

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 919-926

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.20>

CC BY-NC-ND



# La experiencia del planeamiento municipal en Andalucía, una reflexión sobre los planes generales de ciudades en los años 80 y su evolución: un viaje entre la complejidad y la esperanza

José SEGUÍ-PÉREZ

Arquitecto director de Estudio Seguí

**Resumen:** Este artículo pretende realizar una reflexión sobre los Planes Generales de los años 80 en Andalucía, identificados con una misma metodología conjunta de “hacer ciudad” mediante la realización de propuestas físicas capaces de resolver la ordenación de las ciudades mediante proyectos que estructurarían los nuevos crecimientos y la morfología de los nuevos tejidos urbanos. La transformación de las principales extensiones urbanas y los nuevos modos de vida convierten al planeamiento territorial en esencial para acertar y entender el nuevo urbanismo de las ciudades.

**Palabras clave:** Urbanismo municipal Andalucía; Plan General años 80; Urbanismo territorial; Ciudades sostenibles; Ciudad existente; Urbanidad de la ciudad.

## Municipal Urban Planning in Andalusia: a journey between complexity and hope

**Abstract:** This article aims to reflect on the General Plans of the 1980s in Andalusia, identified with the same joint methodology of “building a city” by making physical proposals capable of resolving the planning of cities through projects that would structure the new growths and the morphology of the new urban fabrics. The transformation of the main urban extensions and the new ways of life make territorial planning essential to get it right and understand the new urban planning of cities.

Recibido: 30.08.2022; Revisado: 12.06.2023

Correo electrónico: [jsegui@estudiosegui.com](mailto:jsegui@estudiosegui.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9161-3037>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

**Keywords:** Andalusia Municipal Urban Planning; General Plan years 80; Territorial Urbanism; Sustainable Cities; Existing City; City Urbanity.

La nueva Ley del Suelo (Ley 7/2021, de 1 de diciembre) de nuestra Comunidad Andaluza, que ya su propia denominación como LISTA (“Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”) vislumbra una cierta complejidad, revisa la anterior Ley del Suelo (Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, LOUA) justificando en sus contenidos la intención esperanzada de poder flexibilizar los procesos urbanísticos estableciendo claras y sencillas reglas más adaptadas a la realidad actual para agilizar los instrumentos de su desarrollo y gestión, aunque no se haya incluido también la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Andaluza que podría evitar posibles contradicciones en sus respectivos contenidos y futuros procesos administrativos.

Para poder comprender la compleja situación actual por la que se plantea esta revisión de la nueva Ley del Suelo en Andalucía, sería conveniente recordar previamente la reciente historia de la legislación urbanística andaluza por cuanto de su análisis se pudiera clarificar también su futuro.

Es cierto que la ordenación urbanística en Andalucía logró en los iniciales años de nuestra democracia importantes e históricos logros en sus desarrollos urbanísticos, principalmente el de la escala urbana municipal en donde obtiene sus mejores aportaciones teóricas y resultados prácticos. Baste recordar a modo de algunos ejemplos de los primeros Planes Generales Municipales de aquella generación de los 80 coincidente dicho proceso de la transición política en nuestro país, como el de Málaga (del que fueron



FIG. 1 / Plano general de Málaga

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1



**FIG. 2 / Ordenación y Perspectiva de la propuesta de la extensión residencial de "Teatinos" (Plan General de Málaga, 1983)**

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

autores D. Quero, S. Moreno y J. Seguí, con el asesoramiento de Manuel Sola-Morales) (FIG. 1), Cádiz (J. Jiménez Mata), Córdoba (J. Cuenca, G. Díaz, P. Bermúdez), Granada (F. Peña), Almería (G. Roger)..., así como en otras muchas "ciudades medias" de las que destacaríamos los Planes Generales del Puerto Santa María (J. M. Verdú), Vélez-Málaga (S. Moreno), Nerja (F. D. Martín) (FIG. 3), Ronda (J. Seguí) (FIG. 4) o Benahavis (J. A. Fernández y J. M. Morente).

En todos estos documentos, se planteaba como principal base de trabajo el objetivo de "construir" la Ciudad de manera conjunta con la "urbanización" de su ordenación precisamente desde los elementos urbanos que la estructuran: las calles, las plazas, los parques, los equipamientos, las rasantes, las tipologías..., que entonces denominamos "hacer ciudad" (FIGS. 2, 3 y 4). Estas intervenciones se formalizaban gráficamente desde los "Avances" como documento de consulta previa a las decisiones del Plan General, que se exponían con un carácter descriptivo y docente para hacerlos entender a la ciudadanía en su fase de participación pública con el fin de acercar posiciones con respecto al modelo de ciudad que pudiera tomarse en el documento de planeamiento.

En definitiva, ese gusto por encontrar lo que se denominaba la "forma" de la ciudad era una constante en todo el proceso urbanístico, porque la dificultad de proyectar aquello que aún no existe y ubicarlo en ese futuro en desarrollo requiere ser concretado desde la práctica de la

acción creativa definiendo sus propuestas y no solo desde argumentos teóricos que son incapaces por sí solos de resolver la fascinante complejidad de las nuevas transformaciones en su viaje imaginario en el tiempo que al igual que en las personas se produce también en las ciudades. Y este proceso se verificaba también a través de sus correspondientes instrumentos de desarrollo y gestión para poder hacerlas realidad desde ese necesario equilibrio que se debía producir entre las rentabilidades productivas y las sociales que precisamente las legitimaban, buscando en esa acción simultánea de desarrollar la ordenación conjuntamente con su urbanización el importante objetivo de garantizar la "urbanidad" de la Ciudad.

Las transferencias a las Comunidades Autónomas de las competencias urbanísticas y territoriales produjeron resultados muy variados y diversos. En cualquier caso, podríamos comprobar que la enorme complejidad de sus diferentes y contrapuestas directrices han colaborado a aumentar aún más este grado de confusión, tanto en sus determinaciones de competencias legislativas estatales y autonómicas como en la concreción de los criterios y directrices de sus desarrollos.

De la reflexión del "urbanismo urbano" de los Planes Generales de aquella primera generación de los años 80, se ha pasado al confuso debate urbanístico actual que ha obviado prácticamente los contenidos de la base y esencia de los principios sobre los que se apoyó la



FIG. 3 / Plan General de Nerja: Parque del Carabeo (F. SAN MARTÍN)

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

práctica del planeamiento de aquella generación, es decir la ordenación física de la ciudad, para ubicarlo actualmente en una difícil encrucijada jurídico-administrativa cuya esterilidad e ineficacia ha provocado en muchas ocasiones su total colapso. Es por esto por lo que parece que el discurso de la planificación física o, expresado más claramente, la de los procesos de "construcción" de la Ciudad y sus Territorios, ha sido sustituido actualmente por dichos ineficaces documentos que si bien podrían resultar necesarios para el desarrollo del planeamiento no son suficientes, ni mucho menos capaces por sí mismos de aportar y concretar soluciones a los actuales problemas que nos sigue planteando la escala urbana de la ciudad y principalmente su nueva escala territorial que se convierte en uno de los principales retos para este siglo XXI.

Todo ello ha dado lugar a que la reflexión urbanística se haya alejado en cierta medida de esa nueva realidad física que nos demandan actualmente los complejos problemas producidos principalmente por las recientes innovaciones tecnológicas y las posibilidades de movilidades que generan las grandes infraestructuras mostrando una nueva manera de usar la ciudad y

entender las relaciones que se establecen entre las distancias de sus espacios y los tiempos de conexión, cuestiones que se convertirán en el centro de atención de la planificación urbanística de las ciudades entendidas más como una red de "geociudades" que como aisladamente se siguen considerando.

Por lo tanto, la "escala territorial" aparece como la asignatura pendiente del planeamiento urbanístico para solucionar los nuevos modos de la utilización estratégica del territorio y las infraestructuras relacionadas con la escala supramunicipal, obligando a que los municipios se vean abocados a buscar soluciones fuera de sus propios ámbitos municipales.

La economía de los territorios de nuestra Comunidad está dando muestras, y las dará más claras en los próximos años, de una nueva vitalidad que puede favorecer y estimular nuevos factores y formas de crecimiento si tiene capacidad de dotar de capacidades competitivas endógenas al modelo territorial. Valga recordar el actual eje del Ferrocarril de Alta Velocidad Sevilla-Madrid realizado en el año 1992, o el nuevo eje Málaga-Madrid consolidándose actualmente



con sus importantes centralidades territoriales de carácter logístico y tecnológico que se están produciendo en Antequera y Córdoba, o la línea del ferrocarril del Corredor del Mediterráneo que uniría las ciudades de Antequera, Granada y Almería conectándose a la línea del Mediterráneo para formar parte de la red TEN-T europea una vez adaptada a la misma, así como toda la red de Autovías y Autopistas que conjuntamente con las Redes Ferroviarias estructuran el territorio de la misma manera que conceptualmente a otra escala se proyectaban también con las infraestructuras viarias del suelo urbano.

El objetivo de la intervención territorial estaría centrado en la posibilidad de abrirse a esos nuevos retos que propicien la recuperación de las nuevas “centralidades periféricas”, aunque con claves muy distintas a las producidas en la década de los años ochenta con el desarrollo urbano, pero sin renunciar tampoco a su vocación de ser esa “otra ciudad” que requiere de instrumentos bien diferenciados a los de la escala urbana desde la que ya no se puede abordar sus problemas de ordenación.

Todo ello va en favor de innovar y fortalecer una disciplina como la “urbanística” necesitada de un cuerpo cada vez más científico y reconocido, no solo a escala autonómica sino también nacional y europea. En caso contrario puede quedar reducido a un sin número de ideas localistas, simples y débiles, donde todos los implicados se sientan con capacidad de actuar y planificar desde la ineficaz sectorización a la que se ha sometido a este procedimiento de “burocratización” del planeamiento urbanístico. Y al igual que ocurre con la práctica de la Arquitectura, en cuanto a su necesidad de repensarla conjuntamente desde sus dos escalas arquitectónicas y urbanísticas, posiblemente se producirá necesariamente el mismo proceso con la reflexión conjunta de la planificación que deberá considerar la escala urbana y la territorial como dos caras de una misma moneda en donde la ausencia de una de ellas perdería su propio valor conjunto.

Es una situación que no se aborda en la nueva “Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)”, produciéndose un cierto divorcio entre el discurso y la realidad de los contenidos de esta nueva Ley del Suelo

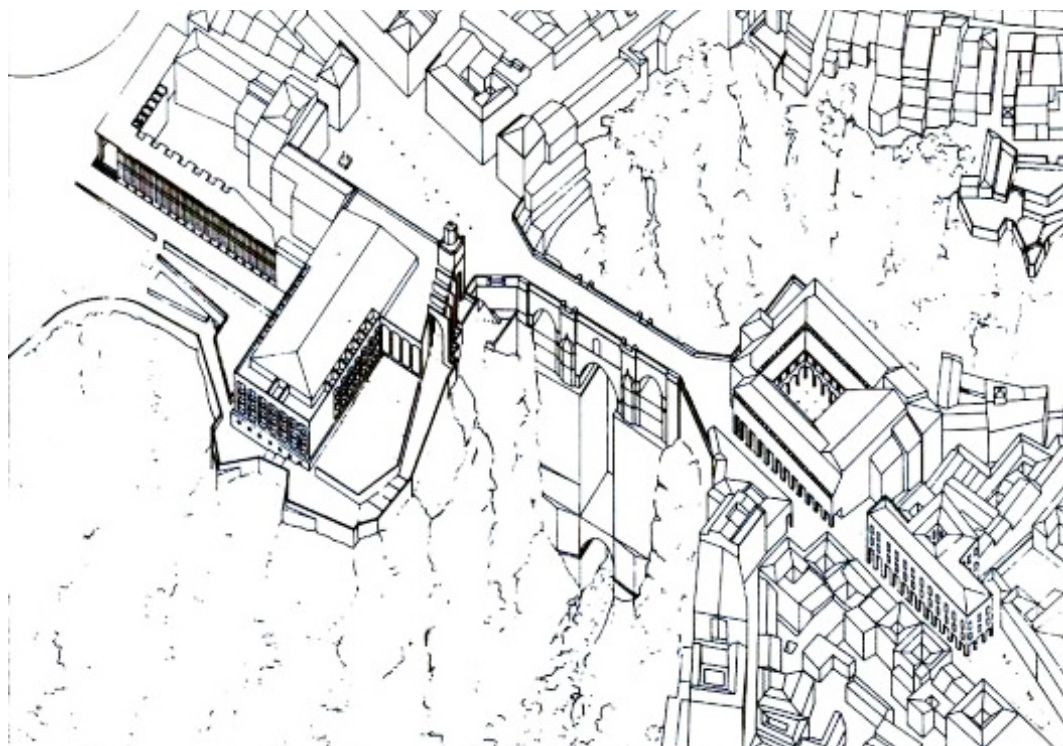


FIG. 4 / Plan General de Ronda: Ordenación de las “cabeceras” del Puente Nuevo (J. SEGUÍ)

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

Andaluz al comprobar cómo se intenta integrar de manera mimética la vigente Ley de Ordenación del Territorio Andaluz, que data del año 1994, con la revisión que ahora se plantea de la anterior Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) del 2002, provocando una contradictoria situación con un documento territorial con 20 años de antigüedad desfasado de su realidad física respecto a una LOUA del 2002 que se revisa ahora sin hacer lo mismo con el documento territorial.

Por otro lado, es evidente que mirar hacia el futuro de la planificación puede obligar además a tomar en consideración las nuevas e importantes necesidades que nos ha traído la reciente pandemia global del “COVID”, que más que una crisis coyuntural ha provocado un auténtico cambio de ciclo que modificará sustancialmente nuestra sociedad y, en consecuencia, también la manera de entender y usar la ciudad. Estos cambios de ciclo se suelen producir periódicamente cada cien años en la larga vida de las ciudades, al igual que lo acontecido en anteriores pandemias, la aparición de la máquina de vapor, las últimas guerras mundiales u otros acontecimientos históricos anteriores, provocando cíclicamente importantes transformaciones en las estructuras de las ciudades y sus sociedades como consecuencia de dichas circunstancias. Son también momentos que requieren esfuerzos excepcionales para buscar estrategias innovadoras capaces de encontrar diferenciadas soluciones que puedan responder a las nuevas cuestiones que nos va a demandar esta compleja situación con la que nos estamos enfrentando.

Con respecto al espacio de la ciudad todo indica que necesariamente se modificarán algunos conceptos de su urbanidad, lo cual nos obligará inevitablemente a revisar en profundidad nuestros propios planteamientos profesionales para poder afrontar sus nuevos problemas. Si embargo, también se debería entender que no se trata de negar las cualidades urbanas que han caracterizado históricamente a las ciudades, ni tampoco buscar huidas idílicas conservacionistas o fuera de la propia realidad de la ciudad por no querer afrontar el desafío que supone poder reconducirla para salir de la difícil situación que precisamente ha provocado el acomodamiento de su estática y manoseada utilización, ni tampoco creo que lo logremos repitiendo las mismas acciones que motivaron sus actuales deficiencias porque las situaciones son muy diferentes y requieren ser analizadas y revisadas con nuevas estrategias para no seguir fracasando en el principal objetivo de potenciar y cualificar su histórica condición urbana.

Partiendo del reconocimiento de la Ciudad como ese espacio mágico de convivencia colectiva, único e indiscutible para la interacción humana que perdura en el tiempo precisamente a través de las muchas transformaciones a las que históricamente se ha ido adaptando, podríamos afirmar que la alternativa a la ciudad seguirá siendo la Ciudad que continuamente se ha ido mutando para responder en el tiempo al devenir de las nuevas necesidades que se le ha requerido en cada nuevo ciclo, y en donde inevitablemente el ser humano ha encontrado históricamente su mejor espacio de convivencia colectiva y de oportunidades de progreso.

Las posibles previsiones de que a mediados del presente siglo más del 70% de la población mundial residirá en las ciudades, provocará un aumento considerable de la presión sobre sus actuales estructuras urbanas y sobre los propios ecosistemas. Los problemas climáticos y la creciente concentración humana por los flujos migratorios formarán parte de nuestros cotidianos problemas futuros, y en consecuencia la salubridad emergerá como un concepto sustancial y como condición incuestionable también de su urbanidad y no solo exclusivamente de su condición asistencial. La era digital y las plataformas globales que generarán las inteligencias artificiales modificarán profundamente los sistemas de intercambios sociales, comerciales y científicos. Todo ello, requerirá nuevos procesos técnicos, económicos y organizativos que solucionen ese necesario equilibrio de la sostenibilidad del sistema urbano y territorial de la ciudad.

Quizás los actuales actos administrativos de la ordenación urbanística, basados en gran medida en ineficaces documentos técnicos y abstractos estándares numéricos, van a requerir profundas revisiones para superar con diferentes criterios los problemas que nos plantea la compleja situación actual obligándonos a concretar las alternativas que realmente cualifiquen su urbanidad, al igual que se produjo con aquella generación de los 80 que definió un cambio profundo en sus planteamientos urbanísticos ante la nueva realidad que se le planteaba.

Reducir la excesiva expansividad urbana mediante la exigencia de un menor consumo de suelo con unas más adecuadas densidades capaces de dar cabida a sus crecimientos y generar la necesaria tensión que requiere su actividad urbana con sus proximidades a la creación de nuevas centralidades, será uno de los aspectos a considerar para evitar la “no ciudad” que se ha generado en estas periferias que deberán ser objeto de una profunda revisión y reordenación para amortiguar también los excesivos

desplazamientos motivados por las distancias y tiempos que provocan sus desordenadas expansiones. Aumentar la movilidad del transporte público y un mayor control del coche privado, nos puede liberar mucho espacio urbano para apostar necesariamente por un sistema peatonal entendido más como “estructura activa” de la ciudad que como espacio pasivo aislado. Este modelo de la peatonalización ligado a sistemas de desplazamientos más relacionados con el transporte público y elementos ligeros de automoción, podría aportar una atractiva continuidad espacial enlazando todas las zonas libres de la ciudad con sus calles, plazas, paseos..., así como sus equipamientos asistenciales, facilitando y acercando sus conexiones relacionales y el disfrute de la ciudad entre sus usuarios como principales actores de esta, lo cual no deja de ser un importante objetivo de la urbanística a tener también en consideración en un futuro.

Conformar esta estructura peatonal activa, como antaño la tuvo en exclusiva la red viaria, integrándose ambas conjuntamente como necesario mestizaje podría ayudar a delimitar y ordenar las diversas “ciudades” que ya se han empezado a conformar dentro de la Ciudad, y que requieren ser reconocidas con sus particulares condiciones de organización y convivencia. Todo ello pasaría por integrar los sistemas viarios rodados en este modelo de “peatonalización activa”, invirtiendo el orden de la compatibilidad entre ambos en donde el uso predominante sea el peatonal con su transporte público para la organización interna de estas diferentes “ciudades” compatibilizando el tráfico rodado privado que los integraría en la estructura general de la Ciudad, dándole a cada uno su importancia en ese necesario modelo alternativo que nos podría facilitar el principal objetivo de hacer una ciudad más saludable y, en definitiva, más cercana y habitable para el conjunto de sus habitantes.

Desde esta base estructural, mestiza e integrada, podríamos entender mejor las necesarias proximidades que requieren tanto los equipamientos dotacionales y las innovaciones que se deberán producir para los usos hospitalarios y docentes como preferentes futuras inversiones públicas, conjuntamente con el uso residencial más cercano a las necesidades de una sociedad actual que va a requerir nuevas propuestas que atiendan no solo los nuevos modelos familiares que actualmente se conforman socialmente, sino también más adecuadas a sus demandas solventes y posibilidad de adquisición mediante sistemas de financiación basados principalmente en el régimen de alquileres o sistemas hipotecarios más asequibles a esa demanda, así como la reducción de sus costos

de ejecución propiciado por una mayor racionalización del diseño de sus espacios interiores más funcionales, abiertos y flexibles, en sustitución de sus actuales y rígidas distribuciones, para adecuarse mejor a las diferentes demandas futuras que se pueda producir por parte del usuario, incluyendo también la relación del “trabajo-vivienda” que se está consolidando con los nuevos modelos tipológicos del *coworking*, *loft*, *coliving*, o viveros de emprendedores.

La incorporación de estancias exteriores residenciales a modo de “galerías” como transición con el espacio de la calle en sustitución del poco útil balcón, además de mayores espacios comunitarios y de servicios compartidos, y no solo portales y escaleras, que les permita la convivencia que la vivienda aisladamente no es capaz de proporcionar como nos ha evidenciado también el confinamiento residencial sufrido durante el periodo del estado de alarma de la pandemia, podrían ser algunas de las cuestiones que entrarán a formar parte de las nuevas innovaciones residenciales. Como también lo serán los temas de sostenibilidad ambiental y energética, los tratamientos específicos que requiere cada fachada según sus diferentes orientaciones climáticas, los sistemas pasivos de climatización integradas en el propio diseño arquitectónico inicial del proyecto para reducir sus costos activos, la sostenibilidad energética no como exigencia administrativa sino como requerimiento de eficaz rendimiento, o el control de costos y la búsqueda de soluciones con bajos mantenimientos en una producción industrial que puede posibilitar precios más asequibles.

En definitiva, se trataría de encontrar esa otra ciudad, precisamente desde la propia ciudad existente, con la suficiente capacidad para resolver los problemas que nos plantea este nuevo ciclo reconduciendo e innovando sus procesos de desarrollo desde la “urbanidad de la ciudad” que históricamente le ha servido al ser humano como el más adecuado espacio para interconectarse y convivir conjuntamente.

## 1. Referencias normativas y jurídicas

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 154, de 31 de diciembre de 2002 <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2002/12/17/7/con>
- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Decreto-Ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de

Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 232, de 2 de diciembre de 2022, páginas 1 a 8  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2022-90377>

## **2. Listado de Acrónimos/Siglas**

LISTA: Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía  
LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía