



Planeamiento

PLAN GENERAL DE ORDENACION DE MALAGA

Eduardo Caballero Monros
Ricardo Alvarez de Toledo y Gross
Arquitectos y Técnicos Urbanistas

EQUIPO COLABORADOR

- D. Antonio Almadana Espejo, Arquitecto.*
- D. José Castel Márques, Economista Sindical, Asesor Económico del Gobierno Civil y del Patronato Proindustrialización de Málaga, de la Diputación Provincial.*
- D. José Luis Esteve Balzola, Arquitecto Municipal.*
- D. Ricardo García Rodríguez, Ingeniero de Caminos de la Oficina Regional de Proyectos.*
- D. Rafael Iñiguez Fernández, Abogado, Jefe del Negociado de Edificaciones, Arquitectura y Ornato del Excmo. Ayuntamiento de Málaga.*
- D. Carlos Romero Herrera, Sociólogo, Profesor de la Escuela de Asistencia Social del Obispado de Málaga.*
- D. Santiago Serrano Pendán, Ingeniero de Caminos, Jefe de la Confederación Hidrográfica del Duero.*
- D. Daniel Vázquez Guerrero, Abogado.*

CONCEPTOS TEORICOS EN TORNO A ESTE PLANTEAMIENTO

El Plan General de Málaga está redactado teniendo en cuenta los límites, exigencias, afirmaciones y posibilidades de la vigente Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

Esta Ley, que carece todavía de Reglamento, ha sido y es sistemáticamente maltratada por todos los bandos. Creemos que merece la pena ponerla a prueba, y porque pen-

samos que esta prueba puede ser positiva —si se utiliza con buena voluntad y con todas las posibilidades que ofrece—, hemos concebido el Plan dentro de su marco.

Como todos los urbanistas, también nosotros tuvimos nuestra época en la que estábamos de acuerdo con Gaston Bardet. Está en el candelero la libertad y, en consecuencia, en el mundo urbanístico es muy sugerente la teoría de que los urbanistas deben limitarse, como máximo, a indicar la trayectoria dinámica del organismo urbano, sin coartar la libre iniciativa, ya sea privada en unos países, ya sea pública en otros. Pero creemos sinceramente que, con nuestra mentalidad, educación cívica, organización, coordinación y sistema, este camino no sirve.

La corta edad de la técnica urbanística en España ha obligado durante una serie de años a que los planeamientos de las provincias tuvieran que realizarse desde Madrid o Barcelona, donde se encontraban los pocos iniciados. Su foraneidad llevaba algunas veces consigo un planeamiento ideal, bueno en teoría, pero quebradizo y abandonado después, por su desvinculación con la realidad viva de la ciudad planeada.

Nosotros vivíamos en Málaga y conocíamos los problemas de muchos rincones de la ciudad; por ello creemos haber hecho un Plan, que será mejor o peor, pero que no está desvinculado de la realidad, ya que nuestro punto de partida nos ha permitido orientar y captar el alcance de la abundante información que, para empezar, realizamos. En Planeamiento, como en bastantes cosas, es muy cierta la afirmación de que problema conocido es problema resoluble.

Por supuesto que existen situaciones políticas ideales para el desarrollo urbanístico, pero en cualquier situación es posible obtener un desarrollo que, aunque no sea el idóneo, puede ser aceptable. Lo mejor es enemigo de lo bueno.

Nuestra profesión de urbanistas nos obliga a ofrecer los mejores resultados posibles en el contexto en que nos movemos, para que estos resultados posibles sean a su vez medios con los que la colectividad o las autoridades realicen o encaucen convenientemente el desarrollo urbano. Las decisiones ejecutivas del Plan no son asunto nuestro, aunque sí lo sea el asesoramiento adecuado, y esta adecuación requiere una aceptación positiva de la situación real en todos los órdenes, económico, social, legal y político, sin olvidar los puntos débiles de todos ellos.

Todos sabemos muy bien que el planeamiento no puede reducirse a un documento estático, sino que constituye de por sí un proceso; pero de ahí no se infiere necesariamente que en la función que representa ese proceso no pueda haber escalones —nuestros planes—, que constituyen los respiros para tomar aliento y que en su propio contenido y regulación —si están bien concebidos— llevan el germen de la continuidad del proceso, ya sea pormenorizándolos en los planeamientos parciales y proyectos sucesivos, ya sea actualizándolos con las revisiones de planes y programas, siempre posibles si están basados en razones realistas y no bastardas. Lo malo, entendemos, es no cumplir los planes durante el respiro que ellos representan, porque entonces, a costa de no experimentar sus dificultades o contradicciones, no surge la necesidad de su modificación o actualización, y cuando más tarde, por alguna razón, se quiere echar mano de ellos, es cuando aparecen desfasados e inoperantes.

Lamentamos, eso sí, que el proceso de Planeamiento no se realice comenzando por el Plan Nacional, para seguir con los Comarcas y llegar a los Municipales; pero ¿qué le vamos a hacer? No por ello vamos a dejar de realizar esos instrumentos esenciales para el desarrollo de nuestras ciudades que son los planes generales y sus parciales consiguientes. Tampoco dejamos de comprarnos un coche a gasolina aunque sea productor de contaminación, en espera de que la técnica americana, rusa o japonesa invente uno de propulsión atómica.

El asesoramiento y colaboración que los urbanistas podemos aportar para hacer realidad, y realidad eficaz, el proceso de planeamiento y de desarrollo de una ciudad no se limitan, con ser mucho, al Plan o a los Planes. La Ley y el sentido común brindan una serie de posibilidades de actuación antes y después de la promulgación del Plan que son muy importantes para la operatividad del mismo. Entre estas posibilidades se cuenta la preparación previsoras de la cartografía e información pertinente, la aplicación prudente y oportuna de las suspensiones de licencias, la promulgación de normas provisionales o transitorias complementarias o subsidiarias, la buena orientación de la política municipal de suelo, el fomento máximo de la coordinación entre todos los estamentos administrativos y, desde luego, la creación de un ambiente propicio entre todos los ciudadanos, sean autoridades o personas corrientes.

Hemos sugerido y colaborado durante los largos años de preparación y redacción del Plan en la realización de muchas de estas medidas, a veces con riesgo de provocar susceptibilidades, y hemos tenido la satisfacción de ver que, aunque muy lentamente —la ciudad es un organismo humano y también inhumano—, los frentes de lucha del orden contra el desorden han ido avanzando.

Las consideraciones anteriores, que son a la vez puntos de partida y resultados de experiencia, constituyen una modesta opinión que quizá pueda servir a alguien. Pero, sin duda, será más provechoso que la dejemos ahí, sin más, y pasemos a exponer el Plan, lo que es algo más complicado.

HISTORIA ANECDOTICA

El «Proyecto General de Ordenación» que Málaga poseía, y del que el actual es legalmente una revisión, databa del año 1950, en el que fue aprobado por la Comisión Central de Sanidad Local. Su nombre familiar es Plan González Edo.



Las vicisitudes por las que pasó su aprobación fueron grandes, pero ya son anécdota. Como también lo es —pero anécdota a retener— que después de aprobado este Plan, por uno u otro motivo, no se habían seguido realizando los parciales que, según su propio texto de aprobación, influido ya antes de la Ley del Suelo de 1956 por las ideas de Bidagor, debían irse siguiendo. Eran épocas de poca actividad constructiva y el Plan durmió durante muchos años el sueño de los justos en un vetusto cajón del Ayuntamiento malacitano. Aunque, fuerza es decirlo, no por ello dejó de producir frutos a distancia, ya que dos realizaciones vitales para la ciudad de Málaga, que ahora se están completando —la Ronda Intermedia y el Polígono de Prolongación de la Alameda—, no existirían sin aquel Plan. Y conste que ésta última —ampliación *ex novo* del mismísimo corazón de la ciudad— es algo que no pueden disfrutar muchas otras ciudades, por no decir ninguna.

El insólito desarrollo turístico que atacó a la Costa del Sol al fin de la década de los cincuenta provocó en su capital un desarrollo urbano importante hacia los años 61 y 62, cogiendo desprevenido a su Ayuntamiento, que había menospreciado y olvidado hacía tiempo el Plan González Edo. Los años siguientes presenciaron un forcejeo constante entre la promoción particular y el control municipal para imponer lo que en cada caso parecía —de acuerdo con las ideas cambiantes— más apropiado a los intereses particulares o a los públicos, aunque siempre bajo la bandera común de no entorpecer ese desarrollo que, además de urbano, era económico y social.

El Ayuntamiento acometió diversos estudios de Ordenación posibles que, por defectos formales o falta de consenso, no llegaron a obtener fuerza legal; urbanizó y hermoseó la fachada turística de la ciudad, suspendió las licencias en algunos sectores e intentó esporádicamente, y con frecuentes fracasos, imponer su competencia jurídica para impedir algunos actos urbanísticos contrarios a la normativa vigente.

Sólo una medida jurídica se consolidó legalmente: la modificación del artículo 216 de sus viejas Ordenanzas Municipales —del año 1902— para aumentar las alturas en función del ancho de las calles que él mismo regulaba. Curiosamente, la tramitación de esta modificación se realizó no por el procedimiento de la Ley del Suelo que hubiera sido correcto, sino por el de la Ley de Régimen Local, obteniendo la aprobación del Gobernador Civil. Este artículo, además de regular las alturas, contenía párrafos que, combinados con el estado de ánimo que entonces cundía, sirvieron para conducir a la ciudad al caos urbanístico, del que ahora comienza a recuperarse. Los párrafos en cuestión son los siguientes:

1.º «En calles de más de 20 metros de anchura, Ordenanzas especiales» (que jamás llegaron a redactarse).

2.º «No obstante lo anterior, en aquellas calles en que se hubieran consentido mayores alturas, continuarían autorizándose». (En virtud de ello, y en un proceso escalonado en que cada autorización se basaba en el antecedente de la transgresión anterior, la altura normal de Málaga pasó de tres y cuatro, a nueve y diez plantas.)

Un punto importante del forcejeo para estropear la ciudad fue la sentencia, contraria al Ayuntamiento, emitida por el Tribunal Supremo de fecha 21 de marzo de 1964, en el proceso entablado por el primero contra un particular que construyó sin licencia, y contraviniendo la normativa del Plan 1950, en la zona de Ciudad Jardín. En uno de los considerandos de dicha sentencia, y como consecuencia de una desgraciada prueba testifical, se ponía en franca duda la validez legal del Plan. Aunque al fin de la sentencia el mismo Tribunal lamentaba la situación y expresaba la esperanza de que la Corporación regularía su situación jurídica «con el fin de poder imponer en lo sucesivo la necesaria disciplina urbanística». El resultado fue fatal para la autoridad municipal. Todo el ambiente constructivo privado de Málaga dio por sentada la no validez del Plan González Edo y, naturalmente, sacó la consecuencia que le interesaba: que al no haber Plan, el único Reglamento con que se podía regular la construcción eran las vetustas Ordenanzas de 1902, y concretamente el artículo 216, tan oportunamente modificado y conservado a medias, pero no ya extendido, como hubiese sido en todo caso correcto, a los límites del casco urbano, sino, sin límite alguno, a cualquier lugar del término en que cualquier promotor pretendiera levantar un edificio. Y así se otorgaron licencias para edificios medianeros en mitad del campo, con alturas proporcionadas a unas calles inexistentes en función de un artículo redactado en 1902 para un casco urbano y modificado, a favor de la congestión, por un trámite no correcto sin que de nada sirviera ya el Plan que, a pesar de todo, continuaba vigente.

Las circunstancias reseñadas y otras muchas que omitimos configuraban la situación urbanística en 1964, cuando comenzamos a preocuparnos de ayudar a evitar que la ciudad pereciera por asfixia. Antes ya, en 1963, se había logrado, gracias a un concejal arquitecto y al realismo del alcalde, que el Ayuntamiento decidiera encargar el levantamiento fotogramétrico de 10.000 hectáreas del término. A fin de 1964 recibimos un primer encargo informal de otro alcalde para estudiar un nuevo Plan. Inmediatamente nuestro colaborador jurídico, Daniel Vázquez, lanzó un dictamen en defensa de la vigencia y obligatoriedad del Plan 1950. Después redactamos y propusimos una...

complementarias y subsidiarias de aquél que, promulgadas por el Ministerio de la Vivienda en 1966, paliaron algo la situación, y colaboramos con la Oficina Regional de Proyectos de Obras Públicas en un proyecto de red arterial que se tramitó como Plan especial de Comunicaciones de la comarca, con base en el cual el Ayuntamiento promulgó una suspensión de licencias sobre la superficie de la red que le preservó para el futuro sus alineaciones.

Y así, después de no pocos roces y hasta un período en blanco de ignorancia oficial del primer encargo del estudio por el Ayuntamiento, llegamos, en abril de 1967, a contratar, con un tercer alcalde, el nuevo Plan.

El Plan se redactó en tres etapas: Fase previa, Avance y Plan definitivo, entregándose este último en enero de 1969. Su aprobación definitiva por la Comisión Central de Urbanismo tuvo lugar el día 23 de abril de 1971, ocho años después de haberse encargado para él el levantamiento fotogramétrico de la ciudad, y durante el mandato del cuarto alcalde que hemos conocido durante la redacción del Plan.

DIRECTRICES DEL PLAN

El Plan General de Málaga se basa, como es lógico, en las tres ideas primarias que todavía siguen constituyendo el «slogan» de llamada al urbanismo —sol, espacio y naturaleza—, y en el intento de solucionar equilibradamente las cuatro situaciones problemáticas de nuestra vida urbana: habitar, trabajar, recrearse y circular.

Como corolarios directos de ese fondo fundamental se ha procurado atender los prudentes consejos de la Carta de Atenas:

— Que las viviendas estén bien orientadas, ubicadas en las mejores laderas, protegidas del viento, con amplios horizontes panorámicos y alejadas de las vías de mayor circulación.

— Que, proporcionalmente a las viviendas y en relación con ellas, existan abundantes espacios libres y los necesarios servicios sociales y culturales para la población, dimensionados y ubicados según las necesidades cotidianas, semanales o periódicas, y según los diferentes grados de agrupación humana —unidad de vecindad, barrio, distrito o ciudad.

— Que las instalaciones para el trabajo se ubiquen y agrupen convenientemente, según sus diferentes clasificaciones, para lograr a un tiempo agradabilidad en el trabajo, productividad en el proceso económico y un buen equilibrio

del binomio dependencia-autonomía entre la actividad laboral y las otras actividades humanas, familiares, culturales y recreativas. Así, pues, las instalaciones para servicios artesanos y suministros cotidianos deben ubicarse independientemente, pero cerca de las viviendas; las instalaciones para el gran comercio y los negocios deben agruparse en complejos centralizados, bien relacionados con las restantes unidades urbanas y provistos de abundante aparcamiento; la industria propiamente dicha se debe emplazar en sus zonas especiales, separadas de los restantes usos mediante cinturones verdes naturales y bien relacionadas, en cuanto a vías y elementos de transporte, tanto con el mundo material de la economía, materias primas y mercados, cuanto con el mundo social de los hombres que la hacen producir.

Junto a estas ideas elementales de doctrina y técnica urbanística a aplicar, la información urbanística realizada y el análisis reflexivo de la misma nos dieron datos fundamentales y problemáticos sobre la evolución de la ciudad y sobre su estado en 1967. Datos que se aplicaron en las premisas de planeamiento.

En el momento de realizar la información urbanística, Málaga tenía 335.000 habitantes y los sectores construidos se extendían sobre unas 900 hectáreas de terreno, produciéndose una densidad media de 350 habitantes/hectárea. El Plan González Edo previó en su momento 1.158 hectáreas de suelo residencial e industrial.

Los problemas urbanísticos deducidos de la información se sintetizan en su desordenada trayectoria: desorden jurídico en cuanto que se desconocía lo que se podía o debía construir en cada sitio; desorden topográfico, en cuanto que la ciudad se extendía hasta unos ocho kilómetros del centro cívico-comercial, mientras éste subsistía, como único centro, sin renovación ni adaptación de ninguna clase; desorden estético originado no ya por el estilo o calidad, sino por la promiscuidad de los usos, tipos y alturas.

La construcción entre 1962 y 1966 había sido de unas 25.000 viviendas —casi todas de protección oficial—, que constituían un 40 por 100 del total de viviendas existente. El número de locales comerciales era de 7.400 —uno por cada nueve viviendas—, permitiendo esto que la ciudad entera, como capital de la Costa, en pleno «boom» turístico, se convirtiera en un gran centro comercial, entendiéndose por *gran* centro, en este caso concreto, un centro muy disperso, extenso y deslabazado.

La inadecuación del Planeamiento y de la Normativa urbanística vigentes al ritmo desmesurado de desarrollo era evidente. Se hizo un cálculo de la capacidad de población del área urbana del Plan González Edo en la hipótesis de que la construcción se atuviera estrictamente a la Normativa interpretada existente, obteniéndose la desorbitada



cifra de 896.000 habitantes futuros, con una densidad de 682 habitantes/hectárea. La contemplación simple de estas cifras daba una idea clara —sin tener en cuenta los fenómenos de potenciación— de una problemática absurda e inadmisible.

Junto a las 900 hectáreas de sectores urbanos construidos, existían 57 urbanizaciones privadas —unas clandestinas, otras legales en su intento de tramitación, pero ninguna oficialmente aprobada—, extendidas sobre unas 1.000 hectáreas de terreno, de las que 870 hectáreas estaban en suelo rústico.

La disociación existente entre la urbanización y la construcción hacía que paradójicamente se edificara a ritmo rápido en el centro de la ciudad —donde la urbanización era deficiente— mientras existían esas urbanizaciones privadas —urbanizadas de verdad— en las que se construía poco o nada.

El déficit de equipamiento social ocupaba el primer lugar entre los problemas acuciantes. Se detectó en la información un déficit de más de 36.000 puestos escolares, lo que escandalizó en gran manera al sector público, que sólo a regañadientes fue elevando su estimación oficial del déficit en los años siguientes hasta llegar a la realidad con el Libro Blanco y los actuales Planes de Urgencia del Ministerio de Educación. En cuanto a las zonas verdes públicas, de las 235 hectáreas previstas en el Plan González Edo, solamente 61 hectáreas estaban a este fin dedicadas, y de ellas, 50 hectáreas en el parque forestal de Gibralfaro. En cuanto a espacios deportivos públicos, sólo se podía hablar, en solitario, del Campo de la Juventud, con cinco hectáreas.

Naturalmente, a estos déficits detectados les corresponde como premisa fundamental del nuevo Plan no sólo su anulación, sino también las previsiones oportunas para garantizar las dotaciones de la población futura.

Entre las dotaciones previstas ha figurado en el nuevo Plan siempre la de zona universitaria, lo que ha contribuido bastante, a nuestro entender, en el camino recorrido hasta lograr la reciente promesa ministerial de creación de la Universidad de Málaga (única ciudad de Europa de más de 300.000 habitantes sin Universidad).

El déficit de viviendas, en cambio, puede decirse que casi no existía. Realizamos una encuesta específica sobre un 5 por 100 de hogares y obtuvimos una cifra de 18.000 viviendas como necesidad acuciante.

Esta necesidad podía, sin embargo, ser atendida en la práctica por los polígonos estatales en marcha (Huerta de la Palma, de la O. S. H. y A., y Carretera de Cártama, del I. N. V.). Y esto era lógico, puesto que lo único que se había hecho hasta entonces era construir viviendas. Del

67 hasta ahora se han hecho muchos miles de viviendas, promovidas por particulares, aparte de las estatales. En buena lógica, el pequeño déficit debía haber desaparecido. Pero estamos seguros de que, de volver a hacer el muestreo de entonces, volverían a salir las 18.000 viviendas de déficit. Esto quiere decir que siguen existiendo unos cuantos miles de familias que o no pueden o no quieren ingresar esa cantidad inicial que se aprecia para adquirir una vivienda subvencionada. O, dicho de otro modo, que existen unos miles de familias para las que hay que hacer viviendas en alquiler.

La red viaria de la ciudad databa de tiempo inmemorial y estrangulaba ya casi por completo el tráfico. Sus defectos y su solución (a quince o veinte años vista) habían sido ampliamente estudiados en el Proyecto de Red Arterial, realizado por M. O. P., en el que colaboramos en su día. El aparcamiento comenzaba a invadirlo todo y a crear problemas y psicosis. En este momento los crea aún más.

La trayectoria económica actual de Málaga no es precisamente la industrialización. La industria constituía un problema en varios aspectos. La estructura industrial es decadente, como lo demuestran los índices económicos contenidos en el estudio realizado en la información, que son decepcionantes: el porcentaje de población activa industrial era del 36,4 por 100, pero esa actividad industrial era la construcción e nmás de la mitad; los promedios de potencia instalada eran muy bajos, 1,17 Kw./persona y 20,7 Kw./empresa; promedios muy bajos de puestos de trabajo por empresa, 18, con tendencia a la baja; valores de inversión anormalmente bajos en la creación de nuevos puestos de trabajo en los últimos años, 300.000 pesetas por empresa y 50.000 pesetas por puesto de trabajo.

Desde luego, la antigua tradición industrial malagueña —aquí estuvo el primer alto horno de España— había envejecido tiempo atrás por diversas causas, entre las que sobresale el señuelo de los fáciles beneficios del turismo, pero realmente se cortó de raíz —tras un esperanzador rebrote con la Standard, Intelhorce y Amoníaco Español— al crearse el incentivo artificial, en otras provincias españolas, de los beneficios fiscales concedidos a los Polos en los Planes de Desarrollo.

El Plan General no podía conformarse a las características industriales actuales, y considerando indispensable para el porvenir de la ciudad un contrapunto industrial, junto a su peso turístico, debía prever —pese a las circunstancias político-económicas no propicias— las adecuadas zonas y polígonos industriales y sus dotaciones necesarias.

Por otra parte, un pequeño error de perspectiva del Plan 1950, al haber previsto la zona industrial junto y a

lo largo de la playa Oeste de Málaga, y un error grande en su aplicación, al haberse permitido la prolongación de las construcciones industriales indefinidamente a lo largo de la playa, casi hasta el río Guadalhorce, habían creado, en definitiva, una muralla de construcciones industriales, obstáculo serio para la puesta en valor de aquella playa.

Y así, paradójicamente, Málaga, capital de la Costa del Sol, se había quedado sin playas (hace unos cuantos años, al construirse un Paseo Marítimo sobre la playa Este, desapareció dicha playa), y el conseguir playas adecuadas para la ciudad constituye, por tanto, una más de las premisas necesarias al Plan ya no sólo con vistas a la atracción turística, sino simplemente como parte esencial de los espacios libres destinados al recreo de toda la población de Málaga.

En cuanto al turismo, la información urbanística indicaba muy buenas perspectivas para la Costa, pero pocas realidades en lo que a la ciudad concernía. Málaga es, indiscutiblemente, la capital de la Costa del Sol y la conocen todos los turistas que vienen a la misma, pero sólo de pasada, de refilón, ya que hasta ahora, debido a los defectos urbanísticos que lamentablemente tuvimos que constatar, no había podido absorber el más mínimo porcentaje, aunque fuera representativo, de la gran afluencia turística a la Costa.

Esto en lo que respecta a Málaga ciudad. Porque como Municipio comprende a Torremolinos, que participa de todas las características de la Costa, aunque no está comprendido en este Plan General. El Plan General abarca la parte de término municipal comprendida al este del río Guadalhorce, habiendo sido objeto la parte oeste en su día de un planeamiento general especial.

Establecimos como premisa que las zonas de posible asentamiento turístico de la ciudad eran varias y que en realidad las elegirán los turistas a su capricho. Pero hay una clara, que no podía dejarse de señalar, comprendida entre la carretera de Cádiz y el mar: la de la playa a recuperar de la que hablábamos anteriormente. Esta zona no satisfará nunca al «gran turismo», pero sí a otro menos grande, nacional o extranjero, y desde el punto de vista netamente urbanístico ha de formar el cordón umbilical que se prolongue hasta cruzar al otro lado del río Guadalhorce, para llegar a constituir la inevitable conurbación Málaga-Torremolinos.

Paralelamente a estos datos suministrados por la realidad y a las premisas de planeamiento derivadas existen finalmente unas perspectivas de futuro a las que hay que adecuar la solución de los problemas y la aplicación de

doctrina y técnica. Esas perspectivas adoptan para Málaga la siguiente formulación sintética:

De tres hipótesis de crecimiento (pesimista, moderada y optimista) formuladas se adopta para el Planeamiento la tercera, optimista, a la que corresponde para el año 2000 una población, entre autóctona y flotante, de 750.000 habitantes y un contexto básico socioeconómico que incluye los siguientes puntos:

El Gobierno de la nación, apoyado en unas facilidades concretas que en parte importante corresponde ofrecer al Municipio malagueño (agua, terrenos baratos y comunicaciones fluidas en el encuadre real y clara delimitación de la utilización del espacio urbano como marco legal), concede especiales incentivos para la localización en nuestra ciudad de industrias de amplio mercado (actividades de vanguardia, átomo y electrónica; actividades tradicionales, textil, abonos, bodegas; otras de amplia base potencial, conservas, cinematografía, deportes, industria selecta de cuero, de los metales y de la madera, etc.). Con estas actividades, todas ellas competitivas y caracterizadas, en general, por requerir poca mano de obra y muy cualificada, se crean en total 50.000 nuevos puestos de trabajo de aquí a fin de siglo.

Por otra parte se produce un aprovechamiento muy extenso de los recursos turísticos potenciales y naturales, con un aumento sustancial de la hasta ahora estacionaria tendencia de la afluencia turística hacia la capital, así como del ritmo de crecimiento de los servicios cuaternarios y de los terciarios en general, cuya expansión asume el principal papel en la creación de puestos de trabajo, con una cifra de 100.000 nuevos puestos para el año 2000, doble de la debida a la industria.

El puerto, el aeropuerto, las carreteras y el ferrocarril tienen sus Planes previstos con independencia del de la ciudad y han de ser ampliados para una capacidad concordante con el panorama futuro previsto para la misma y para los que con él se corresponden tanto en el «hinterland» provincial como en la Costa.

Este capítulo de perspectivas y previsiones, que en todo planeamiento podríamos llamar profético, es, por supuesto, el más difícil de justificar. En nuestro caso, las tendencias y tensiones de la ciudad estaban bastante claras y por el momento va pareciendo también clara la voluntad general de enderezarlas en el sentido que apuntó el Plan. De que a su ejecución se aporten la constancia, la prudencia y los medios convenientes depende el que en definitiva se logren o no los niveles previstos.



CONTENIDO DEL PLANTEAMIENTO

Con las anteriores directrices hemos realizado un planeamiento cuyas características vamos a tratar de sintetizar en sus rasgos principales.

Para caracterizarlo es preciso comenzar aclarando las diferencias intrínsecas de los dos grandes sectores en que puede dividirse la ciudad: el núcleo urbano actual, construido, urbanizado o sometido a anteriores planeamientos, y la expansión futura.

En el núcleo actual se ha realizado lo que propiamente puede llamarse una Revisión del Plan vigente. En él partimos de unos pies forzados que no es lícito soslayar más que por razones poderosas y sopesadas: son el Plan 1950, con su impronta positiva y negativa, y sus consecuencias, Planes Parciales, Normas Complementarias, Red arterial y realizaciones de construcción y urbanización. Con tales condicionamientos el planeamiento ha consistido en dar los retoques posibles para lograr, en cuanto sea factible, los tres objetivos más acuciantes: disminuir la tendencia a la densificación, mejorar las posibilidades de tráfico y dotar a la población de los espacios necesarios para zonas recreativas y servicios sociales. Plásticamente se aprecia claramente lo dicho, en el plano de zonificación, por el galimatías central de colorines; desde luego nos hubiera gustado borrarlo y el esquema sería así mucho más brillante, pero tendría el inconveniente de no servir para nada.

En las zonas de expansión el planeamiento ha sido radicalmente diferente, y aunque legalmente se califique de Revisión, de hecho constituye un nuevo Plan. En estas zonas los condicionantes no son los estados de hecho, sino los supuestos establecidos para el futuro de la ciudad. El Plan es en ellas un esquema director que ha de ser concretado paso a paso por los planeamientos parciales, que podrán acudir a todos los recursos técnicos y legales para lograr una ciudad adecuada al hombre y a los hombres.

La expansión lógica y topográficamente fácil de la ciudad está en la vega del Guadalhorce. Salvo una pequeña extensión posible en el valle del Guadalmedina, la orografía limita drásticamente cualquier otra ampliación seria de la ciudad.

En esa vega del Guadalhorce se distinguen dos zonas claramente diferenciadas al norte y al sur de la carretera de Cádiz (CN-340). Al norte se ubica la expansión más característica de este planeamiento, lo que podríamos llamar Málaga-Paralela, ciudad industrial que contempla

el mar desde una vertiente de inmejorable orientación y clima, y se extiende sobre el valle agrícola, a caballo sobre el ferrocarril y las principales vías de penetración y comunicación. El tamaño de esta Málaga-Paralela —entre 150.000 y 200.000 habitantes— es óptimo para su autosuficiencia y desarrollo. Su esquema de planeamiento se compone de cuatro fajas horizontales que enumeradas de norte a sur son:

— Una zona residencial de viviendas aisladas, en parte ya iniciadas, en las estribaciones y primeras pendientes fuertes de los montes, alrededor de un núcleo rural, Puerto de la Torre.

— Otra zona residencial plurifamiliar, dividida en barrios óptimos de 10.000 habitantes a lo largo de un eje de tráfico sobre el actual camino rural de la Colonia de Santa Inés.

— Una faja de terrenos de reserva especial con funciones diversas: separación entre las zonas residenciales e industriales, asiento de los servicios sociales de la ciudad lineal anterior y gran reserva para emplazar todas las instalaciones sociales masivas, vitales, que Málaga necesita, para las que es imposible a estas alturas encontrar emplazamiento en el núcleo actual (Ciudad Universitaria, otras enseñanzas, centros deportivos y sanitarios, ferias, centros de investigación, etc.).

— Finalmente, una gran zona industrial de aproximadamente 800 hectáreas, cuyo emplazamiento está avalado por bastantes razones: buenas condiciones topográficas, paso central del ferrocarril y acceso fácil a la autopista, punto de acceso a Málaga de los productos agrícolas del Guadalhorce, inapetencia actual de la misma por la expansión turística o residencial, posibilidad de fácil abastecimiento de agua y de saneamiento independiente del resto de la ciudad, etc. Su extensión está relacionada con los 50.000 puestos de trabajo previstos a razón de 70/hectárea.

Esta zona se prolonga hacia la ciudad actual a lo largo de la penetración ferroviaria, terminando en el polígono industrial existente, promovido hace algunos años por la Gerencia de Urbanización.

La normativa del Plan, en consonancia con el importante condicionamiento turístico y residencial, excluye de esta zona (dividida en industria-jardín, industria ligera e industria media) todas las actividades productoras de humos y la industria pesada, cuyo emplazamiento adecuado será en otro punto auténticamente alejado de la ciudad.

El conjunto de las cuatro fajas de este Málaga-Paralela se limita al este, y se separa de la ciudad actual a lo largo de la autopista de circunvalación, mediante un rosario de zonas verdes de distinto significado y destino:



zona forestal, parque urbano principal (de unas 100 hectáreas) e industria-jardín (que será por lo menos verde a efectos visuales).

Al sur de la carretera de Cádiz se sitúa la expansión que podemos llamar turística de la ciudad. La excelencia y continuidad de la playa entre el puerto y el río Guadalquivir condiciona fuertemente el destino de esta zona, aun cuando éste esté actualmente entorpecido por instalaciones industriales. Esta expansión se compone de una primera zona residencial plurifamiliar en conexión con la vivienda existente y otra mixta de inferior densidad hasta el río, que pasará a ser la realmente turística, en la que cabrán tanto los bloques de apartamentos como las viviendas unifamiliares, hoteles, etc., completados con las instalaciones sociales necesarias.

En el centro de esta expansión y relacionada con la autopista se ubica otra reserva especial turística, con función similar, hacia esta faceta de la actividad de Málaga que la antes descrita en la Málaga-Paralela. El cambio de signo que presupone el nuevo destino residencial y turístico de este sector de la ciudad está supeditado a que las industrias emplazadas en ella comprendan el interés para la ciudad e incluso la rentabilidad que para ellas puede suponer su traslado. El Plan hizo en esto un acto de fe, pero la inmediata experiencia posterior está demostrando que no fue vano, ya que estos traslados están comenzando a producirse y hasta la Campsa (!) parece que está pensando en realizarlo, habiendo dado también ejemplo el ferrocarril Málaga-Fuengirola, cuyo trazado y características están sometidos a renovación total.

La red viaria que corresponde al planeamiento descrito hasta aquí está fundamentalmente basada, como ya hemos dicho, en el estudio de Red Arterial de Obras Públicas, corregido y aumentado para aquellos aspectos nuevos que el planeamiento ha concretado después de él. El esquema más esencial de dicha Red lo constituyen las siguientes vías:

— Autovía del Guadalquivir, que hasta ahora no existía y que enlaza el norte con el nuevo acceso a Málaga, desde el interior, por el valle del Guadalquivir. Esta autovía, que aprovecha el único paso posible en esa dirección en el centro de la ciudad, se realizará por fases, sobre el cauce del río, con una solución técnica que, después de varios lustros de discusión, parece va a ser el embovedado del mismo.

— Autopista de circunvalación, que une por el exterior de la ciudad actual sus tres principales accesos: Cádiz (Costa del Sol), Madrid (nuevo acceso) y Almería (Costa Oriental). Esta autopista, ya en fase de proyecto, separa la ciudad actual de la Málaga-Paralela, hecho que hemos

tomado precisamente en el planeamiento como positivo y limita en lo restante todas las expansiones topográficamente posibles de la ciudad.

— Eje principal E-O de la ciudad, que al oeste del Guadalquivir se bifurca en dos: la actual carretera de Cádiz y la nueva prolongación de la Alameda, que se extiende a lo largo de los Polígonos residenciales del Ministerio de la Vivienda y penetra en la extensión Málaga-Paralela, separando la Zona Industrial de la de Reserva Especial, y que al oeste está constituido por la característica sucesión de Alameda, Parque y carretera de Almería o Paseo Marítimo.

Ha sido también tema del planeamiento la circulación y el transporte colectivo, y para ellos están previstas dos acciones fundamentales: la cancelación del tráfico en el casco antiguo, creando un cinturón de aparcamientos perimetrales, y la creación de una línea de transporte colectivo por el eje E-O de la ciudad mediante monorriel aéreo u otro sistema que ya se elegiría.

Para acabar esta breve síntesis de los rasgos básicos del planeamiento queda sólo aclarar algunos conceptos usados en la zonificación.

Las zonas residenciales del Plan se han clasificado sólo en cinco denominaciones: Núcleo central, Ensanche, Residencial plurifamiliar, Residencial-mixta y Residencial unifamiliar aislada.

Las dos primeras, como su nombre indica, corresponden a la ciudad cerrada que en el Plan se encuentra ya realizada. Las tres siguientes corresponden todas ellas a un concepto de ciudad abierta (se ha eliminado el antiguo concepto de ciudad jardín, porque entendemos, como su inventor ya pensaba, que toda la ciudad debe ser jardín) y se clasifican por las características de agrupación o aislamiento de las viviendas. La intermedia, denominada mixta, constituye una zona de transición en el tiempo y en el concepto; en el tiempo, porque casi siempre coincide con los sectores de ciudad jardín del Plan anterior que, al amparo del volumen permitido, habían comenzado a transformarse con la edificación de bloques plurifamiliares, y en el concepto, porque mediante ordenanzas adecuadas hemos tratado de formalizar la dualidad de tipos de edificación sin que se molesten mutuamente. Cada una de las zonas se subdivide en subzonas de diferente edificabilidad; entre los diferentes valores de ésta, en su mayor parte se han establecido los que entendemos óptimos para sus características, 4,5, 3,2, 1,5 y 0,80 m²/m², aunque también haya otros superiores aceptados en virtud de antecedentes insoslayables o del interés de establecer un estímulo especial a la iniciativa privada para lograr la transformación rápida de determinados sectores como los

que bordean la playa. Las zonas residenciales están en su mayor parte en suelo de reserva urbana y constituyen zonas complejas en las que todavía falta determinar las necesarias zonas elementales a nivel de barrio (viales, verdes, deportivas y sociales en todos sus aspectos) mediante el planeamiento parcial para el que el Plan establece una normativa minuciosa.

Además de las anteriores zonas residenciales, el territorio se cubre totalmente con las ya citadas antes zonas industriales (jardín, ligera y media), las de Reserva especial (social-deportiva, universitaria y turística), las verdes y deportivas a nivel superior a barrio y la agrícola y forestal en suelo rústico.

Finalmente conviene indicar, porque constituye una novedad, que se han delimitado y considerado como zona —que se regula mediante normas transitorias— «los espacios destinados actualmente a uso o servicio público o social», a los que en principio se impide pasar a uso residencial para que constituyan una reserva a la que el Planeamiento parcial ha de acudir en primera instancia para abastecer esas mismas necesidades públicas y sociales.

DINAMICA DE LA REALIZACION DEL PLAN

Las previsiones que se establecen en el Plan para estimular, encauzar y regular el desarrollo de la ciudad están contenidas en su documentación escrita, algunas de cuyas peculiaridades destacamos a continuación.

El proceso de planeamiento está estructurado en la siguiente forma: los planos del Plan General contienen la zonificación descrita anteriormente, que se limita a las zonas residenciales, industriales y rústicas, con características complejas, y a las zonas verdes, deportivas y sociales y al viario principal elementales, correspondientes únicamente a los niveles ciudad y distrito. Las mismas zonas elementales (verdes, deportivas, sociales y viario) de interés específico de cada barrio han de quedar determinadas dentro de las anteriores zonas complejas, especialmente de las residenciales, por el Planeamiento parcial.

Para asegurar que en este Planeamiento parcial se dimensionen y emplacen correctamente estas zonas elementales que constituyen su principal objetivo, el Plan General establece tres órdenes de previsiones:

Primero divide la ciudad en 54 barrios, cuya población queda fijada, que a su vez se agrupan en 18 sectores de planeamiento, todos ellos indicados en el plano número tres de «Organización».

En segundo lugar establece numéricamente las dotaciones y características de cada uno de los elementos urbanos (viario y aparcamiento, espacios libres y servicios sociales) en función de la población y las aplica sistemáticamente a cada una de las unidades anteriores, barrios y sectores. Estas dotaciones y características están minuciosamente determinadas en los capítulos 3 y 4 de las Normas urbanísticas y reflejadas gráficamente en el mismo plano número tres citado.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta las dificultades prácticas que presenta la tramitación legal de todo planeamiento, se ha establecido también una normativa minuciosa que permita agilizar al máximo el desarrollo de los objetivos pretendidos, sin olvidar en ningún caso la visión de conjunto y las exigencias matemáticas de densidades y dotación. Pieza clave de esta normativa son los denominados «Avances directores de Planeamiento parcial de sector», configurados, según creemos, dentro del marco de la Ley, que consisten en Planes parciales esquemáticos a realizar por iniciativa municipal para cada uno de los 18 sectores antes indicados de acuerdo con el Plan de etapas, y cuya tramitación y aprobación se realizará mucho más rápidamente que por el procedimiento normal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley del Suelo. Estos Avances han de permitir al Ayuntamiento dirigir, con criterios taxativamente urbanísticos, los subsiguientes planes parciales o especiales de iniciativa oficial o privada, que son los que, con su tramitación normal completa, han de consolidar con fuerza legal los puntos principales establecidos como criterio en los Avances. Todo ello es perfectamente válido, ya el Municipio es dueño de no aceptar en el inicio de su tramitación los planes parciales que no se conformen al esquema y los criterios preestablecidos, y por otro lado tiene la ventaja de no obligar a planear con detalle todo punto del territorio con riesgo de no atemperarse a las necesidades reales del desarrollo urbano y sobre todo de llegar tarde. Todo este proceso tramitativo está determinado en los capítulos 5 y 6 de las Normas urbanísticas y en el Programa de Actuación y Plan de Etapas.

El proceso de construcción también está estructurado en el Plan de una manera realista, para evitar cualquiera de los males extremos que pueden aquejar al desarrollo de la ciudad partiendo de la situación actual: el acondicionamiento exagerado de las promociones privadas al previo planeamiento que, con ser demasiado lento, coarte toda iniciativa o el desarrollo anárquico de la ciudad en su periferia. Para quedarse en el punto medio, el Plan no ha hecho más que atenerse estrictamente a lo determinado en cuanto a los actos urbanísticos en la Ley del Suelo, estableciendo dos previsiones básicas:



En primer lugar, determinar inequívocamente cuál es en el momento inicial el suelo que puede considerarse urbano, sin dejar su determinación a cada caso particular. Dicho suelo urbano consta en el plano número dos «de calificación jurídica del suelo», que creemos constituye una novedad en cuanto a documentación de Planes Generales. En este suelo urbano se puede construir sin necesidad de planeamiento parcial previo, lo cual no quiere decir que dicho planeamiento no deba ser realizado, si bien es misión del Ayuntamiento realizarlo cuanto antes, anticipándose a las iniciativas privadas de promoción. Quedan, sin embargo, excluidas de dicha situación unas porciones que se denominan «sectores de remodelación y planeamiento preferente» que, como su nombre indica, requieren ese planeamiento previo y en los que la prioridad del mismo a la construcción se logra por declaración como «fuera de ordenación» y por suspensión de licencias.

En segundo lugar, y para prever unas condiciones de uso y volumen inequívocamente determinadas para esas edificaciones que se han de seguir realizando sin solución de continuidad a partir de la aprobación del Plan General, este contiene en los capítulos 7 y 9 de las Normas urbanísticas unas condiciones generales de la edificación y unas Normas específicas para cada zona suficientemente concretas para permitir proyectar edificios sin tener que esperar a un desmenuzamiento de las mismas en «Ordenanzas» de plan parcial.

Finalmente, para completar todos los aspectos problemáticos de la dinámica urbana, este Plan General contiene también las especificaciones necesarias para orientar los procesos de urbanización, parcelación y reservas de suelo que materialicen el planeamiento.

Por un lado quedan determinados los campos y los alcances de las dos medidas extremas para que el suelo de propiedad privada pase a propiedad o a uso de toda la colectividad, expropiación y cesión. Los espacios viales libres y sociales a nivel ciudad y distrito que constan en la zonificación general y que no son ya de dominio público se obtendrán por expropiación. Los mismos espacios a nivel de barrio, a determinar precisamente por el planeamiento parcial, pero cuyas superficies han sido calculadas en el General, se obtendrán por cesión gratuita hasta los límites fijados por la Ley en porcentaje y anchura de calles o por los procedimientos previstos según los diferentes sistemas de actuación para lo que exceda de esos límites. La nueva configuración de la propiedad determinada por el planeamiento se logrará en muchos casos por estas medidas de cesión o expropiación, aunque es indudable que habrá que acudir en otros a esa figura tan temida que se llama reparcelación y que precisamente está regulada por uno de los pocos reglamentos que completan

la Ley de Suelo. Creemos, sin embargo, que con buena voluntad la tal reparcelación ni es tan complicada de configurar ni tan difícil de lograr como se dice, sobre todo si, como en este caso, se la circunscribe a niveles de barrio.

Por otro lado, el Plan contiene una valoración estimativa y general, pero bastante realista y ajustada, del costo de las diferentes operaciones urbanísticas de su realización: expropiaciones para dotaciones sociales, para red viaria y para grandes espacios libres; infraestructura en red arterial, saneamiento, agua y otros y urbanización sectorial, tanto para los déficits actuales de la misma como para los sectores de expansión. Esta valoración está referida a las tres etapas quinquenales del período de actuación de la Ley y asignada a los tres orígenes principales de inversión, Estado, Municipio y sector privado, con arreglo a las disposiciones legales de aplicación y a supuestos basados en la trayectoria actual.

Paralelamente a esta valoración, y muy especialmente para la inversión municipal, el Plan establece también la posibilidad de financiación a lo largo del período completo, sin aumento excesivo de la presión fiscal del Municipio, aunque, naturalmente, acudiendo a todos los cauces posibles de recaudación y crédito y sobre todo asegurando mayor rentabilidad y eficacia a su gestión mediante la creación de una Gerencia de Urbanismo.

El importe total de esta valoración en pesetas 1969 para la actuación de quince años es del orden de 21.000 millones, de los que 15.000 corresponden a infraestructura, 3.000 a urbanización y 3.000 a expropiaciones. De la infraestructura el capítulo más importante es el de la red viaria, y dentro de ella, naturalmente, la red arterial, que si bien se realizará en la ciudad, no hay que olvidar que toma su mayor importancia y valor por estar proyectada en función de la Costa, a la que también sirve. De todas formas, estas cifras toman sólo significación si se las refiere a habitante y año, y haciéndolo así, para la media de población entre los extremos del período quinquenal (350.000 y 470.000) resultan inversiones medias totales (Estado, Municipio y privado) de 3.300 pesetas por habitante y año, y el mismo valor medio referido exclusivamente a la inversión municipal es de 600 pesetas por habitante y año, ambas perfectamente aceptables.

Este resumen esquemático de ideas, directrices y exposición del Planeamiento propuesto no puede dar idea exacta del conjunto de reuniones, artículos de periódico, conferencias, etc., que, junto con el trabajo auténtico de confección del Plan, ha sido preciso realizar durante una serie de años. Pero eso ya ni cuenta ni importa. Lo importante es que el Plan está ya hecho y aprobado.



Es difícil profetizar si tendrá o no éxito, en el sentido de su cumplimiento. Pensamos que se han puesto los medios y que con un poco de dedicación se podría llevar a término.

Desde que fue aprobado, tras un primer período de vacilación, el Ayuntamiento ha ido tomando conciencia de él, en el sentido de sujetarse cada vez más a sus normas e indicaciones.

En breve va a comenzar su funcionamiento una oficina urbanística, sustitutiva de la Gerencia aludida en el Plan, en edificio independiente especial, que se dedicará a realizar los avances previstos y se supone que técnicamente será la que lleve la gestión urbanística de la ciudad.

Esperemos que tenga éxito y que todo el trabajo realizado no sea baldío. Ahora es cuando realmente se ha levantado el telón y comienza el espectáculo.