

# **EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL DE LA COSTA DEL SOL. PROCESOS DE FORMULACIÓN Y CRITERIOS DE ORDENACIÓN**

FEDERICO BENJAMÍN GALACHO JIMÉNEZ

## **RESUMEN**

La intensidad del proceso de urbanización en la Costa del Sol permite caracterizar un modelo de ocupación que configura el espacio centrado en su capacidad residencial y en una demanda creciente, siendo ésta la referencia más notable para la iniciativa privada. El planeamiento urbanístico municipal de los años noventa debió ordenar un modelo de expansión urbana desarticulado y con graves impactos ambientales. Sin embargo, su función se centró más en canalizar las inversiones de la iniciativa privada en el territorio municipal que en la resolución de la problemática territorial existente en estos ámbitos. Prueba de ello son los caóticos procesos de formulación de documentos de planeamiento de los municipios del litoral y las disparidades en sus criterios y objetivos de ordenación.

## **ABSTRACT**

The intensity of the process of urbanization in the Costa del Sol permits to characterize a model of occupation that configures the space centered in its residential capacity and in a growing demand, being this the most notable reference for the private initiative. The planning urban of the nineties should order a model of urban expansion dismantled and with serious environmental impacts. Nevertheless, his function was centered more in channeling the investments of the private initiative in the municipal territory that in the resolution of the problematic territorial existing one in these environments. It tests of it they are the chaotic planning documents formulation processes of the municipalities of the litoral and the disparities in their criteria and objectives of ordering.

## 1. GRANDES VICISITUDES EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO QUE HAN TENIDO GRAVES EFECTOS EN EL TERRITORIO MUNICIPAL

Las enormes vicisitudes que se han venido sucediendo en los procesos de formulación de planeamiento de los distintos municipios de la Costa del Sol han incidido notablemente en los modos de implantación de la expansión urbana sobre el territorio, concretamente, en como se han venido sucediendo los procesos urbanos en el tiempo requerido para la elaboración de los documentos técnicos y en el desenvolvimiento del mercado de suelo y vivienda durante el tiempo necesario para conseguir una tramitación pública eficiente. Se entiende que en el mismo momento en que se acuerda iniciar el proceso de revisión del planeamiento municipal vigente debe producir una suspensión del otorgamiento de licencias de construcción, algo que no sucede habitualmente, generándose paralelamente movimientos especulativos de diversa índole.

La larga duración de los procesos de formulación de planeamiento en los diferentes municipios, frecuentemente, han tenido como consecuencia que el documento que se aprobara definitivamente bastante años después resultase ya desfasado en ese mismo momento, ya que la dinámica urbanística se han mantenido al margen de dicho proceso. Las premisas que sirven de base para su redacción (factores demográficos, económicos, etc.) evolucionan de modo independiente del funcionamiento pausado de las administraciones. Esta situación ha marcado en numerosos casos que desde el mismo inicio del proceso normalmente se hayan incumplido los plazos establecidos por la legislación vigente para proceder a dicha revisión, iniciándose dicho proceso cuando la figura de planeamiento vigente se ha encontrado excesivamente agotada. Ante este panorama los procesos de modificación de elementos se hacen necesarios casi inmediatamente a la aprobación definitiva del documento, por lo cual el esquema cíclico conlleva un desfase temporal permanente que cuestiona su racionalidad. Este constatado desfase deriva en una situación de desorden entre el fenómeno del crecimiento o consolidación urbanística y su ordenamiento por los planes municipales. En efecto, en la década de los años ochenta se experimentaron en los municipios litorales crecimientos impulsados por el planeamiento de los años setenta, en la década de los noventa se iban configurando y consolidando los vacíos previstos en el planeamiento de los ochenta y así sucesivamente.

Veamos algunos ejemplos. Hasta el inicio del proceso de redacción del nuevo PGOU, el municipio de **Fuengirola** había venido desarrollando su actividad urbanística de acuerdo al Plan General aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo, el 12 de noviembre de 1998. Este docu-

mento era heredero del Plan General de Ordenación Urbana que fue aprobado definitivamente con fecha 9 de Febrero de 1982 y como veremos a continuación no se encontró con una tarea nada fácil. Con anterioridad a la aprobación del Plan de 1982, el municipio se venía rigiendo en materia urbanística por el denominado “Plan Parcial de Fuengirola”, que según los redactores de Plan General de 1982 podía calificarse “*sin temor a error, de caótico...*”. Con este documento se produjo el desarrollo urbanístico de Fuengirola en la época de máxima especulación costera. Ello sin mencionar la nefasta gestión que se venía realizando de este documento. Dicho Plan Parcial fue aprobado en 1969, tras un periodo de elaboración de 10 años, debiendo haber sido necesario mucho antes. Este documento seguía metodológicamente la teoría del “zoning” a grandes rasgos, dotando al municipio de una zona industrial propia y tratando la ciudad como un elemento autónomo y autosuficiente, olvidando que dado el reducido tamaño del término municipal (10,2 km.<sup>2</sup>) no tenía sentido tal planteamiento. Además dentro de las zonas edificables entremezclaba toda clase de tipologías edificatorias, produciendo un resultado desordenado y de impacto visual muy negativo. Morfológicamente, las consecuencias de aquel desaguizado llevó a la aparición de espacios urbanos como los del paseo marítimo donde las alturas alcanzaron las 8 plantas (posteriormente estas alturas se han rebasado ampliamente) y donde las zonas verdes brillaban por su ausencia. La idiosincrasia constructiva llegó a más, y situó zonas verdes en lugares de imposible implantación de tales usos o en lugares ficticios e inexistentes. La densidad de viviendas, obviamente se vio afectada por tales actuaciones llegando a las 110-116 viviendas/Ha. Se trazaron calles que no cumplían los trazados previstos, debiendo tramitarse como modificaciones de elementos del documento de planeamiento, por ejemplo, la Avda. del Ferrocarril y la carretera de circunvalación.

Respecto a **Mijas**, el planeamiento urbanístico municipal venía manteniendo las grandes líneas de desarrollo que habían seguido los municipios vecinos. En la actualidad Mijas está redactando un nuevo PGOU, siendo el último documento aprobado definitivamente el de fecha 19 de diciembre de 1999, al cual en un primer momento le fue suspendido el Suelo No Urbanizable. Históricamente, Mijas inició la redacción de su primer Plan General de Ordenación Urbana en 1976, aunque no fue aprobado definitivamente hasta Mayo de 1987 (Texto Refundido en 11 de Octubre de 1988), incluyéndose en lo que pudiéramos llamar primera generación de planes generales redactados al amparo de la Ley del Suelo de 1975. La aprobación de la Reforma de la Ley del Suelo de 1975 llevó al Ayuntamiento de Mijas, consciente de la inaplazable necesidad e imperativo legal, a acometer la redacción de un Plan General de Ordenación Urbana. Desde el principio se determinó la conveniencia del desarrollo de fases sucesivas para establecer de manera paulatina la Delimita-

ción del Suelo Urbano y normativas convenientes que permitieran anticipar la gestión urbanística del propio Plan, para evitar sobre todo, la consecuente paralización de licencias y de obras necesarias ante el momento de crisis económica que se atravesaba. De esta manera, se concibió para Mijas un planeamiento a través de etapas sucesivas pero autosuficientes, para actuar sin esperar la aprobación definitiva del Plan General. Con esta visión, desde el encargo en Marzo de 1976 hasta su Aprobación Definitiva por la Comisión Provincial de Urbanismo del Texto Refundido de Octubre de 1984, el documento, y sobre todo, el desarrollo urbano, pasaron por muchos y diferentes avatares. Una vez aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento con fecha de Noviembre de 1981, se envió a la Dirección Provincial de Urbanismo por aquel entonces para su aprobación definitiva. Ésta acordó suspenderla en sesión de Julio de 1982. Como resultado de ello se redactó un nuevo expediente “Corregido de Abril de 1983”, con las sugerencias impuestas por dicho organismo. Tras un continuo ir y venir se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana en su Texto Refundido el 11 de Octubre de 1988. Doce años después.

El caso de **Marbella** es de sobra conocido por las circunstancias que han confluído en este término municipal. En 1968 fue aprobado definitivamente el primer Plan General de Ordenación Urbana de Marbella atendiendo a la Ley del Suelo de 1956, coincidiendo con un período de fuerte expansión económica debido al turismo que estaba propiciando el desarrollo de numerosas urbanizaciones turísticas, en muchos casos ligadas a hoteles, campos de golf y puertos deportivos, cuyo ámbito de localización preferente era doble: el comprendido entre la carretera nacional N-340 y el mar y las lomas con mejores condiciones ambientales y paisajísticas. Con la aparición de la Ley de Reforma de 1975, el PGOU debía adaptarse al nuevo Régimen del Suelo, sobre todo en lo referente al suelo rústico. El Plan clasificó una parte de suelo rústico, denominado de Control, el cual podía desarrollarse mediante Planes Parciales, pero el Decreto-Ley de 1981 de Adaptación de Planes Generales determinó como suelo no urbanizable el suelo clasificado como rústico, obligando al Ayuntamiento de Marbella a la necesidad de tramitar la Revisión del PGOU. El Plan vigente data de 1986, el documento de su revisión fue suspendida y denegada el 20 de julio de 1998. El proceso de formulación de planeamiento en Marbella comenzó hacia el año 1979 por la Diputación Provincial de Málaga, siendo en 1981 cuando verdaderamente el Ayuntamiento de Marbella acuerda la redacción de un nuevo PGOU. Concluidas las etapas preliminares de información y Avance, desarrolladas entre los años 1981 y 1983, comenzó a redactarse en este año, terminándose en 1985. Aprobado inicialmente el 31 de Julio de 1985 y transcurrido un amplio período de información pública de más de tres meses, se procedió a su aprobación provisional el 25 de Noviem-

bre de 1985. En un Pleno posterior celebrado el 20 de Diciembre de 1985 se adoptaron determinados acuerdos complementarios que se incorporaron al Expediente aprobado provisionalmente para su remisión a la Junta de Andalucía. El documento fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento el 3 de Junio de 1986, no obstante, la Junta de Andalucía mediante un Resolución de su Consejero de Obras Públicas requería que se modificasen determinados aspectos del Plan (entre ellos, la revisión del cálculo del aprovechamiento medio), para cumplimiento de lo cual además debía redactarse un Texto Refundido del mismo. En Marzo de 1988 el Ayuntamiento adoptó finalmente el acuerdo de encargar la elaboración de ambos documentos (Expediente de Cumplimiento de la Resolución de la Junta de Andalucía y Texto Refundido). El primer documento, tras una serie de retrasos motivados por la dificultad de llegar a una solución con apoyo municipal suficiente en cuestiones tan importantes como la clasificación de suelo y el programa de actuación, fue concluido en Enero de 1989, aprobándose inicialmente el 22 de Febrero de 1989. Finalizado este proceso, se procedió a redactar por el Ayuntamiento el Texto Refundido de todo el documento. En Marzo de 1991 fue aprobado inicialmente el Texto Refundido, en Junio de ese mismo año se constituyó una nueva Corporación municipal y en ese intervalo de tiempo aparecen la Reforma de la Ley del Suelo, las nuevas Leyes de Carreteras y Costas que provocan la necesidad de una nueva Revisión del Plan General, y vuelta a empezar.

El municipio de **Ojén** había carecido de planeamiento hasta fechas relativamente recientes. El documento de planeamiento de rango superior que se había venido aplicando en el término municipal estaba constituido por unas Normas Subsidiarias, aprobadas definitivamente por la Corporación Municipal del Ayuntamiento de Ojén, invocando el silencio administrativo positivo contemplado en el artículo 41.2 de la Ley del Suelo de 1975, con fecha 28 de Julio de 1987 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga número 16 de fecha 23 de Septiembre de ese mismo año. Previos a estos actos de aprobación definitiva municipales, y ante un oficio de la Alcaldía de Ojén de fecha 23 de Mayo de 1987 que comunicaba a la Comisión Provincial de Urbanismo la existencia de silencio administrativo positivo a partir del día 4 de Mayo de 1987, esta Comisión, en sesión 2/87, de fecha 29 de Mayo, acordaba, a la vista de un informe técnico de 12 de Febrero, no haber lugar al silencio positivo, así como suspender la aprobación hasta la remisión de ejemplares rectificadas en los que se hubiere subsanado las deficiencias observadas en el informe técnico. Tras la publicación en BOP, el 23 de Septiembre, de la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias, los servicios jurídicos de la Comisión Provincial de Urbanismo presentaron un recurso de reposición que, teniendo registro de entrada en el Ayuntamiento de Ojén en fecha de 27 de Octubre, fue considerado como presentado fuera de plazo, sin que se entrase a su

consideración. Quedaban, así pues, puestas de manifiesto las diferentes posturas en cuanto a la situación jurídico-urbanística del Planeamiento vigente en Ojén en esas fechas, resultando ambiguas y enfrentadas las Administraciones Local y Autonómica. Pero la situación vuelve a degenerar en nuevos conflictos cuando se aprueba en Noviembre de 1987, el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Málaga, el cual establecía determinados niveles de protección para amplias zonas del término municipal de Ojén, algunas incluidas en Suelo Apto para Urbanizar que no estaban debidamente contempladas en las Normas Subsidiarias. De este modo, el desarrollo de parte del Suelo Apto para Urbanizar tramitado por el Ayuntamiento en fechas anteriores, así como numerosos compromisos municipales suscritos se veían ilegitimizados por la falta de reconocimiento de las Normas Subsidiarias por la Administración Autonómica y por algunas afecciones del Plan Especial de Protección del Medio Físico sobre estos suelos. Ante esta situación, la revisión de las Normas Subsidiarias se hacía evidente y para cumplimiento de la Ley del suelo y sus Reglamentos se tuvieron que redefinir la clasificación del suelo, las definiciones de núcleo de población, la asignación de usos pormenorizados en Suelo Urbano, la asignación de usos globales en Suelo Apto para Urbanizar con fijación de niveles de intensidad, las definiciones de suelos y las normativas de protección especial en Suelo No Urbanizable, entre otros aspectos. Con fecha 30 de Octubre de 1991 son aprobadas definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ojén. El 27 de Abril de 1993 es aprobado el Texto Refundido de dichas Normas Subsidiarias.

**Benahavís** contaba con un Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente en 1973, así como una Modificación Puntual de Elementos con igual aprobación en 1989. Hasta esas fechas el municipio había carecido de planeamiento que regulase su situación urbanística, ya que había quedado fuera de los municipios incluidos en las Normas Complementarias y Subsidiarias de la Costa del Sol Occidental aprobadas el 22 de Julio de 1964 por no disponer de superficie alguna de término municipal en la franja costera. El documento actual se formularía para su adaptación a las nuevas determinaciones del Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de Junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, siendo aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el 11 de Mayo de 1993. El municipio ha contado con un sólo documento de planeamiento durante 20 años de desarrollo urbanístico.

Las vicisitudes del planeamiento municipal en Estepona respecto a los anteriores empeora la situación cuando menos. Aquí el documento de Revisión y Adaptación del PGOU de Estepona fue aprobado inicialmente el 10 de Octubre de 1991 y definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo

el 27 de Abril de 1994. El Plan General anteriormente vigente databa de 21 de Diciembre de 1968, aunque complementado con disposiciones generales legislativas posteriores, estaba redactado conforme a la Ley del Suelo de 1956 y no adaptado a su Reforma promulgada en 1975 y ni, por supuesto, a la Ley del Suelo de 1990. Habiéndose incumplido los plazos y prórrogas que sucesivamente se establecen para la adaptación y consecuente legitimación del orden urbanístico, el municipio de Estepona parecía caminar hacia una situación perenne de planeamiento obsoleto. No obstante, la fuerte dinámica de desarrollo urbano experimentado en el municipio durante los últimos años, especialmente en la última década, unido a una excesiva permisividad y ausencia casi total de regulaciones urbanísticas, le había llevado a una situación grave e incluso crítica de congestión constructiva e irracional, y cuando los perjuicios superaron a los “beneficios”, (el deterioro de la situación llevó a la aparición de quiebras, estrangulamientos estructurales, inseguridad jurídica, recursos, etc.) paradójicamente se encendió en la conciencia municipal la señal de alarma que avisaba de la “imperiosa” necesidad de revisión el planeamiento vigente. Durante todo este tiempo, otras regulaciones complementarias, como el Decreto-Ley de 16 de Octubre de 1981 habían sido aplicadas de forma inadecuada. Hubieron anteriores intentos de revisión del planeamiento general del municipio y de adaptación a la Legislación Vigente, pero ninguno llegó a tramitarse, e incluso, a terminarse de redactar, haciéndose cada vez más complejo el abordar la tarea, consecuencia definitiva del mayor esfuerzo preciso para ello. De hecho cuando hizo su aparición la nueva reforma del régimen urbanístico, aprobada con la Ley del Suelo de 1990, aún estaba pendiente la adaptación del planeamiento a la Ley de Reforma de 1975.

Por su parte, **Casares** se había venido rigiendo urbanísticamente por las Normas Complementarias y Subsidiarias de la Costa del Sol Occidental hasta la aprobación en 1972 de su primer Plan General de Ordenación. Al promulgarse la Ley de Reforma de la Ley del Suelo del 2 de Mayo de 1975, se hizo necesario la adaptación del planeamiento vigente, el Plan General de Ordenación de 1972, a las nuevas circunstancias, tanto de carácter legal como de índole demográficas y económicas. Acogiéndose al Real Decreto-Ley de Octubre de 1981 de adaptación de Planes Generales, el Ayuntamiento de Casares pensó que por su capacidad de recursos el instrumento adecuado de revisión de planeamiento debía ser unas Normas Subsidiarias. En la redacción de las Normas Subsidiarias se recogieron todos los trabajos realizados por los equipos de la Diputación Provincial de Málaga desde 1979 y las sugerencias de los técnicos tanto municipales como redactores del documento. Cumplido el proceso de formulación de planeamiento, las Normas Subsidiarias vigentes fueron aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo en 7 de Marzo de 1986. Catorce años después.

El 12 de Septiembre de 1973 se aprobaba un Plan General de Ordenación Urbana, que se atenía a la Ley del Suelo de 1956, para el término municipal de **Manilva**, que hasta entonces había carecido de planeamiento urbanístico rigiéndose por las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de la Costa del Sol Occidental. El 9 de Abril de 1976 se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Reforma de 1975, afectando lógicamente al PGOU vigente, tanto en la forma y terminología como en los conceptos. Pero sería el Real Decreto-Ley 16-1981, de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana el que establecerá una reclasificaciones automáticas para los Planes que no se habían revisado para adaptarlos a la nueva ley. En su virtud el suelo de “Extensión Turística” pasaba a ser Urbanizable y el “Rústico de Control” se convertía en “Rústico” sin calificativos, cuando en realidad funcionalmente era un Suelo Urbanizable No Programado. De esta manera, y quedaba alterada substancialmente la estructura de clasificación prevista por el anterior y hasta entonces vigente Plan General. En estas fechas iban surgiendo los planes parciales que desarrollaban la zona costera, y aunque no coincidían con los sectores de planeamiento establecidos por el PGOU, se aprobaban aplicando criterios de flexibilidad. Entre ellos podemos citar los Planes Parciales del Hacho (5/2/1975, PU: 23/5/75, Superficie de Actuación: 1.473.000 m<sup>2</sup>), Los Hidalgos (5/6/1973, PU: 18/5/1976, Superficie de Actuación: 380.340 m<sup>2</sup>), Jardín Tropical (10/7/1976, PU: 18/11/1977, Superficie de Actuación: 63.915 m<sup>2</sup>) y Punta Chullera (25/6/1976, sin PU, Superficie de Actuación: 79.230 m<sup>2</sup>). Se hace un primer intento de Revisión del PGOU que no llega a concluirse; mientras que en 1984, se redacta una Delimitación de Suelo Urbano para los núcleos de Manilva, San Luis de Sabinillas y el Castillo, enfocado como documento que permitiera actuar mientras se redactaba la revisión del Planeamiento y considerado, hasta la aprobación del documento actual, como vigente junto con el PGOU de 1973. En su contenido establecía una normativa pormenorizada, a la vez que una zonificación de usos, pero a pesar de todo, constituía un intento incompleto de planificación. En 1985, la Junta de Andalucía encarga unas Normas Subsidiarias, redactadas en Sevilla y que no llegan a obtener ni siquiera la aprobación inicial. En esta época se presentan a tramitación varios planes parciales que tampoco se ajustaban al PGOU, fundamentalmente en lo que se refería a la delimitación de sectores de planeamiento y a la clasificación resultante de la aplicación del Decreto de Adaptación de 1981, siendo denegados por la Comisión Provincial de Urbanismo que recomendará la redacción de una “Modificación de Elementos del Plan General”, (a pesar de todo se ejecutarían). Entre estos planes parciales podemos citar el de Playa del Gobernador (9/2/1981, PU: 9/2/1981, Superficie de Actuación: 77.230 m<sup>2</sup>), Princesa Kristina (21/7/1986, PU: 29/1/1987, Superficie de Actuación: 213.900 m<sup>2</sup>), Hacienda Guadalupe (3/3/1981, PU: 22/4/1982, Super-



ficie de Actuación: 338.627 m<sup>2</sup>) y Viña María Teresa (10/12/1984, Sin PU, Superficie de Actuación: 104.140 m<sup>2</sup>). Ante esta situación, la preocupación de la Administración Autonómica por la situación urbanística municipal se pone de manifiesto al redactar dos importantes documentos de planeamiento sectorial sobre temas específicos: el Avance del Plan de Ordenación del Litoral de Manilva y el Inventario y programación para los Caminos y Vías Pecuarias. Ambos documentos de notable calidad y contenido abundante no tuvieron aceptación alguna. Se vuelve hacer un intento de redacción de otras Normas Subsidiarias pero vuelven a quedar paralizadas en la fase de avance. El arquitecto municipal intenta redactar una Modificación de Elementos del Plan General para resolver la problemática urbanística municipal, llegando a generar un verdadero documento de Revisión del Planeamiento, no obtiene la aprobación inicial de la Corporación Municipal. En 1987 se aprueba el Plan Especial de Protección del Medio Físico, que afecta a algunas zonas del litoral y a la vega del río Manilva. Es entonces cuando se encarga definitivamente la redacción de la Revisión del PGOU por el Ayuntamiento, creándose paradójicamente una oficina municipal de planeamiento urbano, a fin de que los trabajos se realizasen en contacto directo con el medio. Esta oficina producirá como primer trabajo una Modificación de Elementos del Plan General de 1973, enfocado como un documento muy simple que permitiera actuar mientras se redactaba la Revisión de Planeamiento y la normativa a la que referir las actuaciones en la zona, reduciendo fundamentalmente a recoger los Planes Parciales y la Delimitación de Suelo Urbano aprobados y retocar la sectorización del Suelo Urbanizable para dar viabilidad a los Planes en tramitación. En concreto se recogen las modificaciones generales producidas por la aplicación automática del Decreto de Adaptación de 1981 y las modificaciones aprobadas: Delimitación de los sectores de Suelo Urbanizable núm. 23 y 24 (Lomas de Manilva- Manilva Playa y la Duquesa-núcleo de Sabinillas) y Delimitación y Ordenación del Suelo Urbano de los núcleos de Manilva, Sabinillas, y el Castillo, aprobada definitivamente con fecha de 18 de Febrero de 1984. La situación urbanística municipal en estas fechas daría lugar al surgimiento de una realidad que nada tenía que ver con las previsiones contenidas en el PGOU de 1973, tanto en el orden cuantitativo como en la estructura y modelo territoriales. El desarrollo urbanístico carecía de directrices y objetivos definidos, las nuevas infraestructuras viarias proyectadas en la zona cambian su trazado y localización sin orden ni concierto. En estas circunstancias formular una Revisión del PGOU para el término municipal, ya no sólo se constituía en algo conveniente y oportuno sino también en absolutamente necesario. Con respecto a esta Revisión, en sesión plenaria de 19 de Diciembre de 1988, la Corporación Municipal aprobó el Documento Previo de Criterios y Objetivos; con fecha de 25 de Enero de 1990, se aprobó el Avance y el Documento final

quedará aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el 25 de Marzo de 1994. Veinte años después.

## **2. CRITERIOS Y OBJETIVOS DEL PLANEAMIENTO. PROPUESTAS DE INTENCIONES QUE LUEGO NO SE LLEVAN A LA PRÁCTICA**

El planeamiento municipal desarrollado en esta área ha tendido a confundir endémicamente que el espacio que debía ser objeto del urbanismo era el espacio urbano, pero convirtiendo el término en un amplio cajón de sastre donde cabía arrojar todos las actuaciones y procedimientos que son tratados por un heterogéneo conjunto de organismos e instituciones totalmente inconexas que debaten continuamente la atribución de sus competencias. En esta práctica diaria se ha permitido usar el término urbanismo como el instrumento capaz de resolver los problemas más inmediatos de los ciudadanos. Esta consideración parte de una mala y simple interpretación que los políticos ha venido realizando a lo largo de todos estos años de uno de los principios de la Carta de Atenas, que establece que una de las claves del urbanismo se contiene en las cuatro funciones de habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres) y circular. Esta mala interpretación ha llevado a reducir las necesidades de los ciudadanos a esas cuatro funciones sin darse cuenta que éstas fueron concebidas para cubrir un amplísimo espectro y no ser consideradas en sentido estricto. Todo ello ha dado lugar a un espacio en el que se reducen las necesidades de sus ciudadanos a esas funciones sin embargo con embotellamientos de tráfico, insalubridad por altos niveles de ruidos y contaminación, dificultades de aparcamiento, ausencia de zonas verdes y espacios libres, etc.

Según los criterios y objetivos expuestos en los distintos documentos de planeamiento municipal se entiende que el territorio, constituido como soporte de las actividades humanas, debe ser objeto de una utilización racional y de una gestión responsable de sus recursos para que la mejora de la calidad de vida sea un bien común a todos. Sin embargo, los desarrollos posteriores demuestran que se hace lo contrario y la aplicación práctica sobre el territorio de los postulados del planeamiento expuestos en los criterios y objetivos, no se llevan a cabo con la misma intensidad posteriormente, sobre todo a la hora de abordar el tema de la gestión territorial y fundamentalmente, en lo que se refiere a las políticas y perspectivas planificadoras. Al examinar los distintos documentos de planeamiento de aplicación en los años noventa se va observando una excesiva preocupación economicista, derivada de las mismas normativas y legislaciones, partiendo del hecho mismo que las leyes del suelo Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valo-

raciones del Suelo y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones forman parte de la política económica global del Gobierno.

En este mismo sentido, resalta el hecho de que la definición de criterios y objetivos de cada instrumento de planeamiento se configura en función de intereses, ideas y gustos muy diversificados. Aunque parezcan estar orientados por los Ayuntamientos, y por tanto, por el interés público: de hecho lo están por una primacía encubierta de intereses y pareceres de los grupos económicamente fuertes. La participación de grupos políticos, sindicales, asociaciones vecinales o colectivos específicos ha aumentado, ante la necesidad de aclarar, definir y hacer pública la intención de un Plan como conjunción de intereses colectivos y privados, pero esta participación sigue siendo ignorada y vetada en numerosas ocasiones. Las alegaciones presentadas por estos colectivos no son consideradas o, en el mejor de los casos, puntualmente aceptadas.

En este marco, se muestra como evidente que el presente y el futuro de los municipios de la Costa del Sol se asientan sobre la construcción bajo la denominación de turismo residencial y de segunda residencia, siendo ésta el pilar básico de la economía municipal para los próximos años. Sin embargo, estos planteamientos que derivan en actuaciones urbanísticas son llevados a cabo sin consideraciones medioambientales y sin el más mínimo respeto por la naturaleza y los recursos naturales. Las Corporaciones Locales (y a esto contribuyen también los equipos redactores de planeamiento) no son conscientes de que pueden mantener un desarrollo urbanístico controlado basado en la conservación de la naturaleza, realizando intervenciones que en la mayoría de los casos se adecuen a la capacidad de carga del territorio. En este sentido, ya que el planeamiento urbanístico municipal no aborda estas cuestiones, debería ser el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa de Sol, actualmente en tramitación, el que interviniera en el debate sobre que sería lo idóneo: si establecer cuanto crecer o establecer donde crecer, porque parece ser evidente que a nivel municipal ambas cuestiones tratadas a la vez son incompatibles o imposibles de abordar de una vez, ya que a nivel municipal y empresarial se entiende que una cuestión anula a la otra. De cualquier forma, el Plan de Ordenación debería determinar qué espacios excluir del proceso urbano por sus valores naturales y que se debería proteger por el planeamiento municipal, obligando a definir claramente las actuaciones de la Administración Local que potencien y preserven las condiciones de la zona para la residencia y el ocio y con ello la calidad de vida en la misma.

Por otra parte, del análisis de los distintos documentos de planeamiento urbanístico municipal se deduce que en lo referente a las materias que afectan y regulan el esquema territorial, no se ha respondido a una estrategia de desarrollo local acorde con un esquema, cuando menos, de estructura general del territorio, ajustándose en el beneficio común de los recursos, no sólo en

materia de infraestructuras (viarias, abastecimiento, saneamiento, etc.), sino también en cuanto a zonas de crecimiento, suelos de protección, sistemas generales a escala subregional y comarcal, que asegure la compatibilidad de las políticas municipales y supramunicipales en los distintos programas puestos en marcha por las administraciones.

Al mismo tiempo, la inconexión entre normativas de planeamiento por su adscripción a un ámbito administrativo espacial y no natural como es el término municipal ha dado lugar, a disparidades e incongruencias en los bordes de dichos términos, presentándose casos en los que un límite municipal parte dos calificaciones distintas, un suelo no urbanizable protegido y un suelo urbanizable programado.

Del análisis de los objetivos de los documentos de planeamiento municipal percibimos el modelo urbanístico y de usos del suelo resultante y de una manera más consciente el estado de desarrollo y ejecución de los mismos en una tendencia de crecimiento y transformación de usos continuos. La estructura territorial de este espacio se manifiesta acotada, sin duda, por los desarrollos previstos en cada parcela que forman los términos municipales. Se expone una y otra vez que se pretenden superar los desequilibrios territoriales y ambientales heredados y sin embargo, no se evitan las consecuencias derivadas de la situación económica actual; de tal modo que la nueva fase de crecimiento económico de los últimos años está provocando la reproducción y profundización de modelos de ocupación territorialmente desequilibrados y con enormes costes ambientales.

### **3. EL MODELO TERRITORIAL DESARROLLADO POR EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN LA COSTA DEL SOL HASTA FINALES DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

En la realidad reciente, inherente al proceso de ocupación territorial de los municipios de la Costa del Sol, dentro de un escenario económico cada vez más abierto, se han visto como patentes los esfuerzos por revalorizar el suelo urbano como factor determinante de la organización de las actividades productivas, confinándose a la clasificación del suelo no urbanizable la valoración del espacio que se considera “no ciudad”. Estos planteamientos se han mostrado poco adecuados cuando se trata de un territorio como el que nos ocupa que no sólo concentra una importante cantidad de población sino que presentan relaciones de funcionamiento internúcleos, propios de un espacio metropolitano, donde la división administrativa municipal se difumina y el territorio en las periferias de los espacios urbanos se convierte en un rompecabezas de piezas inconexas, por las que discurren complejos ejes viarios y

cohabitan usos degradantes o altamente incompatibles con el medio donde se localizan. En este contexto espacial, el planeamiento municipal no logra relacionar la calidad residencial con el entorno medioambiental, ni proporcionar una oferta de ocio con referencia en el medio natural, ni producir, salvo excepciones, espacios productivos de calidad; pero mientras, en el espacio que se considera como “no ciudad”, se instalan polígonos industriales sin control, canteras, parcelaciones ilegales; se trazan infraestructuras sin el mínimo respeto del medio por el que discurren, etc. etc.

Del análisis de los Planes redactados y como punto de partida, observamos como los nuevos planteamientos conceptuales dentro del urbanismo ha evolucionado desde un abandono de las teorías globalizadoras y jerarquizantes a una preocupación por un conocimiento de la realidad cotidiana mediante la atención a las unidades menores urbanas y una preocupación por la resolución inmediata de los problemas sin esperar a una solución total, adquiriendo especial significado la recuperación del diseño urbano. Si bien se denota un interés por el aprovechamiento de los recursos existentes y una correcta utilización de las áreas naturales, éste comúnmente no se lleva a cabo. Primordialmente prevalece la ordenación del espacio ya edificado y el susceptible de serlo en un periodo de tiempo relativamente corto. Puede deducirse, en consecuencia, que el protagonismo está en la intervención en el espacio urbano, instrumentándose su oportuna construcción diaria, haciéndose, por consiguiente, un tratamiento más secundario de los espacios urbanizables y no digamos del no urbanizable que es ignorado completamente. Sin embargo, aunque en el tratamiento de los diferentes suelos destaca la preocupación por la forma urbana y, en consecuencia, por el diseño urbano, éste no se consigue posteriormente de modo satisfactorio. Ningún planeamiento es valiente a la hora de hacer propuestas en el suelo no urbanizable ya que parece considerarse que con ello se comprometerían las reservas de suelo futuras y se sustraerían del proceso urbano terrenos que pueden ser necesarios en el futuro.

Promulgada la Ley del Suelo de 1975, correspondió a los primeros Planes Generales y Normas Subsidiarias de los municipios de la zonas el papel de ariete con el que introducir su filosofía en una práctica que, al tiempo de tener que inventar nuevos modelos para nuevas situaciones, hubo de ejercer una pedagogía disciplinar, esforzada y voluntariosa, sobre el contexto social en el que habría de desenvolverse. Estos nuevos documentos de planeamiento tuvieron que hacer frente, con distinto grado de éxito y acierto, a constatados principios de saturación de la oferta, al tipo de ocupación turística producido con la aplicación exigua y condescendiente normativa anterior, y a numerosas inercias de la situación precedente, bajo la forma de reclamaciones de derechos adquiridos, arraigada indisciplina urbanística, autoconstrucción, parcelaciones ilegales, etc., por no hablar de los incorrectos y desarticulados

procesos de urbanización que operaban como definitivos cuando su situación era de trámite. La consecuencia inmediata de estos hechos lastraron, como una hipoteca perpetua, la organización y estructuración racional del territorio municipal. En la practica totalidad de los municipios que componen la franja costera del ámbito de estudio, siempre ha venido prevaleciendo la generación de plusvalías como uno de los objetivos preferentes del planeamiento, obviamente, por encima de cualquier consideración de índole territorial o ambiental.

El planeamiento en su adaptación a la Ley del Suelo de 1990 empezó a ser substancialmente diferente del que se había venido desarrollando hasta entonces, dado el conjunto de circunstancias que conformaban la sociedad en esos momentos. Los aspectos socioeconómicos, que han evolucionado notablemente durante los últimos años y que otorgan unas características especiales a la situación actual, han determinado una nueva realidad estructural. Al mismo tiempo, nuevos planteamientos conceptuales e instrumentales dentro del campo urbanístico han acompañado esta evolución y han venido a definir y justificar el nuevo planeamiento urbano.

La elaboración del planeamiento por los Ayuntamientos en las nuevas condiciones, como responsables de su aprobación inicial, y tras un plazo legal estipulado por el ordenamiento urbanístico, su aprobación provisional, debería haber servido para que éstos conociesen más a fondo las posibilidades que ofrece la planificación urbanística y, de este modo, tomasen conciencia de que el planeamiento urbanístico, además de ser el instrumento principal de la política municipal, puede ser también un instrumento para la ordenación territorio y la sostenibilidad ambiental, si son llevados a sus últimas posibilidades. En este sentido, los planes o normas que deben reflejar no sólo el modelo urbano perseguido por el municipio, han avanzado poco en el diseño del molde territorial que ha de dirigir el desarrollo de las actividades económicas y menos aún en contener el deterioro medioambiental de sus municipios.

Por otra parte, la cultura de la Ordenación del Territorio no parece haber calado aún en el contexto municipal ni en los procesos de elaboración de planeamiento urbanístico. Está claro que el planeamiento general de un municipio se refiere exclusivamente a su propio término pero en este contexto litoral existen un marco territorial supramunicipales característico, la Costa del Sol Occidental, con fuertes interdependencias entre los municipios limítrofes en cuanto a infraestructuras de servicios, actuaciones urbanísticas (Estepona-Marbella, Marbella-Benahavís, Benalmádena-Torremolinos), flujos y movimientos de población. Así pues, hubiera sido preciso que el planeamiento contemplase, al menos como marco de referencia, los condicionamientos derivados de dicho encuadre sobre todo cuando exista el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental.

Por consiguiente, parece preciso que en los estudios para la Revisión y Adaptación del planeamiento urbanístico se contemplasen cuestiones tales como:

1. El papel del municipio dentro del entorno territorial cercano, desde el punto de vista de su aportación o especialización productiva, de sus interdependencias estructurales, etc.
2. La incidencia del desarrollo de los municipios circundantes, principalmente en lo que se refiere a las actuaciones proyectadas en ellos (urbanizaciones turísticas, campos de golf, puertos deportivos, proyectos turísticos-recreativos, etc.), que gravitan sobre los límites municipales.
3. Los problemas de borde, por la existencia de urbanizaciones a caballo entre dos términos municipales, cosa que ocurre, por ejemplo, entre Marbella y Benahavís, y, en definitiva, a lo largo de toda franja litoral. Aunque se trate de actuaciones independientes terminan configurando un continuo urbano.

Otro aspecto que ha sido mencionado en un apartado específico de este análisis de conjunto del planeamiento y que volvemos a poner de manifiesto, es el de los largos procesos de redacción y formulación de planeamiento, lo que ha testimoniado por sí mismo, las enormes dificultades de introducir un principio de racionalidad urbanística, técnica y políticamente, en un contexto de liberalismo a ultranza, profundamente arraigado en los comportamientos públicos y privados con respecto a la ordenación territorial y a la gestión de los procesos urbanos. Así, la formulación de planeamiento municipal ha quedado caracterizada por los interminables debates públicos, por la confrontación con la propiedad del suelo y las reclamaciones de derechos adquiridos, cuestiones que han encubierto un trasfondo totalmente diferente del que una realidad de buenas voluntades pudiera hacer creer.

Por otra parte, las condiciones y características propias del ámbito de estudio enmarcadas en la actividad turística y la construcción, produce importantes condicionantes directos en la metodología y fundamentos que determinarían la redacción de planeamiento. Muchos planes se han dedicado a aventurar determinaciones concretas para una función tan fluctuante y tan dependientes de factores externos como es el turismo (especialmente en los momentos de crisis), con lo que han limitando sobremanera las posibilidades de definir un modelo territorial con capacidad para encauzar resueltamente la política urbanística. Ante estas situaciones el planeamiento debería de haber cambiado en sus fundamentos.

En la inmensa mayoría de los documentos analizados, las estrategias territoriales han sido diseñadas más por la necesidad de adaptarse a las exigencias

de concreción impuestas por las condiciones inmediatas que por un verdadero diseño de desarrollo equilibrado territorial y ambiental. Se ha caído en círculo vicioso en el que el cúmulo reiterativo de despropósitos ha generado acuciantes y apremiantes problemas urbanos que las nuevas revisiones han debido de dar solución; y así una y otra vez. De este modo, se ha tenido que evolucionar desde las recomendaciones hacia las decisiones y establecer como una de las estrategias principales el distinguir lo más posible entre las decisiones acerca de las necesidades inmediatas y hacer las recomendaciones para plazos más largos, que por ser a tan largo plazo nunca se han cumplido. Con ello se quiere decir que no sólo se tomen en cuenta las necesidades a corto plazo de modo exclusivo, sino que para el largo plazo los documentos de planeamiento tengan una visión más modesta, estableciendo los mecanismos de control para la gestión y evolución futura de los planteamientos territoriales.

Esta situación es un problema inherente a los municipios cuya base económica fundamental es el turismo; problema que aún hoy día sigue totalmente vigente y que nace de una contradicción existente en el espíritu de la propia legislación urbanística de 1975, acrecentado con la Ley del Suelo de 1990 (Texto Refundido de 1992): el modelo de planificación urbana de ámbito local en que dicha legislación se traduce destina una confianza excesiva en la capacidad prospectiva de los acontecimientos urbanos y, sobre todo, en la capacidad pública para el control y regulación exhaustiva de los mismos. Una cierta visión, en suma, del comportamiento del suelo como un producto industrial, lo cual presupone una definición precisa de los perfiles de la oferta y la demanda, en función de los cuales se determina, espacial y temporalmente, la programación del suelo, con toda la carga coercitiva que la legislación imprime a estas decisiones.

En todos los documentos de planeamiento se había venido abordando el análisis del turismo desde su concepción como verdadera industria municipal, desde su plena autonomía como sector productivo desvinculado del sector inmobiliario (algo totalmente falso), lo cual ha conllevado a abordar la “producción” de suelo turístico como un producto industrial. Esto ha llevado a que éste nunca pudiera tener el rigor programático necesario. En concreto, se podía saber las tendencias de la demanda turística, su cualificación o su mercado, pero ya era más difícil suponer exactamente cuando y el cómo los suelos previstos para su desarrollo iban a entrar en producción. No obstante, el planeamiento municipal de estos municipios ha optado por una hiperinflación de suelo urbanizable que cubriera las expectativas de sobra, antes que adecuar la recalificación a la realidad, por lo que se han visto obligados de forma habitual a reconsiderar el sobredimensionamiento de este tipo de suelo ante la imposibilidad de desarrollarlo. Estas formas de actuar se ha vuelto contra los propios ayuntamientos que se han visto lastrados a la hora de conseguir una



utilización eficiente del territorio municipal. La hiperclasificación de suelo urbanizable que en numerosas ocasiones pasaba años sin tramitar ha impedido una reclasificación selectiva de la oferta turística que estabilizase el sector, sobre todo en un marco de crecimiento residencial turístico sin una orientación previa que respondiera a unas estrategias de política urbanística. Debería haber sido en la cualificación y no en la cuantificación de la oferta en dónde debería de haberse fundamentado la economía municipal.

Cuestión pendiente que se deberá abordar con urgencia es garantizar la conservación natural. La ocupación del suelo no se ha regido hasta el momento por actuaciones respetuosas con las condiciones naturales del terreno que posibilite la integración de las construcciones en el medio físico, lo que hubiera presupuesto una normativa específica de urbanización como paso previo al libre juego de las ordenanzas. Las agresiones al paisaje, que este libre juego están produciendo, obligan a una revisión generalizada de las normas de edificación y de los planteamientos del planeamiento municipal. El mercado inmobiliario del suelo urbanístico ha creado expectativas en todo el territorio y, principalmente, en los municipios costeros. Si bien es cierto que el planeamiento ha intentado generar en todas sus propuestas un orden más racional que va, desde la consolidación y desarrollo de sus núcleos más urbanos, hasta la creación de una malla viaria más solidaria entre urbanizaciones que den orden urbano a las distintas zonas de urbanización consolidada, éstas han quedado unas veces en una mera declaración de intenciones y otras en un excelente manifiesto de reflexiones que no se han plasmado en la realidad del territorio.

Las nuevas expectativas que se abren con la autopista de peaje de la Costa del Sol Occidental llevan a extender el proceso urbanístico hacia las zonas que no se habían visto afectadas con la intensidad de las zonas centrales. La autopista, las circunvalaciones realizadas como componentes de ella, las nuevas clasificaciones de suelo en municipios más expeditos del proceso urbano, la superficie ocupada de los campos de golf, etc. establecen nuevas pautas en la estructura general y de ocupación futura de este territorio que miran hacia niveles de cota cada vez más altos y en formas cada vez más complejas.

## BIBLIOGRAFÍA

Este artículo ha sido redactado con la información proporcionada por los documentos de planeamiento urbanístico municipal siguientes:

BENAHAVÍS. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 11 de mayo de 1993.

CASARES. Normas Subsidiarias de Planeamiento con fecha de aprobación: 7 de marzo de 1986 y Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 25 de junio de 1994.

ESTEPONA. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 27 de abril de 1994.

FUENGIROLA. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 9 de febrero de 1995.

MANILVA. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 25 de marzo de 1994.

MARBELLA. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 3 de junio de 1986.

MIJAS. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 6 de noviembre de 1995.

OJÉN. Plan General de Ordenación Urbana con fecha de aprobación: 30 de octubre de 1991.