanizable Programado.
- Título VII. Regulación del Suelo Urbanizable no Programado.
  - Capítulo 1º: Determinaciones generales del Suelo Urbanizable no Programado.
- Título VIII. Regulación del Suelo No Urbanizable.
  - Capítulo 1º: Determinaciones generales del Suelo no Urbanizable.
  - Capítulo 2º: Suelo no Urbanizable Especialmente Protegido.
  - Capítulo 3º: Suelo no Urbanizable simple.
  - Capítulo 4º: Regulación de caminos.

- Título IX.
  - Listado de Planes Especiales de Reforma Interior.
  - Listado de Planes Especiales ordenados numéricamente según terminología del plano "B" de régimen del suelo y gestión.
- Título X. Disposiciones Transitorias.

### ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO Y PROGRAMA DE ACTUACIÓN.

- Contenido y función del Estudio Económico-Financiero.
  - A. Análisis de los recursos financieros institucionales.
  - B. Estudio de Costes.
  - C. Encaje del Estudio Económico-Financiero.
  - D. Programa de Actuación. Desarrollo de las determinaciones del Plan.

### Colección de Planos:

- A. Calificación, usos y sistemas. E: 1/5.000
- B. Régimen del suelo y gestión. E: 1/5.000
- C. Plano de Estructura General y Orgánica y actuaciones en el Suelo No Urbanizable. E: 1/10.000
- D. Usos globales y calificación del Suelo No Urbanizable. E: 1/5.000
- E. Plano de Infraestructuras generales. E: 1/10.000
- F. Alineaciones. E: 1/2.000
- G. Jerarquización del viario. E: 1/5.000

El Plan General constituye un documento completo y comprensible de todas las determinaciones que dicho documento realiza sobre todo el territorio del término municipal.

La estructura del mismo se divide en Memorias, Normativa, Estudio Económico-Financiero y Planos.

Las memorias se dividen en Memoria Justificativa, Memoria Informativa y Memoria Descriptiva. Cada una de ellas tiene una función específica.

La Memoria Justificativa constituye el documento explicativo de los antecedentes y los motivos que inducen a revisar el Plan General, así como una cronología del proceso de elaboración del plan haciendo especial incidencia en la participación ciudadana del mismo, un resumen del diagnóstico del proceso y la exposición de los objetivos de la revisión del plan.

La Memoria Informativa contiene todas las monografías previas que sirvieron para la realización del diagnóstico del plan y sus propuestas.

Estas monografías son de una gran calidad y detalle en cada una de sus disciplinas, teniendo en cuenta que se partía de una situación en la que muchos de los aspectos de estas monografías no habían sido contempladas en el planeamiento anterior. Es por ello que supusieron una auténtica base de datos que sirvió con posterioridad para estudios e investigaciones sobre la ciudad. Podemos decir que este documento significó una investigación fundamental para el entendimiento de la ciudad y de sus aspectos más significativos.

La memoria descriptiva contiene las propuestas fundamentales y los ejes de actuación del plan. En ella podemos encontrar la justificación del modelo teórico adoptado y sus concreciones. Es un documento de gran valor para entender la trascendencia del Plan General de 1983.

Junto a estas tres Memorias, se incluye el Título correspondiente al Aprovechamiento Medio del Suelo Urbanizable Programado. En él encontramos la justificación del plan para el reparto de beneficios y cargas en el suelo urbanizable programado. Todo un alegato justificativo del precepto constitutivo del derecho de la propiedad en función de los beneficios que ello supone para la comunidad, así como las facultades de los propietarios del suelo. En este documento se justifica y calcula el aprovechamiento medio del Suelo Urbanizable Programado, base para el cálculo del aprovechamiento susceptible de apropiación por parte de los propietarios, pero también de las cesiones de aprovechamiento a la comunidad, es decir, al Ayuntamiento. Este es uno de los puntos fuertes de la justificación de este Plan, que encuentra que las plusvalías que se generan para los propietarios del suelo se justifican en la obtención de beneficios sociales. El Plan General adquiere así una función social que hasta entonces no había tenido.

La Normativa Urbanística es el documento que contiene el articulado normativo del Plan General. En ella se definen las disposiciones de carácter general para todos los suelos, la regulación jurídica de los usos y medidas de protección, las disposiciones específicas para los sistemas, la normativa de urbanización y la regulación del Suelo Urbano con la aplicación de las ordenanzas, del Suelo Urbanizable Programado, el Suelo Urbanizable no Programado y el Suelo No Urbanizable. Es aquí donde encontramos el cuerpo jurídico de las determinaciones específicas para cada tipo de suelo, así como la definición de las facultades de los propietarios de cada una de las clases de suelo.

Junto a este documento, se incluyen sendos listados de las determinaciones específicas de cada uno de los Planes Especiales de Reforma Interior y de los Planes Parciales definidos por el Plan.

El Estudio Económico-Financiero cuenta con un pormenorizado estudio de los recursos financieros de la hacienda local, el presupuesto, el patrimonio municipal, una evaluación de la inversión histórica en el municipio y una evolución previsible de la inversión. En el estudio de costes se define la metodología de cálculo, así como un listado general

de actuaciones en áreas según tipos de suelo. En el encaje del estudio económico financiero se realiza un estudio de viabilidad entre los costes que podrían asumir el Ayuntamiento, otras administraciones públicas y la aportación privada para poder desarrollar las propuestas del Plan.

El Programa de Actuación establece los plazos para el desarrollo de las operaciones del Plan dentro de la programación de cada una de las clases de suelo.

En su conjunto, el documento del Plan General, es una investigación de gran calado sobre la ciudad y sus distintas dimensiones: usos del suelo, análisis de la vivienda, estudio de la evolución histórica de la ciudad, análisis de la estructura demográfica, análisis de las infraestructuras, dotaciones y sistemas viario, de espacios verdes, etc.

Además, propone una vinculación directa entre las propuestas urbanas, y la estructura de gestión del plan. Así mismo, el plan de etapas permite llevar un seguimiento de la evolución del plan a lo largo de los años de aplicación del mismo.

Especial interés tiene el capítulo de las ordenanzas, pues son el germen de la aplicación directa de las determinaciones del Plan al suelo urbano. Así, se realizó un exhaustivo estudio sobre las formas urbanas de la ciudad y una propuesta normativa en ordenanzas que respondían a la tipología identificada.

Es de importancia así mismo, la propuesta pormenorizada de Planes Especiales de Reforma Interior que se definieron en el Plan, con el objetivo de dotar de estructura a la ciudad consolidada.

## CAPÍTULO 1

## CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

## CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

## CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

## CAPÍTULO 5

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

##### INTRODUCCIÓN:

El dibujo, como herramienta de representación de ideas, pero también como metodología de análisis y de comprensión de la realidad, supuso en el Plan 83 un instrumento fundamental para abordar el reto de su redacción. Un Plan, que más allá de revisar el planeamiento vigente de 1971, se convirtió en un elemento para definir una ciudad que no permitía una lectura comprensiva de la misma. Pero el dibujo también supuso una herramienta para proyectar una nueva forma de la ciudad adaptada a las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas, y a los requerimientos que una gran ciudad como Málaga exigía.

Ante una realidad urbana desbordante y una nueva forma de afrontar el planeamiento, que incorporaba un lenguaje social y nuevos conceptos jurídicos y normativos, y en una situación de orfandad metodológica con la que actuar, los redactores del Plan 83 encontraron en el dibujo la manera de abordar el análisis de las múltiples y nuevas temáticas a considerar en el documento –histórico, morfológico, estructural, cultural, normativo...-, y también la forma de trasladar el plano teórico de lo que se denominó “hacer ciudad”, al plano de la concreción proyectual.

En un contexto histórico en el que se produjo un pacto entre política, técnica y ciudadanía, el dibujo adquirió el compromiso político de transmitir verdaderamente, las ideas planteadas para que la ciudadanía pudiera valorar el modelo de la ciudad propuesta para ellos.

Coincidimos con Byung-Chul Han (Han 2013) 1 en que el exceso de información produce una forma de ocultamiento, que en el caso del lenguaje gráfico, permite distanciar a los ciudadanos del auténtico conocimiento de los procesos urbanos que le afectan. En un contexto como el contemporáneo, la excesiva definición y realismo de los proyectos urbanos globales, impiden la comprensión de la auténtica escala de transformación de estos proyectos en la ciudad y para la ciudad. Por ello, encontramos en el lenguaje gráfico del Plan de 1983 y en la voluntad de descubrir y transmitir las grandes ideas de la ciudad a sus legítimos habitantes –frente a los proyectos ideados para la ocupación temporal del turismo como industria global y globalizadora (MacCannell 2003) 2-, una manera diferente de abordar la planificación, pero también la metodología de análisis de los problemas contemporáneos.

Si en los 80 el tema de reflexión giraba en torno a la representación gráfica de una ciudad que no tenía forma y que nunca había sido repre-

sentada en toda su complejidad, no parece que insistir en estos modos de representación tipológica y formal, suponga un avance acorde con las necesidades del tiempo presente. Nuevos problemas como la inseguridad, los procesos de gentrificación o la relación entre salud mental y paisaje urbano reclaman ser nombrados, analizados y representados con nuevos lenguajes gráficos capaces de abordar la proyectación de la nueva ciudad. Lo que no se nombra no existe, y lo que no se representa no puede ser proyectado.

---

1 *Está demostrado que más información no conduce de manera necesaria a mejores decisiones. (...) Hoy se atrofia la facultad superior de juzgar a causa de la creciente y pululante masa de información. Con frecuencia, un menos de saber e información, produce un más. (Han 2013, 17)*

2 *Los turistas son proveedores de valores modernos en el mundo entero. (MacCannell 2003, 8)*

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

1.

El dibujo para todo arquitecto, es una herramienta fundamental para la representación de las ideas y para la interpretación de la realidad a través del análisis que permiten las diferentes intensidades de las trazas del dibujo. El dibujo representa las imágenes ocultas de las ideas y las expresa sin necesidad de cerrarlas en su definitiva concreción.

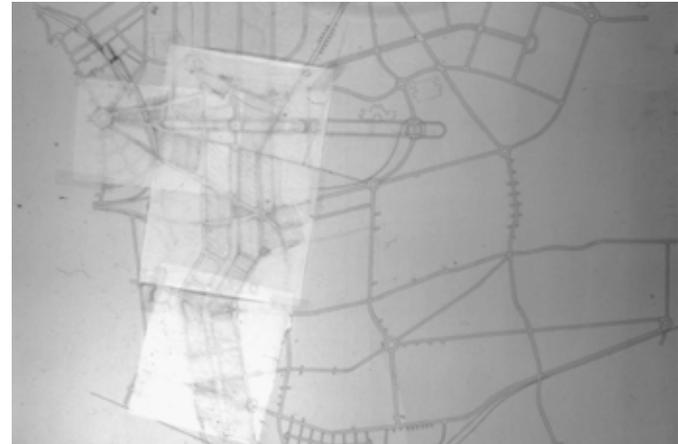
Cuando los arquitectos expresan sus ideas mediante esquemas ó dibujos, intentan ir más allá de una representación finalista ó acabada de sus trazas como ocurre en el acto de la pintura. Muy por el contrario, el dibujo arquitectónico intenta abrir multitud de sugerencias y provocaciones que aportan, mediante intencionadas trazas, todas aquellas cuestiones sobre la acción que se pretende proyectar. La condición esquemática del dibujo arquitectónico aporta una amplia libertad y flexibilidad en la etapa previa del análisis y búsqueda de soluciones. Es algo similar a lo que ocurre en la pintura abstracta, en donde los trazos van más allá que la representación de una realidad que se desea expresar de manera más abierta, para posibilitar ramificaciones, posibles interpretaciones y soluciones.

En este sentido, el dibujo aproxima una selección de elementos o temas que son importantes como la luz, el volumen, la relación con otros objetos o la escala, dejando otros de lado como el color, la textura o el detalle. También se dibuja en muchos casos lo que no se ve, como las líneas de fuga, la red modular o los diagramas de momentos, elementos todos ellos que sin corresponderse con ninguna imagen perceptible, representan ciertamente datos de gran relevancia desde el punto de vista disciplinar de la acción del proyecto.

Entendemos como Vittorio Ugo (Ugo, 1987), que el esquema es una forma de representación que se configura en un modo propio: como el expediente técnico para el despliegue del proceso de formación de la idea, como dato real del pensamiento, como preciso momento inaugural en el que el sentido encuentra su capacidad para la organización en una dirección concreta hacia la que dirigir la acción del proyecto.

El esquema se diferencia de la mera analogía de la realidad externa y perceptiva, en su capacidad para transmitir estructuras muy diversas. Todo ello hace que para un arquitecto la acción de dibujar, de esquematizar, suponga la intelectualización de una realidad con el objetivo de reconocerla y clasificarla, sugiriendo y abriendo diversos caminos que se esconden en sus trazas como acto previo a la acción del proyecto. Podemos observar los croquis y dibujos de la Corbusier en el Plan Obus (Argel) ó su Plan Voisin (París), ó los dibujos de Álvaro Siza en donde las trazas van más allá del dibujo sugiriendo ideas ocultas para el futuro proyecto, ó bien las perspectivas graficas de León y Rob Krier que tanta influencia van a tener en las representaciones graficas de toda una generación coincidente con la del Plan del 83.

Durante los años 60 y 70, el urbanismo había definitivamente abando-



[55] Esquema de proceso de trabajo del PGOU-83.



[56] Esquema del Plan Voisin de Le Corbusier. 1925

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

nado el plano del dibujo como reflejo de la realidad que las primeras planimetrías de la ingeniería militar habían mostrado en sus dibujos, o de la aspiración que los arquitectos e ingenieros tenían sobre ella en los Planes de Ensanche. Con la sistematización del Movimiento Moderno y los nuevos enfoques positivistas de la gestión urbana, los planos urbanísticos se habían convertido en auténticos elementos de objetivación de las cuestiones de producción de ciudad: se producía ciudad como se producían coches, y esto exigía una planificación ordenada sistemática, científica y técnica, muchas veces al margen de la realidad heredada de la ciudad.

El caso de la ciudad Málaga no fue diferente respecto a la herencia del Plan 1971, el cual debía revisar. Las distintas áreas de crecimiento de la ciudad, se representaron por su funcionalidad y por la estructura de la propiedad que subyacía bajo ella. Por ello, la representación de la estructura viaria, de espacios públicos o de equipamientos, no aparecía, ni tampoco la variedad tipológica de las edificaciones existentes, que en ningún caso jugaban ese importante papel de conexión espacial entre el pasado y presente.

La ciudad histórica era considerada, como su representación en dicho Plan indica, como un todo sin forma que formaba parte de una estructura mayor que era la ciudad. El centro era así entendido por su función y no por otros elementos como la estructura urbana o el valor de sus edificios históricos. La falta de interés del Plan de 1971 por la ciudad histórica se refleja en un dibujo poco atento al grano, al tamaño y a la textura de la ciudad, que es englobada en una gran bolsa de color que incluye viario, tejido urbano, elementos sobresalientes y espacios públicos como si fueran la misma cosa, sin distinguir las importantes características que daban forma urbana a la ciudad, y en consecuencia a la definición de su modelo estructural.

Aquel Plan de 1971 era el reflejo de su época, y consideraba en su grafismo los conceptos propios de esa época: clasificación, estructura viaria principal, zonificación y superficies de expansión. Incluso en la estructura viaria, existía un lenguaje que mostraba cómo los proyectos de la Red Básica estatal eran superpuestos a la ciudad a través del vacío que reflejaba el dibujo. Los temas tratados por el Plan, eran aquellos que se reflejaban en la memoria y en la leyenda de los planos: clasificación, edificabilidad, altura de la edificación, funcionalidad viaria, zonificación y ordenanza como objetivación de las posibilidades inmobiliarias de los proyectos por hacer al margen de la ciudad y no como reflejo de la realidad de la ciudad existente. Era a fin de cuentas, un intento de dar forma jurídica al modo en que se había venido construyendo en la ciudad desde que en 1964 quedara suspendido el Plan de González Edo por su incapacidad para articular el brutal crecimiento sobrevenido en Málaga. Era la objetivación a través de un documento administrativo, del lenguaje del mercado inmobiliario en el urbanismo, atendiendo a su código normativo específico, donde la "forma ó estructura" de la ciudad

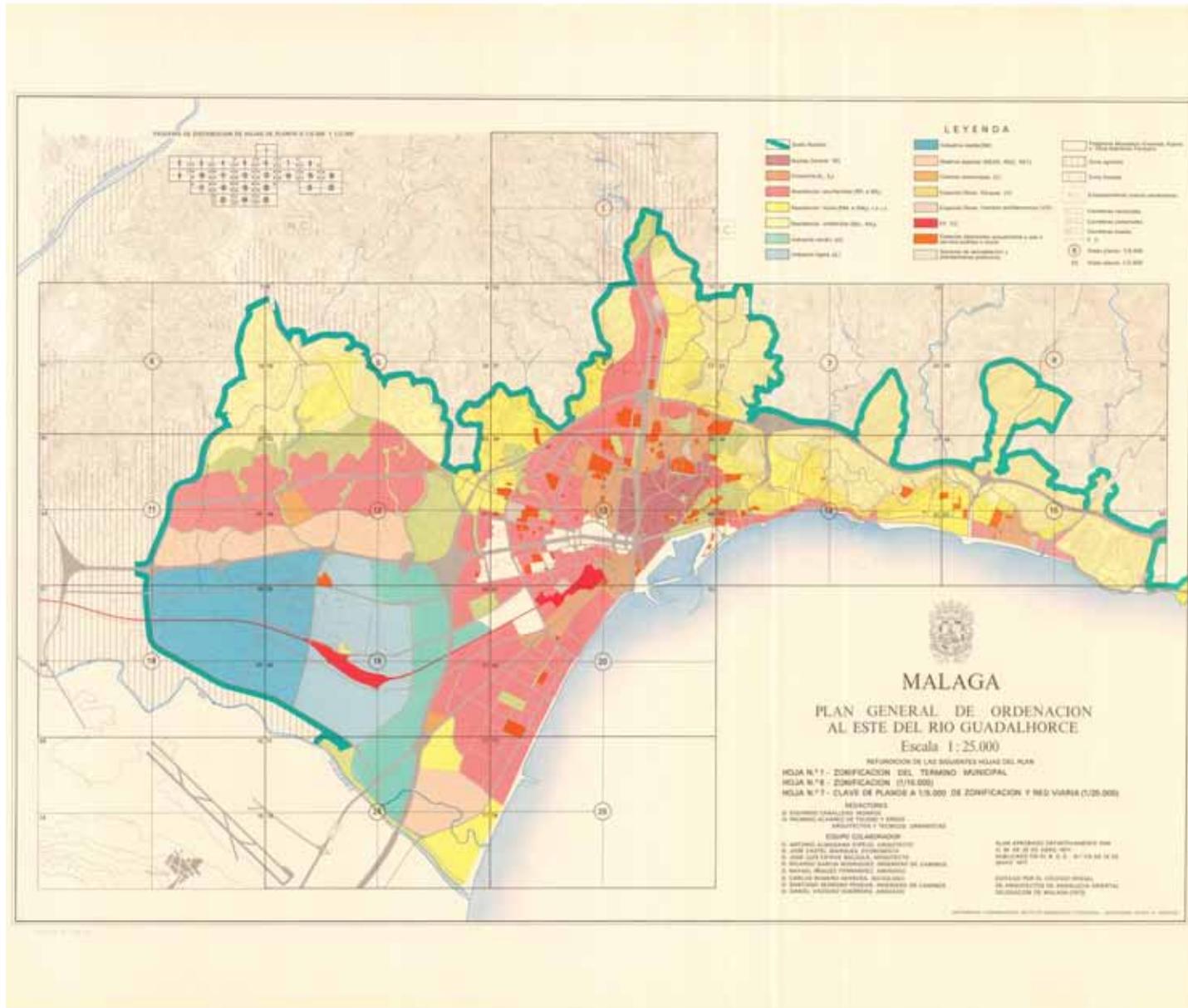


[57] Proyecto para Luxemburgo de León Krier. 1963



[58] Detalle de la zonificación del centro de la ciudad en el PGOU-71

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



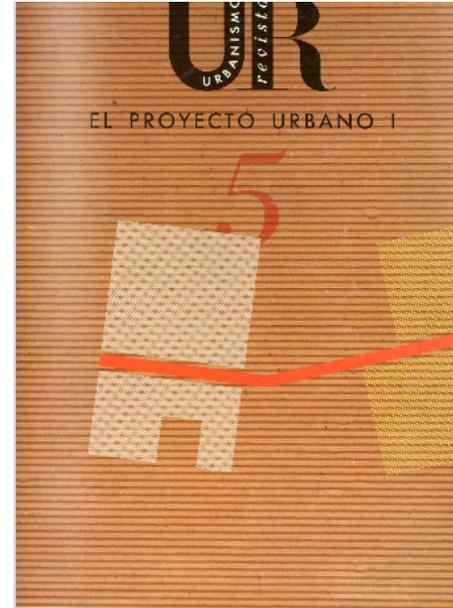
[59] Plano de Zonificación del PGOU-71.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

quedaba abandonada a los datos cuantitativos como única acción de la planificación y al margen de la realidad urbana de la ciudad.

El clima social había cambiado sustancialmente durante la década de los 70 en España. La ciudadanía era presa de los abusos de un modelo de construcción de ciudad que dejaba de lado las más básicas consideraciones relativas a la vida de las personas en la misma. El “derecho a la ciudad” pregonado por Lefebvre y otros intelectuales de la época, hablaba de introducir nuevos lenguajes en el urbanismo. Los espacios públicos como lugares para la convivencia ciudadana, la accesibilidad a los equipamientos públicos y la generación de un entorno urbano adecuado para la vida en la ciudad, requerían de formas de representación que adaptasen este lenguaje a la planificación de la ciudad. En definitiva, se reivindicaba una ciudad para sus ciudadanos como principal objetivo y fin de la planificación. Este objetivo fue denominado por sus protagonistas técnicos “hacer ciudad” como principal objetivo de su trabajo profesional, y que Manuel Solá-Morales acuñó con el concepto de “el urbanismo urbano”<sup>3</sup>.

En Italia hacía tiempo que Venutti, Gregotti o Rossi habían comenzado a sistematizar una forma de representación de las especificidades de cada modo de vida a través de la identificación de tipologías arquitectónicas y trazados que relacionaban el espacio público con la edificación en función de distintos modos de agrupación. Las experiencias europeas de la década de los 70 reclamando una ciudad más urbana frente al funcionalismo heredado y deformado por las condiciones capitalistas de la producción de ciudad, reavivó el debate de la planificación urbanística precisamente desde ejemplos que fortalecieron la base sobre la cual se apoyaría la planificación futura, y la que no es una casualidad que el dibujo como forma de expresión de aquellos proyectos, aportase (ó mejor recuperase) la fuerza de las ideas a través de la definición y concreción de las formas de la ciudad que definían, en su acción proyectual. Podríamos recordar a modo de referencias ejemplos como la reconstrucción del centro de Stuttgart (Rob Krier), el concurso de “Roma Interrotta”, el proyecto del Barrio de las Artes en Bruselas (D’Heft, Verliefden), el proyecto para Luxemburgo (Leon Krier), el centro histórico de Bolonia (P.Luigi Cervallatti), Barrio Sao Victor-Oporto (Alvaro Siza), o La Villette de Paris (B.Huet, Leon Krier), y en nuestro país el plan de la Riviera- Barcelona (Manuel Solá-Morales). Fue ésta, precisamente, la gran aportación que realizó Solá Morales, al introducir toda su experiencia en torno a estas cuestiones en el Plan de Málaga, gracias a sus contactos con el mundo académico italiano, tal y como indica Sainz (Sainz Gutierrez, 2006, pp. 78-86).



[60] Revista UR del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona. Nº5. Año 1987



[61] Roma Interrotta. Aldo Rossi. 1978

<sup>3</sup> La mejor referencia contemporánea de esta idea la encontramos en los números 1, 2, 3, 5 y 6 de la revista Ur, del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

2.

La dificultad en encontrar referentes adecuados en el planeamiento anterior, hizo que los arquitectos redactores del Plan 83 recurriesen a toda forma de apoyo en técnicas de análisis e interpretación de la ciudad y en las herencias históricas que ésta tenía. En aquel momento no eran suficientes las grandes trazas viarias o el plano de zonificación del anterior Plan del 71 para reflejar la complejidad de la ciudad, y mucho menos para proyectarla. Era necesario recurrir a nuevas formas de afrontar la cuestión, para lo que la investigación en las fuentes históricas fue un método importante, donde precisamente Málaga ofrecía uno de los más interesantes antecedentes históricos en su planificación urbanística. Y es que un geógrafo o un historiador, busca en la cartografía la comprensión del presente, mientras un arquitecto busca el futuro.

A través de la investigación de la forma de la ciudad, y de los proyectos heredados que se propusieron en los distintos Planes de Ensanche del siglo XIX y XX en Málaga, los arquitectos redactores, no sólo fueron identificando las trazas principales de la ciudad histórica y su permanencia a través de los principales ejes de penetración en el territorio, sino que encontraron otras formas de "mirar la ciudad" a través de su representación y su idealización proyectual.

*"Por lo demás, los planes no pasan por las ciudades de balde y aún cuando éstos no se realicen totalmente, proyectan su sombra sobre el territorio, el cual, como un enorme palimpsesto, conserva en sus huellas la inercia de sus decisiones"*(Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 33)

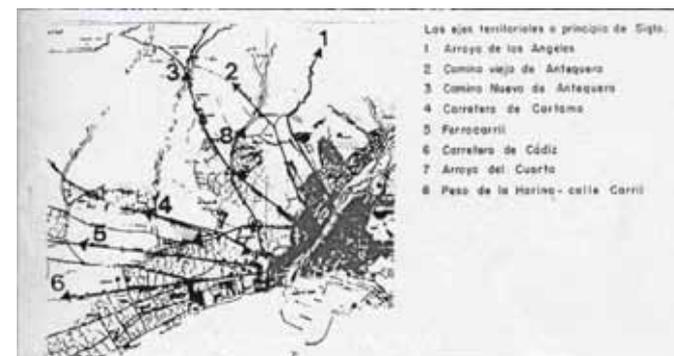
El Plan de González Edo supuso un punto importante en este análisis, pues aún siendo un Plan deudor de una cierta concepción moderna de la ciudad a través de la zonificación, mostraba un cuidado exquisito por la representación gráfica y proyectual del centro histórico y la ciudad consolidada. Es cierto que se proponía en el Plan de los 50 un ensanche sobre la trama histórica que habría hecho perder parte de la estructura urbana característica de la ciudad, pero también se podía encontrar una preocupación, reflejada en el dibujo, sobre la diferente consideración de cada una de las edificaciones agrupándolas en una cierta manera tipológica. El Plan González Edo se convierte para los redactores del Plan del 83 en el eslabón perdido del discurso urbanístico de la ciudad, precisamente por la identificación a través del dibujo de las jerarquías viarias y morfologías que aportaban una determinada manera de entender la forma de la ciudad<sup>4</sup>.

Así mismo, el Plan González Edo reflejaba un dibujo afinado para la proyección de las propuestas urbanas concretas, en las que el profundo conocimiento de la ciudad era interpretado con una traza compositiva

<sup>4</sup> Para ver la influencia de José González Edo en los arquitectos redactores del Plan, revisar los números 1, 6 y 7 de la Revista Geometría, editada por José Seguí.



[62] Dibujo analítico sobre el Plano de Emilio de la Cerdá de 1892 para identificar las lógicas de la evolución urbana. Equipo redactor del PGOU-83



[63] Esquema analítico de los ejes territoriales históricos para identificar la estructura urbana perdida. Equipo redactor del PGOU-83.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

y comprensiva de la dimensión urbanística pero también de la edilicia. Frente al Plan de Daniel Rubio de 1929 en el que la traza generaba parcelaciones complicadas y más propias de una escala abstracta y excesivamente teórica referenciada de las grandes ciudades europeas y norteamericanas, el dibujo de González Edo era consciente de la escala concreta de la ciudad de Málaga, de las posibilidades de la edificación, de las tramas históricas existentes y de la estructura territorial en la que debía apoyarse el crecimiento urbano.

El dibujo, colorido y minucioso del Plan de González Edo expresaba un cierto “enamoramamiento” de la ciudad a través de la propia representación de sus detalles de una forma “casi sensual”, sin perder por ello su capacidad de representación técnica. Frente al Plan de 1971, con manchas abstractas de colores, sin el detalle de sus formas urbanas ni arquitectónicas, y con la simple representación de los parámetros urbanísticos de las grandes áreas sobre las que actuar desde el punto de vista inmobiliario, el Plan de 1956 simbolizaba una forma diferente de tratar la representación en la planificación, pero también sus temas.

El Plan de 1983, fue deudor de aquel Plan del 56, convirtiéndose su autor, José González Edo, en un referente vivo para los redactores del Plan, que encontraron en aquel documento el último referente culto de la planificación urbanística, al que podían dar continuidad. No debe por ello extrañar que exista una clara referenciación gráfica a aquel Plan si observamos el Plano General de Ordenación del Plan 83, el que es posible descubrir a través de su representación gráfica, una lectura más urbana de la ciudad como fiel homenaje a la herencia del Plan González Edo. No hay más que analizar el Plano General del Plan de 1956 para darnos cuenta de la influencia que va a tener sobre la definición de los dibujos del Plan del 83. Sus planos de alineaciones y sus desarrollos parciales posteriores se definían a través de unos dibujos que reflejan la herencia más culta de la planificación europea. No podemos olvidar que José González Edo encontró sus referencias profesionales en Otto Wagner y en la Secesión, gracias a sus viajes y estancias profesionales en Viena (Seguí Pérez, González Edo. Análisis de su obra. 1988).

Durante los trabajos del Plan 83, los dibujos de interpretación de la realidad urbana fueron un elemento importante para la comprensión de los problemas que aquejaban a la ciudad. Todo arquitecto cuenta con un conocimiento que le permite dibujar la ciudad desde la comprensión de su estructura, previamente aprendida. El dibujo arquitectónico, como dibujo esquemático en el sentido de Vittorio Ugo antes referido, frente al dibujo diagramático, constituye el carácter de la forma, de una estructura expresiva y geométrica dotada de un fuerte valor proyectual. Por ello, los dibujos realizados sobre la base del conocimiento de los planos históricos, expresaban el resultado del análisis de la actividad clasificatoria que los arquitectos redactores del Plan del 83 habían realizado, evidenciando la constancia de un carácter estructural que abría una dirección hacia el proyecto orientado a construir desde la realidad de la ciudad, y

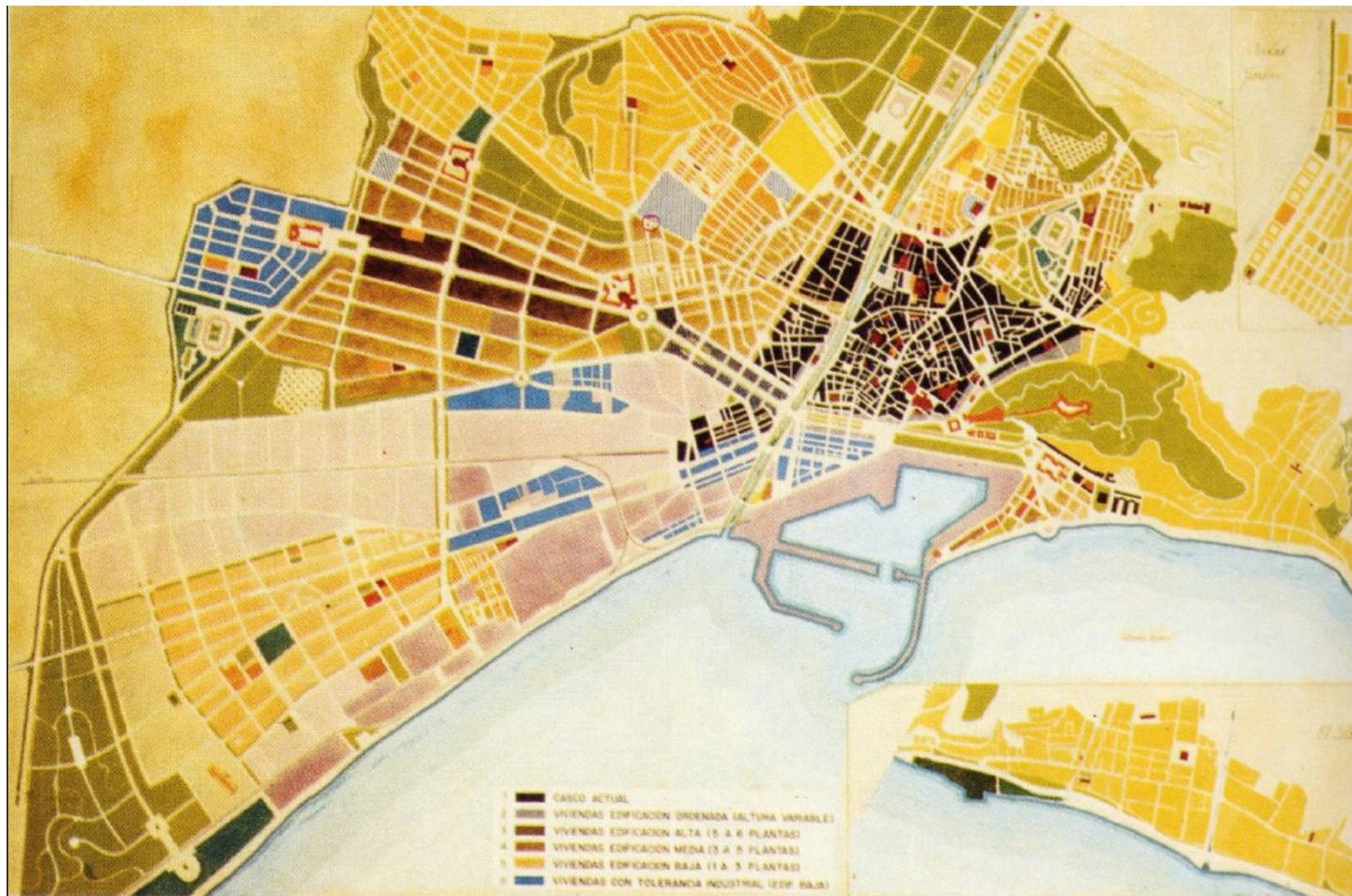


[64] Detalle del Plan de Ensanche de Daniel Rubio de 1929, con la compleja triangulación propuesta.



[65] Detalle programático del PGOU-1971.

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



[66] Plan General de González Edo. 1950

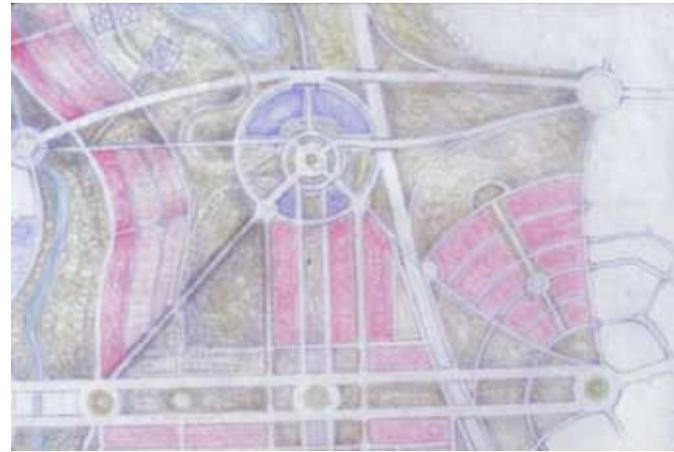
#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



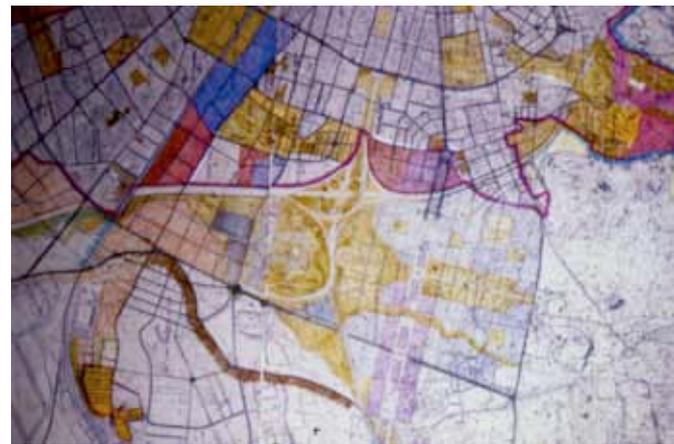
[67] Esquema de trabajo del PGOU-83. Estudio de las propuestas de extensión de Teatinos, con su encaje territorial. El sector actúa como charnela entre la ciudad y el territorio.



[68] Plan Parcial del Monte Gibralfaro, con la Casa de la Cultura y el funicular de conexión con el Parque y el Puerto. José González Edo.



[69] Esquema de trabajo para la ampliación de Teatinos. Redactores del PGOU-83, e identifica una clara influencia del dibujo de González Edo en la representación gráfica de los proyectos de escala intermedia.



[70] Esquema de trabajo del PGOU-83, con la identificación de la estructura urbana y el encaje de las nuevas propuestas.

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



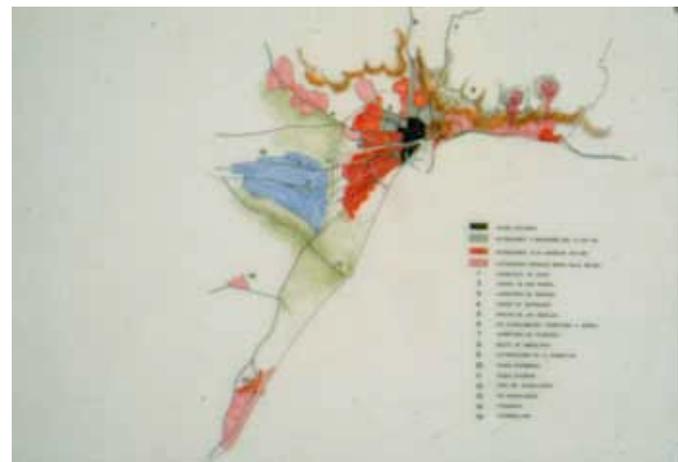
[71] Esquema de trabajo del PGOU-83. Estudio de la estructura existente y su encaje con las nuevas propuestas



[73] Esquema propositivo del PGOU-83, valorizando la estructura de ejes territoriales e integrando los asentamientos periféricos existentes en las nuevas propuestas de crecimiento.



[72] Esquema de trabajo del PGOU-83. Identificación de la estructura de la ciudad.



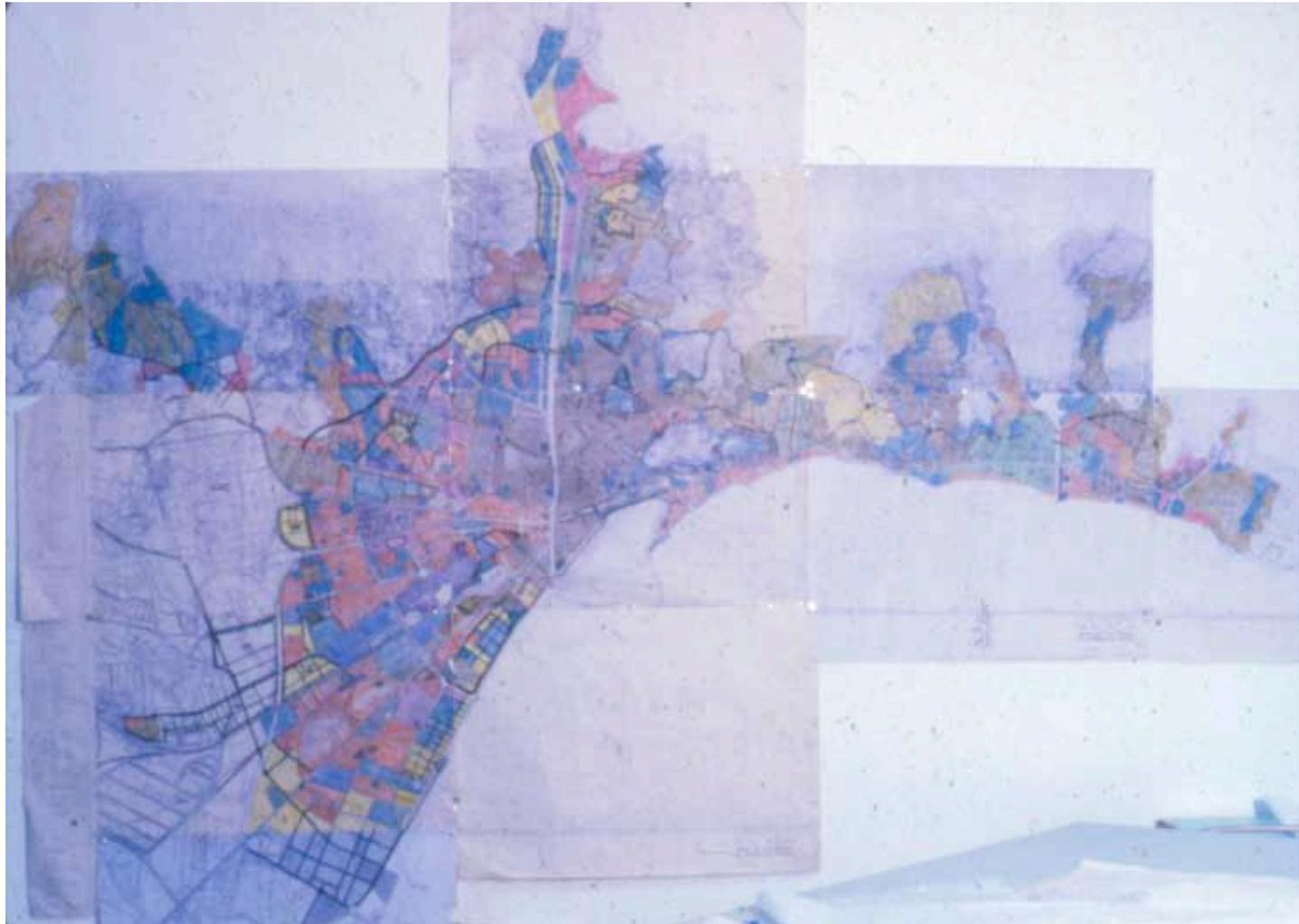
[74] Esquema de trabajo del PGOU-83. Identificación de la estructura territorial.

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



[75] Esquemas de trabajo del PGOU-83. Montaje de todas las hojas de estudio de la estructura urbana identificada y propuesta

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

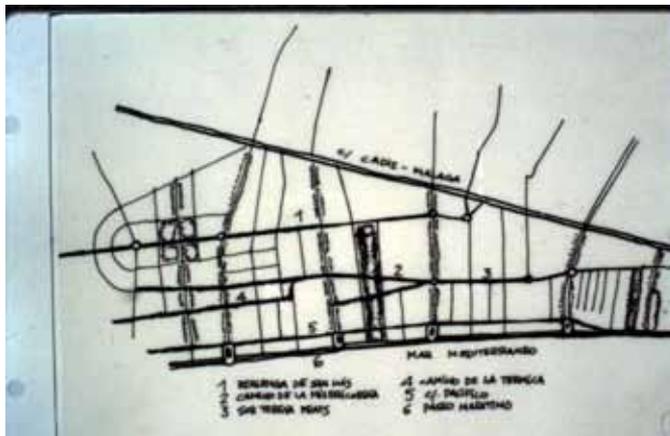


[76] Esquemas de trabajo del PGOU-83. Montaje de todas las hojas de propuesta de ordenación elaboradas durante la fase de trabajo. Dibujo a mano realizado por los arquitectos redactores, antes de su delineación final

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



[77] Esquema de trabajo del PGOU-83. Propuesta de estructura viaria para la extensión de Teatinos, en su conexión urbana y territorial.



[78] Esquema de trabajo del PGOU-83. Propuesta de estructura viaria para la extensión del Litoral Oeste, en su conexión urbana y territorial.

[79] Comparativa: Catastro, ortofoto, plano de calificación del PGOU-83

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

ofrecer una “forma” como sistema de posibilidades y de relaciones. Los dibujos construyeron una topología del espacio como principio genético para la elaboración de una forma proyectual.

Así, los dibujos realizados sobre la ortofoto de la ciudad, en la que reconocían las trazas históricas de los caminos que conectaban la ciudad con el territorio, y que el Plan 83 había puesto en valor al recuperarlos de su abandono en archivos municipales, permitieron un análisis de sus contenidos como base científica conectando con el pasado histórico de la ciudad. Ello dio pie a reconstruir el vínculo perdido entre la ciudad de los 70 y la ciudad histórica, comprendiendo a su vez las lógicas del crecimiento en su evolución a través de estos ejes. La capacidad clasificatoria del dibujo como método de análisis diferenció los conjuntos edificatorios devenidos de alguna forma de planificación urbana, de aquellos que habían surgido de una manera informal o como resultado de los Proyectos del INUR (Instituto Nacional de Urbanización) propios de los 60 y 70, aportando temporalidad al modo de crecimiento en función de la estructura de la ciudad.

La superposición de trazas urbanas sobre planos históricos, así como la interpretación de la evolución de la ciudad a través de dibujos y multitud de esquemas, dan muestra de la importante labor de análisis realizada desde el Plan 83, teniendo en cuenta que éstos análisis se hacían por primera vez y por tanto su investigación constituía un novedoso hallazgo gracias a la enorme riqueza de dibujos que aportaba la planificación histórica de la ciudad.

Pero el dibujo en el Plan 83 también tuvo una función imperativa. El Plan 71 había planteado una gran cantidad de áreas de crecimiento sin una estructura que las conectase. Para cuando se iniciaron los trabajos del Plan 83, la mayoría de estos suelos ya contaban con un planeamiento de desarrollo aprobado definitivamente, lo que suponía la total imposibilidad de transformar desde un punto de vista jurídico estas propuestas, pues los derechos de los propietarios ya habían sido adquiridos con la conclusión de la tramitación. Pero nadie se había ocupado de testar la compatibilidad de cada actuación con la ordenación global de la ciudad. El resultado era una suerte de piezas inconexas en las que la estructura del viario medio no existía y las tipologías edificatorias se definían por cuantificaciones numéricas y no por modelos concreto de crecimiento. Una vez más, el dibujo de todas las ordenaciones conjuntas se convirtió en una importante herramienta para comprender y corregir los efectos negativos del modelo de producción de ciudad del Plan anterior. Este dibujo proponía un método de evaluación y medida objetivable ante los agentes implicados, demostrando la incapacidad del planeamiento parcial inconexo para crear una ciudad que tuviese forma urbana y unos mínimos de calidad residencial, por mucho que se diese cumplimiento a todos los estándares de dotaciones e infraestructuras que el Plan 71 proponía. El dibujo había devenido en una especie de “calculadora analógica” (Ugo 1987) capaz de mostrar de manera rotunda, resultados

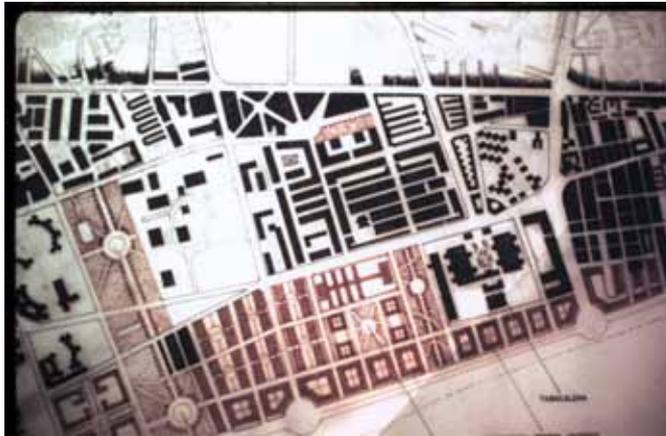


[80] Resultado del desarrollo del planeamiento parcial en la extensión de Teatinos del PGOU -71.

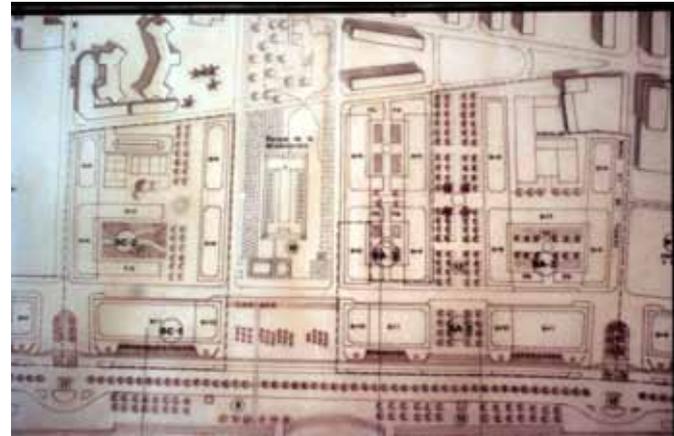


[81] Dibujo sobre ortofoto del estudio de las permanencias de las trazas del Plan de Ensanche de 1929 en la ciudad.

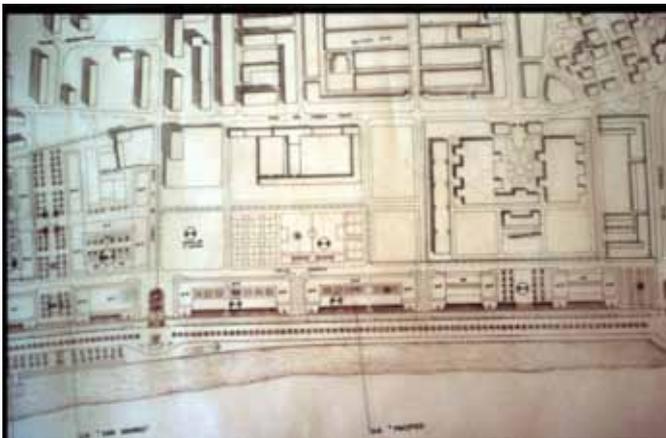
4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



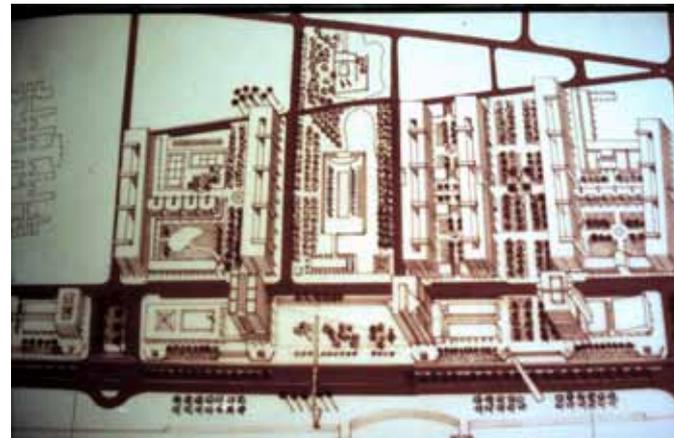
[82] Dibujos de propuestas tipológicas para el sector Litoral Oeste.



[84] Dibujos de propuestas tipológicas para el sector Litoral Oeste.

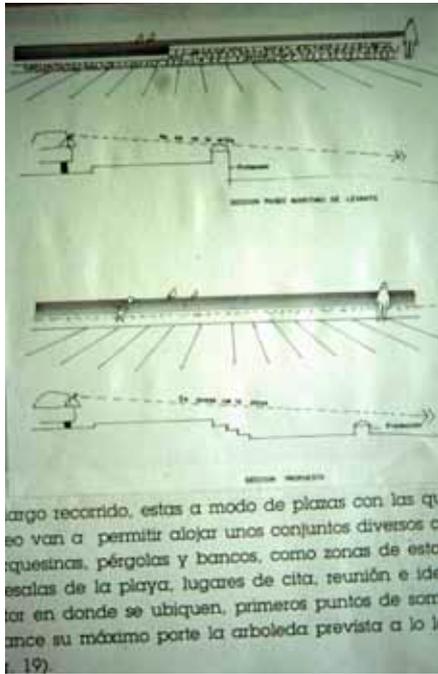


[83] Dibujos de propuestas tipológicas para el sector Litoral Oeste.



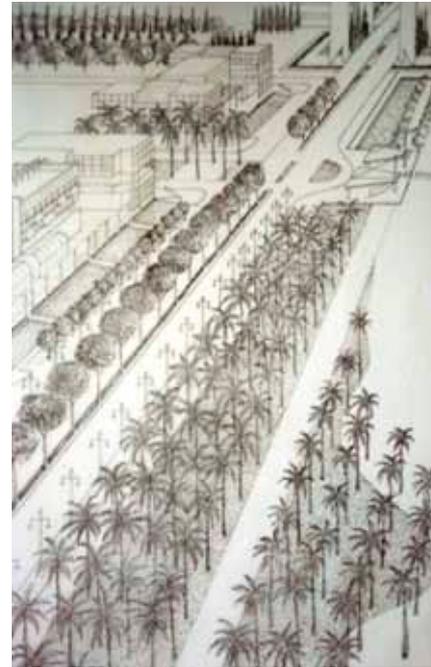
[85] Dibujo en perspectiva caballera del resultado de la aplicación de los parámetros propuestos para el sector Litoral Oeste.

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



largo recorrido, estas a modo de planas con las que se van a permitir alojar unos conjuntos diversos de pérgolas, pérgolas y bancos, como zonas de escalas de la playa, lugares de cita, reunión e ideal para en donde se ubiquen, primeros puntos de sombrea que alcance su máximo porte la arboleda prevista a lo largo del paseo.

[86] Estudio de las visuales para conectar el paseo marítimo a la ciudad.



[88] Dibujos en perspectiva cónica de la propuesta del sector Litoral Oeste.

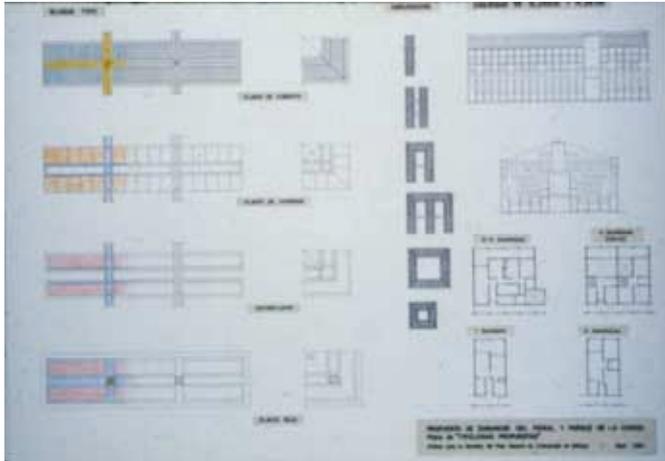


[87] Dibujos en perspectiva cónica de la propuesta del sector Litoral Oeste.



[89] Dibujos en perspectiva cónica de la propuesta del sector Litoral Oeste.

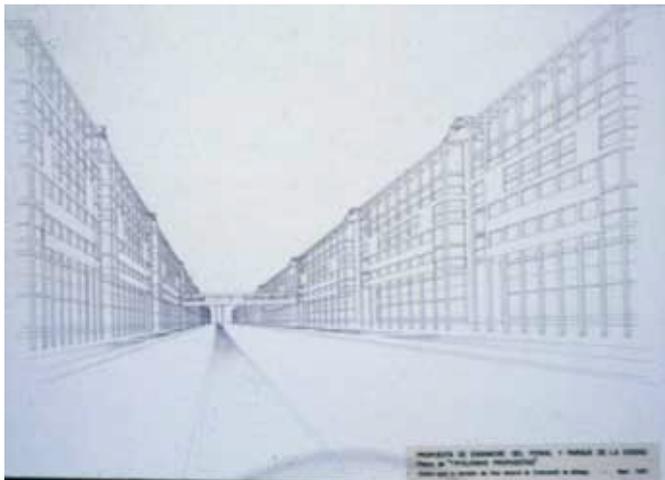
4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



[90] Estudio de tipologías propuestas para el sector Teatinos.



[92] Dibujo del sector Teatinos con tipologías, espacios públicos y conexión con la trama urbana y territorial.

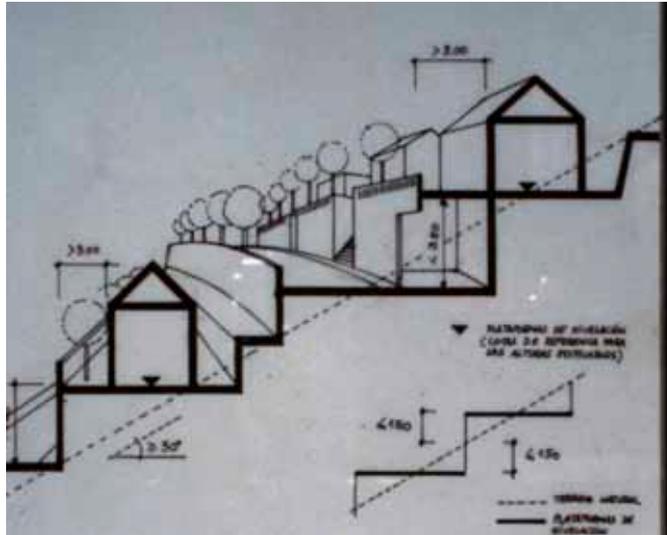


[91] Perspectiva del efecto de calle-corredor con volumetrías propuestas para el sector Teatinos.



[93] Dibujo de la estructura del espacio público y equipamientos, para el sector de Teatinos.

4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.



[94] Comprobación gráfica de la ordenanza "Edificación en ladera".



[96] Dibujos de verificación para completar los suelos urbanos vacantes con definición de estructura viaria y localización de equipamientos.



[95] Dibujos iniciales de las propuestas del Plan.



[97] Dibujos para la propuesta de Teatinos.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

entendibles.

Pero la representación como método de trabajo verdaderamente analítico y proyectual, no sólo se redujo a las posibilidades del dibujo. En las zonas de expansión de la ciudad existente, la ortofoto comparada con el plano catastral y con el Plan del 71, permitió mostrar la dificultad de dotar de condiciones de calidad urbana suficiente a los ciudadanos de los barrios, que eran precisamente los que estaban exigiendo mejoras a través de las asociaciones vecinales. Las demandas sobre calidad de vida en la ciudad se reflejaban en la falta de una delimitación clara entre el espacio público y el espacio privado, y en la ausencia de dotaciones y espacios de esponjamiento para reequipar los barrios de la ciudad. La selección de formas de representación gráfica y la introducción de la secuencia histórica, permitía constatar la existencia de una relación directa entre la falta de definición gráfica del planeamiento anterior y las mínimas condiciones de habitabilidad urbana en los barrios.

Así pues, la propuesta gráfica del Plan 83 muestra un lenguaje gráfico claramente diferenciado del planeamiento que revisaba, aunque también del Plan de González Edo, si bien parte de su consideración. Si del Plan del 56 habían aprendido el grafismo detallado de la trama urbana como forma de representación de la forma de la ciudad y su "sensual" materialidad, el dibujo del Plan 83 afrontó una mayor complejidad en la problemática urbana, así como de la escala de la ciudad que debían representar. Los vacíos intercalados entre la trama de barrios existentes, resultado de la superposición de edificaciones correspondientes a cada una de las etapas de crecimiento de la ciudad, daban también cuenta de las oportunidades sobre las que actuar. La definición minuciosa del espacio público respecto al privado, la representación de una calidad urbana a través de la composición del trazado de los grandes ejes que debían conectar las áreas residenciales existentes con las nuevas áreas de expansión, incluso con el arbolado, no eran el reflejo de un excesivo control sobre el proyecto urbano, como se ha querido dar a entender en algunos casos, sino el resultado lógico de la gran cantidad de dibujos que a modo de croquis de trabajo, soportaban una profunda y justificada reflexión de la ciudad y de sus correspondientes acciones proyectuales. No fue el capricho "preciosista" de unos dibujos para adornar los planos, sino muy por el contrario la consecuencia de un largo proceso de reflexión y análisis apoyado en multitud de esquemas, ensayos y perspectivas que acercaban a definir la acción proyectual de la propuesta. Era la forma de afrontar nuevos problemas urbanos que no podían comunicarse ni tampoco resolverse si no era a través del dibujo, como el propio Plan reconocía.

*"Tal forma de proceder ha supuesto un debate continuo en el proceso de redacción del Plan acerca de la forma urbana, del repertorio formal con el que la cultura urbanística, aquí y ahora, es capaz de responder a los problemas concretos que la arquitectura de la ciudad plantea. El Plan ha*



[98] Comparativa del montaje del planeamiento parcial del área de Teatinos, zonificación del PGOU-71 y calificación del PGOU-83. Con el dibujo se pone de manifiesto el esfuerzo de reestructuración que se realizó desde el Plan 83 para integrar los nuevos crecimientos en la estructura urbana y en la territorial.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

*diseñado Áreas de Actuación, plazas, jardines y parques públicos, acudiendo –conscientes de la orfandad teórica al que el movimiento moderno ha sumido a la práctica urbanística en este terreno- a modelos formales próximos ya existentes en la ciudad, con la anhelada pretensión de que puedan ser entendidos y asimilados por la conciencia colectiva”(Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11)*

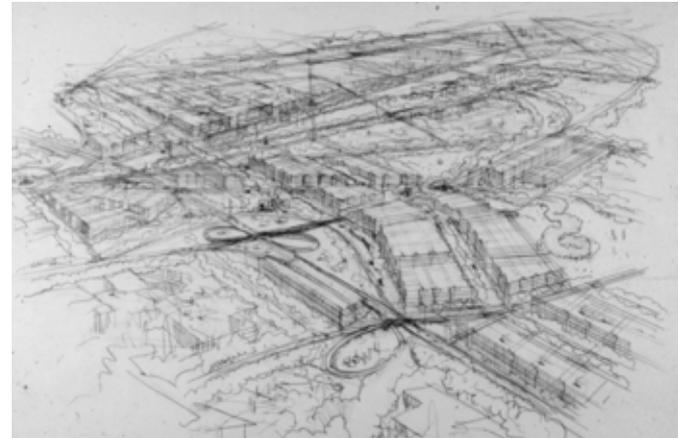
El dibujo pormenorizado del Plan de 1983 asumió contenido y valor teórico, trasladando el problema del enunciado lingüístico formulado a nivel intelectual por Damián Quero y más allá, por Manuel Solá-Morales y los sociólogos urbanos de la época como Castells o Lefebvre, al enunciado gráfico y espacial del proyecto arquitectónico del que provenían Salvador Moreno y José Seguí. Ante una falta de referentes culturales y metodológicos que aportaran luz sobre el modo de afrontar la tarea del conocimiento, interpretación y posibilidades de proyectación de la ciudad existente, el dibujo en el Plan constituyó una forma rápida de enunciados teóricos formulados directamente para la construcción espacial.

*“Indicaciones imperativas y concretas. Pero el límite alcanzado por los problemas urbanos en la ciudad heredada (incluso la exigencia de concreción de la propia ley a cuyo amparo el Plan se redacta), no permitía escamoteo de sus soluciones por vía de las directrices genéricas o la simple formulación de objetivos.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 3)*

De este modo, el dibujo asumió una autonomía propia y un significativo papel de mediación entre el pensamiento elaborado por los intelectuales de la sociología urbana que introducían elementos como el espacio público o el derecho a la ciudad, y la construcción material de la ciudad que aportaba el conocimiento físico de la misma. Esto permitió reunir en los dibujos de trabajo del Plan, una extraordinaria capacidad de síntesis descriptiva y creativa, instituyendo al mismo tiempo la posibilidad de un diálogo científico entre la teoría y la práctica, a través del conocimiento físico de la ciudad.

La representación de la realidad urbana a través de la definición concreta del espacio público y el privado, cualificando calles, plazas y plazas, parques o ejes principales de articulación urbana, se reflejó en un catálogo de dibujos quizá excesivamente definidos, que buscaban la transmisión de ideas no incluidas en el anterior Plan del 71 con los tradicionales parámetros exclusivamente basados en datos cuantitativos y abstractas zonificaciones, que no conformaban ningún modelo o estructura de ciudad.

En las áreas de crecimiento, el dibujo supuso una investigación sobre las posibilidades de los parámetros urbanísticos planteados, a través de dibujos de trazados y volumetrías edificatorias que garantizaran la correcta ejecución de un determinado trazado urbano capaz de definir



[99] Esquema de trabajo del PGOU-83. Estudio de las propuestas de crecimiento en el área de Teatinos, con verificación de la estructura urbana y la volumetría resultante



[100] Esquema de trabajo del PGOU-83. Dibujo de perspectiva cónica del ambiente urbano generado por la apertura al mar de la nueva ordenación del Litoral Oeste.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

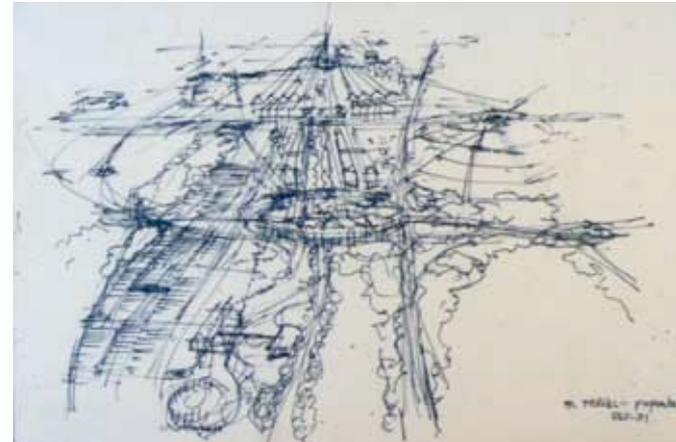
la forma de la ciudad y su propia estructura.

Es necesario en este punto recordar que la formación de los arquitectos que trabajaron en el Plan, no era específicamente urbanística, a excepción de Damián Quero, que aún teniéndola no había participado en la redacción de ningún Plan General hasta entonces. Si bien su aportación fue fundamental para la elaboración del Plan 83, ésta no se encontraba en la dimensión más específicamente proyectual, sino que representó la aportación teórica más significativa y culta. Por su parte, los otros dos redactores del Plan, Salvador Moreno y José Seguí, venían de la práctica de la arquitectura en la ciudad, por lo que contaban con el conocimiento y el control de los parámetros propios de su realidad física y de las tipologías de los distintos productos residenciales y de las demandas de los promotores sobre la ciudad. Por ello, la comprobación de la viabilidad de los parámetros propuestos como alternativa a los aprobados en los planes parciales del Plan anterior que se habían planteado de manera aislada a modo de guetos, se hizo a través de sus valoraciones tipológicas y morfológicas, donde el dibujo se convertía en una eficaz herramienta de trabajo para el ensayo y concreción de las propuestas. A través del dibujo se producía la diferenciación y valoración equilibrada del espacio público y privado, del que adolecía la ciudad heredada.

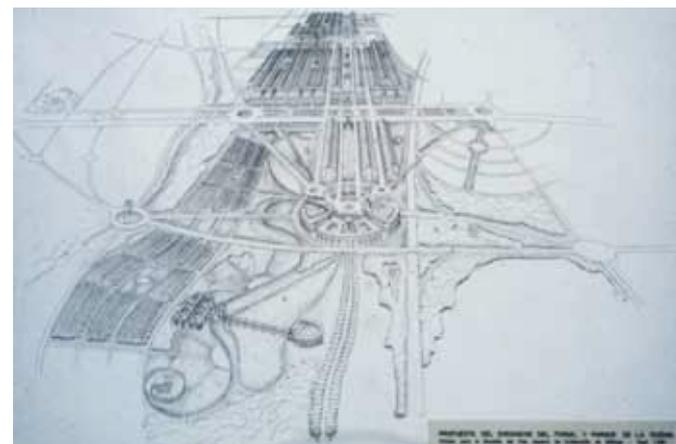
En las propuestas sobre los nuevos barrios, las perspectivas aéreas permitían controlar la definición de la forma de las trazas y de la volumetría, así como los vacíos de las áreas verdes o los espacios públicos como articulación del espacio a través del esponjamiento de las áreas construidas. De este modo se conseguía verificar el modelo propuesto a través de su definición formal, además de acercar a la ciudadanía a entender el modelo de ciudad propuesto.

Es cierto, y no lo podemos negar, que cualquier representación, cualquier dibujo instituye una forma de analogía en la que se basa su inteligibilidad técnica y estética, perfectamente reconocible en base a los cánones de una determinada época. En este sentido, dibujos como los que en aquella época provenían de las revistas europeas de "Archives D'Architecture Moderne" (con los hermanos Krier, Maurice Culot, Giorgio de Chirico, etc), constituyeron las principales referencias de expresión que se detectan por ejemplo en el dibujo de la Extensión Residencial de Teatinos en el Avance del 83, y que fueron también claras influencias estéticas para toda una generación de arquitectos. Pero esto no debe hacernos perder la consideración del valor del dibujo para instituir una forma de relación científica entre el planteamiento teórico y la resolución arquitectónica.

Este tipo de dibujo de perspectivas aéreas, de formas atractivas y verdaderamente analítica y propositiva, contenía el germen del proyecto dotándose de una dimensión más profunda que la banal imagen del efecto. Sin embargo esta no era la forma de transmitir las propuestas del Plan a la ciudadanía pues exigía del conocimiento de un código



[101] Esquema de trabajo de la ampliación de Teatinos. Equipo redactor del PGOU-83.



[102] Dibujo en perspectiva aérea de la ampliación de Teatinos realizada para la exposición del Avance del PGOU-83.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

específico, de un lenguaje técnico capaz de transformar estas abstracciones en imágenes fenomenológicas del resultado de dicha propuesta. Era necesario representar aquello que su imaginación podía llegar a entender, digerir, analizar, y debatir, y en consecuencia convertirse también en partícipes en la toma de decisiones de “su” ciudad.

*“Es muy útil poder contar con formalizaciones tentativas previas como base para adoptar decisiones de ordenación. La formalización de propuestas de áreas de nueva ordenación, además de tener como objetivo la búsqueda de determinaciones urbanísticas vinculantes, cumple con una doble finalidad. Por un lado permite ensayar, comprobar y contrastar mediante los sucesivos intentos, los criterios, objetivos y determinaciones que el Plan prevé, al introducir respecto a la ordenación de áreas y el diseño de nuevas piezas urbanas y, por otro, poder ofrecer una explicación ilustrativa del significado de las propuestas de ordenación, inteligible para la mayor parte de la población interesada.”* (- Calvo, 1991, p. 100)

Sin embargo, tendríamos que advertir que el dibujo, como forma de comunicación de ideas y conceptos, es un lenguaje de poder que requiere del conocimiento del código de representación para comprender su mensaje. Existen distintos niveles de interpretación y también de comunicación y el dibujo puede suponer un obstáculo para la correcta comprensión de lo que se propone, e incluso una forma de engaño intencionado por mucho que éste refleje fielmente la realidad programada. Piénsese sino en el lenguaje gráfico utilizado en las recreaciones en tres dimensiones de muchos proyectos públicos en los concursos de arquitectura. Es necesario ser arquitecto y conocer las posibilidades reales de la arquitectura para no dejarse “engañar” por personas felices que pasean bajo un espacio sin sombra y donde no se cuenta con la más mínima estructuración del espacio en relación a su entorno.

En el caso del Plan del 83, el pacto habido durante la Transición entre ciudadanía, políticos y técnicos, y la firme voluntad de los concretos personajes que protagonizaron este acontecimiento (técnicos y políticos) se puede comprobar aquí en la intencionalidad de comunicar con auténtica determinación, las propuestas del Plan a sus habitantes. Los dibujos elaborados para el Avance, momento en el que se comunicó por primera vez el proyecto de ciudad en líneas generales, representan ambientes, elementos urbanos identificables, espacios a la escala del ciudadano que camina y vive el espacio público. No son dibujos que busquen la representación de grandes proyectos abstractos que se comprenden bajo la luz de una forma de escala global. Este tipo de dibujos de grandes proyectos urbanos, como los grandes proyectos contemporáneos de Málaga y otras ciudades, están orientados a la captación de plusvalías y capital externo. Muy al contrario, los dibujos del Plan 83 elaborados para su Avance, son dibujos pensados desde



[103] Las imágenes hiperreales de los proyectos contemporáneos, ocultan y “engañan”, al trasladar el foco de atención al detalle en lugar de a la propuesta real. En esta imagen, se representa un aparcamiento como espacio público, cuando por su diseño no lo es.



[104] Dibujo en perspectiva de la ampliación del Litoral Oeste realizada para la exposición del Avance del PGOU-83.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

la lógica de la ciudad y para sus ciudadanos, por lo que el método de representación estaba adaptado a su capacidad de comprensión real.

Por tanto, no eran dibujos que pudieran ser considerados preciosistas, subjetivos o emocionales, ni tampoco dibujos que hablaran de una escala de inversión transnacional como ocurre en la actualidad con los grandes proyectos estrella de las principales ciudades globales, sino que eran construcciones lógicas producto de una esfera cultural bien definida y situada en la historia. Daban cuenta de un tipo de espacialidad que era formalizada como lenguaje para ser verdaderamente utilizado como instrumento de transmisión de ideas. Aquí podríamos decir, radica una de las más potentes formas de hacer partícipe a la ciudadanía del proyecto urbano, en tanto que este podía ser verdaderamente comunicado precisamente para facilitar la participación ciudadana y la capacidad de decisión en las determinaciones del Plan. El dibujo, pues, como instrumento político orientado, al igual que ahora, pero con distintos objetivos.

Si bien era necesaria más información que la meramente fenomenológica para transmitir la idea de ciudad a la que aspiraba el Plan con sus propuestas, éstas otras formas de representación más técnicas a través de planos de trazados o perspectivas aéreas, se veían complementadas por el dibujo de perspectivas cónicas con el punto de fuga a la altura del ciudadano que observa, para mostrarle cómo se pretendía proyectar su ciudad. Se favorecía así la traslación del lenguaje abstracto de la técnica de la urbanística a la ciudadanía, a través del dibujo, más cercano a su comprensión y relación con otros espacios existentes y asumidos por el imaginario colectivo para facilitar precisamente su identificación comparativa.

3.

Pero el dibujo también tuvo en el Plan de Málaga una componente técnica novedosa. La introducción de nuevos elementos en la planificación, como la diferenciación entre clasificación y calificación, la programación de las infraestructuras, la gestión y sus áreas de reparto, la delimitación de ámbitos de planeamiento claramente diferenciados y la localización e identificación de los sistemas locales y generales, tanto de equipamientos e infraestructuras como de espacios libres, hizo que los redactores tuvieran que organizar la información de una manera ordenada e inteligible, en las colecciones de planos del propio Plan.

A la amplitud de cuestiones a representar desde un punto de vista jurídico, se unía la incorporación de nuevos conceptos que nunca antes habían sido representados, y que naturalmente la Ley del Suelo de las que devenían, no especificaba cómo llevarlo a la planimetría. Así, la objetivación del método de producción de ciudad propio de la ley del suelo de 1975, podemos afirmar que tuvo en el Plan de Málaga una importante aportación en lo que a representación se refiere.



[105] Esquema de trabajo del PGOU-83. Estudio de las propuestas de crecimiento en el área de Teatinos, con verificación de la estructura urbana y la volumetría resultante.



[106] Plano de calificación. Hoja nº13. PGOU-83. Se observa el detalle minucioso del diseño del viario estructural y medio tanto para las áreas de Suelo Urbano como para las de Suelo Urbanizable, con el objetivo de clarificar la relación entre ambas clases de suelo.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

Si bien podemos encontrar que el Plan de 1971 contaba con una amplia colección de temáticas en los planos de información<sup>5</sup>, no podemos decir que los planos de propuesta reflejasen toda la variedad de temáticas estudiadas en el análisis.

Frente al plano de ordenación del Plan de González Edo, o al plano de zonificación por hojas del plan de 1971, el Plan 83 incorpora en diferentes escalas y grados de detalle, los Planos de Calificación, Usos y Sistemas, Planos de Alineación, Planos de Estructura General y los Planos de Gestión como documentos gráficos que posibilitarían el futuro desarrollo urbanístico de la ciudad.

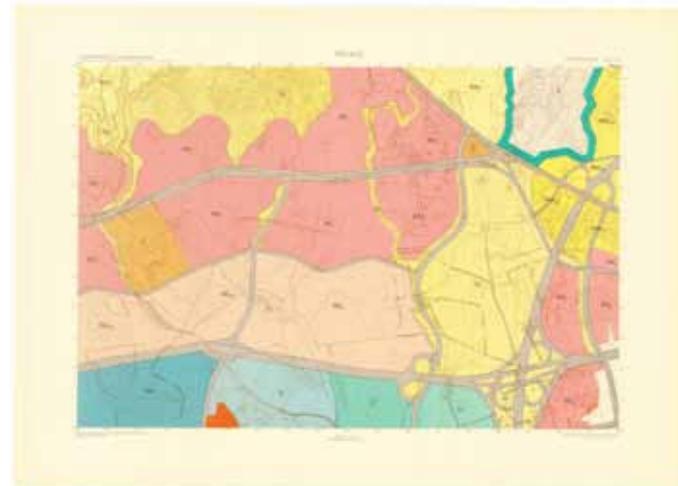
La planimetría del Plan 83 estaba formada por la siguiente colección de planos:

- A. Calificación, usos y sistemas. E: 1/5.000
- B. Régimen del suelo y gestión. E: 1/5.000
- C. Plano de Estructura General y Orgánica y actuaciones en el Suelo No Urbanizable. E: 1/10.000
- D. Usos globales y calificación del Suelo No Urbanizable. E: 1/5.000
- E. Plano de Infraestructuras generales. E: 1/10.000
- F. Alineaciones. E: 1/2.000
- G. Jerarquización del viario. E: 1/5.000

Las distintas escalas de representación reflejan distintos niveles de reflexión. Así, la escala propia del suelo urbano, la escala 1/5.000, se



[107] Plano de información. Hoja nº15: Dotación docente. PGOU-71



[108] Plano de zonificación. Hoja nº12. PGOU-71

<sup>5</sup> Planos de Información del PGOU 1971, a escala 1/10.000:

- 00. La ciudad y límites del Plan Vigente
- 01. Plan de Ensanche de 1929
- 02. Plan General de Ordenación de 1950
- 03. Zonificación de las normas complementarias vigentes
- 04. Divisiones administrativas y técnicas
- 05. Construcciones en discordancia con la reglamentación vigente
- 06. Urbanizaciones y planeamiento en curso
- 07. Viviendas de protección estatal desde 1940
- 08. Densidades de vivienda
- 09. Densidad de locales comerciales
- 10. Focos de insalubridad
- 11. Viales
- 12. Alcantarillado y saneamiento
- 13. Abastecimiento de agua
- 14. Electrificación
- 15. Enseñanza
- 16. Equipo social
- 17. Propiedades estatales, paraestatales y de organismos locales
- 18. Industrias mal emplazadas.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

utiliza para la representación de la calificación, los usos y sistemas del suelo urbanos, el régimen del suelo y la gestión, y la jerarquización del viario. El suelo no urbanizable, con la definición de los usos y los sistemas, se representa también a escala 1/5.000. Sin embargo, mientras que los planos de calificación, usos y sistemas en el suelo urbano, se representan en hojas de tamaño aproximado A3 y en color, los demás se representan en dos hojas de tamaño A1 extendido, en blanco y negro. Esto coincidía aproximadamente con la localización del suelo urbano y urbanizable en la hoja inferior, y el suelo no urbanizable en la superior. Los planos de alineaciones, que se ocupaban de la definición en detalle de la delimitación del espacio público y el privado, se ajustaban a la escala más grande de todas, la 1/2.000.

Para la definición de la estructura general y orgánica del Plan, así como las infraestructuras generales, se utilizó la escala 1/10.000, en dos planos de tamaño aproximado A0 extendido.

Analizada de una manera más detallada, podemos decir que la colección de planos de calificación, usos y sistemas era la más detallada. Reflejaba las tipologías de la ciudad existente, intentando englobar de manera coherente las áreas homogéneas de edificación, incluyendo algunos edificios que quedarían fuera de ordenación por causa de ésta agrupación. Este plano de ordenanzas manifestaba un mayor cuidado por la definición de áreas homogéneas, que se relacionaban muy directamente con las tipologías edificatorias. Es importante observar la atomización del pequeño detalle del Casco Histórico y su ampliación según nos alejamos a la periferia como resultado de las exigencias diferenciadas de la escala de cada sector de la ciudad. Encontramos así un grafismo diferenciado según las distintas escalas urbanas en las que se actuaba.

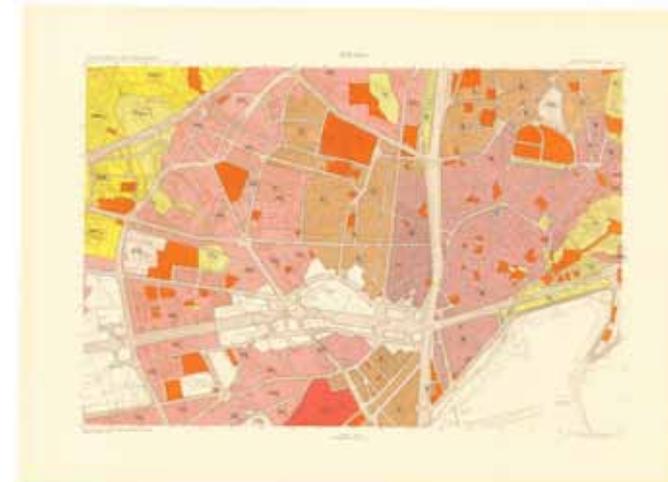
*“Así, si comparamos los planos de calificación de suelo del Plan nuevo y el revisado vemos que el número de calificaciones específicas de suelo –el número de ordenanzas o de “colores” en su expresión gráfica- no es mayor en el plan nuevo que en el revisado; sólo que en aquel aparecen más atomizados sobre el territorio, fruto del análisis y atención sobre la realidad topológica existente, frente a la generalización voluntarista del segundo.”(Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 61)*

No obstante, existió una clara diferenciación entre el dibujo de análisis de la realidad existente que se realizó durante la etapa de análisis del Plan, y el dibujo final de la ordenación. El plano de ordenanzas no reflejaba la realidad analizada, sino que objetivaba las condiciones de edificación en función de las decisiones tomadas con base en el conocimiento del análisis gráfico basado en el trabajo de campo.

*“Es importante no confundir el mapa morfológico de la realidad existente con el plano de calificación de suelo o*



[109] Plano de calificación. E: 1/5.000. Hoja nº14. PGOU-83



[110] Plano de zonificación del PGOU-71. Se comprueba el distinto tratamiento en la identificación de áreas tipológicas, y en especial, el detalle del centro histórico.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

*mapa ordenancista. Entre uno y otro hay un análisis crítico por el que se singularizan aquellas tramas que mantienen su vigencia y son reconocidas en su actual realidad topológica (y por consiguiente amparadas por una ordenanza "ad hoc"), de aquellas otras que por su obsolescencia o por encontrarse en un proceso de renovación en curso, se propicia su transformación"(Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 62)*

Estos planos contaban con una leyenda detallada de todas las cuestiones relacionadas con la ordenación pormenorizada del suelo urbano, y también de las pautas de ordenación para el suelo urbanizable programado, que el Plan estimaba que eran necesarias para la correcta ordenación de los ámbitos a través del planeamiento de desarrollo. Las áreas de suelo vacante en el Suelo Urbano y también las más aptas para los crecimientos que debían producirse primero, eran dibujadas con gran definición con la intención de convertir los dibujos en pautas de ordenación claramente definidas, según indicaba el propio Plan (Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11). Tras un año de aplicación del Plan, dos de sus redactores enfatizaban la importancia de esta metodología.

*"El Plan confía a la definición detallada, integral e incluso "arquitectónica" de determinadas piezas clave del suelo intersticial, la resolución, por inducción, de unos problemas urbanos que trascienden el propio ámbito de la pieza. Es la confianza en estos efectos inducidos y, sobre todo, en el valor pedagógico de las imágenes urbanas que deben comportar estas piezas, la que lleva al Plan a descender a estos niveles de diseño, frente a la alternativa de congelar sistemáticamente las situaciones más complejas a Planes Especiales de posterior desarrollo como única alternativa"(Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11)*

Si bien es cierto que la ley del suelo sólo exigía la definición de los ámbitos de suelo urbano, relegando la ordenación de las áreas de suelo urbanizable a los Planes Parciales, los redactores del Plan 83, tras la comprobación de los efectos de la falta de definición de unas líneas estratégicas en el suelo de expansión del Plan 71, optaron por definir quizá en exceso, las líneas generales de cada ámbito. Éstas ciertamente podían haberse resuelto con la definición de un viario estructural que garantizase las conexiones entre sectores de planeamiento. Pero el deseo de concretar aún más la calidad urbana proyectada por el Plan, así como la intención de garantizar una determinada imagen urbana, hizo que se dibujase más allá de lo estrictamente necesario, llegando a definir el suelo urbanizable prácticamente al mismo nivel que el suelo urbano.

Cuando planteaban el modelo de actuación sobre los sectores de cre-

| ZONIFICACIÓN DEL SUELO URBANO:               |       | GESTIÓN DEL SUELO:              |      |
|--|-------|---------------------------------|------|
| CENTRO                                       | E     | UNIDAD DE ACTUACIÓN             | UA   |
| MANZANA CERRADA                              | MC    | REDENSA TRANSITORIO             | RT   |
| ORDENACIÓN ABIERTA                           | OA    | PLAN ESPECIAL                   | PE   |
| CIUDAD JARDIN                                | CJ    | PLAN ESPECIAL RESPONSA INTERIOR | PERI |
| UNIFAMILIAR HILADA                           | UH    | SISTEMA GENERAL PROGRAMADO      | SGP  |
| UNIFAMILIAR ADOSADA                          | UA    | SISTEMA GENERAL NO PROGRAMADO   | SGNP |
| COLONIA Y TRADICIONAL POPULAR                | CTP   | SISTEMA GENERAL NO URBANIZABLE  | SGNU |
| INDUSTRIA                                    | I     | <b>SISTEMAS:</b>                |      |
| CANARDO                                      | C     | ESPACIO LIBRE Y ABIERTO         | ELA  |
| PROTECCIÓN INTEGRAL                          | PI    | Parcela Urbana e Intersticial   | EU   |
| PROTECCIÓN ARQUITECTÓNICA                    | PA    | EQUIPAMIENTO COMUNITARIO        | E    |
| VERDE PRIVADO DE INTERÉS ESPECIAL            | VOIE  | Escuela                         | S    |
|  |       | Sociedad - Asistencia           | S    |
|  |       | Deporte                         | S    |
|  |       | Cementerio                      | S    |
| <b>USOS DEL SUELO URBANIZABLE:</b>           |       | <b>COMUNICACIONES:</b>          |      |
| SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO (1º desarrollo) | SUP   | Vial                            |      |
| SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO (2º desarrollo) | SUP   | Transporte de paso              |      |
| SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO              | SUNP  | Autopista                       |      |
| SUP + SUNP INDUSTRIAL                        | SUNPI | Tramitación                     |      |
| SUELO NO URBANIZABLE                         | SNU   | Proyecto                        |      |
|  |       | TÉCNICO:                        |      |
|  |       | Urbanización de Termino         |      |

[111] Leyenda del plano de calificación. PGOU-83



[112] Detalle del plano de calificación. Hoja nº19. PGOU-83. Se puede observar el detalle en la representación del espacio público y los viales, llegando a definir hasta los árboles.

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

cimiento, eran conscientes de que la base del éxito se basaba en la definición de una estructura viaria que fuese capaz de conectar la ciudad existente -con la definición de una nueva jerarquía que permitiese identificar los viarios que debían ejercer esa función de articulación-, a través de un trazado que atendiese a las especificidades propias de cada sector, y las tensiones que llegaban del territorio, puesto que los sectores de crecimiento se localizaban sobre los ejes territoriales históricos. Pero sabían que esta definición viaria podía tener como consecuencia un excesivo manierismo gráfico, si no se sabía muy bien cual era el objetivo, teniendo en cuenta que nunca antes ningún plan había planteado los crecimientos desde esta perspectiva.

*“Momento éste donde es fácil sucumbir a modelos formalistas preestablecidos, pues la orfandad teórica en esta práctica disciplinar es notable” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 90)*

Es decir, que aunque se utilizase el dibujo más allá de las determinaciones de la Ley para el Suelo Urbanizable, los redactores eran conscientes del peligro que podría suponer dejarse llevar por él. Esta conciencia les obligaba a usarlo con rigurosidad, como método de análisis y verificación de propuestas, pues no existían modelos teóricos que aportasen metodologías de intervención cuando se trataba de actuar en áreas de expansión que debían estar tan sujetas a la ciudad como relacionadas con el territorio.

El trazado de viales, parques y equipamientos públicos, se convirtió en el instrumento que el plan arguyó para el control de las consecuencias de la indefinición de las áreas de crecimiento. Bajo esta luz podríamos afirmar que no fue el excesivo empeño en formalizar desde un punto de vista arquitectónico, sino el deseo de controlar el resultado final de las ordenaciones en cuanto a su calidad urbana –basada en la clarificación entre el espacio público y el espacio privado, la continuidad del viario, y la relación entre edificación y áreas verdes-, que la ley relegaba a los Planes Parciales, lo que llevó a los redactores del Plan a detallar el suelo urbanizable con el fin de garantizar la posición estratégica de los equipamientos dentro de la estructura urbana que definirá la jerarquía del viario.

En definitiva, se estaba elaborando la teoría a la vez que la práctica, siendo ésta una práctica empírica basada en el dibujo como instrumento de análisis, ensayo y verificación, en el que el protagonismo lo tomaría el poder público.

*“No es ajeno tampoco a esta necesidad obsesiva por retomar el control público el mismo carácter del planeamiento elegido. (...) este es un Plan que extiende su pretensión reguladora a dominios que la práctica urbanística reciente venía reservando al planeamiento parcial, como si no se osara invadir el terreno que supuestamente pertenece a*



[113] Esquema de trabajo del PGOU-83 para la extensión de Teatinos.



[114] Plano de calificación. Hoja nº13. PGOU-83. La propuesta recoge la red viaria de la extensión de Teatinos con una gran definición para ser un Suelo Urbanizable Programado. La intención fue definir la estructura necesaria para conectar el nuevo crecimiento con la ciudad y el territorio, una vez verificada en los estudios realizados a través de esquemas y dibujos

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

*la decisión política posterior, a la gestión cotidiana de un planeamiento "abierto", "alternativo" a los promotores, a los arquitectos...al albedrío de los constructores de la ciudad. Será sin duda el alcance de los niveles de intervención del Plan uno de sus aspectos más polémicos, pero también el más significativo, dentro de su discurso teórico". (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 3)*

La segunda colección de planos, la colección B, representaba la cuestión más novedosa y también más controvertida a la hora de ser representada gráficamente. La gestión, aparecida por primera vez con la Ley de 1975, suponía en el urbanismo la programación de las actuaciones propuestas, con el objetivo de garantizar el correcto reparto de beneficios y cargas a nivel global en la ciudad, pero también la garantía de la posibilidad de ejecución material de las propuestas planteadas. Entre los actos de la clasificación y la calificación, que son los que definen el modelo de ciudad a nivel urbanístico, y el acto de la ejecución material de las actuaciones a través de la solicitud de licencia municipal, era necesario desarrollar toda una metodología sobre la posibilidad de que esto se produjese en plazo y conforme a las estipulaciones de la ley. La metodología planteada por la Ley, a través de la definición de áreas de reparto, el cálculo del aprovechamiento medio y la asignación de transferencias de aprovechamiento entre sectores lucrativos y áreas de servicio como los Sistemas Generales y las infraestructuras, era compleja y requería de una instrumentación. En lo referente a la memoria, ésta se desarrolló a través de un articulado específico que recogía los

derechos y deberes de cada propietario en función de la clase de suelo a la que perteneciese su propiedad, el Estudio Económico Financiero y el Programa de Actuación, y a través del Convenio Urbanístico como forma de pacto entre las partes afectadas. Pero también era necesario representar este complejo reparto y hacerlo inteligible para los técnicos que tuviesen que aplicar las determinaciones del Plan o gestionar su fiscalización desde los servicios municipales. Así, la colección de planos dedicados a la gestión no requerían de una grafía que todo el mundo pudiese comprender, puesto que la complejidad del método exigía que fuese un técnico especialista el que pudiera interpretarlos. Los planos por ello, reflejan un lenguaje técnico a base de líneas negras y códigos de localización e identificación de cada uno de los elementos.

El plano C, a escala 1/10.000, representaba la estructura general y orgánica del Plan, y recogía el sistema de transportes (viario, ferroviario, portuario y aeroportuario), el sistema de espacios libres (de parques urbanos y forestales), y el sistema de infraestructuras y servicios (cementerio, vertederos, depósitos y sistema de abastecimiento, etc). Éstos eran los elementos que daban estructura al término municipal, creando un sistema coherente de elementos que articulan el territorio. En este plano se dibujaba además, la estructura viaria que se considera estructural dentro de todas las propuestas pormenorizadas del plan, lo que permitía identificar las determinaciones estructurales de las meramente orientativas, las cuales adquirirían valor pedagógico de validación de las posibilidades de ordenación, dentro de la colección de planos en color de la calificación del suelo urbano, pero sin implicar ordenaciones estáticas y rígidas incluidas en la estructura general. En este mismo plano, se representaba la clasificación del suelo no urbanizable, con sus pro-



[115] Plano de régimen de suelo y gestión. E: 1/5.000. Hoja E-15. PGOU-83

| ACTUACIONES EN SUELO URBANO  |                | ACTUACIONES EN SUELO URBANIZABLE    |                     |
|--|----------------|-------------------------------------|---------------------|
| INTERVENCIONES EN SUELO PÚBLICO O DE DECISION GRATUITA E INTERVENCIÓN EN U.A. Y R.T. | [Símbolo]      | SUELO URBANIZ. PROGRAMADO           | [Símbolo] SUP       |
| INTERVENCIONES CON EXPROPIACIÓN DE SUELO   | [Símbolo]      | SISTEMA GENERAL PROGRAMADO          | [Símbolo] SG        |
| PROYECTO DE EDIFICACION Y RECUPERACION DE EDIFICIOS PÚBLICOS                         | [Símbolo]      | SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO     | [Símbolo] SUNP      |
| PROYECTOS PÚBLICOS DE URBANIZACION   | [Símbolo] P    | SISTEMA GENERAL NO PROGRAMADO       | [Símbolo] SGNP      |
| PLAZAS   | [Símbolo] PU   | PLAN ESPECIAL                       | [Símbolo] PE        |
| PARQUES FORESTALES, URBANOS Y JARDINES   | [Símbolo] PL   | SUP                                 | [Símbolo] SUNP      |
| AREA DE REHABILITACION   | [Símbolo] PJ   | Edificios                           | [Símbolo] Tipo      |
| PLAN ESPECIAL  | [Símbolo]      | Equipamiento                        | [Símbolo] Cuadrante |
| PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR  | [Símbolo] PERI | Redes                               | [Símbolo]           |
| PLAN ESPECIAL DE MEJORAS DEL MEDIO URBANO  | [Símbolo] PEMU | Canchales                           | [Símbolo]           |
| UNIDAD DE ACTUACION  | [Símbolo] UA   |                                     |                     |
| INTERVENCIONES:  |                | ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE |                     |
| AREA: C, LE, PD, R, P, T, L, LO, PT, CA, CH, TO                                      |                | SUELO NO URBANIZABLE                | [Símbolo] SNU       |
| TIPO DE SUELO: U (Urbanos), R (U.A. y R.T.)  |                | SISTEMA GENERAL NO URBANIZABLE      | [Símbolo] SGNU      |
| TED. DE EQUIPAMIENTOS: E (Escuelas), S (Social), V (Verdes), D (Deportivo)           |                | PLAN ESPECIAL DE PROTECCION         | [Símbolo] PEP       |
| N.º DE LA INTERVENCIÓN: 1, 2, 3, 4, 5 ...  |                | PLAN ESPECIAL NO URBANIZABLE        | [Símbolo] PENU      |
|  |                | PROTECCION ARQUEOLOGICA             |                     |
|  |                | TIPO A                              | [Símbolo]           |
|  |                | TIPO B                              | [Símbolo]           |
|  |                | TIPO C                              | [Símbolo]           |

[116] Leyenda del plano de régimen de suelo y gestión. Hoja nº15. PGOU-83

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

tecciones, y las propuestas que el Plan realiza sobre estos suelos, como la localización de infraestructuras o dotaciones.

Los dos planos D, a escala 1/5.000, incluía elementos comunes de la estructura general como los viarios principales, las infraestructuras y los servicios, pero a una escala con más detalle. Sin embargo, el objeto de este plano era el de representar los usos del Suelo no Urbanizable con más detalle, pero también las protecciones arqueológicas, históricas, artísticas y paisajísticas, con la delimitación de los ámbitos destinados a

la redacción de Planes Especiales en el suelo no urbanizable.

En los planos E, a escala 1/10.000, se volvían a representar las infraestructuras y los servicios, pero esta vez con más contenidos. Se representaban los servicios de gas, eléctricos de alta tensión, aéreos y subterráneos, las depuradoras, las divisiones de las cuencas urbanas, los centros de transporte, el saneamiento y el abastecimiento. Pero en este caso se representaban diferenciadas las infraestructuras existentes de las propuestas, además de las reservas de suelo necesarias para



[117] Plano de Estructura General y Orgánica y Actuaciones en el Suelo no Urbanizable. E: 1/10.000. Hoja C-1. PGOU-83



[118] Plano de usos globales y calificación del Suelo no Urbanizable. E: 1/5.000. Hoja D-2. PGOU-83

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

las nuevas canalizaciones.

Los planos C, D y E, utilizaban un código gráfico de carácter técnico, en el que las tramas en blanco y negro, y las escalas de grises, se conjugan con líneas de distinto tipo claramente definidas. El objeto de estos planos era el de la representación de ámbitos de distinto tipo, por lo que se hacía necesario identificar con claridad el código de cada línea, y su significado.

La siguiente temática a representar, por el grado de detalle necesario, se representó a escala 1/2.000. Los planos de alineaciones incluidos en la colección F, obligatorios según la ley de 1975, se convirtieron en una herramienta de una gran potencia a la hora de definir la difícil segregación entre el espacio público y el espacio privado, debido al modo en que se había construido el parque inmobiliario de las décadas anteriores. La clarificación entre el suelo sobre el que se debían aplicar las ordenanzas de edificación, respecto al suelo público correspondiente al viario o a las dotaciones de equipamientos o áreas libres, era una operación que exigía una gran definición planimétrica basada en el conocimiento de la realidad urbana.

*"No se insistirá suficientemente sobre la trascendencia*

*dentro de este Plan –en realidad en todo el planeamiento- del plano de alineaciones del suelo urbano, ni tal vez el legislador tenía conciencia de su dificultad cuando lo incluyó como requisito obligatorio en el Reglamento de Planeamiento. Máxime en una ciudad como Málaga, donde el "zoning" y la ausencia durante toda la vigencia del Plan anterior de un plano de alineaciones normativo, dieron como consecuencia una especie de ectoplasma sin otras fronteras –prácticamente- que el callejero preexistente y la sombra sobre el territorio de una Red Arterial sólo mínimamente ejecutada"(Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 82)*

El plano de alineaciones no sólo permitía establecer una división clara



[119] Plano de Infraestructuras Generales. E: 1/10.000. Hoja E-1. PGOU-83

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

entre el espacio público y el privado, dotando de vialidad a los espacios vacantes, sino que era el instrumento técnico para darle forma a la ciudad.

Finalmente, los planos G, a escala 1/5.000, recogían la jerarquización del viario, estableciendo la clasificación del viario de acceso a la ciudad y las circunvalaciones, las vías arteriales de distrito y las vías principales de centro. Con ello, se articulaban el viario medio y las redes de conexión de los barrios de la ciudad, y su acople a la estructura territorial.

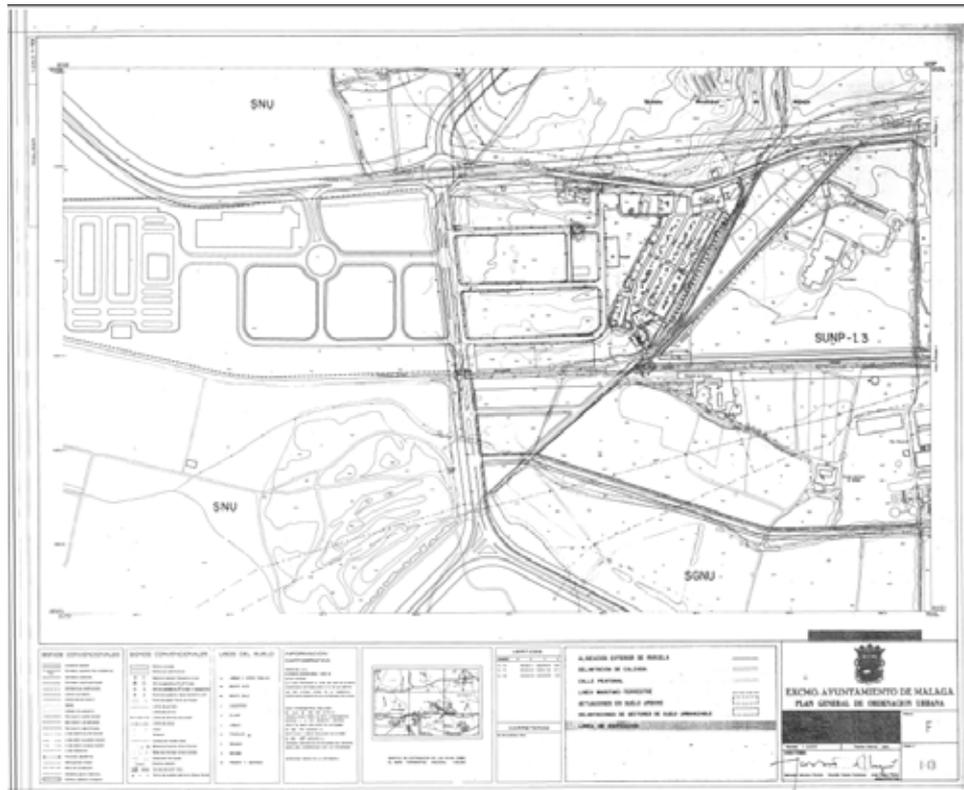
Todas estas aportaciones en la representación del Plan y de las ideas del Plan a través de los esquemas de análisis y proyecto, fueron sin duda conocidas por los redactores de otros Planes Generales de la época, y por ello, consideramos que supusieron una clara influencia en lo que a la representación gráfica se refiere. Así ocurrió con los primeros Planes Generales redactados posteriormente al Plan del 83, como fue

el de Madrid (dirigido por Eduardo Leiva que había participado como asesor en los comienzos del Plan del 83), Valladolid (de Bernardo In-cenga), Gijón (Francisco Pol), ó los realizados después independientemente por cada uno de los redactores del Plan del 83 como el de Calviá, Córdoba, Granada, o Melilla. Las continuas visitas de aquellos arquitectos a la ciudad de Málaga, y los debates entre colegas que también eran amigos, dan cuenta del importante flujo de ideas que se llevó a cabo entre los principales protagonistas del planeamiento de aquellos años.

No obstante, si bien se era consciente de que el Plan no podría resolver todos los problemas de la ciudad,

*“...el Plan General no es la política urbanística en sí, sino su representación espacial, el soporte de sus políticas sectoriales” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 96)*

también se confiaba en la representación del dibujo, como herramienta



[120] Plano de Alineaciones. E: 1/2.000. Hoja F-1. PGOU-83

#### 4.1 LA FUNCIÓN DEL DIBUJO EN EL PLAN: UNA HERRAMIENTA PARA LA INTERPRETACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN, UN INSTRUMENTO DE COMUNICACIÓN Y UN DISPOSITIVO TÉCNICO.

para analizar y proponer cuestiones complejas sobre una ciudad aún más compleja. La disciplina del urbanismo, que debía desarrollarse sobre la práctica de los problemas concretos, había encontrado para los redactores de Plan, su metodología más efectiva en la representación del espacio a través del dibujo.

*“Creemos que bajo todo el Plan late la presencia de una utopía. Tal vez la Urbanística emerja como una ciencia con su espacio propio cuando se atreve a dibujarla. El Plan de Málaga, con sus aciertos y sus errores, ha supuesto una experiencia colectiva de reencuentro con esa ciencia” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 4)*

El dibujo de la planimetría del Plan, apoyado en el intenso trabajo de análisis y propuestas de los esquemas que realizaron los redactores del Plan, se convirtió en el dispositivo técnico capaz de objetivar las determinaciones del propio Plan en lo referente a su condición de documento administrativo que actúa sobre la propiedad del suelo, los derechos y deberes de los propietarios, y la gestión de la ciudad a través de la programación y el reparto de beneficios y cargas, conforme al espíritu del Plan. Esta es quizá una de las grandes aportaciones de este Plan a la cultura urbanística. Probablemente, el conocimiento de muchas de

las informaciones que actualmente manejan los nuevos Planes Generales, hace que esta labor de análisis no sea tan necesaria, por lo que probablemente se ha perdido la frescura del dibujo como herramienta de reflexión, interpretación, y por supuesto, proyectación de la ciudad contemporánea.



[121] Plano de Jerarquización del Viario. E: 1/5.000. Hoja G-1. PGOU-83



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

CAPÍTULO 5

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

### INTRODUCCIÓN:

A pesar de que la ciudad de Málaga había contado con importantes muestras de una gran cultura urbanística a lo largo de su historia, expresada a través de sucesivos planes de ensanche, la penetración de grandes cantidades de capital durante la década de los 60 y los 70, dejó el Plan de 1950 sin efecto por su incapacidad para absorber un crecimiento no previsto, y a la ciudad sin una figura de ordenación que no llegó hasta 1971, y que supuso una continuidad con el método de construcción llevado a cabo durante los 60.

Como consecuencia de ello, el Plan de 1983 tuvo que afrontar el reto de dotar de orden y estructura a una ciudad que se extendía sobre el territorio parasitando los ejes territoriales históricos. Esto supuso definir un método de intervención, que en el caso de Málaga se apoyó en la delimitación clara del espacio público a través del trazado de las calles, plazas, espacios públicos y equipamientos, y en la puesta en valor de los elementos principales de su paisaje geográfico: los montes, el río Guadalhorce y el litoral. Como objetivo político, se planteaba la redistribución de las rentas generadas por la edificación, a toda la ciudad.

Gracias a la influencia de la cultura urbanística europea e italiana en especial, existía en el Plan una clara voluntad de incorporar los asentamientos y las piezas urbanas existentes a la estructura global de la ciudad, entendidas como una herencia histórica que había que poner en valor. Por otra parte, el análisis exhaustivo de las necesidades reales de crecimiento así como de la mayor oportunidad de las áreas previstas para ello en el Plan de 1971, determinó el acierto de ubicar en Teatinos y el Litoral Oeste, las dos grandes áreas de expansión de la ciudad. Esto permitió al equipo redactor proponer un modelo de ordenación en el que los nuevos crecimientos, apoyados en los dos principales ejes de expansión territorial (el eje del Guadalhorce y la carretera de Cádiz) cumpliesen una doble función: por un lado, la de crear las conexiones con el territorio que la ciudad necesitaba, y localizando en estos ejes equipamientos fundamentales como el Campus Universitario, el centro de mercancías o los grandes equipamientos deportivos; por el otro, utilizando el trazado y los recursos dotacionales e infraestructurales de estas áreas de expansión para conectar y completar los fragmentos desordenados de la ciudad existente, convirtiendo a las áreas de expansión urbana en la clave para el entendimiento global y la ordenación de la ciudad existente. De esta manera se daba cumplimiento además, al objetivo de la redistribución de las plusvalías generadas por la edificación, pues era a costa de los aprovechamientos urbanísticos y de las infraestructuras y dotaciones de las áreas de expansión, como fue posible dotar y conectar los fragmentos de la ciudad existente.

La intervención en los barrios fue posible gracias a la delimitación clara del espacio público, de las calles y de las aceras, y a la ubicación estratégica de equipamientos y áreas verdes allí donde fue posible su obtención. Esta metodología proyectual permitió crear un sistema po-

linuclear de barrios conectados entre sí a través de la culminación del viario medio, poniendo en valor la vida y la actividad de los barrios y evitando la dependencia de las áreas centrales. Ello contribuyó a una nueva habitabilidad de la ciudad, que mejoraba la vida de las personas que más actividades desarrollaban en los barrios, y que más utilizaban los equipamientos de carácter local. A pesar de que los estudios de género no se habían generalizado como en la actualidad, y que no era frecuente la sensibilización sobre los aspectos relacionados con el rol de quien se ocupa del cuidado –y que esta tarea recae ahora como antes fundamentalmente en las mujeres, ya sea dentro del ámbito familiar o siendo contratadas para ello-, podemos afirmar que el modelo de ordenación del Plan de 1983 supuso una gran mejora en el modo de vida de quienes habitan la ciudad ocupándose del cuidado de los grupos dependientes: personas mayores, niños y niñas, personas enfermas o con algún tipo de discapacidad.

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

1.

Es necesario para comprender las aportaciones del Plan del 83 a la ordenación de Málaga y a la cultura del urbanismo, conocer la realidad de una ciudad que había sido sucesivamente planificada desde el siglo XIX por una serie de planes de gran interés urbanístico para la ciudad, y sin embargo fue víctima de un exceso desarrollo urbanístico a partir de la década de los 60 interrumpiendo aquel proceso culto de la planificación urbanística del XIX y de comienzos del XX. De esta manera, se frustraba la buena intencionalidad de aquellos planes históricos hasta la suspensión del Plan González Edo del 50, que supuso el comienzo de una conflictiva situación urbanística que el Plan del 83 hereda y sobre la cual desarrollará todos sus esfuerzos para reconducir los conflictos heredados por el desarrollismo de los años 60 y 70. Es un mal endógeno el que sufre la ciudad de Málaga, capaz de producir planes que se han convertido en importantes referencias de la cultura urbanística<sup>1</sup>, y a la vez se convierte en una de las ciudades más castigadas por el incontrolado desarrollo urbanístico de una muy mediocre calidad. Por ello, para una ciudad que pretendía ser la capital de una Costa del Sol activa hasta el punto de ser el motor económico de Andalucía y uno de los focos más dinámicos a nivel español, era fundamental reconducir su nueva vocación de gran metrópolis, garantizando el orden que lo hiciera posible, y con ello su adaptación al nuevo orden global de ciudades<sup>2</sup>.

La ciudad de Málaga como todas las ciudades históricas, debe entenderse desde su vínculo con el territorio. Nacida en el delta del Guadalhorce primeramente, se trasladó posteriormente en época fenicia al abrigo del monte Gibralfaro. Está enmarcada entre tres sistemas montañosos de gran potencia visual que la protegen de los vientos del interior. Dos ríos, el Guadalhorce y el Guadalmedina marcan su estructura. Uno, el Guadalmedina, como río urbano que articula el sentido norte sur, funcionó como límite del crecimiento histórico hacia el oeste por su régimen de avenidas. Suponía en los años 80 -y aún hoy supone- un colector urbano más que un elemento estructural, por lo que la ciudad le ha dado históricamente la espalda transformándose en un límite silencioso entre la Málaga burguesa y la Málaga obrera que se desarrolla a lo largo del valle del Guadalhorce y de la carretera de Cádiz.

La expansión territorial se desarrolló hasta el siglo XIX en terrenos ganados al mar con la construcción del puerto y en las áreas vacantes del centro histórico obtenidas por las desamortizaciones, con crecimientos

<sup>1</sup> recordamos los Planes de Pérez Rozas (1.983), Emilio de la Cerda (1.892), Benjumea, Werner y Gimenes (1.924), Daniel Rubio (1.929), Gonzalo Edo (1.950)

<sup>2</sup> Coincidimos aquí con la hipótesis de Saskia Sassen (Sassen, 1999), quien asegura que en el futuro, y probablemente ya ahora, las ciudades serán más importantes que los Estados, y serán éstas las que determinen el nuevo orden global.

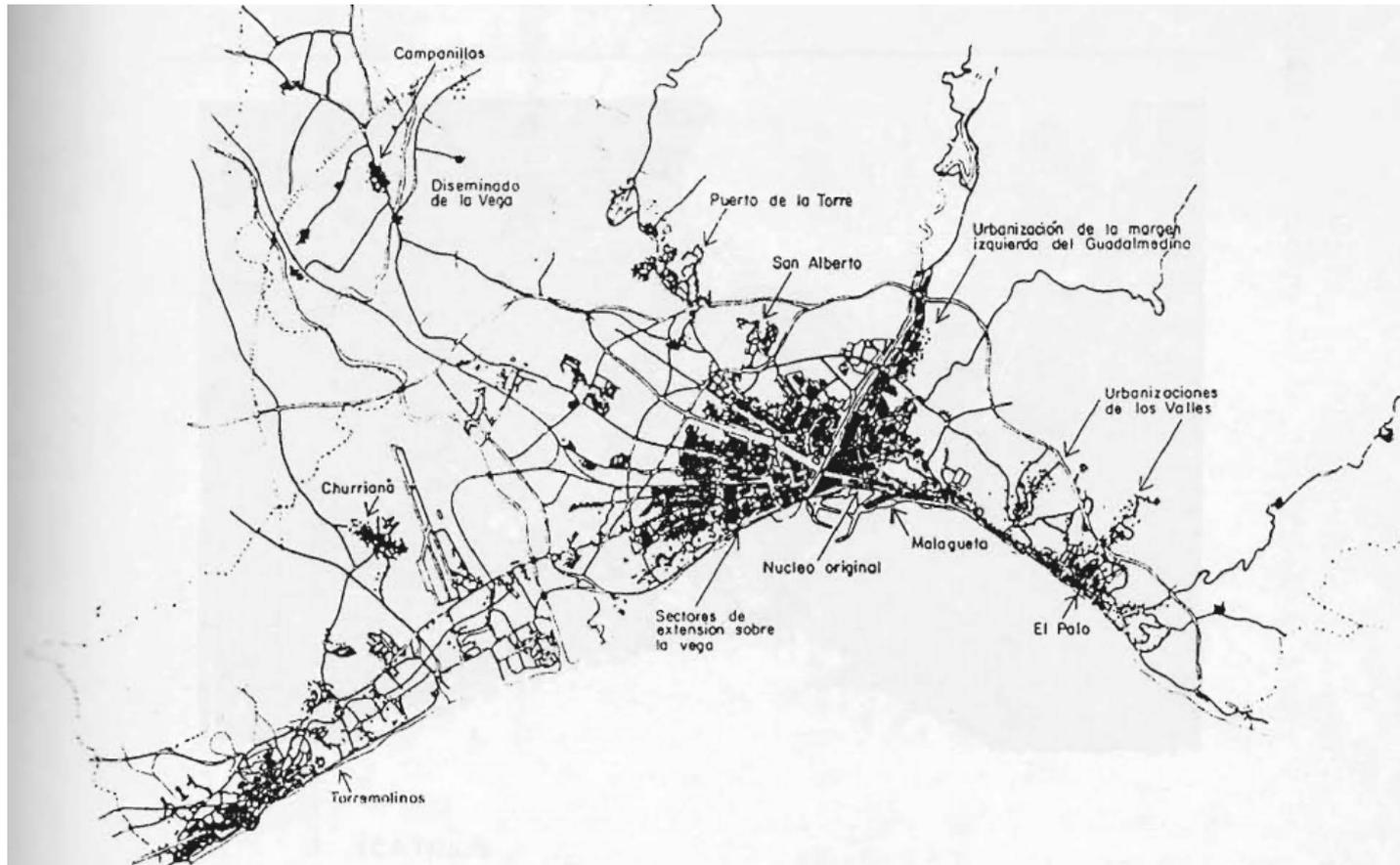


[122] Málaga en 1980



[123] Málaga en 1980

4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



[124] La ciudad heredada por el PGOU-83. Esquema del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

puntuales en la zona Este de carácter burgués junto con el desarrollo de la industria y la localización de la estación de trenes en el eje del camino hacia la costa occidental, en el que se ubicaron los crecimientos obreros que posteriormente dieron lugar a una de las áreas más densificadas durante los años 60 y 70. El crecimiento por el Oeste y por el Norte se apoyó en los principales ejes de comunicación de la ciudad con su territorio: el camino viejo y el camino nuevo de Antequera, y el eje del Guadalhorce por el Oeste, y el camino de las Pedrizas por el Norte.

El valle del Guadalhorce, por la riqueza de sus suelos y por ser un espacio bien definido ha supuesto un espacio históricamente ligado al desarrollo de la ciudad, y también por ello origen de muchos de los movimientos migratorios que de manera informal se fueron localizando en los accesos a la ciudad, creando núcleos de carácter rural apoyados en los caminos de penetración territorial. Este proceso fue considerado por el Plan a través del reconocimiento de los núcleos y la recuperación de los ejes históricos como elementos de articulación de la ciudad.

En cuanto a Torremolinos, su núcleo original se desarrolló en torno a una cresta de la sierra de Mijas que llega hasta el mar en la forma de un espolón. A ambos lados se encuentran las zonas llanas en las que se produjo el principal crecimiento turístico y residencial de la incipiente Costa del Sol, cuya importancia fue reconocida por el Plan en cuanto que fue la espoleta de todo el desarrollo turístico que se iba a producir en la conformación este espacio turístico.

Los ejes territoriales históricos articulaban la ciudad constituyendo las auténticas prevalencias viarias que se habían mantenido a lo largo de las décadas en las que no se había respetado la estructura viaria propuesta por los distintos planes generales. Las promociones inmobiliarias que se habían realizado durante la etapa de mayor expansión urbana, habían parasitado estos ejes viarios, sin generar una subestructura de conexión alternativa. El eje litoral presentaba una gran discontinuidad a la vez que planteaba las relaciones más intensas de Málaga con su territorio: Torremolinos al Oeste y el Palo al Este. Mientras el crecimiento al Este seguía manteniendo en los años 70 un carácter suburbial apoyado en las laderas del sistema montañoso que se acerca al mar, el crecimiento por el Oeste parecía ilimitado y sólo contenido por la desembocadura del Guadalhorce, y el piedemonte y los recursos acuíferos de Sierra Blanca y Sierra de Mijas por la zona norte de Torremolinos.

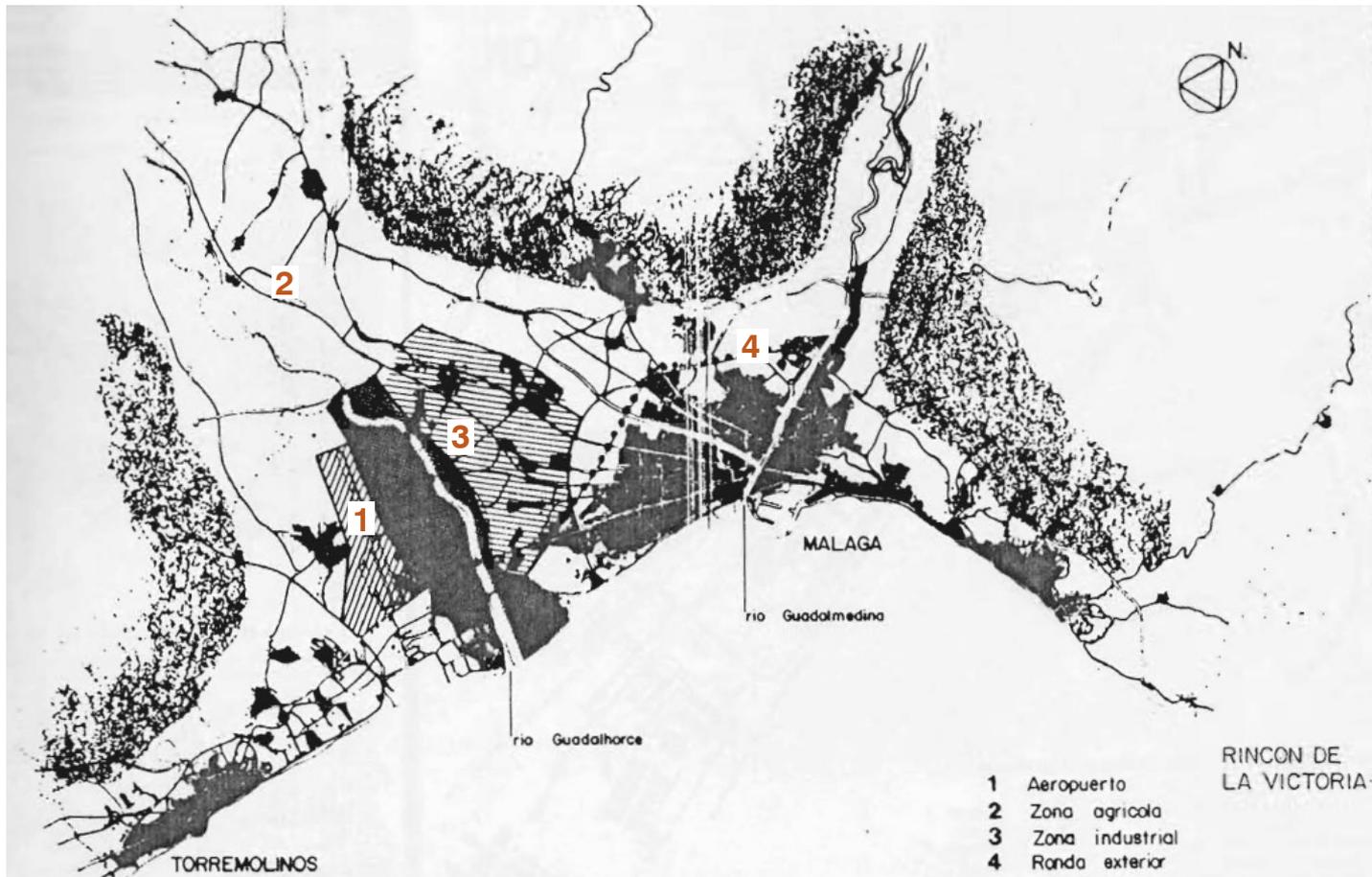
2.

El Plan del 83, en el Capítulo 1º del apartado "Propuestas", definía un modelo de desarrollo, en el que se establecía como objetivo fundamental de la ordenación, la organización espacial de los procesos urbanos que deberían producirse en la ciudad existente y en el desarrollo de ésta, pero garantizando dos aspectos: la redistribución de las rentas generadas por la edificación, y la necesaria ligazón estructural de la ciudad



[125] El marco geográfico. Esquema del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



[126] El marco geográfico. Esquema del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

con la región y el área de influencia de la propia ciudad. Se era consciente ya en este momento, de que los conflictos de la ciudad habían superado el ámbito de la misma, para referirse a un área más amplia y con unas problemáticas más complejas de escala territorial, aunque el problema a resolver por el propio Plan tuviese que centrarse en la resolución pormenorizada de los problemas urbanos que aquejaban la ciudad en aquellos momentos. Por ello, el propio Plan reconocía que,

*“La perentoriedad de los problemas que ha generado el crecimiento desordenado de Málaga en las últimas décadas, es razón que justifica la mirada introspectiva con que este Plan General de Ordenación contempla la ciudad existente, trazándose entre sus objetivos prioritarios, los de gestionar sus urgencias y recomponer la estructura urbana” (Equipo del PGOU 1983, 1984, p. 1)*

Si bien se sabía que no existía ningún planeamiento de ámbito superior que pudiese articular las tensiones territoriales que ya afectaban a la ciudad y su área de influencia, se depositaba la esperanza de que las directrices del Plan en cuanto a su propuesta de articulación territorial, pudiese servir junto a otros planeamientos de ámbito superior que se redactasen en el futuro, a definir la política territorial de la región. Esta consciencia que desde el Plan se tenía respecto a la gravedad de las tensiones territoriales que ya afectaban a la ciudad, a pesar de la necesidad de centrarse en resolver los problemas internos de articulación urbana de la misma, pone de manifiesto la perspectiva del Plan en muchas decisiones que tenían que ver con la ordenación de las áreas de crecimiento y la ubicación de los sistemas generales en los principales ejes de conexión territorial. Aunque el Plan, como ya hemos indicado en otro punto de esta investigación, definió con una excesiva pormenorización el diseño de áreas tanto urbanas como urbanizables, el objetivo consistía en resolver por un lado, la articulación de la propia ciudad en el caso del suelo urbano, y por el otro, dejar encauzada la expansión con sus influencias territoriales y su vínculo con la ciudad existente, considerando el carácter de “charnela” de los nuevos crecimientos en el tránsito del modelo de ocupación urbana al modelo de ocupación del territorio.

Desde esta perspectiva territorial de la ciudad en el análisis realizado, se había determinado acertadamente, que el espacio conformado por la “hoya de Málaga”, el comprendido entre el río Guadalhorce, y el río Guadalmedina, constituía el ámbito donde se había producido el crecimiento en torno a los distintos ejes territoriales con una mayor intensidad y variedad tipológica y de usos. Esto se produjo como consecuencia del progresivo traslado del tejido industrial urbano ubicado en la periferia de la ciudad pero apoyado en sus ejes territoriales, a los polígonos industriales en torno a los ejes del valle del Guadalhorce, lo que dejó grandes áreas para la ocupación y la especulación residencial. Era en esta zona donde se hacía necesaria una mayor atención en lo que a la ordenación se refería, por ser el área más poblada y con más



[127] La clave de la ordenación de la ciudad estaba en acertar con la ordenación de la hoya de Málaga, al oeste del Guadalmedina.

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

dificultad de articulación interna.

*“Ordenar este suelo es, pues, tarea que presupone acertar con la lógica del crecimiento de la ciudad a partir de su estructura interna, que a su vez es preciso recomponer desde el análisis de los fragmentos en que hoy se manifiesta, y a la luz de los planes de ordenación anteriores, tributarios en gran medida unos de otros a la hora de planificar la gran llanada entre el Guadalmedina y el Guadalhorce.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 22)*

La ordenanza del Plan del 71 para los suelos de extensión era básicamente la “Residencial Plurifamiliar” y la “Residencial Mixta”, que consistía en viviendas en bloque exentos realizados en promociones autónomas cuya ordenación se relegaba a los Avances Directores o al Planeamiento Parcial, que no siempre se realizaba y que en todo caso no presentaba ningún principio de coherencia entre las distintas piezas de la ciudad.

A esta trama de grandes supermanzanas programáticas había que superponerle la trama de la red arterial del Estado y los espacios destinados a usos ordenados por él, como los suelos industriales de CAMPSA o ENPETROL.

*“Luego si a la incoherencia de esas subtramas internas formada por promociones y polígonos inconexos superponemos la incoherencia más general de la red arterial impuesta, tenemos como resultado esa desmembración de la ciudad en trozos que hace que hoy día reconozcamos Málaga, no ya en la coherencia y calidad de lo que fue la ciudad finisecular, sino en la desintegración del tejido urbano de sus zonas de crecimiento” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 31)*

Por otra parte, la ciudad estaba dividida por una barrera física pero también paisajística. El río Guadalmedina, base fundacional de la ciudad por el puerto natural que formaba en su delta, se había convertido en un vertedero colector de basuras y aguas sucias cuyo abandono impedía su integración con ambas riberas de la ciudad, simbolizando una auténtica frontera entre “dos Málagas” absolutamente desconectadas física y emocionalmente. Mientras en la zona Este residía la población burguesa, en la zona Oeste se acumulaban olas de inmigrantes provinciales y nacionales en urbanizaciones de una gran densificación y escasa dotación. El resultado de la ciudad de los años 70, como hemos manifestado en varias ocasiones, no sólo había generado una ciudad desestructurada, sino que había vaciado de contenido la histórica articulación del centro histórico en relación a estas dos áreas de la ciudad, al haber obviado cualquier tipo de tratamiento o consideración hacia este ámbito como pieza urbana preferente por su centralidad y referencia urbana.

Como consecuencia de esta pérdida de centralidad, Málaga había de-



[128] Situación del Litoral Oeste heredada por el PGOU-83.



[129] El resultado de la zonificación Residencial Plurifamiliar del PGOU-71 aplicada de manera generalizada provocó una ausencia total de forma urbana.

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

sarrollado una bicefalia urbana de nocivas consecuencias sociales. Por un lado, la zona de la Malagueta, antigua área industrial anexa al puerto y dotada de un fuerte arraigo poblacional a través de un modo de vida vinculado a las tradicionales corralas de vecinos, había sido transformada en un barrio de bloques de viviendas sin apenas áreas de esponjamiento pero con una intensa actividad comercial y también terciaria. Por otra parte, la apuesta ministerial por el Polígono de la Alameda como eje articulador del crecimiento de la ciudad hacia el Oeste y el valle del Guadalhorce, había generado un área de actividad terciaria vinculada a una zona residencial de cierto nivel económico. Pero esta zona se había proyectado bajo el modelo de los preceptos del Movimiento Moderno, y en consecuencia, carecían de todo carácter identificador de lo que realmente debe ser un espacio urbano estructural, pues las áreas libres las constituía el espacio intersticial desarticulado que se origina simplemente como separación entre bloques.

Finalmente, una sucesión de áreas residenciales provenientes de antiguos crecimientos apoyados en los ejes territoriales de la ciudad, de carácter formal -como los barrios de viviendas obreras de las décadas de los 50 y 60- o de carácter informal -como los barrios de Puerto de la Torre, Maqueda, San Julián- u otros de carácter histórico -como Churriana o el Palo-, habían sido absorbidos sin un estudio de las problemáticas de cada una de ellas, generando áreas vacantes, espacios residuales y conflictos entre tipologías de una gran diversidad.

El Plan de Málaga apostó por intervenir en esta herencia problemática “ordenando” la ciudad, y dándole auténtico sentido al nombre de Plan General de Ordenación Urbana con el que se denominaron los nuevos Planes municipales (Equipo del PGOU, 1984, p. 5). El Plan se concibió como un proyecto de arquitectura de la ciudad, a través de la recuperación de la forma urbana que se había perdido en los planes de ensanche y trazado del tránsito del siglo XIX al XX. La forma urbana y su espacio volvían a ser objeto del planeamiento, pero esta vez en un contexto y con una problemática diferente. Esto es lo que Manuel Solá-Morales denominaba el “urbanismo urbano” en su teoría del planeamiento<sup>3</sup>.

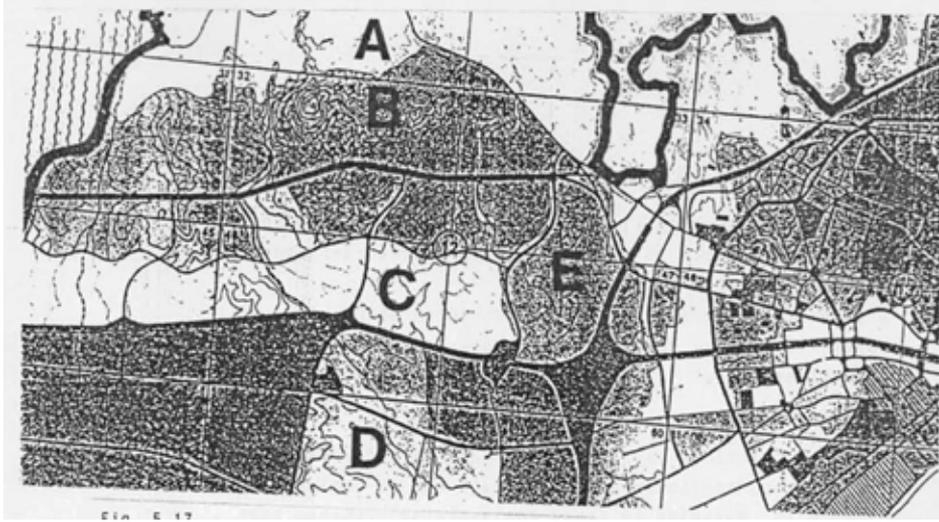
Pero fue también la fuerza del “lugar” geográfico que ocupa la ciudad de Málaga, con sus cuatro grandes elementos estructurantes: el Monte de Gibralfaro y otros montes ubicados en el perímetro de la ciudad como San Antón o Monte Coronado; El Río Guadalmedina y el Valle de



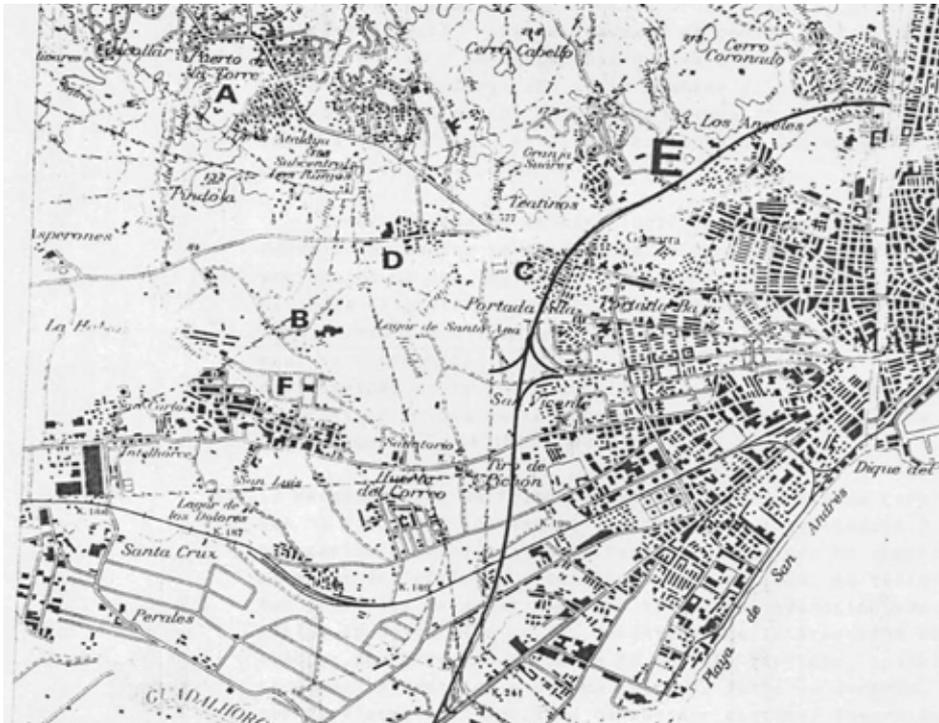
[130] La bicefalia producida por la polarización del Polígono Alameda y la Malagueta dejó sin contenido el Centro de la Ciudad.

<sup>3</sup> Para ello nos referimos a toda la bibliografía elaborada por Manuel Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo, pero en especial a la considerada de manera más específica en esta investigación, que se concreta en los textos de la Revista *Ur* y al número 14 de la Revista *Geometría*, dedicada a una retrospectiva de la figura y el pensamiento del arquitecto, por considerarse las publicaciones más vinculadas y con mayores referencias al periodo histórico en el que se desarrolló el Plan de Málaga de 1983.

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



- A. Zona Unifamiliar Residencial Aislada
- B. Zona Plurifamiliar.
- C. Reserva Especial.
- D. Zona Especial.
- E. Zona Verde V-1



- Asentamiento existentes y elementos condicionantes de la ordenación:
- A. Puerto de la Torre.
  - B. Ciudad Universitaria.
  - C. Ciudad Jardín.
  - D. Colonia de Santa Inés.
  - E. Ronda Exterior.
  - F. Zona Industrial.

[131] Frente a la negación del PGOU-71, el PGOU-83 reconoció los asentamientos existentes y los integró en la nueva ordenación.

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

Guadalhorce; y su frente litoral Mediterráneo. Todo ello fue valorado por el Plan del 83 en la importancia de su entendimiento territorial, con el objetivo de integrarlos en la ordenación. Esta mítica condición del "sitio" de la ciudad, fue una referencia presente en la ordenación, tratada a través de la acción sobre sus hitos paisajísticos, para potenciar la identidad de una ciudad que había perdido sus referentes territoriales. Esta consideración paisajística fue trasladada al ámbito del planeamiento de diversas maneras. El Monte de Gibralfaro, así como los demás montes que rodeaban la ciudad y dotaban de una potencia a la imagen geográfica e identitaria del lugar, fueron protegidos a través de la clasificación de Sistemas Generales o de Suelo No Urbanizable Protegido. Los ríos se incluyeron en Planes Especiales, y se determinó la ubicación de un Parque Natural en la desembocadura del río Guadalhorce, retomando la idea primigenia ya esbozada por José González Edo (González Edo 1988).

Ante esta situación de ciudad "irredenta" por la gravedad de sus problemáticas, y ante una falta de referencias culturales verificadas a la hora de actuar sobre ella, la tradición del trazado de los grandes elementos urbanos, resurgió para los profesionales que trabajaron en el Plan, como instrumentación para la intervención. Las grandes avenidas como ejes geométricos de conexión funcional y visual, las manzanas como unidades tipológicas que permitían el control perimetral de la imagen del espacio público, las calles y las plazas, fueron el catálogo de elementos disponibles. Se pretendía el control de la imagen y la forma de la ciudad a través del viario como medio para la recomposición de la imagen urbana, y el espacio público como espacio colectivo de relación, encuentro e identidad<sup>4</sup>. El Plan del 71 había obviado el carácter urbano

<sup>4</sup> Todas estas reflexiones en relación al Plan de Málaga de 1983 fueron recogidas en las publicaciones de la revista *Geometría*, dirigida por José Seguí y que se inició con el número dedicado al análisis del Plan de Málaga y el de Cádiz. Durante toda su andadura como revista en papel, ésta revista supuso un punto de encuentro entre arquitectos nacionales e internacionales, convirtiéndola en un referente a nivel nacional e internacional sobre el debate urbano y arquitectónico. Todos ellos, en continuidad con los debates técnicos y culturales iniciados durante la redacción del Plan, muestran el espacio de contacto cultural que supuso el Plan de Málaga de 1983, y la apertura que existió entre los personajes más importantes a nivel nacional como Manuel Solá-Morales, Javier Frechilla, Vicente Colomar, Guillermo Vázquez Consuegra, Luis Domenech y Roser Amador, Luis Felipe Alonso Teixidor, Luis Gómez Ordóñez, Carmen Jordá, Josep María Montaner, Joan Busquets, Antonio Barrionuevo, José María Ezquiaga, Francisco Pol ó Juan Luis Candela, o autores internacionales como David Cohn, Vittorio Gregotti, Álvaro Siza, Marcello Balbo, Rolando Schere, lo que daba muestra de la gran reflexión producida dentro de la cultura urbanística durante estos años. En especial los números 7 y 8, dedicados a las intervenciones en los cascos



[132]

1. Montes de Málaga.
2. Gibralfaro
3. Frente Litoral
4. Guadalmedina
5. Guadalhorce

Los elementos geográficos del "sitio" de la ciudad, fueron reconocidos e incorporados como piezas claves para la ordenación paisajística por su importante componente identitaria.

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

de las infraestructuras viarias, mientras que los espacios públicos eran sólo reservas de estándares de áreas libres. El plan de alineaciones y la calificación pormenorizada de tipologías asociadas a cada trama urbana y también a los nuevos viarios y espacios públicos proyectados, fueron las herramientas para la recuperación de la forma en el sentido morfológico.

La forma iba unida a la estructura, y la estructura generaba una determinada forma, yendo así de las partes al todo, y del todo a las partes como método proyectual de verificación y retroalimentación constante. Esta metodología fue una característica aportación de esta generación de planes como se indicaba años más tarde.

*“Decisiones de forma y estructura se entienden a la vez como cometidos del Planeamiento de rango superior. La imagen global de la ciudad se contrasta con aquella otra que resulta de la suma de imágenes de las partes en que la ciudad se compone. Resultan así dos líneas de aproximación: la globalizadora y la estructural, que va desde el todo a las partes y su contraria: la propuesta formal que desde las partes, explica, contrasta y verifica la imagen global. Cada una de las dos líneas se comparan y ajustan en un proceso iterativo, en una visión integradora sin la cual la ordenación y las propuestas concretas, más o menos formalizadas, de los documentos de redacción de los Planes,*

---

*históricos, como referentes para la comprensión de las piezas claves que conforman la ciudad, el número 9 dedicado a las periferias urbanas, el número 11 dedicado al estudio del modelo de Barcelona, como modelo apropiado para el análisis de la ciudad histórica y su transformación en ciudad postindustrial, el número 11 dedicado a la industria y la ciudad, y a los nuevos asentamientos industriales, con una amplia investigación a través de casos concretos y reflexiones teóricas sobre la problemática de la nueva integración de estos usos en la ciudad, el número 17 sobre vivienda y ciudad, y el tratamiento de la manzana como unidad tipológica para los nuevos crecimientos, o el número 18 dedicado al estudio de los ejes como elemento fundamental para la formalización de la imagen y la estructura de la ciudad. Todos ellos, en continuidad con los debates técnicos y culturales iniciados durante la redacción del Plan, muestran el espacio de contacto cultural que supuso el Plan de Málaga de 1983, y la apertura que existió entre los personajes más importantes a nivel nacional como Manuel Solá-Morales, Javier Frechilla, Vicente Colomar, Guillermo Vázquez Consuegra, Luis Domenech y Roser Amador, Luis Felipe Alonso Teixidor, Luis Gómez Ordóñez, Carmen Jordá, Josep María Montaner, Joan Busquets, Antonio Barrionuevo, José María Ezquiaga, Francisco Pol ó Juan Luis Candela, o autores internacionales como David Cohn, Vittorio Gregotti, Álvaro Siza, Marcello Balbo, Rolando Schere, lo que daba muestra de la gran reflexión producida dentro de la cultura urbanística durante estos años.*



[133]



[134] El debate cultural suscitado por el PGOU-83 en torno a los elementos de ordenación urbana, se reflejó en los números de la revista Geometría, dirigida por José Seguí

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

*no pasarían, en muchos casos, de ser meros dibujos sin ninguna virtualidad real. En definitiva, existe una relación dialéctica entre estructura y forma, entre estructura y ordenación” (Calvo, 1991, p. 99)*

El catálogo de elementos de intervención que aportó el planeamiento general de aquella etapa histórica a la cultura urbanística, estaba apoyado en varios aspectos en los que coincide la investigación que se ha ocupado de revisar esta etapa. Nosotros nos referiremos más concretamente a la enumeración que se realizó en el documento que para esta investigación ha servido de referencia para la primera revisión de este periodo, por la cercanía del proceso que analiza y por la componente externa que aporta la colaboración que el MOPU realizó con el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia. Según el capítulo redactado por Luis Calvo (Calvo, 1991), esta enumeración de aportaciones disciplinares podría ser la siguiente:

- Hubo una gran consideración en estos planes a las pre-existencias urbanas, como elementos en los que apoyar las propuestas, resolviendo así las nuevas áreas con una mayor riqueza que las propuestas programáticas de los planes anteriores, que obviaban estos referentes subsumiéndolos en la nueva propuesta urbana o de extensión, y por ende, condenándolos a la desaparición por la diferencia entre el aprovechamiento existente y programado, que solía ser mucho mayor.
- El trazado se utilizó como elemento de composición urbana, adquiriendo un mayor protagonismo por la cantidad de superficie que ocupaba el viario en la ciudad y por la función de reconstrucción que este suponía para la imagen urbana. El viario dejó de ser considerado como un elemento funcional que reconducía los flujos motorizados y peatonales, para convertirse en el elemento que estructuraba las partes inconexas de la ciudad y completaba las áreas vacantes.
- Se redescubrió la manzana cerrada como elemento tipológico que permitía clarificar la relación perdida entre calle y edificación, dominio público y dominio privado. Se buscaba la homogeneización y el orden formal perdido en los polígonos de bloques exentos de las décadas anteriores. Pensar en la manzana permitía pensar en la calle y en la plaza, haciéndose así eco de las tendencias que en otros países europeos convirtieron la manzana en un nuevo paradigma formal, pero respondiendo también a la necesidad de formalizar el “derecho a la ciudad” que como ya hemos indicado en varias ocasiones, inspiraba el pensamiento de esta etapa histórica.



[135]



[136] Gran parte del esfuerzo del PGOU-83 consistió en dar forma urbana y clarificar la diferencia entre el espacio público y el espacio privado.

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

- Las dotaciones de áreas libres y los equipamientos públicos eran utilizados como elementos de articulación urbana en la que su forma y ubicación cobraban una mayor importancia, frente a la consideración de estándar del planeamiento anterior, lo cual se ejecutaba desde el diseño de un catálogo de posibilidades teóricas como los bulevares, las plazas, los parques o los jardines.

3.

Todas estas aportaciones del planeamiento urbanístico de la época se concretaron en el Suelo Urbano a través de tres formas diferentes, tal y como se exponía en el apartado de Propuestas del Plan (Equipo del PGOU 1983, 1984, p. 4)

El primer objetivo consistía en la zonificación y pormenorización del tejido del Suelo Urbano a través de las ordenanzas.

El segundo objetivo consistía en la culminación del viario medio como instrumento para completar la trama urbana y conectar las zonas desmembradas que ocupaban el territorio de la ciudad. Este viario tenía un objetivo de mayor envergadura que la propia funcionalidad viaria, pues con la definición de esta red global que ya existía pero que no estaba suficientemente definida, se podían insertar coherentemente los nuevos viales propuestos. Para ello el plano de alineaciones se convirtió en el elemento determinante que definía la estructura viaria para darle forma a la ciudad.

*“La culminación de la red viaria general de la ciudad completando itinerarios, penetrando tramas impermeables, salvando barreras como las del ferrocarril, aumentando en suma, la interconexión general de la ciudad. Pero este trabajo, además de conseguir los fines expuestos, debe insertarse, o mejor, reconstruir, la estructura de la ciudad que se revela ahora sólo de un modo fragmentario. Ello supone el descubrimiento previo de esa estructura, esa idea de ciudad, basado en el entendimiento de sus pautas de configuración histórica. Sólo así esa referencia a la estructura general, esos itinerarios reforzarán su coherencia y plena justificación” (Quero Castany, Moreno Peralta, & Seguí Pérez, 1992, págs. 76-77)*

Finalmente, la definición detallada de las piezas intersticiales incluso a nivel arquitectónico, permitía avanzar la resolución de esas piezas dotando de una mayor trascendencia a estas actuaciones, haciendo que funcionasen como el mecanismo de la acupuntura, de manera que ejerciesen una influencia mayor que el estricto ámbito de la pieza vacante.

*“El Plan confía a la definición expresa, concreta y dibujada de determinadas piezas clave del suelo vacante intersticial, la resolución de algunos problemas urbanos que trascien-*



[137] La definición del viario medio permitía dotar de orden y estructura a los barrios desconectados mientras que la localización y definición de los espacios públicos y los equipamientos creaba nuevas centralidades en la ciudad, además de facilitar la vida de quienes más actividades realizaban en el entorno cotidiano del barrio, que mayoritariamente son las mujeres

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

*den el propio ámbito de la pieza. Pensamos que un buen diseño de una plaza, de un nudo de tráfico, de un parque, o el correcto emplazamiento de un edificio público, pueden revitalizar por sí solos los alrededores del lugar e incluso mejorar el funcionamiento general de la ciudad” (Seguí Pérez, Moreno Peralta, & Quero Castany, Málaga, 1991, p. 77)*

El emplazamiento del equipamiento colectivo y de las áreas libres como elementos estructurantes de la trama urbana, contenía una potente intencionalidad de intervención proyectual.

*“Una gran pieza de suelo vacante que el Plan haya destinado a equipamiento colectivo no es neutra, como no es neutro ningún elemento que intervenga en la formación del espacio urbano, y menos el equipamiento, que por su condición lleva aparejado unos caracteres de singularidad” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 85)*

Para llevar a cabo estas operaciones fundamentales sobre el Suelo Urbano, hubo que desarrollar una serie de metodologías de trabajo.

Se realizó un profundo estudio del parcelario catastral, que arrojó situaciones de una gran complejidad en las que la manzana como área asociada a un edificio, coincidía con la forma rectangular, estrellada o en pastilla de cada uno de los edificios construidos, quedando el vacío entre unos y otros como áreas sin identificar o en el mejor de los casos, como propiedad de los titulares originarios de la parcela catastral sobre la que se realizó el proyecto de edificación. Así, el estudio de la propiedad del suelo, no sólo fue una fuente para el conocimiento de la realidad sobre la que se debía definir una nueva estructura parcelaria en la que quedase claramente definido el espacio público y el espacio privado, sino que fue también el método de aproximación al conocimiento de la realidad del mercado inmobiliario que operaba en la ciudad. Los agentes que podían y debían cambiar la forma de la ciudad no sólo eran los vecinos con sus reivindicaciones, los arquitectos con su instrumental disciplinar y los políticos con su capacidad ejecutiva, sino los propietarios de suelo que en muchos casos aún disponían de la posibilidad de seguir edificando con base en el planeamiento de 1971. De este modo, con el estudio de la estructura que subyacía bajo la ciudad informe, se desveló el agente desconocido en muchos casos y necesario en todos, del propietario de suelo que había desarrollado cada una de las promociones inmobiliarias durante las décadas anteriores. Este estudio permitió identificar a gran parte de los promotores y constructores de la ciudad, que en la mayoría de los casos se determinó que pertenecían al ámbito local.

Así, dar forma a la ciudad, significó para los redactores del Plan, identificar la base de la estructura de la propiedad como punto de partida para definir a través de un nuevo plano de alineaciones, la división entre el



[138]



[139] Los problemas de dotación de los barrios fueron identificados con ayuda de las asociaciones vecinales

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

espacio público y el espacio privado, a través de la estructura de los viales, las áreas verdes y los equipamientos. Esto, además, permitió facilitar la gestión que se llevaba en paralelo para garantizar la verdadera ejecución de las propuestas del Plan.

*“el conocimiento pormenorizado de los déficits locales y la configuración del substrato catastral han permitido al Plan definir de una manera precisa y ajustada a las posibilidades reales de gestión, unas Unidades de Actuación en Suelo Urbano o polígonos continuos de reparcelación en los que ésta queda simplificada al máximo por extenderse a un mínimo de propietarios y donde la obtención del equipamiento se produce por compensación dentro del propio polígono. (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 56)*

Otro de los instrumentos de la ordenación en el Suelo Urbano, como ya se ha dicho, fue la utilización de las ordenanzas como instrumento de análisis interpretativo de la ciudad, con lo que fue posible delimitar áreas morfológicas homogéneas-aunque no necesariamente sin elementos distorsionantes ya ejecutados-, que permitiesen conceptualizar la ciudad desde su forma. El precio que hubo que pagar por no atomizar en exceso la ordenanza adaptándola a cada situación de hecho, fueron las medianeras.

### 4.

Pero para poder determinar la ordenación adecuada en cada una de las áreas vacantes o disponibles detectadas, era necesario realizar un inventario de todas las necesidades de cada uno de los barrios de la ciudad, para lo cual fue fundamental la participación del movimiento vecinal en las primeras fases del plan en estrecha colaboración con el equipo redactor del Plan General. Durante la elaboración de la etapa de información, así como durante la elaboración del Avance, la aportación organizada a través de una estructura jerarquizada de las asociaciones de vecinos, fue la base para la realización de un inventario de necesidades básicas que sirvió para concretar los problemas y carencias de los diferentes barrios y poder también concretar sus soluciones, en la que estos elementos supondrían la estructura básica.

*“La gravedad de los déficits de equipo en determinados sectores de la ciudad hizo que se detrajera para estos usos todo el suelo vacante intersticial disponible sin importar demasiado –a estos niveles de urgencia-, su forma, magnitud ni emplazamiento. En una operación que pudiéramos llamar cautelara o de emergencia, la Oficina para la Revisión del Plan elaboró un Plan Especial de Espacios Libres y Equipamientos, con anterioridad a la publicación del Avance, con lo que se consiguió reservar cautelarmente 23 parcelas de suelo urbano en las zonas más congestionadas*

*que a buen seguro hubieran sido ocupadas por la promoción privada de haber esperado a la aprobación inicial del Plan*

*No obstante, la tónica general para la distribución del equipamiento colectivo ha sido, además de atender a su propia función asistencial –mediante la aplicación en condiciones más o menos óptimas de ratios/hab y estándares- la de reordenar y reestructurar, mediante su adecuación al emplazamiento, el área urbana donde se enclavaba.*

*Tal es el caso de buena parte de las Unidades de Actuación en donde la instancia reestructurante que supone la inclusión de la pieza en la trama urbana circundante y su función asistencial se sitúan al mismo nivel” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 57)*

Otra de las cuestiones fundamentales en la ordenación del Suelo Urbano era la urbanización primaria, para la cual la gestión tuvo una fundamental trascendencia, tanto a nivel de concertación durante el Plan en la forma de convenios, como posteriormente con la gestión de la Gerencia que por primera vez se instauró en el Ayuntamiento con el fin, no solo por controlar el proceso del seguimiento del Plan, sino también para dar entrada a toda una serie de infraestructuras administrativas que controlasen las acciones necesarias para el desarrollo urbanístico de la ciudad, que el Plan del 83 había diseñado en sus previsiones de futuro.

Se trataba por tanto, de dar forma a la ciudad por medio de la definición del espacio público y del plan de alineaciones, pero también de completar la trama urbana a través de la identificación de los vacíos que podían articular la ciudad dotándola de valor urbano. Y por supuesto, garantizar la ejecución de todas las determinaciones a través de la gestión iniciada con la redacción del Plan y que debía continuarse en la Gerencia de Urbanismo.

Para ello, el mecanismo de intervención consistió en identificar y clasificar, a través de su estudio tipológico como forma de abstracción de la realidad urbana, las distintas áreas residenciales que pudiesen ser consideradas homogéneas, a pesar de que en la mayoría de los casos éstas se encontraban ya violentadas por la construcción de edificios de gran altura y tipología impropia del ámbito donde se situaban. Pero si esto era así, la necesidad de poder dotar de estructura a la ciudad, exigía poder objetivarla con base en una lectura tipológica general, que permitiese clasificarla e interpretarla. De este modo, el estudio de cada una de las tipologías existentes basado en sus parámetros de ocupación, altura y edificabilidad, permitió no sólo aportar esa lectura a la estructura de la ciudad, sino poner en valor las formas de edificar de la ciudad a través de su evolución, protegiendo en algunos casos, las tramas que contenían valor arquitectónico y que se encontraban correc-

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

tamente localizadas en la estructura urbana.

Los problemas concretos necesitaban soluciones formales concretas, aunque compartiesen calificación o clasificación. Por ello, requerían ser interpretados en el lugar concreto en el que se situaban. Esto exigía entender la ciudad en su conjunto, incluyendo sus pautas de configuración histórica para descubrir los elementos de la estructura interna que tenían suficiente capacidad, vigencia y validez como para poder ser incorporados al modelo de ordenación propuesto. Se trataba de encontrar la coherencia de la estructura propuesta con la ciudad histórica y sus pautas de crecimiento. En definitiva, el objetivo del Plan fue analizar e integrar sus diferentes piezas ó “fragmentos”, en el conjunto de la estructura de la ciudad para entenderla como un “proyecto global” estructurado a través de las infraestructuras de su “viario medio” y equipamientos públicos.

Hubo en el Plan una intención de dotar, tanto al centro como a la periferia, de un valor “urbano” más allá del reconocimiento de los valores culturales de la edificación protegida por el Plan con “protección integral” o “protección arquitectónica”, ó de sus propias arquitecturas características, a través de la fijación de ordenanzas para las tipologías reconocidas. Se entendía además, que la forma de la ciudad no dependía exclusivamente del objeto arquitectónico sino de los elementos urbanos que la estructuran, como las calles, plazas, bulevares o parques, los cuales permitirían la coexistencia social. La metodología de trabajo se basó en el estudio de los referentes históricos y en el descubrimiento de las trazas y tramas que contenían valores arquitectónicos o de posición, en función de las lógicas de crecimiento histórico, lo que dotaba de valor a cada pieza de la ciudad, entendida como parte de una evolución en la que todas sus partes eran importantes. De esta manera se consiguió encontrar el valor de la propia ciudad en sí misma. Como se indicaba en el propio Plan, en el Capítulo 7º del documento de Propuestas dedicado a las medidas de protección de los bienes culturales y naturales, y en el que se trataba el valor cultural de la arquitectura que debía ser protegida:

*“Pero es que cultural ha pretendido ser también, la forma de acercarse al conocimiento de la ciudad de Málaga, de entender ésta como algo más que la simple o automática clasificación de suelo en atención a una previsible demanda cuantitativamente determinada. Las propuestas que el Plan contiene, y no sólo las que se explicitarán en este capítulo, parten de esa premisa previa. No de otro modo cabe entender la extensa lista de operaciones singulares previstas, por ejemplo, en la zona centro, el cuidadoso diseño de la zona de extensión de la ciudad, la pormenorizada división en zonas y sub-zonas, la regulación de las propias ordenanzas, etc. Ese empeño está presente, aunque no siempre resulte evidente, a lo largo del Plan General.” (Equipo del PGOU*



[140] A la periferia se le aplicó la misma mirada que a las áreas centrales, en la búsqueda de una estructura que ordenase los barrios, dotándolos de imagen urbana y nuevas centralidades. En el caso de las áreas industriales incompatibles con el uso residencial, como las áreas de bidones de CAMPESA y ENPETROL, éstas fueron calificadas de espacios libres.



[141] En las áreas populares se buscó identificar las tipologías propias de los modos de vida tradicionales, para protegerlos a través de ordenanzas que los reconocieran.

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

1983, 1984, p. 31)

A la periferia se le aplicó la misma “mirada” que a las áreas urbanas históricas, a las que se les reconocía un valor patrimonial basado en la forma urbana, en la definición tipológica y en vínculo de la población a su espacio de habitación. Esta habitabilidad estaba basada en el vínculo de la población con una tipología, con unos espacios públicos bien definidos y con unas dotaciones comunitarias que aunque deficientes, dotaban de carácter al barrio. Para la periferia era necesaria otra mirada, como la de Hoper o Paul Citroën en “La Ville”, para ser capaz de encontrar valor en unas áreas carentes de toda urbanidad. Se trataba de dotar a la ciudad de una policentralidad que equilibrase el peso excesivo que se situaba entre el Polígono de la Alameda, el centro histórico y la Malagueta como área comercial, para lo que era necesario poner en valor las áreas de los distintos barrios, reconociéndoles y dotándolos de valor. (Equipo del PGOU, 1984, p. 9)

5.

El plan se había propuesto como objetivo ofrecer una imagen de ciudad, como expresión de un proyecto político, a través de una forma concreta, no a través de directrices. El derecho a la ciudad que los arquitectos y sociólogos reclamaban en estos momentos, debe entenderse bajo la luz de un contexto en el que la ciudad no lo era en sus infraestructuras ni en su estructura. El derecho a la ciudad implicaba el derecho a aquello que en el imaginario colectivo, pero sobre todo en el imaginario de los técnicos que redactaban los planes, suponía “ser” la ciudad. Un espacio formalizado en la diferenciación del espacio público y el privado, con elementos estructurantes claramente definidos que dotaban de un orden, pero también de una óptima comunicación a las distintas áreas de la ciudad. Una ciudad que contase con elementos representativos claramente diferenciados y con un catálogo de formas urbanas reconocibles por el conjunto de sus ciudadanos para poder usarlas y disfrutarlas.

Esta era la ciudad que los arquitectos querían construir, acercándose a la que sus habitantes reclamaban. La relación entre una y otra debía ser construida, pues era necesario crear una correspondencia entre infraestructuras básicas (urbanización, dotaciones sanitarias y docentes, espacios de esponjamiento en las áreas más densas) y la forma urbana que los técnicos habían aprendido disciplinadamente. Para los arquitectos redactores, si la acción vecinal era fundamental para la identificación de necesidades en una primera fase de trabajo, y para la evaluación de propuestas en otra posterior, y si la aportación de otras disciplinas era base para la correcta comprensión de un fenómeno complejo que no admitía un acercamiento menos complejo que la propia complejidad urbana, la capacidad de la forma de la arquitectura urbana era el instrumento que podía responder a todas estas solicitudes, como así indicaban los dos redactores Salvador Moreno y José Seguí una vez llevaron a buen fin el último tramo de aprobación definitiva del Plan General.

*“Pero el límite alcanzado por los problemas urbanos de la*



[142] El detalle en el dibujo de las calles con árboles, jardines y plazas, pretendía transmitir la idea de espacio público que habitaba en el imaginario colectivo, un espacio correctamente definido, deslindado y construido en su forma urbana.

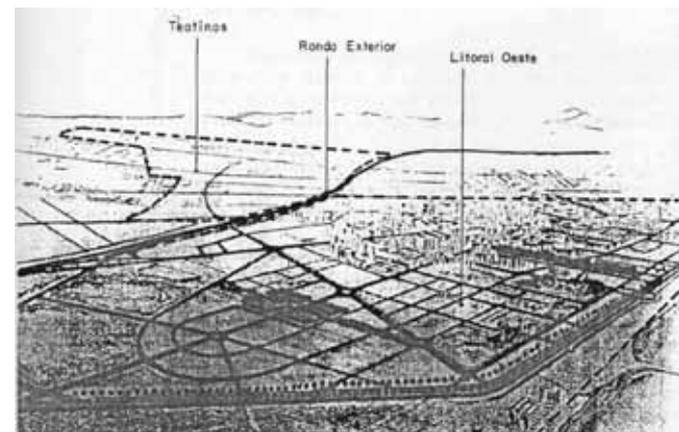
#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

*ciudad heredada (incluso la exigencia de concreción de la propia Ley a cuyo amparo el Plan se redacta) no permitía el escamoteo de sus soluciones por vía de las directrices genéricas o la simple formulación de objetivos. Era indispensable, por supuesto, que el Plan obedeciera a unos objetivos políticos previos, pero la expresión de esa reivindicación sólo puede concebirse traducida, resuelta, en la forma urbana. Es decir, los componentes de un problema urbanístico, que puede ser metodológicamente diseccionado desde todos los ángulos y disciplinas sectoriales que concurren en el planeamiento, debidamente conjugados, podrán definir admirablemente ese problema, pero realmente su solución sólo será entendida e incorporada al Programa como una indicación imperativa si se ofrece formalmente resuelta”*  
(Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 3)

6.

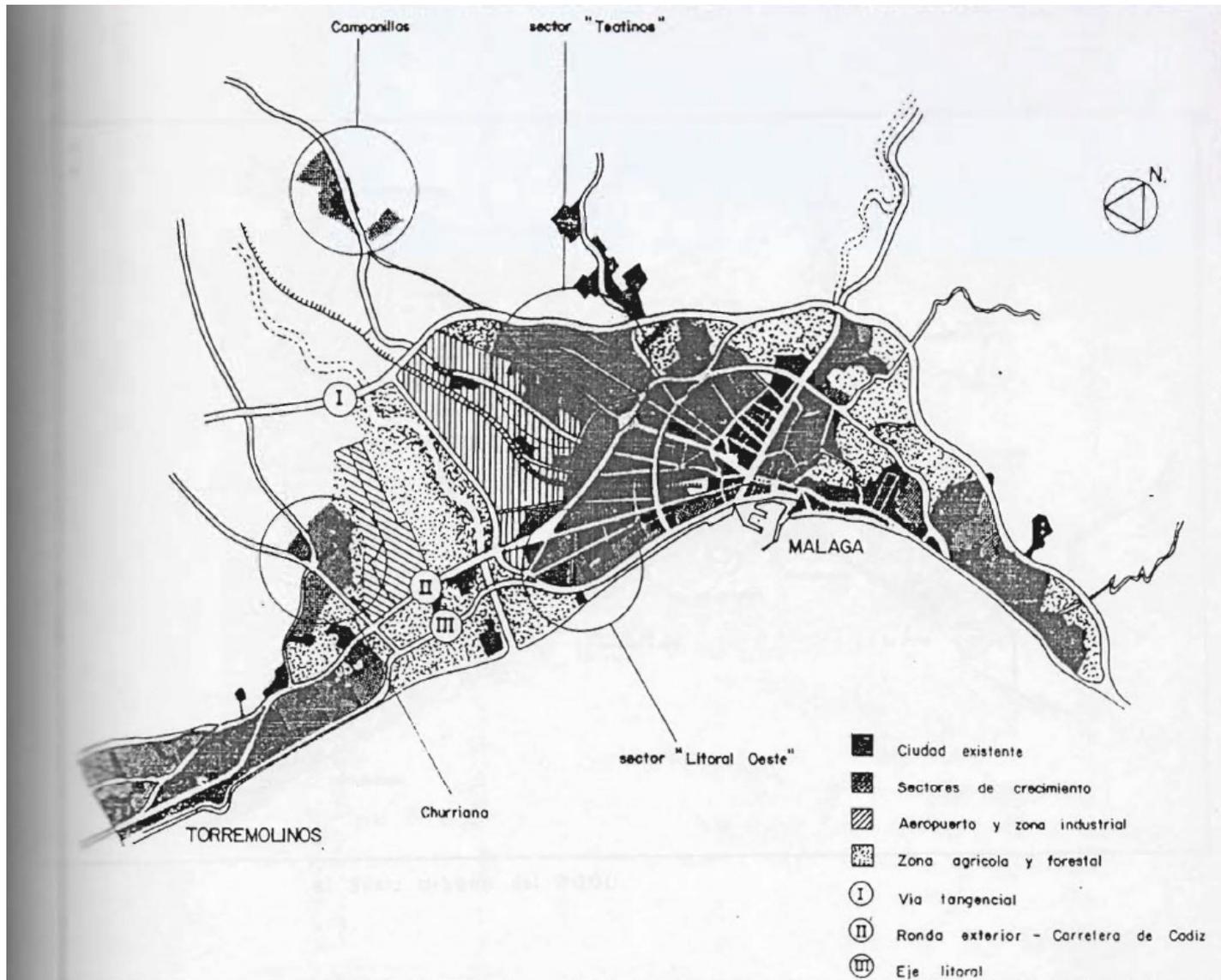
En las propuestas para las áreas de crecimiento, el enfoque de la ordenación del Plan tal y como se indicaba en el Capítulo 1º del documento de Propuestas, consistió en reducir su extensión al máximo, para acoplar las necesidades de vivienda que los estudios preliminares habían determinado y los contactos con el sector inmobiliario habían confirmado, a la realidad del mercado, para incentivarlo y dinamizarlo con propuestas realistas basadas en las posibilidades reales de la ejecución de las infraestructuras necesarias. Pero incluso con esta base, los crecimientos se plantearon como propuestas que sirviesen para completar la ciudad, no como elementos aislados. Y se utilizaron también, por qué no decirlo, para obtener los suelos para dotaciones y equipamientos que la ciudad necesitaba y que se habían convertido en uno de los principales objetivos del Plan.

La ordenación general propuesta por el Plan en sus estrategias sobre los suelos de extensión, también asumía el mantenimiento de ciertos condicionantes establecidos en el Plan anterior, que por su consolidación y magnitud debían compatibilizarse con la nueva ordenación de la Revisión. Así, el emplazamiento de la gran zona industrial apoyada en la carretera de Cártama a lo largo del valle del Guadalhorce se asumía como eje productivo pero reconduciendo la excesiva oferta de suelo industrial, haciéndola más acorde a las reales demandas sobre este sector. Por otra parte, se diseñó la operación de Teatinos como sector residencial con un tamaño más acorde a las necesidades reales del mercado inmobiliario, pero también como instrumento para garantizar unas conexiones más directas con el Campus Universitario ya iniciado, dotando de esta manera al gran equipamiento docente de una mayor “urbanidad”, y evitando el aislamiento propio de muchos equipamientos de carácter territorial. Por otra parte, la infraestructura del aeropuerto era reconocida como el límite entre Málaga y Torremolinos, por lo que el Plan no proponía una conexión efectiva entre ambas localidades, más allá de la continuidad natural de Torremolinos hacia el Este hasta llegar



[143] Esquema de las dos grandes áreas de extensión del PGOU-83: Teatinos y Litoral Oeste. Del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



[144] Estructura general propuesta. Esquema del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

a la desembocadura del Guadalorce. (Equipo del PGOU 1983, 1984, p. 2). Todo ello fueron herencias que el Plan asumió e integró en su propia ordenación.

Por otra parte, una de las claves de la ordenación de las dos áreas de extensión por las que apostó el Plan -Teatinos y Litoral Oeste-, estuvo en determinar la relación viaria estructural de cada ámbito con la red de viarios urbanos que el Plan había jerarquizado, considerando las relaciones de cada sector con el territorio, pues ambas extensiones de crecimiento se situaban en ejes de comunicación con el territorio: uno hacia el litoral y el otro hacia el valle del Guadalorce. Esta intuición en relación a la escala territorial de ambas áreas de extensión, fue un importante acierto, como el tiempo transcurrido ha demostrado.

Aunque la excesiva formalización podía llegar a ser un riesgo, los redactores centraron los esfuerzos en dar forma urbana a estos elementos estructurantes de conexión desde el propio Plan. Para ello, definieron los parámetros específicos que la arquitectura de esos viales debía de respetar, haciéndolos coincidir en muchos casos con ordenanzas ya existentes, pero con el objetivo de reforzar la función estructurante de dichos viales.

Fijaron unos topes máximos de edificabilidad comprendida entre 0,65 y 0,875 m<sup>2</sup>/ms, bajando sensiblemente la edificabilidad de los planes parciales aprobados y dotando de una mayor coherencia a los sectores proyectados, en su adaptación a un modelo de ciudad más acorde con los objetivos del Plan.

Del mismo modo que en el Suelo Urbano los grandes equipamientos de las áreas vacantes tenían una función estructurante, los grandes equipamientos públicos de las áreas de crecimiento, que en gran medida eran Sistemas Generales, tenían también una función estructurante pero a un nivel superior de escala territorial.

*“La recomposición del “puzzle” de planes parciales (...)ha supuesto un esfuerzo teórico y disciplinar por un lado, en tanto que precisaba de armar toda una teoría de ordenación espacial y la definición de los mecanismos de intervención adecuados; por otro, un esfuerzo de gestión paralela, posibilitado por un decidido apoyo político y, justo es decirlo, por la efectiva incapacidad de abordar costosas inversiones de infraestructura”. (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, p. 118)*

7.

El tratamiento de las infraestructuras viarias tuvo, en el caso de Málaga, un protagonismo muy importante. Resolver el viario intermedio de la ciudad, reconociendo las posibilidades de las trazas que aún podían articular las distintas barriadas, y reconducir las determinaciones de la Red Básica, significaría la auténtica base del desarrollo urbano de la ciudad.

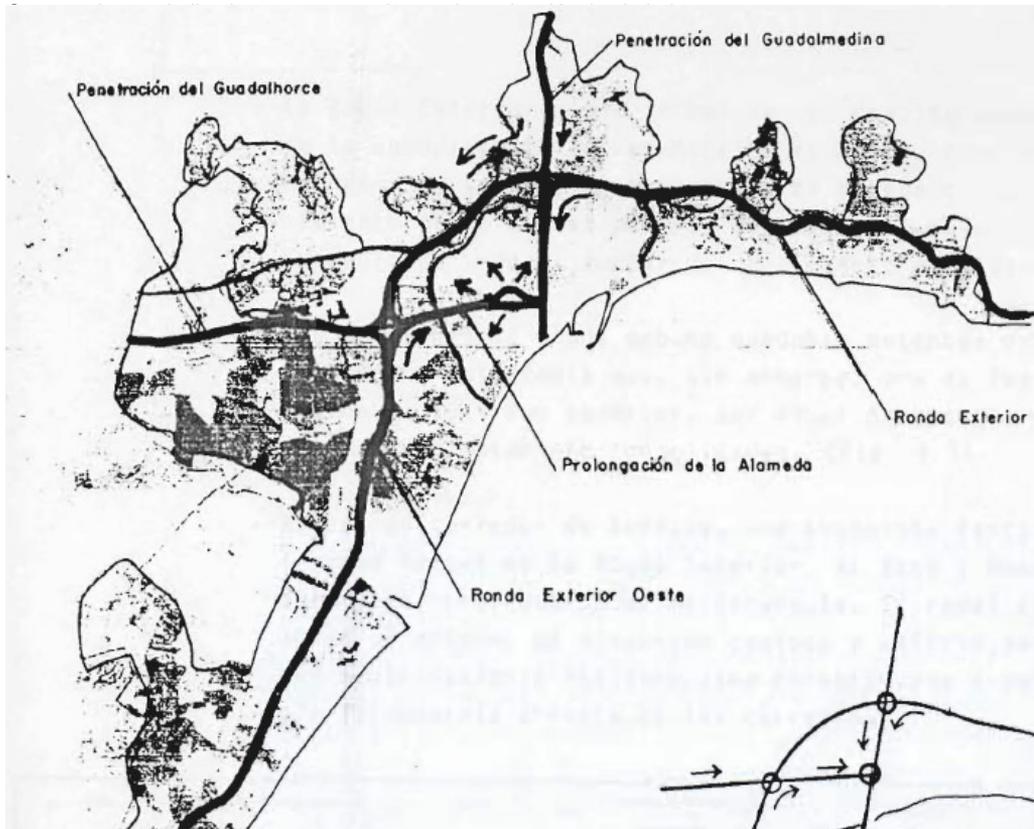


[145] El montaje conjunto de los Planes Parciales derivados del PGOU-71 muestra la desestructuración a la que estaba condenada el área de extensión de Teatinos antes de la intervención del PGOU-83.



[146] A los suelos de extensión se les cargó de gran parte de las dotaciones necesarias para la ciudad, además de una estructura que permitía conectar y completar a la ciudad existente.

4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



[147] Esquema de la Red Arterial estatal, incorporada al PGOU-71, con el acceso directo al centro a través de la carretera de las Pedrizas por el Norte y de la Carretera de Cártama por el Oeste. Del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



[148]Red arterial propuesta por el PGOU-83, con la contención del tráfico territorial a través de la ronda tangencial, y distribución a través del viario medio propuesto. Del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

históricos sin crear conexiones entre las distintas unidades residenciales construidas. A esto había que superponerle la Red Arterial ministerial que debió asumir el Plan del 71, con la ronda y el Polígono de la Alameda, cuya vocación era la de funcionar como elementos de penetración en la ciudad, sin ninguna consideración a la articulación urbana.

Recordemos, según lo expuesto en el segundo capítulo de esta investigación, que la lógica de las infraestructuras de la Red Arterial estatal, no sólo respondía a la creación de ciudades, sino a la relación entre territorios para su revalorización como bienes financieros donde alojar los capitales internacionales que no encontraban beneficio en los circuitos primarios de la industria productiva. Las ciudades españolas crecieron durante este periodo bajo ese signo, asistiendo al mayor crecimiento económico del país mientras experimentaban las carencias de un urbanismo ensimismado en una retórica formalista y normativa de gran rigidez devenida de la Ley del Suelo de 1956.

*“Málaga es, pues, una ciudad fragmentada, donde es posible aún discernir, inconclusas o mal entendidas, las trazas de sus primeros planes de ordenación, que sirven de referencia, indefectiblemente, a las piezas mejor situadas en la ciudad, ligadas de esta forma por una estructura interna cuya lógica y vigencia es preciso descubrir y valorar. Y ello no como un ejercicio académico o por un simple interés investigador, sino como la propia condición esencial del proyecto, para que, tendiendo un puente entre la cotidianidad y la razón histórica, nos ilustre sobre las intervenciones concretas que este Plan habrá de proyectar sobre el viario”*(Seguí Pérez & Moreno Peralta, *Resumen analítico del PGOU de Málaga.*, 1985, pp. 31-32)

Los planes históricos se convirtieron en referentes cuando no se sabía cómo actuar, ya que ofrecían huellas que tuvieron gran valor en la concepción del Plan General del 83.

La Red Arterial heredada del planeamiento anterior fue proyectada en 1968, y fue la primera operación de renovación de la ciudad por parte del Estado. Obligaba a la ciudad -y al Plan 71- a adaptarse a una nueva concepción de la ciudad en la que debían ensancharse las calles para dar cabida a los coches, como nuevo paradigma de transporte urbano. Esto tenía una implicación: las ordenanzas del Plan ligaban la altura de la edificación al ancho de las calles.

La estructura de la Red Arterial tenía una funcionalidad similar a la de una autopista, y contemplaba el Plan de accesos directos a la ciudad desde el valle del Guadalhorce al centro y al Puerto a través del Polígono de la Alameda, desde el Norte a través del eje paralelo al cauce del Guadalmedina, desde el litoral Oeste a través del tramo de la Ronda Oeste hasta la confluencia con el nudo de la Alameda, y desde el Este a través del tramo de la Ronda Este hasta la confluencia con el nudo

del Guadalmedina. La circunvalación Este-Oeste estaba destinada al tráfico de vehículos de paso. Así, todos los tráficos de entrada al centro y al Puerto, deberían luego repartirse de forma centrífuga sin generar continuidades viarias con la ciudad existente. En definitiva, actuaban resolviendo problemas de tráfico, pero no las demandas urbanas de la ciudad.

Las propuestas del Plan, en lo que a viario se refiere se encuentran en el Capítulo 2º del documento de las Propuestas del Plan, y aprovecharon el hecho de que la capacidad inversora del Ministerio sólo pudo ejecutar un tramo de la ronda exterior Oeste, desde la carretera de Cádiz hasta la prolongación de la Alameda, y un tramo del paseo marítimo del Este. De este modo, el Plan tuvo la oportunidad de replantear la estructura de esta red rediseñando estas herencias y reconduciéndolas hacia una concepción más integrada con la ciudad (Equipo del PGOU 1983, 1984, p. 2). Este fue uno de sus grandes aciertos, pues sin esta reordenación viaria, la ciudad no habría podido desarrollarse con la estructura urbana que hoy nos ofrece, ni tampoco con las posibilidades territoriales que se intuía ya en aquellos años.

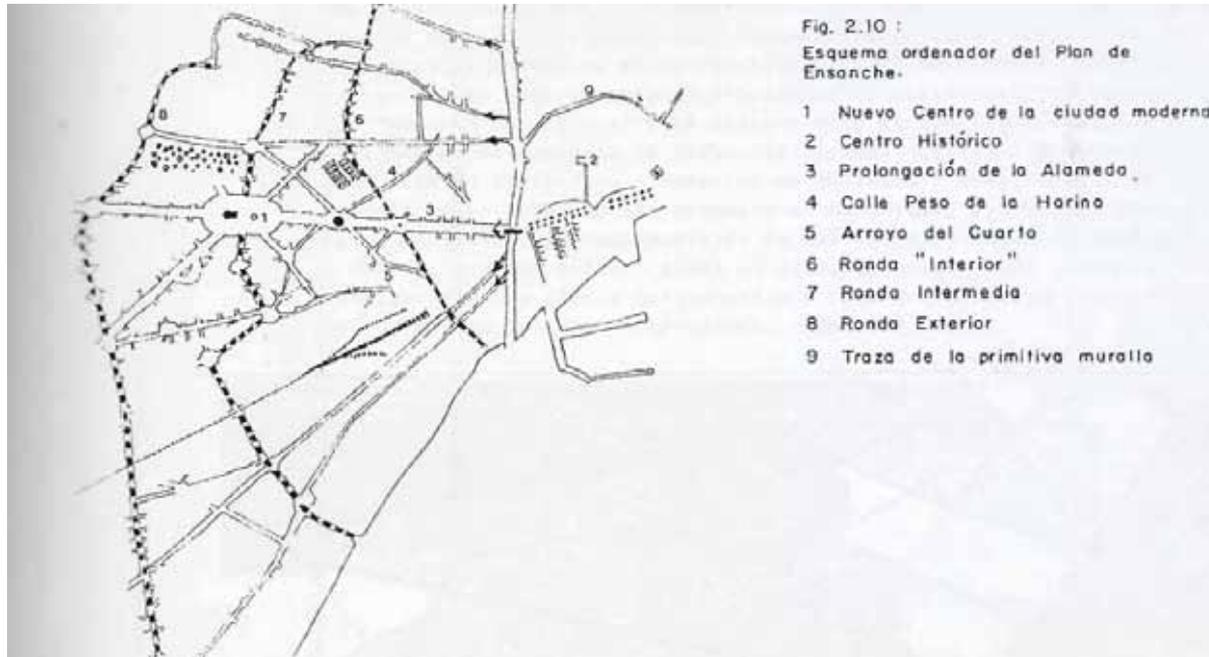
La primera decisión del Plan fue trasladar el resto de la Ronda Tangencial hacia el exterior, con el objetivo de evitar su consideración de viario-barrera del crecimiento de la ciudad. Se quería eliminar la concepción de límite, haciéndola discurrir lo suficientemente lejos, a través del Suelo No Urbanizable. De este modo, sería posible clarificar la traza de las otras rondas, esta vez con un carácter más urbano y más integrador con las tramas urbanas colindantes de la ciudad.

*“Está, pues, lo suficientemente alejada de la ciudad para no ejercer una influencia sobre sus formas de crecimiento, sin pretensiones de constituir nunca una directriz para un futuro perímetro urbano, debiendo considerarse más bien una carretera aislada que discurre básicamente por el suelo no urbanizable, enlazando la carretera de Almería (Este) con la carretera de las Pedrizas (Norte) y esta, a su vez, con el valle del Guadalhorce y las faldas de las sierras de Torremolinos”* (Seguí Pérez & Moreno Peralta, *Resumen analítico del PGOU de Málaga.*, 1985, p. 38)

No había suelos por encima de esta Ronda Tangencial que no estuvieran ya clasificados por el Plan 71, y los que había se localizaban sólo en la zona donde la ronda estaba más cerca de las áreas residenciales. Parte de El Cerrado de Calderón, Pinares de San Antón ambas por el Este, y el Puerto de la Torre por el Oeste, superaban puntualmente esta traza, lo cual ya provocaba serios problemas de conexión y continuidades viarias que el Plan tuvo que reconducir.

Se planteó la urgente construcción del tramo de la Ronda Exterior -Avenida de Valle Inclán- que debía conectar la carretera de Cártama con las Pedrizas pues en ese momento, al no estar completada la Ronda

4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

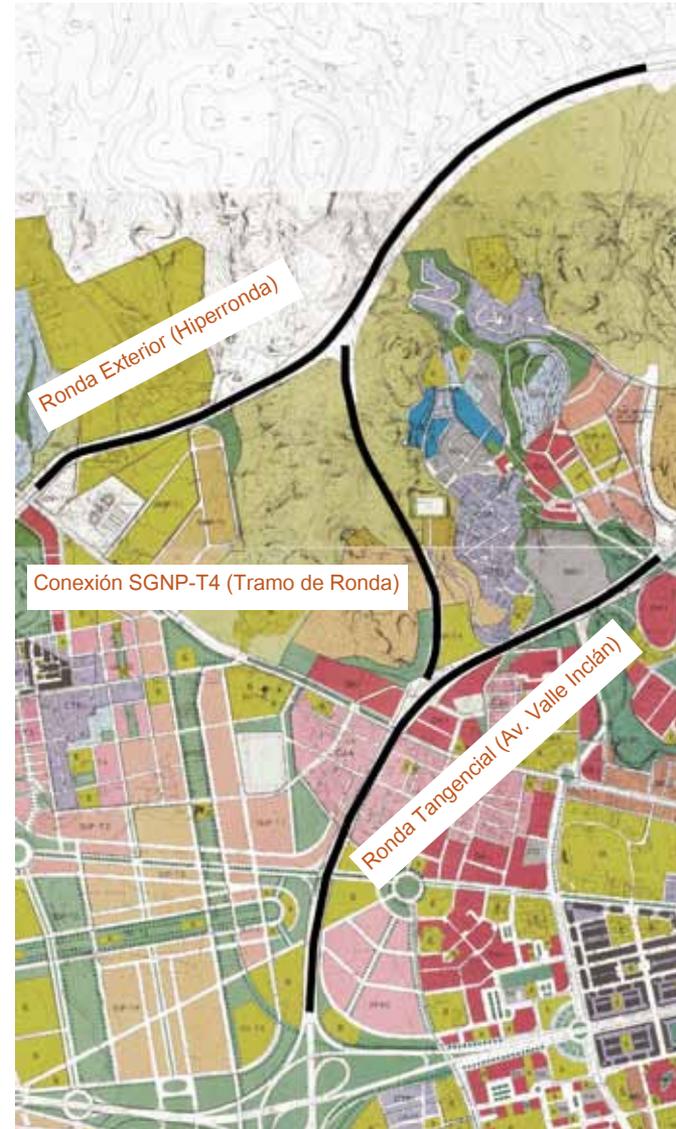


[149] Identificación del modelo radioconcéntrico del Plan de Ensanche de 1929 de Daniel Rubio. Del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".



[150] Identificación de los ejes territoriales históricos. Del libro "Resumen Analítico del PGOU de Málaga".

4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.



[151] Propuesta de conexión entre la Ronda Tangencial y la Ronda Exterior, como Sistema General cargado al Suelo Urbanizable No Programado.

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

*actuantes” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 38)*

Había voluntad y también había prisa por solucionar unos problemas viarios que eran de vital importancia para el futuro de la ciudad.

No obstante, aunque se planteó la diferenciación entre la Ronda Tangencial<sup>5</sup> y la Ronda Exterior<sup>6</sup>, se propuso una posible conexión entre ambas a través del SNU, y de un Sistema General no Programado (SG-NP-T4), la cual fue finalmente ejecutada. Actualmente, dicha conexión se denomina Ronda Oeste, mientras que la Ronda Oeste del Plan, se conoce como Avenida de Valle Inclán.

Aunque la Ronda Exterior Oeste y la Este -un tramo de cornisa entre urbanizaciones-, se unían en el mismo punto del vial norte, su función como conexión Este-Oeste desaparecía al proyectarse la Ronda Tangencial. La idea era que la Ronda Exterior se convirtiera en un tramo urbano que marcara, en este caso sí, el límite de los crecimientos, adaptándose a la topografía y creando un vial de cornisa. La realidad es que finalmente el tramo de conexión de la Ronda Tangencial con la Ronda Oeste, se ha convertido en ronda tangencial a la que se le ha superpuesto la actual hiperronda. La Ronda Este propuesta por el Plan es en la actualidad un eje de conexión de las urbanizaciones de ladera de escasa funcionalidad, ni siquiera identificable como cornisa. La Ronda Tangencial Este, es la que ha asumido la función de articulación y de límite de crecimiento hacia los montes colindantes, cuyo uso residencial era negado y protegido por el Plan 83, debido a las dificultades de urbanización e impactos paisajísticos sobre la ciudad.

Por otra parte, la Ronda Intermedia -Avenida de Juan XXIII-, quedó clarificada por el Plan, cumpliendo la función de conectar el área intermedia del sector Oeste con la Ronda Exterior -Avenida Valle Inclán-, y sirviendo de conexión entre las barriadas que se apoyaban en los ejes radiales de crecimiento, dentro de la ciudad. En este sentido, se rediseñó su trazado aportándole la urbanidad que requería, conectándolo con el eje de Carranque -con el nuevo diseño del enlace actualmente existente-, redefiniendo sus secciones y continuidades viarias, y salvando la barrera del ferrocarril con el soterramiento actualmente ejecutado.

Como tercer nivel de intervención, se proyectó la recuperación del frente Litoral Oeste, con la definición de un viario que tuviese el objetivo de asomar la ciudad al mar. Este debía ser el elemento articulador de una ciudad costera, que tenía un Puerto que hacía las veces de foco attractor, y a la vez interrumpía las conexiones entre el litoral Este y el Oeste. El paseo marítimo proyectado tendría la función de articular los accesos

al centro y al Puerto desde las conexiones litorales, pero también resolvería la conexión de toda el área de Carretera de Cádiz con la propuesta de crecimiento por el Oeste.

8.

El capítulo 4º del documento de Propuestas del Plan, establecía que para la política de ordenación del Litoral, sería necesario redactar un Plan Especial y una normativa complementaria. Pero mientras se redactaba, el propio Plan establecía unos mecanismos de regulación transitoria basados en la clasificación de tres tramos diferenciados: los que daban fachada al mar y requerían de actuaciones de esponjamiento; los que aún tenían una baja densidad y debían destinarse a la reserva de suelo para grandes equipamientos, como la carretera de la Cala y la del paseo marítimo de poniente junto a la ordenación del gran sector del extensión Litoral Oeste; y finalmente, aquel que debía ser preservado en sus valores ecológicos y ambientales como la desembocadura del Guadalhorce. Aunque el Plan era consciente de que no era posible programar las actuaciones sobre el litoral debido a la falta de competencia municipal para acometerlas, lo que sí realizó fue un estudio de las actuaciones estableciendo prioridades, con el objetivo de facilitar las acciones del organismo competente. Es importante en este punto, reivindicar la acción proyectual de la clasificación de situaciones, pues ésta permite la disposición de acciones inmediatas, una vez que desde la acción proyectual se ha conseguido discernir la distinta problemática de cada una de las situaciones. Esto fue algo que el equipo redactor, a través del asesor del Plan, Manuel Solá-Morales, aprendió de la experiencia del Plan de la Ribera, en el que la mera identificación y clasificación de tejidos y situaciones urbanas, ya implicaba el germen del proyecto<sup>7</sup>.

Finalmente, el Plan dedicó un gran esfuerzo a definir los principales ejes estructurantes de la ciudad, dotándolos de una sección adecuada y de la articulación necesaria con las tramas urbanas por las que discurrían. Estas fueron las principales intervenciones en el viario intermedio.

- Carretera de Almería: era un viario muy congestionado que absorbía todo el tráfico que llegaba del Rincón de la Victoria y del litoral Este, sobre todo en verano. Se propuso convertirla

<sup>7</sup> Reivindicamos desde esta investigación, el valor de la propuesta proyectual urbanística basada en el análisis comprensivo y a la clasificación de problemáticas urbanas, como paso previo y absolutamente indispensable, para la proyectación estratégica de formas concretas definidas a través de proyectos, ordenanzas, figuras de protección o procesos de dinamización. Si algo se puede aprender de este periodo, en cierto modo olvidado por algunos de sus protagonistas y desconocido por las nuevas generaciones, es precisamente el valor del conocimiento de la ciudad como forma de proyectación estratégica a través de diversas formas de intervención, y no exclusivamente en la formalización arquitectónica de artefactos bellos pero descontextualizados.

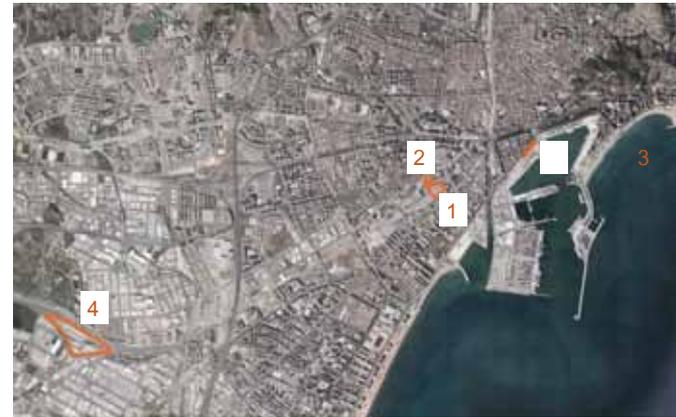
<sup>5</sup> Actual hiperronda, aunque con un trazado ligeramente diferente al trazado del Plan 83.

<sup>6</sup> Actual avenida de Valle Inclán

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

en vía de servicio a las playas, una vez que la Ronda Exterior Este asumiera esta función, rediseñando sus secciones viarias y peatonales.

- Carretera de las Pedrizas: fue una de las mejores propuestas del Plan, pues proporcionaba una penetración desde el Norte, aligerando la entrada desde el Oeste, dinamizando así el valle del Guadalmedina. Se propuso enlazarla con la Vía Tangencial para que desde ahí se pudiesen desviar los tráfico hacia el Este y el Oeste
- Antigua Carretera de Antequera – Avenida Carlos Haya- rodeaba Teatinos por el Norte, llegando a Campanillas a través del Polígono de Santa Inés. La Avenida de Herrera Oria sería el soporte para el crecimiento de Teatinos.
- Carretera de Cártama: se planteaba como el soporte del crecimiento industrial, por lo que necesitaba del apoyo de una vía de cintura -camino de la Azucarera- y otra paralela de distribución – actual Avenida de Ortega y Gasset en su trazado por los polígonos, así como un desdoblamiento de la propia carretera de Cártama y el Camino de S. Rafael, que ya estaba programado.
- Carretera de Cádiz: soportaba toda la relación con Torremolinos y la costa occidental. Se rediseño su conexión con la Prolongación de la Alameda a través del nudo de Carranque propuesto por el Plan.
- Vía de cintura de los polígonos industriales, también llamada carretera de la Azucarera. Serviría para penetrar en la ciudad desde la Ronda Tangencial –actual hiperronda-dando acceso a los polígonos por el sur, así como la Vía Tangencial que cruzaba el Guadalhorce por el Puente del Rey.
- Carretera de los Prados: partía del camino viejo de Antequera – avenida de Carlos Haya- para llegar a Campanillas arrancando de la Colonia de Santa Inés para llegar a la carretera de cintura -Carretera de la Azucarera- atravesando perpendicularmente Teatinos y los polígonos industriales. Servía también para poner en valor los terrenos de Renfe y la plataforma logística de los Prados.
- Finalmente, Arrollo del Cuarto, y su continuación con la calle Peso de la Harina, que aunque el Plan pretendiera dotar de una fuerte función de articulación, tenía más valor como rememoración de las trazas históricas y de los acontecimientos geográficos existentes, que como auténtica vía de conexión transversal.



[152]

1. Estación María Zambrano (transporte ferroviario)
2. Estación de autobuses (transporte nacional y regional)
3. Terminal de autobuses M. Heredia (transporte metropolitano y territorial)
4. Estación de Los Prados (transporte de mercancías)



[153] Una de las determinaciones del PGOU-83 en relación al transporte, fue la de crear carriles independientes para los autobuses urbanos.

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

9.

Pero el Plan no sólo se ocupó del estudio y las propuestas de la infraestructura viaria. El análisis del sistema de transporte desglosado en sus distintas modalidades se incluyó también en el capítulo 2º de las Propuestas del Plan. En él se trataba la problemática de la sobrecarga del centro por parte del automóvil y la necesidad de paliarlo con medidas compensatorias que favorecieran el transporte colectivo. Para ello, se propuso entre otras propuestas, la creación de carriles específicos para los autobuses públicos, así como un mejorado tratamiento tarifario y de transbordos. El transporte en su escala territorial contemplaba la necesaria relación de los núcleos periféricos del municipio, pero también del área de influencia de la ciudad, con el centro urbano, para lo que se proponía una estación urbana de autobuses de carácter metropolitano en la zona de Muelle Heredia. A esto se le sumaba otra estación intermodal de autobuses colindante con la Estación de Ferrocarril para potenciar el transporte regional y nacional. Para facilitar el uso del ferrocarril, entendido en sus diversas formas de comunicación comarcal, regional y de largo recorrido, se proponía el posible acercamiento de la estación al centro, incluyendo dicha posibilidad en el Plan Especial de Reordenación de la Alameda. Así mismo se proponía la remodelación de las instalaciones de RENFE para potenciar la propia Estación de Ferrocarril y convertirla en un importante nudo ferroviario a través de un Plan Especial (Equipo del PGOU, 1984, p. 72), como actualmente se ha materializado con la operación de la nueva Estación de FFCC María Zambrano. Finalmente, el transporte de mercancías debía dotarse de una terminal que se localizó en la zona de Los Prados, bien comunicada con el Puerto y con el territorio a través del acceso a las nuevas conexiones de la Ronda Tangencial, la Ronda intermedia y el acceso al puerto a través de la carretera de la Azucarera.

La otra parte de las grandes infraestructuras tratadas por el Plan en el capítulo 2º del documento de Propuestas, junto con el viario arterial, eran los grandes sistemas de infraestructuras básicas y servicios. A ellos el Plan dedicó un importante análisis organizado en torno a las necesidades de abastecimiento, saneamiento y depuración, y red de energía eléctrica, con propuestas específicas organizadas por zonas.

Finalmente, uno de los elementos más importantes en las estrategias de ordenación del Plan eran los sistemas de equipamientos y áreas verdes. Para ello, el capítulo 3º del documento de Propuestas del Plan, dedicó un pormenorizado desglose de todas las necesidades y localizaciones, cuantificándolo por áreas y tipos de suelo.

Las zonas verdes no eran consideradas, como ya se he expuesto a lo largo de esta investigación, como un simple estándar a cumplir. El alcance de la ubicación y categorización de cada una de las áreas libres en el Plan, tenía una función mucho más trascendente. Como se indicaba en un punto de la Memoria,



[154] La distribución homogénea de equipamiento deportivo, educativo y asistencial en las áreas consolidadas de la ciudad, da cuenta de la intención de crear nuevas centralidades en los barrios.

#### 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

*“Las plazas ajardinadas, los parques y jardines, constituyen un elemento clave no sólo para determinar la calidad del paisaje urbano, sino como piezas capaces de sustentar la vida de relación social, cuya ausencia, repercute gravemente sobre el ambiente de la ciudad.*

*El Plan, más allá del criterio legal de contar con Sistemas Generales verdes a razón de 5 m2 por habitante, ha de crear esa red de plazas, jardines y parques de los que la ciudad carece hoy y que la convierten, en muchos de sus barrios, en social y estéticamente inhóspita” (Equipo del PGOU, 1984, p. 69)*

Al equipamiento deportivo se le encomendaba una función más amplia que la que hasta el momento se le había otorgado, con la exclusiva dotación de campos de fútbol. La política a seguir se asemejaba a la de los espacios verdes de carácter urbano, a través de la creación de una red diversificada de zonas deportivas que facilitasen diversas prácticas deportivas para una diversidad de población, haciendo más rentable su utilización al ubicarlas cerca de los equipamientos docentes.

Los equipamientos culturales eran clasificados en dos grupos. Aquellos que tendrían una organización y gestión central, como los museos, teatros y bibliotecas, y que se localizarían en las áreas más centrales de la ciudad, y otros de carácter más local como los centros cívicos o sociales distribuidos por todos los barrios.

En cuanto al equipamiento asistencial, formado por los asilos, residencias, centros de día, comedores o guarderías, es interesante encontrar en este punto lo que hemos identificado como la única referencia explícita en el Plan a la cuestión de género, si bien entendemos que el planteamiento global del Plan, buscando la integración de los barrios en una forma de ciudad estructurada y conectada, con equipamientos asistenciales y áreas verdes de carácter local, suponen de hecho, un enfoque de género en el sentido en el que son las mujeres las que estadísticamente se ocupan fundamentalmente de las tareas de cuidado, ya sea dentro del ámbito familiar o siendo contratadas para ello. La mejora de la calidad de los barrios es una mejora directa a la calidad de la vida de las personas que fundamentalmente se ocupan del cuidado y de la vida en el ámbito local de la ciudad. En el apartado de la Memoria dedicado al análisis y determinación de las necesidades de equipamientos, se indica la necesidad de crear guarderías municipales como mecanismo para facilitar la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, debido a la reticencia de la sociedad del momento a esta tendencia.

*“Las guarderías seguirán siendo un equipamiento escaso mientras el Estado mantenga su política de invertir apenas en este terreno. Y a medio plazo eso es lo más probable, dada la aceptación pública de que el alto porcentaje de paro masculino convierte en superflua cualquier medida*

*para facilitar el trabajo extradoméstico de la mujer” (Equipo del PGOU, 1984, p. 65)*

El equipamiento educativo era el más necesario y a la vez el más distribuido por toda la superficie urbana, por lo que la estimación de plazas necesarias y la búsqueda de suelo para su ubicación fue una tarea minuciosa en colaboración con las asociaciones vecinales. (Equipo del PGOU, 1984, p. 64)



[155]



[156] La clarificación del espacio público respecto al privado realizada por el PGOU-83, parece haberse vuelto a desdibujar con la actividad no reglada de los usos turísticos

## 4.2 LA ORDENACIÓN DEL PLAN: FORMA Y ESTRUCTURA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS URBANOS.

10.

En definitiva, podemos decir que la ordenación del Plan se basó en la recuperación del modelo radio concéntrico reconocido en el planeamiento histórico, en la reconsideración de los nuevos crecimientos en su dimensionamiento y su capacidad articuladora entre la ciudad y su territorio, en la definición de la estructura urbana a través de la clarificación del viario medio como articulación de los fragmentos urbanos existentes, en la localización de las dotaciones de manera estratégica con el objetivo de construir nuevas centralidades en la ciudad que mejorasen la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas, y en el reconocimiento de la realidad tipológica de las diferentes tramas urbanas. Con todo ello, el Plan fue capaz de proponer un modelo de ciudad sobre una realidad heredada, de gran complejidad por sus herencias y falta de formalización.

Pero lo importante para esta investigación no es tanto la confirmación de esta hipótesis, por otro lado expuesta aunque no justificada como hacemos en este caso, en otras investigaciones sobre el planeamiento municipal de los años 80, sino en la consideración de los temas que en aquel momento se trataron de forma novedosa. Es quizá esta novedad, de cuestiones que nunca antes se habían tratado, la falta de referentes metodológicos anteriores aunque sí históricos, y la necesidad de afrontar auténticos problemas urbanos y sociales, lo que aportó frescura, eficiencia y capacidad de transformación real de la situación urbana. Es posible que en la actualidad, la obligación de adaptar el planeamiento a las nuevas situaciones normativas, haya hecho perder el sentido de la resolución de los problemas urbanos a través del planeamiento, convirtiéndose éste en un mecanismo burocrático que se agota y se pierde en sí mismo. La ordenación, en muchos casos, del planeamiento posterior, ha reflejado más bien la oportunidad de incorporar proyectos ya decididos a priori, que bebían ser encajados en el modelo de ciudad existente, pero sin una reflexión actualizada de las necesidades contemporáneas de la ciudad, que probablemente no son las mismas que las de los años 80. Sin embargo, las herramientas para intervenir en la ciudad, siguen siendo las mismas, cuando las cuestiones referentes a las alineaciones, la regulación de las ordenanzas, el trazado viario o la definición de las dotaciones, no ha supuesto un cambio sustantivo en el modelo de ciudad. Quizá, los elementos a ordenar hoy, están más relacionados con el conflicto de los usos en la ciudad consolidada, los problemas de gentrificación provocados por la inserción de grandes inversiones de capital en las áreas centrales, los nuevos modelos de movilidad atendiendo a nuevas necesidades de una población más diversa en sus necesidades de desplazamiento, o la convivencia de modos tradicionales de comercio con otras formas globalizadas de turismo y de ocio, o las cuestiones identificables si se aplica la perspectiva de género al análisis y el diagnóstico urbano, y que tienen más que ver con la sensación de inseguridad, la iluminación la movilidad entre barrios o incluso la limpieza como elemento de percepción del paisaje urbano. Estas necesidades, que no eran las necesidades de los años 80, se resuelven aún hoy, con los

mismos mecanismos de ordenación que utilizó el planeamiento de los 80, cuando la gravedad de las mismas, requiere de nuevas estrategias y maneras de afrontar la ordenación de la ciudad hoy.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

#### INTRODUCCIÓN:

La clasificación y la calificación, como herramientas normativas creadas por la Ley del Suelo de 1975, utilizadas como instrumentos proyectuales en su dimensión analítica y propositiva, una vez identificada la diversidad estructural de los problemas de viabilidad en los suelos urbanos y en los suelos de extensión, permitió al Plan reconducir adecuadamente las tensiones que se estaban produciendo en el mercado inmobiliario, facilitando el reajuste de estos mercados hacia la concentración de grandes capitales en los suelos de crecimiento, y la reubicación de los empresarios locales en las bolsas de suelo urbano existente, donde refugiaron su actividad inmobiliaria.

Pero si este reajuste benefició a los inversores de uno y otro tipo (y de tipos absolutamente diferentes en sus objetivos y modos de actuar), la ciudad y su ciudadanía se vieron recompensadas gracias a la obtención de áreas destinadas a la dotación y a zonas verdes, a la culminación del viario medio, y a la creación de un modelo de ciudad en el que la estructura proyectada permitía, como de hecho permitió, adaptar la ciudad a los nuevos tiempos y a las necesidades de una ciudad turística global.

Con la utilización intencionada de estas herramientas de clasificación y calificación, también se facilitó la creación de una ciudad basada en la consideración de los valores formales de los barrios como paso imprescindible para dotar de calidad de vida a sus habitantes.

Estructura y forma, clasificación y calificación, fueron las herramientas de una metodología que tenía por objetivo construir una ciudad que no existía y redistribuir las rentas generadas por esta construcción.

Quizá la dificultad de los problemas que hubo que resolver, la falta de prejuicios a la hora de afrontar los modos de actuación, la urgencia de la intervención y la voluntad de utilizar estos instrumentos con un objetivo verdaderamente acordado y no en beneficio de determinados agentes particulares, hizo que el uso de las herramientas de clasificación y calificación fuese creativo y eficiente, y con una clara voluntad de solucionar los problemas de la ciudad.

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

1.

Los procesos económicos que se habían ido conformando en torno a la construcción de la ciudad, habían puesto de manifiesto, y esto lo habían comprendido bien los redactores del Plan, que existían dos problemáticas diferentes en relación a las tensiones inmobiliarias. Por un lado, las relativas al suelo urbano, por el otro, las relativas al suelo de expansión. Unas y otras eran diferentes y exigían un tratamiento diferenciado.

La instrumentación de la primera Ley del suelo de 1956, se había centrado en la creación de una estructura de planificación superadora del paradigma de los Planes de Ensanche decimonónicos, que sólo se ocupaban del suelo de expansión a través del trazado y las condiciones de edificación. Por ello, la nueva Ley de 1975 contemplaba las realidades de la ciudad en cada una de sus escalas, tal y como había hecho la ley italiana de 1941. Sin embargo, aportó novedades importantes como la introducción del concepto de la función social del suelo, con el objetivo de delimitar los derechos y deberes de los propietarios en función de una racionalidad urbana y territorial que el planeamiento debía aportar. Pero lo cierto, como ya hemos expuesto antes, es que el cambio político suscitado a raíz del cambio económico que supuso la entrada de España en la OTAN y el FMI, había dejado sin aplicación el principio regulador de dicha ley.

La segunda ley del suelo de 1975, la que dio luz a la generación de planes de los ochenta, se había concebido como revisión de la primera, por lo que no transformó sustancialmente la instrumentación de la ley en cuanto a la estructura de planes y escalas de intervención. El objetivo principal de la reforma era solucionar los problemas del modelo expansivo surgido tras la aprobación de la Ley del 56, a través de la creación de una serie de herramientas dirigidas sobre todo, al control del suelo de crecimiento. Las transferencias de aprovechamiento para la obtención de las dotaciones, la creación de un patrimonio público del suelo a partir de la cesión del suelo para dotaciones y del 15% del aprovechamiento generado por el planeamiento, y el establecimiento de normas para el desarrollo del suelo urbanizable a través de los sistemas de actuación, eran herramientas útiles para dicho fin.

Sin embargo, la vocación revisionista de esta ley, no planteó un nuevo modelo para la gestión de los problemas urbanos de la ciudad existente, quizá por estar redactada aún durante un período político en el que plantear una intervención tan intensa en los derechos de propiedad del suelo, sería sin duda algo impensable. Así, la potente instrumentación del suelo de expansión en lo relativo a la intervención pública en el proceso de desarrollo inmobiliario y en la participación de ésta en las plusvalías generadas, chocaba con las débiles posibilidades reales de intervención en el suelo urbano, si bien se plantearon elementos de intervención como las Unidades de Actuación, los Planes Especiales o los Planes de mejora urbana. Pero estos instrumentos no eran suficientes para intervenir en la gran cantidad de problemas que existía en el suelo

urbano. Si en el Suelo Urbanizable, el de expansión, se trataba de controlar los procesos abusivos por parte de los promotores inmobiliarios, en el Suelo Urbano el objetivo era paliar los problemas ya generados, en un contexto con fuertes herencias difíciles de transformar y con unos derechos adquiridos por parte de los propietarios de suelo, difícilmente revocables.

Por ello, los profesionales de aquella primera generación de planes, tuvieron que utilizar las herramientas disponibles de una manera creativa tratando de sacarles todo el partido posible, incluso el imposible. En el caso del Plan de Málaga, la clasificación y la calificación fueron las herramientas más determinantes a la hora de intervenir en los distintos problemas de la ciudad. Si la gestión paralela a través de la negociación y los convenios fueron los instrumentos para hacer que esto fuese realidad, como se explica en otro apartado de esta investigación, la clasificación del suelo y la calificación de los tejidos existentes, fueron las intervenciones proyectuales previas que sentaron las bases para la gestión. El dibujo, la definición como método de verificación de las posibilidades arquitectónicas de cada propuestas, tal y como también se ha expuesto en otro apartado, era la tercera pata de este sistema de acción e intervención en la ciudad, desde el urbanismo.

El uso de la calificación y la clasificación como metodología de actuación sobre los problemas de la ciudad, fue una importante innovación en la cultura del planeamiento española, de la que es posible evaluar su importancia desde la visión exterior que el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia (IUAV) realizó en una revisión realizada con motivo de los diez años en los que se redactaron la primera generación de planes generales de la Democracia en España.

*“Quiero sólo subrayar que la clasificación y la cualificación del suelo (operaciones fundamentales del Plan General) determinan –mediante el juego de los aprovechamientos urbanísticos (el aprovechamiento medio general y el de los diversos polígonos de actuación)-, un mecanismo que coloca a todos los propietarios al mismo nivel, tanto en términos de rendimiento como de indiferencia hacia las opciones del Plan, permitiendo al mismo tiempo, a la Administración municipal obtener gratuitamente todas las áreas necesarias, no sólo para las dotaciones locales, sino también para las infraestructuras generales (sistemas generales). En otras palabras, se resuelven –al menos en el terreno legislativo- todas las cuestiones referidas a las relaciones entre acción pública y contenido de la propiedad inmobiliaria, según un esquema (por cierto, ya presente, pero sin realizar, en la Ley de 1956) que se basa en la distribución y reparto de los beneficios y cargas entre todos los propietarios.” (Marcello-ni, 1992, pág. 14)*

Y es que, no por habituados a su uso, debemos olvidar que hubo un

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

momento en el que estas técnicas urbanísticas no existían o no eran utilizadas. Y que así mismo, hubo un momento en el que estas técnicas se utilizaron con el objetivo claro de favorecer el protagonismo público, como también se recogía en aquella revisión:

*“En definitiva –y esta sería la tesis por excelencia- todo ello es posible únicamente con la presencia de un elevado “protagonismo público”, en primer lugar, de las administraciones locales, que expresan su voluntad de gestionar los procesos de transformación a través de una presencia determinante que se concreta en el peso de las políticas de suelo, en el respeto a las prioridades, en la rapidez de las decisiones, en la capacidad de coordinar los distintos niveles de la Administración pública para realizar los grandes proyectos estructuradores, en la capacidad de diálogo con los inversores, utilizando todas las oportunidades (y son muchas) que ofrece la reforma de la Ley del suelo: la determinación de los aprovechamientos del suelo, la obtención gratuita del suelo para equipamiento, los sistemas de actuación, la relación entre los valores determinados por el Plan y la política fiscal, etc” (Marcelloni, 1992, pág. 13)*

No es posible, a la luz del análisis de esta investigación, separar los instrumentos fundamentales que hicieron del Plan General de Málaga de 1983 -como primer Plan de aquella generación de planes a la que se refiere el texto citado-, un instrumento para la auténtica transformación de la ciudad. Las posibilidades de la calificación y la clasificación no se habrían llevado hasta sus máximas consecuencias sin el apoyo del equipo de Gobierno municipal, y el acuerdo con promotores y constructores, y sin la validación social dada por la participación activa del movimiento vecinal. Es ésta la clave para el entendimiento de este Plan.

2.

Es necesario recordar el proceso de ocupación del suelo industrial durante la segunda mitad del siglo XX, para entender las distintas tensiones que se estaban produciendo en los suelos de la ciudad, y comprender así el alcance de las intervenciones del Plan en lo que a clasificación y calificación se refiere. El suelo industrial del siglo XIX que se localizaba junto al puerto y a la estación de ferrocarril, pero también en las zonas exteriores de la ciudad apoyados en los ejes territoriales, se había ido trasladando durante la segunda mitad del siglo XX, al valle del Guadalhorce apoyado en la carretera de Cártama. Los antiguos suelos industriales ubicados en el interior de la ciudad y considerados urbanos, se habían ido transformando en suelos residenciales bajo un modelo inmobiliario extensivo que buscaba el mayor aprovechamiento lucrativo parasitando las infraestructuras existentes y sin generar nuevas infraestructuras de conexión ni dotaciones internas. Por otro lado, los suelos de extensión planteados por el Plan de 1971, se habían quedado pa-



[157] Plano de Gestión B-13 del PGOU-83, con el señalamiento de los sistemas a obtener.



[158] Gran parte de las dotaciones necesarias para la ciudad, se ubicaron en el área de Teatinos, clasificada como Suelo Urbanizable, pues era posible su obtención por cesión gratuita y obligatoria en forma de Sistemas Generales o como Sistemas Locales incluidos en el Planeamiento Parcial

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

realizados por la necesidad de inversión estatal en infraestructuras básicas. A diferencia de los suelos urbanos que podían apoyarse en las infraestructuras históricas existentes, los suelos de extensión requerían de la construcción de nuevas infraestructuras para poder desarrollarse. A este proceso se le sumaba el hiperdimensionamiento del suelo industrial que había proyectado dicho Plan a lo largo del valle del Guadalhorce, que dejaba gran cantidad de suelos sin verdaderas expectativas de desarrollo. Toda esta situación produjo que los propietarios de suelo industrial y de expansión, buscaran deshacerse de sus suelos, en una situación de crisis económica, por falta de expectativas lucrativas a corto plazo. Esto generó una oferta que fue aprovechada por las empresas de ámbito nacional e internacional que ya llevaban tiempo operando en la Costa del Sol. Los constructores y promotores locales, se refugiaron en los suelos urbanos vacantes donde era aún posible desarrollar productos clásicos de vivienda sin grandes inversiones en infraestructura, en comparación con los suelos de expansión.

Los redactores del Plan supieron interpretar que el suelo urbano y el de expansión, no sólo requerían un tratamiento diferente en cuanto a la metodología proyectual, sino también en cuanto a la estrategia de actuación. Mientras los suelos urbanos implicaban unas preexistencias físicas que no existían en los suelos de expansión, éstos exigían de un tratamiento orientado a encauzar los Planes Parciales aprobados definitivamente y a definir un nuevo modelo urbano y también un nuevo producto inmobiliario acorde a los nuevos tiempos.

Podemos decir que el Plan de Málaga utilizó las herramientas que la Ley del suelo estableció en su articulación, de la calificación y la clasificación, para actuar en la problemática de los suelos urbanos y los de expansión respectivamente, con una intencionalidad clara, más allá del mero reconocimiento de la clasificación del suelo y la asignación de ordenanzas.

Hemos de tener en cuenta que, aunque la definición de los distintos tipos de suelo venía pormenorizadamente detallada en la ley del 76, lo cierto es que la complejidad del territorio, permitía cierto margen de maniobra a la hora de delimitar si un suelo era urbano o urbanizable, y dentro de este último, si podía ser un suelo programado o no programado.

La clasificación del suelo de expansión, se utilizó no sólo para reconocer el estatus jurídico de los suelos sobre los que debía crecer la ciudad, sino que se utilizó también con el objetivo de obtener las dotaciones necesarias para la ciudad existente. Estas dotaciones en muchos casos no podían localizarse dentro del suelo urbano por falta de espacio, y por ello se situaban en el suelo de expansión pero cerca de las áreas de suelo consolidadas. En otros casos, como el del Parque del Oeste, aún estando dentro de la trama de suelo urbano, se clasificaron como sistema general áreas que se cargaron al área de reparto de suelo urbanizable para su obtención como compensación, debido a la dificultad de los instrumentos normativos para la obtención de suelo dotacional

en el suelo urbano.

La edificabilidad que el Plan 83 estableció para los sectores de crecimiento de Litoral Oeste y Teatinos variaba entre 0,65 y 0,75 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, mientras que el Aprovechamiento Medio era para el Suelo Urbanizable Programado, de 0,45 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s de Unidades de Aprovechamiento Característico. Esta diferencia entre el volumen construible y el volumen apropiable por los propietarios de suelo, permitía cargar a los suelos urbanizables de expansión la gran mayoría de los Sistemas Generales necesarios para la ciudad, y ubicarlos en las áreas más cercanas al suelo urbano, para paliar así las necesidades acumuladas. Se trataba de una interesante y práctica metodología para obtener el equilibrio necesario entre las rentabilidades productivas de los propietarios, con las rentabilidades sociales de la ciudad. Se producía, de hecho, la redistribución de las plusvalías generadas por la construcción en los suelos de expansión, con las áreas consolidadas de la ciudad, pero carentes de infraestructuras y dotaciones.

La clasificación, con su categorización de Suelo Urbanizable Programado o No Programado, y la asignación del programado a cada uno de los cuatrienios establecidos por el Plan, permitía también controlar el modo del crecimiento, dando más prioridad a la ejecución de aquellos suelos que, no sólo eran más aptos para desarrollarse en términos de economía urbana en función de las inversiones necesarias, sino que también permitía ir “acabando” aquellas áreas urbanas que requerían de una mayor definición a través de su conexión con las áreas de crecimiento. Así mismo, la adscripción de Sistemas Generales al primer cuatrienio de programación, permitía poner a disposición del Ayuntamiento, una gran cantidad de suelo de forma inmediata, por lo que había en esta adscripción mucho más que una operación proyectual. Se utilizó como estrategia para garantizar estas adscripciones de Sistemas Generales a los suelos con más posibilidades de desarrollo.

En el Suelo Urbano, la inclusión de un ámbito dentro de una Unidad de Actuación o no, tenía sin duda un fuerte contenido proyectual pero también estratégico, pues una y otra opción implicaba regímenes de cesión y de participación en las urbanizaciones diferentes. Comprender las posibilidades de la normativa legal permitía intervenir con un objetivo u otro en la resolución de los problemas.

El Suelo Urbano, más carente de herramientas útiles de intervención, se apoyaba en la gestión paralela del Plan, dura y pormenorizada, así como en la definición de su lógica territorial a través de la identificación de ordenanzas. La aplicación de ordenanzas era una operación que la Ley relegaba al planeamiento municipal, con lo que éste se dotaba de la posibilidad de ordenar y establecer un régimen jurídico específico para cada realidad del suelo urbano.

Los Suelos Urbanos tenían graves problemas de congestión por su ausencia de ordenación previa, así como una carencia generalizada de

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

infraestructuras y dotaciones. Antes de la Ley del 75 no había estándares para los planes parciales, aunque sí la necesidad de reservar suelo para equipamientos. El problema es que la mayor parte de los suelos se desarrollaron sobre suelo urbano "de hecho", lo que ni siquiera exigía la reserva de dotaciones, fueran éstas las que fuesen.

El problema en el Suelo Urbano era que la obtención parecía que sólo podría ser por expropiación por dos motivos: los propietarios de suelo no iban a aceptar el mecanismo de transferencia de aprovechamiento, y además había urgencia en obtenerlos. Aunque la Gerencia de Urbanismo se dotó de un presupuesto anual para expropiar los suelos más conflictivos y urgentes, se articularon mecanismos para poder obtener los suelos para equipamientos por concertación en convenios sobre unidades de actuación en suelo urbano. En este sentido, vuelven a ser los prediseños que el Plan realiza, la base sobre la cual se convenía.

La negociación fue dura pero tuvo como resultado la obtención de gran parte de los suelos destinados a dotaciones para el suelo urbano, así como el compromiso de los promotores de ejecutar la urbanización primaria, a través de los convenios urbanísticos.

*"Estas condiciones urbanísticas fueron establecidas, en la mayor parte de los casos, entre los propietarios y la municipalidad mediante convenios urbanísticos, y así incorporadas al Plan, junto con el uso y destino de los aprovechamientos y porciones de suelo que debían pasar a la propiedad pública por precepto legal. De esta manera se produce la fusión entre plano y programa, en la medida en que aquel traduce y encierra en sí mismo toda una estrategia de gestión urbanística elaborada paralelamente al propio proceso de dibujo del Plan"(Seguí Pérez, Moreno Peralta, & Quero Castany, Málaga, 1991, p. 76)*

3.

En su estrategia de clasificación y calificación, el Plan clasificó como suelo urbano el núcleo histórico y sus arrabales, los crecimientos de la ladera de la margen izquierda del Guadalmedina, el cordón litoral del Este desde la Malegueta hasta el Palo con las urbanizaciones de los valles de los montes de Málaga, la gran extensión de la ciudad apoyada en los ejes radiales y cerrada por el arco de la ronda exterior, el Puerto de la Torre, Granja Suárez y San Alberto, el diseminado de la vega de zonas marginales vinculadas a la zona industrial, Churrina y Campanillas como pueblos con dinámica propia, y Torremolinos.

Estudiar las distintas tipologías que había en cada una de las áreas de Suelo Urbano definido por el Plan, conocer sus parámetros de edificabilidad, ocupación, altura, separación a linderos, profundidad de parcela... fue una labor necesaria para identificar los problemas pero también las oportunidades de cada una de las tipologías existentes. Era posible, estableciendo nuevos parámetros sobre la definición tipológica identi-



[159] El PGOU-83 aplicó una mirada pormenorizada a la identificación de las distintas situaciones morfológicas, dotando a cada una de ellas de una ordenanza específica que reconociese sus valores tipológicos.



[160] La identificación de las distintas situaciones morfológicas en la ciudad, era el paso previo e imprescindible para poder dotar de orden al tejido urbano.

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

cada, corregir los excesos de volumen, altura u ocupación que se estaban dando en los distintos suelos urbanos. De esta manera, se podía intervenir, de una manera indirecta, en la forma de la ciudad existente: a través de las condiciones mejoradas de su ordenación y corrección de alineaciones para completar el viario medio y garantizar sus continuidades, permitiendo así una adecuada permeabilidad urbana entre las diferentes piezas intervenidas.

Manzana a manzana, sector a sector, suelo a suelo, se fueron analizando normativamente todos los excesos de edificabilidad, déficits de equipamientos, conflictos de usos y tipologías, falta de concreción viaria y delimitación del espacio público, para tomar decisiones en cuanto a sus parámetros edificatorios y ordenaciones pormenorizadas.

Esta metodología fue una de las apuestas del plan, a nivel teórico y práctico sobre cómo actuar en la ciudad consolidada.

*“la zonificación del suelo urbano encierra una doble componente: analítica y propositiva. Analítica, en cuanto parte de un deslinde de la diversidad tipológica del tejido urbano; y propositiva, en la medida en que con las ordenanzas que lleva aparejadas se interpreta en el suelo urbano el modelo de ocupación territorial preconizado en este Plan”*(Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 10)

No hacían más que aplicar el principio que Quaroni y Samonà habían expuesto en las décadas anteriores, según el cual no se podía concebir análisis sin propuesta.

*“Ogni operazione fisica sul territorio è insieme analisi e proposizione, e non è possibile, quando queste due parole si uniscono nel termine generico di “progettazione”, separarle come spesso si vorrebbe, destinando figure diverse, professionalmente, alle due operazioni parziali, perché nel personaggio che in quelle attività di interesse spaziale deve operare quelle due dimensioni operazionali vanno via collegandosi talmente che non ne è possibile la separazione, il proceso richiedendo la successione continua: analisi-problema-ipotesis-resolutiva-verifica, e questo ripetendo tutto nelle vari escale e nelle varie fasid’un único lavoro”*(Quaroni, 1983, p. 82)

No sólo era análisis tipológico, como muchos de los tratados sobre tipologías arquitectónicas que se produjeron durante las décadas anteriores a nivel teórico, sino también propuesta proyectual que garantizase en su ejecución la lógica del modelo de ciudad que se planteaba en el Plan.

*“Todo ello en una visión integral y “arquitectónica” de la ciudad, que ha de ser reconocible tanto en el conjunto como en las piezas”*(Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 58)



[161] La ordenanza Residencial Plurifamiliar del PGOU-71 aplicada indiscriminadamente a la trama urbana existente, provocaba un aumento de aprovechamiento que suponía la condena a la desaparición de las áreas de arquitectura popular.



[162] Fijar el patrimonio arquitectónico a través de la protección de las ordenanzas aplicadas a áreas de arquitectura tradicional, implicaba el mantenimiento de las medianeras.

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

Se estudiaron las ordenanzas del Plan anterior y se verificaron los resultados de su aplicación para conocer la relación entre los parámetros y la forma arquitectónica, y tras este análisis se detectaron varias cuestiones a tratar (Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11).

La ordenanza RP (Residencial Plurifamiliar) permitía una altura ilimitada en función de la distancia al eje de la calle sobre la parcela neta, lo que en las áreas afectadas por la Red Arterial suponía una sección de viario considerable. En las zonas del casco histórico en las que la Red Arterial no estaba ejecutada pero era considerada para el cálculo de la distancia al eje del vial, también se hacía depender la altura de la nueva edificación del ancho viario en lugar de relacionarlo con lo existente. Como consecuencia, tanto en los nuevos crecimientos como en la ciudad histórica, se produjo una edificación de gran altura con áreas vacantes alrededor de carácter residual. Esta situación, es necesario decirlo, hizo que la altura de la edificación se convirtiera para los redactores del plan en anatema, lo que provocó que la altura máxima permitida por el Plan para toda la ciudad, fuese de 21 m (PB+6 para la ordenanza Ordenación Abierta)

Los altos aprovechamientos volumétricos incluidos en el Plan 71 indujeron a la renovación urbana produciendo una obsolescencia inducida. El primer ensanche de la ciudad histórica, con la ordenanza de "Ensanche" en el Plan 71, establecía un volumen de  $9.5\text{m}^3/\text{m}^2$ , que venía a suponer aproximadamente  $3,16\text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$  sobre parcela neta. La ordenanza "RP3", de aplicación en todo el llano del Guadalmedina, tenía un volumen de  $6,5\text{ m}^3/\text{m}^2$  que equivalía a unos  $2,16\text{ m}^2/\text{m}^2\text{s}$  sobre parcela neta. Estos datos eran sin duda excesivos para una ciudad que no disponía de las infraestructuras, ni las dotaciones, ni la articulación de los espacios libres necesarios para soportar tal intensidad edificatoria.

Finalmente, se detectó que otro de los problemas era la excesiva generalidad y homogeneización de las ordenanzas, lo que provocaba que en algunos casos, incluso no se pudiesen aplicar los parámetros de la misma. Efectivamente, no se contaba en el Plan 71 de un estudio de la adecuación de las ordenanzas a cada ámbito particular.

Como alternativa a esta situación de homogeneidad se apostó por la delimitación de la particularidad de cada ámbito creando subordenanzas con parámetros específicos para cada área particular, pero sin llegar a la atomización, porque entonces se corría el riesgo de dibujar un plano excesivamente ordenancista y muy complejo, pero sobre todo que no permitiría una lectura coherente de la ciudad. No era cuestión de crear una gran cantidad de nuevas ordenanzas, sino hacer de este instrumento, usado con racionalidad y vocación proyectual, una herramienta para la ordenación.

*"Sin embargo la solución al problema no está tanto en la atomización de ordenanzas como en un adecuado deslinde de las situaciones morfológicas diferentes. Es decir, un re-*

| PLAN GENERAL 71                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| Núcleo Central .....                | ..... |
| .....                               | ..... |
| .....                               | ..... |
| Ensanche .....                      | ..... |
| Residencial Plurifamiliar .....     | ..... |
| Residencial Mixta .....             | ..... |
| Residencial Unifamiliar .....       | ..... |
| .....                               | ..... |
| .....                               | ..... |
| Industria-Jardín .....              | ..... |
| Industria Media .....               | ..... |
| Industria ligera .....              | ..... |
| Centros Comerciales .....           | ..... |
| Espacios libres .....               | ..... |
| .....                               | ..... |
| Espacios uso público o social ..... | ..... |

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Centro                          |  |
| Protección Integral             |  |
| Protección Arquitectónica       |  |
| Manzana Cerrada                 |  |
| Ordenación Abierta              |  |
| Ciudad Jardín                   |  |
| Unifamiliar Aislada             |  |
| Unifamiliar Adosada             |  |
| Colonia y Tradicional Popular   |  |
| Industria (4 subzonas)          |  |
| .....                           |  |
| .....                           |  |
| Comercio                        |  |
| Espacios libres                 |  |
| Verde público de interés especi |  |
| Equipamiento comunitario        |  |

[163] La clave del éxito de la ordenanza en el PGOU-83 frente a la zonificación del PGOU-71, no fue la creación de una gran cantidad de nuevas ordenanzas, sino la definición pormenorizada de los parámetros constructivos y la aplicación detallada a la realidad urbana, tras el análisis de toda su complejidad.

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

*ducido número de ordenanzas –concisas y genéricas- pero bien ajustadas a sus respectivos ámbitos de aplicación, de forma que, por un lado resulten lo más directamente operativas posible, y que al mismo tiempo sirvan adecuadamente a los objetivos de recomposición preconizados por el Plan”(Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11)*

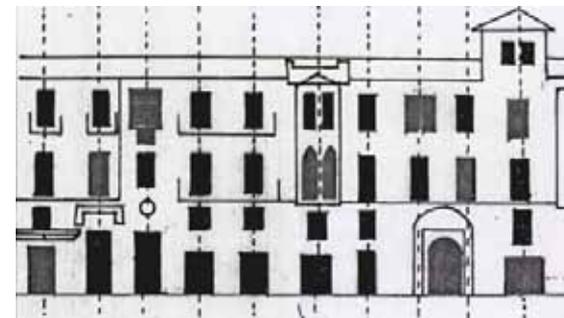
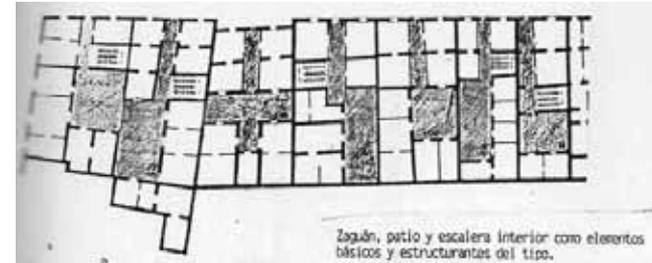
No obstante, para los casos en los que la ordenanza no podía por sí sola resolver los problemas de recomposición en determinadas piezas, se relegaban las posibilidades concretas de recomposición a los Planes Especiales de Mejora del Medio Urbano o a los proyectos públicos de urbanización que el Plan definía para estos objetivos específicos. Así mismo, el diseño que el propio Plan hacía de las piezas intersticiales y de aquellas áreas de crecimiento que tenían vocación de desarrollarse de inmediato, tenía por objeto fijar la aplicación de las ordenanzas en áreas dotadas de la capacidad de mejorar el entorno en el que actuaban.(Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11).

Aunque existía una relación entre las ordenanzas del plan antiguo y el nuevo, ésta no era una correspondencia simplemente nominal. Mientras las ordenanzas del Plan 71 se proponían sobre áreas de suelo vacante y tenían por tanto una función programática, las ordenanzas del Plan 83, tras la verificación de los resultados de las mismas, tenían una vocación correctora sobre las áreas ya consolidadas o en proceso de consolidación.

El problema era cómo tratar las áreas en las que ya se había producido una transformación tipológica, como consecuencia de la aplicación de las ordenanzas del Plan 71, las cuales otorgaban mayor volumen y aprovechamiento a áreas con tipologías tradicionales de casas matas, viviendas unifamiliares de Ciudad Jardín, o bloques de vivienda pública de los años 50. En estos casos había que decidir entre homogeneizar en un sentido u otro, en función del grado de consolidación de una u otra tipología, dejando fuera de ordenación la edificación que no cumplía los parámetros de la ordenanza establecida, o pormenorizar la asignación de ordenanzas a cada una de las parcelas, para ajustar la ordenanza a la realidad existente.

*“Por todo ello, uno de los trabajos más arduos y completos del Plan ha sido deslindar cuidadosamente las distintas zonas de la ciudad formal y urbanísticamente diferentes, para establecer al mismo tiempo, los distintos ámbitos de aplicación de las ordenanzas de forma que éstas sean lo más adecuadas posibles a la situación física sobre la que van a incidir”(Seguí Pérez, Moreno Peralta, & Quero Castany, Málaga, 1991, p. 76)*

La decisión de los redactores del Plan, fue la de la definición de áreas homogéneas frente a una particularización excesiva de lo que había. Se trataba de dotar de una estructura al tejido urbano, aunque el precio



[164] Estudios tipológicos de la ordenanza Centro.



[165] Estudios tipológicos de la ordenación Manzana Cerrada.

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

que hubiese que pagar fuera el de la consolidación de las medianeras, al dejar fuera de ordenación los edificios de más volumen.

*“Las fracturas en el perfil edificado y en el paisaje urbano es el precio que muchas zonas de la ciudad tienen que pagar por los errores de estos planteamientos desarrollistas”(Se-guí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 75)*

Así, el problema de la recomposición urbana se resolvía, según el Plan, a través de la culminación del viario medio y el diseño especial y cuidadoso de las piezas intersticiales en suelo vacante (Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 11). Por ello, el viario en este sentido, fue un elemento fundamental para dar coherencia a la definición de cada área, pues su definición y la delimitación del espacio público frente al privado, permitía determinar las parcelas sobre las que a partir de entonces, se aplicarían las condiciones de edificación de cada ordenanza. Se buscaba también, dar continuidad a las partes inconexas del territorio para darle forma a la ciudad a través de sus calles.

Así, el Plan 83 propuso una serie de modificaciones en la definición e interpretación de las ordenanzas existentes, que se exponen a continuación.

##### Ordenanza CENTRO:

La ordenanza basa sus correcciones en la definición de unos parámetros vinculados a la estructura tipológica vinculada al patio y a la parcela existente, así como al orden de fachada organizado en función de la relación entre llenos y vacíos y la prevalencia de la dimensión vertical de éstos, además de la prohibición de determinados materiales no compatibles con el carácter histórico de la ordenanza. De especial interés fue la voluntad de recuperar el uso residencial controlando la excesiva terciarización que se había producido durante las décadas anteriores. Para ello se flexibilizó la construcción de aparcamientos subterráneos, obligatorios en la ordenanza anterior y que dificultaban el uso residencial por la imposibilidad que surgía en muchos casos. Las alturas permitidas pasaron a estar reguladas en función de un detallado estudio de cada calle, en función de la tipificación de éstas, en lugar de estar referidas al ancho del vial.

##### Ordenanza MANZANA CERRADA:

El cambio en la nomenclatura respecto al plan anterior tenía la intención de situar correctamente la tipología a nivel morfológico e histórico. La tipología denominada de “Ensanche” en el plan anterior no tenía que ver con la tipología de manzana cerrada con patio interior correspondiente al ensanche decimonónico y de principios de siglo, ya que en Málaga no hubo un ensanche propiamente dicho. Sino que se corresponde con los



[166] En el caso de la Ordenación Abierta, la clave de la ordenanza radicó en la delimitación clara de la parcela sobre la que se aplicarían los parámetros urbanísticos.



[167] Tipología Ciudad Jardín.

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

crecimientos extramuros apoyados en los caminos históricos. El plan renombra esta tipología insertándola correctamente en el entendimiento de la ciudad, y dotándola de unos parámetros más acordes a los del plan 71, fundamentalmente en lo referente a las alturas y la edificabilidad, que se ven reducidas.

##### Ordenanza ORDENACIÓN ABIERTA:

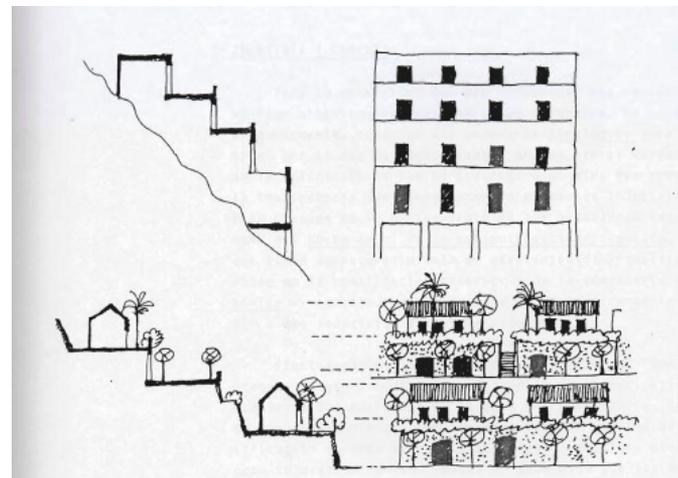
La ordenación abierta corresponde a la ordenanza Residencial Plurifamiliar del plan anterior, que era una ordenanza destinada a planes parciales de nueva construcción en el que la aplicación de la ordenanza dio como resultado bloques generalmente en H, dispuestos sobre el terreno, y con una altura variable en función de la separación entre edificios. El plan en este punto no tiene la capacidad de incidir en el proceso puesto que en la mayor parte de los casos ya está consolidado, pero realiza una operación de suma importancia. Delimita la superficie de suelo destinado a viario de la superficie de la parcela neta sobre la que son de aplicación los parámetros urbanísticos, que en general arrojan un volumen muy similar al otorgado en los planes parciales. De este modo se garantiza la transformación morfológica de las áreas correspondientes a esta ordenanza, a pesar de no incidir directamente sobre la edificación. Por otra parte, para los casos de las parcelas vacantes y para aquellos edificios que pudieran caer en ruina y tuviesen que volver a solicitar licencia, aunque la edificabilidad es prácticamente la misma, el estudio tipológico permitió establecer parámetros que garantizaban el mismo volumen pero con otro tipo de disposición: menos plantas y más ocupación en planta baja, para garantizar un entorno más construido desde el punto de vista urbano. Por otra parte, para los casos de promociones de más de 200 viviendas o que ocupasen una superficie superior a 2 Has, se establecía la obligación de redactar un Plan Especial de Reforma Interior, que no sólo garantizaba un mayor control sobre la disposición volumétrica de la edificabilidad, sino que obligaba a una reserva de suelo para dotaciones de 4m<sup>2</sup>/hab y de 2,5m<sup>2</sup>/hab para áreas libres y jardines. Esta imposición se establecía desde el Plan, ya que la Ley del suelo, al ser áreas de suelo urbano no obligaba al cumplimiento de estándares de dotaciones ni zonas verdes.

##### Ordenanza CIUDAD JARDÍN

La ciudad jardín era la ordenanza equivalente a la anteriormente denominada Zona Mixta. El objetivo de esta ordenanza era ordenar las condiciones de los conjuntos de viviendas, unifamiliares o plurifamiliares, cuya característica principal era la relación con el espacio vegetado que quedaba libre dentro de la parcela, garantizando un óptimo equilibrio entre ocupación, altura y edificabilidad. Al incluir una suerte de situaciones diferentes como las de las viviendas unifamiliares del extrarradio,



[168] Tipología Colonia Tradicional Popular.



[169] La construcción de viviendas unifamiliares en las zonas con pendiente exigió la creación de una ordenanza específica para evitar los problemas paisajísticos de la edificación en ladera.

### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

algunos edificios plurifamiliares que se habían ido construyendo en su lugar, así como las propias tipologías devenidas del modelo de Ciudad Jardín del siglo anterior, el plan reenfoca el carácter programático de áreas en transformación que le otorgaba el Plan anterior, para consolidar un modelo de ocupación urbana basado en la coexistencia de tipologías en unas condiciones de equilibrio entre espacios verdes y privacidad.

#### Ordenanza COLONIA TRADICIONAL POPULAR

Esta ordenanza da carta de naturaleza a una serie de tipologías de origen diverso que agrupan las viviendas unifamiliares pareadas con estricta alineación a vial, patio y en algunos casos jardín trasero o delantero. Son viviendas que provenían de las antiguas casas obreras, los ensanches de casas-mata de principios del siglo XX o las viviendas autoconstruidas de carácter rural. El plan anterior no las reconocía, dejándolas como fuera de ordenación e incluyéndolas en tipologías como la de Ensanche, provocando la renovación forzosa de estas áreas. El Plan reconoce su especificidad y fija las tipologías allí donde aún persisten en lugar de enrasar las alturas de las zonas en transformación, dejando fuera de ordenación los edificios de gran altura que se habían ido construyendo en su lugar, por entender que los tipos de vial en el que se ubicaban no tenían capacidad para absorber las transformaciones. La consolidación de medianeras fue el precio que hubo que pagar.

#### Ordenanza UNIFAMILIAR AISLADA Y ADOSADA

El Plan anterior sólo reconocía la posibilidad de viviendas aisladas en grandes parcelas bajo un enfoque de exclusividad, pero la realidad era que muchas áreas incluidas en esta ordenanza estaban más referidas a viviendas de clase media en pequeñas parcelas y en algunos casos autoconstruidas. El Plan reenfoca esta clasificación introduciendo la posibilidad de las viviendas adosadas cuya cualidad esencial es la de referir su implantación al viario, y subzonificando para adaptar la variedad tipológica al tipo de parcela y a la menor incidencia en los movimientos de tierras de las parcelas que se encontraban en áreas montañosas, a través de la norma de edificación en ladera, que pretendía recuperar la forma tradicional de construcción en zonas de pendiente, más respetuosa con la topografía y el paisaje.

#### Ordenanza INDUSTRIA Y COMERCIO

La operación que el Plan realizó en la ordenanza de industria, no tuvo tanto que ver con la regulación de sus parámetros, los cuales debían permitir suficiente variedad tipológica para incorporar todas las posibilidades industriales, sino en la identificación de áreas industriales que habían quedado englobadas en

ordenanzas residenciales, y en el reconocimiento de áreas residenciales vinculadas originariamente a los enclaves industriales, que requerían de una ordenación y regulación diferenciada. Así mismo, se subdividió por zonas en función de una variedad tipológica mayor que incluía la industria en suelo residencial, la industria escaparate como una tipología específica ubicada a lo largo de las vías de comunicación, la industria pequeña, media y pesada, y también una ordenanza específica para los usos comerciales

No obstante y como hemos indicado anteriormente, en todas las áreas establecidas por las ordenanzas existían edificios considerados fuera de ordenanza, según el artículo 60 de la Ley del suelo de 1975.

#### 4.

En cuanto al suelo de extensión, el Plan optó por la clasificación como suelos urbanizables de aquellos suelos reconocidos por el Plan (Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 3) que se consideraban acordes al modelo de ordenación propuesto, por ser los más aptos geográfica, topográfica y estratégicamente.

*“El crecimiento extensivo de la ciudad sólo puede concebirse sobre aquellos sectores que, por su aptitud topográfica, vocación histórica y por su capacidad para sustentarse en la proyección de potentes elementos de infraestructura, garanticen su natural continuidad, su ensamblaje estructural con la ciudad existente, haciendo rentables, por consiguiente, en términos de economía urbana, las inversiones en dichas infraestructuras.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 49)*

La falta de capacidad de la inversión pública para poner en marcha las infraestructuras necesarias para el desarrollo de estos sectores de planeamiento fue lo que hizo posible la negociación con los promotores, ya que era absolutamente inviable la ejecución de los polígonos tal y como estaban planteados en los Planes Parciales aprobados. Simplemente, no se sostenía.

El Plan anterior arbitraba las figuras de los Avances Directores como figuras intermedias entre el Plan y los Planes parciales para que estructurasen las relaciones entre cada sector, pero lo cierto es que sólo se centraban en los conceptos de densidad global, estándares genéricos de equipamientos y algunos elementos de viario<sup>1</sup>. Además, la falta de

<sup>1</sup> La referencia a los Planes Directores aparece en el punto 5.4 del Tomo II de la Normativa del Plan de 1971, y se refiere a una nomenclatura específica creada por el Plan que, de manera previa a la redacción de los Planes Parciales, y siempre desde la iniciativa municipal, ordenarían las infraestructuras, zonas verdes y dotaciones básicas de las áreas delimitadas por el Plan, y que

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

programación de la Ley anterior hizo que se comenzase el desarrollo de los sectores más alejados, por lo que se hizo inviable su desarrollo por la falta de infraestructuras, que debían ser ejecutadas por una administración, que por falta de capacidad inversora no las ejecutó.

Existía una argumentación jurídica en el Plan (Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 2) con la que se rebatía la inamovilidad de los derechos adquiridos por el planeamiento parcial aprobado. En todo caso, si el nuevo Plan no tenía la potestad para modificar el diseño y los parámetros de estos suelos aprobados pero aún no ejecutados, no era posible plantear un documento de planeamiento con auténtica capacidad de revisión del Plan anterior.

*“Luego, si las ordenaciones de éstos no pudieran ser reconsideradas, evidentemente no tendría sentido la Revisión del Plan General” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 87)*

Como ya hemos indicado antes, la estrategia de clasificación de los Suelos Urbanizables Programados, permitió no sólo adaptar los parámetros a productos inmobiliarios más acordes con las necesidades de la ciudad, sino cargar a estos suelos la mayor parte de los Sistemas Generales necesarios.

La clave de todo el proceso se basaba en el conocimiento pormenorizado de las auténticas necesidades de la ciudad, de manera que se pudiera contar con un modelo de ciudad bien definido y justificado en sus necesidades.

*“El procedimiento empleado parte, ante todo, de saber cómo debe expresarse el modelo territorial en estas zonas” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 88)*

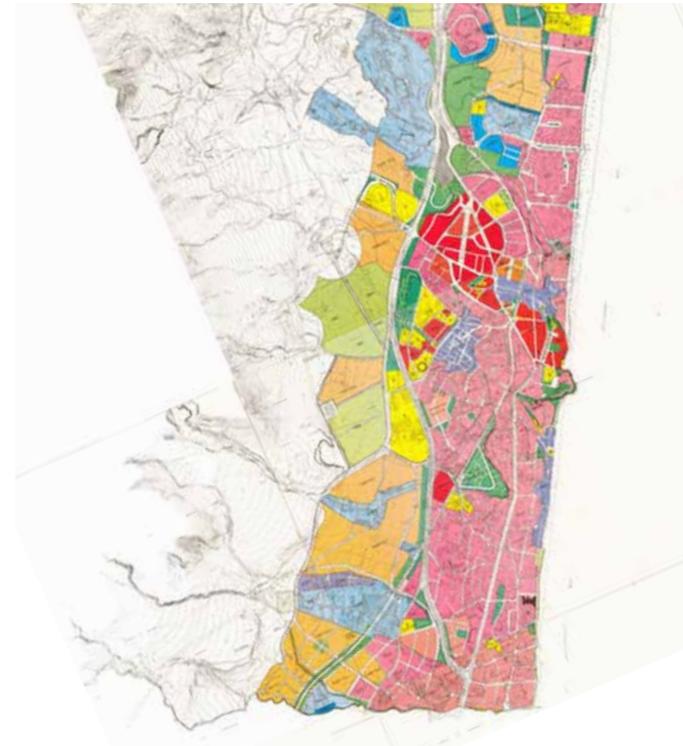
Había en los sectores de crecimiento una componente territorial en función de un espacio que los afectaba y al que afectaban. La condición de cierre de los crecimientos de la ciudad existente, y de elementos de conexión con el territorio de la Costa y del valle del Guadalhorce, hacía de los crecimientos elementos clave para la relación entre la ciudad y su territorio. En el caso de Teatinos, el boulevard – que ya había sido trazado cuando trasladaron la feria de agosto desde el centro de la ciudad hasta ese terreno, de forma transitoria- y el equipamiento de la ciudad universitaria, serían los elementos dinamizadores. El sector del Litoral Oeste permitía plantear una teoría -y en esto, los dibujos fueron su metodología- sobre una ciudad abierta al mar, a diferencia de la que había, que le daba la espalda. El paseo marítimo sería el elemento articulador y dinamizador de los barrios existentes y de los proyectados, y también el elemento conector del tráfico de los polígonos industriales y del tráfico de la costa, con el puerto.

*incluían varios Planes Parciales.*

En el litoral Este se toleró el crecimiento de baja densidad con suelos urbanizables no programados pero con la intención de obtener una serie de parques urbanos públicos que, no sin cierta ingenuidad, se pretendía que sellasen el crecimiento en esta zona. Una mejora en los accesos, permitiría el uso y disfrute público de las cornisas, a las cuales se les reconocía un alto valor paisajístico y climático.

También se proyectó el crecimiento natural de los núcleos periféricos, apoyado en recursos propios, que aunque consumían mucho suelo, no suponían un gran número de viviendas, debido a que la densidad era más bien baja.

En Torremolinos se propuso el crecimiento controlado en las zonas llanas de levante, con áreas de baja densidad y alta cualificación en contraposición con las urbanizaciones existentes. En este caso, ante la imprevisibilidad de la demanda turística causada por el estancamiento



*[170] En Torremolinos la estrategia de actuación supuso la clasificación del suelo de extensión como Suelo Urbanizable No Programado, pero con la definición de una estructura que garantizase la conexión de los distintos crecimientos futuros*

#### 4.3 LA METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN: LA CLASIFICACIÓN Y LA CALIFICACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN DISTINTAS REALIDADES. LAS PROPUESTAS DEL PLAN.

del sector durante la época de crisis, se optó por clasificar el suelo como Urbanizable No Programado, lo que permitía al Ayuntamiento controlar aún más los procesos de desarrollo que pudieran darse en el futuro. Se selló el crecimiento por el norte por la protección de las reservas acuíferas, por lo que se concentra la propuesta en las zonas llanas hacia levante (hacia Málaga).

Respecto al Suelo no Urbanizable, éste se clasificó según la Ley de 1975 como Suelo no Urbanizable Protegido y Suelo no Urbanizable común. Puesto que no existían figuras de planeamiento de rango superior, ni tampoco planeamiento sectorial de protección, los valores a proteger fueron determinados por el Plan en función de la información elaborada por el Plan por los distintos profesionales de carácter pluridisciplinar que trabajaron en el Plan, y de los objetivos que éste se propuso. Es importante en este punto hacer referencia a la manera diversa en la que un determinado equipo puede establecer unos objetivos dados, cuando existe una enorme normativa y planeamiento que ya define gran parte de estos valores, de cuando no existe referencia alguna, excepto la teórica. En el caso del Plan de 1983, debido al tiempo en el que se redacta, carente aún de la gigantesca normativa que actualmente afecta de manera directa o indirecta al planeamiento urbanístico, estableció estos valores de protección en función de una auténtica reflexión del equipo con base en la información obtenida de la realidad del suelo no urbanizable.

Así, además de la categoría de Suelo no Urbanizable Simple, que correspondía al suelo no urbanizable sin protección específica aunque sí regulación, el Plan propuso la siguiente categorización para los suelos protegidos:

- Suelo agrícola en regadío
- Suelo forestal
- Protección de recursos hidráulicos,
- Protección ecológica
- Protección de enclaves histórico artísticos, arqueológicos o paisajísticos
- Protección y mejora del medio rural.

Con toda esta metodología de acción en el planeamiento, el Plan de 1983 determinó una serie de propuestas para cada una de las áreas de la ciudad. El modelo se basaba en la recuperación del esquema radioconcéntrico con sus rondas, en el que el centro histórico debería recuperar su dimensión central a nivel de actividad pero también desde un punto de vista estructural. Pero de la misma manera que el centro histórico se recogía como elemento identitario y estructurante del modelo urbano, la consideración de los barrios como áreas con el mismo valor que el centro histórico en cuanto a su actividad y a su capacidad para hacer ciudad, hizo que se aplicase una concepción policéntrica (Equipo redactor del PGOU, 1984, p. 9) a la ciudad, frente a la bicefalia del Polígono de la Alameda y la Malagueta como centros neurálgicos

de la actividad terciaria y comercial. Se pretendía dotar de carácter a las áreas periféricas a través de Planes Especiales de Mejora Urbana, cuya normativa estaba orientada a la recuperación y recualificación de éstas áreas, más allá de la simple mejora de infraestructuras. Se contaba con el objetivo de dotar a los barrios de las mismas condiciones de centralidad que tenían los polos más activos de la ciudad, a través de la recualificación de sus espacios públicos, la dotación de equipamientos y la conexión a nivel interno y a nivel de la estructura de la ciudad.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

CAPÍTULO 5

LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

##### INTRODUCCIÓN:

El planeamiento, como conjunto de praxis, saberes, instituciones y normativas, es un dispositivo técnico —en el sentido de Michael Foucault— diseñado para regular, controlar y orientar la forma de la ciudad, los crecimientos y la actividad económica producida en torno a la construcción. Podemos aceptar que a partir de la industrialización, la cuestión urbana debió ser controlada a través de un dispositivo, a causa de la complejidad que la máquina urbana fue adquiriendo exponencialmente. Este dispositivo se fue convirtiendo en algo cada vez más complejo y opaco, y aún hoy, continúa ocupando espacios y prácticas aún más amplias de la vida de las personas. El habitar implica una serie de acciones económicas que requieren permanecer ocultas tras los debates sobre la forma o la estética de la ciudad, para garantizar una autonomía de acción, libre del pacto y la negociación.

Sin embargo, en determinado momento histórico y en determinado lugar, digamos que durante los años 80 de la Transición Española, las relaciones entre los elementos que conforman este dispositivo, fueron reveladas y expuestas a la sociedad, gracias al consenso puntual producido entre el poder político que acababa de instaurarse, el poder económico que necesitaba reestructurarse, y una ciudadanía necesitada de urgentes mejoras materiales en la ciudad y fortalecida por su acción decisiva en el proceso del cambio político español.

El Plan de Málaga de 1983 supo aprovechar estas contingencias gracias a la acción decidida de los técnicos que se ocuparon de la redacción del Plan, y siempre en alianza con los demás actores del proceso de construcción de ciudad: ciudadanía, políticos y promotores inmobiliarios. Desde este acuerdo, fue posible crear un documento que cumplió con su función de dispositivo técnico para la construcción de la ciudad en tanto que actividad económica, política, social y cultural, pero revelando las redes de vínculos que se producen entre todos los elementos del dispositivo: agentes, normativa jurídica, flujos económicos, cultura, modos de vida...

El Estudio Económico Financiero y el Plan de Etapas, como nuevos documentos técnicos de obligada incorporación en el Planeamiento General a partir de la Ley del Suelo de 1975, se convirtieron en las herramientas que explicitaron el modo de llevar a cabo, de forma efectiva, las propuestas del Plan. Ello se consiguió estableciendo una dependencia directa entre los proyectos del Plan, las necesidades de dotaciones e infraestructuras identificadas por la ciudadanía, las posibilidades de inversión de las administraciones, los intereses inmobiliarios y sus posibilidades reales de ejecución constructiva ajustada a nuevos productos previamente definidos, y el dibujo como método de verificación de todas estas variables.

Sin modelos previos válidos sobre cómo llevar a cabo un Estudio Económico Financiero, y sin una metodología definida por la ley de la que

devenía la obligación de redactarlo, los redactores del Plan tuvieron que innovar en una disciplina recientemente constituida, y que daría pie a la creación del Departamento de Economía Urbana de la Universidad de Málaga como instrumento para la investigación científica. El conocimiento exhaustivo de la realidad urbana, el control sobre las propuestas y las necesidades reales de la ciudad, y las aportaciones disciplinares del equipo de economistas del Plan, junto con la definitiva voluntad de convertir el Plan en un documento de auténtico consenso, hicieron posible que tanto el EEF como el Plan de Etapas se convirtieran en elementos fundamentales para la valoración del Plan de 1983 y el éxito de su puesta en marcha durante los años posteriores. El acuerdo, el convenio urbanístico y el pacto durante la redacción del Plan, fueron los instrumentos que hicieron posible la obtención de suelos para los equipamientos y las infraestructuras, el reajuste de las tipologías arquitectónicas, y de la ordenación prevista por el planeamiento anterior. Todo ello dentro de un proceso visible de participación en el que todos los agentes eran escuchados y consultados.

La Gerencia de Urbanismo, creada el último año de la redacción del Plan, nació con el objetivo de continuar la labor de gestión iniciada con el Plan, durante toda la vigencia del mismo. La posterior separación del departamento de gestión urbanística del área de planeamiento, truncó la aspiración del Plan de vincular las propuestas a la gestión directa con los agentes participantes, y de llevar un control sobre los recursos económicos de cada operación urbana. Con ello, la ciudad de Málaga perdió la oportunidad de dar continuidad a un método de desarrollo y gestión de la ciudad, convirtiendo desde entonces el convenio en un elemento desligado del modelo urbano definido en el Plan, coherente y acordado por todos los agentes, dando pie de nuevo, a un urbanismo en el que el dispositivo oculta las relaciones subyacentes en la actividad edificadora.



#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

que no era posible inhibir la actividad inmobiliaria mientras se redactaba el nuevo Plan, por lo que se fueron incorporando paquetes de medidas resultantes de los trabajos de la Revisión, al Plan vigente de 1971, a través de correcciones normativas y Modificaciones de Elementos. Esto supuso un proceso de negociación y gestión continua fruto del conocimiento profundo de la realidad del mercado inmobiliario y de las necesidades de los promotores en la tramitación de licencias, modificación de ordenanzas, cambios de la ordenación, establecimiento de nuevos modelos tipológicos, búsqueda de suelo para reequipar los sectores, continuidades viarias, etc. De este modo se pudieron ir verificando hipótesis proyectuales a base de aproximaciones sucesivas al nuevo modelo que definía el Plan General del 83 sin crear grandes conflictos con las herencias recibidas, las cuales fueron reinterpretadas y adaptadas a las nuevas directrices del Plan.

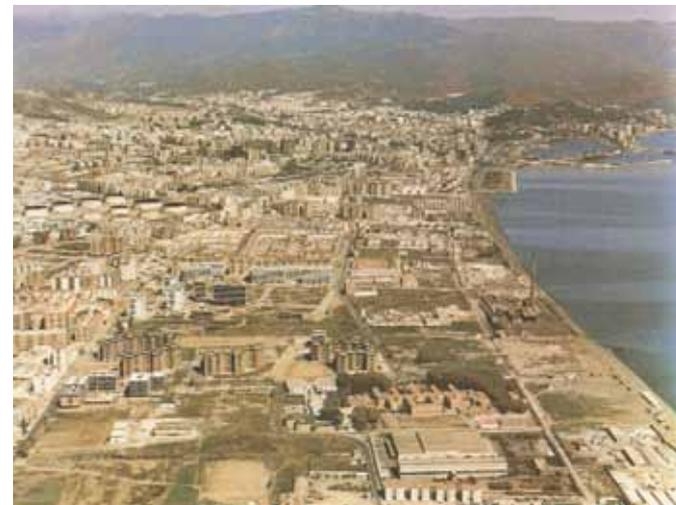
El tiempo en el Plan fue un factor fundamental para su resultado. La urgencia de las necesidades y la exigencia autoimpuesta de no paralizar el proceso constructivo de la ciudad, en un sentido de responsabilidad administrativa, determinaron los plazos, pero también supuso un método de planificación específico basado en la retroalimentación de las herencias recibidas y su adaptación a los nuevos modelos de planificación que deseaba establecer el Plan General.

En el caso de Málaga, el EEF y el Programa de Actuación, como las herramientas jurídicas que la Ley establecía para la gestión del Plan, fueron unos documentos nacidos por y para la crisis, cuyo objetivo era ajustar las actividades relacionadas con la producción de ciudad a la situación económica que padecía, tratando de resolver con ello los conflictos y las tensiones que se estaban produciendo entre los diversos sectores económicos y productivos.

Sin embargo esta crisis no determinó la forma de hacer el Plan, sino que más bien la crisis obligó a todos los agentes económicos a reajustar la manera de hacer las cosas. Existía una conciencia de que el mundo empresarial estaba cambiando y reajustando sus mercados inmobiliarios, para lo que era necesario pactar con los nuevos tiempos que llegaban, con el objetivo de encontrar nuevos productos acordes a las nuevas demandas. En definitiva, se trataba de reinventarse adaptándose a las nuevas exigencias de la economía, que requería mayor flexibilidad y modernidad en sus propuestas urbanas.

Este hecho ya fue identificado por los investigadores del IUAV en la revisión que de este periodo se realizó diez años después del comienzo de este ciclo de planificación en España.

*“En primer lugar los presupuestos, “las tesis” que constituyeron su filosofía y que yo sintetizaría de la siguiente forma: “transformar la situación de crisis general de la ciudad y de sus mecanismos económicos en una ocasión para extraer las potencialidades, todos los elementos sobre los que*



[172] El crecimiento desordenado de las décadas anteriores se vio frenado por la falta de inversión estatal en infraestructuras.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

*concentrar la atención (es decir, inversiones, condiciones y modalidades de actuación etc) para volverlos estimulantes, para convertirlos en momentos de ensamblaje de procesos más generales de revitalización.” (Marcelloni, 1992, pág. 13)*

2.

En el caso malagueño, el mercado inmobiliario había estado muy dominado y controlado por la iniciativa privada del empresariado local. Las grandes empresas nacionales e internacionales habían penetrado en los mercados turísticos de la Costa del Sol, pero no en el mercado residencial de la ciudad de Málaga. A partir de ese momento, algunos empresarios locales que habían accedido a la negociación y readaptación de sus operaciones inmobiliarias a las nuevas exigencias del Plan, buscaron hacer más viables sus propuestas captando capitales externos, lo que favoreció la entrada de capital global también en Málaga, reproduciendo así el modelo de “arreglo espacial” que definió David Harvey y que ya hemos descrito y comentado en un capítulo anterior.

Esta penetración obligó también a reajustar el mercado industrial, compuesto por los herederos de los grandes y pequeños propietarios de suelo productivo e industrial que caracterizaba el desarrollo periférico de la ciudad durante el final del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Los suelos industriales del siglo XIX llegaron casi intactos a los años 50, momento a partir del cual comienza una decadencia que llega hasta los años 80, donde se produce el reajuste del mercado inmobiliario. Hasta mediados de la década de los 50, la industria malagueña, tanto en la forma de las grandes fábricas propietarias de las familias burguesas malagueñas, como en la forma de los pequeños propietarios de secaderos, talleres y pequeñas industrias, había permanecido casi inalterada. Los expedientes de expropiación del polígono de la Alameda en el cual el arquitecto municipal José González Edo actuó como agente expropiador en nombre de la propia administración, así lo manifiestan (Equipo de Redacción del PGOU, 1983). El traslado de las grandes fábricas que en su origen se localizaron junto al Puerto y el Ferrocarril, y articuladas por la carretera de Cádiz, se habían desplazado a áreas del extrarradio localizadas entre el río Guadalhorce y la carretera de Cártama, donde el suelo era más barato. Se inició así la transformación del suelo tradicional industrial malagueño, que durante los años 60 y 70 pasó a manos de empresarios inmobiliarios que desarrollaron las típicas barriadas ajustadas al catastro de rústica, sin infraestructuras básicas y sin ordenación preestablecida, como ya se ha comentado con más detalle en otra parte de esta investigación (Equipo de Redacción del PGOU, 1983, pág. 9).

Si bien aún quedaban áreas de suelo vacante entre las urbanizaciones de bloques plurifamiliares de viviendas propias de este modelo de ocupación del territorio, la mayor parte del suelo industrial se localizaba para entonces en las afueras de la ciudad, en lo que el Plan de 1971 había clasificado como suelo de extensión. En el momento de la crisis



[173] La inversión estatal en la Red Arterial, fundamental para garantizar los crecimientos previstos en el PGOU-71, sólo sirvió para la realización de la Avenida de Andalucía y un tramo del sector oeste de la Ronda Tangencial.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

del final de la década de los 70 y principios de los 80, existió una tensión en un doble sentido que provocó el reajuste de los mercados. Mientras los propietarios de suelo de carácter industrial en estas áreas deseaban desprenderse de sus propiedades debido a la falta de capacidad de la inversión pública para poner en carga los suelos clasificados por el Plan, los nuevos capitales nacionales, internacionales o locales que habían comprendido la necesidad de dar el paso hacia la concentración de capitales, deseaban hacerse con ellos con el objetivo de localizar ahí sus activos líquidos, según el modelo del "spatialfix" ya descrito.

Como los propios redactores reconocían en la revisión de la etapa del Plan años después de su aprobación:

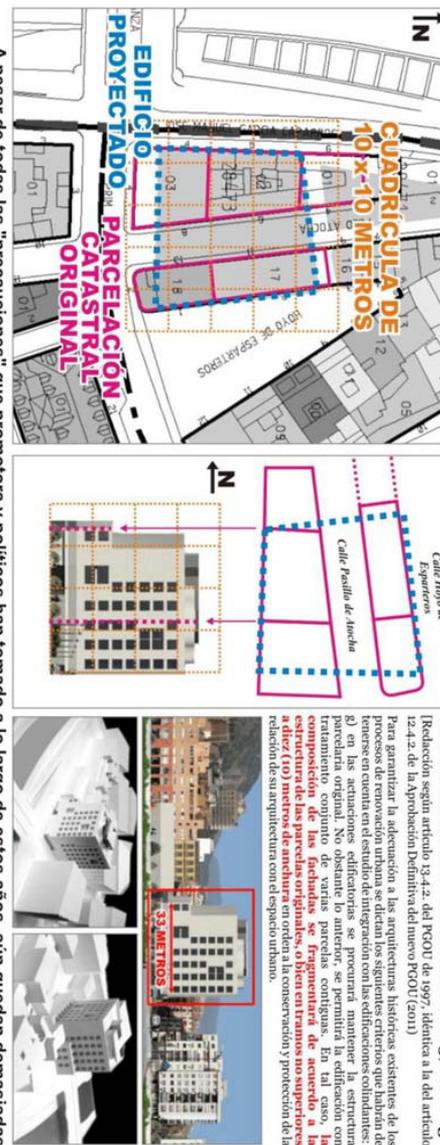
*"En otras palabras, si en el primer caso (el de la ciudad industrial) era la acumulación de riqueza la que pudo provocar el crecimiento de la ciudad, ahora se hace preciso hacer crecer la ciudad como condición para intentar acumular riqueza"* (Seguí Pérez, Moreno Peralta, & Quero Castany, Málaga, 1991, pág. 71)

Este proceso, que fue bien olfateado por los redactores del Plan, hizo que dedicaran mucho tiempo a sentarse con cada uno de los propietarios de suelo para negociar las necesidades de cada uno de ellos y fijar unos equilibrios óptimos entre las rentabilidades lucrativas esperadas y las rentabilidades sociales que el Plan pretendía. De este modo, fueron conociendo la realidad de cada una de estas situaciones, en las que se pudo ir comprobando como el empresariado local se refugió en los suelos urbanos vacantes, mientras que los nuevos capitales iban llegando poco a poco a los suelos expectantes. Había un mundo político que entendió y favoreció este proceso, y un mundo social que lo valoró positivamente al encontrar en esta gestión los beneficios que la ciudadanía demandaba en las áreas urbanas. Quizás fue esta metodología, de cuidadosa negociación colectiva entre intereses públicos y privados, una de las más interesantes iniciativas en lo que se refiere a la gestión. Su base de trabajo se sostenía fundamentalmente en reconducir los procesos heredados a las directrices del nuevo Plan para obtener suelos de equipamientos y garantizar las continuidades viarias que formalizaran la estructura ó forma de la ciudad, pero también dio pie, en un futuro más lejano, a sus más perversas desviaciones al utilizar la figura de convenio como un instrumento de pactos entre la Administración y los agentes inversores, al margen totalmente del orden general de la ciudad y del conocimiento y participación de la ciudadanía. (Farfante Martínez-Pardo, 2006)

Este momento fue reflejado en la revisión de aquel periodo de planificación que realizó conjuntamente el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia.

*"En efecto, la inmediatez o proximidad entre las instancias de poder y los ciudadanos; las posibilidades de comunica-*

A pesar de todas las "precauciones" que promotora y políticos han tomado a lo largo de estos años, aún quedan demasiadas cuestiones jurídicas pendientes de resolver y que apuntan presuntamente a graves incumplimientos del marco legal vigente



[174] Cuando el pacto entre todos los agentes, no sólo deja de propiciarse, sino que se desoye a la ciudadanía cuando se manifiesta a través de plataformas y debates públicos, el convenio se convierte en una herramienta de poder perversa. Revista El Observador, 31/05/2012.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

*ción, de transparencia en el ejercicio de poder y de apertura de cauces de participación pública; la necesidad de responder a una extensa y variada lista acumulada de demandas sociales insatisfechas, expresadas y articuladas ya en esos momentos con bastante claridad; el propósito de transformación de anquilosados armatostes burocráticos –para quienes el ciudadano no tenía más consideración que la de un súbdito–, en eficaces instrumentos de prestación de servicios, junto con el esfuerzo por someter el comportamiento de los gestores y funcionarios públicos a unas reglas morales de riguroso respeto y honradez; la reparación en fin, de tantos desperfectos como los que el crecimiento urbano había causado en el territorio en general y en las ciudades en particular.... Todo ello por sí sólo constituía un amplio catálogo que bien podría alumbrar programas de acción netamente identificadas como opciones de izquierda. Es justo recordar que la mayor parte de los ayuntamientos gobernados por ésta, en el comienzo, acometieron con entusiasmo este tipo de tareas” (Gago Dávila, 1991, págs. 163-162)*

La negociación fue posible porque existían intereses encontrados que necesitaban del equilibrio público-privado para su puesta en funcionamiento, y porque ante la situación económica mundial en la que se comenzaba un profundo proceso de desregulación económica, España por su coyuntura política, eligió dar un mayor protagonismo a lo público en relación con el mercado (Marcelloni, 1992, págs. 12,14). Así, la problemática de las grandes deficiencias de las infraestructuras sin ejecutar, la necesidad de programación y la voluntad política de cambiar la ciudad, dieron como resultado un contexto favorable al pacto y la negociación colectiva de todos los agentes implicados en la producción de ciudad. En el suelo de extensión, esta negociación se produjo a través del ajuste del producto inmobiliario que aún estando aprobado definitivamente por los originales propietarios de suelo, era necesario ajustar nuevas demandas más acordes a los momentos sociales y económicos de la ciudad. En el suelo urbano, caracterizado por los resquicios del pequeño empresariado industrial, el reajuste se produjo a través de la negociación de las Unidades de Actuación y de una minuciosa y pormenorizada búsqueda de soluciones basadas en diseños y soluciones formales que el propio Plan planteaba, entendiendo de esta manera que la responsabilidad de ordenar y definir la forma de la ciudad era precisamente del Plan y no los agentes privados. Al exponer las dificultades de la gestión de este tipo de áreas en el suelo urbano, el Plan reconocía:

*“No obstante el conocimiento pormenorizado de los déficits locales y la configuración del sustrato catastral, han permitido al Plan definir de una manera precisa y ajustada a las posibilidades de gestión, unas Unidades de Actuación en Suelo urbano o polígonos continuos de reparcelación en los que esta queda simplificada al máximo por extenderse a un*



| ACTUACIONES EN SUELO URBANO  | ACTUACIONES EN SUELO URBANIZABLE      |
|--|---------------------------------------|
| INTERVENCIONES EN SUELO PÚBLICO DE CESIÓN GRATUITA E INTERVENCIÓN EN U.A. Y R.T. | SUELO URBANIZ. PROGRAMADO: SUP        |
| INTERVENCIONES CON EXPROPIACIÓN DE SUELO   | SISTEMA GENERAL PROGRAMADO: SG        |
| PROYECTO DE EDIFICACIÓN Y RECUPERACIÓN DE EDIFICIOS PÚBLICOS                     | SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO: SUNP |
| PROYECTOS PÚBLICOS DE URBANIZACIÓN   | SISTEMA GENERAL NO PROGRAMADO: SGNP   |
| PLAZAS   | PLAN ESPECIAL: PE                     |
| PARKES FORESTALES URBANOS Y JARDINES   | PLAN ESPECIAL: SUP, SUNP, SG, SGNP    |
| ÁREA DE REHABILITACIÓN   | ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE   |
| PLAN ESPECIAL: PE  | SUELO NO URBANIZABLE: SNV             |
| PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR: PERI  | SISTEMA GENERAL NO URBANIZABLE: SGNU  |
| PLAN ESPECIAL DE MEJORA DEL MEDIO URBANO: PENU                                   | PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN: PER      |
| UNIDAD DE ACTUACIÓN: UA  | PLAN ESPECIAL NO URBANIZABLE: PENU    |
| INTERVENCIONES: AREA, C, LR, PD, R, P, T, L, LD, FT, CA, CH, TD                  | PROTECCIÓN ARQUEOLÓGICA               |
| TIPO DE SUELO (U (URBANO), R (U.A. & R.T.))                                      | TIPO A                                |
| TIPO DE EQUIPAMIENTO (P (PÚBLICO), T (TÉRMINO), V (VIVIENDA), D (DEPORTE))       | TIPO B                                |
| N.º DE LA INTERVENCIÓN (1, 2, 3, 4, 5, ...)                                      | TIPO C                                |

[175] La gran cantidad de propuestas proyectuales del PGOU-83 en el Suelo Urbano, tuvo su reflejo en la compleja gestión de las actuaciones en esta clase de suelo.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

*mínimo de propietarios y en donde la obtención del equipamiento se produce por compensación dentro del propio polígono” (Equipo de Redacción del PGOU, 1983, pág. 10)*

El convenio urbanístico se convirtió en uno y otro caso en el instrumento jurídico que dio forma a esta negociación. El convenio implicaba el acuerdo de voluntades entre la Administración y los agentes inmobiliarios, y se basaba en el principio de participación de los particulares en el urbanismo, según el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento.

*“Estas condiciones urbanísticas fueron establecidas, en la mayor parte de los casos, entre los propietarios y la municipalidad mediante convenios urbanísticos, y así incorporadas al Plan, junto con el uso y destinos de los aprovechamientos y porciones de suelo que debían pasar a la propiedad pública por precepto legal. De esta manera se produce la fusión entre plano y programa, en la medida en que aquel traduce y encierra en sí mismo toda una estrategia de gestión urbanística elaborada paralelamente al propio proceso de dibujo del Plan” (Quero Castany, Moreno Peralta, & Seguí Pérez, 1992, pág. 76)*

El miedo de muchos promotores, que temían la desaparición del marco normativo del Plan del 71, les incitó en muchos casos a firmar convenios que estaban destinados a rebajar los aprovechamientos de los suelos de crecimiento del Plan anterior, y a obtener compromisos de urbanización y captación de suelo para dotaciones en los suelos urbanos.

*“No tardarían en apreciarse los efectos que la anunciada decisión de revisar el Plan producía en el ánimo de los que se mostraban dispuestos a modificar mediante convenio las condiciones otorgadas por el planeamiento anterior. El carácter de referencia absoluta que éste había tenido hasta ese momento comenzaba a ser compartido por un nuevo Plan que, por impreciso que todavía fuese, de seguro “daría menos y exigiría más”. Así pues, los “convenios urbanísticos” negociados y firmados en esa etapa ya coincidente con la redacción del nuevo planeamiento general, consiguieron en unos casos, al amparo de esa nueva circunstancia, introducir cambios de mayor entidad que permitían aminorar los efectos más negativos de la ordenación original y, en otros casos se limitaron a lograr contrapartidas, por lo general en términos de cesiones de suelo, a veces sustanciosas, a favor de los Ayuntamientos.” (Gago Dávila, 1991, pág. 165)*

Con la suscripción de estos convenios, además, se conseguían dejar fuera del ámbito judicial las posibles reclamaciones que algunas de las exigencias municipales podían implicar, lo cual facilitaba mucho el proceso administrativo del nuevo Plan General.



[176] El Sol de España. 16/01/1980.



[177] Diario Sur. 17/10/81.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

Para ello, el Plan aportaba una gran dosis de realismo al ser capaz de interpretar los procesos que en ese momento se estaban dando a nivel global, en la ciudad de Málaga. No en vano, Málaga se había convertido en un centro de debate nacional e internacional, en los aspectos relacionados con la cultura del urbanismo desde ámbitos muy diversos como la propia arquitectura o la economía, con la creación de la Cátedra de Economía Urbana de la Universidad de Málaga, o a través de los debates urbanos anteriores al Plan, apoyados por el Colegio de Arquitectos sobre la necesidad de aplicar un enfoque más austero a la construcción de grandes infraestructuras o la necesidad de hacer una ciudad más adaptada a las demandas dotacionales de la población.

Por un lado, se estaban produciendo las tensiones de carácter local en las que la ciudadanía, la administración y los agentes inmobiliarios locales debían participar en la gestión conjunta de los problemas urbanos, tal y como ya se había ensayado durante el proceso de Trinidad Perchel, el cual supuso un importante prelude de lo que iba a significar el futuro Plan General de 1983. Por el otro, la evidencia de la inviabilidad del modelo heredado de extensión de ciudad, sin programación, sin infraestructuras que la soportasen y con un crecimiento sobredimensionado, que el proceso de redacción del Plan ya había demostrado. Con todo ello, el Plan entendió que el reajuste económico global se debía resolver en el territorio urbano desde esta doble perspectiva, por lo que sus propuestas se orientaron en dos direcciones diferentes.

Por una parte, la negociación abierta con los propietarios de suelo, a través de los convenios para obtener suelos vacantes en la ciudad existente o las negociaciones para la ejecución de las infraestructuras no realizadas, se centraron en las áreas de suelo urbano. Por otra, las tensiones de los promotores de suelo en las áreas de crecimiento programadas por el Plan anterior, se canalizaron por medio de los convenios destinados a garantizar la viabilidad de las operaciones inmobiliarias a través de la inversión pública programada en infraestructuras básicas, planteando la reducción de aprovechamientos y la obtención de sistemas generales a cargo de los suelos urbanizables. Los agentes de unos y otros suelos no pertenecían en general, como hemos dicho, al mismo perfil inmobiliario. Mientras los propietarios del suelo urbano provenían fundamentalmente al ámbito local, los propietarios de suelo en las áreas de expansión pertenecían a grandes grupos de promotores y constructores, participados por los bancos<sup>1</sup>. Se estaba produciendo un reajuste económico global a través de la concentración de capitales, los

---

*1 Aunque este punto es difícil de demostrar, por la complejidad que exigiría un estudio pormenorizado de la auténtica identidad del tejido empresarial que compró y vendió los suelos, es un hecho que esto fue así, tal y como todos los protagonistas de aquel Plan han reconocido en las entrevistas realizadas. La práctica profesional demuestra que estos procesos han ido aumentando y que si en aquel momento comenzó el trasvase de suelos a manos de los grandes capitales, en la actualidad la práctica totalidad de estos suelos está*

cuales habían encontrado en los suelos expectantes de las ciudades, como el caso Málaga, una forma de inversión rentable durante la época de crisis industrial.

---

*ya en manos de empresas participadas por entidades financieras de gran importancia. Sería objeto de otra investigación más minuciosa y concreta descubrir el entramado empresarial que se oculta en cada compra-venta de suelos de extensión en Málaga y otras ciudades españolas, el cual ha venido utilizando las bolsas de suelo de unas y otras localidades como base para la financiación de operaciones programadas por dichas empresas.*

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

3.

Hasta los años 80 existía una convicción generalizada de la ineficacia del planeamiento general en cumplir sus programas y plazos, debido principalmente a la ausencia de instrumentos urbanísticos que posibilitaran y controlaran la gestión de los planes<sup>2</sup>. El hecho de que hasta ese momento no existiese ningún instrumento que estableciese la viabilidad del Plan, ni tampoco un desarrollo satisfactorio de los mismos (el cual se podría eventualmente haber producido aún sin la justificación de dicha viabilidad), hizo que surgiera en aquel momento una cultura sobre la necesidad de hacer reales los planes mediante la adecuada gestión de los mismos. Como indicaba Jesús Gago, diez años después en su revisión sobre este hecho,

*“Dentro de esa constatación de la inutilidad de los planes, no eran infrecuentes las opiniones que ensalzando la bondad de los mismos o, incluso más burocráticamente, su bondad intrínseca, atribuían su indefectible naufragio a las carencias –no menos intrínsecas– de la gestión urbanística. Esta se convirtió, pues, en el blanco preferente de las intenciones de reforma que animaron los primeros pasos de la izquierda en la administración del urbanismo” (Gago Dávila, 1991, pág. 164)*

Había pues, un sentimiento generalizado desde el ámbito profesional, de que el cambio en el urbanismo vendría de la mano de la verdadera ejecución de las propuestas, más que la exclusiva ordenación que los planes propusiesen. También el Plan de Málaga se hacía eco en tiempo real, de esta corriente de pensamiento.

*“...empieza a estar claro para muchos profesionales que de lo que se trata es de forjar la economía en una nueva clave, y esta nueva clave pasa por aumentar la calidad de vida, y el urbanismo (congestión, polución, accesibilidad, vivienda) es uno de los mejores indicadores relativos de esta calidad de vida” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 47)*

El “derecho a la ciudad” que pregona Lefebvre, debía conseguirse a través de la gestión del planeamiento para conseguir que éste fuese más que una buena colección de planimetrías más o menos acertadas.

Con la Ley del suelo de 1975, se establecía la obligatoriedad de incluir en los contenidos del Plan un Estudio Económico Financiero, el cual contendría, según su artículo 42 del Reglamento de Planeamiento, los

<sup>2</sup> Es necesario indicar, que sin embargo, el Plan de Málaga de 1971, con un enfoque avanzado a su tiempo en este sentido, incluyó un Estudio Económico Financiero y un Programa de Actuación. Sin embargo, la simplicidad del análisis y la escasa argumentación y descripción de las etapas previstas, no permiten considerar estos documentos, estudios rigurosos sobre las condiciones económicas y las posibilidades reales de programación.

siguientes aspectos:

1. La evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio definida en el artículo 19.1.b del presente Reglamento y a la implantación de los servicios, incluidos ambos en los programas cuatrienales correspondientes al suelo urbanizable programado.
2. La misma evaluación referida a las actuaciones que, en su caso, se hayan programado para el suelo urbano.
3. La determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General expresadas en los apartados anteriores, con suficiente especificación de las obras y servicios que se atribuyen al sector público y privado en indicación, en el primer caso, de los organismos o entidades públicas que asumen el coste de la inversión.

Así mismo, la Ley del Suelo y el Reglamento de Gestión, establecían aspectos generales a tener en cuenta en la elaboración de dicho Estudio Económico Financiero, en relación al régimen de cesión de suelo por parte de los propietarios (art. 46 del Reglamento de Gestión), la obligación de los propietarios a urbanizar (art. 40, 58, 62 del Reglamento de Gestión), el régimen de aplicación de las actuaciones aisladas en Suelo Urbano (art. 149 del Reglamento de Gestión), el régimen de las actuaciones en Suelo Urbano por unidades de actuación (art. 117 de la Ley del Suelo), o el régimen de indemnizaciones y derechos de los particulares (art. 87 de la Ley del Suelo).

Finalmente, la instrucción nº 7 de la Dirección General de Urbanismo del Estado, establecía en los puntos 21, 49, 51, 52 y 52, las normas de adaptación de los Planes Generales a la Ley del Suelo de 1975, estableciendo la vinculación del Estudio Económico Financiero al Programa de Actuación del Plan General.

El Estudio Económico Financiero junto con el Programa de Actuación, debían reflejar la valoración de las inversiones públicas y privadas (excluyendo las relativas a la construcción privada), la programación y justificación de prioridades de las actuaciones del Plan durante sus 8 años de vigencia, así como una adscripción de esas inversiones a cada uno de los agentes implicados en la construcción de la ciudad: administraciones públicas, organismos institucionales y propietarios de suelo.

Sin embargo, esto suponía una serie de problemas para los redactores de los primeros Planes Generales y sus EEF. Existía una gran diversificación de las administraciones actuantes y organismos institucionales, en un momento en el que además, se estaba produciendo la transferencia de competencias centrales a las administraciones autonómicas. Por otra parte, la problemática específica de las áreas metropolitanas

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

así como la de los municipios turísticos en los que la población de hecho era mucho mayor que la población real y además con una fuerte estacionalidad, hacían difícil aplicar un modelo único a todos los municipios.

Se trataba en todo caso, de ajustar las estimaciones de los recursos disponibles a las previsiones de los costes que el Plan generase, evaluando si ambas estaban en un equilibrio razonable que permitiese justificar la viabilidad de la ejecución del Plan, no sólo considerando la inversión municipal, sino la inversión de las distintas administraciones públicas así como de los agentes privados.

El objetivo era que el Plan sirviese como un marco de actuaciones, no sólo para la definición de los proyectos de la ciudad, sino como instrumento eficaz para la ejecución de sus propuestas. Lo que se tenía claro desde la dirección de la redacción del Plan es que el Plan no sólo podía incidir en el trazado y en la norma, sino que debía implicarse en la concreción y la viabilidad de las actuaciones propuestas.

*“Es necesario pues, entender el Plan como Programa, como garantía de utilidad, de saber ver el planeamiento y gestión como dos caras indisolubles de una moneda, que se simultanean y no se suceden en el tiempo” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 141)*

El Estudio Económico Financiero y el Programa de Actuación debían hacer encajar los recursos disponibles a las inversiones necesarias, pero también debían reflejar el compromiso político de todos los agentes implicados. Por ello, si se quería verdaderamente llevar el Plan a la práctica y no hacer del EEF y PA un simple documento para el cumplimiento administrativo del expediente del Plan, la estimación a realizar en cuanto a las posibilidades de inversión de las administraciones, debería ser considerada de una manera comedida, teniendo en cuenta el contexto económico de la época.

Esto suponía todo un reto tanto político como profesional, pues en los comienzos de la revisión del Plan, en Málaga como en la mayor parte de las ciudades españolas durante la Transición Democrática, los técnicos encargados de su redacción se encontraban sin directrices territoriales ni de política económica que les sirvieran de punto de referencia. Incluso la Ley de Administraciones Locales se encontraba por entonces en revisión. Todo ello, y la falta de una metodología clara, incluso a nivel de definiciones, sobre lo que podía entenderse por inversión pública en la ciudad, llevó al equipo redactor a “inventar” (Gago Dávila, 1991, pág. 166) una metodología que valorase y ajustase la viabilidad económica del Plan de una manera eficaz y pragmática, cubriendo en la práctica, los vacíos que la propia ley no había resuelto de una manera práctica y real.

Es necesario recordar e insistir en el hecho de que la ordenación urbanística que establece un Plan General no sólo fija la imagen de la ciudad

futura, sino que define normativamente las condiciones en las que ésta se construirá, afectando por ello a la inversión pública y privada, y a los derechos sobre la propiedad del suelo. Un Plan General establece un modelo de ciudad que se articula a través de la localización de equipamientos y usos del suelo, imponiendo con ello un régimen de derechos y deberes a los propietarios de suelo, pero también un valor a cada área de la ciudad en función de su localización y accesibilidad a las infraestructuras y dotaciones públicas.

Podemos afirmar al igual que Joaquim Clusa (Clusa, 1991, pág. 173), que los Planes Generales reflejan un estándar de la ciudad sobre el que será necesario justificar su viabilidad económica y financiera en los plazos establecidos por éste. La gestión, formada por el Estudio Económico Financiero y la programación de las actuaciones del Plan, era el medio según la ley del suelo, que podía garantizar que ese estándar se pudiera conseguir.

En realidad podemos afirmar que un EEF, es a criterio de la ortodoxia económica, una “mala contabilidad”, pues no hay en él ningún dato exacto ni ninguna metodología formalmente aceptada o rebatida, ni tampoco un compromiso en el cumplimiento de sus determinaciones. Pero la inclusión de economistas en el equipo del Plan permitió incorporar unas visiones que, si no garantizaban, -porque normativamente no se disponía de la instrumentación necesaria para ello-, el cumplimiento de la contabilidad propuesta, permitía establecer un punto de partida para conocer y comprender la realidad de la economía urbana, y las posibilidades de Gestión del Plan.

Los estudios de economía urbana, sin clara tradición en España, habían llegado a través de Cataluña y desde Italia, que ya había iniciado esta reflexión desde la izquierda política con una teoría de la austeridad que proponía la evaluación de proyectos públicos en función de la valoración de costes y beneficios económicos o sociales. Esta corriente llega a Málaga a través del asesoramiento de Manuel Solá-Morales y sus colaboradores, los cuales introducen modos de gestión como las mesas de concertación, los acuerdos o los pactos, que por otra parte ya se habían puesto en práctica en Portugal de la mano de profesionales que luego fueron determinantes en la influencia sobre el Plan de Málaga, como Nuno Portas ó los italianos Bruno Zevi y Bernardo Sechi, cuya influencia metodológica en el equipo redactor fue muy importante. Podemos decir que los EEF no eran documentos de valor económico desde el punto de vista disciplinar, pero fueron los instrumentos que permitieron introducir en el planeamiento estas ideas. Aunque en la teoría económica los EEF no eran reconocidos como instrumentos válidos, en la teoría urbanística eran importantes por las ideas y la metodología aportada al propio documento del Plan General.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

4.

El EEF tenía pues por objeto, el análisis de los recursos financieros y las posibilidades de inversión de los agentes institucionales, la cuantificación de las determinaciones del Plan mediante un estudio de costes, y la valoración de alternativas para concluir la viabilidad del mismo. El Programa de Actuación debía establecer los plazos a que se tendrían que ajustar las actuaciones en el Suelo Urbano, la definición de las dos etapas de programación cuatrienales del Suelo Urbanizable Programado, las previsiones de ejecución de los Sistemas Generales, y la concreción de un orden de prioridades temporales en las actuaciones del Ayuntamiento y otros organismos públicos, y de las actuaciones privadas.

En el primer aspecto, referido al análisis de los recursos financieros y las posibilidades de inversión de los agentes institucionales, la problemática venía de la falta de tradición en lo que a economía urbana se refería. Esto suponía un gran problema a la hora de plantear una metodología de cálculo para la elaboración de estos documentos. Incluso en la definición de los términos, la carencia de referentes era patente.

*"Metodológicamente el problema básico que se plantea es el de definir qué se entiende por inversión municipal. Para unos, el estudio de la inversión se identifica con el estudio de los presupuestos extraordinarios y el presupuesto de inversiones. Este razonamiento es válido, pero al mismo tiempo es parcial, ya que aunque a través de estos presupuestos se canalice una parte importante de la inversión, no son el único vehículo posible de la misma, pues no cabe duda de que los presupuestos especiales, aunque suprimidos, contienen inversión"* (Equipo del PGOU, 1984, pág. 6)

Así, ante una falta absoluta de referentes ó experiencias en donde apoyarse, y con la ayuda de los economistas que participaron en el Plan y que comenzaban así, de manera práctica, la andadura de una disciplina específica, se determinó que la inversión municipal sería la suma de los presupuestos extraordinarios aprobados definitivamente en cada ejercicio, el presupuesto de inversiones y la dotación que en el presupuesto ordinario se hacía a los distintos presupuestos especiales.

Se trataba pues de asignar a cada agente que intervenía en la ejecución del Plan, cuales serían las esferas de su inversión, para lo que antes había que evaluar su capacidad financiera. Esto suponía sin embargo una gran dificultad.

*"Se trata en definitiva, de asignar a cada uno de los agentes que intervienen en la ejecución del Plan, cuales son los sectores de inversión que caen bajo la esfera de su competencia. Por ello, con ser bastante, es insuficiente. Es preciso analizar y evaluar previamente las disponibilidades financieras y la propia capacidad de inversión de cada uno de los agentes referidos"* (Equipo del PGOU, 1984, pág. 8)



[178] El Sol de España. 19/11/1981.



[179] El Sol de España. 19/11/1981.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

En general, en el caso de la inversión pública, la falta de experiencia obligo a referenciar el trabajo en el estudio histórico de la inversión de la administración central y la municipal, teniendo en cuenta que para aquel momento la actuación de las diputaciones era marginal en las ciudades. Esto generó una serie de cuadros finales en los que era posible conocer con base en la información obtenida, la inversión municipal durante los 12 años anteriores así como la inversión estatal durante los últimos 9 años. De este modo se pudo calcular una estimación de la evolución previsible para detectar si el monto de inversión podía cuadrar con el total de los costes estimados por el Plan.

Respecto a la capacidad de inversión privada, ésta era difícilmente evaluable en términos financieros. Hay que tener en cuenta que con la aplicación de la ley en la mano, los agentes privados debían ocuparse por primera vez, de grandes inversiones en urbanización así como de la cesión de los suelos destinados a equipamientos y áreas verdes. En un momento en el que aún no se había gestionado ningún plan con esta obligación por parte de la ley, los redactores del plan dudan de la capacidad inversora de los propietarios de suelo cuando el estudio de costes arroja las cantidades estimadas que éstos deben invertir, pero concluyen que:

*“Si el sector privado no es capaz de afrontar estas cantidades, lo único que significará es que no puede mantener el ritmo de construcción que el Plan prevé, y por tanto, las previsiones del Plan en cuanto a construcción de viviendas no podrán alcanzarse” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 43)*

Esto no era más que una “amenaza” de desclasificación de suelo. Si las demandas de los propietarios de suelo iban encaminadas a poner en carga una gran cantidad de suelo para poder satisfacer sus necesidades de construcción, éstos debían poder hacerse cargo de las cargas de urbanización necesarias como parte del propio proceso inmobiliario. En todo caso, se era consciente de que en último término sería el comprador de las viviendas el que asumiría estos costes de manera diferida, garantizando la recuperación de esta inversión a los promotores inmobiliarios.

Quizás esta capacidad para la lectura tendenciosa de las leyes que no aportaban mecanismos claros de aplicación, y la necesidad de aportar soluciones reales a los problemas urbanos, fue sin lugar a dudas uno de los mayores esfuerzos del equipo del Plan para hacer efectivos estos instrumentos de gestión.

Una vez que era posible contar con la información relativa a la capacidad inversora de la administración central y la municipal, y asumiendo que por aplicación de la ley los promotores debían cumplir los compromisos de inversión como paso previo a edificar siendo esta una condición inevitable del proceso inmobiliario, era necesario establecer el estudio de costes del Plan para poder realizar los repartos equitativos

de cargas entre las entidades públicas y privadas, garantizando así el crecimiento urbanístico propuesto por el Plan.

Según el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, se exigía que el EEF estableciese los costes a través de:

1. La evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la estructura general y orgánica del territorio definida artículo 19.1.b), del propio Reglamento, y la implantación de los servicios incluidos ambos en los programas cuatrienales, correspondientes al Suelo Urbanizable Programado.
2. La misma evaluación referida a las actuaciones que en su caso se hayan programado para el Suelo Urbano.
3. Las determinaciones de carácter público de las inversiones a realizar para la ejecución de las previsiones del Plan General, expresadas en los apartados anteriores, con suficiente especificación de las obras o los servicios que se atribuyen al sector público y privado e indicación, en el primer caso, de los organismos y entidades públicos que asume el importe de la inversión.

Sin embargo, esto no suponía ninguna metodología a la hora de elaborar estas evaluaciones de costes, lo que obligaba a “inventar” el modo en que estos datos podían calcularse.

*“Lo primero que interesa es dejar bien claro que no existe ninguna Metodología de aplicación necesaria, porque ni la Ley lo exige, ni tampoco se ha llegado a un desarrollo técnico en la materia que permita hablar de algún sistema ampliamente consensuado y contrastado. Ante esta libertad de planteamiento, nosotros hemos optado por una estructura para el estudio de costes que esté a caballo entre el poder cumplimentar las demandas de información que requiere su aplicación práctica y el respeto a un esquema teórico coherente y racional. Estos son a grandes rasgos sus caracteres fundamentales: en primer lugar hay que preguntarse cómo valorar las determinaciones del Plan, luego, qué agente institucional es competente para su ejecución, y finalmente, cómo agrupar y clasificar los costes obtenidos por áreas” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 16)*

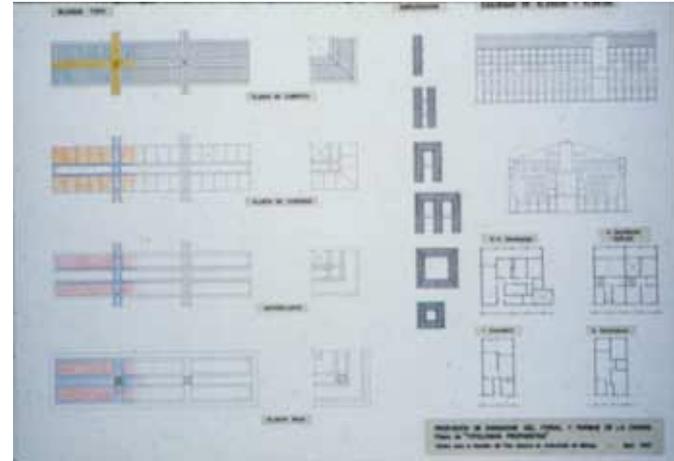
La dificultad, obviamente, estaba en el hecho de que era necesario valorar obras cuyo proyecto no estaba redactado, por lo que existía una componente claramente aproximativa a la evaluación de los costes. Por otra parte, no era posible conocer a priori el destino de algunos equipamientos asistenciales, puesto que la obligación del Plan era realizar la reserva de suelo para que las administraciones competentes ejecutasen los equipamientos que a medida que fuesen siendo necesarios, se

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

fuesen adjudicando a los distintos usos. Así, estos se realizaron de manera estandarizada, teniendo en cuenta cuestiones como los módulos de algunos Ministerios competentes tales como el costo por plaza escolar o cama hospitalaria. Más fácil era calcular los costes de urbanización de zonas verdes, teniendo en cuenta la ubicación de los mismos en la geografía de la ciudad, el destino local o general, su tamaño y la cantidad de mobiliario urbano en función de su tipología. Más complicada a su vez, era la valoración de las infraestructuras y obras de urbanización secundarias, las cuales debían calcularse en función de la pendiente, el ancho de calle, la existencia o no de infraestructuras de conexión etc. En el caso de las obras en el suelo urbanizable, la inexistencia de planes parciales de ordenación con sus proyectos de urbanización exigía una aproximación en función de la localización, lo accidentado del terreno y la densidad de viviendas en cada sector de planeamiento, para lo que se hizo una estimación de valores estándares considerando estos parámetros. Finalmente, las grandes infraestructuras como embalses, depuradoras o proyectos integrales de saneamiento (P.I.S.), se calcularon tomando como referencia valores históricos de obras municipales.

En general, la obtención de dotaciones se hacía, según la ley del suelo, de la siguiente manera: en el suelo urbanizable programado y en no programado cuando se programase, los sistemas locales se obtenían por cesión obligatoria en el ámbito del Plan Parcial de Ordenación, los Sistemas Generales adscritos al Suelo Urbanizable, se obtenían por transferencias de exceso de aprovechamiento, mientras que los adscritos al Suelo Urbanizable No Programado se obtendrían por cesión gratuita mediante los Programas de Actuación o por expropiación, y en Suelo No Urbanizable por expropiación; en el Suelo Urbano, los terrenos destinados a nuevos equipamientos se obtendrían por cesión gratuita dentro de los Planes Especiales o Unidades de Actuación determinados por el Plan, o por cesión de los Planes Parciales ya desarrollados que no habían realizado las cesiones, mientras que el resto de equipamientos nuevos no incluidos en ninguna de estas figuras se obtendrían por expropiación, en cuyo caso se podría repercutir el costo o parte de él por Contribuciones Especiales siempre que las condiciones socioeconómicas del ámbito beneficiado lo permitiesen.

En referencia a la obtención de las dotaciones básicas, hay que aclarar que según el cálculo del Aprovechamiento Medio del Plan incluido en el Título IV del documento de Propuestas, las edificabilidades de los sectores de crecimiento de los dos sectores de expansión del Plan, Teatinos y Litoral oeste, variaban entre 0,65 a 0,875 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, mientras que el aprovechamiento medio para el suelo urbanizable programado era de 0,45 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, lo que permitía obtener la gran mayoría de los sistemas generales necesarios para la dotación de la ciudad. Esta fue una dura negociación, pues de los 95 Planes Parciales que establecía el Plan 71, 71 contaban ya con Aprobación Definitiva (Equipo de Redacción del PGOU, 1983, pág. 2).



[180] El control de los parámetros de gestión urbanística se realizó complementando el Estudio Económico Financiero con el conocimiento profundo del producto inmobiliario posible en las áreas vacantes, a través del estudio tipológico realizado desde el Plan



[181] La gestión y el dibujo fueron dos instrumentos indisolubles en el PGOU-83. El acuerdo con los promotores inmobiliarios se basó en la justificación de las posibilidades constructivas de cada zona, verificadas a través del dibujo.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

*“La intervención del Plan sobre este problema ha llevado un trabajo de gestión paralelo, de concertación con el sector privado duro y complejo, y, en síntesis, ha consistido en recomponer morfológicamente el “puzzle” de planes parciales inconexos, desde el análisis de la lógica de crecimiento y su coherencia con ella.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 88)*

Lo cual supuso un esfuerzo teórico que debe ser reconocido como tal en tanto que precisó armar sobre la marcha un discurso de ordenación espacial apoyado en los mecanismos de gestión que la hicieran posible, lo que fue posible como ya se advertía desde una visión exterior al proceso español, gracias al protagonismo público.

*“De modo que la llamada “partnership” público-privado, ensalzada por doquier como la clave resolutive de nuevas posibilidades de intervención, se resuelve aquí dentro del protagonismo público.” (Marcelloni, 1992, pág. 14)*

Es necesario resaltar la importancia que supuso el trabajo paralelo de la gestión y el dibujo. Quizá esta fue la clave del éxito en la obtención de gran parte de los suelos destinados a equipamientos y áreas verdes, así como el compromiso para la urbanización primaria por parte de los promotores. Cuando la práctica urbanística ha dispuesto de una metodología, muy probablemente basada en la experiencia de este y otros planes de su época, el arduo trabajo de gestión paralelo al diseño de la ciudad y el diseño de la ciudad como forma para resolver los problemas de la gestión, ha dejado de ser una praxis común. Sin embargo esto fue así en el Plan 83.

*“Las nuevas condiciones urbanísticas de los primitivos planes parciales, en uno y otro sector, fueron en su mayoría gestionados en el proceso de revisión del Plan, y así incorporadas a su redacción definitiva. También quedaban fijados el uso y destino de los excesos de aprovechamiento y demás conceptos que debían pasar a propiedad pública por precepto legal. De esta manera se produce, por así decirlo, una fusión entre el plano y el programa, en la medida en que aquel traduce y encierra en sí mismo toda una estrategia de gestión urbanística elaborada paralelamente al propio proceso de dibujo del Plan, permitiendo confiar razonablemente en sus posibilidades de ejecución” (Equipo redactor del PGOU, 1983, pág. 3)*

Pero la gestión no sólo se produjo a nivel de promotores. También se realizó una intensa negociación con los propietarios de las viviendas que había que rehabilitar en el centro o los arrabales, y con las administraciones que tenían que invertir. La gestión como mecanismo para hacer posible lo que el Plan sólo espacializa: un proyecto de ciudad.

La gestión en el suelo urbano, hay que entenderla desde la intensa

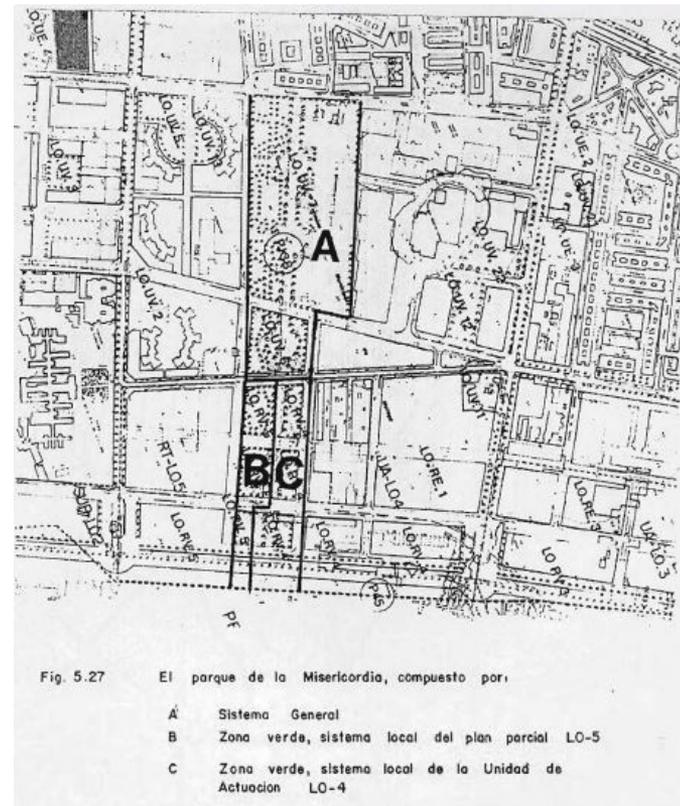


Fig. 5.27 El parque de la Misericordia, compuesto por:  
 A) Sistema General  
 B) Zona verde, sistema local del plan parcial LO-5  
 C) Zona verde, sistema local de la Unidad de Actuación LO-4

[182] La voluntad de resolver los problemas de dotación llevó al equipo redactor a plantear métodos creativos para la obtención del suelo necesario, los cuales fueron validados por el equipo de gobierno municipal, y confirmados por los propietarios de suelo a través de los convenios y las mesas de negociación.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

labor de apoyo que el movimiento vecinal realizó en la identificación de necesidades básicas y también en la localización de áreas vacantes aptas para la localización de equipamientos básicos. La dificultad para la obtención de los mismos, hacía necesario en ocasiones recurrir con cierta inventiva a una forma de “ingeniería de la gestión” poco rigurosa en el sentido disciplinar, pero sin duda práctica y eficiente para la consecución de los objetivos fijados.

*“Aclaremos esto aún más. Cuando la pieza a obtener es de grandes dimensiones, se clasifica como Sistema General del Suelo Urbanizable Programado –generalmente el 1er cuatrienio- dentro del mecanismo de compensación intersectorial expresamente establecido por la Ley. El problema estaba, pues, en las pequeñas piezas intersticiales dentro de las barriadas congestionadas. En la detracción de suelo público para equipamientos en estas piezas es donde tal vez se manifiesta la presión social de una manera más directa; por consiguiente es lógico que se incorporen a los Programas de Actuación como compromisos políticos a corto plazo. Pero para que tales compromisos puedan ser asumidos en estos términos la obtención de estos suelos debe quedar por así decirlo, demostrada antes de que se formalice, en su viabilidad, capacidad de recursos y plazos reales de obtención.*

*Si todos los suelos reclamados por la ciudad para este concepto se hubieran cargado a la expropiación, no hubieran tenido encaje en el Estatuto Económico-Financiero. No obstante, siendo conscientes de que habría que hacer un cierto sobreesfuerzo económico en este sentido el Plan prevé la detracción de 150 millones de pesetas anuales para expropiaciones perfectamente soportable por el Presupuesto municipal de Inversiones.*

*El resto de los equipamientos han sido englobados en “Unidades de Actuación” en Suelo Urbano, simplificadas al máximo en su gestión interna (a veces con un propietario único), gran parte de ellas conveniadas y gestionadas en el propio proceso de redacción del Plan.*

*Esta es pues, la cuestión de fondo; frente a la posibilidad de procedimientos reparcelatorios aparentemente menos onerosos que transfirieran y distribuyeran la obtención de suelo público entre amplias agrupaciones de afectados, -de gestión siempre difícil y prolongada-, el Plan ha suplido estos sistemas mediante el compromiso de una gestión paralela a su redacción, movido por la urgencia de disponer de esos equipamientos y posibilitado por el conocimiento directo de la realidad del problema, esto es, la cuantificación del déficit y las circunstancias del sustrato catastral” (Seguí Pérez &*

*Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, págs. 57-58)*

Esta “ingeniería” llevaba en ocasiones, a apurar las posibilidades de obtención de equipamientos mezclando las distintas opciones estipuladas en la Ley para los Suelos Urbanos y para los Suelos Urbanizables, con el objetivo de conseguir el suelo necesario. Caso interesante, por la repercusión que ha tenido en la ordenación de la ciudad para el uso y disfrute de la ciudadanía actualmente, fue el del Parque del Oeste.

*“Como ejemplo de la intervención sobre la zonificación preexistente está la configuración del parque de la Misericordia: su mitad norte era un Sistema General, procedente del Plan anterior; su mitad sur procede de la conjunción de las zonas libres públicas de dos planes parciales colindantes debidamente reordenados por el Plan” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 131)*

Con toda la información obtenida sobre los costes de obtención de suelo, de urbanización y de infraestructuras, se agruparon éstos en función de la localización, determinando para ello la identificación de 12 zonas geográficas. En cada una de ellas se diferenciaron las obras y los costes correspondientes al suelo urbano –diferenciando los correspondientes a las Unidades de Actuación, los Planes Especiales de Reforma Interior, las Ordenaciones y las actuaciones aisladas-, al suelo urbanizable programado y no programado de forma separada, y al suelo no urbanizable.

Los redactores del Plan, eran conscientes y así lo manifestaron, de los ajustes que se debieron tomar una vez que los cálculos de los costes necesarios iban arrojando un nivel de realidad a la realización del Plan.

*“A nadie debe ocultársele que las cifras que aquí se presentan han sido ya a priori, sobre todo en el apartado de costes, objeto de una serie de ajustes, desechando un conjunto de acciones urbanísticas cuyo coste sería prohibitivo, o bien trasladando algunas otras fuera de los dos cuatrienios de programación obligatoria.” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 43)*

Podemos decir que el EEF fue para el Plan de Málaga, un instrumento activo en la definición de la ciudad, pues no constituyó un documento a posteriori en el que se cumplimentaba el expediente administrativo, sino que actuó como elemento de apoyo al proyecto al determinar las acciones que podían o no podían hacerse, en función de su viabilidad.

Una vez calculada la capacidad inversora de cada agente, y los costes de las propuestas del Plan, era necesario realizar la adscripción a cada uno de los agentes implicados, a través de lo que denominaban “el encaje”. La finalidad de dicho encaje era establecer la relación cuantitativa

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

entre los recursos disponibles y los costos necesarios de una manera razonable. Pero antes de esto, debían elegir entre las alternativas consideradas en lo que a capacidad inversora pública se refería. De entre las tres posibilidades analizadas, el Plan optó por elegir la intermedia, que consideraba la hipótesis del mantenimiento del tanto por ciento medio de inversión del periodo 1976-1981.

Finalmente, era necesario adscribir los costes a cada uno de los agentes. Si bien la ley determinaba con claridad las obligaciones de los propietarios de suelo, no era menos cierto que era necesario gestionar cuestiones poco claras como la rehabilitación de viviendas, la obtención de solares vacantes, o la urbanización de áreas intersticiales, para lo que se realizó durante la redacción del Plan una intensa labor de negociación que determinó la adscripción de muchos costes ya conveniados.

En cuanto a la adscripción de propuestas a los distintos organismos públicos, hay que recordar que en aquel momento las competencias sobre red viaria básica, infraestructuras de transporte público, equipamiento educativo y sanitario, infraestructuras del ciclo integral del agua o las viviendas de iniciativa pública y servicios sociales, estaban siendo transferidos a los gobiernos autonómicos, lo que suponía una problemática añadida al no disponer de un histórico de compromisos asumibles por ellos. Por otra parte, los costes asociados a estas dotaciones eran un cuello de botella que podía poner en crisis la ejecución del plan, ya que éste era el vehículo para la definición del modelo de ciudad y sus inversiones necesarias, pero sólo comprometía al Ayuntamiento y a los propietarios de suelo en su ejecución, lo que confería una gran dificultad.

Había en el Plan de Málaga, como en otros EEF (y sigue habiéndola ahora), un cierto carácter reivindicativo en la asignación de costes a las distintas administraciones centrales o autonómicas. Como indicaba Clusa en la revisión de este periodo diez años después del comienzo de la redacción de esta generación de planes,

*“Los Ayuntamientos “estiman” en los documentos de planeamiento en función de la práctica más generalizada de cada instancia pública y de sus propios recursos. No es pues de extrañar que la financiación prevista por los Ayuntamientos en sus planes de ordenación posea, en muchos casos, un carácter reivindicativo” (Clusa, 1991, pág. 175)*

El EEF de Málaga, no fue una excepción, lo que podemos comprobar en varias ocasiones cuando se manifiesta:

*“Si las que denominamos otras Administraciones Públicas asumen el Plan, no le faltarán recursos para acometerlo” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 43)*

*“En este sentido, creemos que aquí no puede haber matices, al hablar de inversión pública no podemos hacer abstracción de quienes somos y donde estamos. Por más*

*vueltas que se le dé y más justificaciones que se le quiera buscar, la inversión pública no puede decrecer en nuestra región e los próximos años. Por muchos razonamientos técnicos-jurídicos que aporten nuestras fraternales comunidades autónomas, esperamos que no lleguen a convencer a nuestros representantes que al final “regalemos el burro y les demos además las gracias”; no creemos que pueda arbitrarse, a mucha imaginación que se tenga, ningún sistema de cálculo del Fondo de Compensación Interregional (¡y mira que sale cada día uno nuevo!) en el que Andalucía no le toque mejorar su posición relativa” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 45)*

*“Para los agentes ajenos a la Corporación local, la programación que conlleve el Plan debería ser vinculante, aunque esto normalmente no ocurre así, pues el compromiso que ellos adquieren con el mismo, si exceptuamos los convenios bilaterales que hayan podido suscribirse en su gestación, son prácticamente inexistentes, y desde luego sin refrendo normativo que obligue a su cumplimiento” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 47)*

*“En definitiva, se trata pues de mejorar la rentabilidad social de las decisiones públicas, haciendo coincidir en el espacio y en el tiempo los limitados recursos disponibles, de manera que se pueda aumentar su eficacia, y en este caso se ha determinado la aportación privada de las obras de urbanización, tanto para financiar los déficits en el Suelo Urbano, como en lo referente a la urbanización de los sectores en el Urbanizable Programado. E igualmente, transmitir a los Departamentos encargados de la Junta y de la Administración Central, las necesidades que les correspondería financiar según su actual distribución de competencias públicas y ser la base del establecimiento de los convenios de inversión y obra correspondientes” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 47)*

5.

Es obvio, a tenor de la lectura del propio EEF y PA del Plan, que los redactores eran conscientes de que todo el cálculo realizado pendía de un hilo. Ya al comienzo de la memoria del estudio se indicaba que

*“Un EEF de un Plan General no puede ser concebido como un presupuesto contable; es un listado cuantificado de las determinaciones propuesta por el Plan programadas temporalmente: es pues un análisis cuantitativo-propositivo-temporal, cuya validez radica en ser el instrumento que oriente la gestión y controle el desarrollo del Plan General. Así, el Programa de Actuación debe ser el instrumento en continua revisión, dinámico, que utilizando técnicas de análisis coste-beneficio, sea capaz de sustentar continuas*

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

*lecturas temporales programables, en el aspecto proyectual y en el de la estructura de los costes, de las múltiples determinaciones que componen un Plan General” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 1)*

Es importante incidir aquí en la influencia que tuvo el equipo de economistas en la valoración y programación de las actuaciones del Plan. Uno de sus componentes, Miguel Ángel Cabello Jurado, que provenía del sector bancario, introdujo el enfoque de la evaluación financiera bancaria en el Plan, lo que aportó una manera diversa de entender el EEF en cuanto a la evaluación de los costes y los beneficios sociales que las actuaciones previstas podían aportar (Seguí Pérez V. , 2015).

Si bien el Plan era considerado por los propios redactores como viable

*“En resumen podemos decir que el Plan General es un Plan viable, en cierta manera incluso austero, debido a la época de fuerte crisis en que se ha movido, aunque a la vez suficientemente no demagógico como para entender las distintas alternativas que necesita una ciudad que como esta padece fuertes tensiones en su crecimiento y desarrollo y carga con una pesada herencia en la forma de entender la ciudad. No es por tanto la propuesta de Plan realizada, ni inflacionista, ni desarrollista, aunque sí es una propuesta capaz de controlar y dirigir las potencialidades y recursos de la ciudad de Málaga ” (Equipo del PGOU, 1984, pág. 46)*

el conocimiento de la “debilidad” de sus presupuestos hacía que se volcasen gran parte de las expectativas de gestión del Plan más allá de la redacción del mismo, si se quería que éste fuese realmente ejecutado.

*“Aparece así el control público sobre los procesos urbanos como el objetivo político preferente de la nueva Corporación, no sólo como consecuencia de una motivación ideológica sino como única garantía y última oportunidad para dotar de un marco de racionalidad al desenvolvimiento de dichos procesos. Pero al mismo tiempo se era consciente de que ese control público habría de ejercerse sin disponer de la suficiente capacidad técnica, financiera y organizativa para llevarlo a cabo, por lo que podemos decir que este objetivo traducía, en último término, el anhelo de una profunda reforma administrativa municipal más allá incluso de la simple reorganización de sus servicios técnicos” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 2)*

Málaga como ya se ha dicho en otro punto de esta investigación, fue la primera capital que acordó encargar la redacción del Plan incorporando a su propia estructura administrativa al equipo redactor, con la intención de mantener el control sobre la ordenación de la ciudad y también sobre la gestión posterior de las decisiones del Plan. Así, la Oficina del Plan

## MAS QUE PLANES

ANTECEDENTES Y PAPEL DE LOS PLANES MUNICIPALES EN ESPAÑA EN LOS PRIMEROS AÑOS OCHENTA

La profusión de planeamiento municipal en los primeros años ochenta en España es un hecho tan indiscutible como quizá insólito en cualquier otro país maduro europeo. Más allá de las indudables diferencias que los Planes realizados presentan entre sí, éstos encierran características cuyo denominador común se expone en otros lugares de este trabajo colectivo. La profusión simultánea en el tiempo, en sí misma poco frecuente, y esas características comunes están en la base de su interés como experiencia conjunta y justifican, en último término, que se recojan aquí en una recopilación retrospectiva de cara a una evaluación hasta ahora insuficientemente hecha y a la que esta muestra ha de contribuir.

Lógicamente, esa gran profusión de Planes con características comunes no puede ser vista como casual. Son, a la vez, el resultado de un complejo proceso anterior y la expresión de un peculiar «momento» en España. Origen y contexto constituyen, pues, el objeto de esta ponencia. Es más, el argumento o tesis que aquí se pretende desarrollar es que los Planes municipales de los primeros años ochenta constituyen, en mayor medida que lo que es habitualmente posible, piezas de una política de las Administraciones públicas que juegan un peculiar papel como potenciales instrumentos de cambio en las ciudades. Los Planes municipales de esos primeros años ochenta se han de contemplar, pues, como expresión de un periodo intrínsecamente inestable, propiamente de transición, irreplicable, e insólito desde el punto de vista de otros países europeos. Fenómeno peculiar y específico sólo entendible desde la condición de «late-comer» al desarrollo y a la democracia que España representa dentro de los países del sur de Europa.

Todo intento de hacer una interpretación de naturaleza que, en traducción anglosajona, pudiera denominarse «societaria», más amplia, exige siempre simplificaciones. Sin duda, éstas han de hacerse para explicar la génesis y, en último término, el papel que se otorgó a esa serie de Planes de los primeros ochenta. Aun reconociendo el riesgo que ello implica, esa constituye la aproximación ahora elegida para

hablar de ellos, objeto común de los diversos trabajos que aquí se presentan. Aproximación diferencial pero complementaria, redundante quizá con otras ponencias y, en todo caso, con cierta pretensión sintética de descripción de ese peculiar «momento», así como de los inmediatos o mediatos antecedentes con los que interpretar no sólo el hecho de la profusión de Planes, sino sus características. Estas siempre pueden leerse de diverso modo, poniendo el énfasis en unas u otras perspectivas o componentes. Ahora bien, sobre todo con las posibilidades que ofrece ya un cierto paso de tiempo, los Planes, más allá de sus contenidos, pueden ser evaluados por su significado y papel como instrumentos de intervención en la ciudad, en último término, como medios de gobierno municipal.

El análisis cobra quizá mayor significación en la medida en que hablar de esa serie de Planes y de peculiar momento en que fueron elaborados ha de hacerse ya hoy «en pasado», es decir, en tanto que periodo cerrado e irreplicable. Tan sólo escasos años después, al final de la década, los Planes que —aunque en menor número— se siguen ahora produciendo empiezan a jugar un diferente papel: se acometen, caso de hacerlo, desde otras posiciones. Quizá con mayor realismo, sin duda sin el «entusiasmo colectivo» con que los Planes de los primeros años ochenta se acometieron y, en todo caso, asignándoles otros cometidos y jugando, en definitiva, otro papel menos «trascendente» y más acorde con el acotado campo de maniobra que tienen de por sí los Planes urbanísticos municipales. Como ocurre ahora en otros países, también aquí se viene ya poniendo en cuestión en los últimos años, no sólo el papel de los Planes Generales municipales, sino, incluso, la conveniencia o la necesidad de redactarlos. En un contexto más amplio, ese cuestionamiento de los Planes se produce en paralelo al generalizado rechazo de toda planificación económica, aunque ello se produzca en el marco de un crónico déficit público junto a la quiebra del «estado del bienestar». En el campo más propiamente disciplinar del planeamiento urbanístico, el debate adopta

[183] Artículo de Eduardo Leira en el libro “Diez años de Planeamiento Urbanístico en España: 1979-1989”, publicado por el MOPU en colaboración con el IUAV italiano.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

sería el germen de la posterior reorganización interna que terminaría configurando la Gerencia de urbanismo. Su objetivo era continuar con la gestión del Plan, una vez éste se había aprobado, con el convencimiento de que sin esta continuidad el Plan sería “papel mojado”

*“Queremos decir con esto que, por ejemplo, las propuestas del Plan sobre calificación de suelo, control del crecimiento, apoyo a la rehabilitación frente al despilfarrar inmobiliario, etc...por acertadas que sean, serán papel mojado, “literatura urbanística” si no van acompañadas de una actuación decidida sobre la revisión de los índices de plusvalía, la operatividad real de las normas de rehabilitación de viviendas frente a la Ley de Arrendamientos Urbanos, las medidas de financiación pública a las viviendas, por no hablar de la necesidad de adaptar y reorganizar los propios apartados de gestión de los Ayuntamientos de cara a la máxima operatividad de aquellos para hacer frente a los siempre apretados compromisos que encierran los programas de actuación.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resúmen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 165)*

Y es que se habían puesto demasiadas esperanzas en los planes como proyectos políticos capaces de solucionar todos los problemas de la ciudad. Si bien en un principio las demandas de la ciudadanía se centraba en la resolución de los problemas de infraestructuras e infradotación, no podemos olvidar que parte de estas reivindicaciones estaban impregnadas de una reivindicación política frente al régimen de Franco. Los planes, se habían convertido en aquella época de transición, como señalaba Eduardo Leira, en algo “más que planes” (Leira, 1992). Pero es justo reconocer que ya había en aquel momento una consciencia profesional de que la responsabilidad de la creación de la ciudad de los años 60 y 70 no dependía en exclusiva de la situación política, por tanto, no se podría cambiar simplemente transformando el sistema.

*“Fuese por la responsabilidad que al Estado, en su más amplio sentido, se le ha atribuido desde siempre en la construcción de la ciudad, fuese porque también desde siempre, esta construcción constituye una privilegiada ocasión para el negocio privado, lo cierto es que en España, a mediados de los setenta, había llegado a ser casi lugar común atribuir al régimen político y a la corrupción imperante, la culpabilidad, en exclusiva, de las múltiples carencias, excesos y destrozos que un crecimiento urbano intenso y acelerado –corolario de una política económica bautizada como “desarrollista”- había ido amontonando dentro y alrededor de las viejas ciudades y a lo largo de casi toda la orla litoral.” (Gago Dávila, 1991, pág. 163)*

Pero cuando la situación política comienza a asentarse, los planes demuestran su incapacidad para resolver todos los problemas que las

expectativas sociales depositaron sobre ellos, tanto desde el punto de vista de la ciudadanía que esperaba resolver sus necesidades de habitabilidad urbana, como desde el punto de vista de los políticos que buscaban en los planes sus propios programas políticos. Como los propios autores reconocían tras un año de gestión en la Gerencia de Urbanismo<sup>3</sup>.

*“Hay que empezar a dejar de entender los planes generales como documentos capaces de resolverle a la ciudad la totalidad de sus problemas, con unos esquemas dogmáticos, rígidos e inamovibles en donde todo está previsto, hasta el punto de que cualquier actuación municipal por muy pequeña que esta sea, se convierta en modificación del Plan, lo que constituye trámites dilatados y complejos y cuyo final no es otro que eludir el trámite y realizar una llamada-reclamo a la chapuza o la negociación subterránea” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resúmen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 140)*

Esto ponía de manifiesto una cuestión teórica que hasta que comenzó la ejecución del Plan, no era posible plantearse, en la vorágine y la ilusión de las posibilidades que aportaba la propia redacción del Plan:

*“Desde otro punto de vista –y esto es lo que más nos interesa a los fines del presente estudio-, este objetivo nos remite al debate teórico sobre la propia metodología del planeamiento, los límites hasta donde resulta verosímil, eficaz e incluso deseable la función reguladora del planeamiento. ¿Podemos tener en nuestras manos, desde el planeamiento, el control de todos los mecanismos para la construcción de la ciudad? Entre los polos opuestos de los planes funcionalistas, metropolitanos programáticos y de zonificaciones genéricas y los viejos planes de ensanche, de trazado de alineaciones estrechamente vinculados a la arquitectura... ¿Existe hoy un espacio propio donde el planeamiento puede ejercer cabalmente su función reguladora de acuerdo con los problemas, capacidades y recursos actuales? (Se-*

<sup>3</sup> Es necesario aquí, manifestar lo que entendemos como una de las incoherencias del desarrollo del Plan. Si el primer gerente designado por el Ayuntamiento fue el ideólogo del Plan, Damián Quero, éste apostó por una Gerencia con un único departamento en el que planeamiento y gestión estaban unidas. La decisión de Quero de abandonar la Gerencia para ir a ocupar el cargo de Director General de Urbanismo en el Gobierno Central de Madrid, determinó que fuese Salvador Moreno quien ocupase su puesto. Su apuesta fue dividir la Gerencia en dos departamentos principales: uno dedicado a la Gestión y otro dedicado al planeamiento, segregando así y para siempre, las dos patas del éxito del Plan de Málaga en su desarrollo conjunto de ordenación y gestión paralela.

#### 4.4 LA GESTIÓN Y EL CONVENIO URBANÍSTICO: LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

*gui Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 88)*

El objetivo era disciplinar a través de la gestión más allá del propio Plan, a un mercado inmobiliario que había actuado sin ninguna clase de trabas. Para ello, la gestión y la intervención en el mercado del suelo, se convertían en dos herramientas de gran potencia en este sentido.

El propio EEF-PA del Plan instaba a destinar el 5% del Presupuesto Ordinario a la adquisición del Patrimonio Municipal del Suelo, según establecía los art. 89 y 194 de la Ley del Suelo, con el objetivo de intervenir eficazmente en la formación de precios en el mercado del suelo. Tras un año de gestión municipal, los convenios permitieron aplicar el 10% del AM al suelo urbano.

*“La gerencia ha obtenido 16.289 m2 de suelo residencial procedente de los 10% de aprovechamiento medio para ser destinados a los fines que prevé la Ley del suelo en sus artículos 84 y 89 siendo su objeto principal la intervención del Ayuntamiento en el mercado de la vivienda mediante la promoción pública de viviendas municipales.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 165)*

Hay que indicar que la aplicación del 15% del Aprovechamiento Medio al Suelo Urbano sólo se produjo en Málaga, y no puede ser considerado desde el punto de vista jurídico como un método “correcto”, a pesar del informe jurídico municipal que lo justificaba. No obstante, esta utilización “in extremis” de la técnica del Aprovechamiento Medio en el Suelo Urbano, no venía más que a recoger la tónica general que pretendía, desde la práctica, resolver lo que la ley no había sido capaz de resolver, por su insuficiente instrumentación para la gestión en el Suelo Urbano.

*“Así pues, con mayor o menor énfasis, late en todos los planes la inquietud –no siempre trasladada al plano normativo– por encontrar fórmulas de gestión en el suelo urbano. Es frecuente pues, la búsqueda de conceptos y mecanismos que, por analogía con el régimen del suelo urbanizable, sirvieran para una definición del contenido de la propiedad relativamente independiente del que resultaba por aplicación directa de las determinaciones de ordenación y de las concretas posibilidades de edificación de cada parcela, en virtud de las ordenanzas; en otras palabras, se trataba de encontrar para esta clase de suelo, los mecanismos que a partir de esa definición más autónoma del derecho de propiedad permitieran hacer efectivo el régimen de obligaciones –ceder, repartir y urbanizar– que, de acuerdo con los más esenciales fundamentos de la Ley, son exigibles a la propiedad urbana en contrapartida al reconocimiento del derecho a la apropiación privada de plusvalías” (Gago*

*Dávila, 1991, pág. 170)*

Algunos de estos aprovechamientos se destinaron a la obtención de grandes Sistemas Generales que tenían por finalidad ordenar grandes áreas de suelo vacante en la ciudad consolidada, dando así prioridad, según el propio P.A, a las actuaciones más sensibles en la ciudad.

*“En cuanto a la utilización del 10% del AM para la adquisición y aumento del patrimonio municipal (art. 125 de la Ley del suelo) es preciso destacar el correspondiente al polígono de Huelin, destinado a la obtención por permuta, de los Sistemas Generales de RENFE que permitirá construir la Estación Central de Autobuses y un parque público y un centro escolar sobre la Huerta Jiménez, en Cruz de Humilladero.” (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 165)*

Esto dio como resultado que en el primer año de gestión del Plan 1.020.376 m2 de suelo para equipamientos, entre ellos dos de los sistemas generales más importantes. Las cesiones del 15% tanto en planes parciales como en unidades de actuación en el Suelo Urbano, Supusieron 10.389 m2 de suelo residencial, según el informe de Moreno y Seguí tras un año de gestión del Plan. (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, pág. 57)

Así pues, podemos decir que el Plan de Málaga no puede concebirse sin la íntima ligazón que se produjo entre la propuesta urbanística, verificada a través del dibujo del espacio público y de las grandes bolsas de equipamientos, y la gestión que haría posible la ejecución real de dichas propuestas. Pero esta gestión debe entenderse en una doble vertiente. Por un lado en la dimensión científica de su Estudio Económico y Financiero y su Plan de Etapas, documentos que a pesar de no poderse considerar rigurosos desde el punto de vista de las ciencias económicas por su falta de metodología aceptada, representaron los vehículos para introducir la concepción económica en el urbanismo. Pero por otra parte, y no menos importante, es necesario considerar la gestión en su componente de negociación, tanto durante la redacción del Plan como en las expectativas que éste depositó en la Gerencia de Urbanismo, como instrumento para la continuación del Plan a través del control municipal de sus propuestas y posibilidades de ejecución. Una negociación, que siempre tuvo como objetivo la redistribución de los aprovechamientos urbanísticos generados por el planeamiento.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

CAPÍTULO 5

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

##### INTRODUCCIÓN:

Si la reflexión disciplinar urbanística durante la primera mitad del siglo XX se centró en la construcción de la ciudad industrial, la problemática a abordar durante los años 80 fue la reconstrucción formal de aquella ciudad. Cada uno de estos momentos históricos se dotó de una metodología de acción diferente: la sociología y las propuestas programáticas durante el primer periodo; la recuperación de la forma urbana a través de la estructura viaria y las centralidades de los equipamientos y los espacios públicos, durante el segundo periodo.

Hoy la problemática a resolver es otra. Si bien se puede seguir mejorando la dotación de los barrios, reajustando las ordenanzas a las tipologías edificatorias, o programando nuevas áreas de expansión ajustadas a necesidades reales de crecimiento, lo que parece vislumbrarse es que el debate y la innovación disciplinar ya no están ahí. En la actualidad nuestra vida se desarrolla en un espacio ampliado en el que se vive en un lugar, se trabaja en otro, se descansa en otro y se consume ocio, bienes y servicios, en otro distinto. La experiencia del habitar se ha convertido en territorial, y es en esta escala en la que muchas disciplinas están trabajando y aportando nuevos enfoques.

La economía fundamentalmente, pero también la ingeniería, la geografía o la biología, parecen haber entendido que es en el planeamiento territorial y en el estratégico donde hoy se debate el futuro de la ciudad, entendida ésta, como el sistema de relaciones formado por núcleos, infraestructuras y nodos dotacionales territoriales. El urbanismo como disciplina arquitectónica, parece no haber comprendido este salto escalar, no sólo de tamaño, sino de enfoque temático. Hoy es necesario abordar un urbanismo capaz de abarcar, también dentro del ámbito municipal, la problemática territorial desde un punto de vista más amplio, que integre el enfoque estratégico y lo traduzca al lenguaje urbanístico para poder utilizar las potentes herramientas normativas que la ley otorga al planeamiento municipal.

El Plan de 1983, sin auto atribuirse una especial atención a la escala territorial, al identificar y nombrar los problemas propios de dicha escala, fue capaz de establecer medidas de integración de la ciudad en su territorio y de incorporar los temas de carácter global, de su tiempo histórico, en la ciudad. Hoy los planteamientos estratégicos y territoriales son otros: la movilidad entre núcleos de población y nodos dotacionales y productivos; la habitabilidad territorial y su especial incidencia en la población femenina o migrante; o los procesos de gentrificación en el centro histórico, como forma de desequilibrio urbano con consecuencias en la transformación tipológica de los edificios y los espacios públicos.

Tras la aprobación del Plan de 1983, el I y II Plan Estratégico de Málaga asumieron el enfoque estratégico de la ciudad, la Agenda 21 las cuestiones ambientales y el I Plan Municipal de Movilidad Urbana Sostenible abordó la compleja temática de la movilidad urbana e interurbana. Sin

embargo, los siguientes Planes Generales se elaboraron al margen de sus determinaciones, sesgando la temática urbanística en tanto que control de la forma, el crecimiento urbano y el control de las plusvalías generadas por la edificación, de la dimensión estratégica y territorial.

Con ello se perdió la oportunidad de dar continuidad a lo que el Plan de 1983 inició. A pesar de centrarse -por el momento histórico en que se redactó-, en la reconstrucción de la ciudad, aquel Plan incorporó una visión estratégica y territorial de la ciudad, no sólo a nivel teórico, sino a nivel práctico y formal. El Plan incorporó decisiones de proyecto que "ataron" la ciudad existente a su territorio de influencia a través de las propuestas de crecimiento, y reajustó las tensiones económicas de carácter global en torno al mercado inmobiliario. De este modo, se dejó preparada la ciudad para que en el futuro se pudiese dar una nueva reflexión sobre la oportunidad de dotar de forma a la ciudad en el territorio, sin que parezca que ésta se haya producido aún.

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

1.

Todas las ciudades tienen un origen geográfico que les otorga un carácter que permanece más allá del paso del tiempo. Las lógicas de implantación territorial han ido transformándose a lo largo de la historia, dando lugar a que algunas ciudades surgieran por causa de esas lógicas, y que otras desaparecieran si sus características de implantación no se ajustaban a las nuevas demandas territoriales.

Hubo ciudades que nacieron por el simbolismo y las dependencias que contenía el territorio en el que se implantaron, por situarse en las rutas de comunicación de intereses sociales y económicos, por disponer de unas condiciones de abrigo y control del territorio, por tener un acceso natural para el transporte marítimo, por controlar un gran territorio fértil, por situarse en la confluencia de nuevos caminos creados por nuevas rutas comerciales, o por representar situaciones de poder. Cuando nuevos acontecimientos como la Era Industrial con sus medios de comunicación y transporte, se imponen en un territorio, la potencia de estas ciudades se ve transformada, y sólo sobreviven como poblaciones activas —más allá de la inercia del mantenimiento de una población secular— aquellas que pueden sincronizar sus posibilidades locales a las nuevas lógicas históricas.

La segunda mitad del siglo XX ha supuesto la definitiva implantación de una lógica territorial que comenzó con la conexión del territorio que inició del trazado del ferrocarril en el siglo XIX, y que en la actualidad con las grandes redes de comunicación, ha supuesto la total posibilidad de homogeneización del espacio. Esto permite valorar o agotar los recursos específicos de una determinada ciudad, al margen de sus propias posibilidades territoriales. Y esta valoración no la hace un sistema o un poder de carácter local, sino que responde a complejas tensiones que cada vez tienen un rango de complejidad temática y geográfica más amplio.

Por ello, hablar en este momento de territorio no sólo puede limitarse a analizar las tensiones comarcales o regionales. Ni siquiera es posible hablar de territorio exclusivamente desde enfoques de la geografía física y humana, desde la del urbanismo como escala ampliada de la arquitectura, o del paisaje como forma cultural de percibir y vivir un territorio. Tratar hoy el enfoque territorial exige una visión amplia de las geografías y de las temáticas. Estamos de acuerdo con Saskia Sassen [ (Sassen, Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales., 2010) y (Sassen, La ciudad global, 1999)] y con Peter Sloterdijk (Sloterdijk, 2007) en que la globalización no significa la homogeneización del territorio en cuanto a las relaciones que se establecen entre ciudades o áreas geográficas. Más bien se trata de una forma de establecer nuevas relaciones entre territorios equipotenciales que anteriormente estaban separados por grandes distancias físicas que los obligaban a circunscribir su influencia al territorio físico que los rodeaba. Hoy es posible identificar nuevas cartografías



[184]



[185] La condición portuaria y aeroportuaria en tanto que puertas de Málaga en relación al territorio turístico de la Costa del Sol, hacen de ella una ciudad con un gran potencial como ciudad global dentro de su escala estratégica. Comprender las tensiones que la relacionan con su área de influencia territorial, así como las relaciones con territorios equipotenciales, es la clave para insertar a Málaga en una nueva escala global.

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

discontinuas que ponen de manifiesto las relaciones que existen entre territorios tan distantes pero tan relacionados como la city de Londres, Manhattan o el área financiera de Tokio, mientras que espacios de acogida de inmigrantes como los que se sitúan en los límites de las áreas de conflicto armado comparten lógicas territoriales similares por mucho que se localicen en continentes diferentes.

Así, el turismo genera también sus propias cartografías estableciendo relaciones, influencias y lógicas propias que afectan a los territorios físicos de una manera específica. El reparto de las cuotas del turismo global entre las áreas aptas para ello hace que no sea posible comprender los procesos que se producen sobre un determinado territorio sin incorporar en el análisis las problemáticas de otras áreas turísticas, las dependencias que tienen los carburantes respecto a los conflictos armados, o las decisiones de la política bancaria de los centros de poder financiero.

Málaga capital, como centro de un territorio turístico jerarquizado en sus potencialidades litorales de la Costa del Sol occidental y la costa de la Axarquía, pero también de un tímido pero determinado turismo interior, tiene una dimensión territorial que no sólo responde a las tensiones de su espacio físico de influencia. Por eso, tratar la dimensión territorial de un Plan que supuso, según nuestra tesis, un dispositivo para el reajuste, durante la Transición Democrática Española, de las tensiones históricas que se produjeron durante la segunda mitad del siglo XX, implica según nuestra metodología de análisis, lanzar una mirada amplia sobre esta cuestión.

En este apartado no vamos a tratar exclusivamente la escala territorial de Málaga en relación con su área de influencia geográfica. Lo haremos también desde una perspectiva ampliada en el sentido que acabamos de exponer.

2.

Quizá los redactores del Plan no eran conscientes de la dimensión territorial del documento cuando exponían al inicio de la memoria de las Propuestas que la perentoriedad de los problemas urbanos justificaba que el Plan contemplase de una manera introspectiva la ciudad, apuntando sólo algunas cuestiones de carácter territorial que sin duda, deberían incluirse en algún otro tipo de planeamiento de ámbito superior que se redactase en el futuro, ó bien aportando observaciones y advertencias para que sucesivas revisiones las tuvieran en consideración.

Sin embargo, lo que en este apartado queremos exponer es que la dimensión territorial del Plan no sólo se contenía en las propuestas urbanas en su articulación territorial con los núcleos que componían el "hinterland" malagueño, tal y como se indica en el capítulo 1º del Título II de la Memoria Descriptiva. Más allá de esta articulación, que también trataremos, el Plan estableció acertadamente, a la vista de la retrospectiva

realizada 30 años después desde esta investigación, una estrategia de carácter territorial que superaba la concepción geográfica del área de influencia a través de las relaciones que los caminos de conexión con el territorio anexo evidenciaban.

El capítulo 3 del libro inédito "Resumen analítico del PGOU de Málaga" se denomina "El modelo territorial del Plan", lo cual es una declaración de intenciones sobre la concepción que el Plan tiene respecto al territorio.

*"Anunciábamos en la memoria metodológica del Plan que su modelo territorial se definía, a priori, como la propia ciudad existente y ello venía motivado por la perentoriedad de los problemas que había generado el crecimiento de las últimas décadas, razón que justificaba la mirada introspectiva con que el Plan habría de contemplar la ciudad, trazándose entre sus objetivos prioritarios los de gestionar sus urgencias y recomponer su estructura urbana" (Seguí Pérez & Moreno Peralta, 1985, pág. 33)*

Sin duda, el tiempo histórico y el tiempo político hicieron del Plan de Málaga, como de la mayor parte de los planes de aquella época, un documento de análisis y puesta en crisis del modelo urbano que había imperado en las décadas anteriores caracterizadas por un desarrollismo que sirvió para transformar las históricas relaciones de las ciudades con sus territorios, pero también los modos de vida vinculados a formas de producción tradicionales. Era una respuesta cultural a un modo de producir territorio que se apoyaba en la contención del crecimiento y en el análisis de los problemas de la ciudad existente, y que por lo general resultó acertada debido a que se basaron en el conocimiento de las necesidades del mercado.

*"En el orden de los principios –en su enunciado al menos– por lo común se apuesta por la prudencia y la contención, tanto en lo relativo a las previsiones, como en lo que respecta a las dimensiones del suelo a calificar urbanísticamente para acoger el crecimiento previsto. Tales previsiones, como el transcurso del tiempo se ha encargado de evidenciar, por lo general eran acertadas y fueron resultado de un análisis atento de los factores determinantes del crecimiento" (Gago Dávila, 1991, pág. 167)*

Sin embargo ésta corriente, no respondía sólo a una necesidad de reajustar los crecimientos a la demanda real de suelo para la actividad edificatoria, sino que atendía también a una cuestión cultural. Las ideas que llegaban desde Italia a través de Manuel Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona, y a través de sociólogos como Manuel Castells, hablaban de contención y austeridad en el crecimiento urbano como respuesta a esta tendencia de consumo desenfrenado del territorio.

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

*“Pero sin duda, las previsiones cumplían, al mismo tiempo, la misión de fundamentar opciones pertenecientes claramente al ámbito de las preferencias, de la voluntad y, en definitiva, de la propia ideología. Posiblemente la justificada reacción frente a la anterior etapa de “desarrollismo”; la influencia de las ideas de austeridad por entonces en boga; la radical desconfianza de una expansión urbana concebida –falsamente- como alternativa y en contraposición a una ciudad sin posible reparación, sean motivos nada secundarios para explicar las opciones de los planes de entonces ante las dimensiones del crecimiento.” (Gago Dávila, 1991, pág. 167)*

*Peralta, 1985, págs. 89-90)*

En el caso de Málaga, la revisión del Plan de 1983, en consonancia con esta tendencia, redujo considerablemente la cantidad de suelo puesta en carga por el Plan anterior, a través de la desclasificación, de la reasignación de usos y edificabilidades, y de la programación. Se redujeron al mínimo las áreas de extensión, apoyando el modelo territorial municipal en dos apuestas fundamentales: Teatinos y Litoral Oeste. Además de esto, el Plan apostó por un crecimiento moderado y contenido en otras áreas de la ciudad como el Litoral Este o los núcleos de población más importantes como Campanillas o Churriana, con una estrategia de baja densidad que consumía proporcionalmente más suelo que las dos áreas de extensión, pero que suponía una escasa repercusión de nuevas viviendas en el cómputo global del Plan.

El diseño de las dos principales áreas de expansión de Teatinos y Litoral Oeste, como ya se ha dicho en otras partes de esta investigación, contenía un gran detalle en su ordenación, más allá del exigido por la Ley del suelo para los suelos urbanizables, con el objetivo de controlar la cohesión de las distintas piezas de la ciudad. Pero en lo relativo al control público que el Plan proponía para el desarrollo ordenado de estos sectores, con base en criterios de habitabilidad y generación de espacio urbano de calidad, el detalle con el que se dibujaron estas piezas, contenía también una estrategia de articulación territorial.

A pesar de la declarada mirada introspectiva a la ciudad, cuando ordenaron los sectores de crecimiento, eran conscientes de que éstos tenían una dependencia de las tensiones territoriales.

*“Para ello (para el rediseño de los planes parciales aprobados) se ha modificado sustancialmente la red viaria a nivel arterial y medio, en una visión integral de cada sector, estableciendo una jerarquía de valores entre la estructura viaria de la ciudad existente, las circunstancias geográficas de los propios sectores y las demandas exteriores procedentes del territorio. Es decir, hay que empezar teniendo una idea de cómo se va a armar el entramado que habrá de sustentar ese crecimiento conjugado, con una lógica territorial, los elementos antedichos” (Seguí Pérez & Moreno*

Aquí debemos hacer una referencia a la influencia del proyecto de Manuel Solá-Morales y Rafael Moneo referente al concurso del Actur de Vitoria del que ya se ha hablado en otro punto de esta investigación. En aquel proyecto, el enfoque de la ordenación se hizo bajo una concepción territorial, frente a otras propuestas como la de Mangado y Leira, con un enfoque más afín al de los ensanches de la ciudad de forma centrífuga. Desde el punto de vista del posicionamiento proyectual, un modelo y otro se diferencian en la concepción del crecimiento dentro de la estructura del territorio. Aunque en ambos casos se pueda formalizar el crecimiento con la manzana como elemento tipológico característico, en las propuestas del tipo “ensanche” el modelo se basa en la repetición de un elemento como medida para la extensión de la ciudad, mientras que la propuesta territorial como la de Teatinos o Litoral Oeste, al igual que la propuesta de Solá-Morales y Moneo en Vitoria, se apoyaba en la comprensión de la lógica territorial del crecimiento, donde la articulación de las áreas existentes y las proyectadas responden a las tensiones que se derivan de la influencia de la ciudad en el territorio y de éste en la ciudad.

Ambas áreas de extensión se situaban en ejes históricos de conexión de la ciudad con el territorio. El eje de la carretera de Cádiz sobre el que se apoyaba el crecimiento del litoral oeste, representaba la conexión de Málaga con el territorio costero occidental, a través de Torremolinos. Las históricas relaciones de Málaga con su litoral, se habían visto sobreexplotadas por el uso que de este eje territorial estaban haciendo las promociones inmobiliarias de la zona urbana del Litoral Oeste. Esto suponía un problema de congestión en el tráfico comarcal, pero también en las relaciones entre las piezas urbanas que se habían desarrollado sin ningún tipo de consideración a la articulación interna entre las promociones ni entre estas con la ciudad. Por otro lado, este eje suponía también el acceso al puerto y al centro de la ciudad, de los polígonos industriales que se habían ido localizando en el área de expansión del Guadalhorce. Por ello, las estrategias de ordenación tanto a nivel de infraestructuras como de articulación urbana de las piezas existentes, con la nueva propuesta de crecimiento, eran fundamentales para resolver los problemas que provocaba la influencia de las relaciones de la ciudad con el territorio.

Por otra parte, la extensión de Teatinos se apoyaba en el eje del Guadalhorce, un espacio intensamente antropizado y con una fuerte dinámica agrícola productiva, que dependía de la salida de sus productos a la ciudad y a su Puerto. Tradicionalmente Málaga había funcionado como eje de atracción para el valle, ubicándose en torno a esta tensión núcleos de población informal como Santa Rosalía, El Tarajal, Maqueda o San José del Viso, que se situaban en la salida de Málaga hacia Álora y que habían creado una fuerte dependencia entre el crecimiento de la ciudad y el crecimiento de los núcleos urbanos del valle con una coloni-

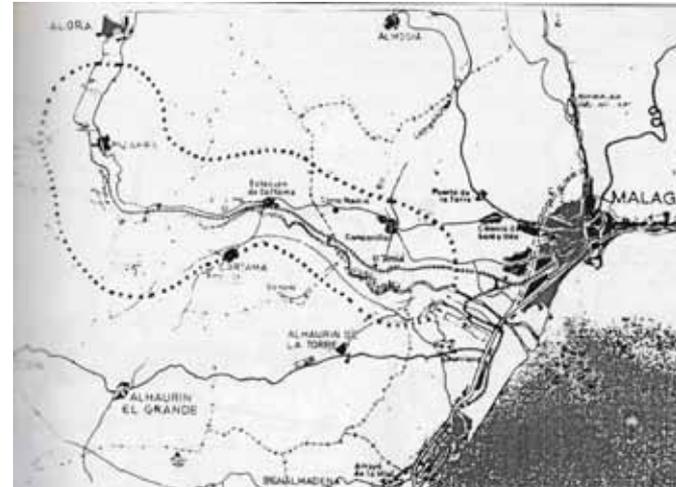
#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

zación territorial de primera y segunda residencia muy intensa. La línea del ferrocarril había funcionado también como infraestructura de articulación de esta vega, conectando los núcleos de Álora, Pizarra, Cártama Estación y Málaga. Por su parte, la conexión con el valle a través de su salida hacia Coín suponía la articulación de los núcleos de Alhaurín el Grande, Alhaurín de la Torre y Churriana, que se habían visto fuertemente influenciados por las relaciones con la capital, generando un importante crecimiento poblacional vinculado a la actividad económica de la ciudad. En el sentido inverso, se había creado una demanda desde la capital hacia el exterior, de una segunda residencia de carácter burgués de una cierta calidad. Todo ello hacía de la extensión de Teatinos un ámbito delicado en el que las correctas estrategias de implantación de usos, corrigiendo los excesos y reconociendo las preexistencias, permitirían establecer una correcta articulación de las tensiones internas y externas, en un espacio de vocación urbana pero también territorial en su transición desde la ciudad al territorio interior.

Por el norte, aunque sin la carga de soportar una propuesta de extensión significativa, el eje de la antigua carretera de Almogía, así como el de las Pedrizas por el Norte y el de Colmenar por la zona Noreste, suponían las conexiones con el interior de la provincia, hacia Antequera, aunque con diferente importancia a lo largo de la historia. Este eje, que acogía también núcleos urbanos periféricos como la Colonia de Santa Inés, el Puerto de la Torre o Mangas Verdes, que el Plan debió reordenar atendiendo a la falta de cohesión de estos núcleos con la ciudad. La construcción de la carretera de las Pedrizas dotó sin embargo a Málaga de una nueva y fuerte conexión con la comarca interior, de la que permanecía tradicionalmente más aislada en comparación con sus relaciones litorales y en su comunicación con el exterior a través del Puerto, y posteriormente también del Aeropuerto. Con ello, poblaciones históricamente aisladas por la escasa conexión con la capital y por su carácter montañoso como Casabermeja, adquirieron una nueva función de relación respecto al eje norte Málaga-Antequera. El Plan supo identificar y asumir en su ordenación el eje del río Guadalmedina, entendido éste como la puerta de la ciudad desde el norte y desde las conexiones de la Ronda Tangencial en este punto de penetración a la ciudad.

Finalmente, por el Litoral Este, Velez Málaga focalizaba la tensión de la relación del área comarcal con la capital, si bien la localización de urbanizaciones de carácter suburbial en el tramo urbano de Málaga y la continuación de urbanizaciones en primera instancia de segunda residencia de la población de la capital -que posteriormente se convertirían en "ciudades dormitorio" en el municipio colindante del Rincón de la Victoria-, suponían la caracterización de este eje como el que soportaba los crecimientos de baja densidad de la ciudad, pero también la intensidad del tráfico estacional entre la costa oriental y la ciudad.

Desde las propuestas del Plan referentes al viario arterial, se era consciente de la trascendencia de este viario en su componente territorial.



[186] Las polarizaciones del crecimiento de Málaga hacia la costa occidental y el valle del Guadalhorce eran los ejes principales a resolver, tanto en su extensión como en la articulación que debía resolver la ciudad con ambos territorios.

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

*“El Plan pretende como criterio general intensificar las relaciones de Málaga con sus “áreas de influencia”; se basa para ello en el refuerzo de la red de accesos que la conectan a nivel provincial y regional” (Equipo de redacción del PGOU , 1984, pág. 5)*

Así, desde la concepción territorial del espacio físico al que nos hemos referido al comienzo de este epígrafe, el Plan no sólo redujo las áreas de expansión del Plan anterior desde el planteamiento de un crecimiento ajustado a la realidad de la demanda de la ciudad y su área de influencia en sus distintos usos globales, sino que éstas se concibieron como oportunidades para completar la ciudad existente. El modelo de ciudad propuesto por el Plan buscaba convertir a las extensiones de Teatinos y Litoral Oeste, en las bisagras de la ciudad en su tránsito a formas diferentes de ocupación espacial que respondían a flujos y relaciones de carácter territorial. Podemos decir que se concibieron desde el punto de vista de la ciudad y su territorio, no como elementos aislados. Pero también se concibieron desde sus posibilidades de gestión, para la obtención de los suelos necesarios para los grandes equipamientos de la ciudad, y más allá de ésta, del territorio. No es posible pensar en los grandes equipamientos dispuestos en estos ejes, como equipamientos exclusivamente urbanos. Antes de que el planeamiento territorial subregional actual reconociese la diferenciación entre Sistema General municipal y Sistema General de carácter territorial, el Plan de Málaga intuyó la necesidad de establecer estas dotaciones en los ejes de expansión y conexión con el territorio. Sólo así es posible valorar la trascendencia de la localización del Parque Natural de la desembocadura del Guadalhorce, la gran bolsa de equipamientos localizada en la confluencia de la carretera de Cádiz con la Ronda Tangencial para situar las grandes dotaciones deportivas de carácter provincial y sus posibilidades de conexión con el hinterland de la ciudad, o la disposición de los equipamientos universitarios, hospitalarios y de transporte de mercancías en la zona del valle del Guadalhorce. La importancia de la articulación que estas dotaciones realizaban entre el territorio y a la ciudad existente, se apoyaba en la propuesta de accesibilidad que se proponía desde los itinerarios de las rondas exteriores y de circunvalación.

*“La propuesta, por tanto, que el plan establece para este tipo de vías, trata de compatibilizar estos criterios, las políticas territoriales recogidas como “variables externas” –por corresponder a otro nivel de decisión- y las resultantes de la propia dinámica urbana, “variables internas”, que se deben confrontar con los criterios anteriores a la hora de establecer la selección de inversiones; entre estas últimas consideramos fundamental la organización espacial de la periferia urbana que se conforma básicamente a través de estas vías territoriales, así como la influencia que éstas poseen en el crecimiento direccional de la ciudad” (Equipo de redacción del PGOU , 1984, pág. 5)*

3.

Pero si hemos expuesto la capacidad del Plan para dotar a Málaga de una articulación territorial respecto a su territorio geográfico de influencia, debemos reconocer que existe también un nivel diferente de análisis de las propuestas territoriales en el Plan de Málaga: el que se refiere a la identificación de esas tensiones de carácter globalizador que afectan al territorio de una manera compleja en su funcionamiento y en sus efectos. El Plan de Málaga, por el análisis profundo que realizó sobre los procesos de producción espacial, fue capaz de identificar estas tensiones, y más allá de su consideración teórica, responder a ellas con las herramientas que el planeamiento urbanístico permitía. Esta fue, quizá, una de las grandes aportaciones del Plan a la ciudad: el análisis profundo de los procesos con el objetivo de comprender, más allá de describir, los procesos complejos que afectan a la economía y sus mecanismos de espacialización.

En este sentido, además de los análisis de los procesos propios de la formalización de la ciudad existente a través del estudio de la evolución de la ciudad en relación a sus tensiones territoriales sobre los caminos históricos como soporte de los crecimientos residenciales, existen dos aspectos que esta investigación identifica como fundamentales en su consideración de la dimensión territorial del Plan. El análisis de las lógicas de implantación de los usos industriales, y su relación con las nuevas formas de ocupación del turismo. El análisis y las propuestas del Plan en respuesta a dichas lógicas, manifiestan una escala espacial y temática diferente en el análisis territorial del Plan.

Como ya hemos avanzado en otros puntos de esta investigación, en Málaga se produjo, como en otras ciudades españolas, una transformación de la lógica de implantación del suelo industrial cuando durante la segunda mitad del siglo XX, la presión urbana sobre los suelos productivos tradicionales produjo procesos de expulsión, programada o no. En el caso de Málaga, los suelos industriales que comenzaron a surgir en los albores de la Revolución Industrial, se localizaron estratégicamente en la vertiente oeste del puerto, apoyados en la carretera de Cádiz, que servía de conexión con las primeras fábricas localizadas en Marbella y la costa occidental. El traslado a la ciudad, por la relación con un Puerto de más posibilidades de calado y de relación comercial, se vio favorecido por la mayor capacidad de acogida que la ciudad ofrecía a la mano de obra que llegaba del castigado espacio rural. La construcción del ferrocarril como infraestructura para el transporte de mercancías, favorecería esta ubicación, si bien llegó en un momento de declive de la mejor época industrial de Málaga. No obstante, la situación estratégica de estas primeras fábricas atrajo otras actividades industriales de menor tamaño en torno al eje de la carretera de Cádiz, así como asentamientos obreros de carácter formal e informal<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para ampliar información al respecto, es interesante consultar la gran producción de artículos incluidos en la Revista Jábega editada por la Diputación

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

Posteriormente, el eje de la carretera de Cártama en su tramo más cercano a la ciudad histórica, por su relación con el territorio de influencia, y por la posibilidad de disponer de suelos baratos, se convirtió también en un elemento que estructuraba en torno a sí gran cantidad de actividad industrial de mediano y pequeño tamaño, como talleres, bodegas y almacenes, la cual era completada con promociones públicas de vivienda como Carranque, Haza Cuevas o el barrio de Trinidad Perchel como arrabal tradicional de carácter artesanal. Hasta los años 50, el modelo de ocupación industrial se mantuvo prácticamente inalterado, en un sistema en el que la producción generaba la demanda de mano de obra y en consecuencia, de viviendas. Es decir: la actividad generaba el crecimiento de la ciudad.

Pero a partir de este momento, los cambios que supuso la finalización de la II Guerra Mundial con su definitiva transformación del modelo productivo, provocaron una pérdida de referentes en cuanto al reajuste de estas actividades en la ciudad. El nuevo modelo productivo exigía nuevas ubicaciones y nuevas infraestructuras de conexión y relación. Esto fue en general, dificultosamente comprendido por los planificadores de la época, que se enfrentaban por primera vez a la comprensión de estas nuevas estrategias de implantación. En el caso del Plan de González Edo, esto se comprueba en el análisis del modelo territorial en el que prevalece la estrategia residencial, asumiendo las propuestas del INUR en cuanto a la localización de nuevos polígonos industriales apoyados en la ronda exterior, atendiendo a un modelo clásico de implantación fuera de la ciudad, para aprovechar las plusvalías que los tradicionales suelos productivos generaban en el interior de la ciudad. Así, el polígono industrial Ronda Exterior nacido al amparo del Plan Málaga (1957-1959), apoyado en la prolongación de la Alameda en su intersección con la ronda exterior, se compensaba con las operaciones del Polígono de la Alameda, el Plan Parcial de la Malagueta o los polígonos de realojo de Ministerio de la Vivienda en la Palma, o XXV años de Paz.

Pero el I Plan de Desarrollo Nacional aprobado inmediatamente después, en 1959, consciente de la nueva función que el territorio debía jugar en la producción económica tras la aceptación por parte de España de las condiciones establecidas por el capitalismo internacional, definió siete polos de desarrollo y promoción industrial entre los que Málaga no se encontraba. Sin embargo, ésta se contemplaba como espacio intensivo para la industria turística.

Las consecuencias de esta nueva lógica espacial y productiva, nacida

---

*de Málaga y que desde su creación se ha convertido en un referente para el estudio de todas las cuestiones relacionadas con Málaga y su provincia, incluyendo artículos de gran cantidad de miembros del cuerpo de profesorado e investigación de la Universidad de Málaga, y la tesis doctoral de Rafael Reinoso "Topografía del Paraíso. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959" (Reinoso Bellido, 2005)*

y apoyada en el nuevo desarrollo turístico para la provincia, y especialmente para las áreas litorales, no serían menores para un territorio atrasado y fuertemente dependiente de la economía agrícola, y comenzarían muy pronto a generar tensiones en las áreas industriales más cercanas a la ciudad. El traslado de muchas pequeñas empresas a los polígonos propuestos en el exterior en diversas etapas que irían ocupando el eje del Guadalhorce, se produjo en muchos casos por expropiación, pero en otros, aprovechando las mejores condiciones que estos nuevos suelos ofrecían. Las plusvalías que la venta de los solares en el interior de la ciudad generaban para los propietarios, hizo que en muchos casos éstos se convirtieran en los promotores de polígonos de viviendas según el modelo expansivo del que ya se ha hablado en varias ocasiones durante esta investigación, produciéndose así la transformación de los agentes industriales, en agentes inmobiliarios, que generó el crecimiento turístico en la provincia de Málaga.

El Plan de 1971 vendría a apoyar este modelo de zonificación en el que se expulsan fuera los usos industriales, pero sobredimensionando la oferta de suelo en las áreas del Guadalhorce, lo que favoreció que continuasen trasladándose, bajo premisas de mejora, los usos industriales incrustados en la ciudad consolidada.

En este punto, el Plan de 1983 fue capaz de identificar y nombrar las tensiones que este proceso supuso para la ciudad. La problemática que suponía el cambio de modelo productivo, explicitaba que la producción pasaba a un segundo plano desplazándose a otras áreas geográficas, adquiriendo valor la dimensión del consumo, la gestión y la distribución de la mercancía. Sin embargo, este cambio era percibido como una debilidad para la ciudad por los urbanistas y los políticos de la época, pues al perder la potencia propiamente productiva, ésta se hacía mucho más dependiente de las relaciones de cambio con el resto de las provincias, regiones y naciones.

En este sentido, se aportaron una serie de propuestas encaminadas a reconducir, en la manera de las posibilidades del Plan, este proceso.

Por un lado, la experiencia de los tres arquitectos redactores del Plan en el proceso de reivindicación vecinal del barrio de Trinidad Perchel, aportó una mirada atenta a las consecuencias que el modelo de traslación industrial supuso para la ciudad. La operación del Polígono de la Alameda del INUR había incidido en el pilar básico de la zona industrial de la ciudad, El barrio de El Perchel, y en el modo de vida asociado, transformando radicalmente el modelo de organización espacial de la ciudad. Por ello, el Plan protegió los usos industriales existentes en la ciudad, sellando con su reconocimiento tipológico y compatibilidad con el modelo urbano adoptado por el Plan, áreas como las del Camino de San Rafael, el polígono mixto de Los Guindos o Polígono Ronda Exterior, así como los asentamientos residenciales asociados a algunos de estos polígonos como San José del Viso, el Tarajal o San Julián.

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

Por el otro lado, se actuó delimitando desde un punto de vista tipológico, las distintas clases de industrias existentes, no tanto en lo que a condiciones de edificación se refería, sino en lo que atañe a tamaños, usos, necesidades de implantación y dotaciones, y compatibilidad de usos. Así, las ordenanzas para el uso industrial distinguían entre:

- Industria en Suelo Residencial, destinada a reconocer las industrias integradas en el suelo urbano residencial que aún quedaban en la ciudad y que se consideraban compatibles con el uso residencial, protegiendo con este reconocimiento un uso que se veía en peligro de desaparecer por las mayores plusvalías que el uso residencial del Plan anterior les otorgaba.
- Industria Escaparate, la cual reconocía una forma específica de localización en las vías principales de comunicación con capacidad de configurar importantes fachadas urbanas. Para ésta, la condición de imagen de ciudad, considerando su ubicación en los accesos a la ciudad, era la condición principal a ordenar a través de la regulación normativa de la ordenanza.
- Industria Pequeña y Media, la cual venía a reconocer la realidad de un tejido industrial mayoritario en la ciudad caracterizada por usos como los talleres, almacenes o pequeñas fábricas con pocos empleados.
- Industria pesada, que recogía el modelo de producción propiamente industrializado con gran número de trabajadores, en el que el capital solía ser nacional o internacional, y que generaba tensiones y necesidades diferenciadas a las de la industria pequeña y media.

El objetivo, en todo caso, era garantizar la diversidad de usos en la ciudad, para lo cual era necesario reajustar la oferta de suelo industrial tanto en tamaño como en el tipo de producto, así como proteger el tejido productivo frente a los procesos de consumo del territorio devenidos de las tensiones del modelo de ocupación turística.

El segundo proceso que hemos considerado, es el propio proceso turístico, el cual se evidenciaba de una manera explícita al pertenecer en ese momento Torremolinos al término municipal de Málaga. De no haber estado incluido, el análisis de las influencias del proceso turístico hubiese sido probablemente igual, pues el Plan muestra en todo momento, tanto en sus memorias informativas como en la articulación de sus objetivos, un profundo conocimiento de las tensiones que afectaban a la ciudad. El hecho de que Torremolinos se encontrase incluido en el Plan General, permite analizar el modo en el que éste afrontó con sus propuestas los retos que las posibilidades del urbanismo podían ofrecer a la resolución de estos problemas.

Como se indica en la memoria informativa del Plan,



*[187] El nuevo destino otorgado por el I Plan de Desarrollo Nacional para el territorio de Málaga, era el de la actividad turística. Con ello se inició el proceso de expulsión de las actividades industriales situadas en el Litoral Oeste y en el Eje de la Alameda, generando una actividad económica liderada por el empresariado industrial que se transformó en promotor inmobiliario. El PGOU-83 actuó sellando el proceso especulativo, cualificando la actividad industrial a través de una propuesta de ordenanzas específica para cada uso, ordenando los suelos vacantes y protegiendo las actividades productivas compatibles con el suelo urbano residencial, y preservando los usos residenciales asociados a las áreas industriales.*

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

*“El desarrollo de la Costa del Sol y en particular por lo que nos atañe, Torremolinos, no es sólo un fenómeno turístico, sino la causa y al mismo tiempo, el resultado de la transformación de una sociedad primitiva, agraria y escasamente desarrollada en otra, dual, compleja y en muchos aspectos desequilibrada, que tiene como referencia espacial la provincia de Málaga” (Equipo de redacción del Plan, 1984, pág. 99)*

Torremolinos era considerado por el Plan como un agregado con una fuerte especialización funcional, en el que se habían concentrado los usos hoteleros y los establecimientos recreativos y de espectáculos, abandonando la atención a sus funciones residenciales y terciarias. Se había abandonado todo tratamiento de la franja del área urbana comprendida entre la CN-340 y la variante, concentrando todos los usos turísticos en la franja costera. En la zona norte, los suelos eran principalmente de titularidad municipal, al igual que gran parte de los suelos urbanos. Torremolinos era el ejemplo del absoluto desarme de la capacidad productiva de un espacio atrasado y rural, en sólo dos décadas. Esto había generado la pérdida de sus valores ecológicos y sus referentes territoriales, pero también sociales y culturales, al hacer totalmente dependiente a la población de la actividad turística y de sus fluctuaciones.

Tal y como se expone en la memoria informativa del Plan, el abandono de la función pública en sus atribuciones de control sobre los procesos de ocupación del territorio, a pesar de haberse redactado varios planes de ordenación turística sobre Torremolinos, produjo la reversión de la tendencia creciente de demandas de plazas turísticas que se había iniciado en el final de la década de los 50. Antes de este momento Torremolinos había sido el destino preferente de la burguesía sevillana y cordobesa. Con posterioridad, se inició un cambio de tendencia en la demanda, que comenzó a ser de carácter nacional e internacional, pero manteniendo un nivel social y económico medio alto. Con la penetración del capital internacional en el mercado turístico, los tour-operadores comenzaron a monopolizar la demanda de plazas hoteleras, la cual comenzaron a destinar a una población social de tipo medio y bajo. La demanda constante sobre el territorio hizo que se consumiesen los propios recursos paisajísticos que habían generado la oferta. Algunos hoteles existentes con grandes áreas ajardinadas asociadas al edificio, vendieron suelo para nuevas promociones, la oferta de plazas hoteleras siguió aumentando a un ritmo frenético y se complementó con la construcción de apartamentos turísticos que permitían mayor autonomía a los turistas, así como un menor gasto en servicios e infraestructuras turísticas. La respuesta inmediata y sin programación, de los agentes inmobiliarios que operaban en el territorio en general de carácter local, terminó por generar un espacio deteriorado y degradado que los propios tour operadores dejaron de ofertar.

Esto tuvo como consecuencia que se abandonaran y degradaran áreas que se habían diseñado para la función turística, como espacios de servicios asociados de carácter comercial y recreativo, los cuales quedaron vacíos y sin ocupación. El paisaje urbano se deterioró aún más con el abandono de solares y edificios que se convirtieron en vertederos de basuras y escombros. Sin embargo, la actividad constructiva no decreció. La inercia del capital local exigía que se siguiese edificando, pues una promoción podía tardar entre 2 y 5 años en construirse y terminar de venderse, lo que permitía mantener viva la actividad. El crecimiento de la ciudad era necesario para generar actividad. Se había invertido el proceso del modelo industrial.

Una actividad que, por otro lado, no hacía más que ahondar en los problemas que había generado la penetración, sin restricción de ninguna clase, de una lógica territorial caracterizada, como ya hemos indicado, por las tensiones y las dinámicas económicas internacionales. El modelo descrito por David Harvey denominado “spatial fix” o arreglo espacial (Harvey, 2007) y que ya describimos en el capítulo correspondiente de esta investigación, evidenciaba el proceso por el cual, el capital internacional incidía en las lógicas de producción del territorio para alojar el capital circulante que no hallaba en la reconversión industrial las plusvalías esperadas. Este proceso, aún no descrito en todo su proceso tal y como el geógrafo ha concretado años después en sus publicaciones, era conocido y considerado por el equipo redactor, lo que se demuestra en la consulta de las referencias bibliográficas del propio Plan, en las que se incluye este autor (Equipo de redacción del Plan, 1984, pág. 104).

El Plan intervino, como ya se ha comentado, desde sus posibilidades urbanísticas, pero respondiendo a una tensión territorial que trascendía el espacio geográfico de influencia, y que sin embargo suponía las mayores afecciones sobre el territorio y sus habitantes. El Plan reconocía que, aún pretendiendo conocer la relación entre turismo y espacio con el objetivo de poder ofertarlo bien, las estimaciones de demanda de suelo para usos turísticos en Torremolinos, eran, por mucho que intentaron sistematizarlo, difícilmente cuantificables, por la variación que se había producido en los últimos años, tanto por la estacionalidad como por la falta de datos fiables. No obstante, la conclusión del estudio arrojaba lo que era evidente desde una aproximación cualitativa.

*“Esto significa que Torremolinos no puede seguir creciendo de una manera desequilibrada. Crear zonas turísticas no significa crear bloques de apartamentos por doquier. Primero porque no responden a las necesidades de la demanda turística. Segundo porque contribuyen a aumentar el deterioro de la imagen turística. Un espacio turístico requiere, además de viviendas, un equipamiento turístico que esté en armonía y equilibrio con las necesidades de la zona y de las personas.” (Equipo de redacción del Plan, 1984, pág.*

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

103)

La batería de propuestas que aportaba el Plan como respuesta a estas tensiones se concretó en varias medidas: la protección de los recursos naturales y acuíferos del piedemonte de la sierra que domina Torremolinos; medidas de intervención en el suelo urbano encaminadas a mejorar la dotación y la calidad del espacio urbano como área de la residencia popular; la localización de grandes sistemas de dotación en la zona norte, de propiedad pública, para dotar a Torremolinos de equipamientos turísticos de calidad que mejorasen la oferta turística; y la clasificación de áreas de extensión que debido a la falta de certidumbre sobre la demanda, quedaron clasificadas como Suelo Urbanizable No Programado, lo que ofrecía a la administración un mayor control sobre el proceso de desarrollo inmobiliario que pudiera generarse. No obstante, al igual que en otras zonas de extensión de la ciudad de Málaga, el Plan dejó definidas a través del dibujo, las trazas principales de estas extensiones, así como la localización preferente de dotaciones y áreas verdes.

Por todo ello, podemos decir que el Plan de Málaga de 1983, no sólo no carece de una dimensión territorial en sus propuestas, tal y como el mismo Plan manifestaba y como sus redactores reconocieron después en diversos artículos publicados [ (Quero Castany, Moreno Peralta, & Seguí Pérez, 1992) (Seguí Pérez & Moreno Peralta, Málaga: el Plan frente a los problemas urbanos de la ciudad, 1985)], sino que articulaba una visión multiscalar del territorio tanto en el sentido espacial como en el temático, y que respondió con las herramientas que la ley otorgaba al planeamiento, a las tensiones territoriales tanto de su área de influencia geográfica, como del espacio globalizado que comenzaba a configurarse a nivel internacional. Por ello, podemos afirmar que el Plan no sólo puede considerarse un documento urbanístico, sino también estratégico, por ser capaz de haber identificado correctamente las nuevas lógicas territoriales, dotando de las medidas necesarias para adaptar la ciudad a sus influencias. De este modo, el Plan contribuyó a reajustar las posibilidades territoriales de Málaga a las nuevas demandas globales, permitiendo que ésta mantuviese e incluso mejorase su posición en la nueva lógica de implantación territorial, tal como hemos indicado al principio de este apartado. Podemos afirmar, que el Plan de Málaga efectivamente no sólo fue un plan urbanístico, sino que incluyó entre sus determinaciones, una visión estratégica de su territorio, en un sentido amplio, tal y como ya se valoró en la revisión que de este periodo realizó el IUAV (Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia) al finalizar la etapa de planeamiento iniciada por el Plan de Málaga.

*“El Plan español de estos años ambiciona ser a un tiempo, un plan estratégico y un plan de detalle, donde por estratégico no se entienda indeterminación temporal, donde aparezcan como obvias las grandes opciones resulte evidente “qué ciudad” se quiere configurar a través de procesos, de*



*[188] El territorio de turístico estaba presente en Málaga a través de Torremolinos, área que evidenciaba la especial incorporación de la provincia al modelo del “arreglo espacial” descrito por David Harvey. La correcta identificación de las tensiones que habían generado su degradación, permitió al Plan establecer las medidas necesarias para corregir el proceso: proteger los acuíferos del piedemonte, ordenar la ciudad en su condición de barrio populoso, crear nuevas centralidades turísticas de calidad en los suelos expectantes, y no programar los crecimientos residenciales para dotar a la Administración de medidas para incidir en el desarrollo inmobiliario futuro.*

#### 4.5 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PLAN: DEL MODELO INDUSTRIAL DE OCUPACIÓN ESPACIAL, A LA LÓGICA DEL CONSUMO TURÍSTICO DEL ESPACIO.

*los que una parte ya ha sido precisada, lo que permite un significativo nivel de detalle. Por otro lado, intervenir en la ciudad ya construida obliga a un procedimiento de ampliación que en un Plan de expansión es absolutamente desconocido, una operación que hace menos paradójica la coexistencia del valor estratégico con la dimensión del detalle. Me parece que es esto lo que Manuel Solá-Morales quiere decir cuando define estas experiencias con el slogan de un "urbanismo urbano" (Marcelloni, 1992, pág. 13)*

Hoy sin embargo, las cuestiones de orden territorial referentes a la movilidad y su incidencia en la población femenina o la migrante, los problemas generados en los centros históricos por la presión del turismo global y que provocan alteraciones en la forma urbana y la utilización del patrimonio histórico, los conflictos entre los usos rurales o terciarios ubicados en el territorio en su contacto con las áreas residenciales en expansión, la huella ecológica o la importancia del incremento de las alergias a pólenes en la sociedad, así como cuestiones de valoración del patrimonio histórico industrial ubicado en las áreas de transición entre el espacio urbano y el espacio rural, son temáticas que parecen no recibir respuesta por parte del planeamiento urbanístico municipal ni territorial. Éste parece, en el mejor de los casos, simples medidas de protección entendida como limitación al uso pero no como forma de dinamización a través de una normativa aplicada como estímulo. Esto supone, en nuestra opinión, la pérdida de la oportunidad de resolver muchas de las nuevas problemáticas contemporáneas, a través de la potente batería de medidas normativas otorgadas por la ley al planeamiento municipal.

El hecho de que los sucesivos planes generales de Málaga hayan dado la espalda a importantes documentos de enfoque estratégico como el I y II Plan Estratégico de Málaga o el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, o la Agenda 21, dan cuenta del divorcio que se ha producido entre el planeamiento, en tanto que mecanismo para el control de la forma y la generación de plusvalías inmobiliarias, respecto a los nuevos enfoques territoriales y estratégicos que la ciudad requiere, dando por finalizada la iniciativa que el Plan de 1983 tuvo en el reconocimiento de los problemas estratégicos de la ciudad en su tiempo histórico, traduciendo éstos al lenguaje del planeamiento urbanístico municipal.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6**
- 4.7
- 4.8

UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

CAPÍTULO 5

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

##### INTRODUCCIÓN:

Durante las décadas de los 60 y 70, se produjo una reflexión sobre el valor de los elementos patrimoniales a proteger para las generaciones futuras, tanto en el ámbito arquitectónico y artístico, como en el ambiental. La pérdida de referentes culturales en las ciudades europeas tras la II Guerra Mundial, así como la alerta del Club de Roma respecto a la necesidad de revisar un modelo económico basado en el consumo de energías fósiles y los recursos naturales, provocaron un movimiento cultural que tuvo su reflejo en una nueva sensibilidad social hacia estos aspectos.

En el ámbito del planeamiento, el Plan General de Málaga de 1983, en sincronía con los nuevos aires culturales internacionales, incorporó por primera vez el lenguaje de la protección a un documento urbanístico. Esto supuso realizar un ejercicio de análisis y valoración de los elementos de interés tanto arquitectónico como ambiental, dentro del término municipal. La creación de la Universidad de Málaga y la producción científica de muchos investigadores que estudiaron estas cuestiones desde un punto de vista académico, permitió incorporar al Plan una gran cantidad de información científica. Esto permitió a los redactores del Plan, acoger una serie de criterios sobre el valor de los elementos patrimoniales de la ciudad y su territorio, proponiendo por primera vez, instrumentos de protección como la ordenanza, la normativa específica de protección sectorial, o el planeamiento especial.

Los elementos a proteger fueron muchos y variados, y barrían aspectos que iban de la protección arqueológica, a la armonía del paisaje rural o urbano, pasando por la ecológica, la protección arquitectónica o la de los parques, jardines o masas arbóreas, incluso de carácter privado. Todo ello supuso el esfuerzo de identificar los elementos singulares o de interés, y establecer unos criterios para su valoración.

Pero también se protegieron cuestiones menos explícitas como los modos de vida asociados a determinadas tipologías arquitectónicas como las corralas de vecinos o las "casas mata", los asentamientos históricos o asociados a la actividad industrial, pero también los usos más débiles, como las actividades industriales asociadas a áreas residenciales, o los residenciales de baja densidad insertos en las áreas de construcción intensiva. Con la operación de la calificación y su consiguiente reglamentación a través de la ordenanza, el Plan aplicó unas herramientas, inicialmente no contempladas para la protección, con el fin de preservar los valores urbanos de las áreas periféricas.

En la actualidad, cuando la protección de muchos elementos arquitectónicos y ambientales deviene de normativas supramunicipales que el planeamiento debe asumir e incorporar, se echa en falta la posibilidad de dedicar esfuerzo a la identificación de nuevos valores a proteger, así como de crear nuevas oportunidades de dinamización de los elementos protegidos, superando el tradicional enfoque de limitación de usos,

a favor de una visión más dinámica que estimule nuevas actividades compatibles con los elementos protegidos.

Por otra parte, se hace urgente trasladar al lenguaje del planeamiento, problemas como la gentrificación, la protección de los modos de vida de los grupos más desfavorecidos como las mujeres, los migrantes o la tercera edad, el paisaje y su potencial para mejorar la calidad de vida y la salud de la población, o las nuevas ruinas industriales y sus valores patrimoniales asociados al territorio. Mantener una visión castrante de la protección supone perder la oportunidad, como se aprovechó en el Plan de 1983, de actuar desde los potentes instrumentos que la ley otorga al planeamiento municipal. Hacerlo, permitiría transformar la ciudad e incidir en los procesos que la aquejan, más allá del puro reconocimiento de los valores asociados directamente a objetos arquitectónicos, arqueológicos o ambientales. La globalización está consumiendo, no sólo elementos del patrimonio cultural y ambiental, sino también sistemas de relaciones culturales, económicas y políticas, así como modos de vida y economías asociadas al espacio urbano. Por ello es necesario incorporar formas de protección vinculadas a las cuestiones hacia las que la sociedad muestra nuevas formas de sensibilidad o afectación. Comprender los mecanismos que se utilizaron en el Plan 83 para identificar, clasificar y proteger los elementos que por primera vez eran protegidos por el planeamiento urbanístico, puede arrojar luz sobre cómo afrontar el reto actual.

1.

El artículo 48 de la Normativa del Plan General de 1983 establecía que el régimen del suelo se definía a través de cuatro elementos: la clasificación del suelo, la definición de la estructura general del término municipal, la calificación y el señalamiento de medidas de protección.

Verdaderamente, los aspectos relacionados con la protección del patrimonio a través del planeamiento fueron una de las grandes aportaciones que la Ley del Suelo de 1975 realizó al modelo urbanístico de la época. La influencia del contexto cultural contemporáneo, las llamadas del Club de Roma hacia una consideración sobre los recursos, así como la reflexión sobre la recuperación de los centros históricos nacida en Italia durante los años 60, habían definido un nuevo paradigma que afectaba de lleno a la disciplina. La planificación, como el mecanismo regulador del régimen de usos en el suelo, tenía y tiene, la capacidad de incidir de una manera determinante en el modo en que la sociedad trata dicho patrimonio. El hecho de que la Ley del Suelo reconociese esta posibilidad en su articulado, aunque no concretase la forma de hacerlo, era ya una manera de “nombrar” unas cuestiones que debían ser incorporadas al planeamiento, dando así carta de naturaleza a una auténtica protección de estos recursos.

La ley del suelo de 1975 reconocía la necesidad de elaborar Catálogos del patrimonio arquitectónico, y de elementos naturales de interés, así como la posibilidad de remitir éstos a una ordenación específica a través de la redacción de Planes Especiales de Protección. Quedaba bajo la decisión de los planificadores el modo en que ésta protección sería concretada y regulada en sus posibilidades urbanísticas, por lo que éstas, sin precedentes anteriores, serían en todo caso formas de innovación disciplinar. Lo importante, bajo la luz de esta investigación, fue la incorporación de un nuevo lenguaje a las posibilidades normativas del planeamiento: el lenguaje de la protección. Esto, no sólo se vio reflejado en la leyenda de los planos y en su correspondiente normativa reguladora, sino que aparecía en la información de las memorias informativas y en los objetivos de la memoria justificativa.

Así, si analizamos el contenido de la amplia información del Plan de 1971, comprobamos que no existe ningún plano que trate las cuestiones referentes a elementos con valor. Los planos, con gran cantidad de información útil para la determinación de valores cuantitativos relativos al funcionamiento de la ciudad, trataban temas como las infraestructuras, las dotaciones, la densidad de viviendas o de locales, así como el estado del viario, la discordancia de la edificación con la reglamentación vigente o la localización de áreas insalubres. La información tenía un claro contenido programático, acorde con el enfoque urbanístico de la época en que se redactó.

Con el reconocimiento de la dimensión proteccionista de los recursos naturales y culturales en la planificación por parte de la Ley del Suelo, el Plan incorporó toda una teoría sobre la protección, que más allá de

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

constituirse en la elaboración de precatálogos de elementos a proteger y la relegación a figuras de planificación especial, propuso una nueva mirada sobre la ciudad y sus elementos de valor.

Si analizamos el contenido del Plan General, podemos encontrar una serie de articulados que recogen desde un punto de vista técnico las nuevas consideraciones devenidas de este nuevo paradigma. Así, en los artículos 14 y 20 de la Normativa, se establecen los contenidos de aplicación directa que el Plan otorga tanto para el suelo No Urbanizable en su condición de clasificación de los elementos de carácter natural objeto de protección, como para los edificios protegidos, estableciendo la posibilidad de redactar Planes Especiales para el exhaustivo tratamiento de los mismos.

Como hemos indicado antes, si bien se podía contar con una base teórica sobre la concreción de los valores patrimoniales, tanto naturales como arquitectónicos, lo cierto es que la manera de llevar esa protección a cabo carecía de cualquier tipo de referente a nivel normativo. Por ello, el análisis de las distintas medidas que a continuación se describen, no pretende ser una enumeración de mecanismos de protección, pues para ello es más útil recurrir a la lectura directa de la normativa del Plan, sino que pretende explicitar el modo en que el Plan consideró dicha protección. Es necesario recordar, que la regulación de la Normativa del Plan General no tiene carácter sectorial, y que más allá del deber de cumplimiento de las consideraciones de la legislación de naturaleza sectorial, la Normativa del Plan tiene un carácter exclusivamente municipal. En todo caso, la normativa sectorial que pudiese afectar al planeamiento, no tendría en ningún caso, incidencia en la regulación urbanística, sino sólo en el régimen de usos impuesto a determinadas cuestiones como las carreteras, las aguas o los Bienes de Interés Cultural declarados por el Gobierno.

No podemos dejar de hacer referencia en este sentido a la importancia de la creación de la Universidad de Málaga en 1971. Este acontecimiento permitió contar con una incipiente pero intensa investigación sobre los valores de la ciudad y su territorio, ya que hasta entonces la mayor parte de las investigaciones académicas se centraban en las ciudades que contaban con Universidad, y en especial en Sevilla por tener Escuela de Arquitectura. Algunas de las informaciones utilizadas por el Plan, eran tesinas y trabajos de investigación de alumnos y profesores de la Universidad tal como se indica en las memorias informativas y en varias notas a pie de página de las mismas, lo que dota al Plan de un contenido cultural, que más allá de representar un vínculo con la institución docente, muestra el momento de intensa implicación de la sociedad y de la cultura malagueña con la construcción de la ciudad a través de su planeamiento urbanístico.



[189] La mirada cultural no se aplicó sólo a los valores monumentales, sino a toda la ciudad y a la posición y significado de su patrimonio histórico. La protección de barriadas históricas por su correcta posición y arquitectura, supuso sin embargo pagar el precio de la irregularidad volumétrica en determinadas áreas.

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

2.

En la Normativa de Plan, encontramos dos niveles de protección. Uno, recogido en el capítulo específico del Título II, destinado a la regulación de las medidas singulares de protección. La otra, en la definición de normas directas de aplicación en el uso del Suelo Urbano a través de sus ordenanzas, y en el Suelo No Urbanizable a través de su normativa específica. El Suelo Urbano era el que contenía los edificios construidos que debían ser protegidos así como las referencias más conocidas a yacimientos arqueológicos, y el Suelo No Urbanizable el que contenía los suelos con valor ambiental o ecológico. En el caso de los Suelos Urbanizables, la posible localización de elementos de interés arquitectónico o arqueológico, o de valor ecológico, quedaban sujetos a su protección a través de las determinaciones del planeamiento que los desarrollase.

Comenzando por el primer nivel descrito, el del contenido de las Normas específicas de Protección del capítulo 6 del Título II, encontramos medidas encaminadas a proteger determinados elementos no incluidos específicamente en la regulación de las Normas directas del Suelo Urbano y el No Urbanizable, o que debían ser consideradas a un nivel diferente. Así, hallamos medidas de protección en las carreteras destinadas a controlar la publicidad, tanto desde el punto de vista de la seguridad vial como desde el punto de vista paisajístico. También había un cuidado en el tratamiento de los carteles y elementos de publicidad en los edificios, que pretendía garantizar la integración compositiva de todas las edificaciones, al margen de las medidas específicas que la normativa de la ordenanza del Centro, contemplaba para el centro histórico en su consideración de ámbito de protección preferente. También hay un artículo específico para el tratamiento de los solares en cuanto a su conservación y decoro. Ambas medidas dan cuenta del interés del Plan en la protección, no sólo de los elementos de valor monumental o histórico, sino de la imagen de la ciudad entendida en su conjunto.

Junto a estas medidas, encontramos otras destinadas a proteger elementos sectoriales como las servidumbres de sistemas, los cauces y los arroyos, o los recursos hidráulicos. Pero también medidas que reconocen el valor del paisaje urbano a través de la protección de los árboles con la inclusión de un catálogo de árboles protegidos y con la obligación de solicitar licencia municipal en toda actividad de poda o eliminación de masa arbórea, para poder de dotar a la Administración de controlar las acciones sobre la masa verde urbana. Así mismo, se considera la protección de las masas arbóreas no sólo de los parques y jardines públicos, sino de las parcelas y solares urbanos privados a través de la calificación de "verde privado de interés especial", las perspectivas características de las visuales urbanas, y el paisaje urbano. Estas medidas no implicaban sólo el reconocimiento del valor de estos elementos, sino que articulaban una serie de medidas que permitirían la compatibilidad de dicha protección con el régimen de usos establecido por el Plan. Así, los verdes privados de interés especial, podrían contar con medidas especiales de localización de la edificación dentro



[190] La protección del paisaje urbano se articuló a través de varias medidas, entre las que se incluía un catálogo de especies arbóreas protegidas, y la obligación de pedir licencia para toda actuación sobre el arbolado urbano.

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

de la parcela, con el objetivo de no disminuir el aprovechamiento real otorgado por el Plan. En el caso de la protección de las visuales, ésta se garantizaría a través de la elaboración de un instrumento de planeamiento de desarrollo que justificase la compatibilidad de la incidencia de las nuevas edificaciones dentro del cono visual protegido, y a través de la regulación de la construcción en ladera, para que la incidencia de la construcción en las áreas montañosas características de la geografía malagueña, no generasen un impacto visual negativo.

El otro paquete de medidas específicas de protección estaba dirigida a la consideración del patrimonio arqueológico de la ciudad y de su territorio, diferenciando en su articulado aquellos que se encuentran o pudieran encontrarse en el suelo urbano, de los que se encontrasen en el ámbito rural o en los suelos de expansión. En estas medidas subyace, más allá de la protección que la normativa de carácter sectorial tuviese para los yacimientos arqueológicos, la protección del legado que la ciudad dejó para sus habitantes a través de los vestigios que sus restos arqueológicos revelan. Considérese que una de las grandes aportaciones del Plan a la ciudad, fue el trabajo de recopilación de la información de la evolución de la ciudad a través de sus documentos históricos. Parece lógico el cuidado que el equipo redactor dedicó a la protección de ese patrimonio recién descubierto. Sin embargo, si el objetivo estaba claro, la manera de articular esta protección no dejaba de suponer un problema de incidencia en el derecho de propiedad del suelo. Si los restos se hallaban en solares urbanos con derecho de aprovechamiento, esta protección podía de manera indirecta limitar dichos derechos. El Plan lo resuelve estableciendo una regulación específica en función de una clasificación de áreas en función de las posibilidades de hallar restos arqueológicos, diferenciando entre Zona de Protección Integral, Zona de Protección Arqueológica y Zona de Vigilancia Arqueológica, y determinando la obligación por parte de la propiedad del suelo de realizar una investigación sobre los restos que pudiese encontrar para su catalogación. Tanto las Zonas de Protección Arqueológica como la Zona de Vigilancia Arqueológica permitían la posibilidad de edificar, excepto el hallazgo restos de importancia excepcional, en cuyo caso la Administración debería incorporarse a la gestión de los mismos a través de la obtención de los suelos.

3.

El segundo nivel de protección se encontraba en la regulación del Suelo Urbano con la ordenanza de Protección Arquitectónica, y en el Suelo No Urbanizable con la regulación de las clases de Suelo Especialmente protegidos.

La ordenanza de Edificios Protegidos se encuentra en el capítulo 3 del Título V de las normas, en la que se hacía una diferenciación entre Protección Integral y Protección Arquitectónica, con distintos niveles de protección y compatibilidad con nuevos usos y actuaciones de rehabi-



[191] Siendo Málaga una ciudad sin gran cantidad de arquitectura palaciega o monumental, la apuesta del PGOU 83 en referencia a la protección arquitectónica de su arquitectura civil, debe considerarse en el contexto histórico en que se realizó, una aportación cultural a la valoración de la ciudad histórica y de su paisaje urbano.

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

litación. Además de la inclusión de un catálogo de edificios protegidos, la normativa recogía la creación de una Comisión de Protección del Patrimonio, como órgano técnico con la misión de realizar informes de carácter preceptivo previos a todos los actos sometidos a licencia de los edificios protegidos, así como de actualizar el catálogo incluido en el Plan. Para dotar a la Administración de un mayor control, y con la intención de aumentar el conocimiento sobre el patrimonio arquitectónico de la ciudad, la normativa establecía la exigencia de presentar con todo proyecto sobre los edificios protegidos, una documentación que incluyese la descripción de las características tipológicas del edificio, su orden y composición arquitectónica, representación gráfica y fotográfica, así como la oportunidad y justificación de las obras.

En lo referente a la protección del patrimonio natural, su articulación se incluía en el Título VIII de las Normas, destinado a la regulación del Suelo No Urbanizable. En este sentido, la aportación más importante que encontramos se refiere a la diferenciación que la Ley del suelo estableció en cuanto a la categorización del Suelo No Urbanizable en función de sus valores, diferenciando el Suelo no Urbanizable de Especial Protección y el Suelo No Urbanizable de carácter rural. El Plan limitaba en el Suelo No Urbanizable los usos que implicarían edificación. Sólo permitía aquellos que estuviesen vinculados al uso agrícola, forestal o cinegético del suelo, o que se declarasen de interés público y social según el artículo 43.3 de la Ley del Suelo. También se permitía la construcción de viviendas familiares que no supusiesen la generación de núcleos de población, por lo que se definían en su artículo 349 las características de los núcleos de población. No obstante, y con el objetivo de proteger el paisaje rural, se establecían condiciones de edificación encaminadas a la integración y adaptación de las mismas para no alterar la armonía del paisaje. En este sentido, encontramos que la falta de concreción de lo que se consideraba alteración de la armonía del paisaje, no supone una falta de definición de las normas, sino la confianza de la capacidad de gestión del Plan en lo que se refiere al control sobre dichos parámetros, a través del conocimiento de sus técnicos de los valores que esta integración debía suponer. La continuidad que se suponía al Plan a través de la Gerencia de Urbanismo, permitiría concretar los preceptos, o si lo preferimos “el espíritu del Plan”, en la gestión diaria de las licencias y los distintos actos administrativos. Por ello, la normativa utilizaba en general un lenguaje sencillo, sin tecnicismos excesivos, pero con determinaciones claras sobre los objetivos del mismo.

En cuanto a la calificación de los Suelos No Urbanizables especialmente protegidos, estos recogían los diferentes valores que desde el Plan, se consideraba que debían ser objeto de protección, ya que las legislaciones específicas establecen limitaciones de uso sobre los suelos objeto de su legislación, pero no régimen de protección. Era el Plan, en ausencia de planificación sectorial o supramunicipal, el que establecía los valores y su correspondiente protección. Este punto es importante, pues en general, con la aprobación de figuras de planificación secto-



[192] Por primera vez se protegió el valor ecológico, paisajístico y cultural de los elementos geográficos que conforman la imagen de la ciudad. En la imagen, el monte San Antón, protegido con protección ecológica.

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

rial y territorial posteriores, las posibilidades del planeamiento general municipal se han visto más limitadas en cuanto a la definición de los valores a proteger en su ámbito de actuación, aunque sigue teniendo la posibilidad de regular los usos. Por ello, tanto la definición de los valores a proteger, como la localización de los suelos en función de dichos valores, tiene en el Plan de 1983 una componente de innovación y de proyectación muy importante que es necesario explicitar.

Los suelos protegidos se dividían, en función de los valores merecedores de dicha protección recogidos en el Plan, en:

- Suelo Agrícola de Regadío, el cual reconocía el valor de la riqueza productiva de aquellos suelos que ya contaban con régimen de explotación en regadío, o que pudieran eventualmente agregarse. En este sentido, puesto que la parcelación requerida era de 5.000 m<sup>2</sup>, es decir mucho menor que la de otra clase de suelos no urbanizables, debido a la consideración de su mayor productividad, y esto podía dar lugar a una especulación con el objetivo de construir viviendas familiares, el Plan estableció unas condiciones específicas para que los suelos que no eran de regadío en el momento de la aprobación del Plan, pudieran incorporarse a esta clase de suelo justificadamente.
- Suelo Forestal, el cual recogía los suelos que ya de hecho tenían un uso forestal, así como aquellos que por obra de la repoblación forestal, pudieran llegar a serlo. Para estos, la parcela mínima para poder construir una vivienda familiar era de 40.000 m<sup>2</sup>.
- La Protección de Recursos Hidráulicos estaba destinada a proteger las características hídricas del subsuelo, en atención especial a la zona de los Manantiales, en el piedemonte de la sierra que servía de telón de fondo paisajístico al núcleo de Torremolinos.
- La Protección ecológica consideraba las características específicas de carácter natural en orden al suelo, la fauna o la flora que lo conformaban, haciendo de ellos suelos totalmente inedificables. El Plan relegaba a la redacción de un Plan Especial la protección del Monte de San Antón y de la Isla como áreas específicas a tratar pormenorizadamente.
- La Protección histórico-artística, arqueológica y paisajística, agrupaba la protección de aquellos enclaves que el Plan consideraba con valor por existir construcciones o edificaciones de carácter histórico o artístico, o susceptibles de ser declarados monumentos, así como con posibilidad de contener restos arqueológicos. También se incluían aquí los parajes, perspectivas o paisajes de reconocido valor como la carretera de la Cala o el Tell fenicio de Guadalmar, los cuales

deberían ser protegidos de forma específica a través de la redacción de un Plan Especial de Protección.

- Finalmente, la Protección y mejora del medio rural incluía los terrenos delimitados gráficamente en los planos que contenían desarrollos en el suelo no urbanizable sin planeamiento, cesión de dotaciones ni urbanización. Estos ámbitos deberían incluirse en Planes Especiales que debían deslindar claramente el Suelo No Urbanizable Simple de las áreas consolidadas que pudieran, en determinadas situaciones, ser legalizadas si se cumplieren las condiciones necesarias establecidas por el Plan Especial.

El Suelo No Urbanizable Simple, englobaba el resto de los suelos rurales que no contenían ninguno de los valores considerados por el Plan para su protección, y que estaban destinados al uso agrícola, usos complementarios incluida la vivienda, y de carácter recreativo. Este último se refería fundamentalmente al uso de “venta” característico de las carreteras de los montes de Málaga, con una función dinamizadora del Suelo No Urbanizable a través de la oferta de restauración característica de estas áreas.

Pero la protección del Suelo No Urbanizable, no sólo se hacía a través de la regulación de las distintas clases de suelo protegido, sino que con la definición de núcleo de población y con la regulación de los caminos rurales y la obligatoriedad de someter a licencia toda nueva apertura, se dotaba a la administración de un mecanismo de control de la evolución de los procesos de construcción o modificación de usos sobre el Suelo No Urbanizable.

#### 4.

Además de las medidas específicamente identificadas en orden a proteger tanto el patrimonio arquitectónico y arqueológico, como los valores ambientales relativos al Suelo No Urbanizable, el Plan establece unas medidas en orden a proteger el ambiente urbano y la configuración territorial de su escenario, a través de la regulación del Sistema de Espacios Libres incluido en el capítulo 6 del Título III dedicado a los Sistemas, y del capítulo 9 dedicado al Sistema General de la zona marítimo terrestre. El objetivo del Plan era proteger los recursos paisajísticos de la ciudad, los cuales los constituían su geografía montañosa, sus playas y sus ríos.

Así, en el capítulo dedicado a la regulación de los Sistemas de Espacios Libres, el Plan reconoce el valor especial de los parques naturales y los forestales como aquellos que se deben conservar, repoblar, y los que se deben preservar. Por ello, y en orden a su preservación, el Plan establecía la expropiación de los mismos en el caso de estar incluidos en el Suelo No Urbanizable, y la obtención directa por transferencia de aprovechamientos en el seno del área de reparto, en el caso de incluir-

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

se en Suelo Urbanizable. De lo que se trataba, en orden a su protección efectiva, era de obtenerlos. No obstante, mientras se producía la expropiación o la obtención por cesión, se restringía el uso sobre los mismos con base en la regulación específica del capítulo de los Sistemas de Espacios Libres.

Pero el Plan no sólo protegía los grandes parques naturales delimitados por él mismo –y esto es importante, puesto que no respondían como ya hemos indicado anteriormente, a una protección de orden territorial como después ha ocurrido con la redacción de planeamiento de carácter supramunicipal-, sino que dotaba de un valor específico a los Sistemas de Espacios Libres incluidos en el suelo urbano o en el urbanizable, como sistemas de carácter local, en orden a dotar a la ciudad de una estructura de espacios de valor ambiental, paisajístico y de relación social. Así, determinó la caracterización de esta red de espacios libres en función de su destino a parques urbanos, jardines, pero también plazas y glorietas, e incluso jardines privados, con la protección del Verde Privado de Interés Especial. No se trataba sólo de regular los sistemas generales y los locales, en función de las determinaciones de la Ley del Suelo. Había una consideración a su capacidad estructurante con base en valores que debían ser protegidos. Por ello el Plan remitió a la elaboración de dos Planes Especiales específicos por la importancia de los valores ambientales que había que tratar. Uno era el del tramo urbano de la desembocadura del río Guadalmedina, el cual debía ser protegido en su contacto con las posibles agresiones que la ciudad pudiera provocar al río. El otro, el Plan Especial de ENPETROL y CAMPSA, dos áreas industriales que debían incorporarse al Sistema de Espacios Libres, pero en los que se debía tratar primero el desmantelamiento del uso industrial y la descontaminación de los suelos, con el objetivo de poder convertirlos en áreas aptas para el uso de parques y jardines.

El capítulo del Sistema General de la zona marítimo terrestre, no se refería tanto a las condiciones específicas establecidas por la legislación vigente en materia de costas, que naturalmente eran recogidas, sino que contenía un sentido proyectual sobre estas áreas, lo cual queda reflejado en la intención de sus determinaciones en cuanto a los Planes Especiales que debían ordenar los paseos marítimos de Torremolinos y del litoral Este. Así, además de concretar normas de aplicación directa para las condiciones de uso y para la regulación de las licencias sobre las zonas de dominio público, se establecía una reserva de 50 metros para jardines y aparcamientos en los Suelos Urbanizables que debieran desarrollarse en los nuevos suelos urbanizables. El Plan Especial que debía ordenar el paseo marítimo oriental debería, según las determinaciones del Plan, reordenar las playas, concretar los accesos y establecer una vinculación entre éstas y el Parque del Morlaco, ubicado en la zona montañosa. El Paseo Marítimo de Torremolinos de la Carihuela y su conexión con el Bajondillo, también deberían ordenarse con arreglo a las determinaciones del Plan a través de la figura de un Plan Especial. La zona del paseo marítimo del litoral Oesteno se protegía a través de



[193] El plan propuso una jerarquía de espacios verdes urbanos, en función de su capacidad estructurante, considerando los valores que debían ser protegidos. Las zonas verdes privadas que contaban con estos valores, también fueron protegidas, aunque compatibilizando su aprovechamiento urbanístico con la protección paisajística de sus jardines.



[194] La ordenación de las playas a través de Planes Especiales, era el objetivo de la protección del frente litoral. Se trataba de hacer de éstas auténticos espacios ordenados, equipados, y abiertos a la ciudad y a su ciudadanía.

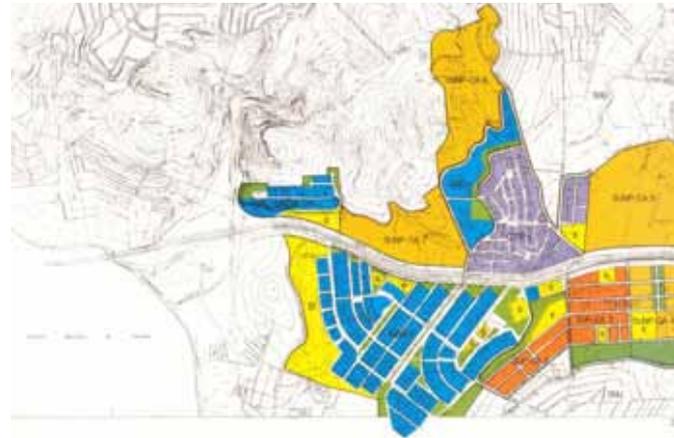
#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

la remisión a un Plan Especial incluido en el capítulo de Sistemas, sino que el Plan lo protegía a través de la ordenación que desde el propio Plan se establecía de los accesos y de las conexiones del sector Oeste en su acceso a las playas, impidiendo el uso desordenado y desregulado de las que estaban llamadas a ser las playas más populares de la ciudad. La falta de terminaciones en cuanto a la ordenación de este ámbito, hubiese condenado a la zona más densamente poblada de la ciudad al agotamiento de los recursos ambientales, paisajísticos pero también sociales, de las playas de San Andrés y La Misericordia. Comprobamos de nuevo aquí, la funcionalidad del dibujo en el caso del Plan de Málaga, como ya se ha indicado en otras partes de esta investigación.

5.

Pero si en esta relación de aspectos hemos encontrado elementos claramente vinculados a la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico y ambiental del término municipal, a través de la regulación de las protecciones propiamente dichas, y de los sistemas con valor paisajístico para la ciudad, esta investigación considera que hay otro nivel de protección en el Plan, que tiene que ver con la forma en la que éste utilizó la calificación. Ésta y su regulación normativa a través de las ordenanzas, se utilizó en el Plan de Málaga con un claro enfoque proteccionista, pues se usó para mantener las condiciones tipológicas de las tramas de valor reconocido, extendiendo el concepto de protección desde el centro hasta la periferia. La calificación de determinadas áreas del Plan implicaban la fijación, y en consecuencia la protección, de los usos económicamente más débiles frente a los más fuertes. Así, en el centro, el uso residencial era protegido a través de la flexibilidad en las condiciones de implantación de aparcamientos, en el tamaño y en la ubicación de las estancias en los edificios que debían ser rehabilitados, o en la limitación de los usos terciarios en las plantas superiores, en función de una categorización de calles. En los suelos industriales, se protegía el uso residencial a través del reconocimiento tipológico de las áreas residenciales vinculadas a los polígonos, y de la compatibilidad de usos industriales en las áreas residenciales a través de una subzonificación específica. En las áreas de extensión, se protegían los núcleos poblacionales que serían absorbidos por los nuevos crecimientos, a través del establecimiento de una ordenación que los integrase y con la asignación de una calificación específica y diferente a la de los nuevos planes parciales, que contemplase sus características tipológicas específicas. Todo ello constituía una política de suelo destinada a la protección de los valores de la ciudad existente, los cuales eran identificados por el Plan en los modos de vida tradicionales o ya existentes<sup>1</sup>. Había

<sup>1</sup> Como hemos sabido después de la mano de los diagnósticos generales sobre la ciudad de B. Sechi, lo que se estaba produciendo era un cambio radical en las condiciones de producción de la ciudad occidental, consistente, en sus



[195] Una forma de protección consistió en consolidar los núcleos periféricos, dotándolos de una ordenanza que fijase su tipología, y de una ordenación que garantizase su funcionalidad e integración urbana con el resto de la ciudad.



[196] La protección de los modos de vida tradicionales, implicaba el conocimiento profundo de las tipologías arquitectónicas populares y de sus limitaciones funcionales, para articular ordenanzas que pudieran corregir los excesos de ocupación e insalubridad.

#### 4.6 UNA NUEVA CONCIENCIA SOBRE LOS RECURSOS: LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y DEL PATRIMONIO NATURAL.

una clara intención, desde el primer documento de la metodología del Plan previa a la redacción del mismo, de vincular el planeamiento a la ciudad, entendiendo ésta como forma y sociedad.

Este procedimiento ya era intuido por Jesús Gago en la revisión que sobre el planeamiento de la década de los 80 se realizó en la exposición organizada por el Ministerio de Obras Públicas y el IUAV, quien afirmaba:

*“Por su parte, la calificación urbanística, aunque más rara pero no por ello menos significativamente, es contemplada también por algunos planes –singularmente en el de Madrid– como instrumento a utilizar dentro de una política de suelo en una estrategia de regulación del mercado. Por extensión de lo que aquella había venido representando ya desde antiguo en el planeamiento en lo relativo a los suelos vinculados al uso y dominio públicos, en tanto mecanismos de preservación de lugares a la dinámica de ocupación por los usos lucrativos, era posible entender y usar la calificación urbanística como instrumento de “protección” o salvaguardia, capaz de impedir los desplazamientos o la expulsión de los usos económicamente más débiles como consecuencia de las espontánea invasión de los más fuertes.”(Gago Dávila, 1991, p. 167)*

Así, podemos concluir que la protección que el Plan de 1983 estableció, se ocupó de varios aspectos. Por un lado de la regulación, por primera vez y con base en sus propios análisis y determinación de valores protegibles, de los elementos ambientales, arquitectónicos y arqueológicos. Por otra parte, de la estructura del paisaje de la ciudad, basada en los elementos geográficos que la definen que son sus playas, sus montañas y sus ríos, así como por la red de espacios públicos con la función de articulación de la estructura de su paisaje urbano. Finalmente, comprendiendo la dinámica de los mercados en cuanto a su inferencia en la desvalorización de los usos y tipologías tradicionales o existentes, y actuando sobre ella con los mecanismos que el planeamiento les permitía.

Si consideramos el devenir posterior en cuanto a la protección que el planeamiento general ha regulado, podemos afirmar que éste se ha circunscrito a la consideración de las protecciones sectoriales o territoriales de ámbito superior, y en todo caso a establecer condiciones más concretas en cuanto al régimen de usos y protección de los recursos patrimoniales y ambientales. Sin embargo, desde la perspectiva histórica que esta investigación aporta, consideramos que la discusión sobre la protección del patrimonio histórico y del patrimonio ambiental, es una cuestión correspondiente desde el punto de vista cultural, a un tiempo ya pasado. Si no se protege mejor este patrimonio no es porque no exista una regulación al respecto, sino porque la disciplina no actúa

de manera eficiente o porque la política no asume la función de agente protector adecuadamente. Pero no porque no exista un cuerpo teórico sobre este tema, ni una regulación suficiente. El debate a nuestro entender, está hoy en el espacio de la regulación de los usos y actividades para que estos sean compatibles con las nuevas dinámicas del mercado y a la vez garanticen la permanencia de aquellos usos que deben ser protegidos por el Plan. En nuestra opinión, y a la luz de la investigación realizada, el debate urbanístico debería situarse ahora en la definición de los nuevos valores que deben ser considerados para su protección, pues es el planeamiento con su regulación normativa quien mejor puede incidir de manera efectiva en la preservación de estos valores. Y no tanto desde una acción fiscalizadora, sino desde una visión comprensiva e integradora, tal y como se hizo en el Plan de 1983. Existe actualmente una presión de los usos turísticos sobre las áreas centrales, una ocupación de los espacios de uso público por parte de las concesiones administrativas, y una absoluta falta de consideración a las áreas limítrofes al centro histórico como parte de las zonas influenciadas por los procesos de gentrificación<sup>2</sup>. No tratar estos temas dentro del planeamiento, “nombrando” nuevas de protecciones, muestra la incapacidad para comprender la penetración de los capitales globales en las áreas históricas, los cuales están trasladando la inversión, desde los suelos de extensión a las áreas centrales en la forma de actividades turísticas. Todo ello hace que la ineficacia del planeamiento en la inferencia sobre estos procesos, haya convirtiendo la regulación del planeamiento urbanístico en una forma de fiscalización administrativa miope y poco atenta a los problemas que hoy aquejan la ciudad.



[197] El presente requiere de nuevas formas de entender la protección, más allá de la simple limitación sobre las formas arquitectónicas. El ruido y la ocupación del espacio público por parte de los locales de restauración, así como la constante celebración de actos culturales orientados al turismo, ha convertido la vida de los vecinos de la ciudad histórica en un nuevo elemento a proteger. El planeamiento tendría muchas formas de actuar, si esta nueva problemática se hubiese incorporado al lenguaje de la planimetría de los últimos planes generales.

<sup>2</sup> Para esta temática, consultar la tesis doctoral “Corrientes de pensamiento en la gestión patrimonial y turística de la ciudad histórica”, de Daniel Barrera Fernández, leída en la Universidad de Málaga en 2014.

Centros Históricos en un desenganche de los “modos de vida” y las formas de la Ciudad (véanse los artículos de la rev. Casabella en los 80)



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

CAPÍTULO 5

INTRODUCCIÓN:

Desde la perspectiva histórica de esta investigación, encontramos en el análisis de las propuestas del PGOU-83, un importante referente para la comprensión contemporánea de las posibilidades de la planificación urbanística municipal, al comprobar cómo los grandes proyectos del Plan General, son hoy en su gran mayoría una realidad que ha transformado radicalmente la ciudad. Entendemos que quizá, la concepción específica de cada propuesta como proyecto urbano, pero integradas dentro de la idea de una ordenación global, hicieron del Plan 83, una auténtica herramienta de interpretación y, posteriormente, transformación urbana.

El abuso que más tarde se ha dado en la tramitación de modificaciones de elementos de los planes generales posteriores, ha desvirtuado esta capacidad del planeamiento general. Entendemos, a la luz del análisis de las propuestas del PGOU-83, que no es posible justificar la necesidad de modificar el planeamiento al poco tiempo de ser aprobado definitivamente, si este verdaderamente ha contemplado de manera global los problemas y las estrategias a seguir en la ciudad. Si bien es comprensible y legítimo que surjan nuevas oportunidades para la ciudad que no hayan sido consideradas por el planeamiento general, la proliferación de este tipo de proyectos al margen del Plan, parecen alertar más bien, de la falta de confianza que políticos y tal vez también técnicos, han depositado en las capacidades del Plan.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

1.

Es importante resaltar el contenido de las propuestas del Plan 83, pues alcanzan un valor renovado a la vista de los 30 años transcurridos desde su aprobación.

En efecto, habría que analizar y descubrir lo que implícitamente hay bajo cada intervención, su intencionalidad terapéutica en el conjunto de la ciudad, su intencionada elección, y su estratégica situación dentro del tejido urbano para lograr por su irradiación las mejoras que la ciudad necesitaba para solucionar los problemas heredados.

En este sentido podríamos descubrir en el conjunto de las intervenciones del Plan, una serie de operaciones que se fundamentan en el esfuerzo por concretar y definir la intervención con base en los problemas que la ciudad tenía. Una concreción que se apoyó, según nuestra investigación, en el conocimiento de la ciudad y de su estructura urbana y territorial, así como de la potente intuición sobre los procesos económicos, sociales y globales, que acaecían en aquel momento y que a través del urbanismo tomaban una forma concreta. El conocimiento del equipo redactor, a través de sus arquitectos directores y de los colaboradores que participaron con sus aportaciones e innovaciones temáticas y metodológicas, sobre la realidad urbana, llevó al Plan a definir las intervenciones de modo similar a la acupuntura, concretando con exactitud aquellos puntos que era necesario reactivar para mejorar el tejido urbano de la ciudad. Existía en aquel momento una convicción de que las utopías urbanas no eran posible en su sentido totalitario, pero que a través de la acción sobre las piezas de la ciudad, era posible construir la utopía de una ciudad mejor.

Esta elección estratégica y concreta de cada intervención, estaba basada en el conocimiento profundo y sobre todo -y esto es importante-, nuevo, de la ciudad. Una gran cantidad de información fue recopilada gracias a la colaboración de miembros de la recién estrenada comunidad universitaria de Málaga, lo que aportó al Plan una dimensión cultural que trascendía la aportación de los propios redactores, integrando en el debate de la ciudad a todas aquellas personas que desde la fundación de la UMA fueron aportando conocimiento y luz sobre la historia y los problemas de la ciudad. Esta dimensión se ha perdido con el tiempo, y es triste ver como las novedosas investigaciones y perspectivas que dan todas las personas que trabajan o estudian en la UMA, se pierden sin la oportunidad de un debate cultural en torno al Plan.

Fue esta metodología, basada en el trabajo sobre los proyectos de escala urbana ensamblados en la concepción global de la ciudad, una de las grandes virtudes del Plan. La acción sobre el problema global a través de operaciones puntuales fue una innovación que posteriormente fue utilizada en otras figuras de planeamiento general, pues es en esta escala donde tiene sentido hablar del proyecto urbano o, como se vino a denominar más tarde, la acupuntura como estrategia, debido a la comprensión global de la ciudad. Esta idea fue recogida en 2008 por



[198] Al igual que la pintura de Pollock, el Plan trató de encontrar la belleza en la descomposición de la ciudad, y una lógica que permitiera operar sobre ella de manera coherente y comprometida.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

el propio Manuel Solá Morales, quien en su libro “Sobre cosas urbanas” (Solá-Morales, 2008) afirmaba que la piel de la ciudad no es sólo un envoltorio sino una “red cualitativa” sobre la que se plantean intervenciones estratégicas, matices y brusquedades, proponiendo una analogía con la acupuntura de agujas y puntos para definir lo que él denominaba “acupuntura urbana”. A través de la acción puntual del Plan en proyectos concretos sobre la piel de la ciudad, éste fue capaz de transformar el funcionamiento global de la ciudad.

Manuel Solá-Morales como asesor del Plan, incidió con sus apreciaciones, según refieren los redactores del Plan, sobre la manera de observar la ciudad desde sus “arrugas y aparentes inconexiones” para encontrar el “hilo narrativo” que aportaba el análisis de esos fragmentos aparentemente inconexos. En la comprensión de la ciudad y sus problemas a través del “amor por las cosas”, se encontraría la lógica oculta de su realidad y la capacidad para operar sobre la epidermis urbana en un continuo entender cómo funcionan estas cosas.

No sería casualidad que en el Plan 83 se planteara ya de manera anticipada, lo que luego Solá-Morales denominaría “intervención urbana”. Como tampoco es casual que el Plan diseñara el conjunto de sus intervenciones como acciones estratégicas para conseguir curaciones terapéuticas en el conjunto global de la ciudad. Es necesario recordar que si bien Manuel Solá-Morales y el Laboratorio de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Barcelona aportaron una gran parte de la teoría sobre el modo de hacer ciudad e intervenir en ella, no deja de ser menos cierto que el primer caso en el que Manuel Solá-Morales participó de manera práctica en la redacción de un Plan General, fue con ocasión de la redacción del Plan de Málaga de 1983. No se puede pues, a la luz de esta investigación, dejar de vincular el pensamiento de Solá-Morales en referencia a esta forma de intervención a escala urbana<sup>1</sup>, con su experiencia en el Plan de Málaga.

Así, en la selección de proyectos que esta investigación realiza sobre el total de las propuestas del Plan, se pretende descubrir su estrategia de localización, su capacidad para incidir sobre los tejidos colindantes, su integración dentro de un proyecto global de intervención en la ciudad, su conocimiento de la epidermis urbana, la concreción de sus puntos de actuación, su capacidad para poder hacerse realidad a través de una gestión paralela, y su eficacia como fragmento en la estructura general. Se trata en definitiva de realizar una lectura conectada de cada uno de los proyectos con base en los objetivos generales y del modelo de ciudad que el Plan estableció y pretendía conseguir.

Es desde esta hipótesis desde la que el Plan adquiere para esta investigación, una luz novedosa sobre el modo de tratar los problemas

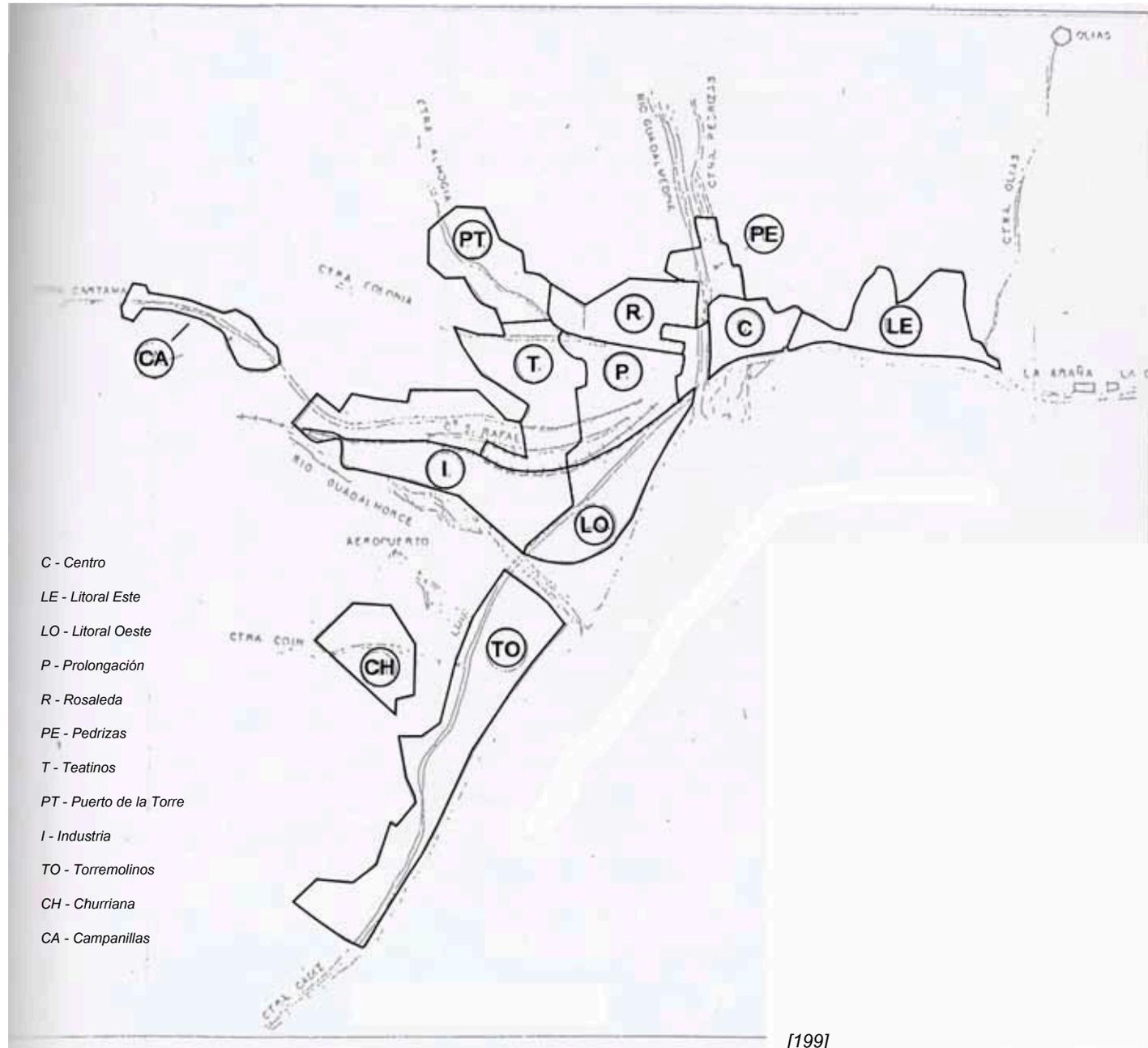
urbanos en la actualidad. Es decir, desde la concepción del proyecto concreto en su integración urbana. Es desde esta perspectiva desde la que el planeamiento urbanístico puede seguir teniendo valor hoy en día.

A continuación, a modo de exposición analítica se detallan los principales proyectos urbanos del Plan de Málaga de 1983 con el objetivo de confirmar, 30 años después, su validez y oportunidad.

---

*1 y no como respuesta a un solo problema concreto como pudo ser el proyecto del Plan de la Rivera por ejemplo, o las intervenciones urbanas puntuales sobre el frente del puerto de Barcelona*

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.



#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

##### 1. SECTORES DE CRECIMIENTO.

El espíritu del Plan, como el de otros planes de la época, era el de la contención, como respuesta cultural al modo desarrollista anterior, y que resultó ser acertado porque estaba basado en el conocimiento de las necesidades reales del mercado (Gago Dávila, 1991, pp. 166-167). Por ello las propuestas de crecimiento redujeron en gran cantidad las áreas de extensión propuestas por el Plan anterior.

El Plan 83 apostó, como ya se ha indicado en otra parte de esta investigación, en relación a las estrategias de ordenación general del Plan, por dos sectores de crecimiento para la ciudad: el sector de Teatinos y el sector del Litoral Oeste. Ambos crecimientos se justificaban y apoyaban en su viabilidad topográfica y como posibilidad de la continuidad de los crecimientos históricos de la ciudad.

Quizá uno de los mayores problemas con los que se encontró el Plan era precisamente la viabilidad de estos ámbitos, lo que había provocado que de todos los sectores de crecimiento que el Plan 71 proyectó, fuesen estos los que antes habían iniciado el desarrollo urbanístico. La aprobación definitiva de la mayor parte de los planes parciales de estos sectores suponía una herencia difícil de gestionar por los derechos adquiridos de los propietarios. Y si no se habían materializado, como ya se ha comentado, fue por la incapacidad de la administración para ejecutar las infraestructuras necesarias para ponerlos en carga. Sin embargo, el problema más importante no era la herencia del planeamiento aprobado y los derechos adquiridos, sino la irracionalidad con la que éstos se habían proyectado. La falta de relación entre cada sector, y la dependencia absoluta de cada ámbito respecto a las infraestructuras de la Red Arterial, fueron puestas de manifiesto por los redactores del Plan cuando en el análisis del planeamiento vigente se dibujaron todos los planes parciales juntos.

Por otra parte, y en el caso concreto del sector de Teatinos, la zonificación del Plan 71 planteaba una confusa ubicación de la gran zona verde V1, apoyada en la Ronda Exterior, lo que suponía de hecho el taponamiento del crecimiento natural de la ciudad hacia el oeste, generando una dramática discontinuidad entre la ciudad existente y la ciudad de expansión. Así mismo, la localización de una oferta excesiva de suelos industriales, impedía la correcta conexión de la Ciudad Universitaria con la ciudad y las nuevas extensiones residenciales, tanto dentro de su propia estructura urbana como con el resto de la ciudad.

La labor del Plan fue reconducir y reordenar estos dos sectores de expansión, permitiendo que la ciudad encontrase su forma en la relación de éstos con el tejido existente. El objetivo era articular las conexiones necesarias entre el territorio y la ciudad a través de la ordenación de su viario estructural y la localización de sus equipamientos principales, que pasarían a ocupar una posición estratégica dentro de la ordenación global de la ciudad. Con esto se rompía la tendencia anterior en la que

los equipamientos, de haberlos, ocupaban una localización residual respecto al mejor aprovechamiento de los usos lucrativos, permitido por un modelo de planificación más ocupado en la cuantificación de los estándares que en su cualidad urbana. De esta manera, los sectores de crecimiento se utilizaron como la armadura del entramado de la ciudad, no sólo para sostener su crecimiento, sino entendidos en sus posibilidades de conexión y recualificación de la ciudad existente, y en la coherencia territorial que plantearon las grandes intervenciones en referencia a la Red Arterial y a los centros intermodales de transporte.

Con la ordenación de los sectores de crecimiento, el Plan 83 pretendió vertebrar los crecimientos urbanos ya iniciados con anterioridad, integrándolos territorialmente a través de las grandes infraestructuras viarias propuestas. En definitiva, se puede reconocer en estas intervenciones el atributo que convirtió esta operación en la principal base de la acción de la planificación urbana en su escala estructural.

- Teatinos.

El Plan 83 delimitó el sector de Teatinos como pieza de cierre periférico de la ciudad, delimitada por el Norte por Puerto de la Torre, por el sur con el Guadalhorce y por el Este por la Ronda exterior y la Zona industrial. Se trataba de una zona donde el Plan 71 había apostado con mayor fuerza por la expansión de la ciudad, aunque con una rígida zonificación de franjas horizontales paralelas –lo que vino a denominarse “la Málaga paralela”- que producían una excesiva segregación de usos, propia de las teorías del “zoning” de la época en la que se redactó. Esto provocaba la ruptura de las continuidades tipológicas y viarias con la ciudad existente, en la lógica del crecimiento radial que la historia de la ciudad había manifestado, ya que el principal apoyo de la ordenación estaba en la parcelación catastral y en unos Avances Directores que no fueron capaces de evitar el efecto “gueto” de cada ordenación por separado. Por ello, la ordenación de Teatinos supone un gran proyecto para la ciudad, pues fracasar en este punto hubiese significado fracasar en el Plan, ya que no se habría podido definir ni consolidar el modelo urbanístico de una ciudad integrada. Teatinos se convirtió en la piedra de toque en la que el Plan debía definir con más claridad el modelo de ordenación tanto a escala urbana, como territorial. La conexión del nuevo Campus Universitario con el valle del Guadalhorce y con el litoral, como extensión de su área de influencia territorial, con el acceso a la salida de la carretera hacia Granada y Madrid por las Pedrizas, y con las conexiones con el resto de la ciudad consolidada y el centro urbano, hubieran sido inviables sin la revisión profunda de la reordenación y su gestión paralela.

Esta operación de reordenación hubo de resolver varios problemas. Los asentamientos periféricos de Puerto de la Torre, contaban con crecimientos desordenados que obligaron a integrar la incidencia de la nueva extensión por el borde norte. El Campus Universitario contaba con la construcción de varias facultades ya iniciadas, y el Hospital Clínico de

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

escala regional, lo que exigía un profundo estudio para su encaje tanto en la ciudad como con el territorio al que debían dar servicio. El barrio de Carlos Haya estaba formado por residencias de baja densidad cuya vocación era la de integrarse en el nuevo sector de crecimiento para dar continuidad a su traza. La zona industrial estaba sobredimensionada en el Plan 71, e impedía la posibilidad de extensión residencial y la conexión viaria con la ciudad existente. El ferrocarril y sus desordenados asentamientos industriales y residenciales colindantes suponían un problema de integración. La Ronda Exterior se había planteado como una circunvalación o corredor de tráfico al margen de su conexión con la estructura radioconcéntrica de la ciudad, ejerciendo un efecto de barrera física entre la ciudad y su extensión. La zona verde V1 del Plan 71, de dimensión excesiva y apoyada en la Ronda Exterior, impedía la integración de la extensión con la ciudad existente.

Ante esta situación, el equipo redactor desplegó una gran habilidad para diseñar un modelo de ordenación convincente para los propietarios del suelo de los sectores de planeamiento, a pesar de la importante reducción del aprovechamiento urbanístico, para lo cual la gestión fue un elemento fundamental en la consecución de acuerdos, como ya se ha planteado en otro punto de esta investigación. Con los excesos de aprovechamiento que se generaron, se obtuvieron los suelos necesarios para los grandes equipamientos y sistemas generales de áreas libres propuestos por el Plan, parte fundamental así mismo de los objetivos del Plan.

Si el plan anterior basaba la ordenación de este ámbito en la traza de la ronda exterior, el plan 83 entendió que este viario no debía ser el elemento articulador de la expansión de la ciudad, por lo que se optó por continuar la ciudad en su crecimiento natural.

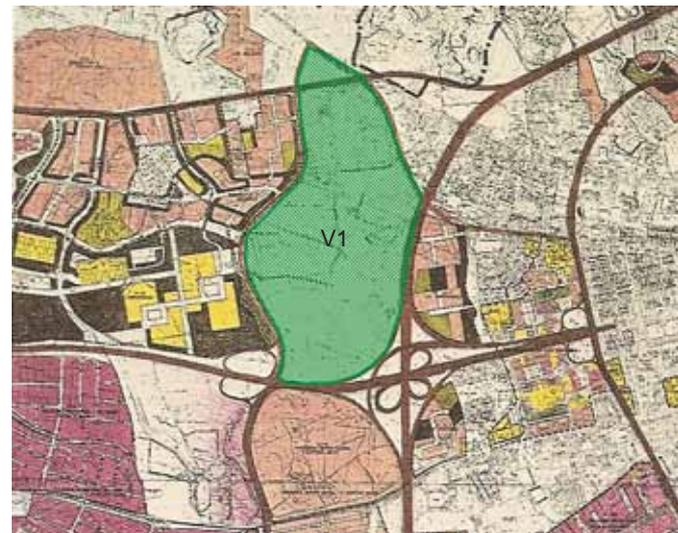
*“No se le puede reconocer a la Ronda Exterior, al menos en su tramo ya construido con hechuras de autopista, ninguna capacidad como elemento al que referir la ordenación urbana del sector”*(Seguí Pérez & Moreno Peralta, *Resumen analítico del PGOU de Málaga.*, 1985, p. 118)

Las características de autopista de la ronda exterior no permitían concebirla como referencia para la ordenación urbana del sector, por lo que se reordenó interiormente con lógicas morfológicas locales, planteando conexiones en planos diferentes al de la ronda. El Plan, era además posibilista, en el sentido de que los núcleos existentes, en lugar de ser considerados como tramas pequeñas e incómodas condenadas a su desaparición por el aumento de volumen otorgado por el Plan 71, fueron reconocidos en su especificidad morfológica e integrados en la trama de crecimiento.

*“Los asentamientos mencionados han actuado como variables fijas de la ordenación. Ha sido su presencia, la necesidad de relacionarlos y articularlos, lo que junto con la*



[200] Resolver el área de extensión de Teatinos era la clave para garantizar la conexión de la ciudad con su área de influencia en el Valle del Guadalorche, y para dotar de estructura a los barrios periféricos y a las grandes dotaciones ubicadas en el punto de inflexión entre la ciudad y su territorio.



[201] La desarticulación de los planes parciales aprobados definitivamente, así como la gran zona verde “V1” del PGOU-71 apoyada en la traza de la Ronda Exterior, impedían la conexión de la ciudad con el área de extensión.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

*expansión radial de la ciudad suministran las claves para entender la ordenación propuesta”(Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 122)*

De manera sucinta, lo que la ordenación de este sector de extensión propuso fue: el reconocimiento de los asentamientos periféricos y del Campus Universitario, que era integrado en la ciudad a través un gran boulevard siguiendo las trazas de la Avenida del Cardenal Herrera Oria y la fachada de la Facultad de Ciencias, sobre cuyas trazas se asentaría la actual localización del actual recinto ferial; la integración de los barrios colindantes de Carlos Haya, Colonia de Santa Inés, o Puerto de la Torre; el rediseño de la Ronda Exterior con el nuevo nudo de Carranque que supuso una importante actuación para poder definir el modelo de estructura urbana y territorial de la ciudad, recuperando los ejes históricos del Camino de Antequera y Prolongación de la Alameda, Camino de San Rafael, Carretera de Cádiz, el eje litoral y el importante eje de la prolongación de la Avenida de Herrera Oria, conectando así el centro urbano con la extensión; el importante reequipamiento de la ciudad con la ubicación estratégica de dotaciones para la creación de nuevas centralidades urbanas, destacando el área donde actualmente se localiza la Ciudad de la Justicia como elemento referencial de esta localización dotacional; la reordenación del conjunto del planeamiento parcial aprobado.

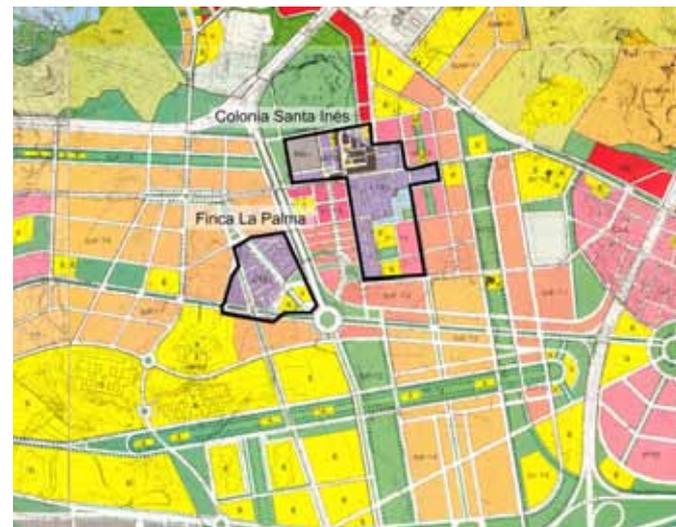
- Litoral Oeste.

El litoral oeste era el área comprendida entre la traza del ferrocarril y las playas de la Misericordia y San Andrés, hasta llegar a la desembocadura del Guadalhorce. Era un área de crecimiento intensivo resultado del modo de operar de las décadas precedentes, en la que se podían encontrar espacios obsoletos vinculados al origen industrial en torno al ferrocarril y al puerto del siglo anterior, promociones de viviendas baratas de la década de los 50 y grandes promociones de viviendas asociadas a las parcelaciones catastrales de rústica que se habían desarrollado sin planificación ni infraestructuras que las articulasen. Por ello, la carretera de Cádiz, eje sobre el que se apoyaba el desarrollo del ámbito, funcionaba como el elemento conector de todas ellas, asumiendo una gran carga no sólo como eje de comunicación territorial, sino como vía urbana. La zona sur, más cercana al mar, se encontraba parcialmente ocupada.

La expansión de la ciudad hacia el litoral Oeste constituye la otra importante opción de crecimiento propuesto por el Plan, por la vocación que siempre tuvo la ciudad de asomarse al mar, y que en aquel momento no se daba. Como ciudad fenicia, el mar conforma la principal referencia de Málaga, que junto al monte Gibralfaro y el río Guadalmedina representan los más importantes elementos geográficos en la definición de la imagen y el paisaje de la ciudad. Esta permanente búsqueda del mar, fue también contemplada en los distintos planos históricos que el equi-



[202] Teatinos no contaba con ninguna urbanización, pero contenía los equipamientos de la ciudad universitaria y el Hospital Clínico, además de una serie de asentamientos periféricos.



[203] La integración de los núcleos periféricos existentes, como Finca La Palma o Colonia Santa Inés, dan cuenta a la atención a la realidad urbana y a la voluntad de integrar todos los elementos en la ciudad a través del trazado de la ordenación.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

po redactor rescató y estudió para el conocimiento de la ciudad, desde la operación de la Alameda en el siglo XVIII y el Parque realizado por el marqués de Larios en el siglo XIX como compensación a las importantes plusvalías obtenidas con la apertura de la calle Larios, hasta las extensiones industriales de la Misericordia en el Plano de Rafael Mitjana de 1838 y el Plan de Daniel Rubio de 1929. Todo ello supusieron operaciones de apertura de la ciudad al mar, como referencia identitaria y geográfica.

Sin embargo, la tradicional importancia del eje litoral, se vio sustituida por el eje del Guadalhorce, desde que a finales del siglo XIX se convocara el concurso para la conexión de la Alameda, concebida como salón urbano, con el Parque construido por el Marqués de Larios para la ciudad, también concebido como salón en sí mismo. La conexión de estos dos espacios, daría pie a partir de entonces a un nuevo eje, el de la actual prolongación de la Alameda. El concurso, convocado por el Ayuntamiento de Málaga, generó un efecto distorsionante en la extensión de la ciudad hacia el litoral oeste. El fuerte efecto del eje configurado con la unión de los dos salones, provocó la necesidad de continuar dicho eje hacia el valle del Guadalhorce con la operación del Polígono de la Alameda durante los años 60. Ello generó una red viaria con un destino equivocado en su viaje a “ninguna parte” (Parcerisa, 1989). Es por ello que el Plan generó un nuevo nudo en la Ronda Exterior con el objetivo de corregir la trayectoria del mismo hacia el litoral, conectando también el cierre de Teatinos.

Esta actuación tiene una gran importancia en el entendimiento del giro que da la ciudad hacia el mar. Por un lado, con el planteamiento del nuevo Paseo Marítimo de Poniente, con sus importantes equipamientos del Parque del Oeste y el Parque Huelin (antiguos depósitos de CAMP-SA y ENPETROL). Por el otro, la decisión de crear un paseo peatonal de borde del litoral para separar el paseo marítimo peatonal y equipado, de su función de eje articulador rodado, evitando así la barrera que hubiese supuesto este viario para acceder a las playas naturales de la Misericordia y San Andrés. Como remate final de esta propuesta se propusieron dos importantes equipamientos de escala urbana: la Ciudad Deportiva de Poniente donde actualmente se ubica el Palacio de los Deportes y el Pabellón de Atletismo, y el Parque de la desembocadura del Guadalhorce que se conforma como espacio de valor ambiental necesitado de protección, y cuya primera propuesta fue rescatada del Plan de González Edo de 1950 (González Edo, 1988)

La decisión del Plan de retomar la extensión del frente litoral Oeste, constituyó una gran apuesta para el futuro de la ciudad, pues con ella se recuperó la idea de un frente litoral que pudiera conectar el actual Paseo Marítimo de Levante ya existente con anterioridad al Plan, con el de Poniente propuesto por el mismo. De esta manera se enfocaba la reordenación de la ciudad apoyándose en su fachada al mar, y retomando la importancia del eje litoral como eje radioconcéntrico de desarrollo



[204] La traza de la Ronda Exterior se concibió como una gran autopista, lo que impedía tomarla como elemento de referencia para la ordenación de las áreas de extensión en su conexión con el resto de la ciudad. El viario medio surgió como el plano conceptual y físico que permitió resolver este grave problema.



[205] En 1980, el área del Litoral Oeste era un espacio carente de infraestructuras suficientes para la densidad edificatoria, y sin estructura urbana ni viaria. Las propuestas del PGOU-83 consiguieron hacer de este distrito uno de los más funcionales equipados de la ciudad consolidada.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

urbano.

Al igual que en Teatinos, las principales características de este sector en cuanto a su ordenación, se encuentran en el acierto de la continuidad del viario medio para completar la conectividad que requería la ciudad existente para poder acercarse al mar, y la necesaria composición de los desarticulados barrios colindantes, que exigían una profunda reordenación e integración en la estructura general de la ciudad.

El sector de expansión se cerraba por el oeste con un suelo programado que quedaba dibujado en el plan con la intención de formalizar esa puerta a la ciudad que conectaba a su vez las dos piezas de crecimiento proyectadas: Teatinos y Litoral Oeste. La formalización aquí, cumplía una función de cierre de la ciudad, ya que detrás de él se localizaba el gran parque natural del Guadalhorce, reconociendo de este modo su gran valor ecológico.

*“El sector se cierra por el oeste, mediante una importante pieza de Suelo Urbanizable Programado que, en la propia retórica de su ordenación interna indica su idea de cierre, de límite del crecimiento de este sector, a la vez que es la “puerta” de acceso a Málaga desde la costa occidental. Tras este suelo se proyecta el parque natural del Guadalhorce, significando así su valor ecológico. De algún modo marca también el punto donde confluyen y se resuelven los crecimientos de Teatinos y Litoral Oeste”(Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 129)*

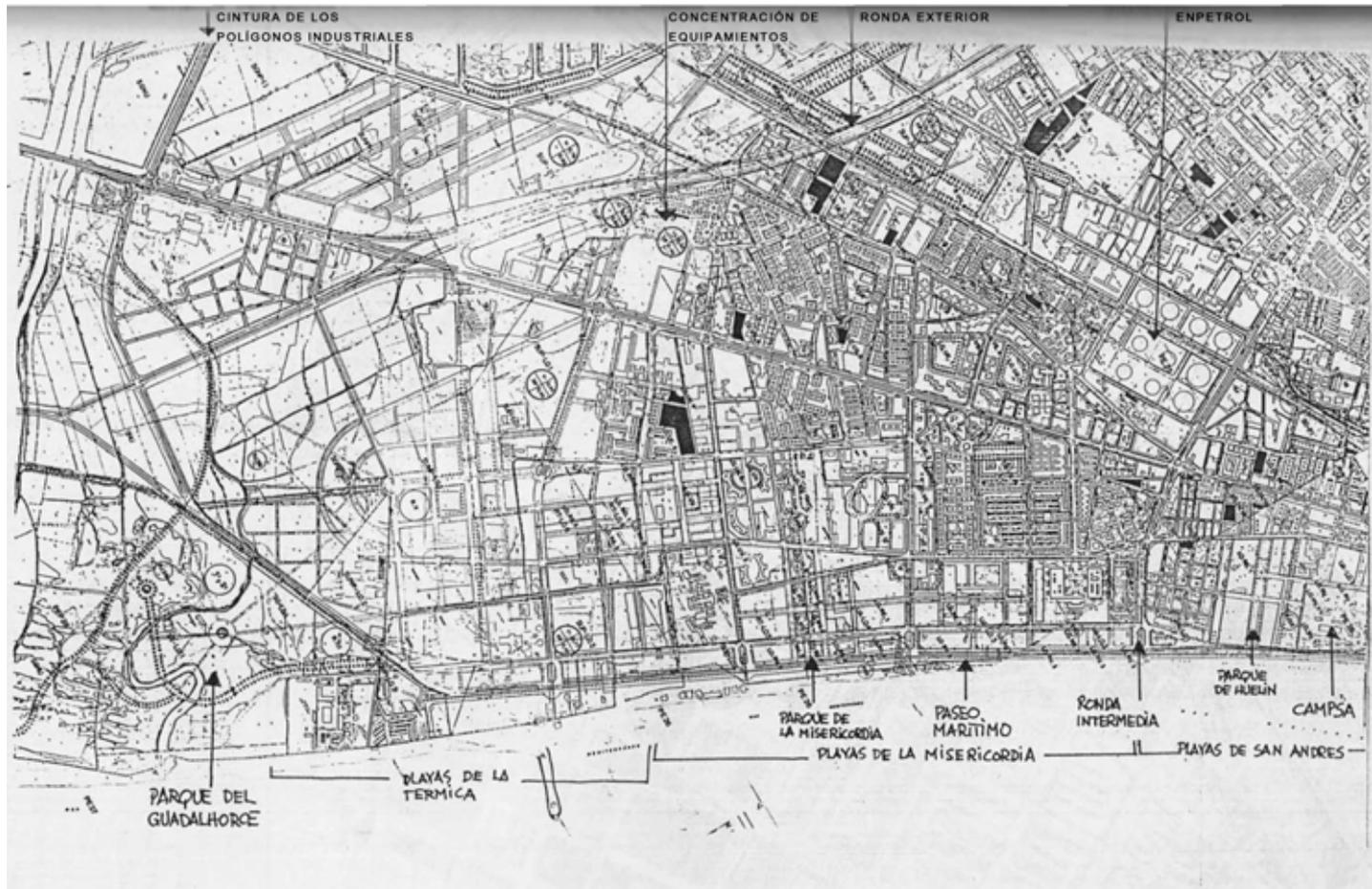


[206] Resolver el área de extensión del Litoral Oeste era la clave para garantizar la conexión de los barrios que pendían de la Carretera de Cádiz, para abrir la ciudad al mar, y para recuperar la importancia de la directriz del eje de comunicación con la costa.



[207] La herencia de los Planes Parciales aprobados suponía continuar con el modelo de barrios desconectados y dependientes de la Carretera de Cádiz como elemento de articulación fundamental.

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

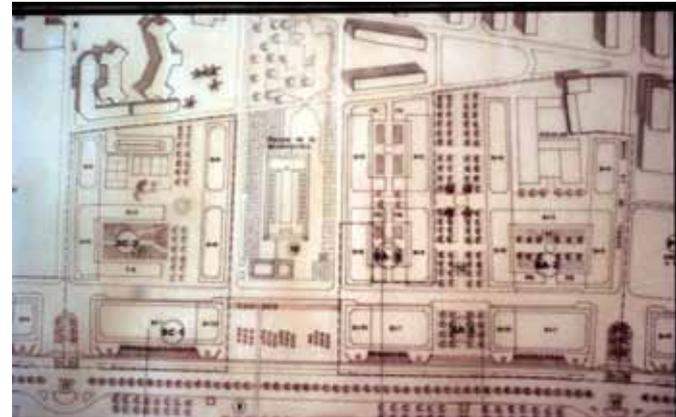


[208] El objetivo de la ordenación contemplaba la culminación del viario medio, el equipamiento y la dotación de áreas verdes para los distintos barrios, y abrir la ciudad al mar a través de la ordenación de las áreas vacantes.

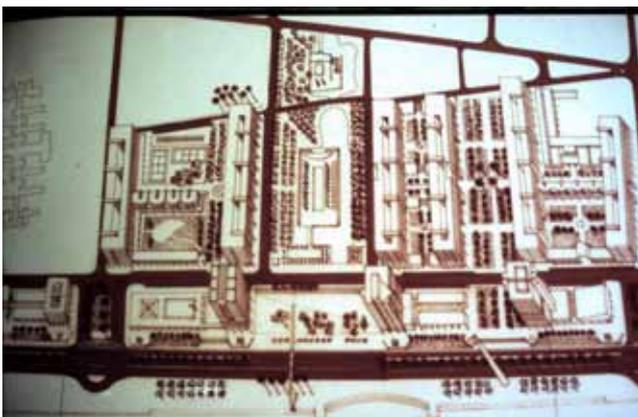
4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.



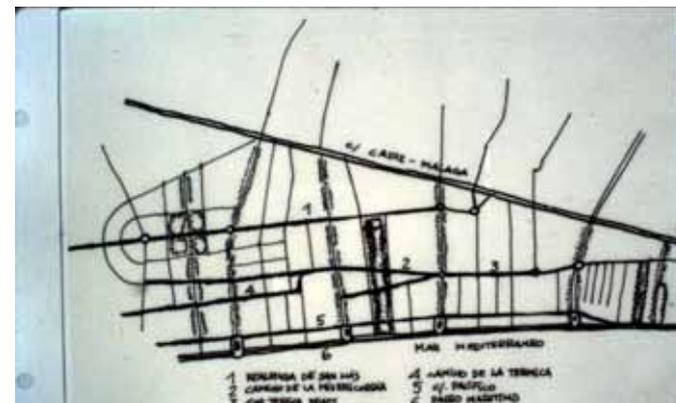
[209] Uno de los objetivos principales de la ordenación del Litoral Oeste fue abrir la ciudad al mar haciendo del paseo marítimo un auténtico equipamiento urbano.



[211] Junto al estudio tipológico y a la ordenación pormenorizada, existía un intenso trabajo de gestión paralela, que también se vio reflejado en los dibujos elaborados con objeto del Plan.



[210] La ordenación del sector Litoral Oeste supuso un ejercicio de análisis tipológico e inmobiliario. Era necesario garantizar una salida comercial a los cambios propuestos por el Plan a los propietarios del suelo.



[212] La ordenación del sector Litoral Oeste llevaba implícito el cierre del crecimiento de la ciudad por el Oeste, para contener los crecimientos y hacer de la desembocadura del Guadalhorce un gran parque natural.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

##### 2. INFRAESTRUCTURAS.

Las infraestructuras en el Plan constituyen una de las grandes aportaciones para una ciudad que carecía de orden y conectividad de sus fragmentos, y no deben entenderse sólo como la dotación de servicios necesaria en cualquier ciudad, sino desde el principio de su trazado, como auténtico proyecto para la ciudad. El Plan propuso una auténtica red jerarquizada de ejes arteriales, rondas y viarios medios de conexión y articulación entre barrios, los cuales constituían en conjunto la estructura de la ciudad con un modelo radiocéntrico recuperado sobre el que se definió la forma urbana y territorial.

El Plan entendió el conjunto de las infraestructuras como el soporte para el desarrollo urbano de la ciudad, por lo que era necesaria una gestión previa que garantizase la funcionalidad y la viabilidad de dicho desarrollo. En este sentido, las infraestructuras jugaron un doble papel en el discurso del Plan. Por un lado, definiendo y concretando dentro de una jerarquía de redes arteriales y rondas, la base para dar forma a la ciudad existente. Por el otro, conectando las extensiones propuestas con la ciudad existente y con el territorio, en una doble articulación. Con ello se fortaleció la centralidad del centro histórico, gracias a la puesta en valor de sus ejes radiales y las nuevas rondas.

##### 3. LOS EQUIPAMIENTOS.

El conjunto de los grandes equipamientos de escala urbana, conforma otra de las grandes propuestas del Plan, en tanto que no sólo reflejaban la reserva de dotaciones y servicios, sino que fueron utilizados como herramientas de intervención profunda en la dinámica urbana, a modo de acupuntura urbana. La situación que el Plan hizo de estos servicios buscaba la generación de nuevas centralidades, tanto a escala urbana como a escala territorial, para aportar, no sólo la referencia y el orden que requería la periferia, sino la puesta en valor de la potencia territorial de la ciudad.

Son equipamientos que nacieron con la vocación de ofrecer funcionalidad y centralidad, y que fueron gestionados desde el propio momento de la redacción del Plan, para garantizar la ejecución de lo que se plantaban como auténticos proyectos estratégicos. Es así como se contemplan las grandes operaciones como la ampliación del aeropuerto, la estación del Ferrocarril, la nueva estación de Autobuses, el Puerto, el Centro Intermodal de transporte rodado, o el Parque Cementerio, los cuales conformarían la red de puntos llamados a ejercer influencia sobre la dinámica urbana.

La relación que a continuación se expone, no pretende describir las propuestas que el Plan realiza de cada uno de estos proyectos, que en algunos casos estaban referenciados a la tramitación de un Plan Especial posterior. Se pretende más bien determinar la importancia de



[213] Estructura del viario medio en su conexión con la Ronda Exterior. La comprensión de la importancia de la culminación del viario medio fue una de las grandes aportaciones del Plan del 83 al plan actual.



[214] Entre los objetivos de la culminación del viario medio, se encontraba el superar la barrera de la línea del ferrocarril para dar continuidad al viario de los barrios colindantes.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

su oportunidad y ubicación por el Plan, lo que constituye la auténtica apuesta sobre la transformación de la ciudad.

- Ampliación de la Estación de Ferrocarril.

Se trata de una de las más importantes operaciones de infraestructuras de la ciudad. Dentro del debate abierto en aquellos momentos entre trasladar la estación de FFCC a la cabecera de la periferia de la ciudad, en el área de Teatinos, y la posibilidad de potenciar su localización central, el Plan apostó claramente por esta segunda opción.

El problema provocado por el trazado del FFCC a su paso por los sectores urbanos de la ciudad, suponía la división y ruptura de las continuidades viarias, así como la desconexión entre los barrios que se habían generado a ambos lados de la línea. Esta situación se resolvió en el Plan situando la estación como nuevo centro de actividad comercial y social, garantizando las permeabilidades y continuidades viarias de sus tramos urbanos a través de la remisión a un Plan Especial que lo estudiase pormenorizadamente.

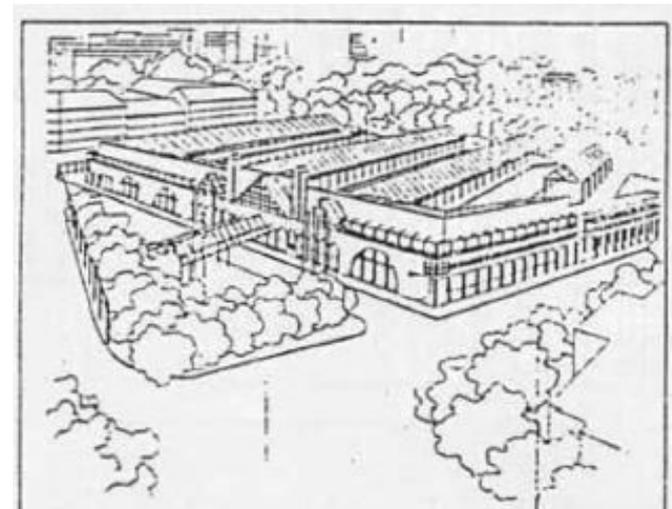
- La estación de autobuses.

Colindando con la Estación de FFCC, el Plan plateó en los terrenos de Renfe una estación intermodal de autobuses para el servicio de transporte de viajeros nacional e internacional. Se trataba de concentrar todos los transportes públicos de viajeros, tanto los ferroviarios como los rodados, con el fin de posibilitar la máxima funcionalidad entre ambas estaciones.

El objetivo consistía en aprovechar la oportunidad de esta infraestructura para reordenar las traseras de la antigua estación del FFCC propiedad de RENFE, contribuyendo así a solucionar un área importante de centralidad urbana como era el barrio de Cruz de Humilladero, afectada por el abandono de las instalaciones industriales que habían surgido al amparo de la estación y sus instalaciones. El Plan planteó esta propuesta como rótula a través de una plaza que recogería la confluencia de una serie de calles anteriormente inconexas por las barreras de los antiguos polígonos industriales colindantes con la estación de FFCC, obligando a la alineación de las fachadas con los nuevos elementos urbanos.



[215] El Plan Especial de RENFE no solo pretendía ordenar los aprovechamientos del suelo propiedad de RENFE, sino que tenía por objeto ordenar y redotar toda la zona trasera de usos industriales obsoletos para integrarlos dentro del área de Calle La Unión.



[216] El proyecto de la estación de autobuses se acometió desde la Gerencia de Urbanismo, como parte del desarrollo del propio Plan durante los dos primeros años de andadura de la misma

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

- El Puerto.

En el análisis del planeamiento general redactado para la ciudad de Málaga, encontramos que el Plan 83 fue el primero que planteó la necesidad de integrar el Puerto en la ciudad. La posición del Puerto con respecto a la ciudad obligaba al Plan a reconsiderar la relación histórica entre ambos. En el caso de Málaga, resulta muy difícil entender la Ciudad sin su Puerto, o el Puerto sin la ciudad. Por ello, y siendo consciente de la imposibilidad del Plan para actuar sobre esta realidad, éste remitió a la redacción de un Plan Especial la solución de esta histórica relación, estableciendo como objetivo esta integración.

- La ampliación del aeropuerto.

La ampliación del aeropuerto de Málaga, junto a la de la nueva estación de FFCC y de autobuses, consolidaba la importante oferta de transporte público que el Plan 83 previó para las expectativas futuras de una ciudad en la que reconocía un pujante turismo nacional e internacional, con la Costa del Sol como principal referencia y que el tiempo ha confirmado. La necesidad de la ampliación del aeropuerto es contemplada por el Plan con la reserva de suelo para el aumento de las pistas de aterrizaje, y con el trazado de los viarios de conexión con la Ronda Exterior y con el resto de los principales ejes viarios.

Al igual que las estaciones de FFCC y de autobuses, la oportunidad de la decisión de la ampliación del aeropuerto, dotó a la ciudad de una potente infraestructura que conecta la ciudad con su escala de referencia del turismo global, por su correcta conexión con la ciudad y con el territorio de influencia.

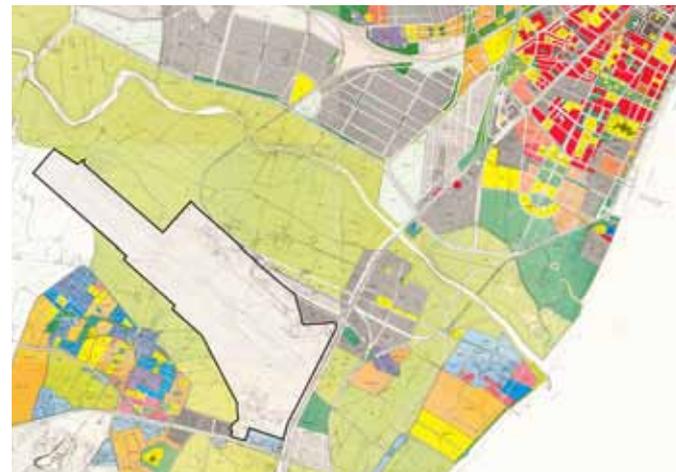
#### 4. ÁREAS PRODUCTIVAS.

La zona industrial ocupaba el área comprendida entre la carretera de Cártama, el río Guadalhorce, la carretera de Cádiz y la ronda exterior, y se conformaba por áreas de uso insustancial en la mayoría de los casos ilegal, sin infraestructuras ni ordenación, que habían ido ocupando el suelo no urbanizable en busca de suelos baratos. Además existía una mala conexión de los polígonos con las principales vías de comunicación y con el puerto, lo que hacía inviable su desarrollo.

La existencia de áreas residenciales vinculadas a los polígonos y la decisión del Plan 83 de reconocerlas, hacía necesaria una definición pormenorizada de las distintas tipologías industriales en función de su compatibilidad con los usos residenciales y de su parcelación y localización en relación a las principales vías. El plan definió minuciosamente cada una de las tipologías asociadas a las ordenanzas "industria mezclada con vivienda en suelo urbano", "industria pequeña y mediana", "industria escaparate", "Industria pesada" y "zonas comerciales", con el objetivo de ordenar desde el reconocimiento tipológico el área productiva de



[217] El PGOU-83 no entró a definir la ordenación del Puerto, pero definía un Plan Especial que lo ordenase y unos criterios básicos con el objetivo de integrar el Puerto en la ciudad como equipamiento de esta. Se trataba de devolver la condición de parque marítimo al Parque de Málaga y la esencia portuaria al centro histórico.



[218] El PGOU-83 supo valorar la importancia del aeropuerto, dotándolo de un área de reserva para su posible ampliación futura, permitiendo así la futura inserción de Málaga en el espacio global turístico.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

la ciudad. Así mismo, se definieron sistemas generales destinados al sistema ferroviario, a instalaciones de mercancías y al traslado de las áreas industriales de CAMPSA Y ENPETROL, que estando en el sector de la Carretera de Cádiz, dentro del Suelo Urbano de uso residencial, se dejaban fuera de ordenación para su posterior aprovechamiento como espacios dotacionales.

Todo ello, configuró la penetración de la ciudad en el territorio del valle del Guadalhorce, como el eje productivo de la ciudad, dando paso con posterioridad, a la Modificación de Elementos que daría lugar al Parque Tecnológico, correctamente ubicado en esta posición preferente de dotaciones y usos territoriales que articulan la ciudad con su área de influencia.

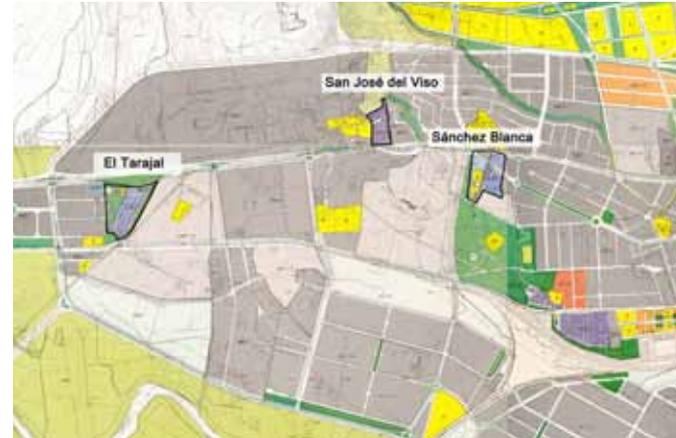
#### 5. LOS SISTEMAS VERDES.

La posición y adecuación de los equipamientos y los sistemas verdes públicos en la estructura general de ciudad, es una de las principales características a destacar en el Plan 83. La valoración urbanística que se realiza en estos grandes equipamientos públicos con respecto a la definición y configuración de la estructura urbana de la ciudad, se basa en el concepto de “hacer ciudad” que en múltiples ocasiones refieren el Plan y los documentos y escritos elaborados por sus redactores en relación al mismo.

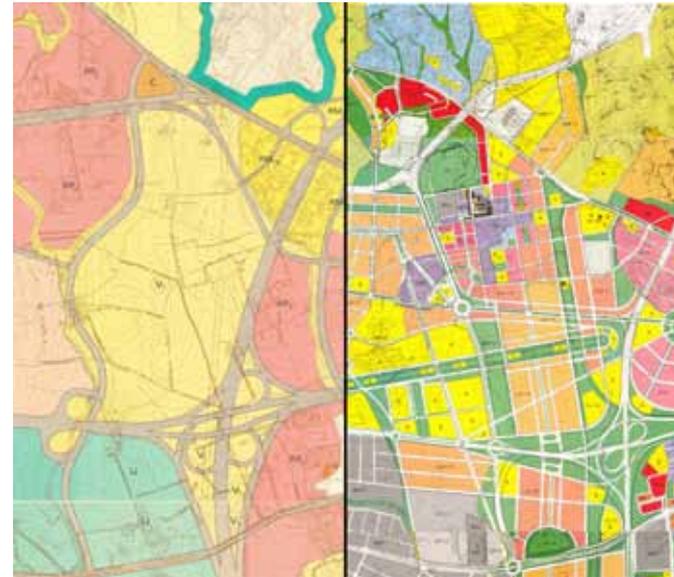
Si comparamos la propuesta del sistema verde V1 del anterior Plan 71 en el sector de Teatinos, con el que se realiza desde el Plan 83, encontraremos el contraste del discurso presente en todo el Plan: la estratégica ubicación y la capacidad estructurante de los sistemas de espacios libres dentro del modelo de ciudad. Es una cuestión que podemos encontrar en los demás servicios y sistemas de equipamientos, tanto a escala local como a escala general, en donde el sistema verde va a jugar un papel determinante en la conformación de la estructura de la ciudad, conjuntamente con el sistema viario y las grandes intervenciones propuestas.

Esta manera de actuar contrasta frontalmente con lo que fue la práctica habitual en el planeamiento anterior, donde los sistemas verdes y de equipamiento eran el resultado del cálculo cuantitativo de estándares y normas, ubicándose en la mayoría de los casos en suelos intersticiales que no eran aptos ni siquiera para la zonificación residencial. De nuevo vuelve a enlazar el Plan 83 con la herencia histórica de los planes de Rafael Mitjana (1838), Daniel Rubio (1929) o González Edo (1956) como último eslabón de una cadena de documentos que consolidaron un discurso de gran valor urbanístico donde se entrelaza de manera coherente y justificada la puesta en valor de los sistemas verdes como elementos que conforman la estructura y el modelo de la ciudad.

Otra de las novedades del Plan 83 fue su capacidad para la obtención



[219] Uno de los objetivos del Plan para el área industrial, fue proteger los asentamientos residenciales vinculados a la actividad productiva. Se trataba, además, de reconducir la actividad industrial incompatible con la ciudad consolidada, hacia un sector cuya ordenación y dotación supusiese un atractivo para las actividades industriales.



PGOU-71

PGOU-83

[220] La estrategia del PGOU-83 consistió en repartir la superficie de la gran zona verde V1 del PGOU-71, que además suponía un obstáculo para el desarrollo residencial por el Valle del Guadalhorce.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

de estos sistemas mediante procesos de gestión basados en el sistema de compensación con los propietarios de dichos suelos. El suelo del parque del Morlaco, el parque del Oeste, Huelin, CAMPSA, o Ciudad Deportiva de Poniente fueron objeto de diversos convenios para compensar por excesos de aprovechamiento principalmente, provenientes de los sectores de Teatinos y Litoral Oeste. De esta concepción y entendimiento urbanístico destacamos los siguientes:

- Parque del Morlaco

Situado en el sector Este de la ciudad, conformado por una colina de gran valor paisajístico como hito visual de la ciudad, y con una frondosa vegetación de pinares mediterráneos. Su calidad ambiental y su situación estratégica, determinó su calificación como sistema general y fue objeto de un convenio para su compensación por otros suelos provenientes de excesos de aprovechamiento en Teatinos. El Plan Parcial de uso residencial heredado del Plan anterior y aún no desarrollado, posibilitaba plantear una permuta por compensación rescatando para la ciudad este parque público. Su estratégica ubicación dentro del sector Este de la ciudad, conformaba y estructuraba los asentamientos residenciales existentes en su entorno, constituyendo un atractivo visual y paisajístico de excepcionales características.

- El parque mediterráneo (Parque del Oeste)

Situado en el sector de Carretera de Cádiz, como resultado de un convenio para concentrar estratégicamente el conjunto de suelo de cesión obligatoria para sistemas verdes. Su localización fue motivada y concretada por el Plan con el fin de poner en valor su capacidad estructurante y principalmente su centralidad con respecto al conjunto de nuevos barrios residenciales de este sector de extensión del Litoral Oeste.

- El parque de Huelin.

Fue producto de una importante negociación con la empresa CAMPSA donde se tuvieron en consideración la totalidad de los suelos existentes en la ciudad perteneciente a dicha compañía. El suelo ocupaba una posición estratégica con respecto al frente marítimo y sus paseos de litoral, conformándose como el más importante parque del litoral de la ciudad.

- El parque deportivo de Poniente.

Donde se han ubicado el Palacio de los Deportes, el Pabellón de Atletismo y otros suelos vacantes que se destinarán a usos deportivos, y que configuran una importante oferta para la ciudad. Su importancia se encuentra en su estratégica localización respecto a las redes viarias de acceso, lo cual facilita una accesibilidad no sólo para la ciudad, sino también desde el territorio del área de influencia de Málaga

- El parque ENPETROL (REPSOL)

Al igual que en el parque de Huelin, el suelo de los antiguos depósitos de REPSOL fue objeto de un convenio general donde parte de estos suelos situados en la carretera de Cádiz se incorporarían como parque público con un gran valor de centralidad urbana una vez que se produjera la descontaminación de los suelos.

*“Los terrenos de ENPETROL (de la misma forma que los de CAMPSA al sur) son calificados de verde público. Sus costes de desmantelamiento exceden de la capacidad municipal y de los mecanismos de compensación del Plan. Se reserva, no obstante, su emplazamiento alternativo junto a los polígonos industriales”(Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 129)*

Sabían, porque lo habían estudiado y valorado, que no podían asumir el coste de la eliminación de estos usos, pero hicieron lo que era posible hacer desde el Plan, conscientes de sus limitaciones: reservar suelos y calificar como zona verde. De nuevo la calificación, se utilizó de forma estratégica para provocar los cambios necesarios en otro nivel que no podía corresponder al del planeamiento.

- Boulevard y Parque de la Universidad

Situados en el sector de Teatinos donde se distribuyen una serie de boulevares, parques, parques-salón y parques de carácter local, que conforman todo un sistema verde integrado en la ordenación general de todo el sector. Esta comprensión de los sistemas verdes como auténticos elementos estructurantes de la ordenación, al igual que el viario y los equipamientos, constituyen la característica más novedosa del Plan 83 en sus propuestas, que hacen de su decisión de situarse en los lugares más estratégicos de la ordenación, y su voluntad de hacerse realidad a través de los instrumentos de gestión, lo que define al propio Plan.

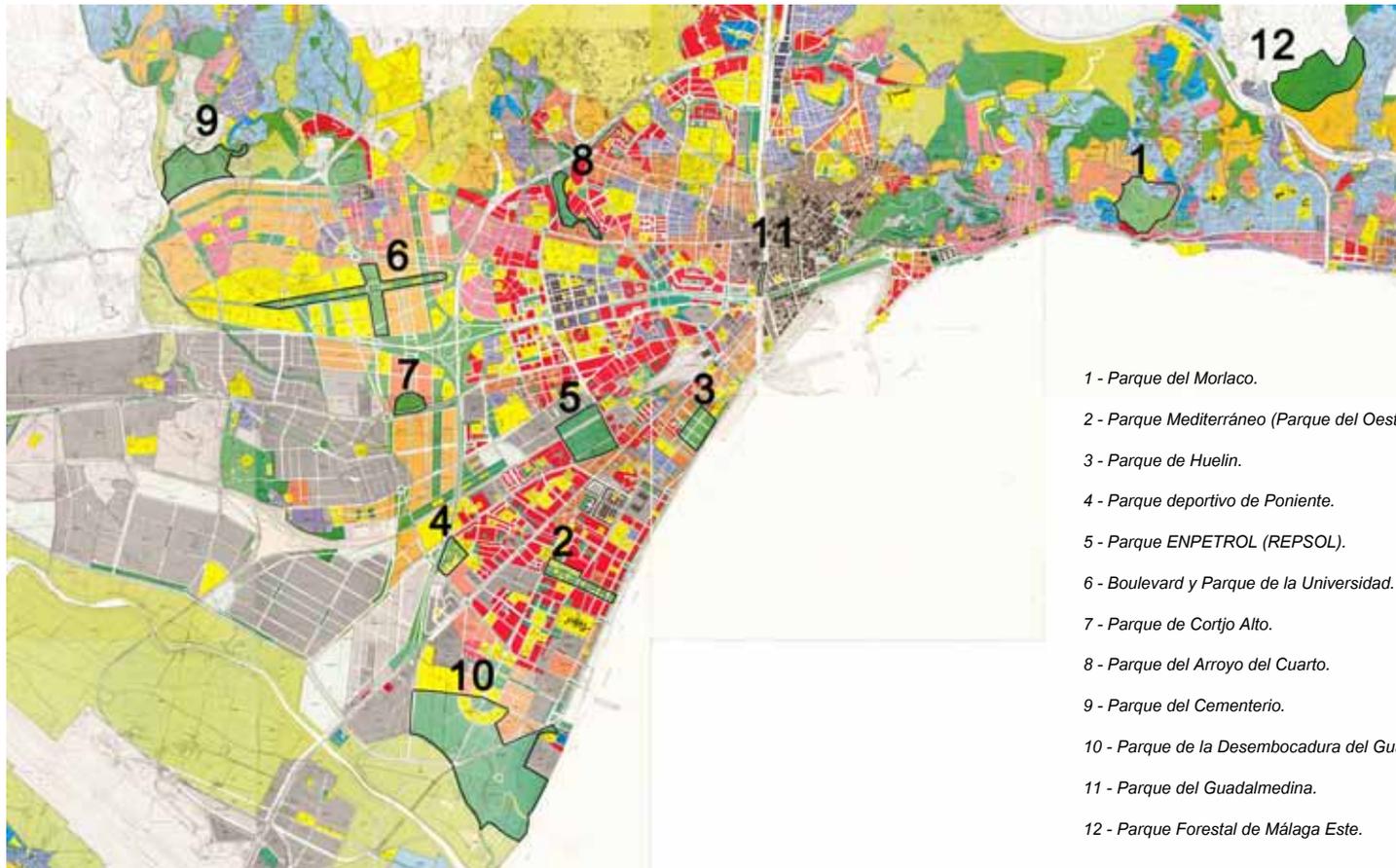
- Parque de Cortijo Alto, situado colindante a la autovía frente al Palacio de Congresos.

Este parque tenía el objetivo de ordenar los crecimientos de Suelo Urbanizable No Programado que apoyados en el Camino de San Rafael y la prolongación de la Avenida Ortega y Gasset, completarían la apuesta residencial por el Oeste. La conexión entre el sector Teatinos y el sector Litoral Oeste se produciría por una ordenación residencial para la que el Parque sería el elemento que estructuraría todo el crecimiento. Se trataba de dotar a esta zona intermedia de un elemento que articulase en torno a sí todas las propuestas.

- Parque del Arroyo del Cuarto.

La intención de la localización de este gran parque, era la de reordenar todos los suelos intersticiales del arroyo del Cuarto cuyas traseras resi

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.



- 1 - Parque del Morlaco.
- 2 - Parque Mediterráneo (Parque del Oeste).
- 3 - Parque de Huelin.
- 4 - Parque deportivo de Poniente.
- 5 - Parque ENPETROL (REPSOL).
- 6 - Boulevard y Parque de la Universidad.
- 7 - Parque de Cortijo Alto.
- 8 - Parque del Arroyo del Cuarto.
- 9 - Parque del Cementerio.
- 10 - Parque de la Desembocadura del Guadalhorce.
- 11 - Parque del Guadalmedina.
- 12 - Parque Forestal de Málaga Este.

[221] PGOU-83

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

dencias habían deteriorado no sólo su uso, sino también su imagen. Pretendía ser una referencia para la ordenación y el control hidráulico de la red de arroyos que es recogida en la memoria del Plan.

- Parque del Cementerio.

Se sitúa en los suelos colindantes con el núcleo de los Asperones, y en una posición estratégica para cumplir no sólo con los condicionantes administrativos necesarios para la instalación de un cementerio, sino con una buena accesibilidad desde la ciudad y su entorno. La decisión de realizar el Parque Cementerio estaba también motivada en la necesidad de clausurar una serie de cementerios urbanos que habían quedado incrustados en las tramas urbanas residenciales, como el Cementerio de San Miguel y el Cementerio de San Rafael. Con la ubicación del nuevo Parque Cementerio, se podrían incorporar en el futuro los antiguos cementerios como espacios verdes para la ciudad cuando se cumpliesen los requisitos legales para su clausura.

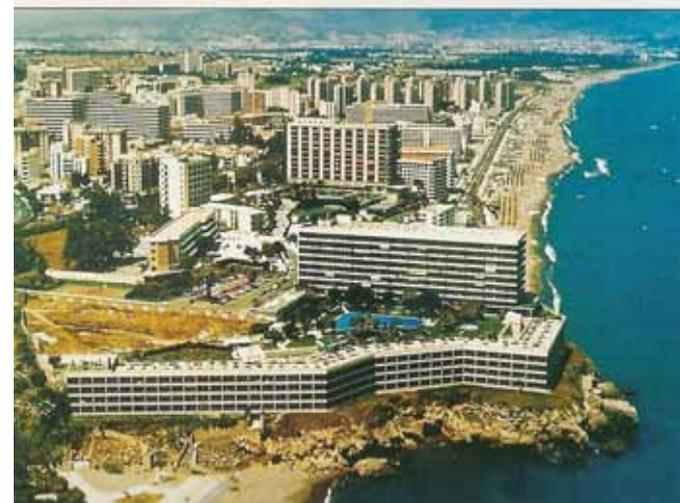
- Parques metropolitanos.

Los parques metropolitanos estaban conformados por una serie de grandes áreas verdes que por su tamaño configuración y uso, rebasaban la escala urbana para atender a la escala territorial de la ciudad. Es aquí también donde el Plan 83 expresa su clara vocación de visión territorial de la ciudad. Se trataba principalmente de poner en valor los elementos geográficos de la forma del territorio, con sus montes y ríos, para ordenarlos y considerarlos dentro del análisis urbanístico y de la estructura que aportan sus realidades geográficas. Destacaríamos principalmente tres grandes parques de características metropolitanas: el parque del río Guadalmedina, el parque de la desembocadura del Guadalhorce y el parque forestal de Málaga Este.

#### 6. TORREMOLINOS.

La estrategia de Torremolinos se basaba en el conocimiento del agotamiento de las posibilidades de crecimiento turístico apoyado exclusivamente en los servicios existentes, pero también en el reconocimiento de la vocación turística de este ámbito. Por ello el Plan reordenó los crecimientos, no sólo desde un punto de vista formal, sino relegando a momentos posteriores la posibilidad del crecimiento, haciendo que todas las extensiones propuestas fuesen clasificadas como Suelo Urbanizable no Programado.

Torremolinos se desarrolló en torno a su núcleo principal, apoyado en un espolón de Sierra Blanca y Sierra de Mijas, dejando una serie de urbanizaciones inconexas e inconclusas a ambos lados del núcleo original de San Miguel, El Calvario y Bajondillo. Estas urbanizaciones, desarrolladas al igual que las promociones de Málaga, sobre el parcelario catastral y sin las infraestructuras y dotaciones necesarias, adolecían además de una óptima conexión con el mar, lo que impedía un correcto



[222] El rápido crecimiento descontrolado de Torremolinos había dejado tras de sí problemas de exceso de oferta turística y los mismos problemas de faltas de equipamientos y dotaciones de los barrios populares.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

aprovechamiento turístico del núcleo. Las propuestas del Plan se orientaron a dotar de áreas de equipamiento público que pudieran completar la escasa oferta turística, así como a ordenar y articular las urbanizaciones existentes, y a programar áreas de crecimiento controlado, en las que poder desarrollar nuevos modelos turísticos de mayor calidad.

Las zonas de equipamientos se localizaron estratégicamente en la zona norte, junto a la variante de la carretera nacional con accesibilidad desde el territorio de influencia, aprovechando que ahí el Ayuntamiento disponía de una gran cantidad de suelo. De la zona norte se hicieron colgar una serie de itinerarios verticales que acababan en puntos estratégicos de la costa, con el objetivo de articular las urbanizaciones existentes, para lo que fue necesario deslindar trazados necesarios para garantizar esas continuidades. En el sentido longitudinal, también se definieron una serie de recorridos que fuesen conectando las distintas promociones, y se definió la conexión de los dos paseos marítimos a través de un trayecto en escollera frente al espolón de la Roca.

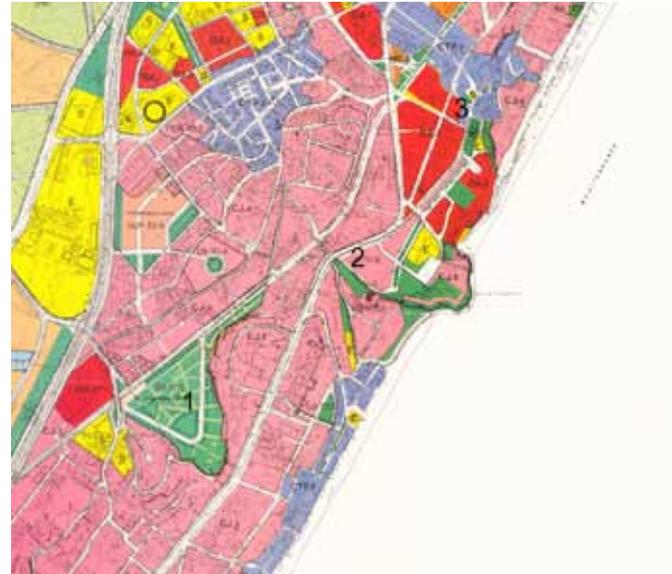
Se obtuvieron una serie de equipamientos como el parque de La Batería y la zona de aparcamientos en el área de Los Manantiales, gracias a la reordenación de las áreas aún vacantes, dotando al centro de los equipamientos y áreas libres necesarios.

Así mismo, el barrio de Torremolinos, en su condición de barriada popular mayoritariamente sobre terrenos municipales, también carecía de equipamientos y dotaciones, así como de las infraestructuras necesarias, por lo que al igual que en otras zonas populosas de Málaga, se procedió a la definición y obtención de áreas vacantes y a la definición de áreas para la reurbanización, completando trazados necesarios.

El crecimiento se veía limitado por la protección de los acuíferos de piedemonte por el norte, por lo que la extensión se programó por la zona de levante, pero mediante la clasificación de Suelo Urbanizable No Programado, debido a la falta de confianza en las posibilidades de los promotores inmobiliarios y turísticos en una etapa de claro estancamiento económico. Sin embargo, se definieron a nivel orientativo mediante el dibujo, la localización y el carácter de los espacios públicos de cesión, como medio para garantizar la correcta ordenación de los futuros desarrollos, respecto al modelo de ciudad propuesto por el Plan.

*“Son clasificados como suelo Suelo Urbanizable No Programado, acordes con la indefinición inicial de la demanda turística que sobre ellos incida. No obstante se delimitan los ámbitos de los Programas de Actuación Urbanística y se fijan, de una manera indicativa, el carácter y el emplazamiento de la cuota de espacios públicos de cesión”(Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 138)*

En cuanto a la estructura viaria, se proponía un nuevo trazado de la vía de costa de largo recorrido, reconduciendo el trazado de la primitiva au



1. Parque de la Batería.
2. Mirador sobre la Carihuela.
3. Mirador sobre Bajondillo.

[223] Uno de los objetivos del PGOU-83 sobre Torremolinos fue dotarlo de un sistema de espacios libres y miradores. Los crecimientos propuestos se clasificaron como Suelo Urbanizable no Programado para dotar a la Administración de un mayor control sobre las expectativas inmobiliarias turísticas.

topista incluida en la Red Arterial del Plan anterior, transformándola en una carretera que funcionaría como prolongación de la Ronda Exterior Oeste de Málaga, a través de terrenos agrícolas entre la carretera de Cádiz y el paseo marítimo.

#### 8. LA CIRUGÍA DE LOS BARRIOS.

Otra de las grandes aportaciones del Plan, entendida aquí como conjunto de actuaciones, fue el tratamiento de los barrios existentes. Efectivamente, el motivo por el que se había considerado una razón de Estado la intervención en las ciudades para solucionar el problema de la falta de infraestructuras y dotaciones del que en general adolecían todas las grandes ciudades españolas, era en el caso de Málaga, por su excepcional desarrollo durante las décadas precedentes, un caso extremo.

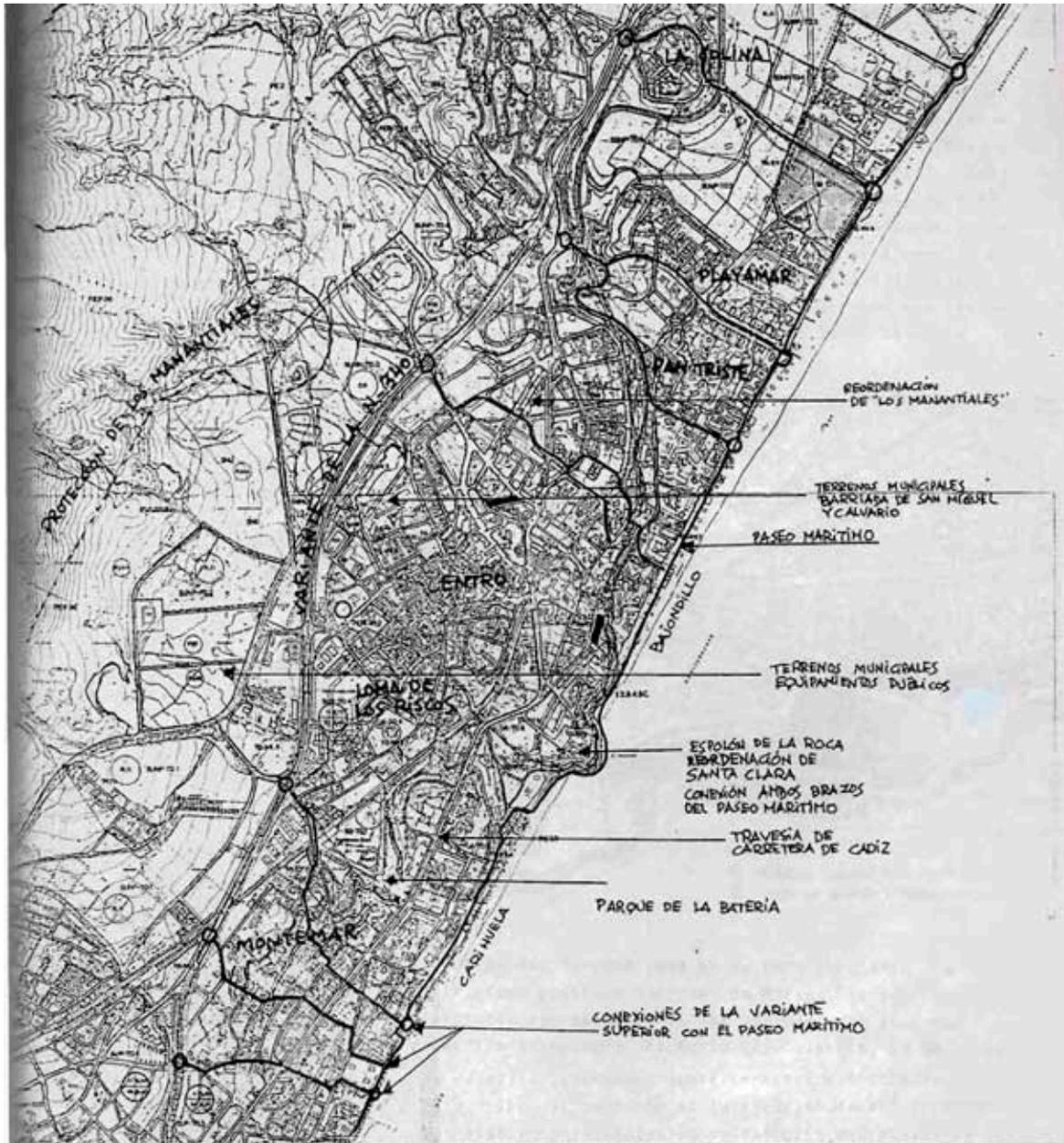
La intervención en los barrios era probablemente la operación más complicada a nivel de intervención, debido a la escasa instrumentación que la ley daba al planeamiento para actuar. Era obvio que la intervención municipal no podía basarse en la expropiación de los suelos vacantes para la obtención de los suelos necesarios para el equipamiento, ni tampoco podía asumir la enorme inversión que exigiría completar las infraestructuras necesarias. Por ello, el conjunto de las intervenciones se basó en el conocimiento riguroso de la realidad de cada barrio, detectando las auténticas necesidades dotacionales de cada área, y gestionando la obtención de suelo para equipamientos así como la urbanización de gran parte de las infraestructuras viarias de carácter local necesarias, conveniando y gestionando con los propietarios de suelo las cesiones y la urbanización. Con ello se consiguió obtener gran parte de las dotaciones necesarias así como de la urbanización, dejando para la expropiación aquellas obtenciones más urgentes y complicadas<sup>2</sup>.

El enfoque que el planeamiento le otorgó a estos barrios, en los que veía los mismos valores patrimoniales que los habidos en el centro histórico de la ciudad, a través de la formulación de Planes Especiales y de la protección de áreas que contenían especiales valores arquitectónicos, permitió actuar al Plan con una mirada "redentora" sobre la ciudad, más que como una sucesión de espacios irresolubles en los que sólo se reconocería la realidad existente o, como en el Plan anterior, condenándolas a la renovación más brutal a base de una ordenación más lucrativa que acabase con los problemas, pero también con los valores urbanos de estas áreas.

---

<sup>2</sup> En este sentido es necesario indicar que las intensas lluvias que azotaron la ciudad en 1989, y que declararon Málaga como zona catastrófica, permitieron completar la urbanización necesaria con base en los presupuestos estatales establecidos para estas situaciones.

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.



[224] Esquema de ordenación de Torremolinos.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

Desde esta perspectiva es desde la que a continuación se resumen las actuaciones que el Plan estableció en cada uno de las áreas de la ciudad consolidada, para los que la propia definición de sus límites, ya suponía una operación de análisis y propuesta muy concreta.

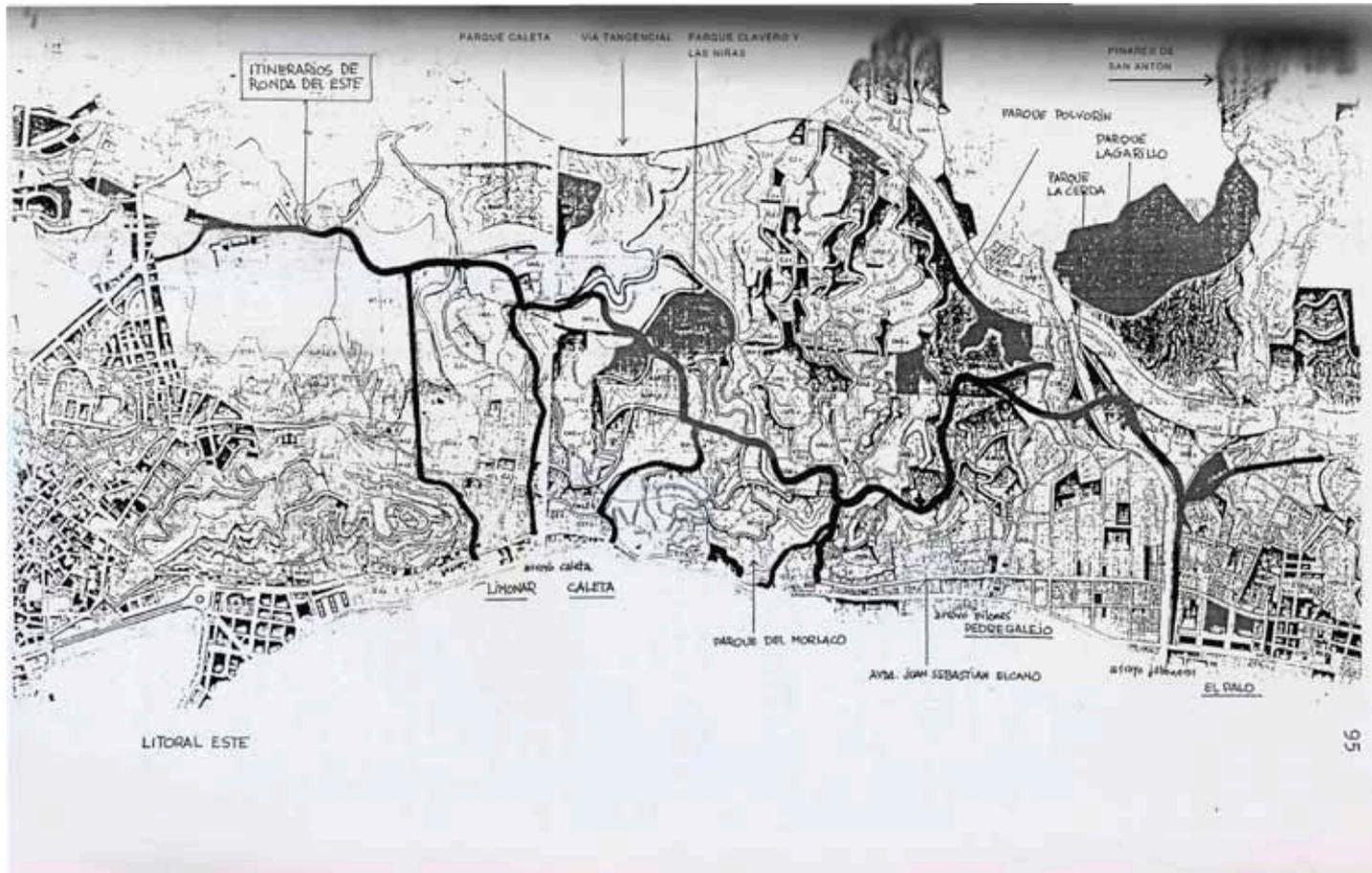
- Litoral Este

En la zona con mayor cercanía de las montañas al mar, y donde históricamente se habían ubicado las residencias burguesas, se propuso el trazado de un viario intermedio que conectaría las urbanizaciones que habían ido desarrollándose de manera inconexa, creando un rosario de parques públicos colgados de este viario, con el fin de limitar de ese modo las posibles expectativas de crecimiento en esta zona.

*“Se confía a la orla de parques la misión de contener o disuadir los crecimientos expectantes hacia las laderas, mediante la instancia de desprivatización que tal calificación positiva de parque público supone”(Seguí Pérez & Moreno Peralta, Resumen analítico del PGOU de Málaga., 1985, p. 94)*

Se confería a la ronda intermedia en este tramo, la capacidad de reconducir los flujos territoriales de la zona este de la ciudad con el litoral, descongestionando así la cargada carretera de Almería. En el llano del núcleo del Palo se planteaba el equipamiento de esta zona ocupada con edificación intensiva para solventar los problemas que como en otros barrios, había demandado la sociedad a través de sus asociaciones de vecinos.

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

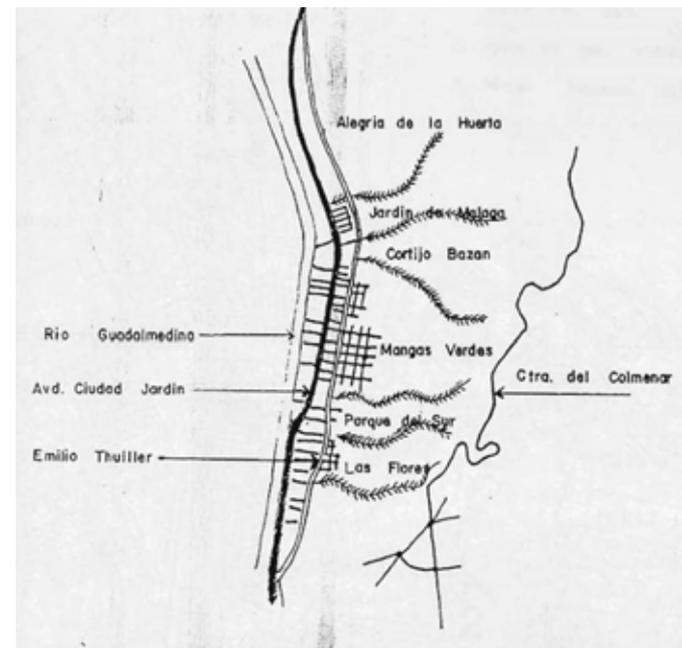


[225]

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

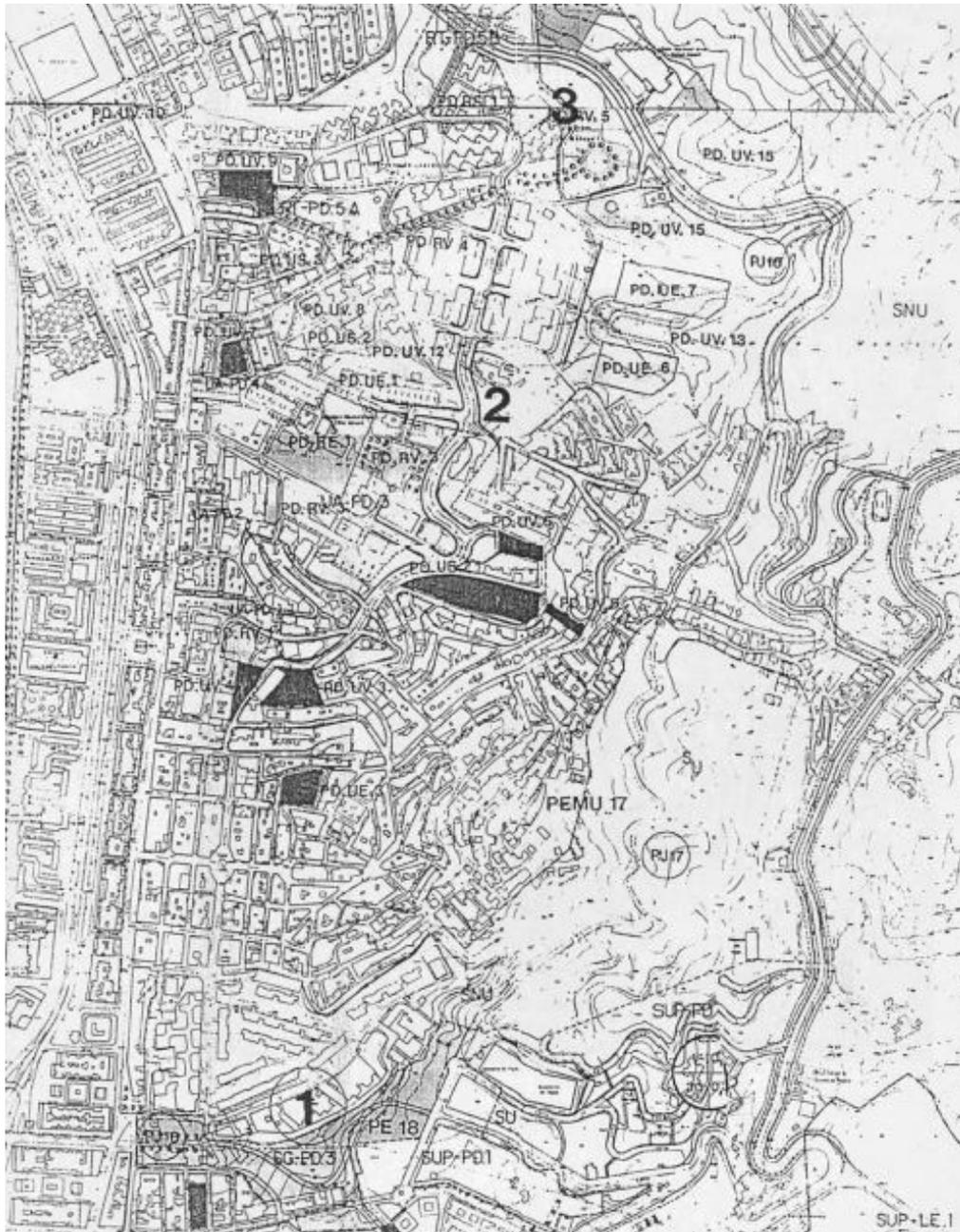
- Pedrizas

Se trata del área comprendida al este del río Guadalmedina, organizada en torno a los arroyos que forman su valle y que fueron dando lugar a urbanizaciones de muy diversa procedencia. En la zona del llano se ubicaban promociones de Ciudad Jardín de los años 20 y 50 que se dotaron de una protección arquitectónica especial. En la zona trasera de la vía que vertebradora de Emilio Thuiller se localizaba un barrio de vivienda unifamiliar y en las grandes bolsas, promociones de distinto tipo muy inconexas y también de viviendas espontáneas. Todo ello requería de un elemento vertebrador que se obtuvo "descubriendo" elementos viarios que ya cumplían esta función pero sin una identificación clara. La conexión con la ronda tangencial este fue posible gracias al nuevo trazado propuesto por el Plan, que permitía además obtener una serie de espacios verdes estructurados en bancales debido a la diferencia de cota, además de la conexión con los itinerarios del este a través del trazado de un viario que conectaba ambas zonas a través del Seminario. Así mismo, se dotó de las infraestructuras y las dotaciones necesarias detrayendo a tal efecto las áreas vacantes. Con la reestructuración de la zonificación interna del Plan Parcial Hacienda los Montes, se consiguió obtener un gran parque urbano que, aunque obtenido por cesión como equipamiento local cumpliría unas funciones más amplias a nivel urbano.



[226] Esquema del funcionamiento del área norte de Pedrizas.

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.



[227]

1. Conexión Ronda Exterior. Itinerarios de Ronda del Este.
  2. Nueva vía que vertebra las Vaguadas.
  3. Parque Hacienda Los Montes.
- Propuestas estructurales sobre el sector Pedrizas

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

- Rosaleda

El área comprendía la superficie entre el río Guadalmedina, la ronda exterior oeste (actualmente Avda. Valle Inclán) y el camino de Antequera (Martínez Maldonado y Carlos Haya), además de los crecimientos que se situaban por encima de la ronda exterior de Carlinda y San Alberto, y las laderas de monte coronado de La Palma y Virreinas. Toda ella era un área absolutamente desestructurada por la aplicación de la ordenanza de Residencial Plurifamiliar, que incidía en unos barrios de edificación en medianeras. La estructura viaria, además, era insuficiente para soportar la densidad alcanzada, mientras que la situación de muchos de los barrios en la encrucijada de varios viales estructurantes, hacían de este sector un ámbito clave para el correcto funcionamiento de toda la ciudad.

Por ello, el plan incidía en la reorganización de las áreas vacantes aún con planeamiento aprobado, como Gamarra, La Roca o Las Virreinas, permitiendo el encaje de la ronda exterior y de la transversal de arroyo del cuarto. El espacio libre del propio arroyo se destinó a sistema general de espacios libres con la intención de que las indicaciones para la ordenación de sus bordes, hicieran de este espacio un elemento estructurante de las barriadas que lo rodeaban.



[228] La ordenación de las áreas vacantes en el suelo urbano fue una labor fundamental que garantizó la continuidad de la trama viaria y la conexión entre los barrios. En la imagen, la ordenación propuesta desde el Plan para el barrio de Gamarra y Castillejos.

#### 4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.

- Prolongación

El ámbito recogía el área comprendida entre el camino de Antequera (Martínez Maldonado-Carlos Haya), la traza del ferrocarril y la ronda exterior, incluyendo distintas zonas residenciales de promociones de vivienda pública tras la guerra civil, que fueron sustituyéndose por promociones que ocupaban parcelas de rústica anteriores al Plan 71 sin infraestructuras ni dotaciones, y por áreas de vacantes u obsoletas en proceso de transformación.

El plan propuso el minucioso deslinde morfológico en el reconocimiento de las distintas tipologías, protegiendo aquellas cuya ordenación se consideraba correcta. Se identificaron trazas radiocéntricas que fue posible recuperar, así como espacios vacantes para la localización de grandes equipamientos como los espacios públicos de la Barriguilla, el equipamiento de la rotonda de la ronda intermedia en su intersección con la Avenida de Andalucía o el de los terrenos de RENFE. En estos casos, la ordenación de estas áreas vacantes se dejó prediseñada para garantizar la inserción arquitectónica dentro del entorno.

Puerto de la Torre.

Esta área surgió como núcleo de segunda residencia de cierta calidad desde el centro de Málaga hacia la periferia, pero se encontró con un crecimiento de signo contrario que recogía las migraciones procedentes de Almogía y su entorno. Esto generó una gran zona de autoconstrucción de hasta 10.000 viviendas, sin infraestructuras ni equipamientos, caracterizado por una población muy vinculada a cada una de las subzonas residenciales.

El Plan proponía la reurbanización de las áreas existentes a través de Planes Especiales de Mejora Urbana, así como el sellado del crecimiento gracias a una propuesta de crecimiento controlado de suelo urbanizable programado y no programado, a través del cual se podían obtener las infraestructuras viarias necesarias para articular el área con la ciudad existente, y equipamientos para dotar el ámbito.



[229] Sector prolongación.

4.7 LOS GRANDES PROYECTOS DEL PLAN. LAS HUELLAS DEL PLAN DE MÁLAGA DE 1983.



[230]

- A. Suelo Urbanizable No Programado "El Cañaveral2.
- B. El Tomillar (Unidad de Actuación en Suelo Urbano)
- C. Los Almendros.
- D. Los Morales II
- E. Morillas II
- F. Fuente Alegre.
- G. Vía perimetral al embalse de la confederación hidrográfica.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 2

- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4

CAPÍTULO 3

- 3.1
- 3.2
- 3.3
- 3.4
- 3.5

CAPÍTULO 4

- 4.1
- 4.2
- 4.3
- 4.4
- 4.5
- 4.6
- 4.7
- 4.8

EL PLAN GENERAL DE MÁLAGA DE 1983: CONFRONTACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA

CAPÍTULO 5

INTRODUCCIÓN:

El PGOU-83 adquiere una mayor perspectiva si se compara con el resto de los Planes Generales que se redactaron en su época, así como con las dos revisiones posteriores realizadas en 1997 y 2011 en Málaga.

No es objetivo de este estudio realizar una investigación en profundidad sobre estas cuestiones, sino abrir la posibilidad de una línea de investigación que se ocupe de estas confrontaciones diacrónica y sincrónica respectivamente, una vez que esta tesis ofrezca las conclusiones sobre el PGOU-83 como elemento de discusión al debate de aquel tiempo.

Si bien la visión comparativa con respecto al contexto histórico del Plan ha estado presente en toda la investigación a través del diálogo con sus protagonistas técnicos a través de varias publicaciones, se propone aquí una recapitulación al respecto, para contrastarla con las dos revisiones del PGOU-83 realizadas en Málaga en 1997 y 2011, a través de sus propuestas de crecimiento y modelo de ciudad.

#### 4.8 EL PLAN GENERAL DE MÁLAGA DE 1983: CONFRONTACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA

1.

Podemos decir que la etapa de la primera generación de Planes Generales de la Democracia, se inició con el encargo de estos Planes por parte de los primeros gobiernos municipales democráticos, y que finalizó con la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, de 1992. Ambos acontecimientos supusieron la presentación internacional de España como país integrado en el proceso político, social y económico de su contexto europeo.

La redacción de los Planes Generales comenzó con varios procesos comunes en muchas ciudades. Por un lado, los movimientos vecinales apoyados por equipos técnicos de arquitectos comprometidos con la izquierda, impulsaron el cambio de las políticas urbanas, dando lugar a la elaboración de Planes Especiales como el de La Rivera en Barcelona o Trinidad Perchel en Málaga. Por otro lado, el contexto político estaba caracterizado por un espíritu ilusionado por el cambio democrático descentralizado, y que dotaba por primera vez a los Ayuntamientos de una gran capacidad de acción, aunque con pocos recursos.

Como resultado de estos procesos, movimientos vecinales, profesionales y políticos recién llegados a los gobiernos locales, crearon un contexto propicio para la elaboración de los documentos de planeamiento general.

Los objetivos de aquellos planes podían agruparse en los siguientes (Seguí Pérez, El planeamiento en Andalucía: breve análisis de una década (1982-1992), 1993):

1. La sustitución del "orden tecnológico" por el "conocimiento de la ciudad".
2. Concreción de la ordenación formal frente a la previsión cuantitativa basada en la indefinición de usos y esquemas para la ciudad que venía del planeamiento anterior.
3. Relacionar el Plan (análisis) y el Proyecto (acción).
4. La técnica de la alineación se convirtió en la traza fundamental para diferenciar el ámbito público del privado (cuya falta de definición había causado tantos estragos en la ciudad de los polígonos)
5. Establecer una estructura de la ciudad a través del análisis de la morfología de las calles, los barrios, los edificios y los parques.
6. Concretar y definir las nuevas propuestas urbanísticas (como medio para completar la estructura de la ciudad propuesta en su conexión con la ciudad existente)

7. Entender y utilizar la ordenanza como medio para operar en la ciudad, no sólo desde el aspecto jurídico, sino desde el aspecto morfológico y estructural de las formas del suelo.
8. Entender y ubicar los equipamientos no sólo con una función social, sino también estructural.
9. Reconocer en el planeamiento su capacidad para regular las formas de la ciudad (entendidas estas como la estructura de la misma, no la forma de sus edificios) además de los derechos de propiedad.
10. Dotar al planeamiento de objetivos sociales y políticos lo que constituye una novedad teniendo en cuenta que hasta el momento sólo tenía capacidad real para definir objetivos de producción de ciudad.

Un conjunto de nuevos profesionales, generalmente venidos de la práctica del proyecto arquitectónico, realizaron la revisión del planeamiento urbanístico, resolviendo la brecha abierta entre arquitectura y urbanismo característica de las décadas anteriores. Esta brecha no había sido generada por el marco teórico de la Ley del suelo de 1956, que establecía la continuidad entre todas las figuras de planeamiento, comenzando por la del Plan Territorial Nacional y terminando por el Estudio de Detalle, para acabar con la solicitud de licencia para la obra de edificación. El conflicto devino de la mala praxis del planeamiento urbanístico, que no aplicó las determinaciones de la ley, mostrando la segregación entre unos planes que no se aplicaban, y unos proyectos que se materializaban sin ajustarse a ninguna clase de estrategia de ordenación urbana superior. Así, durante esta etapa, la labor cultural de estos profesionales, fue demostrar la posibilidad de transformación del urbanismo, haciendo que la "ciudad de la arquitectura" pasase a ser la "arquitectura de la ciudad"

Por otra parte, pocas ciudades contaban con planeamiento general, y las que lo tenían, no contaban con modelos que estructurasen la ciudad y la considerasen en su complejidad urbana. El resto de los municipios, contaban con Normas Subsidiarias municipales o provinciales. Por ello, la labor de actualización de los modelos urbanos a la Ley del suelo de la que devenía la obligatoriedad de redactar estos documentos, fue una labor titánica.

En general, todos los planes redactados durante esta época se caracterizaban por contar con una gran implicación política en el proceso

*1 Los términos, o más bien la terminología viene y va, por primera vez para una cultura exteriorizada, que ve en Italia un modelo con el que innovar. Se pretende unir lo más separado (cultura, arquitectura, sociedad, política, ciudad) en un único proyecto.*

#### 4.8 EL PLAN GENERAL DE MÁLAGA DE 1983: CONFRONTACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA

de redacción, y por estar redactados por equipos externos a los Ayuntamientos, aunque en algunos casos como el de Málaga, integrados dentro de la estructura municipal. La desconfianza de los primeros equipos de gobierno respecto al régimen anterior, hizo que no se contase con los servicios técnicos municipales formados por el cuerpo de funcionarios creado durante la dictadura. Por otra parte, se contó con un importante impulso institucional por parte de las nuevas Comunidades Autónomas que se fueron constituyendo. El caso de Málaga, aparece como paradigmático, pues fue el primer Plan que la Junta de Andalucía debió aprobar, una vez que se transfirieron las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. La Junta, pues, se entrenó y se estrenó con la tramitación del PGOU-83. Es cierto, y esto hay que manifestarlo, que es posible que gran parte de los problemas de tramitación producidos en el caso de Málaga, fuesen consecuencia de que la Junta no hizo el seguimiento del Plan desde el inicio de su redacción, ya que las competencias fueron delegadas el mismo año de la aprobación definitiva del Plan, en 1983. Esto provocó un exceso de recelo, que junto a la falta de experiencia en la tramitación de planeamiento general, causó una serie de enfrentamientos entre los gobiernos municipal y autonómico

En el caso concreto del PGOU de Málaga, éste se inicia en 1980 con el mismo equipo al que se encargó iniciar la redacción del Plan Especial de Trinidad-Perchel, y que había asesorado anteriormente al movimiento vecinal en sus demandas de mejoras. Este Plan fue el primer ensayo de revisión de un Plan General en una ciudad de más de 300.000 habitantes, en toda España.

Mientras tanto, en otras provincias se iniciaron así mismo las revisiones de su planeamiento general. En el caso andaluz, el Plan de Cádiz lo redactó Juan Jiménez Mata asesorado por Eduardo Mangada, el de Córdoba Juan Cuenca, Guillermo Díaz Vargas y Pedro Bermúdez, el de Granada lo elaboró Francisco Peña asesorado por Carlos Ferrán, el de Almería Gerardo Roger y el de Sevilla fue iniciado con Damián Quero, Guillermo Díaz y José Seguí y finalizado por la Gerencia de Urbanismo. En el resto de España, Bernardo Yncenga con Valladolid, Eduardo Leira con Madrid, Francisco Pol con Gijón, Joan Busquets con Toledo o José Cebrián con La Coruña, fueron algunos de los casos más representativos.

La mayor parte de estos planes se iniciaron en los primeros años de los 80, aplicando una ley desarrollista -aunque con importantes reformas encaminadas a flexibilizar y hacer más participativo el proceso del planeamiento-, como era la de 1975, pero en un momento de crisis económica. Sin embargo, ideológicamente se apostó por la contención del crecimiento como mecanismo para el control de la especulación característica de las décadas anteriores, y como estrategia para centrarse en los problemas de las ciudades existentes, en una tarea de recomposición urbana fundamental. Sin embargo, como indicaban Gineses y Saravia en unas conferencias dictadas en el Politécnico de Milán en

1991 y publicadas más tarde en la revista Ciudades,

*“Conforme avanza la década se perciben síntomas de una recuperación que, con todas sus contradicciones, incide de nuevo, con mayor fuerza, en las ciudades más activas. Aunque esta vez, frente a la dinámica de los 60 en que se procuró urbanizar masivamente suelo rural para aprovechar la fuerte demanda de alojamientos, las tensiones nacen de dentro, donde una parte de la demanda está dispuesta a pagar precios elevadísimos por una residencia o unas oficinas céntricas y cualificadas” (Gineses & Saravia, 1993, pág. 47)*

Poco a poco, el protagonismo social de los movimientos vecinales comenzó a diluirse, cediendo su puesto a los acuerdos entre empresas privadas y Ayuntamientos.

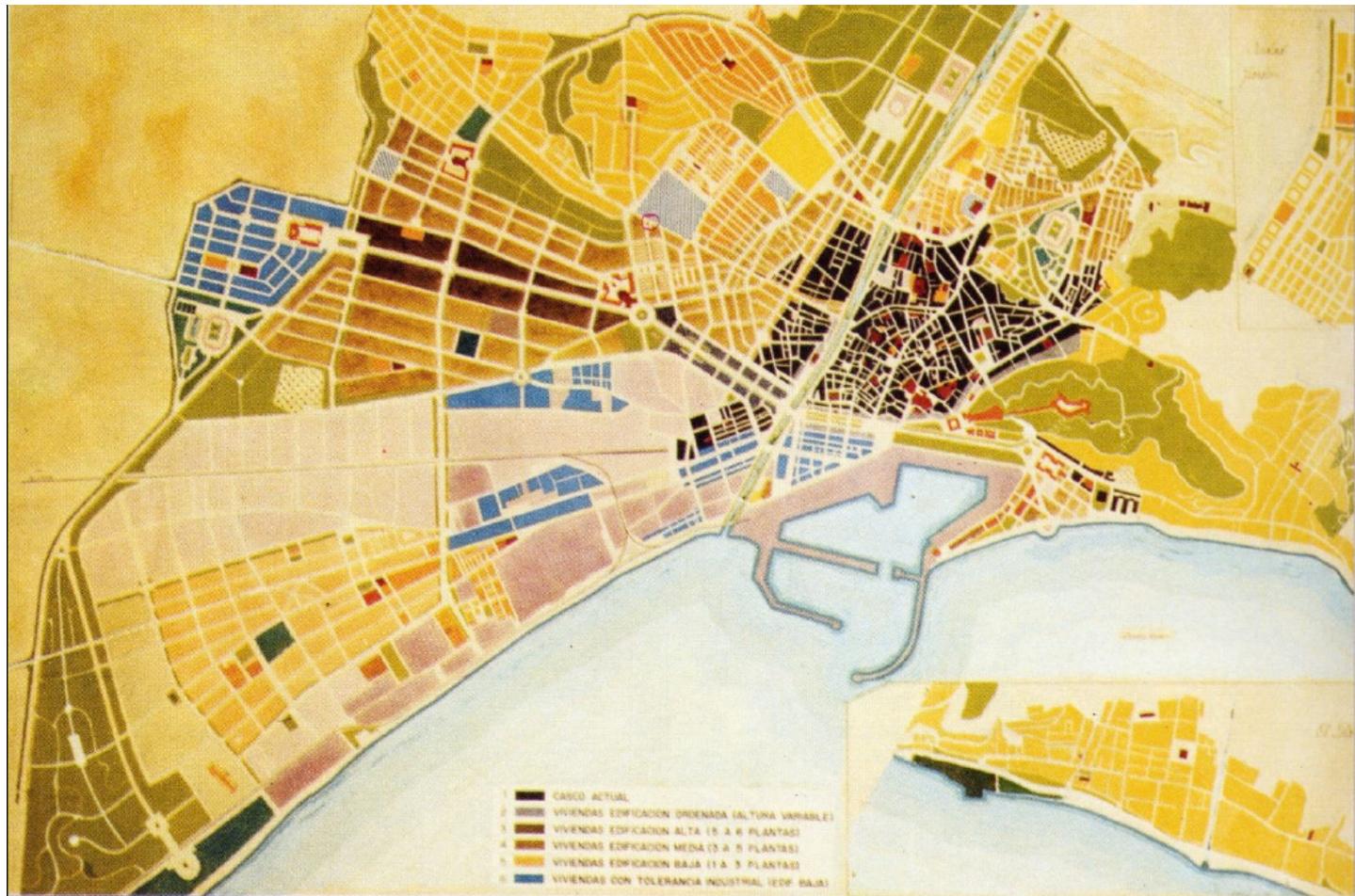
El patrimonio histórico y los Planes Especiales jugaron un papel fundamental en el entendimiento de la planificación general de aquella década<sup>2</sup>. El reconocimiento del valor de los cascos históricos para la cultura urbanística, estribó en la capacidad de adaptación, que siempre habían tenido éstos, a los cambios y al devenir de la ciudad. Es por ello que se asumió su recuperación como la condición de modernidad y de futuro, que haría posible la proyección de los valores de identidad del pasado en el presente. Su recuperación no se consideró de forma aislada y desde una perspectiva proteccionista, sino que se buscó la lógica de cada intervención en lo unitario del proyecto de la ciudad, a la que debía guiar y alentar.

Es posible identificar una serie de carencias comunes a toda esta primera generación de planeamiento general. Se produjo en ellos una ausencia de estudios a escala comarcal y regional, que dotasen de coherencia territorial o supramunicipal a sistemas complejos como las bahías, las rías, los parques naturales o las costas, y que incorporasen reflexiones relativas al sector hidráulico, el equilibrio entre el sector agrario, la ecología del campo o el paisaje, así como los programas de infraestructuras a nivel territorial (Seguí Pérez, El planeamiento en Andalucía: breve análisis de una década (1982-1992), 1993).

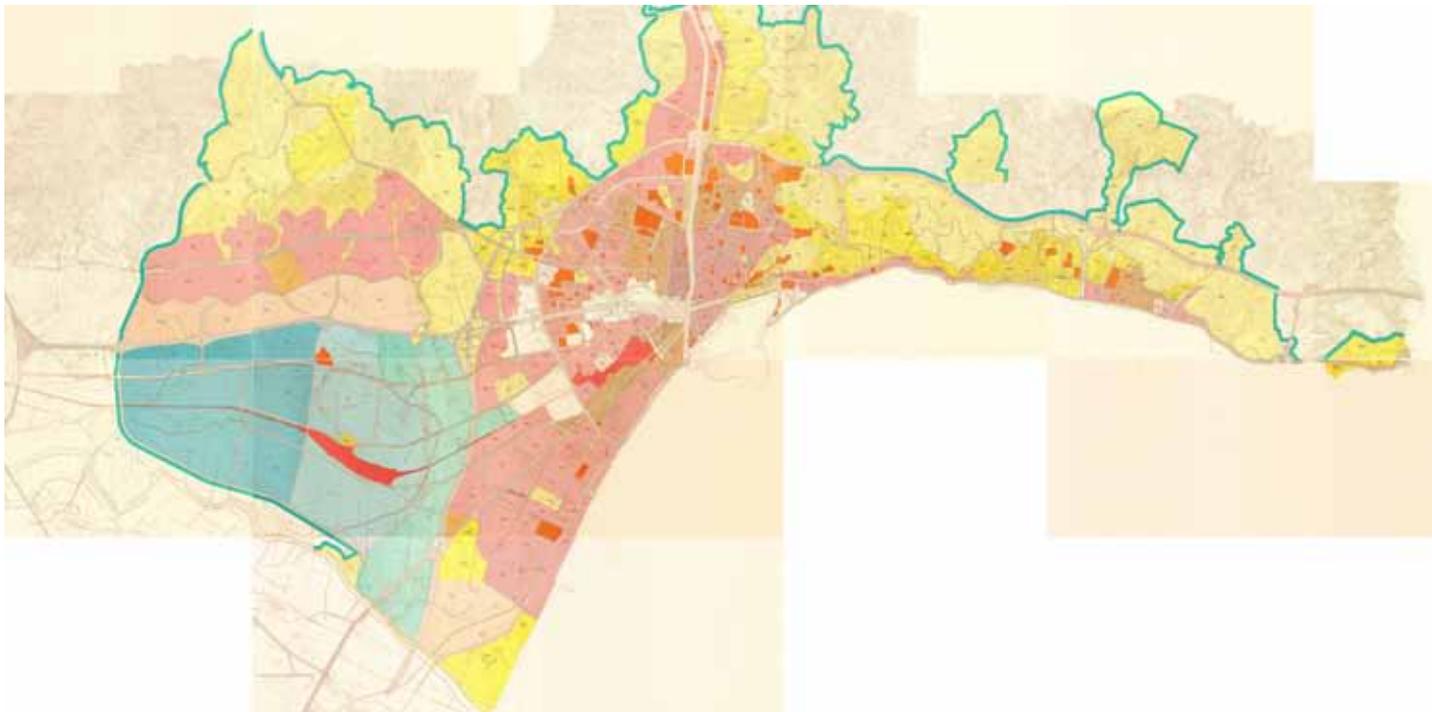
Tras el mítico año de 1992, se produjo el distanciamiento entre la política y la técnica en la reflexión conjunta de la ciudad a través del planeamiento urbano, así como una nueva dualidad producida entre arquitectura y urbanismo, al convertirse éste en un mecanismo burocrático desligado de la narrativa urbana.

<sup>2</sup> Esta componente innovadora en su época ha constituido una de las aportaciones más novedosas del planeamiento urbanístico de Andalucía a lo largo de estas décadas, entre las que habría que destacar por sus aportaciones metodológicas el Plan Especial de La Alambra, el Plan Especial de Medina Azahara, el Plan Especial de la Bahía de Bolonia o el Plan Especial de Ronda.

4.8 EL PLAN GENERAL DE MÁLAGA DE 1983: CONFRONTACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA

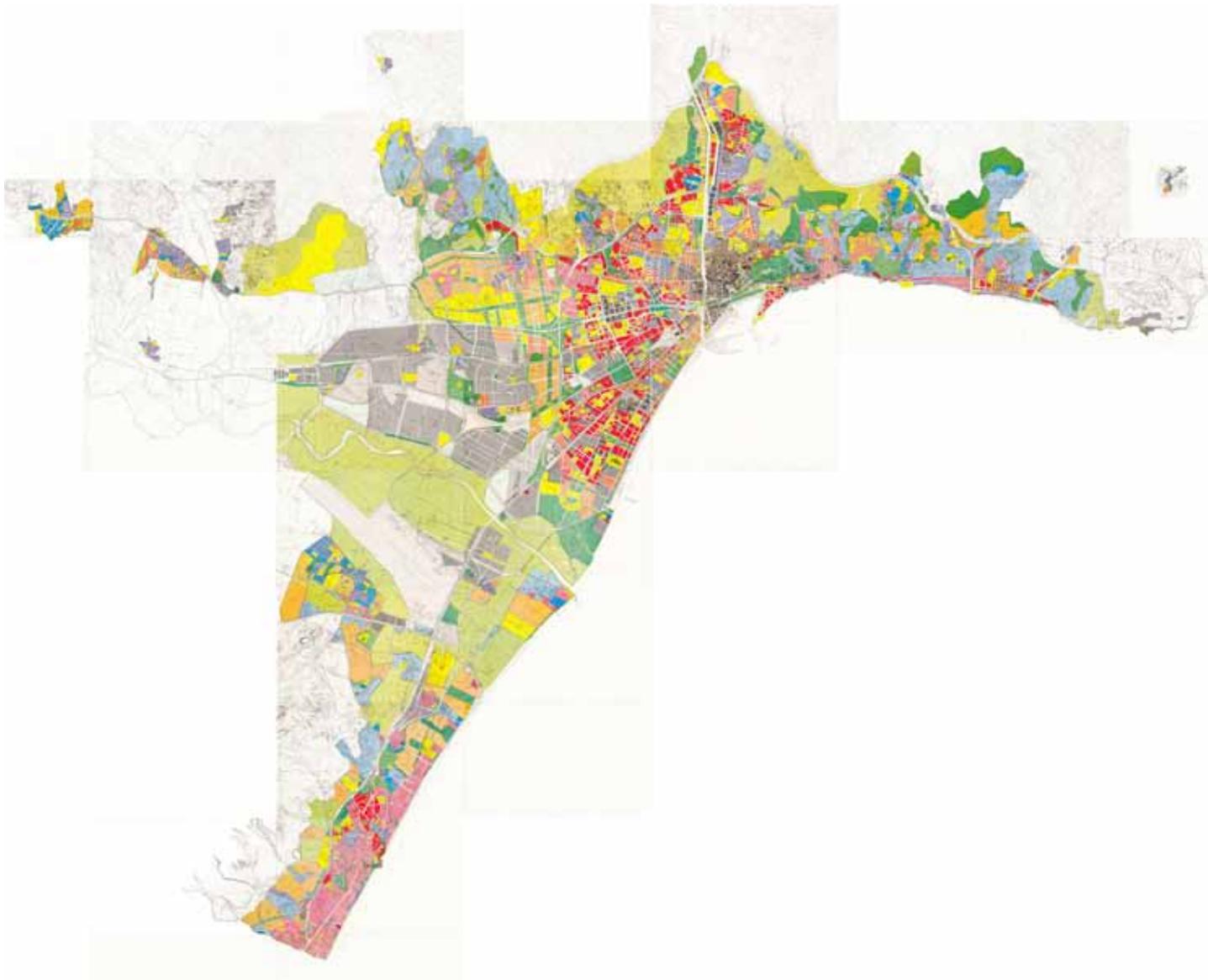


[231] Plan General de Málaga de 1950.



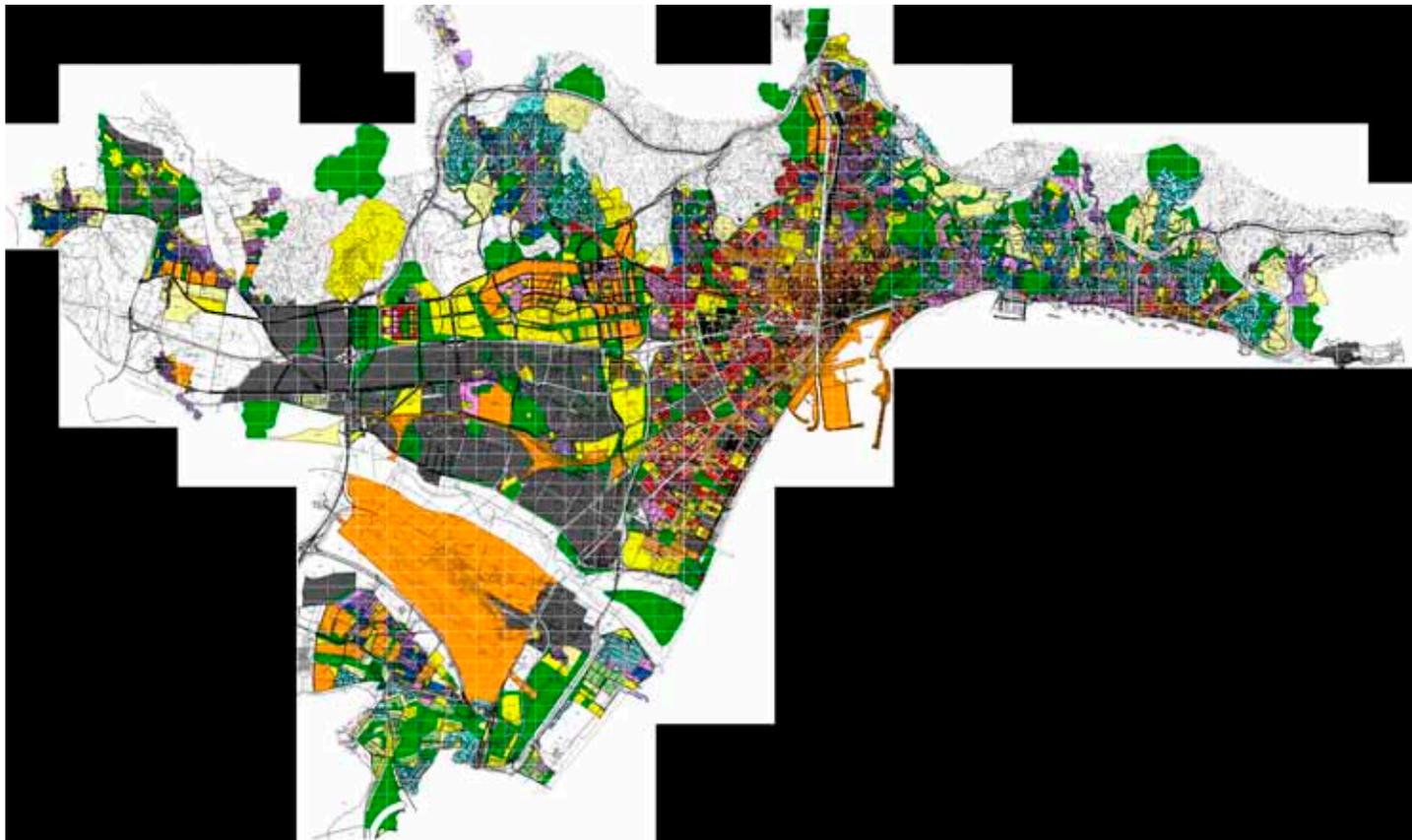
[232] *Plan General de Málaga de 1971.*

#### 4.8 EL PLAN GENERAL DE MÁLAGA DE 1983: CONFRONTACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA

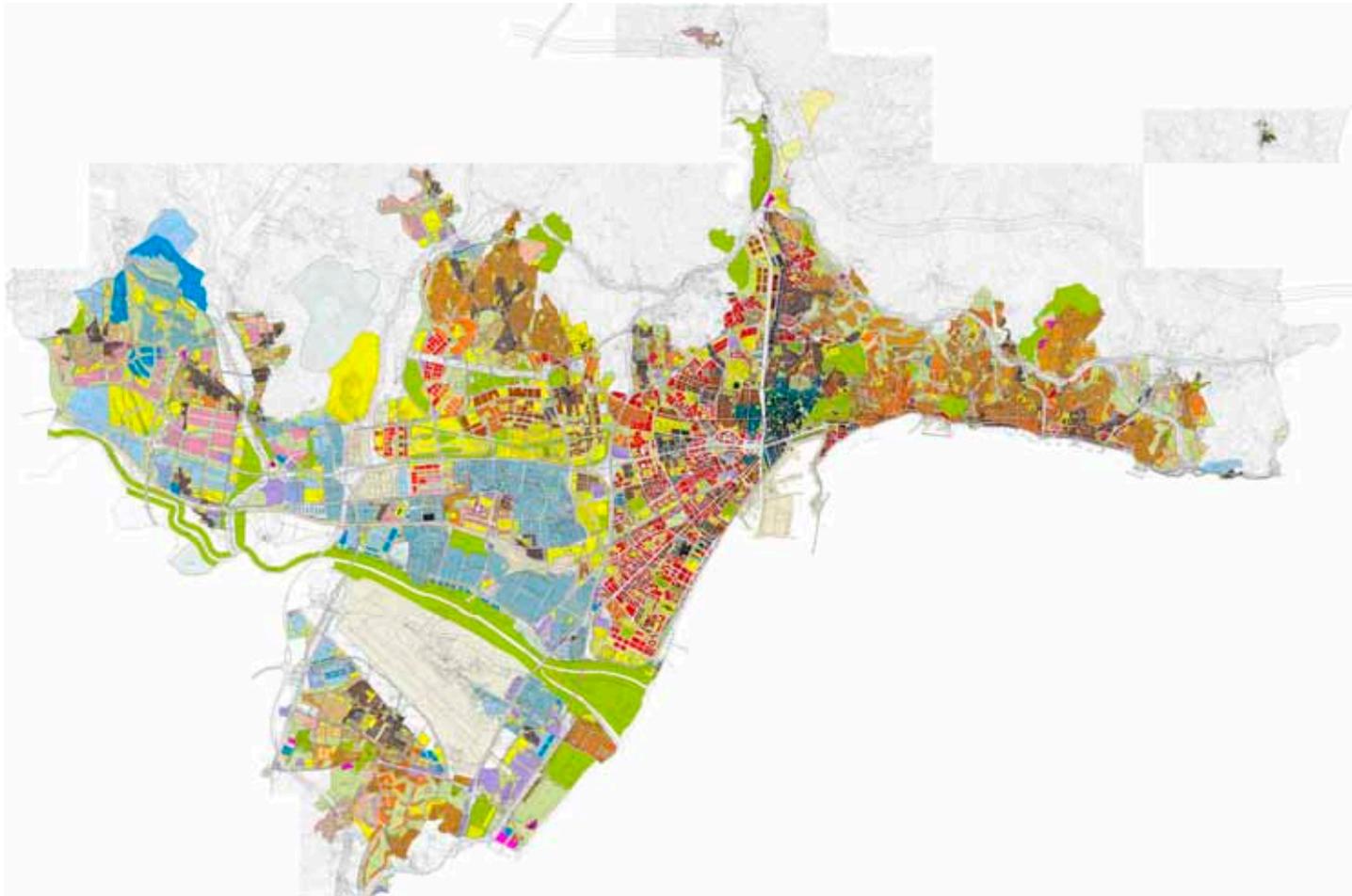


[233] *Plan General de Málaga de 1983.*

4.8 EL PLAN GENERAL DE MÁLAGA DE 1983: CONFRONTACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA



[234] Plan General de Málaga de 1997.



[235] Plan General de Málaga de 2011.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



## CAPÍTULO 5

## 5.0. Introducción.

### 1.

A tenor de las noticias de prensa local, en este momento vuelve a reivindicarse desde la ciudadanía la participación en los asuntos urbanos. Sin embargo, parece que se ha perdido la costumbre de que las soluciones a los debates urbanos sean acordadas entre los distintos agentes, tal como sucediera en los primeros años de la Transición Democrática española.

Actualmente se pueden identificar grupos de ciudadanos y ciudadanas que reclaman un lugar en la mesa de reflexión de los problemas en la ciudad a través de una actividad organizada en torno a temáticas de interés: grupos que demandan espacios de trabajo colectivo adaptado a los nuevos requerimientos profesionales, asociaciones de ciclistas que exigen nuevos y mejores trazados para los carriles bici, colectivos preocupados por la protección y recuperación del patrimonio histórico, personas afectadas por problemáticas específicas en determinadas áreas turísticas, o plataformas en defensa del medio ambiente. Todas ellas están caracterizadas por constituirse en torno a temáticas concretas sobre las que se demanda un control y seguimiento ciudadano. Son colectivos de individuos multipertenecientes a distintos ámbitos que comparten intereses específicos, en lugar de problemáticas concretas sobre un espacio común de identidad habitacional.

Comparando la presencia que tuvieron las asociaciones de vecinos durante los años 70 y principios de los 80 con el tiempo actual, se comprueba que éstas han dejado de tener el mismo protagonismo. Quizá esto tenga que ver con el modo de vida contemporáneo, más propio de una experiencia territorial que urbana. Si hasta los años 80 lo más común era residir y trabajar en un mismo ámbito espacial identificable y reconocible como era la ciudad, el despliegue de los usos sobre el territorio que ha producido la penetración de la ciudad en el espacio antaño rural, ha causado una nueva forma de vida caracterizada por la experiencia del territorio de una manera multiescalar. Al fenómeno de los extranjeros que viven alternativamente entre las zonas turísticas españolas como la Costa del Sol y sus países de origen, se suma el reciente fenómeno de la emigración de jóvenes ciudadanos españoles con alta cualificación profesional que siguen manteniendo, gracias a las formas de comunicación en red, un fuerte vínculo con el lugar de origen con el que siguen identificándose. Cada vez son más frecuentes los núcleos familiares que se asientan en un espacio intermedio entre el lugar de trabajo de unos y otros, o las personas que viven atadas al lugar donde compraron una vivienda, y por efectos de la crisis no han podido venderla para poder comprar o alquilar otra en el nuevo destino que la movilidad laboral impone de manera exigente.

Todo ello, junto a la localización de nuevos usos de ocio, productivos o

de servicios sobre el territorio “de nadie” y “de todos” que se desarrolla entre los distintos centros urbanos de relevancia, produce el despliegue de una forma de vida cada vez más desafectada de lo específicamente local, pero a la vez más interesada en temas concretos que afectan a cada uno de los nuevos modos de vida que cada persona desarrolla individualmente. Es en estos temas donde es posible encontrar la confluencia de intereses. También en la defensa de determinados derechos o aspectos globales, los esfuerzos se agrupan por temáticas de interés personal y no tanto en torno al interés de una comunidad concreta.

La crisis actual ha producido una paralización de hecho, del proceso de desarrollo inmobiliario en España y en concreto en Andalucía. Málaga, como motor de la actividad inmobiliaria sobre su territorio durante las últimas décadas, es un laboratorio en el que comprobar cómo el interés de los bancos y fondos de inversión ha ido trasladándose, de los suelos expectantes a suelos consolidados administrativamente en los que ubicar usos turísticos, grandes complejos de ocio, o de segunda residencia de alto nivel. No se buscan suelos de crecimiento, sino áreas bien comunicadas beneficiarias de las infraestructuras y de los equipamientos ya existentes.

Operaciones como la de los Parques Temáticos, son el ejemplo de un nuevo interés por la gestión de actividades más que por el desarrollo de suelos residenciales, si bien estas actividades también implican el desarrollo urbanístico de grandes áreas expectantes. Los usos de servicios colectivos adquieren un importante hueco en la demanda financiera, una vez que la oferta residencial está cubierta y hacen falta precisamente estos servicios.

Cada vez aparecen en las áreas centrales de las ciudades históricas, más negocios relativos al desarrollo y gestión de actividades relacionadas con la hostelería, una oferta actualizada de alojamientos turísticos, o franquicias de bienes y de ocio. Todas ellas, están desplazando los negocios tradicionales en manos de un empresariado local que no puede hacer frente a los altos precios de los alquileres de los locales, que aumentan al mismo ritmo al que llegan las inversiones de capital perteneciente a fondos de inversión o a empresas globalizadas. Todo ello alerta sobre un reajuste de la localización de los focos de interés para el capital transnacional, que trata de alojar los recursos líquidos netos en nuevos nichos de mercado emergente, más lucrativos que la baja rentabilidad de los tipos de interés en un periodo de crisis.

### 2.

No puede pasar desapercibido que el urbanismo ha venido desempeñando en los últimos años una función capital en la creación de una nueva forma de economía financiarizada. El desarrollo territorial ha supuesto la base de una forma de acumulación desgeorreferenciada, en la que los fondos de inversión inciden en el mercado local del suelo y de esta forma en la cotidianidad de la vida de las ciudadanas y ciudada-

nos que ven afectada su capacidad de acceso a una vivienda, mientras deben asumir la carga de la deuda pública de los grandes proyectos urbanos y territoriales llevados a cabo por las Administraciones locales en los últimos años. Todo ello hace necesaria una revisión del modo en que se ha llegado a esta situación, y el papel que la disciplina en tanto que tal, ha desempeñado en este escenario.

La presente investigación se inició con la intención de aportar alguna luz a esta situación, utilizando la planificación urbanística como campo de estudio. Se partía de la base de que la planificación urbanística puede ser una herramienta para gestionar los anhelos de la ciudadanía en relación con su entorno urbano, pero siempre es una forma de ajuste de los intereses financieros en relación a su rentabilidad en el territorio. Es por ello que el planeamiento ha sido considerado en esta investigación, en su dimensión de dispositivo para el acople de los intereses ciudadanos y los movimientos financieros globales en un lugar concreto y en un tiempo concreto. Se ha tratado de entender el principio básico de la planificación en su eterna búsqueda por encontrar el equilibrio más equitativo entre los intereses públicos y privados. Este es el objetivo que nunca se debe olvidar, y el que con más insistencia hay que recordar en tiempos de crisis.

La búsqueda de claves para dicha comprensión nos llevó a investigar el sistema de planificación urbanística para identificar la estructura del sistema de producción de ciudad contemporáneo. Hubo un momento histórico que evidenció un punto de inflexión fundamental que articuló el acople del sistema keinesiano-fordista de las décadas posteriores a la II Guerra Mundial (si bien España supuso una anomalía en el contexto europeo occidental) al sistema neoliberal contemporáneo, y que desde el punto de vista de la cultura urbanística española, significó el aprendizaje de un modo de hacer ciudad que ha llegado hasta nuestros días como importante herencia de aquella significativa etapa.

Fue así mismo, un momento social determinante en el que la ciudadanía se hizo presente, marcando el camino de una nueva forma de afrontar los problemas urbanos. Durante los últimos años del Régimen franquista y los primeros de la Transición democrática en España, un importante movimiento ciudadano organizado en torno a movimientos vecinales, participó vivamente en el debate y en la transformación activa de la ciudad. Una ciudad que había sido objeto del expolio por parte de capitales inmobiliarios sin control por parte de la Administración, produciendo territorio desestructurado y un espacio urbano carente de infraestructuras y dotaciones para una población cada vez mayor.

Fue también durante este periodo de tiempo, cuando se realizó el primer ajuste económico que dio paso al modelo neoliberal liderado por Margaret Theacher y Ronald Reagan, el cual dejaba tras de sí el sistema que había caracterizado los años de mayor crecimiento económico y social en el mundo occidental del bloque capitalista. La desaparición de la utopía comunista que cayó junto con el muro de Berlín dejó de hacer

necesaria una alternativa social capitalista.

Frente a este escenario, una llamada liderada por el Club de Roma comenzó a alertar sobre la inviabilidad de un modelo de crecimiento basado en el consumo de recursos y en los combustibles fósiles como fuente energética fundamental, el cual, aunque produjo un cambio en torno al modelo de desarrollo sustentable a partir de 1992 con la Declaración de Río de Janeiro<sup>1</sup>, supuso un revulsivo durante los años 80 en lo referente a la puesta en crisis de las bases del desarrollo de las décadas anteriores.

El tránsito de los años 70 a los años 80 fue además para España, un momento de gran convulsión interna, pues se tuvo que producir el reajuste político y social que no se había resuelto durante los años de la Dictadura. Esto suponía un esfuerzo de acomodo a las políticas económicas y sociales que en Europa se habían ya consolidado muchos años atrás.

Representó, un momento en el que las reivindicaciones de libertad política se mezclaban con la exigencia de una acción pública determinante en torno a la recualificación de la ciudad consolidada. Los Pactos de la Moncloa recogieron esta cuestión como una de las principales líneas de acción concertada por los agentes sociales. El objetivo consistía en conseguir que las ciudades españolas contasen con un documento de Plan General con urgencia, y el compromiso fue facilitar que esto fuera posible. En este contexto, Málaga fue la primera capital de provincia que emprendía y consolidaba su Plan General, convirtiéndose en una importante referencia no solo profesionalmente, sino también políticamente.

De este modo, un conjunto de arquitectos a nivel nacional, lideró la redacción de una generación de planes generales que supusieron una importante aportación a la cultura urbanística y a la manera de gestionar los problemas urbanos. Así mismo, fueron los documentos en los que se basó la transformación física más importante de la mayor parte de las ciudades españolas, en lo que a la ciudad consolidada se refiere.

La presente investigación ha indagado las posibles causas por las que ese movimiento ciudadano que participó activamente en este proceso crucial, dejó posteriormente de estar presente de una manera tan dinámica, con el objetivo de comprender la naturaleza del resurgimiento de una nueva forma de participación. No se ha tratado pues de una investigación sobre el movimiento ciudadano, sino sobre la relación del planeamiento en las dinámicas sociales, entendido el planeamiento como dispositivo en torno al cual se organiza el gobierno de la ciudad.

Así mismo, esta tesis se ha interrogado sobre el modo en que el PGOU-83 afrontó la tarea de dar forma a una ciudad que carecía de una lectura coherente, con la intención de encontrar claves para afrontar la cons-

<sup>1</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 3-14 de junio de 1992. Río de Janeiro.

trucción de la forma del territorio como nueva condición de urbanidad.

Consideramos que la relevancia del PGOU-83 en relación con otros Planes Generales coetáneos estriba en el hecho de que Málaga supuso en aquella etapa un caso crítico, por extremo. Si bien los problemas urbanos eran en general comunes a la mayor parte de las ciudades españolas, la presión urbanística sobre los territorios turísticos de la Costa del Sol, dramatizaron las consecuencias derivadas de todo el proceso.

Además de este hecho, se produce la circunstancia de que Málaga fue la primera ciudad de más de 300.000 habitantes que contó con un Plan General aprobado, por lo que se convirtió en el lugar común para el debate y la reflexión de gran parte de los arquitectos responsables de la redacción de los planes de las ciudades de mayor relevancia. Dos de los arquitectos más influyentes del panorama cultural urbanístico de la época, Eduardo Leira y Manuel Solá-Morales, representantes de la cultura madrileña y barcelonesa respectivamente, fueron contratados como figuras de asesoramiento para la redacción del Plan, por lo que podemos decir que Málaga se convirtió en el laboratorio para la experimentación de una nueva forma de gestionar la ciudad y los problemas de la ciudadanía, a través de la planificación urbanística. No en vano el Plan General de Málaga de 1983 fue reconocido con el Premio Nacional de Urbanismo de 1985.

### 5.1. Resultados.

Podríamos concretar los resultados de esta investigación, explicitando la peculiaridad de un periodo en el que el urbanismo en Málaga desempeñó un papel fundamental como dispositivo reformista de los problemas sociales generados en la etapa de mayor crecimiento urbano de la historia de España. Según la investigación expuesta, el PGOU-83 fue un importante laboratorio en el que se ensayó un modo de gestión y de gobernanza local en el que un incipiente empresarismo urbano -en términos de D. Harvey (Harvey, 2007)-, encontró el modo de construir alianzas en torno a lo local.

Obviamente este proceso no se produjo exclusivamente en Málaga y sería interesante continuar con esta línea de investigación analizando bajo esta perspectiva los Planes Generales de las principales ciudades españolas durante este periodo. No obstante, la particularidad que desde esta investigación ofrece Málaga al debate general, es el hecho de que el territorio provincial fue objeto de una intensa transformación por la incidencia que la política internacional tuvo en la política nacional española durante la década de los 60 y los 70. El hecho de que España se desvinculase del proceso modernizador europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial, hizo que su incorporación al modelo capitalista internacional fuese tardía y anómala. La difícil situación económica que el país atravesaba durante el periodo de la Autarquía, junto con el recelo de los países de la Alianza hacia un país que se situaba al margen del conflicto mundial entre el bloque capitalista y el bloque comunista, terminó por formalizar una serie de cambios de índole económica y política encaminados a producir la convergencia con los principios definidos en Bretton Woods para los países capitalistas. La cesión de territorio nacional para la ubicación de bases americanas, llevó consigo una serie de cambios estructurales en lo económico, destinados a compensar la balanza comercial de pagos. La captación de divisas se convirtió en el principal objetivo de la política nacional, y el turismo en el inesperado modo de obtenerlas.

Así, las políticas turísticas tuvieron una intensa incidencia en el desarrollo territorial en áreas periféricas que no habían sido prioritarias en la planificación industrial del primer periodo del Régimen Nacional Sindicalista de Franco. Málaga, al igual que otros territorios costeros se convirtió durante las décadas de los 60 y 70 en un importante foco de inversión pública destinada a generar la infraestructura necesaria para la puesta en marcha de un escenario turístico cuyo objetivo era el de ingresar divisas internacionales. Con ello sería posible compensar la deficiente industria nacional y el anómalo modelo capitalista caracterizado por un gran número de pequeñas empresas poco competitivas y una oligarquía propietaria de suelo, en muchos casos fuertemente vinculada al poder político y financiero. En nuestro caso, la construcción del aeropuerto internacional y la Red Básica para la capital, con su Ronda Tangencial y su penetración a la ciudad a través del Polígono de

la Alameda, fueron las principales inversiones estatales encaminadas a este fin durante estas décadas. La política bancaria de la Reserva Federal americana durante esta década puso en circulación una gran cantidad de capital internacional que ensayó en España y en concreto en sus territorios turísticos, la forma de obtener intensos beneficios sin la necesidad de asumir los riesgos de la reconversión industrial. Pero cuando este modelo mostró sus fisuras por la crisis energética y el inicio de la desregulación durante la segunda mitad de los 70, el territorio provincial se vio fuertemente afectado, arrojando un clima de gran tensión en el que se mezclaban los problemas del paro -más agudos que en otras áreas nacionales por la vinculación de gran parte de la población activa al sector de la construcción-, con los problemas que el urbanismo descontrolado había ocasionado en la ciudad por la falta de infraestructuras y dotaciones necesarias para una población que había crecido desproporcionadamente.

En este contexto, y cuando la llegada de la Democracia permitió la convocatoria de las primeras elecciones municipales, la redacción del Plan General de Málaga de 1983 adquirió un fuerte simbolismo por la capacidad regeneradora que políticos, técnicos y movimiento vecinal depositaron en él. La aspiración reformista y la necesidad de obtener las dotaciones necesarias para la mejora de la calidad de vida en la ciudad, hizo que se propusieran creativas, y a veces comprometidas, propuestas técnicas y jurídicas, y en todo caso, nuevas formas de relación y asociación entre agentes implicados en la gestión y construcción de la ciudad.

Es posible vincular algunos acontecimientos locales de relevancia al proceso de redacción del PGOU-83, dotando a éste documento administrativo de una perspectiva ampliada en cuanto a su relación con la cultura y la sociedad de su época, y también a sus protagonistas. El "Informe Málaga" encargado por el Colegio de Arquitectos a un conjunto de profesionales de reconocido prestigio nacional e internacional, con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la ciudad, el Plan Especial del barrio de arrabales de Trinidad-Perchel, o el encargo de una Metodología para la elaboración de la Revisión del Plan General, son algunos de ellos.

Bajo estas circunstancias, el equipo de Gobierno del primer Ayuntamiento democrático, encargó la redacción del Plan General de Málaga a tres arquitectos de su confianza, que habían participado activamente en las reivindicaciones vecinales y en los debates culturales de la ciudad. La redacción de la Revisión del Plan debía realizarse desde dentro de la estructura municipal, garantizando la continuidad de los procesos urbanísticos desarrollados a partir del Plan de 1971. Por ello se creó la "Oficina del Plan General", como organismo municipal, pero autónomo de los Servicios Técnicos Municipales. Esta Oficina se transformó tras la aprobación del PGOU-83, en la Gerencia de Urbanismo, la cual asumió la redacción del Texto Refundido que esta investigación ha estudiado.

El clima de consenso reinante durante aquellos años, permitió que la participación de los agentes implicados en el desarrollo urbano, fuese una realidad: asociaciones vecinales, asociaciones de comerciantes y de profesionales, empresariado local y promotores inmobiliarios se sentaron a una mesa de negociación en la que el protagonismo del equipo de Gobierno promovió y protegió el despliegue técnico del equipo rector.

El PGOU-83 de Málaga, es el resultado de su contexto histórico, de las decisiones y de las elecciones de sus protagonistas. Se redactó bajo unas condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e ideológicas que lo convirtieron en un referente urbanístico, pero también en el primer Plan de Málaga de las propuestas ejecutadas. La transformación de la ciudad a partir del desarrollo de sus proyectos es evidente y manifiesto, tal y como se pudo comprobar al analizar las propuestas descritas en el capítulo 4.7 de esta investigación.

Como resultado de esta investigación, podemos exponer que el PGOU-83 supo diagnosticar las causas por las que fue necesaria la redacción de un Plan General, más allá de la obligatoriedad de dar cumplimiento a la Ley del suelo de 1975 que exigía que se revisasen los planes de todas las ciudades en el plazo de cuatro años. El PGOU-83 diagnosticó que mientras que en el siglo XIX se produjo en Málaga una acumulación de riqueza que generó el crecimiento de la ciudad, en el siglo XX -en el contexto de los años 60 a los 80 principalmente-, la ciudad y su territorio turístico de influencia, debió crecer como condición necesaria para acumular riqueza del modo más rápido posible. El Plan General de 1971 que se debía revisar, estaba encaminado a producir la renovación total de la ciudad; no sólo de sus extensiones, sino también de la ciudad consolidada. Esta renovación estaba impulsada por una situación de hiperliberalismo y la consciente dejación de funciones de la Administración.

Málaga llega a la década de los 80 con un grave problema de descomposición de las piezas urbanas del crecimiento anterior; desconexión y falta de estructura de relación entre ellas, y con la ciudad; una pléyade de planes parciales definitivamente aprobados sin ninguna pauta integradora, ni entre ellos ni con la ciudad existente, que suponían una hipoteca territorial de gran calado; una constelación de núcleos periféricos -algunos bien asentados en recursos propios- sin planeamiento y totalmente marginales que, sin embargo, respondían a una demanda que no encontraba acomodo en la oferta inmobiliaria tradicional; un déficit acumulado de infraestructuras primarias; la incidencia de importantes inversiones públicas de la etapa anterior sobre la Red Arterial de comunicaciones impuesta desde ámbitos supramunicipales que no tenían en cuenta la necesaria articulación de la ciudad; una carencia generalizada de equipamientos en el suelo urbano; la pérdida de los valores urbanos del centro histórico; y la pérdida de actividad productiva.

Como respuestas a estos problemas, el PGOU-83 definió un modelo de ciudad basado en la recuperación de su estructura básica. La zoni-

ficación general del Plan reconoció las distintas áreas de la ciudad: el litoral con su capacidad de articulación de las distintas áreas urbanas, las zonas montañosas, el Centro Histórico y la ciudad consolidada. Así, los crecimientos planteados se producen por el oeste, hacia el valle del Guadalhorce, asumiendo a Torremolinos como un polo turístico de importancia. En cuanto a las propuestas interiores, las ordenanzas fueron constitutivas de una imagen urbana que tuviese la capacidad pedagógica de inducir a la solución de muchos problemas. Se reconoció la capacidad del plano para fusionar dibujo y gestión urbanística, y es por ello que se optó por descender a escalas de mayor detalle en el dibujo. Estas propuestas se pueden desglosar según los siguientes aspectos:

- Se redefinió la Red Arterial de rondas haciendo que la primitiva Ronda Exterior se viese absorbida por la trama urbana perdiendo carácter de corredor de tráfico. La Ronda Tangencial se desplazó hacia el Oeste para otorgarle una dimensión territorial, mientras que el tramo Este se convirtió en una cornisa de comunicación entre urbanizaciones y en límite del crecimiento por el Este.

- Los ejes estructurantes radiales que pudieron mantenerse a lo largo de las distintas etapas de crecimiento de la ciudad, fueron acumulando sección a medida que se iban adentrando en el territorio, con el objetivo de articular la ciudad con éste.

- El cordón litoral, que conectaba los Polígonos y el Aeropuerto, con el Puerto, se conectó a través de paseos marítimos. Así quedó conectado a través del cordón litoral, Torremolinos -con la discontinuidad del valle del Guadalhorce- con el Este, ofreciendo el paseo marítimo el acceso a las playas.

- El modelo de ciudad del Plan definió dos grandes áreas de expansión apoyadas en el desarrollo de dos ejes de conexión de la ciudad con el territorio: el eje del valle del Guadalhorce, donde se localizaba la tensión residencial vinculada a la producción agrícola del valle, y el eje de la carretera de Cádiz, que articulaba los crecimientos populares de la primitiva ciudad industrial y la tensión hacia la Costa del Sol. El hecho de que ya contasen con un planeamiento de desarrollo definitivamente aprobado impuso un estricto modelo de gestión desde el Plan. Se buscó el emplazamiento estratégico de los equipamientos y espacios públicos, con un objetivo que trascendía la mera función asistencial para convertirse en elementos estructuradores urbanos y en nuevos focos de centralidad y articulación con el territorio. El trazado del viario se diseñó para conectar los distintos Planes Parciales y a éstos con la ciudad, dotándola de continuidad hacia la periferia.

- Por levante el crecimiento se proyectó con extensiones de baja densidad que se apoyaban en las zonas montañosas. Para ello hacía falta el soporte de una infraestructura de conexión que se concibió para el uso y disfrute público de la cornisa Este.

- Torremolinos se ordenó según su doble vertiente de barrio populoso y

polo turístico degradado. Se clarificó su estructura y se definieron nuevas centralidades con la localización de grandes equipamientos públicos de carácter recreativo como apoyo a la oferta turística existente. Los nuevos crecimientos planteados tenían el objetivo de crear una nueva oferta de calidad como alternativa a la existente. Para garantizar el control público sobre los inciertos y especulativos procesos inmobiliarios, todo el suelo de extensión fue clasificado como Suelo Urbanizable no Programado.

- Los grandes Sistemas de la ciudad estaban definidos por el Aeropuerto, la Zona Industrial, la Zona de protección agrícola del Valle del Guadalhorce y los Parques Naturales del litoral Este a los que se accedería desde el vial de cornisa planteado.

- Se reconocieron y encauzaron los polos de crecimiento satélites correctamente sustentados en recursos propios, como Churriana o Campanillas.

- Se redimensionó el suelo industrial, ordenándolo a través de la delimitación de viales principales, y ordenanzas específicas para los distintos usos y tipologías industriales, ajustando las ordenanzas a la realidad del mercado industrial malagueño.

- En el suelo urbano, se actuó mediante la obtención de dotaciones por transferencia de aprovechamiento o por convenios con los propietarios de suelo.

- La definición de ordenanzas y la aplicación de éstas a áreas homogéneas de la ciudad, suplió el mecanismo de zonificación del Plan anterior, y permitió la protección de áreas vulnerables destinadas a su desaparición debido al exceso de aprovechamiento otorgado por el PGOU-71, o por ser considerados por el PGOU-83 como usos que debían mantenerse.

- La culminación del viario medio en su penetración a través de tejidos impermeables e inconexos, tuvo la función de conectar y de reconstruir una estructura urbana. Esta trama surgió del estudio del planeamiento histórico anterior al PGOU-71, en el que el Plan de 1950 de José González Edo apareció como el eslabón perdido en el que fue posible identificar las trazas de la ciudad que aún podían ser recuperadas e incorporadas al PGOU-83.

- Se recuperó la función de centralidad del centro histórico valorando su patrimonio arquitectónico y arqueológico con una normativa específica de protección, y se determinó la elaboración de un Plan Especial para su desarrollo y gestión. El Plan vino a redefinir los límites de ese centro histórico para integrarlo en la bicefalia provocada por el traslado de las funciones centrales al polígono de la Alameda y a la Malagueta.

- El PGOU-83 se gestionó paralelamente a su desarrollo proyectual, lo cual tuvo su reflejo en el Estudio Económico Financiero y en el Programa de Actuación. Se fijaron toques de edificabilidad y se redujo el

aprovechamiento de los Planes Parciales aprobados, destinando las plusvalías generadas por el Plan a la obtención de infraestructuras básicas para la ciudad.

- Se fusionaron el plano y el programa, haciendo que el plano tradujese y encerrase en sí mismo la estrategia de gestión urbanística. Los convenios urbanísticos fueron el instrumento jurídico que formalizó los acuerdos necesarios entre Ayuntamiento y propietarios de suelo, pero siempre bajo el conocimiento y seguimiento de los demás actores implicados.

- El dibujo del documento del Texto Refundido contiene detalles de viario, trazado e incluso diseño de espacios libres, que los planes anteriores y posteriores no tienen. Con la definición formal, concreta y dibujada de las piezas clave del suelo urbano vacante se solucionaron los problemas de conexión, a pesar de que luego no se formalizaron exactamente igual. Pero el carácter pedagógico de los dibujos permitió transmitir la idea de lo que el Plan proponía en cuanto a la estructura urbana. En el suelo urbanizable, la definición del viario y los principales equipamientos actuó como control de los desarrollos parciales inconexos.

- El lenguaje de la memoria y la normativa del Plan, contiene pocos tecnicismos y muchas referencias culturales, si se compara con la normativa de los planes generales posteriores.

## 5.2. Conclusiones.

Aplicando los análisis del contexto nacional y local al estudio del PGOU-83, y confrontando el documento administrativo del Texto Refundido aprobado el 3 de mayo de 1985 por Resolución del Consejero de Política Territorial de la Junta de Andalucía, con todas las fuentes y bibliografía considerada en esta investigación, esta tesis propone las siguientes conclusiones.

Según los objetivos expuestos en esta investigación, esta tesis pretende dar respuesta a dos preguntas. ¿Cuáles fueron los éxitos de un Plan cuyas siguientes revisiones no han modificado el modelo de ciudad, y se autodenominan herederas del PGOU-83?, y ¿Cuál es el valor disciplinar, histórico, sociológico, legislativo, cultural, ideológico, político, estratégico y territorial del mismo?

Podemos concluir que los éxitos del PGOU-83 se basan en la oportunidad de haber identificado las claves para la caracterización de los principales problemas de la ciudad, y para proponer una estrategia de intervención que permitió a la ciudad de Málaga reubicarse en el sistema de ciudades globales. De esta manera se crearon las condiciones necesarias para que Málaga ocupase una posición acorde con su potencialidad como ciudad turística y como centralidad de las tensiones de su territorio de influencia. Gracias a ello, la ciudad pudo encauzar las inversiones que llegaron cuando la mejoría de las condiciones económicas internacionales incidieron en una ciudad que estaba preparada para acogerlas, en un modelo que consideraba la ciudad globalmente, y que había sido aceptado y acordado por todos los agentes que participaron en su redacción.

En cuanto al valor del PGOU-83, esta investigación concluye lo siguiente:

A nivel disciplinar, el PGOU-83 incorporó las corrientes más innovadoras de la cultura urbanística nacional e internacional del entorno europeo, y dentro de ellas, las más afines al contexto español, que llegaban de Italia. Pero innovó en la aplicación de estas corrientes, llevando a la práctica una teoría que aún no se había estrenado en el documento administrativo que más capacidad de acción tenía: el Plan General.

Históricamente el PGOU-83 supo aprovechar los retos que se le exigían como documento urbanístico en su capacidad para transformar la ciudad, haciendo de la falta de referentes culturales y metodológicos, una oportunidad para inventar, desprejuiciadamente, nuevas maneras de abordar los problemas y la ordenación de la ciudad. Así mismo, supo encontrar en el Plan de 1950 el eslabón pedido del planeamiento urbanístico, aquel en el que, sin imitarlo, el nuevo Plan podría encontrar las claves para lanzar la ciudad hacia el futuro desde el análisis y la comprensión del presente como resultado de la evolución del pasado.

Sociológicamente, el PGOU-83 tuvo el valor de convocar en torno a

sí a todos los agentes implicados en la gestión urbana, haciendo del documento administrativo una auténtica plataforma para la narración conjunta de la ciudad, útil y verdaderamente posibilista. Esto supuso el aprendizaje de un sistema de alianzas entre lo público y lo privado, para atraer inversiones a la ciudad, aunque en aquel momento, verificadas por la acción participativa de los movimientos vecinales.

Desde el punto de vista legislativo, el PGOU-83 tuvo la capacidad para aplicar la normativa de una Ley del suelo y unos Reglamentos de desarrollo, que nunca antes habían sido aplicados, y encontrar en el espíritu de la Ley la inspiración para darle cumplimiento a sus objetivos, sin convertirlos en una mera aplicación jurídica y normativa del articulado. Supo inventar la metodología del cálculo del aprovechamiento tipo, así como la aplicación, desde el plano normativo al plano proyectual, de los instrumentos de gestión en el suelo urbano y en el urbanizable. El PGOU-83 fue el primer Plan General de Málaga que estableció la calificación como mecanismo para el control de la forma del suelo urbano, pero también de los valores patrimoniales y de uso de las áreas más vulnerables. Así mismo, la aplicación de la técnica de la transferencia de aprovechamiento, fue utilizada por primera vez para resolver los problemas de dotación del suelo urbano, haciendo que los equipamientos del suelo urbanizable se localizaran en los puntos de conexión con el suelo urbano, y clasificando como Sistemas Generales áreas de suelo incluidas en la trama urbana. Gracias a ello, la ciudad pudo recualificarse gracias a las plusvalías generadas por los nuevos desarrollos urbanísticos.

Culturalmente, el PGOU-83 tuvo la capacidad de reconocer las corrientes intelectuales más certeras en la definición de los problemas urbanos en relación con el proceso de globalización que se estaba iniciando. La incorporación del diagnóstico realizado en el "Informe Málaga", y la cultura intelectual de los miembros del equipo redactor, y de los colaboradores de las memorias informativas, pertenecientes en muchos casos a la recién estrenada Universidad de Málaga, permitió hacer del Plan un documento representativo de la cultura contemporánea. La redacción del Plan supuso un revulsivo para que muchos personajes de la sociedad malagueña, pero también nacional e internacional, encontraran en este acontecimiento la plataforma para el debate disciplinar, cultural e intelectual. Como resultado de ello y con el objetivo de dar continuidad a éstos debates, uno de sus redactores creó la revista Geometría, referente nacional e internacional para la reflexión urbanística en España. Así mismo, se creó la asignatura de Economía Urbana en la Facultad de Económicas de Málaga, y se abrió el debate sobre la mejor localización del campus universitario de Málaga, que pivotaba entre el modelo de "ciudad con universidad" (apoyado en enclaves como El Ejido, El Palo, Correos, Trinidad Grund o la Plaza del Obispo) o "universidad con ciudad" (apoyado en el campus de Teatinos propuesto por el Plan).

Desde el punto de vista ideológico, el PGOU-83 determinó el liderazgo de la Administración pública en el proceso de la planificación, creando

mecanismos desde el Plan que permitieran su intervención y control tras su aprobación. De todos ellos, la programación del suelo y de las actuaciones, así como la verificación de las posibilidades de las ordenaciones propuestas en las áreas vacantes, son a nuestro entender las más importantes, pues no devienen exclusivamente de la aplicación de la Ley del suelo –como la creación de un patrimonio público del suelo, la obtención de Sistemas Generales y Sistemas Locales, o la participación en el 15% de las plusvalías generadas en la clasificación, por ejemplo-, sino que dependen del uso que el Plan haga de estos mecanismos. La posibilidad de controlar el orden de ejecución del desarrollo de los suelos, y en especial el de los suelos urbanizables no programados, aporta a la Administración una herramienta potente en el control del desarrollo urbano y de los posibles procesos de especulación, si ésta no se pervierte con la modificación del Plan de Etapas o con la incorporación sistemática de nuevas propuestas a través de Modificaciones de Elementos al margen de la reflexión global de la ciudad. Así mismo la verificación mediante el dibujo de la ordenación de los suelos vacantes, aportaba a la Administración la capacidad de liderar los desarrollos en los que participan varias Unidades de Actuación, otorgándole el control de la estructura que articula cada ámbito con la ciudad.

El PGOU-83 aportó valor político a la planificación, haciendo de ella un instrumento de auténtica participación de la sociedad y de los agentes económicos, en la definición del proyecto urbano en tanto que política que una sociedad decide para sí misma. Entendemos que en un contexto donde las decisiones globales inciden cada vez más en la política nacional, la política local adquiere nuevas potencialidades si ésta lidera las decisiones sobre la ciudad, debido a que es éste el ámbito más real y concreto de la vida de las personas. La definición del modelo de ciudad, y su inserción en el espacio global a través de la elección de los principales proyectos urbanos en un proyecto político consensuado, fue una de las grandes aportaciones del PGOU-83, como instrumento de la recién estrenada Democracia española.

El PGOU-83 supo pensar la ciudad desde un punto de vista estratégico, encontrando valor en los elementos que la definían: su paisaje –costa, montes y ríos-, el valor patrimonial de su centro histórico y de sus áreas residenciales populares, las infraestructuras básicas de conexión y articulación con el territorio –como las rondas y la recuperación de los principales ejes históricos-, la definición de un conjunto de proyectos urbanos encaminados a convertir a Málaga en una ciudad conectada con el exterior –estaciones de Renfe y de autobuses interurbanos y nacionales, centro de mercancías, ampliación del Aeropuerto y apertura del Puerto a la ciudad-, así como la correcta ubicación de los usos productivos y equipamientos de carácter supramunicipal –reajuste de las áreas industriales, consolidación de la Ciudad Universitaria y de la Ciudad Deportiva-, suponen una estrategia urbana de gran valor. El desarrollo de estas propuestas, ha conseguido convertir a Málaga en un referente internacional de ciudad turística, superando la anulación que

la Costa del Sol ejercía sobre la capital durante las décadas de los 60, 70 y 80. Es en la comprensión de estos valores estratégicos donde el PGOU-83 supo dar un nuevo enfoque a una ciudad, que necesitaba encontrar una nueva perspectiva hacia el futuro.

La inserción de Málaga en su territorio, fue posible gracias a la decisión de localizar las áreas de extensión en los ejes de penetración de la ciudad en el Guadalhorce y en la costa occidental. Esto permitió una doble estrategia: por un lado, apoyar en estos ejes el crecimiento de la ciudad hacia el territorio, dotándolos del histórico carácter estructurante que habían perdido en las décadas anteriores con la superposición de una Red Arterial que negaba toda lógica urbana; por el otro, haciendo que el acceso a la ciudad desde el territorio de influencia se articulase en torno a grandes equipamientos de carácter supramunicipal como el Hospital Universitario, la Ciudad Universitaria, la Ciudad de la Justicia, la Ciudad Deportiva, el Cementerio, el Centro de Mercancías o la Sede de la Policía. Esto permitió que la decisión posterior de implantar el Parque Tecnológico en el eje del Guadalhorce, consolidase la lógica de desarrollo de nuevas centralidades en esa estrategia de ocupación del territorio.

Por todo ello, consideramos que el Plan de Ordenación Urbana de Málaga de 1983, no sólo representó un éxito estratégico en el desarrollo de la ciudad, sino que es posible considerarlo en su valor disciplinar, histórico, sociológico, legislativo, cultural, ideológico, político, estratégico y territorial, como queda demostrado.

### 5.3. Epílogo.

La presente investigación quedaría incompleta, una vez demostradas las conclusiones que nos propusimos en sus objetivos, si no realizásemos una reflexión crítica sobre la situación actual del planeamiento en Málaga, con el objetivo de arrojar luz sobre las posibilidades que esta tesis puede ofrecer al debate disciplinar, pero también cultural y social de la ciudad.

En el año 1991, el alcalde de la ciudad D. Pedro Aparicio, y el entonces también concejal de Urbanismo D. José Asenjo, deciden tomar la iniciativa de una Revisión del propio Plan General del 83 que ellos mismos habían propiciado, según propuesta al Pleno el 21 de enero de 1991. A tenor del desarrollo urbanístico del PGOU-83 y la vigencia de sus determinaciones y previsiones de desarrollo, no parecía justificada su revisión por cuanto que sus contenidos y capacidades se encontraban muy lejos de haberse agotado. En todo caso, los trabajos fueron encargados al ingeniero de caminos José Gómez Ordoñez, que había colaborado en la redacción del PGOU-83. La Oficina del Plan se ubica en esta ocasión en Calle Martínez Campos, y se ocupa de elaborar toda una serie de trabajos informativos sectoriales, así como un Avance que se presenta el 27 de junio de 1992 y dos documentos de Aprobación Inicial presentados en agosto de 1993 y en marzo de 1994. Ambos documentos fueron revocados y dejados sin efecto por parte de la propia corporación municipal el 24 de febrero de 1995, lo cual provocó un grave conflicto municipal. El alcalde Pedro Aparicio encarga entonces en marzo de 1995 al arquitecto Damián Quero una nueva revisión del Plan, ante la negativa dada por los arquitectos Salvador Moreno y José Seguí de afrontar dicha revisión. El desarrollo del Plan se encontró con el cambio de gobierno municipal, finalizándolo como alcaldesa Celia Villalobos en la Oficina del Plan situada en el edificio de Correos de la Prolongación de la Alameda. Se produjo una Aprobación Inicial con el Pleno del 25 de agosto de 1994, la Aprobación Provisional el 13 de enero de 1996, y la Aprobación Definitiva el 10 de julio de 1997. El Texto de Refundido se aprobaría el 5 de diciembre de 1998.

El 30 de julio de 2004 se produce el encargo de la nueva revisión del Plan al arquitecto Damián Quero, siendo el alcalde de la ciudad Francisco de la Torre, quien ya había puesto su confianza en él cuando era Presidente de la Diputación de Málaga durante los años previos a la Democracia. El Avance se presentó el 1 de julio de 2005, la Aprobación Inicial se produjo el 26 de julio de 2006 y dos Aprobaciones Provisionales el 14 de agosto de 2008 y el 9 de junio de 2009, para culminar con la Aprobación Definitiva en junio de 2011. Éste último proceso ha supuesto una tramitación y gastos administrativos de 14 años, mucho más que el propio proceso de redacción y vigor que tuvo el Plan General de 1983.

Ambas revisiones han reconocido en su memoria que se apoyan en la continuidad de las líneas trazadas por el PGOU-83. Sin embargo, desde

un punto de vista teórico, parece un error conceptual seguir entendiendo la ciudad de la misma manera que había sido interpretada durante los primeros años 80. El cumplimiento de muchas de las determinaciones del PGOU-83, la materialización de las nuevas áreas de centralidad propuestas, el encaje territorial que ya se había producido, y las mejoras en la forma urbana, exigían una revisión de los principios teóricos, o al menos, una verificación de los principales objetivos una vez que se habían materializados sus proyectos. Por otra parte, en cuanto a la capacidad de crecimiento proyectada por el PGOU-83, ésta aún no había sido agotada. Sin embargo, las nuevas revisiones propusieron un modelo continuista con las líneas estratégicas del PGOU-83, al que se le superpusieron nuevas actuaciones que ocupaban grandes vacíos en el interior de la ciudad, cuya vocación habría sido la de consolidarse como grandes equipamientos o parques públicos. Ejemplos de estas ocupaciones las encontramos en el caso de las torres que se proyectan en Martiricos, colindantes con el Estadio de Fútbol de la Rosaleda, las torres del Litoral Oeste, o las torres en el suelo Repsol, que había supuesto un paradigma del PGOU-83 en cuanto a la obtención de suelo para usos públicos, por traslado de las actividades industriales del sector de la carretera de Cádiz a la nueva localización de suelo industrial en el eje del valle del Guadalhorce. La masiva expansión hacia Campanillas, así como la expansión por encima de la Ronda Este<sup>2</sup> que el PGOU-83 había protegido, no parecen justificarse en una demanda real de viviendas ni en el agotamiento de las propuestas de crecimiento del PGOU-83. La recuperación de los elementos geográficos de la ciudad, tales como los ríos y los montes, parecen haber sido olvidados en las sucesivas revisiones, si analizamos la ocupación de los montes del litoral Este, la propuesta de usos lucrativos en la desembocadura del Guadalhorce, o el embovedamiento del río Guadalmedina. Todo ello, junto con un difícil e ineficaz modelo de gestión, y la sistematización de las modificaciones puntuales de elementos como fórmula para poner en marcha piezas urbanas al margen de los Planes, parecen alertar de la crisis de un modelo en el que el planeamiento ha dejado de ser un instrumento para la gestión eficiente y participada de la ciudad, para convertirse en un complejo entramado administrativo que oculta la necesaria reflexión de las estrategias urbanas para la ciudad.

La descripción de este proceso, como continuación de las conclusiones de esta investigación, nos permite descubrir que los ciclos urbanísticos se repiten y reproducen de manera similar a los económicos y sociales.

El Plan General de 1983 tuvo por objetivo “descubrir y reinventar” la escala urbana de la ciudad, ante una escala económica local que requería actuar con los instrumentos urbanos de la ciudad consolidada. La irrupción de los capitales nacionales exigía nuevas escalas de desarrollo

<sup>2</sup> Posteriormente una sentencia en julio de 2012 del alto Tribunal del Gobierno Andaluz (TSJA) resuelve la prohibición de urbanizar dichos terrenos situados al norte de la circunvalación oriental

cuyo encaje se inició con el PGOU-83, pero se consolidó en la revisión del Plan General de 1997. El Plan de 2011 parece ser el Plan del encaje de las tensiones del capital internacional en su inserción masiva en el mercado de suelo local, el cual exige su adecuación a la medida de sus demandas y capacidad de inversión. El objetivo de estos nuevos capitales es el de llevar a cabo grandes operaciones cuya justificación se basa en gran medida, en los intereses de la escala económica y no tanto urbanística. Podemos acordar que se ha producido una crisis cuando las inversiones privadas han demostrado tener una componente más especulativa que propositiva, a tenor de la falta de compromisos adquiridos en su desarrollo. Parece que el marco teórico de las dos revisiones no ha sido capaz de olfatear, como ocurrió en el PGOU-83, cuáles han sido las causas de unos nuevos procesos económicos que implican nuevas lógicas de producción de ciudad, y también nuevas problemáticas como la gentrificación de las áreas centrales, desde la oportunidad de nuevas oportunidades económicas en su afán de estructurar territorios o geociudades.

En una encrucijada de compleja y difícil salida como es la vocación de la planificación urbanística actual en Málaga, donde la referencia del Plan General de 1983 estuvo siempre presente y sirvió de pretexto de continuidad a sus dos siguientes revisiones, nos encontramos ante una nueva situación donde de nuevo, al igual que en los últimos años 70, nos tendríamos que plantear la ineficacia de la continuidad de los modelos de Planes Generales desarrollados hasta la fecha. La exclusiva continuidad del modelo de los planes de los 80, sin la revisión de su marco teórico ni su metodología de actuación, parece hacer incapaces a los Planes actuales a la hora de abordar los problemas de las nuevas escalas de la ciudad. Si aceptamos que la contemporaneidad se caracteriza por unos “tiempos líquidos” que nos obligan a vivir en una época de incertidumbre, tal como alerta Zygmunt Bauman (Bauman, 2007), en unos espacios elásticos; o si habitamos ciudades entendidas como territorios afectados por las nuevas escalas de la posmetrópoli, y si las actuaciones se convierten en acontecimientos, y las distancias en duraciones, tal como expone Massimo Cacciari en su libro “La Ciudad” (Cacciari, 2011); o si seguimos a Leon Battista Albert cuando en su obra de 1797 “Los diez Libros de Arquitectura” afirma que lo clásico no es aquello que piensan los anticuarios, sino la variedad y complejidad formal que se vive como una atractiva geometría orgánica; ¿podemos seguir actuando en la ciudad con el modelo clásico de los Planes Generales de la década de los 80, por mucho que estos supusieran un punto de inflexión en la historia de la planificación, por su capacidad para transformar la ciudad?

Si quisiésemos emular al Plan General de 1983 en este epílogo de la investigación, no encontraríamos nada más coherente que acabar orientando la mirada hacia otros canales diferenciados de innovación tal y como hizo en su día aquel Plan, ya que además de cumplir con sus compromisos históricos y urbanísticos, dejó abiertas las claves ur-

banísticas para siguientes generaciones por la transformación que iban a producir sus determinaciones en la ciudad. Se hace necesaria la consideración del PGOU-83, como Plan sobre el que innovar, en lugar de continuar, sobre sus mismos criterios.

La historia pues, se repite de manera ineludible. Estaríamos en estos momentos en la repetición de un ciclo histórico similar al del PGOU-83, que buscó en el Plan General González Edo de 1950 la referencia del apoyo firme para lanzar sus nuevos contenidos. Podríamos ahora estar en una nueva situación de búsqueda referencial para retomar la planificación de la ciudad desde el PGOU-83, pero no para imitarlo, sino para innovarlo.

La famosa cita de la novela de “El Gatopardo” de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *“hace falta que algo cambie para que todo siga igual”*, nos invita a pensar, apoyándonos en Proust, en la visión de la historia y su contemporaneidad, considerando la percepción actual del pasado, como continua búsqueda del futuro.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA



ANEXOS



## 1. Introduction.

This thesis is the result of research dealing with the main aim of analysing the General Plan for Malaga from 1983, and aims to offer a new outlook on the current approach adopted in the city of Malaga, with the intention of providing a support with regard to knowledge and contextualisation of a document that led to a watershed moment in the culture of urban planning in the twentieth century.

Urban planning, insomuch as its role as a technical discipline, underwent major development in the twentieth century, going from the widening plans and wholesale reforms of the first half of the century, thus acquiring a new approach following the conclusion of the Second World War, with the incorporation of urban sociology and the programmatic tools involved in the Modern Movement. The approach of that era was centred on technical issues and quantitative data relating the production system in place in the city, yet overlooked those aspects relating to habitability and the shape urban spaces would take. In the international sphere, the so-called Petrol Crisis and the start of what has been referred to as “globalisation”, characterised by state deregulation and the free flow of capital, led to a macroeconomic readjustment that pushed highly capital intensive investments in the development of the real estate sector for construction on areas of high economic value, creating thus territorial imbalance of major significance on a worldwide scale. In the case of Spain, and as a result of the uninhibited and forthright actions of real estate agents and financing institutions with regard to public powers during the Franco dictatorship, the city in the seventies was a battleground for claims made by citizens who demanded an improvement to collective urban spaces. All of the foregoing resulted in a review of the urban planning models, which focused reflection towards the recovery of historic centres and old-towns, along with the regeneration of impoverished areas on the outskirts, with the aim of what was referred to as “creating cities”. All of this, along with the social climate that demanded new means of participation in public life, gave rise to a new cultural context that led to the generation of the General Plans. These documents, which began with the outset of democracy, provided technical responses to many of the demands placed on the negotiating tables of the political representatives, technical staff, citizens and entrepreneurs from the real estate sector, defined the strategic lines that would form the blueprints for the new Spanish cities. With the onset of the democratic process and the material development of the aforesaid planes, a series of urban improvements were accomplished along with social stability that meant that the major issues that concerned society were transferred from the urban environment to other different problematic areas. Following the disappearance of the presence of neighbourhood grievances, and without the pressure of a degraded political and economic situation like that seen in the seventies and the beginning of the eighties, the subsequent generations of General Plans have lost the critical and revisionist viewpoint that their predecessors enjoyed. The disproportionate technical,

legal and sectorial legislation that has been developed following the passing of the plans from the eighties, and the lack of implication on the part of citizens during the nineties and into the first decades of the twenty-first century, along with the standardisation of the development of projects that failed to take into account the thought process offered by general planning, has solidified into a production model of cities in which the approach has become a mere administrative, complex and bothersome procedure.

It is from this perspective that allows for the discussion on what has been termed “the approach crisis”, which we shall consider whilst bearing in mind the critical analysis published by Moya (AAVV, *La práctica del Urbanismo*, 2011) and Ascher (Ascher, 2010), who from the architectural and sociological disciplines respectively, describe the current guise of urban planning as being in crisis. However, adhering to the professional nature of the document being investigated, and considering the influence that the Malaga Delegation of the School of Architects had on the drafting of PGOU-83<sup>1</sup>, we would also like to clarify this crisis from the viewpoint of the current Malaga School of Architects, which in a recent report on the issues involved in the processing of urban planning elements before the Regional Delegation of the Andalusian Government, indicated the following:

*“Indeed, nowadays the PGOU in its “conventional” format is not an attractive urban planning instrument for the local councils, or indeed pursued by planning agents, truly, it has become an intractable and costly monster, sloth like in its processing and drafting... and in practice almost impossible to pass. Thus it is proven through the scant existence of passed PGOUs in Andalusia following almost 13 years of the LOUA<sup>2</sup>, and however, innovations are made assiduously and open the door to urban planning actions on small and medium-sized scales, or even those of a larger scale, which on the whole end up being aborted due to the fact that the PGOU is not wholly adopted to the LOUA and all of the foregoing in spite of, in many cases, there being partial adaptation” (Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga, 2015)*

Nonetheless, this research acquires even greater significance, should it be analysed on a wider scale. Recently, numerous approaches have been proposed from different disciplinary fields regarding the relationship between industrial development, the globalised economy, systems of rights, politics and urban planning amongst other aspects. It is worthwhile highlighting works such as those of David Harvey, Bruno Latour, Saskia Sassen, Manuel Castells or Françoise Archer to name but a few. All of these approaches show significant interest with regard to the topic

1 *General Plan for Urban Planning*

2 *Andalusian Urban Planning Legislation*

of urban and regional planning, and also with respect to the consideration of the agents taking part in the processes of urban management. However, there are not so many approaches on hand that offer comprehension for other sub-systems such as the economic, anthropological, the geopolitical or that of our rights. Urban planning is still effectively introspective insomuch as its regenerative capacity in terms of the forms and architecture that comprise the city.

It is with the intention of incorporating these viewpoints into the general plans' aims that this research paper aims to open up a research line in which the approach, with regard to the technical development of the discipline, will be considered as a device in the sense that has been described by Michael Foucault and Gilles Deleuze. In other words, as a series of good practices, knowledge bases and relationships focused on development and urban control, and not merely existing as technical and administrative document.

## 2. Results.

We could expand upon the results of this research paper by explaining the peculiar nature of a period in which urban planning in Malaga held a pivotal role as a device for the reform process in response to the social issues caused during the period of more highly concentrated urban growth in the history of Spain. According to the research shown, the PGOU 83 was an important laboratory in which the management models for local governance were tested, in which a budding urban business class, as per the view of D. Harvey (Harvey, 2007), found the means of forming alliances in local markets.

Evidently, this process did not occur solely in Malaga, and it would be interesting to continue along these research lines through the analysis from the perspective of the General Plans in place in the main Spanish cities in this epoch. Nonetheless, the particular nature offered by Malaga to the content of this research in terms of general debate, means that is a fact that the region was the subject of intense transformation as a result of the effects that international policy had over national policy in Spain during the sixties and the seventies. The fact that Spain detached itself from the process of modernisation in place in Europe following the Second World War meant that its incorporation into the capitalist markets took longer and at the same time abnormal. The precarious economic situation affecting the nation during the *Autarquía* period, along with the distrust towards a nation that had remained external to the worldwide conflict between communist and capitalist blocks, ended up leading to a series of changes of a political and economic nature geared towards producing the convergence of the principles defined in Bretton Woods for capitalist economies. The release of Spanish lands for the location of American bases brought with it a series of structural changes for the economy devised to compensate balance of trade payments. The attraction of foreign currency became the main aim of national policy, and tourism presented itself as the unlikely means of obtaining them.

Thus, tourism policies had an intense impact on the territorial development of peripheral areas that had not been priority zones during industrial planning in the first period of the National Trade Unionist Regime under Franco. Malaga, as with other coastal territories during the sixties and seventies, became a major focus of public investment intended to create the necessary infrastructure for the setting of a touristic backdrop whose aim was to accrue revenue in the form of foreign currency. With this income it would be possible to compensate the deficient national industry productions and the aberrant capitalist model characterised by a large number of somewhat uncompetitive small businesses and an oligarchy of owners, on many occasions closely linked to political and financial power. In our case, the construction of the international airport and the basic road network linking the capital with its tangential ring road able to penetrate the city via the Alameda Industrial Estate, signified the main state investments intended for these purposes throughout

these decades. The financial policy of the American Federal Reserve at this time put into circulation a large amount of international capital that could be seen from the example of Spain, and in particular its tourist destinations, the means of obtaining substantial benefits without the need to assume the risks involved with industrial reconversion. Yet when this model began to show its first cracks as a result of the energy crisis and with the offset of deregulation in the second half of the seventies, provincial territories were harshly affected, leading to a climate of significant tension into which were mixed the issues of unemployment, more hard-hitting here than in other areas due to the close links between the active population and the construction sector, with the problems that mismanaged urban planning had caused in the city due to the lack of infrastructures and necessary services and facilities for a population that had grown disproportionately.

Within this context, and when the arrival of democracy allowed for the calling of the first municipal elections, the drafting of the General Plan for Malaga in 1983 acquired a powerful symbolism due to the regenerative capacity that politicians, technicians and neighbourhood movements placed therein. Reformist aspirations and the need to obtain the necessary allocation of funds for the improvement of living standards in the city, meant that creative and often committed technical and legal proposals were made, and in any event, new forms of relations and association were formed between the agents involved in the management and construction of the city.

It is possible to link certain relevant local events to the drafting process that led to the PGOU-83, endowing this administrative document with a widened perspective with regard to its relationship with culture and society during the period, and also that of the people involved in the same. The "Malaga Report" commissioned by the School of Architects to be drafted by a group of renowned professionals boasting national and international prestige, with the aim of carrying out a diagnosis on the city, the Special Plan for Neighbourhoods on the Outskirts located in Trinidad-Perchel, or the commission of a Methodology for the drafting of the Review of the General Plan, are just some of them.

Under these circumstances, the Governing team of the first democratic local council commissioned the drafting of the General Plan for Malaga to three trustworthy architects, who had previously participated actively in the voicing of residents' grievances and in the cultural debates held in the city. The drafting of the Review of the General Plan had to be performed from within the municipal structure, thus ensuring the continuance of the urban planning processes developed following the 1971 Plan. For this purpose, the "Office for the Plan General" was created, as a municipal, yet autonomous body of the Municipal Technical Services. This office was transformed following the approval of the PGOU-83, into the Urban Planning Directorate, who assumed the responsibility for drafting the Recast Text that this research paper has studied.

The climate of consensus that prevailed during those years allowed for the participation of the agents involved in urban development to become a reality: residents' associations, traders and professionals' associations, local entrepreneurs and real estate developers sat together at the negotiating table in which the prominence of the government team promoted and protected the technical expertise of the drafting team

The PGOU-83 in Malaga, is the result of its historical context, of the decisions and choices made by the people involved in its creation. It was drafted under a series of social, political, economic, cultural and ideological conditions that converted it in a reference point in terms of urban planning, though also in the first Malaga Plan for the completed proposals. The transformation of the city in line with the development of its projects is evident and can be clearly seen, as can be verified through the analysis described in chapter 4.7 of this research paper.

As a result of this research paper, we can state that PGOU-83 was able to diagnose the causes that made the drafting of a Plan General necessary, going beyond the compulsory nature of fulfilling the provisions of the 1975 Land Laws that demanded a review of the plans in force in all cities within a timeframe of four years. PGOU-83 diagnosed that whilst in the nineteenth century in Malaga an accumulation of wealth was created that led to the growth of the city, in the twentieth century, within the context of the sixties and the eighties largely, the city and its area of touristic influence, had to grow as a necessary condition for the accumulation of wealth in the swiftest manner possible. The General Plan 1971 needed a review, the latter was geared towards a wholesale renovation total of the city; not only in terms of its extensions, but also for the consolidated city. This renovation was propelled by a hyper-liberal situation and the mindful abandonment of the functions of the Public Sector Administration.

Malaga reached the decade of the eighties with a serious problem in terms of the decomposition of the urban pieces from the previous growth cycle; lack of connection and structural relation between these, and with the city; a pleiad of partial plans definitively approved though with no integrating guidelines for their implementation, neither between the plans or with the existing city, that meant the territorial mortgaging of major depth; a constellation of peripheral nuclei, some established with their own resources, without any given approach and wholly marginalised, that, however, did respond to a level of demand that did not find its place in the standard real estate offer; an accumulated deficit of primary infrastructures; the incidence of important public sector investments from the previous stage on the Arterial Network for communications imposed on supra-municipal fields that did not take into account the necessary articulation of the city; a generalised shortfall of equipment on urban lands; the loss of urban assets in the historical centres; and the loss of productive activity.

As a response to these issues, the PGOU-83 defined a city model based

on the recovery of its basic structure. The general zoning of the areas of the Plan acknowledged the different areas of the city: the shoreline with its capacity to feed the different urban areas, the mountainous regions, the old town and the consolidated city. Thus, growth levels proposed were found in the west, towards the Guadalhorce valley, taking in the area of Torremolinos as an area of touristic importance. With regard to inland proposal, the by-laws adopted were constitutive of an urban image that contained the pedagogic capacity to induce the solution to many problems. The ability of the plan to merge urban planning design and management was acknowledged, and it is for this reason that the decision was made to decrease to scales in greater detail with regard to drawings. These proposals can be itemised in accordance with the following aspects:

- An Arterial Network was defined with ring roads so that the initial "Exterior Ring Road" was absorbed by the urban section thus losing its identity as a traffic corridor. The Tangential Ring Road was moved westwards to grant this a territorial dimension, whilst the eastern section became a communications cornice between housing complexes and the growth limit set to the east.
- The structural radial axes that could be maintained throughout the different stages of growth in the city, began to accumulate sections as they progressed through the territory, with aim of connecting the city with this.
- The coastal corridor, connecting the Industrial Estates and the Airport, with the Port, was connected through the addition of promenades. In this way, the connection was made through the coastal corridor to Torremolinos, with discontinuity in the Guadalhorce valley, with the east, with the promenades offering access to the beaches.
- The city model contained in the Plan defined two major areas of expansion supported in the development of two axes connecting the city with the region: the Guadalhorce Valley axis, where the residential tension linked to agricultural production in the valley was centred, and the Cadiz motorway axis, which joined the popular growth areas of the initial industrial city and the tension towards the Costa del Sol. The fact that there was already in place a definitively approved development plan fostered the creation of a strict management model adhering to the Plan. A strategic location was sought for the equipment and public spaces, with the aim of this transcending a mere welfare and social provision function in order to become urban structural elements and new focal points of centrality and linking routes for the region. The roadway layout was designed to connect the different Partial Plans and then the latter with the rest of the city, providing the same with continuity running as far as the outskirts.
- Eastwards, growth was projected with low density extensions that were supported in mountainous areas. To achieve this, the support of a connection infrastructure that was devised for public use and enjoyment on

the eastern cornice was required.

- Torremolinos was dealt with in accordance with its double foil as a populated district and degraded tourist region. Its structure was clarified and new central areas were defined with the location of major scale public amenities of a leisure based nature to provide support for the existing tourism facilities in place. The new growth elements proposed had as their aim the creation of a new quality offer that would replace the existing one. In order to ensure the public sector control of uncertain and speculative real estate processes, all of the land in use was classified as being Undesignated Land for Development.

- The major systems in place in the city were defined by the Airport, the industrial area, the agricultural protection area located in the Guadalhorce Valley and the Natural Parks on the eastern coastline to which access would be gained from the proposed cornice road network.

- Satellite growth areas were recognised and channelled for these to be correctly maintained using their own resources, areas such as Churriana or Campanillas.

- Industrial land was resized, arranging this through the marking out of main roadways, and specific by-laws for different industrial uses and typology, adapting the by-laws to the current industrial market in place in the city of Malaga.

- For urban lands, action plans were undertaken that aimed to obtain amenities through the transfer of land utilisation or through agreements and conventions with the land owners.

- The definition of by-laws and the application of the same were homogenous throughout the city, these replaced the zoning mechanisms used in the previous Plan, and allowed for the protection of vulnerable areas facing disappearance due to the excessive land utilisation granted through PGOU-71, or through being classified in PGOU-83 as having uses that must be maintained.

- The culmination of the road network in penetrating through unconnected and unreachable areas had the function of connecting and reconstructing an urban structure. This scheme was the product of the study into the historical approach prior to PGOU-71, in which the Plan drafted in 1950 by José González Edo appeared as a missing link in which it was possible to identify the outline of the city that could still be recovered and incorporated into the PGOU-83.

- The central function of the old town was recovered by valuing its architectonic and archaeological worth with a specific set of legislation for its protection, thus determining the drafting of a Special Plan for its development and management. The Plan led to the redefinition of this historical centre with the aim of integrating it into the duality caused by the transfer of central functions to the industrial estates of the Alameda and Malagueta.

- PGOU-83 was managed in a parallel sense to its project development, with this being duly noted in the Economic and Financial Study and the Action Plan Programme drafted. Maximum levels of development potential were set and the utilisation of passed Partial Plans was reduced, diverting capital gains created through the Plan for their use in obtaining basic infrastructures for the.

- The plan and the programme were merged, meaning that the plan dealt with and encased therein urban planning strategies. Conventions represented the legal instrument that formalised the agreements necessary between the local council and the landowners, though always under the auspice and monitoring of other agents involved.

- The design of the document with the Recast Text contains details of the road network, layout and even the design of free spaces that the previous and subsequent plans did not have. By containing a formal, specific and drawn out definition of the key factors for vacant urban land use, the problems relating to connection were resolved, despite the fact that these were not formalised in exactly the same manner. However, the pedagogic nature of the of the designs allows for the transmitting of the ideas proposed by the Plan insomuch as its dealings with urban structure. On lands fit for urban development, the definition of the road network and the main amenities contained therein acted as means of control for unconnected partial developments.

- The language used in the technical report and legislation pertaining to the Plan contains few technical terms and numerous cultural references when compared alongside the legislation for previous general plans.

### 3. Conclusions.

Applying the analysis of the national and local context to the study of the PGOU-83, and confronting the administrative document of the Recast Text passed on the 3<sup>rd</sup> of May 1985 through the ruling passed by the Ministry of Town and Country Planning of the Andalusian Regional Government, with all the source material and bibliography considered herein for this research paper, this thesis proposes the following conclusions:

According to the aims expounded in this research paper, this thesis intends to provide a response to two questions: What was the success of a Plan whose subsequent reviews have failed to modify the model of the city, and proclaim themselves to be the heirs of the PGOU-83?; and What is the disciplinary, historical, sociological, legislative, cultural, ideological, political, strategic and territorial legacy of the same?

We can conclude that the success of the PGOU-83 is based on the opportunity of having identified the keys to be able to characterise the main issues affecting the city, and to propose a strategy for intervention that would allow for the city of Malaga to relocate itself with the system of global cities. In this sense, the necessary conditions were created so that Malaga could occupy a position in keeping with its potential as a tourist destination, and as a central element for the tensions in its sphere of influence. Thanks to the foregoing, the city was able to channel investments that arrived when the improvement of the economic conditions influenced a city that was prepared to admit them, using a model that considered the city on a global scale, and that had been accepted and agreed upon by all of the agents involved in its drafting.

With regard to the worth of the PGOU-83, this research paper concludes the following:

On a disciplinary level, the PGOU-83 incorporated the most innovative trends of national and international urban planning culture in place in the European sphere, and within these, the most in tune with Spanish needs came from Italy. Yet it innovated in the application of these trends, putting into practice a theory that had yet to premiere in the administrative document that had the widest range of action: the General Plan.

Historically, the PGOU-83 knew how to take advantage of the challenges demanded of it in its role as an urban planning document with the capacity to transform the city, turning the lack of cultural and methodological references into a chance to invent, in an unbiased manner, new means of tackling the problems and planning issues in the city. Likewise, it was capable of finding in the 1950 Plan the missing link for urban planning, in such a way, without limiting the same, the new Plan could locate the key issues to launch the city towards the future from the analysis and understanding of its present as a result of the evolution of the past.

Sociologically, the PGOU-83 had the strength to bring together around the same all of the agents involved in the process of urban management,

turning the administrative document into a genuine platform for the combined narrative of the city, considered both useful and truly possible. This led to the learning of a system of alliances between public and private sector partnerships with the aim of attracting investment to the city, although at that time, verified by the participative actions of residents' movements.

From a legislative viewpoint, the PGOU-83 had the capacity to apply the legislation in force through Land Laws and a series of development regulations that had never been applied beforehand, and thus find in the spirit of the Law the inspiration to provide the fulfilment of its aims, without converting them in the mere legal and legislative application of the text of its articles. It also knew how to invent the methodology for the calculation types of land utilisation, along with the application, in a legislative sense, of the management instruments for urban lands and developable lands. The PGOU-83 was the first General Plan for Malaga that established classification as a mechanism for the control of the shape urban lands would take, though also the values in terms of wealth for the most vulnerable areas. Likewise, the application of the technique of utilisation transfer was used for the first time to solve the problems involved with providing usage for urban land, meaning that amenities for developable land were located in connection points with urban land, and classifying these as General Systems areas of land included in the urban nexus. Thanks to this, the city was eligible for reclassification thanks to the capital gains created by the new urban planning developments.

Culturally, the PGOU-83 had the capacity to acknowledge the most relevant intellectual trends in the definition of urban problems in relation to the process of globalisation as they were appearing. The incorporation of the diagnosis resulting from the "Malaga Report", and the intellectual standing of the drafting team, along with the collaborators of the informative technical reports, often members of the recently opened University of Malaga, allowed for the creation of the Plan involving a document representative of contemporary culture. The drafting of the Plan led to a far-reaching spur so that many renowned persons from Malagan society, along with those on a national and international level, would find in this event the platform for a debate on a disciplinary, cultural and intellectual sphere. As a result of the foregoing and with the aim of providing continuity to these debates, one of its authors created the magazine "Geometría", a national and international reference point in terms of urban planning discussion in Spain. Likewise, the subject of Urban Economy was created at the Faculty of Economics in Malaga, thus opening the debate on the most suitable location for the university campus in Malaga, which drifted between the model for "city with university" (supported in enclaves such as El Ejido, El Palo, Correos, Trinidad Grund or la Plaza del Obispo) or "university with city" (supported in the Teatinos Campus proposed in the Plan).

From an ideological viewpoint, the PGOU-83 determined the leader-

ship of the Public Sector Administration during the planning and scheduling processes, creating mechanisms from the Plan that allowed for their intervention and control following approval. Of all of these, land programming and action plans, as well as the verification of the possibilities of the planning arrangements proposed in vacant areas, are, to our knowledge, the most important, as they do not derive exclusively from the application of Land Laws, such as the creation of public land value, the obtaining of General and Local Systems, or the participation at a rate of 15% of capital gains created as a result of classification, for example, but rather these depend on the use makes of these mechanisms. The possibility of controlling the order in which the development of urban lands is carried out, and especially, that of non-programmed developable lands, provides the Public Sector Administration with a powerful tool in the control of urban development and in the possible stipulation process, should the latter not be sullied through the modification of the Stages Plan or with the systematic incorporation of new proposals through the Modification of Elements disregarding the overall thoughts of the city. Similarly, verification through design of the planning for vacant lands, provided the Public Sector Administration with the capacity to lead developments in which several Action Plan Units took part, granting them the control of the structure that each field enunciates with the city.

The PGOU-83 contributed with political worth to the planning process, making use of it as an instrument for genuine participation on the part of society and the economic agents involved in the definition of the urban project insofar as the politics of a society can decide for itself. We understand that in a context whereby global decisions affect national policy, local policies acquire new potential should the latter undertake leadership with regard to decisions made affecting said city, due to the fact that this is the true and specific field of action of the lives of its inhabitants. The definition of the model of the city, and its insertion in the global environment through the election of the main urban projects within the framework of an agreed upon project policy was one of the major contributions of the PGOU-83, as an instrument operating in the recently premiered Spanish democracy.

The PGOU-83 was aware of how to consider the city from a strategic viewpoint, finding value in the elements that defined it, its landscapes, coastlines, hills and rivers, the net worth of its historical centre and its popular residential areas, the basic infrastructures that connect and articulate the city with the region, such as ring roads and the recuperation of these main historical axes, the definition of a set of urban projects geared towards converting Malaga into a city connect to the exterior, railway stations and national and inter-city bus exchanges, expansion of the airport and the opening of the port at the city, as well as the proper location of the productive usage and amenities on a supra-municipal level, readjustment of industrial areas, consolidation of the University City and the Sports City, comprise an urban strategy of immense value. The development of these proposals has managed to make Malaga an

international reference point as a tourist destination, surpassing the annulation that the Costa del Sol exercised on the capital in the decades of the 60, 70 and 80s. It is in the understanding of these strategic values where the PGOU-83 was able to provide a new focus for the city, that needed to find a new perspective in order to move towards the future.

The insertion of Malaga into its own territorial region was made possible due to the decision to locate the areas of extension in the penetration axes of the city, in the Guadalhorce Valley and the western coast. This allowed for the use of a double-edged strategy: on the one hand, supporting these axes in the growth of the city outwards, providing them the structuring historical character that they had lost in previous decades, along with the superposition of an Arterial Network that defied urban logic; on the other hand, making access to the city from the area of influence pass through the major facilities and elements of a supra-municipal nature, such as the University Hospital, the University City, the City of Justice, the Sports City, the Cemetery, the Freight Centre or the Police Headquarters. This allowed for the subsequent decision to implant the Technological Park in the Guadalhorce axis, thus consolidating the logical nature of the development of new central areas in this land occupation strategy.

As a result of the foregoing, we duly consider that the Urban Renewal Plan for Malaga from 1983, not only represented a strategic success in terms of the development of the city, though furthermore, it is also possible to consider its disciplinary, historical, sociological, legislative, cultural, ideological, political, strategic and territorial worth, as has been proven.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. (2005). 1973-83. Memoria de la transición democrática en Málaga. Crónica de un sueño. Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía. C&T Editores.
- AAVV. (1992). Diez años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989. Madrid: Centro de publicaciones del MOPU.
- AAVV. (2011). La práctica del Urbanismo. Síntesis.
- Aldo, R. (1971). La arquitectura de la Ciudad. Barcelona: Gustavo Gili.
- Álvarez Calvente, M. (1973). Málaga versus Guadalmedina. Jábega (1), 28-30.
- Ascher, F. (2010). Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza Editorial.
- Aymonino, C. (1985). La questione del Fori Imperiali: la città storica e la città politica. Ur (1), 32-33.
- Ayuntamiento de Málaga. (1981). Avance del nuevo plan general de ordenación urbana de Málaga. Málaga.
- Barey, A. (1983). Conflitti urbani. Casabella , 26-29.
- Barrena Fernández, D. (2014). Corrientes de pensamiento en la gestión patrimonial y turística de la ciudad histórica. Málaga: Universidad de Málaga. Servicio de Publicaciones y Divulgación Científica.
- Bassols Coma, M. (1973). Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1912-1956). Madrid: Montecorvo.
- Baudrillard, J. (1983). Las estrategias fatales. Barcelona: Anagrama.
- Bauman, Z. (2007). Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre. Barcelona: Tusquets Editores.
- Bidabor Lasarte, P. (1967). Situación general del urbanismo en España (1939-1967). Revista de Derecho Urbanístico , 1 (4), 23-70.
- Boeri, S. (1983). Recuperare Madrid. Nuove procedure. Casabella , 72-76.
- Bohigas, O. (4 de Noviembre de 1986). Muerte y resurrección del planeamiento urbano. El País .
- Brandolini, S. (1983). Recuperare Madrid. Metodo e forma. Casabella , 78.
- Bruschi, A. (1978). Introducción: Indicaciones metodológicas para el estudio histórico de la arquitectura. En A. Bruschi, Lineamenti di storia dell'architettura: per i corsi di storia dell'architettura (J. M. Molero de Blas, Trad.). Assisi: Carucci.
- Burgos Madroñero, M. (1978). Un siglo de planificación urbanística en Málaga. Jábega (21), 11-21.
- Burgos Varo, M. L., Casado Solís, B., Colonia Martín, I., García Lizana, A., & Ruiz Torres, J. M. (1977). Pobreza urbana en Málaga. Jábega (20), 75-96.
- Busquets, J. (1987). La apuesta por la gran escala. Ur (5), 11-20.
- Busquets, J. (1985). La escala intermedia. Nueve planes catalanes. Ur (2), 24-47.
- Busquets, J. (1985). Pino Montano ¿un proyecto actual? Ur (3), 1-2.
- Busquets, J. (1985). Sevilla. La oportunidad del Plan. Ur (3), 27-28.
- Caballero Monrós, E., & Álvarez de Toledo y Gross, R. (1971). Plan General de Ordenación al Este del río Guadalhorce. Málaga.
- Cacciari, M. (2011). La ciudad. Barcelona: Gustavo Gili.
- Cacciari, M. (2002). Nómadas prisioneros. Casabella (705).
- Calonge Reillo, F. (2008). Por una filosofía política del espacio urbano. Desarrollo desde la obra de Hanna Arendt. Urban (13), 88-100.
- Campos Venuti, G. (1983). Madrid fra piano e progetto. Casabella (487-488), 77.
- Campos Venuti, G. (1984). Plan o Proyecto: una falsa alternativa. Ciudad y Territorio (59-60), 55-60.
- Campos Venuti, G. (1983). Recuperare Madrid. Madrid fra piano e progetto. Casabella , 72.
- Cantos Gallardo, F. (1973). Marbella. Jábega (2), 54-56.
- Carné, J., & Mas, P. (1985). ¿Recuperar el análisis urbano? Ur (2), 18.
- Castells, M. (1972). La cuestión urbana. México: Siglo XXI.
- Ceballos Naranjo, L. M. (1975). Las basuras urbanas. Jábega (10), 11-14.
- Ceccarelli, P. (1983). Dopo l'ideologia del planning. Casabella , 68-71.
- Cervallati, P. L., & Scannavini, R. (1976). Bolonia. Política y metodología de la restauración de centros históricos. Barcelona: Gustavo Gili.
- Chorot Nogales, F., & Arroyo García, J. (1975). Ley de Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Madrid: Publicaciones Abellá.
- Choza, J. (2009). Historia cultural del humanismo. Sevilla-Madrid: Thémata-Plaza y Valdés.
- Clusa, J. (1992). La financiación del Plan: problemas y posibilidades. En AAVV, 10 años de planeamiento urbanístico en España (págs. 173-187). Madrid: Centro de Publicaciones MOPU.

- Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga. (2015). Reflexiones sobre la problemática de la tramitación del planeamiento urbanístico ante la administración provincial en Málaga de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Málaga.
- Consejería de Política Territorial y Energía de la Junta de Andalucía. (15 de Noviembre de 1983). Resolución de 9 de noviembre de 1983 por la que se aprueba definitivamente la revisión de los planes generales del Este y el Oeste del río Guadalhorce. BOJA nº 91 . Sevilla, Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Cooperativa de Promotores de la Costa del Sol. (1976). Esquema de planificación del desarrollo de la Costa del Sol Occidental. Tomo II. Málaga.
- Cuenya, B., & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Eure* , 25-45.
- de Terán, F. (1999). *Historia del Urbanismo en España (Siglos XIX y XX)*. Madrid: Cátedra.
- de Terán, F. (1997). Resurgam: invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento. *Urban* (1), 9-27.
- de Terán, F. (24 de Julio de 1984). Urbanismo y posmodernidad. *El País* .
- del Cañizo Rebate, J. A. (1973). Megalópolis. La gran ciudad. *Jábega* (3), 24-29.
- Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental. (1976). Informe Málaga. La crisis actual del modelo de crecimiento a partir del sector turístico inmobiliario. Análisis de las medidas propuestas para su gestión. Málaga: Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental.
- Delegación en Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental. (1975). Alegaciones al Proyecto de ensanche de la calle Jaboneros del barrio de la Trinidad. Málaga: Comisión Cívica del C.O.A.M.
- Ezquiaga Domínguez, J. M. (1988). El diseño de la escala intermedia. El caso de Madrid. *Urbanismo* (5), 6-20.
- Ezquiaga, J. M. (1998). ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano. *Urban* (2), 6-36.
- Ezquiaga, J. M. (1992). Experiencia y proyecto de la ciudad. *Geometría* , 77-84.
- Ezquiaga, J. M. (1991). Formas construidas, formas del suelo. *Geometría* , 2-23.
- Farfante Martínez-Pardo, J. (Enero de 2006). Consideraciones sobre la legalidad de los convenios urbanísticos de planeamiento. Recuperado el 24 de 09 de 2011, de Noticias Jurídicas: <http://noticias.juridicas.com/extras/print.php?doc=../articulos/15-Derec>
- Fernández, T.-R. (1992). La reforma legislativa y la administración: el soporte legal. En AAVV, 10 años de planeamiento urbanístico en España (págs. 137-145). Madrid: Centro de publicaciones MOPU.
- Foucault, M. (1979). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. México: Siglo XXI.
- Gago Dávila, J. (1985). Bernardo Secchi: Il racconto urbanistico. *Ur* (2).
- Gago Dávila, J. (1992). Diez años de nueva gestión urbanística: balance y perspectivas. En AAVV, 10 años de planeamiento urbanístico en España (págs. 163-172). Madrid: Centro de publicaciones MOPU.
- García Bujalance, S. (07 de 2012). El territorio como base de una violencia espacial (X Seminario Internacional de Filosofía Antropológica). Obtenido de <http://www.laboratoriodeurbanismo.wordpress.com>: <http://laboratoriodeurbanismo.wordpress.com/2012/07/20/el-territorio-como-base-de-una-violencia-espacial-11/>
- García Maldonado, A. (1973). Rata y media por habitante. *Jábega* (3), 20-21.
- García Ruíz, C. R. (1999). Franquismo y transición en Málaga. 1962-1979. Málaga: Universidad de Málaga.
- García-Cabrera Mata, Á., Miró Domínguez, C., Seguí, J., & Seguí, V. (27 de julio de 1984). Presentación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Málaga.
- Gómez Zotano, J. (2004). El papel de los espacios montañosos como traspais litoral mediterráneo andaluz: el caso de Sierra Bermeja (provincia de Málaga). Tesis doctoral (ISBN:84-338-3174-7). (U. d. Granada, Ed.) Granada, España: Universidad de Granada.
- González Edo, J. (1988). Ideas para un parque en Málaga. *Geometría* (7), 56-59.
- Gregotti, V. (1983). *L'architettura del piano*. Casabella , 2-4.
- Gregotti, V., Siza, Á., Domenech-Roser, L., Pol, F., Seguí, J., & Enguel, R. (1994). Cuatro propuestas residenciales para Teatinos. *Geometría* , 42-47.
- Habermas, J. (1976). *La reconstrucción del capitalismo histórico*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hall, P. (2000). Planificación y gestión de la ciudad para la sociedad emergente. *Urban* (4), 14-31.

BIBLIOGRAFÍA

- Han, B.-C. (2014). En el enjambre. Barcelona: Herder.
- Han, B.-C. (2013). La sociedad de la transparencia. Barcelona: Herder.
- Harvey, D. (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: Akal.
- Hernández Pezzi, C. (2001). El papel de la planificación ambiental y urbanística en el desarrollo local. Una aplicación al caso de Málaga. *Jábega* (87), 78-92.
- Hernández Pezzi, C., & Matoses, M. (1993). Las reverberaciones de una onda confusa en Andalucía oriental: la metamorfosis malagueña. *Geometría* (15), 62-84.
- Ignacio, F. (2011). Ensamblajes urbanos: la TAR y el exámen de la ciudad. *Athenea Digital* (11 (1)), 15-40.
- Kolhaas, R. (2005). *Delirios de Nueva York*. Madrid: Gustavo Gili.
- Laboratorio de Urbanismo de Barcelona. (1988). Eduardo Leira, premio Abercrombie. *UR* (6), 76.
- Lasuén Sancho, J. R. (1973). Sectores prioritarios del desarrollo español. Madrid: Guardiania de Publicaciones.
- Latour, B. (2008). Re-ensamblando lo Social - Una Introducción a la Teoría del Actor-Red. Manantial.
- Leal Maldonado, J. (1986). El urbanismo y las ciencias sociales. *Ciudad y Territorio* (67), 31-34.
- Lefebvre, C. (2003). La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza. *Urban* (8), 78-93.
- Lefebvre, H. (1969). El derecho a la ciudad. Madrid: Ediciones Península.
- Leira Sánchez, E., Moreno Peralta, S., Peralta de las Heras, A., Quero Castanys, D., Seguí Pérez, J., & Solá-Morales, M. (23 de octubre de 1979). Propuesta metodológica para la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Málaga.
- Leira, E. (1981). Madrid: génesis de un plan nuevo. *Ciudad y Territorio* (4), 69-82.
- Leira, E. (1992). Más que planes. Antecedentes y papel de los Planes Municipales en España en los primeros 80. En *VVAA, 10 años de planeamiento urbanístico en España* (págs. 153-162). Madrid: Centro de Publicaciones del MOPU.
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. (s.f.). B.O.E. nº 135.
- López de Lucio, R. (1993). El ensimismamiento en el "urbanismo urbano" como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial. *Ciudades* (1), 61-66.
- López de Lucio, R. (1997). Planeamiento urbanístico, mercado del suelo y políticas de suelo. Bases para el debate sobre la reforma legislativa. (D. E. Madrid, Ed.) *Urban* (1), 79-91.
- López Hernández, I., & Rodríguez López, E. (2010). Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010). Madrid: Traficantes de sueños.
- Luque Valdivia, J. (s.f.). Vitoria-Gasteiz, de la ciudad por partes a la ciudad total. Recuperado el 25 de Enero de 2011, de Depósito académico digital de la Universidad de Navarra: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/23551/1/Vitoria-Gasteiz.%20De%20la%20ciudad%20por%20partes%20a%20la%20ciudad%20total.pdf>
- MacCannell, D. (2003). El turista. Una nueva teoría de la clase ociosa. Melusina.
- Mangada, E. (1983). Recuperare Madrid. *Cinquanta idee*. Casabella , 79.
- Manteyde Anguiano, G. (diciembre de 2000). Hyman Minsky en el pensamiento económico del siglo XX. Obtenido de *Revista Comercio Exterior*. Vol 50, num 12: <http://revistas.bancomext.gob.mx>
- Mánteyde Anguiano, G. (Diciembre de 2000). HymanP. Minsky en el pensamiento económico del siglo XX. Recuperado el 2012, de *Comercio Exterior*: [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index\\_rev.jsp](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index_rev.jsp)
- Marcelloni, M. (1992). Diez años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989. En *AAVV, Mirando hacia España* (págs. 11-15). Madrid: Centro de Publicaciones del MOPU.
- Martínez Yáñez, C. (2008). Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. *Cuadernos de Arte*. Universidad de Granada. (39), 251-265.
- Marx, K. (2005). Contribución a la crítica de la economía política. Mexico DF: Siglo XXI.
- Matesanz Parellada, Á. (2009). El suelo en la legislación urbanística española. *CD+S* (51), 7-61.
- Mellado, J. d. (1973). Urgentes soluciones para la Costa del Sol. *Jábega* (1), 12-13.
- Mérida Rodríguez, M. (1993). El relieve de la ciudad. Apuntes para el caso de Málaga. *Geometría* (15), 104-108.
- Moneo, R., & Solá-Morales, M. (1992). *Illa Diagonal*, Barcelona. *Geometría* , 25-31.
- Morales Folguera, J. M. (1980). La problemática del turismo en la Costa

- del Sol Occidental. *Jábega* (30), 3-9.
- Morales Folguera, J. M. (1980). Urbanismo en la Costa del Sol Occidental antes de la llegada del turismo de masas. *Jábega* (31), 3-14.
- Moreno Peralta, S. (1980). El ensanche de Málaga. *Boden* (21).
- Moreno Peralta, S., & Seguí Pérez, J. (1985). Málaga: el Plan frente a los problemas urbanos de la ciudad. *Geometría* (1), 28-45.
- Moreno Peralta, S., & Seguí Pérez, J. (1985). P.G.O. de Málaga. Teatinos, un modelo de extensión urbana. *Geometría*, 28-52.
- Moreno Peralta, S., & Seguí Pérez, J. (1987). Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. Málaga.
- Moreno Peralta, S., Seguí Pérez, J., & Quero Castanys, D. (1991). Málaga. En AAVV, Diez años de Planeamiento urbanístico en España (págs. 71-80). Madrid: Centro de publicaciones del MOPU.
- Moreno Peralta, S., Seguí Pérez, J., & Quero Castanys, D. (1984). Memoria del Plan General de Málaga de 1983. Málaga: Ayuntamiento de Málaga.
- Morin, E. (17 de enero de 2010). Elogio de la Metamorfosis. *El País*.
- Morin, E. (1996). *Tierra Patria*. Barcelona: Kairós.
- Muñoz, F. (2008). *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Newman, M. (2006). La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales fenómenos multiescala. *Urban* (11), 6-24.
- Oficina para la redacción del Plan General de Ordenación. Excmo. Ayuntamiento de Málaga. (20 de enero de 1983). Reunión Plan General con Junta de Andalucía. Málaga.
- Olano, C. (1975). El desarrollo urbanístico en la ciudad de Málaga. *Jábega* (10), 15-20.
- Oliva, F. (1998). Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia. *Urban* (2), 38-67.
- Olmedo Checa, M. (1985). *Cartografía antigua malagueña: Joseph Carrion de Mula y su obra*. *Jábega* (50).
- Parcerisa, J. (1985). Cuando un grupo de arquitectos sicilianos convirtieron Messina... *Ur* (3), 26-27.
- Parcerisa, J. (1989). La sombra del plan es alargada. *Geometría* (7), 60-72.
- Pardo García, S. M. (2015). Las vistas panorámicas de núcleos urbanos: propuesta para su análisis y aplicación al caso de Andalucía. Málaga: Universidad de Málaga. Servicio de Publicaciones y Divulgación Científica.
- Parejo Alfonso, L. (1997). La encrucijada actual del urbanismo. *Urban* (1), 29-44.
- Peña Hinojosa, B. (1973). El polígono de los cien años. *Jábega* (3), 22-23.
- Pérez Escolano, V. (1993). Andalucía. Una arquitectura natural. *Geometría* (15), 12-20.
- Plunz, R. (1985). Las formas del bloque en los orígenes de la vivienda pública. *Ur* (3), 3-10.
- Quaroni, L. (1983). I principi del disegno urbano nell'Italia degli anni '60 e '70. *Casabella*, 82-89.
- Quero Castany, D., Moreno Peralta, S., & Seguí Pérez, J. (1992). Málaga. En VVAA, 10 años de Planeamiento urbanístico en España (págs. 71-80). Madrid: Centro de Publicaciones del MOPU.
- Quero Castanys, D. (1982). De la teoría al paganismo post-ilustrado. *Quaderns* (154), 27-31.
- Quero Castanys, D. (2013). *Decadencia, barbarie, resistencia*. Madrid. *Materia de Debate*, 247-253.
- Quero Castanys, D. (29 de Octubre de 2013). Entrevista a Damián Quero. Madrid.
- Quero Castanys, D. (1981). Notas para la definitiva cancelación de la Teología Urbana. *Revista Cultural del Colegio de Doctores Licenciados del Distrito Universitario de Málaga* (3).
- Quero Castanys, D. (1981). Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia. *CEUMT* (35).
- Quero Castanys, D. (1985). Rehabilitación: de la nostalgia a la seducción. *Cronología comparada de actuaciones en una década*. *Geometría*, 4-11.
- Quero Castanys, D. (1985). *Urbanismo*. (1), 1 y 48.
- Reinoso Bellido, R. (2005). *Topografía del paraíso. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959*. Málaga: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Málaga.
- Ríos, J. (1985). La expresión geográfica del paisaje urbano. Homenaje a D. Manuel de Terán. *Ur* (1), 20-21.
- Rodríguez, E., & López, I. (2011). Circuitos secundarios de acumulación y competitividad territorial. *Viento Sur*, 49-57.
- Rodríguez-Tarduchy, M. J. (2011). *Forma y Ciudad. En los límites de la*

arquitectura y el urbanismo. Cinter Divulgación Técnica.

Rossi, A. (1971). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.

Royo Naranjo, L. (2013). *Turismo, desarrollo, arquitectura. La aventura de la modernidad*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Consejería de Fomento y Vivienda.

Rubert, M. (1985). Un polígono de manzanas. *Ur* (3), 11-23.

Sainz Gutierrez, V. (1997). *Arquitectura y posmodernidad: los orígenes de un debate*. Laboratorio de arte (10), 539-546.

Sainz Gutierrez, V. (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla: Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

Sánchez de Madariaga, I. (1997). *La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad*. *Urban* (1), 65-76.

Sánchez de Madariaga, I. (2000). *Nuevos enfoques del planeamiento*. *Urban* (4), 31-38.

Saravia, M., & Gigosos, P. (1993). *Relectura del planeamiento español de los años 80: generación de planes, generación de urbanistas*. *Ciudades*, 37-53.

Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Savater, F. (1981). *La tarea del Héroe*. Madrid: Destino.

Secchi, B. (1984). *Le condizioni sono cambiate*. Casabella (498-499).

Seguí Pérez, J. (1973). *Aproximación a la vivienda popular en la costa de Málaga*. *Jábega* (1), 35-42.

Seguí Pérez, J. (1993). *El planeamiento en Andalucía: breve análisis de una década (1982-1992)*. *Geometría* (15), 2-11.

Seguí Pérez, J. (1988). *González Edo. Análisis de su obra*. *Geometría* (6), 62-82.

Seguí Pérez, J. (1992). *Manuel Solá: entre la teoría y la práctica*. *Geometría*, 2-3.

Seguí Pérez, J. (27 de julio de 1984). *Presentación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga*. Málaga.

Seguí Pérez, J., & Moreno Peralta, S. (1985). *Resumen analítico del PGOU de Málaga*. Málaga: Manuscrito inédito.

Seguí Pérez, V. (2005). *A propósito del centro y algo más sobre cómo*

empezó el PEPRI Centro y por qué. En AAVV, *Viva la calle. Las actuaciones de revitalización del centro de Málaga 1994-2005* (págs. 41-51). Málaga: Servicio de Programas del Ayuntamiento de Málaga.

Simmonds, R. (1997). "New" instruments of urbanism in a new urban epoch. (D. E. Madrid, Ed.) *Urban* (1), 45-64.

Sivera, M. A., González, F., & Rivero, J. (1978). *Introducción al estudio de los movimientos urbanos en Málaga*. *Jábega* (24), 51-66.

Sloterdijk, P. (2007). *En el interior del mundo del capital*. Madrid: Siruela.

Solá-Morales, I. (1980). *Eclecticismo y vanguardia, y otros escritos*. Madrid: Gustavo Gili.

Solá-Morales, M. (1992). *Badalona, nuevo puerto urbano*. *Geometría*, 32-35.

Solá-Morales, M. (1992). *Berlin. Alexanderplatz*. *Geometría*, 55-60.

Solá-Morales, M. (2008). *De cosas urbanas*. Barcelona: Gustavo Gili.

Solá-Morales, M. (1985). *En Gijón, trazas y trozos*. *Ur* (1), 36-41.

Solá-Morales, M. (1992). *Hotel Pla Palau*. Barcelona. *Geometría*, 40-44.

Solá-Morales, M. (1992). *La isleta del puerto de Amberes*. *Geometría*, 45-54.

Solá-Morales, M. (1992). *La Sang, Alcoy*. *Geometría*, 61-70.

Solá-Morales, M. (1987). *La segunda historia del proyecto urbano*. *UR* (5), 21-31.

Solá-Morales, M. (1987). *La segunda historia del proyecto urbano*. *Ur* (5), 21-27.

Solá-Morales, M. (1991). *Nápoles subterránea*. *Geometría*, 36-39.

Solá-Morales, M. (1992). *Plaza de la Marina, Málaga*. *Geometría*, 5-20.

Solá-Morales, M. (1983). *Recuperare Madrid. Punti difficili*. Casabella, 80-81.

Solá-Morales, M. (1985). *Salamanca bajo el rigor de la moderación*. *Ur* (1), 22-31.

Solá-Morales, M. (1992). *Salzburgo. Plaza de la estación*. *Geometría*, 21-24.

Solá-Morales, M. (1985). *Tarragona, un enfoque telescópico*. *Ur* (1), 42-48.

Solá-Morales, M. (1992). *Terrassa centro*. *Geometría*, 71-76.

Solá-Morales, M. (1985). *Valladolid: la constante reforma de crecer so-*

bre sí misma. *Ur* (1), 2-19.

Solá-Morales, M., Busquets, J., Domingo, M., Font, A., & Gómez Ordóñez, J. L. (1974). Barcelona. Remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera oriental. Barcelona: Gustavo Gili.

Sunkel, O. (1984). Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. Buenos Aires: Nueva Visión.

Thorne, M. (. (1978). Roma Interrotta. *Arquitectura* , 7-28.

Torres, E. (1992). MDSMR. *Geometría* , 4.

Vargas Yañez, A. (2015). Análisis y valoración de de las relaciones existentes entre los indicadores de sostenibilidad y las ordenanzas de edificación de los municipios españoles. Málaga: Universidad de Málaga. Servicio de Publicaciones y Divulgación Científica.

Villafañe, J. (1985). Modos y moda en el análisis de lo visual. *Geometría* , 60-64.

Wallerstein, I. (2005). La crisis estructural del capitalismo. México: Contrahistorias.

Zoido Naranjo, F. (2010). Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal. *Cuadernos Geográficos* (47), 189-221.

- [1] Ciudad industrial. Imagen obtenida de internet.
- [2] Plan de Ensanche de Cerdá de 1860. Imagen obtenida de internet.
- [3] Plan de Grandes Reformas de 1924 de R. Benjumea, L. Werner y M. Jiménez. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.
- [4] Publicidad del Proyecto de Ciudad Lineal en Madrid. Imagen obtenida de internet.
- [5] Propuesta de Hansen y Zuazo para el concurso del Plan de Extensión de Madrid de 1930. Imagen obtenida de (de Terán 1999)
- [6] Imagen obtenida de (Reinoso Bellido 2005)
- [7] Plan General de Madrid de 1941. Imagen obtenida de internet.
- [8] Esquemas de interpretación de la Ley del Suelo de 1956. Imagen obtenida de (de Terán 1999)
- [9] Esquemas de interpretación de la Ley del Suelo de 1956. Imagen obtenida de (de Terán 1999)
- [10] Ortofoto de Málaga de 1956. Imagen obtenida de
- [11] Eisenhower y Franco en 1959. Imagen obtenida de internet.
- [12] El turismo en la Costa del Sol durante los 60. Imagen obtenida de internet.
- [13] Comparecencia televisiva de Richard Nixon en agosto de 1971. Imagen obtenida de internet.
- [14] Imagen de la construcción del Polígono de la Alameda. Imagen obtenida del grupo de FB "Fotos antiguas de Málaga"
- [15] Imagen de Málaga en 1980. Archivo personal de Salvador Moreno Peralta
- [16] Imagen de Málaga en 1980. Archivo personal de Salvador Moreno Peralta
- [17] Imagen de hemeroteca.
- [18] Pactos de la Moncloa de 25 de octubre de 1977. Imagen obtenida de internet.
- [19] Portada y contraportada de Alegación al Proyecto de Ensanche en C/Jaboneros. (Delegación en Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1975)
- [20] Imagen del interior de la Revista Ur nº 5.
- [21] Imagen de portada de la Revista Casabella de enero de 1983.
- [22] Imagen de Hemeroteca
- [23] Imagen de portada del "Informe Málaga" (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976)
- [24] Imagen del interior del "Informe Málaga" (Delegación de Málaga del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental 1976)
- [25] Imagen de Hemeroteca
- [26] Imagen de Hemeroteca
- [27] Imagen de Hemeroteca
- [28] Imagen de Hemeroteca
- [29] Imagen de Hemeroteca
- [30] Imagen de Hemeroteca
- [31] Imagen de Hemeroteca
- [32] Imagen de Hemeroteca
- [33] Imagen de Hemeroteca
- [34] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [35] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [36] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [37] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [38] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [39] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [40] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [41] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [42] Imagen de portada del Plan Bolonia publicado por GG. (Cervallati

- y Scannavini 1976)
- [43] Imagen del interior del Plan Bolonia publicado por GG. (Cervallati y Scannavini 1976)
- [44] Imagen de la publicación de Roma Interotta publicada por la revista "Arquitectura" en 1978.
- [45] Imagen de la publicación de Roma Interotta publicada por la revista "Arquitectura" en 1978.
- [46] Imagen de interior del Plan Rivera publicado por GG. (Solá-Morales, Busquets, y otros 1974)
- [47] Imagen de portada del Plan Rivera publicado por GG. (Solá-Morales, Busquets, y otros 1974)
- [48] Imagen de propuesta de Solá-Morales y Rafael Moneo para el concurso de Lakua. Imagen obtenida de (Luque Valdivia s.f.)
- [49] Imagen de propuesta de Ferrán y Mangada para el concurso de Lakua. Imagen obtenida de (Luque Valdivia s.f.)
- [50] Plan General de Málaga de 1950 de José González Edo. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.
- [51] Imagen de Hemeroteca
- [52] Imagen de Hemeroteca
- [53] Imagen de Málaga en los años 70'. Imagen obtenida del grupo de FB "Solo fotos antiguas de Málaga"
- [54] Retrato de George Dyer en un espejo. Francis Bacon. 1968. Imagen obtenida de internet.
- [55] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [56] Dibujo del Plan Voisin de Le Corbusier. 1925. Imagen obtenida de internet.
- [57] Proyecto para Luxemburgo de Leon Krier de 1963. Imagen obtenida de la revista "AD Profiles nº 18"
- [58] Imagen del Plan General al Este del Guadalhorce de 1971 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [59] Imagen del Plan General al Este del Guadalhorce de 1971 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [60] Portada de la Revista Ur nº 5.
- [61] Imagen de la publicación de Roma Interotta publicada por la revista "Arquitectura" en 1978.
- [62] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [63] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [64] Detalle del Plan de Ensanche de Daniel Rubio. Imagen obtenida de (Reinoso Bellido 2005)
- [65] Imagen del Plan General al Este del Guadalhorce de 1971 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [66] Plan General de Málaga de 1950 de José González Edo. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.
- [67] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [68] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [69] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [70] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [71] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [72] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [73] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [74] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [75] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [76] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [77] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.

- [78] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [79] Imagen obtenida de la revista Geometría nº 1. (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Málaga: el Plan frente a los problemas urbanos de la ciudad 1985)
- [80] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [81] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [82] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [83] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [84] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [85] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [86] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [87] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [88] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [89] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [90] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [91] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [92] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [93] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [94] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [95] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [96] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [97] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [98] Imagen obtenida de la revista Geometría nº 1. (Moreno Peralta y Seguí Pérez, P.G.O. de Málaga. Teatinos, un modelo de extensión urbana 1985)
- [99] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [100] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [101] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [102] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [103] Dibujo de concurso obtenido de internet.
- [104] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [105] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [106] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [107] Plano de información del PGOU-71 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [108] PGOU-71 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [109] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [110] PGOU-71 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [111] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [112] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.

- [113] Dibujo de trabajo para el Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [114] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [115] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [116] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [117] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [118] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [119] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [120] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [121] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [122] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [123] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [124] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [125] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [126] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [127] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [128] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [129] PGOU-71 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [130] Imagen de elaboración propia
- [131] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [132] Imagen de elaboración propia
- [133] Portada de la revista Geometría nº 7
- [134] Portada de la revista Geometría nº 18
- [135] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [136] ] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [137] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [138] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [139] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [140] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [141] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [142] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [143] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [144] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [145] ] Dibujos de trabajo del Avance del PGOU-83. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [146] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.

- [147] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [148] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [149] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [150] Esquemas de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [151] Dibujo de elaboración propia sobre el PGOU-83
- [152] Dibujo de elaboración propia sobre ortofoto 1980
- [153] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.
- [154] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [155] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.
- [156] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.
- [157] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [158] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [159] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [160] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [161] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [162] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [163] Cuadro de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [164] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [165] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [166] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [167] Imagen obtenida de internet.
- [168] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de José Seguí.
- [169] Dibujo de la ordenanza en ladera. Imagen obtenida del archivo personal de Salvador Moreno.
- [170] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [171] Imagen de la Metodología para la redacción de la Revisión del PGOU de Málaga (documento inédito). (Moreno Peralta, y otros 23 de octubre de 1979)
- [172] Imagen obtenida de la revista Geometría nº 1. (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Málaga: el Plan frente a los problemas urbanos de la ciudad 1985)
- [173] Imagen de Málaga en los años 80'. Archivo personal de Salvador Moreno.
- [174] Imagen obtenida de la revista El Observador 31/05/2012.
- [175] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.
- [176] Imagen obtenida de Hemeroteca
- [177] Imagen obtenida de Hemeroteca
- [178] Imagen obtenida de Hemeroteca
- [179] Imagen obtenida de Hemeroteca
- [180] Dibujos de trabajo del Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [181] Dibujos de trabajo del Avance del PGOU-83. Archivo personal de José Seguí.
- [182] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [183] Imagen del interior del libro "Diez años de Planeamiento urbanis-

tico en España. 1979-1989" (Leira 1992)

[184] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.

[185] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.

[186] Dibujo de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[187] Imagen de Málaga de los años 70'. Imagen obtenida del grupo de FB "Solo fotos antiguas de Málaga"

[188] Imagen de Málaga de los años 80'. Imagen obtenida del archivo personal de Salvador Moreno.

[189] Imagen de Málaga de los años 80'. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.

[190] Imagen actual de Villa Cristina en Málaga, con su árbol protegido. Imagen obtenida de internet.

[191] Imagen de Málaga de los años 80'. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.

[192] Imagen de Málaga de los años 80'. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.

[193] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.

[194] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.

[195] PGOU-83 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga.

[196] Imagen de Málaga de los años 80'. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.

[197] Imagen contemporánea de Málaga obtenida de internet.

[198] Nº 8. Jackson Pollock. Imagen obtenida de internet.

[199] Esquema de los ámbitos del PGOU-83. Imagen de elaboración propia.

[200] Imagen de elaboración propia sobre ortofoto de 1980

[201] Imagen de elaboración propia.

[202] Imagen obtenida de la revista Geometría nº 1. (Moreno Peralta y Seguí Pérez, P.G.O. de Málaga. Teatinos, un modelo de extensión urbana 1985)

[203] Imagen de elaboración propia

[204] Imagen de Málaga en los años 80'. Imagen del archivo personal de Salvador Moreno.

[205] Imagen obtenida de la revista Geometría nº 1. (Moreno Peralta y Seguí Pérez, P.G.O. de Málaga. Teatinos, un modelo de extensión urbana 1985) OJO ESTA ES LA QUE HAY QUE SUSTITUIR

[206] Imagen de elaboración propia

[207] Dibujo de trabajo del Avance del PGOU-83. Imagen del archivo personal de Salvador Moreno.

[208] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[209] Dibujo de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[210] Dibujo de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[211] Dibujo de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[212] Dibujo de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[213] Dibujo de trabajo del Avance del PGOU-83. Imagen del archivo personal de Salvador Moreno.

[214] Dibujo de trabajo del equipo redactor para el PGOU-83. Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[215] Dibujo de elaboración propia

[216] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)

[217] Dibujo de elaboración propia

[218] Dibujo de elaboración propia

[219] Dibujo de elaboración propia

- [220] Dibujo de elaboración propia
- [221] Dibujo de elaboración propia
- [222] Imagen comparada de Torremolinos. Imagen del archivo personal de Salvador Moreno.
- [223] Dibujo de elaboración propia
- [224] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [225] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [226] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [227] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [228] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [229] Dibujo de elaboración propia
- [230] Imagen obtenida del Resumen Analítico (documento inédito). (Moreno Peralta y Seguí Pérez, Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Resumen analítico. 1987)
- [231] Plan General de Málaga de 1950 de José González Edo. Imagen obtenida del archivo personal de José Seguí.
- [232] Plan General al Oeste del Guadalmedina de 1971 de Caballero Monrós y Álvarez de Toledo. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga
- [233] Plan General de Málaga de 1983 de Moreno, Quero y Seguí. Imagen obtenida de la web del Colegio de Arquitectos de Málaga
- [234] Plan General de Málaga de 1997 de Quero. Imagen obtenida de la web del Ayuntamiento de Málaga
- [235] Plan General de Málaga de 2011 de Quero. Imagen obtenida de la web del Ayuntamiento de Málaga.



UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA