

DEL PLANEAMIENTO CLÁSICO AL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO: EL NÚCLEO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÁLAGA

ANA RUBIO FLORIDO

La degradación física, funcional y simbólica a la que ha llegado el Centro Histórico de Málaga y más concretamente su Núcleo Histórico (Plano 1), está directamente imbricada a la falta de instrumentos de planeamiento en su período más crítico (1955-1975, boom turístico de la Costa del Sol), en el cual la ciudad de Málaga se vio sometida a un rápido e incontrolado crecimiento urbano, deslocalizador de su centralidad no sólo ya desde el punto de vista geográfico sino en sus funciones y su poblamiento. (Chaline, C. La dinámica urbana).

La ausencia de planeamiento comienza con un desafortunado P.G.O. que fue aprobado en 1950 por la Comisión Central de Sanidad Local. Este Plan nunca llegará a ser aplicado. En un principio porque no “convenía” y por ser un momento especialmente dulce en los procesos especulativos que se estaban dando en la ciudad y más tarde por la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Justicia en 1964 que anuló su validez legal. (OLANO, C. “Estudio del desarrollo urbanístico de la ciudad de Málaga”, Revista Ciudad y Territorio, 2/72). En 1971 se aprueba un nuevo P.G.O. cuyo objetivo principal es, por un lado, guiar el anárquico crecimiento de la ciudad, y por otro equipar la nueva ciudad que se había creado en los años anteriores. En ninguno de los dos planes se hace nada por evitar la dinámica degradatoria a la que se abocaba al Núcleo Histórico, ya que en el plan de 1950 a pesar de todo lo expuesto, éste excluía de su ámbito de influencia a la zona central y en el segundo, porque no “interesaba” rehabilitar espacios urbanos sino construir nuevos. (CABALLERO, E. y otros. “Plan General de Ordenación de Málaga”. Revista Ciudad y Territorio, 2/72).

La llegada de la democracia a nuestro país y el triunfo de la izquierda en el municipio de Málaga hicieron posible que se llevara a la práctica el “urbanismo alternativo”. El cambio ideológico supone una ruptura con el modelo existente de ciudad expansionista, siendo el objetivo de este “nuevo urbanismo” la conservación y el uso correcto de la ciudad creada. (RUBIO DÍAZ, A. Geografía Aplicada y C.H.: La experiencia de Málaga-ciudad). Es acertado pensar que dentro de este marco teórico una de las máximas preocupaciones en la práctica fue la recuperación del C.H. de Málaga. Intención que quedó recogida en el P.G.O.U. de 1983, en el Artículo 235 de su normativa: Recuperación y conservación de la estructura urbana y su tipología edificatoria mediante procesos de rehabilitación; control de las actividades terciarias, mantenimiento de la población; etc...

Para conseguir estos objetivos elabora el P.G.O.U. de 1983 una normativa especial (Capítulo 4º, Artículos del 232 al 249) para la zona centro de la ciudad en la que queda incluida como subzona el Casco Histórico, que no es sino otra denominación que recibe nuestra área de estudio. Dicha normativa crea el marco jurídico-administrativo que regulará desde las condiciones de ordenación (Art. 236), las condiciones de edificación (237) las condiciones de uso en los edificios (artículo 248) a la catalogación de las calles y sus alturas edificables permitidas según el grado al que estas pertenezcan (Art. 249).

Además de esto el Plan realiza una normativa específica para los edificios protegidos (Capítulo 3º, Art. 218 al 231) creándose dos niveles de protección: por un lado la protección Integral, en la que se determina la conservación total del inmueble y por el otro, la Protección Arquitectónica, que flexibiliza los usos y obras a realizar en los edificios catalogados como tales. Es necesario aclarar que los edificios del Núcleo Histórico que se hayan incluido en el catálogo del nivel de protección Integral quedan sujetos a esta normativa obviándose para ellos las normas que afectan a su zona.

Dos años después de la aprobación del P.G.O.U. de 1983, la Dirección General de Bellas Artes por Resolución del 18 de Julio de 1985, publicada en el B.O.J.A. del 2 de Agosto del mismo año acordó tener incoado el expediente de declaración de Conjunto Histórico. A partir de ese momento gracias al artículo 11 de la Ley de Patrimonio se le concede al N.H., la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los B.I.C. ya declarados. Esto conlleva según se recoge en el artículo 20 de la Ley de Patrimonio, la obligación por parte del municipio donde se encuentre el B.I.C. de realizar un Plan Especial de Protección del área incoada. Debido a esto en 1988 se aprobó un Plan especial pero no únicamente de protección sino que también incorpora en el mismo documento otro, de Reforma Interior. La legalidad o lo acertado de esta unión en un mismo instrumento de planeamiento ha sido y es cuestionado por una parte de la opinión pública malagueña. Ello se debe a que quizás ambos planes no comparten objetivos comunes ni status jerárquico en lo legislativo. Ya que si bien es sabido que la mayoría de las veces para conservar zonas urbanas hay que sacrificar determinados inmuebles, paisajes o ambientes en el bien de una generalidad, esto está muy lejos de la aplicación de un Plan Especial de Reforma Interior, donde como su propio nombre indica, el objetivo básico es el derribo de edificios del área afectada para más tarde llevar a cabo tareas de reconstrucciones que implican desde realineamientos, modificaciones de



Plano 1

alturas, de tipológicas, etc... Pero el hecho más claro que nos indica que son instrumentos jurídicos que no van unidos es su diferencia en el status jerárquico. Un P.E.P. posee la autoridad de contradecir y modificar a su favor el P.G.O.U. que esté en vigencia, mientras que un P.E.R.I. puede realizar todas las transformaciones urbanas que quiera en el área de su actuación pero siempre acogiéndose a la normativa que dicta el dicho Plan general.

Lejos de toda polémica y respecto al planeamiento en sí mismo, la normativa del P.E.P.R.I. hace referencia a:

Capítulo 1º, Definición, ámbito y objetivos.

Capítulo 2º, las condiciones generales de edificación.

Capítulo 3º, las condiciones particulares de la edificación:

Categoría	Protección	Actuación Máxima
1	Integral	Restauración
2	Arquitectónica	Rehabilitación
3	Arquitectónica Parcial	Renovación Parcial
4	Ambiental	Renovación con previo estudio perceptivo

Capítulo 4º, las ordenanzas sobre la publicidad.

Capítulo 5º, Condiciones de urbanización y mobiliario urbano.

Capítulo 6º, las condiciones de uso.

Capítulo 7º, las tramitaciones.

Capítulo 8º, Ordenanzas de Ruinas.

Capítulo 9º, Ordenanza arqueológica sobre la protección de la muralla del recinto medieval que delimita el Núcleo histórico de la ciudad.

El inicio y posterior desarrollo desde los años 1993-1994 del planeamiento estratégico en una ciudad como Málaga viene caracterizado, de nuevo, por el interés en la recuperación de su Centro Histórico. El planeamiento estratégico en ningún momento pretende, ni podría suplir al planeamiento clásico, muy al contrario, a lo que se aspira es a una colaboración que facilite la consecución de los objetivos comunes.

El Plan Estratégico de Málaga, el cual está concluido en sus dos primeras fases, nos muestra en el Diagnóstico de la ciudad (motivado por el fracaso del planeamiento clásico) un N.H. que continua degradado en todos sus aspectos, con la existencia lamentable de amplias bolsas de pobreza y marginación a lo que se le une la práctica de actividades económicas rompedoras de espacios urbanos por sus intensos impactos ambientales. (pág. 31 del Diagnóstico). En el segundo documento, Opciones Estratégicas, se formulan las medidas más adecuadas para la recuperación de esta área, eso sí, dependiendo en todo momento del programa-línea a conseguir. Así, para una ciudad metropolitana de alcance Mediterráneo se pretende recobrar un área central emblemática y simbólica por ello el Plan prevé mejorar el entorno urbano en esta zona. En la línea de una consecución de una ciudad de alta calidad de y

vida respeto medio-ambiental se realizan medidas de protección y recuperación del paisaje, en el que lógicamente se incluye el urbano. Por último, para la realización de la capitalidad turística y de ocio europea, se busca la creación de un N.H. sinónimo de centro comercial. Pero no debemos pensar al decir esto en un sector comercial tradicional como el existente en la actualidad, al contrario, el Plan estratégico remarca la necesidad de llevar a cabo transformaciones estructurales y de la propia concepción comercial (pág. 42 Diagnóstico); lo que se desea es crear un espacio comercial central basado en la especialización y la calidad de sus productos, este papel debe ser asumido por el Núcleo Histórico junto al Puerto y la Coracha configurándose así el anhelado centro comercial de servicios, de ocio y cultura, todo esto con la mejora del atractivo turístico del centro (mobiliario urbano, rehabilitación, seguridad, circuitos turísticos...) y mediante la mejora de la accesibilidad a el mismo (paseos peatonales, viales, aceras aparcamientos...), (p. 43 Diagnóstico).

El planeamiento estratégico no sólo se conduce a través de su Plan específico. Apoyándose en la política de la Unión Europea consigue realizar parte de sus proyectos en la ciudad, dentro de esta línea contamos con la existencia del Plan Urbano del Centro Histórico. La Unión Europea con su publicación del 1 de junio de 1994 fija las orientaciones y las líneas de los programas a elaborar dentro de las subvenciones que dará a las zonas degradadas de las ciudades de más de 100.000 habitantes. En el caso de Málaga la aprobación del Proyecto Urbano ha supuesto la financiación del Plan a través de los fondos FEDER en su 70%, que supone un total de 1.580.000.000 ptas.

Las actuaciones propuestas por el Plan urbano que se están llevando a cabo en la actualidad, se corresponden con la idea del planeamiento estratégico de una Málaga que reciba y mantenga parte del turismo que llega en la ciudad. Por eso creemos que el objetivo final de este plan es la utilización de lo urbano como recurso turístico. De esta manera se vendría a completar, a variar y dar más calidad a la oferta turística de la ciudad de Málaga con lo cual, las actuaciones propuestas en este documento bien podrían encuadrarse en un Plan de Excelencia Turística de los que se están realizando en toda la Costa del Sol. (Cuadro 1)

Por último, el planeamiento estratégico también se ha sumado a la política del Libro Verde, que en Málaga, se ha visto materializada en la Carta Verde, donde entre otras cuestiones medio-ambientales urbanas, se defiende como se debería haberse hecho siempre el patrimonio urbano, independientemente de cuestiones tales como que éste sea histórico o no.

Podemos hacer tres grandes bloques de todo lo expuesto anteriormente. En un primer apartado estarían los dos primeros P.G.O.U. (1950, 1971) que se desentendieron favorecieron en gran medida la evolución de carácter negativo en la que hoy en día se encuentra el Núcleo Histórico de Málaga, es la etapa en la que se desencadena la deslocalización funcional, la huida de la población y la degradación de los inmuebles, del paisaje, etc. Un segundo grupo estaría integrado por el P.G.O.U. de 1983 y el P.E.P.R.I. (1988). Con la ruptura ideológica que posibilitó la práctica del urbanismo alternativo se hacen los primeros intentos por la recuperación del centro de la ciudad. Si bien el Plan General se marca unos objetivos serios y comprometidos a la vez que crea una normativa

Cuadro 1

Líneas de actuación del Proyecto de Iniciativa Comunitaria Urban	Reajuste de las líneas de actuación del Proyecto Urban en un Plan de Excelencia Turística.
<p>1. Mejora de las infraestructuras y condiciones medioambientales.</p> <p>Educación y concienciación urbana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Embellecimiento de itinerarios botánicos. • Dotaciones para la mejora del medio-ambiente. • Señalización turística de itinerarios. • Recuperación de espacios degradados. <p>2. Mejora de servicios sociales y de seguridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oficina de servicios sociales volante. • Eliminación de recovecos urbanos. • Curso de formación policial. <p>3. Medidas para incentivar la rehabilitación de entornos significativos.</p> <p>4. Medidas de fomento del empleo, formación e inversión empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vivero municipal de empresa: apoyo a iniciativas empresariales y de autoempleo. • Medidas de promoción del desarrollo económico del C.H. de inversión empresarial, formación y empleo. 	<p>1. Medidas encaminadas a mejorar el comportamiento de la población, recoge desde la buena conducta medioambiental a una mejor actitud con el turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación y concienciación urbana. <p>2. Acciones para mejorar la calidad física y medioambiental del C.H.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Embellecimientos de itinerarios botánicos. • Dotaciones para la mejora del medio-ambiente. • Recuperación de espacios degradados. • Peatonalización de áreas y accesibilidad al centro. • Transporte, carga y descarga. • Rehabilitación de entornos significativos. <p>3. Medidas directamente vinculadas al turismo, (erradicar la mendicidad/prostitución/delinuencia y cursos de idiomas para la policía):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de servicios sociales volante. • Eliminación de recovecos urbanos. • Curso de formación policial. <p>4. Medidas económicas vinculadas al surgimiento de un centro comercial, lúdico y de ocio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vivero municipal de empresa: Apoyo a iniciativas empresariales y de autoempleo. • Medidas de promoción del desarrollo económico del C.H. de inversión empres., formación y empleo.

específica para este espacio, la falta de interés por parte del Ayuntamiento en su aplicación y la posterior creación de un Plan Especial que vino a distorsionar más la realidad urbana y la realidad del planeamiento, han hecho fracasar estos primeros intentos de rescatar el N.H. para la ciudad de Málaga. El tercer bloque está conformado por la incorporación del planeamiento estratégico, éste realiza una recuperación más globalizadora, haciendo hincapié en los factores económicos y sociales (a parte de los físicos, como es lógico pensar) como parte fundamental recobradora de todo espacio urbano. En la actualidad debemos esperar que la unión del planeamiento clásico y del estratégico sean capaces de integrarse en un trabajo común para devolvernos el espacio mas personal que ésta y cada ciudad posee.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHALINE, C. *La dinámica urbana*, Ed. IEAL, Madrid, 1980.
- RUBIO DÍAZ, A. “Geografía aplicada y centro histórico: La experiencia de Málaga-Ciudad”. II Jornadas Urbanas de Castilla León.
- OLANO, C. “Estudio del desarrollo urbanístico de la ciudad de Málaga”. *Revista ciudad y territorio*, 2/72.
- CABALLERO, E. y otros. *Plan general de Ordenación de Málaga*. *Revista Ciudad y Territorio*, 2/72.
- P.G.O.U. de 1983*. Ayuntamiento de Málaga, 1984.
- P.E.P.R.I de 1988*. Ayuntamiento de Málaga, 1989.
- Plan de Iniciativa Comunitaria Urbano*. Ayuntamiento de Málaga, 1995.
- Diagnóstico Estratégico*. Fundación CIEDES, 1994.
- Opciones Estratégicas, programas y medidas*. Fundación CIEDES, 1995.
- Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General Medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil, 1990.