

# 3

## EL TERRITORIO Y LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD

### ANÁLISIS LOCAL

#### 3.1 ¿QUÉ TIPO DE CIUDAD QUEREMOS? LA RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD EN EL SIGLO XXI: LA CIUDAD SOSTENIBLE

Las ciudades en que vivimos remontan sus orígenes a centenares de años, y en el caso de ciudades como Málaga, como ejemplo de ciudad mediterránea, a cerca de tres milenios. La ciudad antigua medieval asentada sobre las ruinas romanas y árabes fue dando paso a la ciudad moderna y posteriormente a la contemporánea que fue modificando su forma hasta llegar a la actualidad.

En el último siglo, y principalmente en su segunda mitad, dos factores negativos influyeron el desarrollo de la ciudad. Por una parte, la falta de respeto a la ordenación racional del territorio que supuso el ejercicio del planeamiento urbanístico y la desmedida expansión del mercado inmobiliario durante la época de la dictadura. La ciudad de Málaga construida en los sesenta-setenta es un ejemplo concreto de ciudad realizada en función de intereses empresariales que únicamente pretendían, sin ningún tipo de modelo o plan, aprovechar de forma especulativa el bajo coste del suelo para obtener mayores beneficios, al tiempo que se ahorraban el coste de ejecutar las redes de infraestructuras, servicios y equipamientos.

Por otra parte, y esto es común a otros territorios y países, la aplicación de los criterios del movimiento moderno nacido, con la Carta de Atenas, al planeamiento de la ciudad y la asunción de la separación de usos urbanos en el espacio, el *zoning*, que tuvo su plasmación documental en el Plan General de 1971.

El establecimiento de zonas monofuncionales, en paralelo con estructuras constructivas aisladas o exentas rompió la forma de la ciudad clásica compacta que hasta principios del siglo XX se había conocido, disminuyendo la complejidad y la diversidad de usos que la ciudad tenía. La fragmentación y extensión de la estructura urbana produce varios

efectos negativos en la habitabilidad de las ciudades, desde el vaciado en los espacios de actividad humana fuera de los horarios comerciales (en zonas de oficinas, en la Universidad), hasta el aumento del consumo no económico del suelo, de los recursos energéticos, de la contaminación atmosférica y acústica.

Las imágenes no ya tan futuristas de “Metrópolis” de Fritz Lang o de “Blade Runner” de Ridley Scott se asemejan por fortuna más a ciudades como Los Angeles o Sao Paulo que a las ciudades europeas y particularmente a las mediterráneas. Si la reconstrucción de las ciudades destruidas por la segunda guerra mundial fue costosa pero se llevó a cabo, casi tan difícil fue hacer frente a la ciudad monofuncional en la que algunos usos (antiguas industrias, espacios portuarios, centros históricos) se iban convirtiendo en obsoletos, creando espacios fuertemente degradados.

En este panorama los instrumentos del planeamiento moderno parecía que no tenían medios para hacer frente a estas deficiencias de la ordenación de la ciudad “La arquitectura de la ciudad” de Aldo Rossi, y la reivindicación de la ciudad histórica italiana fue un momento clave para la vuelta a un planeamiento urbanístico preciso y precioso en el tratamiento minucioso de cada rincón de la ciudad. En Málaga ese planeamiento del primer Ayuntamiento democrático tuvo que combatir no solo las ideas degradadas



Fotografía aérea de la zona del Parque tomada longitudinalmente. Al fondo, el Puerto de Málaga. Diciembre 2004.



Soterramiento de las vías férreas a la entrada de Málaga.

44



Campus de la Universidad de Teatinos.

que llegaron a la ciudad del espíritu de Atenas, sino los desmanes urbanísticos cometidos por la dictadura en nombre del desarrollismo económico.

La recuperación del planeamiento clásico y las nuevas ideas que entonces surgían sobre el medio ambiente urbano fueron constituyendo en los años noventa métodos de acción diversos, pero que tenían en común lo que posteriormente se denominaría “ciudad sostenible”. El medio ambiente urbano en el que se empezó a trabajar a mediados de los años noventa es la fusión del tradicional planeamiento urbanístico y el concepto más reciente de medio ambiente, que tiene la voluntad de realizar un tratamiento integrado de los hechos urbanos, sean territoriales, sociales o económicos, con el objetivo de obtener una mejora de la calidad de vida de la población actual sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

La idea de ciudad sostenible supone colocar al medio ambiente urbano en el centro de la actividad social, no es una mera referencia a la mejora del medio ambiente, de los parques, de los jardines, de la contaminación, es desde otra perspectiva, la referencia central. Y ello supone cambiar la mentalidad y los métodos para plantear y hacer frente a los problemas urbanos, organizarse de forma alternativa a como hoy se hace en las actuales corporaciones locales, tal como han empezado a implantar en algunas poblaciones españolas y europeas.

La Comisión Europea en el “Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano” y otras publicaciones sobre la ciudad sostenible realizadas a finales de los años noventa, deja bien clara la nueva perspectiva de trabajo integrado del territorio, de la cohesión social y de los recursos naturales en la ciudad compacta y diversa: “La ciudad diversa es la coexistencia de la diferencia en el mismo lugar. Miremos donde miremos, en la ciudad hay complejidad y el funcionalismo trata de romperla, de enterrarla. En cada decisión que tomemos hay que incorporar la nueva idea de la ciudad y su complejidad. Hay gente que cree que porque vive en una zona verde, aislada de la ciudad, vive mejor. No es cierto. Invariablemente tiene que salir a buscar la satisfacción de sus apetitos físicos, culturales, económicos y espirituales. Y como no lo puede conseguir en las inmediaciones de su vivienda, entonces rompe con la homogeneidad y se va hacia las partes de la ciudad donde hay agregación y complejidad. Eso es lo que tenemos que integrar: la densidad, la complejidad y la solidaridad. Son los tres pilares para mejorar el medio urbano y conseguir una ciudad verdaderamente habitable y llena de vida.”<sup>1</sup>

1. El Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, Comisión Europea, 1994.

En la reciente recuperación o revitalización de espacios europeos que estaban degradados por diferentes motivos, pero que tenían en común la caducidad del modelo urbano se puede observar la inclusión de las ideas clásicas de la ciudad compacta. En la recuperación de la Potsdamer Platz de Berlín, la zona donde confluía el este y el oeste junto al extinto Muro, se dio la oportunidad de realizar al tiempo, un planeamiento<sup>2</sup> de mezcla de usos urbanos: vivienda, oficina, teatros, cines, comercios, zonas verdes; que constituían unos excelentes proyectos arquitectónicos.

Similares características se puede observar en otros proyectos contemporáneos, como la recuperación del puerto y Centro Histórico de Génova para el quinientos aniversario de la marcha de Cristóbal Colón a América, en la recuperación del puerto de Róterdam o en la del puerto interior mayor del mundo en la confluencia de los ríos Rin y Ruhr, en la ciudad de Duisburg, donde en 1991 comenzó la regeneración de una amplia área de esta ciudad industrial en declive económico por la obsolescencia de sus industrias del carbón y del acero<sup>3</sup>.

En estos proyectos de recuperación de la ciudad se conjugan la excelencia en la calidad arquitectónica y su integración en el Medio Ambiente Urbano. Suponen concentrar en un mismo espacio características y usos ciudadanos diferentes, restableciendo la complejidad habitual de la ciudad. Al mismo tiempo la cercanía de actividades diversas conlleva una menor necesidad de recorrer distancias, que la que el modelo de ciudad dispersa o monofuncional supone, o lo que es lo mismo, cada persona recorre menos distancia para ir al trabajo, a la Universidad, al cine o a su casa, mejora su movilidad, contamina menos, y tiene más tiempo para relacionarse socialmente. Este es uno de los objetivos principales que se considera debe tener el planeamiento urbanístico sostenible.

El ecólogo Salvador Rueda estima que “la distribución de la actividad y la población sobre el territorio supone cada vez en mayor medida un despilfarro de energía y suelo que va en contra de la calidad de vida y del ambiente, resultando ecológicamente insostenible, por lo que debe ser modificada desde la raíz, planificando el futuro de nuestras ciudades sobre un nuevo modelo de ordenación urbana, basando la competitividad en la información y el conocimiento, apostando sobre la calidad de vida y la cohesión social. Esta nueva dinámica debe permitir fijar la población de la ciudad e incluso aumentarla.

2. Proyectos realizados por Hilmer & Sattler, Renzo Piano, Richard Rogers y Rafael Moneo.

3. En Génova Renzo Piano, en Róterdam Kop Van Zuid y en Duisburg Foster's and Partners.

Una ciudad sostenible es aquella capaz de diseñar una estrategia para aumentar la complejidad (H), que, en otras palabras, significa aumentar la probabilidad de contactos entre los diversos elementos sin aumentar el consumo de energía y de recursos (E). De este modo, E/H se conforma como la función que indica si un sistema urbano tiende a la sostenibilidad. Una disminución del cociente en el tiempo muestra un mayor grado de eficiencia del sistema, es decir, es necesario un menor aporte energético para mantener o incluso aumentar la estructura del sistema. E/H relaciona la energía y la información, que son los aspectos básicos para caracterizar un sistema.<sup>4</sup>

Un instrumento básico en esta trayectoria es indudablemente el fomento del transporte público, y su priorización frente al privado. Y ello no debe ir en detrimento o en molestias al ciudadano que mire malencarado a las cortapisas que se le ponen a la utilización “habitual” del vehículo privado. Debe hacerse desde el convencimiento de que la utilización del metro futuro o de las nuevas líneas de autobús le facilitan el transporte más que su vehículo privado, que le son más económicas y rentables para su actividad cotidiana. En ese sentido se debe cambiar la costumbre de querer llegar con el coche hasta el centro de la ciudad. Quizá sea más fácil desplazarse en bus o en taxi, además de más barato.

Por otra parte, las autoridades locales y autonómicas tienen la obligación de ofrecer un transporte municipal y de cercanías a municipios del ámbito metropolitano de calidad, rápido y cómodo, que pueda competir ventajosamente con la utilización “cultural” del vehículo privado. Ello incluye la complementariedad del transporte público con un sistema intermodal con criterios unificados, en el que por ejemplo el acceso a una estación principal del metro tenga un intercambiador modal de transporte en superficie de autobuses, así como un amplio aparcamiento de vehículos privados.

Estas actuaciones de nuevo transporte, no deben impedir completar la estructura viaria tradicional de Málaga, que históricamente ha ido con gran retraso respecto al desarrollo urbano. Así, las carencias de las rondas de circunvalación actuales, colapsadas diariamente, no permiten avistar un futuro mejor hasta la ejecución del nuevo cinturón hacia 2008.

La falta de continuidad histórica de la trama principal viaria de Málaga se complica con el carácter de ciudad litoral con una fachada marítima de doce kilómetros, y la imposibilidad de cerrar recorridos completos de 360°, como ocurre en otras ciudades. El problema viario de Málaga proviene

de las insuficiencias viarias internas entre el mar y las autovías de circunvalación, de las carencias de comunicación entre áreas de la ciudad, principalmente los ejes norte-sur (el acceso al centro desde Pedrizas) y este-oeste.

### 3.2 EL CRECIMIENTO URBANO DE MÁLAGA 1995–2000

Con motivo de los trabajos desarrollados en la red de ciudades del programa Urbal “Medio Ambiente Urbano” que coordina Málaga, se realizaron los planos de crecimiento urbano de diversas ciudades europeas y latinoamericanas en un periodo de cincuenta años. En el trabajo de Málaga, revisado para la Agenda 21, se partió de los planos disponibles a partir de 1950, en los que se fueron señalando y agrupando el planeamiento parcial ejecutado por décadas, así como las ocupaciones de suelo provenientes de otro tipo de intervenciones, para lo que también se utilizaron fotografías aéreas de diversas épocas. El objetivo era contabilizar el tamaño del suelo urbanizado que tenía la ciudad cada década, y dado que se contaba con los datos de población a través de los censos y padrones, establecer la relación y evolución de ambos datos, superficie y población, cuyo cociente supone la densidad de habitantes por hectárea urbanizada. Un sencillo y primitivo indicador del nivel de compacidad de la ciudad, que en el caso de Málaga ha tenido unas variaciones muy importantes en el periodo estudiado<sup>5</sup>.

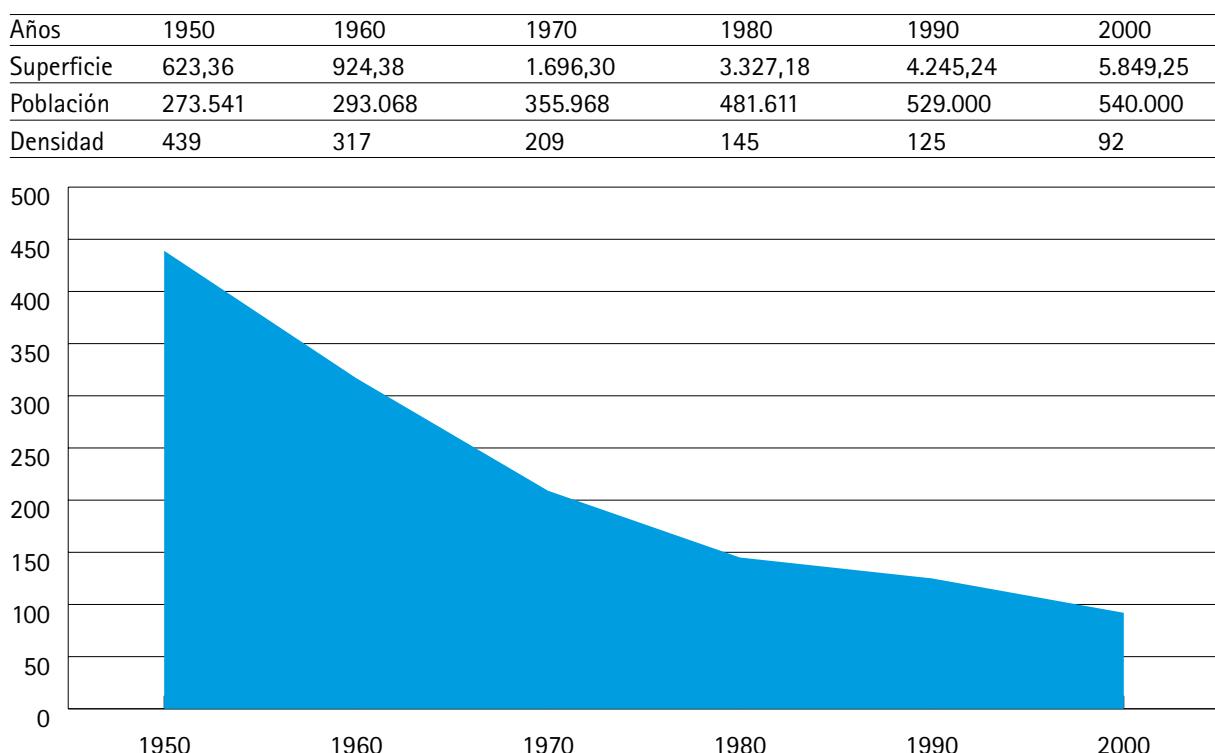
Aunque, con el nombre primero de Mainake (siglo VII antes de nuestra era) y después Malaka (siglo V a.n.e.), la historia de Málaga tiene aproximadamente unos 2.700 años, los asentamientos humanos en su territorio no adquieren un nivel importante de población y de urbanización hasta finales del siglo XIX. Se sabe, de forma aproximada, que a finales del siglo XV, en el momento que se realizan los Repartimientos, pocos años después de la conquista de la ciudad por los Reyes Católicos, que la ciudad contaba con aproximadamente 15.000 habitantes que vivían en unas 37 hectáreas de ciudad amurallada y arrabales (lo que supone una densidad de 405 habitantes por hectárea). Comparativamente con Granada, Córdoba o la ciudad-puerto de América, Sevilla, no dejaba de ser un pequeño poblado marítimo.

A finales del siglo XVII la población se estima en 25.000 habitantes, y cien años después, a fines del XVIII, en 50.000 personas. A partir de 1850,

4. Salvador Rueda, “la ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”, [www.Habitat.aq.upm.es](http://www.Habitat.aq.upm.es)

5. La compacidad posiblemente sea un concepto morfológico y social que no tiene porqué tener una relación directa con la densidad, aunque este dato sea interesante en la evolución histórica, de hecho, hay barrios dormitorios en Málaga muy densos pero poco compactos.

• Figura 1: Densidad urbana en Málaga 1950–2000



Fuente: Elaboración propia.

76.000 habitantes y unas 284 hectáreas urbanizadas, el desarrollo industrial que marcó una época en la imagen simbólica de la ciudad, llevó a un aumento importante de población que alcanzó los 130.000 habitantes en 1900. El fin de la bonanza económica modera a principios de siglo el crecimiento de población y por tanto el tamaño de la ciudad. Aunque posiblemente los censos posteriores a la guerra civil fueron adulterados, lo cierto es que en 1950 la ciudad supera los 250.000 habitantes y se consolida como una ciudad de tipo medio aunque con una población todavía inferior a Córdoba o Granada (curiosamente cincuenta años después Málaga iba a duplicar la población de estas históricas ciudades).

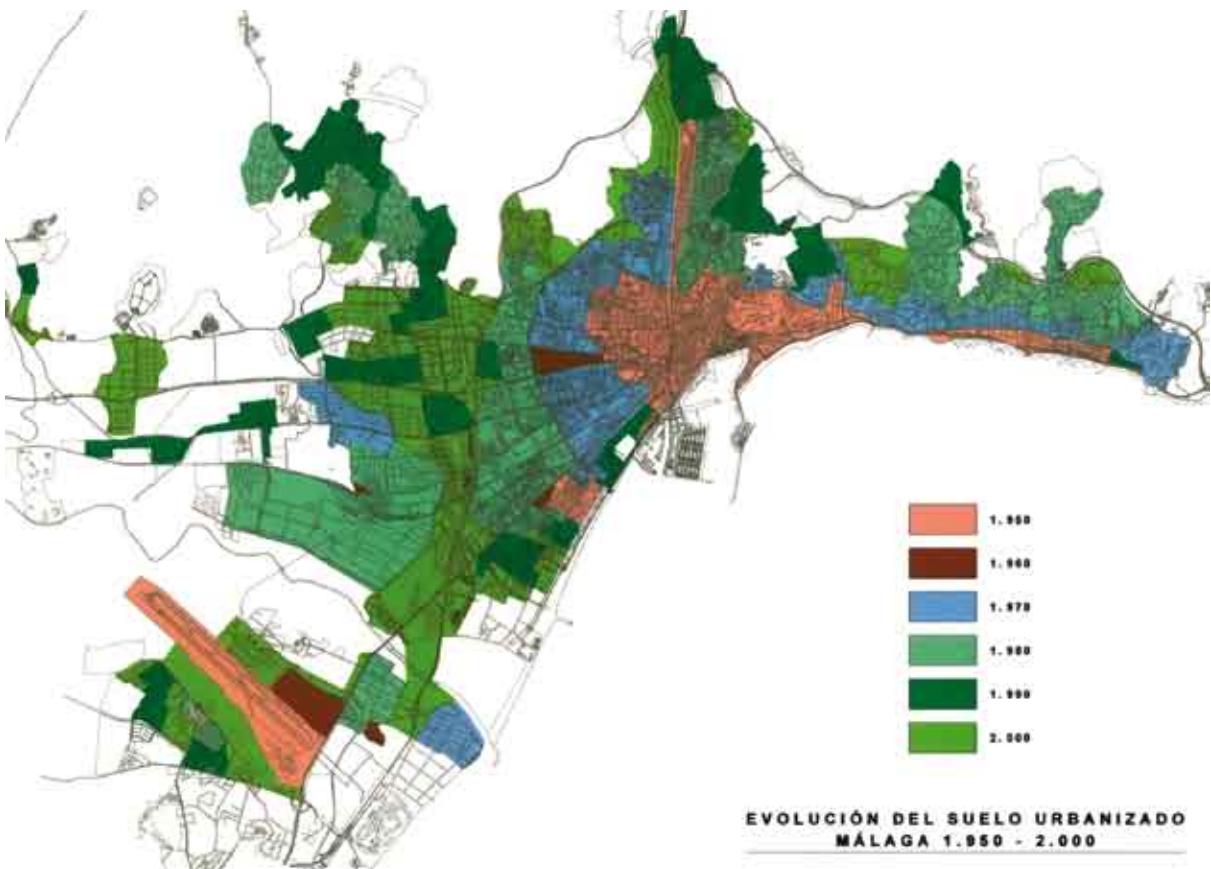
Hacia 1950, Málaga era una ciudad que agrupaba 273.000 habitantes<sup>6</sup> en menos de 700 hectáreas, lo que suponía una densidad superior a los 400 habitantes por hectárea, dando no sólo una imagen de compacidad, si no más bien de hacinamiento. La ciudad se articulaba en torno al viejo Centro Histórico que asumía a su vez la centralidad comercial, social y simbólica de Málaga. En esos años se realizan algunas actuaciones de vivienda social de carácter público, que más que un crecimiento continuo de la ciudad, es un crecimiento a saltos como la barriada de Carranque separada en su momento de la ciudad por una distancia considerable.

Las décadas de los sesenta y los setenta suponen una expansión importante en una época de desarrollismo económico y caos en la ordenación territorial de la ciudad, que triplica la extensión del suelo urbanizado y duplica la población. Esto supone una modificación sensible de la misma hacia una media de 209 habitantes por hectárea a finales de los sesenta y 145 habitantes a fines de los setenta, cuando se constituye el primer ayuntamiento democrático que dará paso al Plan General de 1983. Los niveles de densidad medio no son altos en esta época, aunque sí dispersos, ya que en algunos barrios como la Unión (773), Suárez (496), la Palma (404), Parque del Sur (437), San Rafael (465), o San Andrés–la Luz (516) las densidades son muy elevadas frente a las de barrios como Caleta–Limonar (38) o Pedregalejo Alto (42). (Figura 1)

En el Plan Nacional de la Vivienda de 1961, se aconsejaba en la normativa sobre el planeamiento de los polígonos de viviendas una densidad media para España de 500 habitantes por hectárea. Los autores del Plan General Municipal de 1971 señalaban que la densidad óptima de 250 hab./ha podría elevarse hasta una “máxima aceptable” de 500–600 hab./ha. La nueva ley del suelo de 1975 establecía una densidad máxima para el suelo urbanizable de 75 viviendas por hectárea lo que suponía en esos momentos entre 300 y 350 habitantes por hectárea.

En los años ochenta la centralidad urbana comienza a dispersarse, primero hacia el denominado

6. Sin tener en cuenta Torremolinos, segregado como término municipal independiente en 1988.



Fuente: Elaboración propia.

48



Carranque a la izquierda y Girón a la derecha (entre la edificación posterior) son típicas ordenaciones de los años cincuenta.



El barrio de la Luz es un ejemplo de la desordenación de los años sesenta-setenta, donde predomina el parcelario como base de la edificación



La falta de continuidad en el trazado urbano fue una de las características de la ciudad en los sesenta-setenta. Al mismo tiempo el exceso de densidad era inversamente proporcional a la complejidad urbana.



Actuales edificaciones en el Pato (litoral oeste) y Torre Atalaya (Teatinos).

polígono Alameda (actual avenida Andalucía), y posteriormente hacia los primeros centros comerciales periféricos. A diferencia de las décadas anteriores el crecimiento de población se va estabilizando hasta ser prácticamente nulo en la actualidad, mientras la urbanización de suelo sigue creciendo, principalmente hacia el eje del Guadalhorce, duplicando prácticamente la ocupación de suelo entre 1980 y 2000. Si entre 1970 y 1980 la superficie de suelo urbanizado pasó de 1.700 a 3.400 hectáreas, veinte años después se ha vuelto a duplicar al alcanzar casi las 6.000 hectáreas.

De forma similar a otras ciudades, donde la población apenas crece o incluso disminuye, se realizan actuaciones urbanas de equipamiento comercial o recreativo muy consumidoras de suelo, al tiempo que las ordenanzas de edificación invitan a una densidad media-baja, la compacidad urbana de Málaga se ha ido reduciendo progresivamente, al igual que la densidad que en 2000 es inferior a los 100 hab/ha, considerablemente por debajo de, por ejemplo, Madrid, Barcelona o Valencia cuyas densidades no bajan de 145–150 habitantes por hectárea.

La progresiva pérdida de compacidad, a la que se le añade la pérdida paulatina de complejidad de las funciones habituales de la ciudad, supone la eli-

minación de la capacidad crítica de mantener una estructura tradicional mediterránea de ciudad tal como la hemos conocido hasta hoy. La dispersión urbana de los últimos años no solamente supone un despilfarro del territorio, una utilización no económica de un recurso escaso, si no a menudo supone el desarrollo de estructuras urbanas periféricas que son, en sí mismas, un aislamiento de la vida urbana.

### 3.3 PROPUESTA DE CIUDAD COMPACTA Y COMPLEJA

#### 3.3.1 La ciudad dispersa versus compacta

Cuando se visitan nuevas ciudades, normalmente se tiende a observar la belleza de los principales monumentos, museos o edificios, pero, quizás de forma más oculta, se está pensando en la imagen de la ciudad, en la armonía de sus trazados, de sus calles y plazas, de sus parques, y siempre del movimiento de los ciudadanos que la habitan. La imagen de la ciudad, en este sentido, va vinculada a su diseño urbano, y con independencia de la magnificencia de sus iconos arquitectónicos más señalados, se puede apreciar en ella el equilibrio de sus diver-



sas y múltiples funciones, de su facilidad de acceso o movilidad a diferentes partes de su territorio, de la comodidad al adquirir servicios, ir al cine, al teatro, de compras, sin tener que hacer grandes desplazamientos, o si se hacen, de forma rápida. En definitiva, se siente si se está en una ciudad donde se hace agradable vivir.

En este capítulo, con independencia del origen en la organización temporal del territorio, cuya influencia en su configuración actual es importante, se señalan algunas características que definen de forma aproximada o tendencial los modelos de ciudad, atendiendo básicamente a la utilización económica del suelo disponible, cuya importancia en la forma urbana es muy significativa. En este sentido lo que caracteriza a la ciudad dispersa, en contraposición a la ciudad compacta, es un consumo no económico y un mal aprovechamiento del suelo disponible. Se entiende por “economía” la acepción clásica de asignación óptima de recursos escasos. La Real Academia Española de la Lengua (RAEL) define el término “economía” como “disminuir los gastos” y “ahorrar para el porvenir”, significados bastante cercanos a lo que se estima aquí como desarrollo sostenible.

El término “disperso” en la RAEL hace referencia al verbo dispersar, “separar y disseminar lo que estaba o solía estar reunido”, “dividir el esfuerzo, la atención a la actividad, aplicándolos, desordenadamente en múltiples direcciones”<sup>7</sup>, y la RAEL lo define como “ancho, excesivamente dilatado, vago o impreciso”, adjetivos que se antojan como significantes no positivos.

7. Del latín *dispersus*, participio pasivo de *dispergere*, esparcir, desparramar. El término también empleado “difuso” es complementario o alternativo a disperso, se le conoce en términos urbanos proveniente del italiano “città difusa” (“urban sprawl” en inglés).

La palabra “compacta”<sup>8</sup> tiene varias acepciones similares, “denso, condensado o aquella que señala a la impresión que en poco espacio tiene mucha lectura”, lo que nos refiere la idea de buenos niveles de información o de complejidad en un espacio reducido. Posiblemente esta acepción se acerque más a la idea de compacidad en la ciudad que aquí se defiende, la de unión de usos y funciones múltiples en un espacio urbano limitado.

Cuando se hace referencia al consumo no económico del territorio, se incide principalmente en cuatro procesos:

A) Procesos continuos de desurbanización o suburbanización que tiene diferentes orígenes. En algunos casos estos procesos son de carácter espontáneo, producto de la fuerte inmigración a las ciudades, o bien como producto de viejas legislaciones sobre la ocupación o tenencia de suelo. Las ciudades de Latinoamérica son el ejemplo clásico, pero ciudades europeas como Málaga han tenido períodos de tiempo o actuaciones de fragmentación urbana y desurbanización con características de las ciudades de tipo disperso (discontinuidad de la edificación, espacios vacíos, abundancia de medianeras, mala urbanización).

B) En otros casos, principalmente provenientes de Norteamérica, los procesos de suburbanización vienen inducidos a través del fomento del transporte privado, la cultura del automóvil y unos precios bajos de combustible hasta los primeros años setenta. No hace demasiado tiempo, el ejemplo norteamericano impregnaba las propuestas desarrollistas, apostando claramente por una ciudad apoyada en

8. Del latín *compactus*, participio de *compingere*, unir o juntar.

una multiplicidad de áreas industriales, comerciales y residenciales unidas por potentes redes viarias.

C) Deficiente regulación del Planeamiento y la Disciplina Urbanística. En muchas ciudades españolas fue algo habitual en los años sesenta y setenta, y Málaga no fue, desafortunadamente, una excepción. Esta falta de disciplina en el cumplimiento de las ordenanzas urbanísticas conlleva una ocupación progresiva de espacios naturales y rurales, principalmente por núcleos de infravivienda carentes de infraestructuras. Esto produce un deterioro considerable del medio natural que formaba el paisaje periurbano de las ciudades y que en pocos años pasa a formar parte de un medio urbano degradado.

D) Pérdida de complejidad de las funciones de la ciudad o dispersión de las mismas. Mientras en la ciudad clásica de origen medieval la característica principal de la ciudad era precisamente su complejidad y yuxtaposición de funciones residenciales, comerciales, de educación y de ocio, en la ciudad difusa se potencian los espacios monofuncionales. Esta pérdida de la complejidad de la ciudad supone una disminución en el contacto y la comunicación entre los ciudadanos, al fin y al cabo su contenido principal. El aumento del tamaño de la ciudad de forma desproporcionada conlleva el aumento de las distancias de desplazamiento entre diferentes puntos de la misma para acceder a servicios que están separados por las características monofuncionales de la urbe.

Ello supone un despilfarro de tiempo perdido en movilidad, al tiempo que un despilfarro de recursos y un mayor consumo de energía, agravada con la preponderancia en el uso del transporte privado. El mayor consumo de energía (normalmente no renovable) supone generalmente un aumento de la contaminación atmosférica y acústica, al tiempo que el uso indiscriminado del vehículo privado supone mayores costes en accidentes de tráfico que afectan a la sanidad pública.

Así la relación, entre modelo de ciudad y costes de infraestructuras, entre recursos naturales y sociales, es claramente directa. A menudo, la progresiva disminución media del transporte por carretera se trata de remediar con la construcción de nuevas autovías que suponen la ocupación de nuevos espacios que a su vez, progresivamente se verán saturados. Las nuevas vías cada vez más alejadas de los espacios centrales aumentan las distancias y el consumo de energía y recursos para empezar de nuevo finalmente con la construcción de otra carretera o autovía. Se trata en definitiva de un sistema sin fin, retroalimentado de forma continua.

La ciudad compacta, parte de ordenar la ciudad en función de las necesidades históricas que ha tenido la misma en sus etapas medieval, moderna y contemporánea. Algunas de sus características destacables pueden ser:

A) El objetivo de la ciudad compacta es similar al de la ciudad primigenia en sí misma: facilitar la comunicación entre los ciudadanos para múltiples actividades, sean comerciales, sociales o recreativas. Para ello la ciudad debe fomentar la movilidad, el intercambio y la interrelación física de funciones que suponga un aumento de la complejidad de la ciudad.

B) El instrumento clásico de ordenación del territorio ha partido del Planeamiento Urbanístico, que en las últimas décadas ha sido complementado con cuestiones relacionadas con el Medio Ambiente Urbano y el Planeamiento Estratégico. Cuando el Planeamiento Urbanístico mejor ha funcionado históricamente, principalmente en la traza de la ciudad moderna, ha supuesto un mayor aprovechamiento del suelo y una menor dispersión de la ordenación de la ciudad. La localización y tamaño de los equipamientos públicos, la situación de plazas, parques e itinerarios han servido como elementos inductores de la movilidad peatonal y, por tanto, de la relación social.

El modelo de ciudad compacta es, en principio, más económico ya que el despilfarro de recursos destinados a la movilidad son menores. Básicamente, se consideran como más deseables las siguientes cuestiones:

- Menor necesidad de desplazamientos mecánicos.
- Mayor uso del transporte público.
- Menor consumo de energía.
- Menores niveles de contaminación atmosférica y acústica.
- Más tiempo dedicado a la relación social.

Algunas ciudades de tipo compacto, partiendo de un centro común medieval que agrupaba históricamente las funciones de centralidad de la urbe, han evolucionado ampliando su inicial centralidad hacia diversas centralidades dotadas en su respectivo ámbito territorial de servicios y equipamientos, lo que se ha definido como ciudades policéntricas. Este tipo de ciudad compacta ofrece un aumento de la complejidad de la ciudad, la mezcla de funciones y



LA COMPACIDAD EN LA CIUDAD VIENE REPRESENTADA POR LA CERCANÍA DE LOS DIFERENTES ELEMENTOS QUE COMPONEN EL SISTEMA URBANO, POR SU FACILIDAD DE COMUNICARSE O RELACIONARSE EN UN ESPACIO FÍSICO LIMITADO

LA PROXIMIDAD DE LOS DIFERENTES ELEMENTOS URBANOS QUE FACILITAN LA COMUNICACIÓN CIUDADANA, PUEDE VENIR DETERMINADO, POR EJEMPLO, POR UNA ESCALA PEATONAL

actividades diversas, el aumento de la comunicación ciudadana al reducir las distancias físicas mediante una menor necesidad de desplazamiento y sistemas de transporte modal integrados. La moderna ciudad compacta, que también crece pero de forma racional, ha ido substituyendo su antigua centralidad conformada en la ciudad antigua por un policentrismo de diversas centralidades distribuidas por el territorio y con niveles jerárquicos diferentes.

La ciudad compacta es al mismo tiempo compleja, en el sentido que los diversos usos conviven mezclados, fomentando la diversidad. Junto a los usos residenciales se sitúan usos comerciales, terciarios o de equipamiento comunitario, instituciones administrativas, centros escolares, centros universitarios, centros sociales, o incluso actividades industriales limpias.

La ciudad histórica se forma como una suma de usos diversos que complementan las necesidades ciudadanas, y que facilitan al mismo tiempo su comunicación. En este sentido la compacidad y la complejidad son polos divergentes de la ciudad zonificada en usos, que cortocircuita y demora a menudo las relaciones y comunicaciones humanas.

En el plano adjunto de Málaga se han situado los niveles de actividad que registra la ciudad por manzana, de forma que se tiene una referencia de complejidad de usos. Para ello, se recogen las altas en actividades de relación económica, jurídica o social que supone el impuesto de actividades económicas (IAE), con el objetivo de observar de forma aproximada los niveles de mezcla de usos y funciones urbanas. (Figura 2)

El plano de toda la ciudad muestra en color amarillo las zonas de uso predominantemente residencial, donde otras actividades o funciones están poco o nada representadas. Estas zonas carecen de complejidad y posiblemente requieren desplazamientos fuera del área o barrio residencial para procurarse los servicios habituales en la vida cotidiana.

Conforme la intensidad de las tramas de los planos se oscurecen aumenta el nivel de actividades por manzana y por tanto la compacidad y complejidad del tejido urbano. El eje de Larios en el Centro Histórico, el triángulo de Muelle Heredia, los espacios situados a lo largo de la avenida de Andalucía, los grandes centros comerciales y los polígonos industriales son las áreas de mayor complejidad de actividades.

Particularmente, en el Centro Histórico se puede apreciar que la actividad comercial y social se focaliza en el eje Larios y Alcazabilla, siendo muy débil al norte de calle Compañía y prácticamente inexistente en la zona superior de calle Carretería.

De forma complementaria se han realizado los mismos planos para aquellas actividades de tipo terciario. Únicamente las áreas centrales de la ciudad, el triángulo de Muelle Heredia, y los principales

ejes comerciales del Centro Histórico mantienen unos niveles importantes de usos terciarios.

La densidad de Málaga, como indicador aproximado de compacidad, ha continuado disminuyendo en los últimos años y es previsible que lo siga haciendo en los próximos, porque, pese a las propuestas de Planeamiento General compacto y complejo, todavía están pendientes de desarrollo nuevas actividades de equipamiento y espacios libres en el interior del perímetro urbano que todavía no ha sido consolidado. Los nuevos aprovechamientos urbanísticos estarán también condicionados por las condiciones topográficas y paisajísticas del nuevo suelo urbanizable, y que ha priori serán inferiores al del PGOU anterior. Por ello cabe esperar todavía menores densidades que las actuales, hasta que la ciudad se consolide entorno a los 80 habitantes por hectárea, cantidades inferiores a otros modelos más cerrados de ciudad, pero que no deben impedir el objetivo de la compacidad y la complejidad.

### 3.3.2 Ciudad, territorio y diversidad

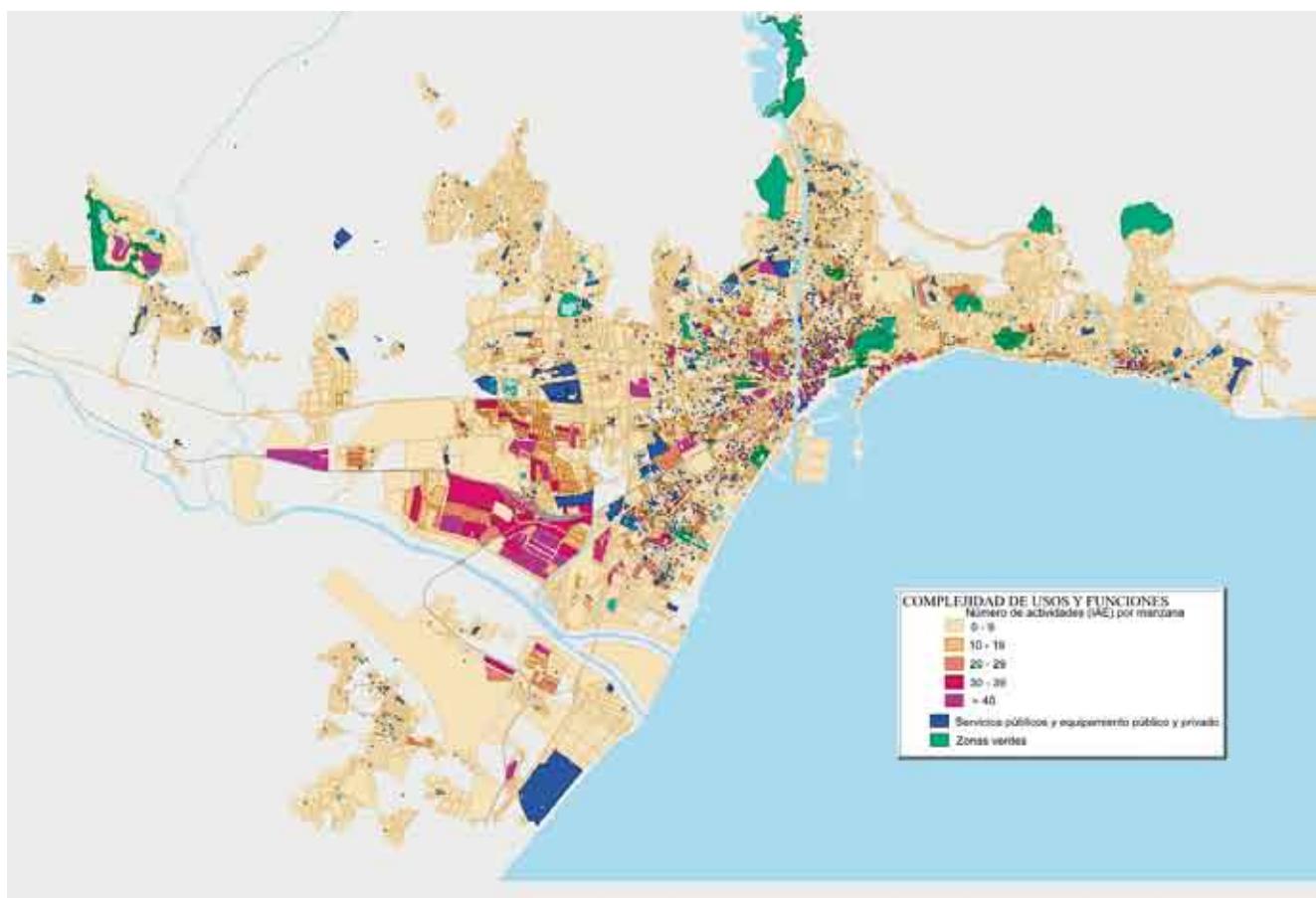
La ciudad es posiblemente uno de los modelos humanos más complejos. La complejidad es un elemento esencial del modo de organización de nuestras ciudades, mayores niveles de bienestar, de libertad, de igualdad y de justicia urbana exigen cada vez mayores niveles de complejidad. La complejidad no es un hecho negativo en sí mismo, depende de nuestra capacidad o incapacidad para dotarlo de orden, pero en cualquier caso si se quiere seguir creciendo y dotarse de nuevas economías de escala se tendrá que dotar de mayores estadios de complejidad, siendo este el reto, organizar la complejidad.

La complejidad exige mayor mestizaje de usos, mayores niveles de diversidad y de movilidad, mayor flexibilidad en las formas y capacidad de producir estructuras urbanas adaptables a los nuevos retos, y a la vez ser suficientemente potentes para poder resolverlos.

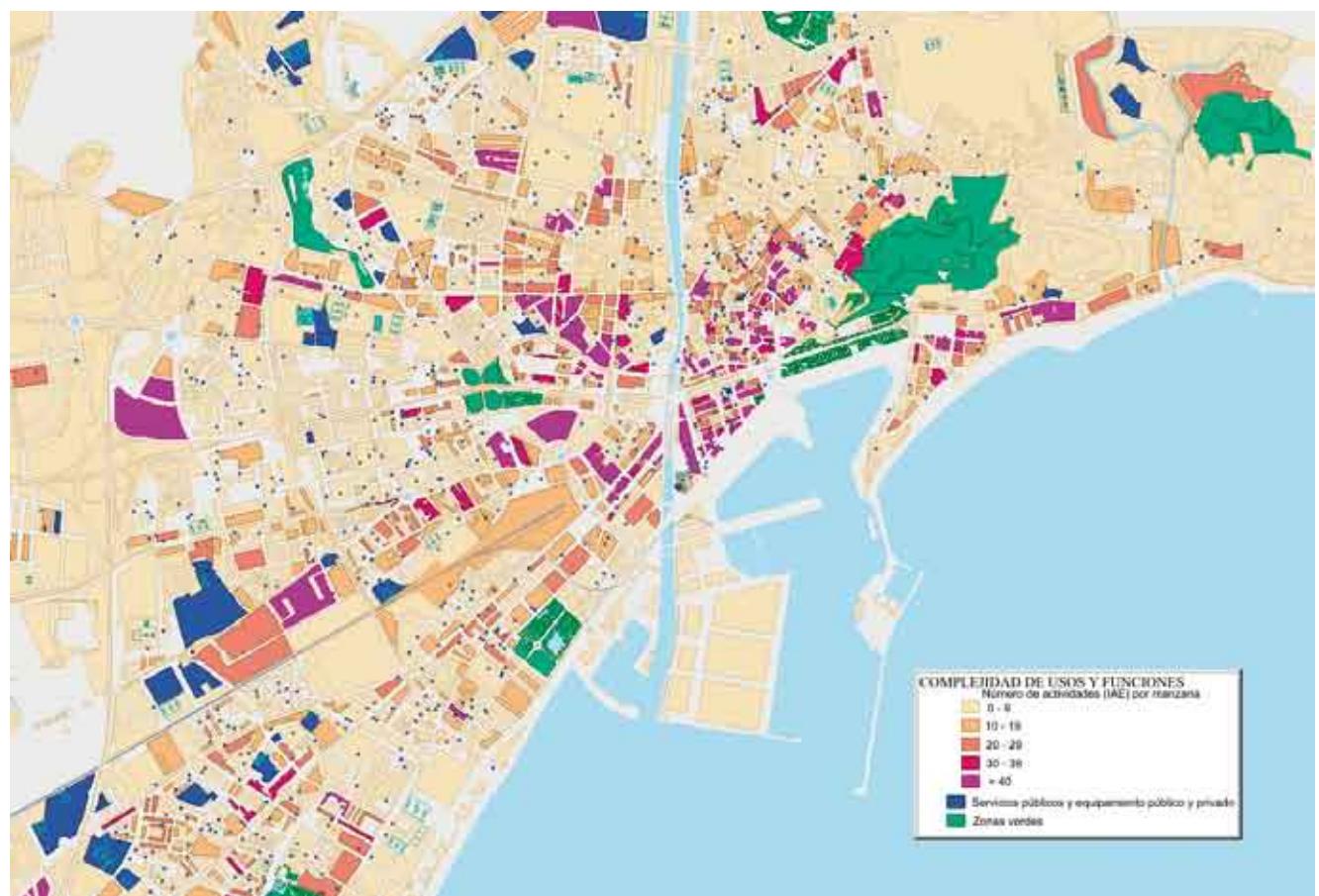
La dicotomía entre homogeneidad y diversidad, hoy está siendo resuelta a favor de la diversidad como elemento clave para el funcionamiento de la complejidad, aunque esta diversidad necesita ser reglada y planificada, para que sea igualitaria y justa, para que eleve los niveles de bienestar y sea capaz de resolver adecuadamente los conflictos que generan los cada vez más elevados niveles de complejidad. Es decir, necesitamos una diversidad sustentada en unos determinados grados de homogeneidad y de reglas generalistas.

Una diversidad sin sustento en algún grado de homogeneidad llevaría de vuelta al mundo feudal premoderno, una homogeneidad sin diversidad impediría avanzar y llevaría a una ciudad anquilosada por la rigidez.

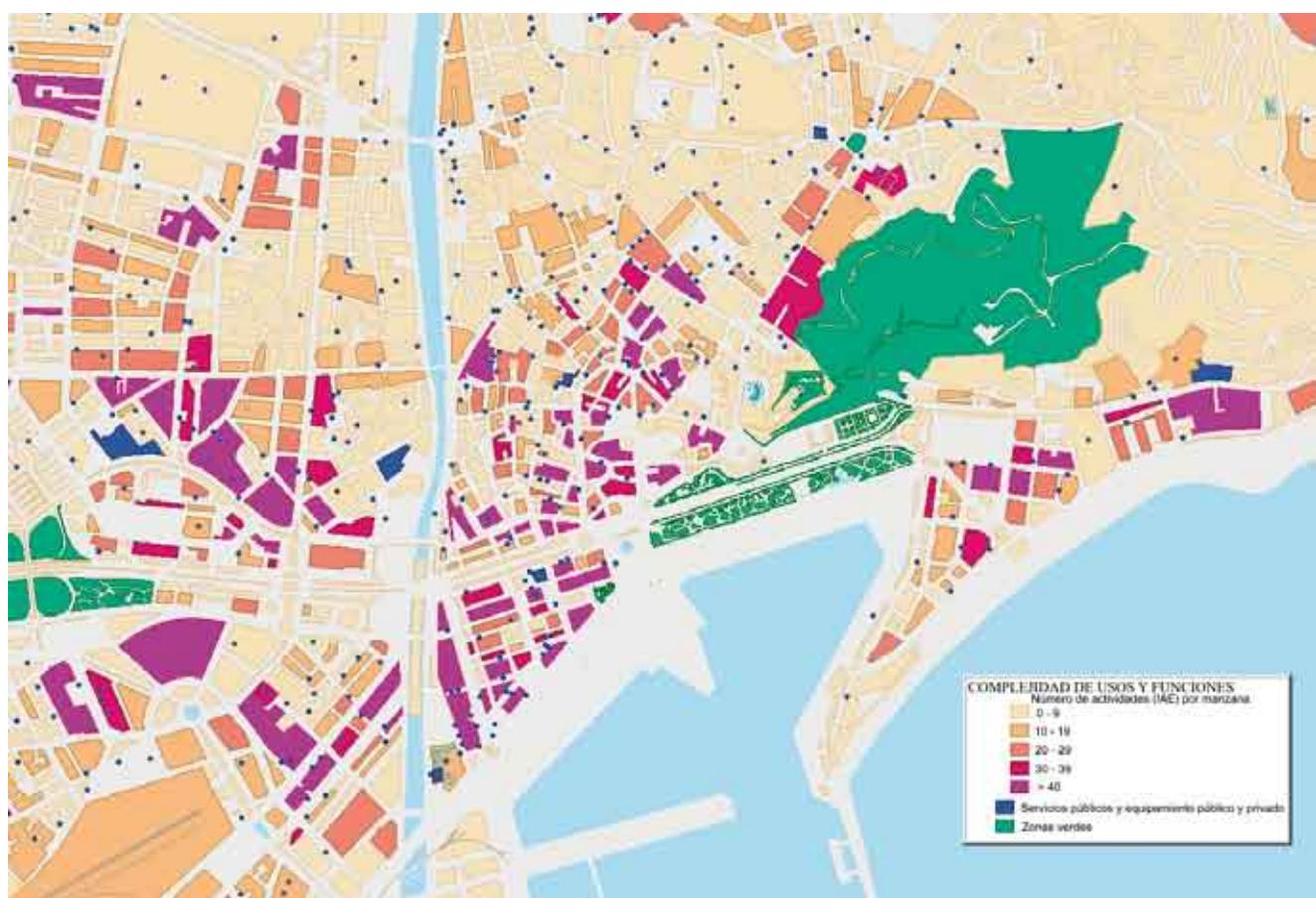
- Figura 2: Complejidad de usos y funciones



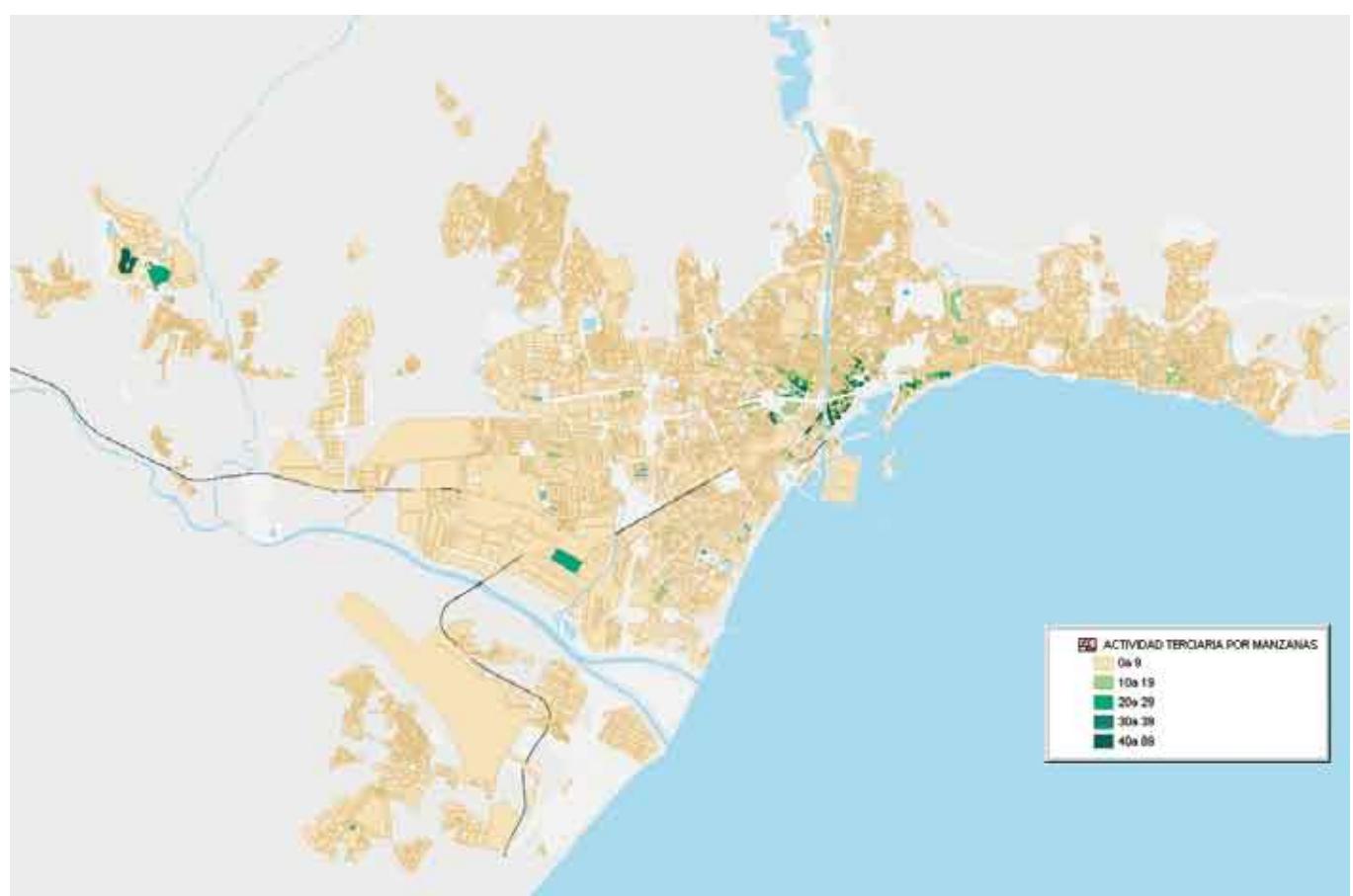
- Figura 2: Complejidad de usos y funciones



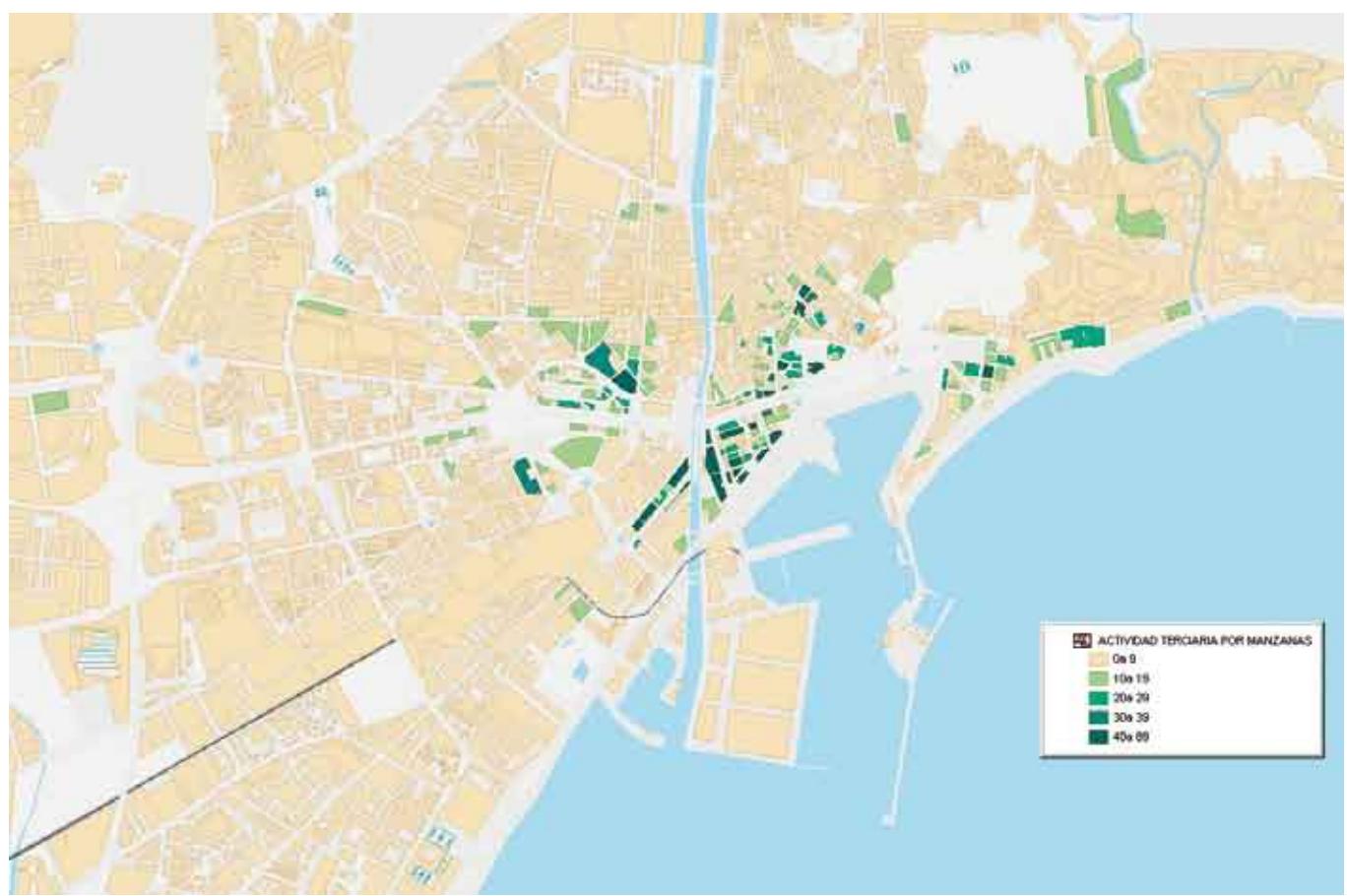
- Figura 2: Complejidad de usos y funciones



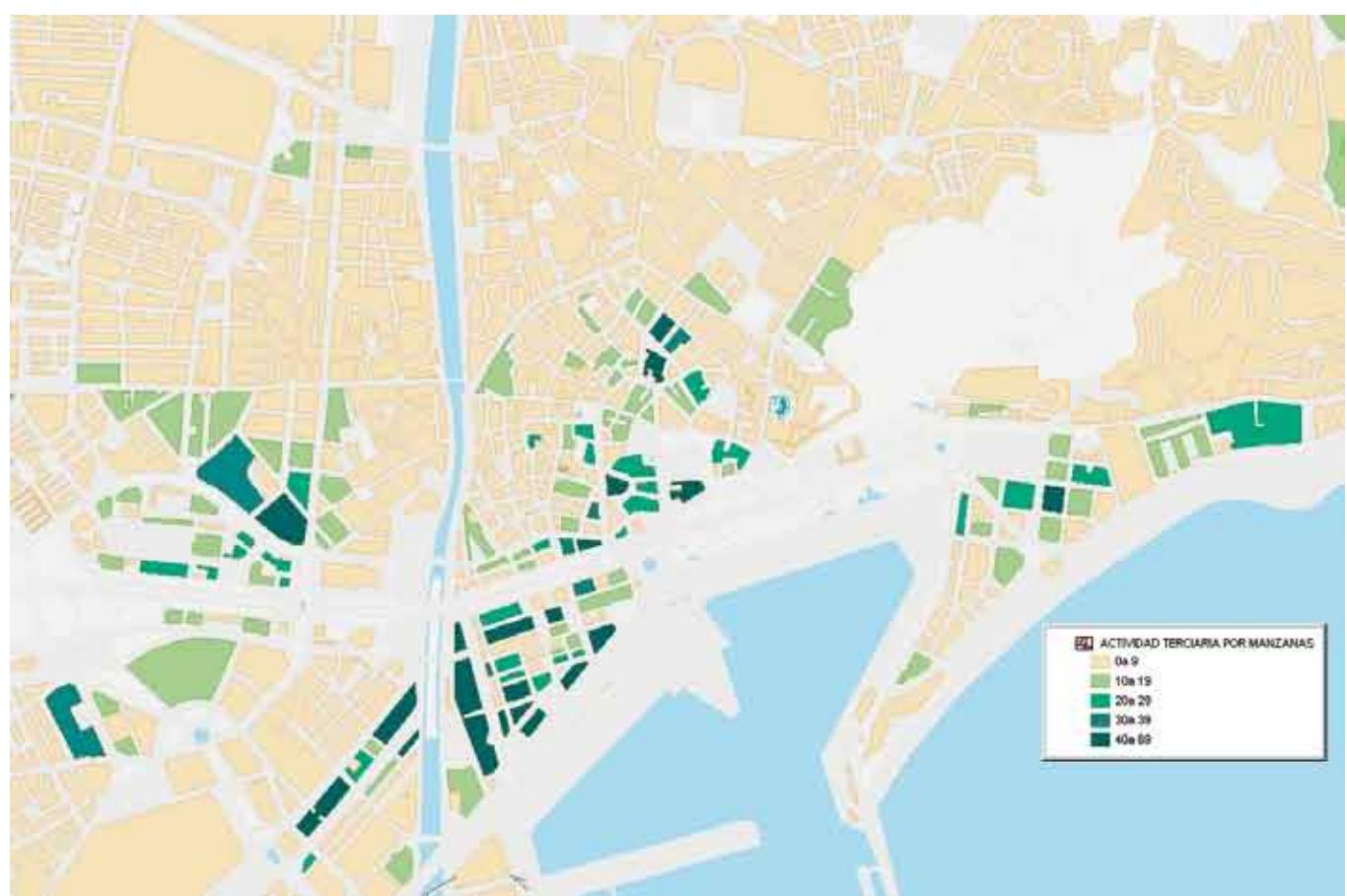
• Figura 2: Actividad terciaria por manzanas



• Figura 2: Actividad terciaria por manzanas



• Figura 2: Actividad terciaria por manzanas



Málaga empieza a definir su grado de homogeneidad contemporáneo, aunque con poca claridad y, sobre todo, sin un conocimiento preciso de su modelo. El modelo urbano y territorial malagueño se va conformando por sí solo, por la incidencia de las fuerzas de un mercado poco organizado y ordenado, y por tanto, excesivamente desequilibrado y monopolizado, lo que está conformando un modelo con poco conocimiento y desordenado. Es verdad que dispone de capacidad de diversidad, pero es una diversidad poco ordenada, lo que genera deseconomías importantes, cuando no graves errores que obligan al modelo a volver atrás con altos costes de recuperación y etapas de crisis difíciles de reconducir. Y también es verdad que es una diversidad que se asienta sobre una base estructural de homogeneidad débil, como suelen decir los economistas “tiene algunos pies de barro”. No obstante, esta debilidad en los últimos veinte años va disminuyendo con fuerte inversiones de capital fijo, aunque siga débil en inversión de conocimiento, lo que hace que el modelo tenga esa imagen de falta de claridad y de duda “sistémica”.

Quizá, lo que Málaga todavía no ha visualizado, y aquí sí ya con mayor gravedad, es cómo deben jugar sus elementos de diversidad, que doten de movilidad y por tanto de complejidad “positiva” a este modelo estructural. Identificados sus elementos de homogeneidad o sea de “anclaje”, lo que todavía queda es, sobre todo, aumentar la cantidad de “territorio pensado”, se necesita saber dar juego a los elementos que generan la diversidad: viarios, transportes, servicios, educación, sanidad, zonas verdes, áreas ambientales, ejes verdes, paisaje..., como elementos de diversidad espacial. Pero tampoco se puede olvidar los otros elementos de diversidad no espaciales, que no obstante cada día más incorporan definición y “apellidos” a estos: conocimiento, competitividad, productividad, innovación, mezcla de usos, economías de escala, movilidad económica, ausencia de rigidez, sostenibilidad, equilibrio, calidad, igualdad, justicia, participación, gobernanza, etc.

Se necesitan, por tanto, estrategias de diversidad, formal y funcional. Lo formal tiene que ver con la localización y el diseño espacial del “contenedor”, lo funcional con el uso de los elementos y otras cuestiones, como las ya indicadas, ¿Cuál es el tamaño del grano a localizar?, ¿tiene sentido una Universidad con un monocultivo educacional, podríamos dotarla de mayor diversidad? ¿tiene sentido centralizar un número elevado de servicios administrativos, juntando más de 1000 puestos de trabajo, que atraen movimientos diarios de cientos o miles de personas, que generan deseconomías de escala y que necesitarán inversiones de elevado coste si queremos que funcionen adecuadamente?

¿Cuál es la diversidad de un Centro hospitalario o de un Instituto? ¿cuál es la diversidad que necesita un área residencial para alcanzar un determinado nivel de calidad contemporánea? ¿Cuál es la diversidad de un área productiva, si se quiere que sea más competitiva?... en términos genéricos ¿Cuál es la diversidad, que como plus añadido aportan las piezas urbanas?. ¿Cuál es la capacidad de diversidad de las “favelas” industriales? Creemos que mucha.¿ Cuál es el potencial de diversidad de nuestros barrios populares? Entendemos que muy elevado.

Pero también se necesita diversidad funcional. Se necesita comprender y visualizar claramente este modelo, sobre todo funcionalmente (al menos como “reserva”, aunque luego formalmente pueda sufrir movimientos de ajuste).

Lo que es “estructural”, lo que “ancla” al modelo, debe sostenerse, “reservarse”. Pero aquellos elementos que dotan de diversidad a la estructura (que en cada pieza pueden cambiar) deben disponer de “movilidad funcional”, es decir capacidad de reajuste rápido y ágil, por esto la diversidad no puede ser pensada solo en términos espaciales, que también, sino igualmente en otros términos (que se han enunciado) que son los que dotan al espacio de la contemporaneidad que hoy exige la complejidad “positiva”.

En el mejor caso, con continuas inversiones externas, se podría disponer de una buena estructura. Cada pieza cumpliría la función de “homogeneidad”, es decir estructural, que le ha sido recomendada: la Universidad enseña, el Hospital sana, la carretera mueve coches, la vivienda descansa (hay viviendas que ya ni siquiera son esto, pues no aportan ni descanso, solo inversión-ahorro especulativo).

La economía malagueña ha experimentado en los últimos años un crecimiento por encima de la media española, pero cuando se observa su capacidad competencial y las cifras de su comercio exterior los resultados no son tan positivos. La competitividad es un elemento clave de la diversidad y ésta históricamente no ha tenido momentos buenos, incluso hoy día atraviesa momentos bajos. La baja competitividad incide en nuestro sector exterior. Reflexionar sobre nuestros elementos de diversidad puede ayudar a mejorar esta deficiencia y mejorar nuestras relaciones de intercambio.

En la competitividad, así como en la diversidad, influyen muchos factores: precios, costes de producción, costes de suelo, innovación, conocimiento, apertura, agilidad...etc. Es verdad que los precios crecen por encima de la media, sin embargo existe poca capacidad para diferenciar productos, diferenciarlos y diversificarlos, y esto se acaba notando en la economía y en la configuración urbana de la ciu-

dad de Málaga. Se depende mucho de la demanda interna, pero la aportación exterior es cada vez más negativa. La debilidad de apertura de mercados, de diferenciación de productos son elementos coercitivos de nuestro crecimiento. Se necesita aportar valor añadido a los productos urbanos, que es lo que da la diversidad. Buscar nuevos mercados y posibilidades internas, y sobre todo externas, aportando especialización comercial y urbana. A mayor diversidad, mayor competitividad y mayor especialización, incidiendo sobre todo en productos de tecnología media y en educación, investigación y desarrollo.

A nivel de densidad, la ciudad de Málaga en términos globales se acerca a parámetros similares a las áreas metropolitanas de Madrid o de la ciudad de Barcelona, incluso con densidades menores. Pero esto tiene lecturas negativas y positivas. En primer lugar, se debería saber cuál es la densidad real del área residencial o mejor de los diversos barrios. Saber cuál es el tamaño de nuestra importante área productiva, comercial y de servicios. Este espacio hace descender la densidad urbana, sin que se sepa su peso real productivo. ¿Cuál es el tamaño total de las viviendas no ocupadas en Málaga? ¿Cuánto ocupan los centros de Servicios no residenciales? ¿Cuál el tamaño de nuestras zonas verdes?... Sólo así se podría hablar de densidad o de densidades comparativas.

En cualquier caso la densidad tiene unos umbrales por arriba y por debajo. ¿En el caso de Málaga cuales son?, falta investigación urbana, para no repetir dogmas no siempre bien intencionados. La alta densidad si no supera unos umbrales no tiene porque ser negativa, puede ser incluso necesaria, para alcanzar determinados niveles de complejidad y diversidad para que funcione adecuadamente el modelo. ¿Pero qué modelo? Si no se define mínimamente el modelo, con referencias cuantificadas ¿qué se va a poner en duda?

Málaga dispone de una de las áreas productivas más importantes de Andalucía, anclada sobre una importante área residencial, y está conformando, aunque aún de manera incipiente, un área estructural de servicios terciarios, de movilidad (aeropuerto, ferroviario, portuario) y comercial. Lo que va a definir el rol de la ciudad en sí misma y territorialmente, si sabe dar claridad y conocimiento a su modelo y “jugar” generosamente en el contexto territorial que le toca en este siglo XXI, articulando el eje económico de la costa y el eje de Antequera.

Solo en el entendimiento del papel de relaciones territoriales y metropolitanas se encuentra la solución a muchas de las formas de enfocar la solución a nuestros problemas actuales y de futuro. Al leer muchas cuestiones de la ciudad desde este ángulo, se verán de forma distinta y se observará que dan otra

lectura mucho más contemporánea y en cualquier caso, lo que es más importante, mucho más práctica y útil para resolver problemas del modelo interno y externo.

El ámbito territorial dará una mayor apertura y mejorará la competitividad. Se trata, de alguna manera, de encontrar la lógica de ordenación de cada pieza en relación al conjunto territorial, de elevar la jerarquía del análisis. Málaga no tiene un centro decimonónico sino un “sistema” central metropolitano que hay que relacionar, una política de viviendas metropolitana que formular, una estructura de comunicaciones territorial que organizar...

Pero quizás lo que más interesa destacar, respecto a la singularidad de la dinámica territorial, presente hace ya una década, no es tanto la escasez o no del crecimiento del espacio, la presencia de descoordinación o conflictos de concurrencia intermunicipal, la previsión de servicios, o la disposición de las infraestructuras básicas, sino los síntomas importantes que se detectan de un nuevo modelo emergente urbano, las oportunidades que se abren paso y los riesgos que traen consigo. Este nuevo modelo urbano no implica una mera ampliación física del “campo de juego”, lo que es evidente, sino, fundamentalmente, un cambio en la naturaleza misma del juego, que añade nuevos contenidos y exige reglas nuevas.

Son las nuevas políticas de cooperación territorial. La cooperación, al igual que la competitividad son dos elementos claves de la complejidad contemporánea. No se puede, hoy, proponer soluciones correctas a partir de problemas planteados incorrectamente, sobre bases conceptuales poco sólidas y con inadecuados instrumentos.

La situación actual está poniendo de relieve que una parte no desdeñable de los problemas urbanos tienen su raíz en la yuxtaposición, y a veces superposición, de retos planteados por las nuevas y complejas dinámicas presentes con otros conflictos aun no resueltos, derivados de la anterior dinámica de crecimiento, intensa, acelerada y que hoy aún no se sabe, en algunos casos, como quebrarlos. Con lo que hoy se sigue inadecuadamente trabajando con modos y formas que ya nada tienen que ver con este nuevo modelo emergente metropolitano, y que expresan con tal gravedad su falta de competitividad y de cooperación, que sus consecuencias producen desasosiego y pérdidas elevadas de tiempo y de dinero, al desviar a Málaga significativamente de la nueva dinámica metropolitana.

Por último, apuntar que la naturaleza e implicaciones de la escala metropolitana regional, no tienen un origen exógeno, no es un proceso sobrevenido, ajeno a las intenciones de la ciudad, sino todo lo contrario tienen un origen endógeno, es



La Térmica, último espacio pendiente de urbanizar en el paseo marítimo de poniente.

consustancial con los procesos y los efectos que el modelo ha ido desarrollando a lo largo de estos treinta o cincuenta años. Y que no se está sabiendo alumbrar adecuadamente ni aportarles la iniciativa provocadora que esta necesita para su aparición como nuevo paradigma urbanístico. Existe un alto potencial endógeno subyacente al nuevo modo emergente territorial regional y el fortalecimiento de estas componentes endógenas supone una cualidad decisiva para las características espacio–funcionales de esta dinámica e introduce modificaciones cualitativas de primer orden en la naturaleza de las competentes exógenas que afectan y que van a seguir afectando en este proceso.

No es por tanto este modelo emergente algo que se impone, sino que forma parte de las lógicas endógenas, internas, subyacentes, en los modelos históricos urbanísticos y que se debe apostar por seguir alumbrando, evidentemente arropados por componentes o factores exógenos que no se puede ni debe eludir, con una clara y decidida aptitud para acoger eficazmente nuevos agregados, nuevas potencialidades, mayor capacidad de competencia, y opciones de captar recursos disponibles en este nuevo contexto de dinámicas económicas y de modelos de cooperación territorial, del que no sólo no se es ajeno sino que se es parte importante de su creación.

### 3.4 LOS LÍMITES DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Málaga es una ciudad que tiene unas características territoriales y de urbanización de suelo propias, muy determinadas, que la diferencian de otras ciudades capitales de provincia. Una de las más representativas es el elevado crecimiento de población y de urbanización de suelo que registró entre 1960 y 1980, en la época conocida como la del desarrollismo económico.

En 1960 Málaga contaba con 270.00 habitantes, población similar a otras ciudades de tipo medio del entorno andaluz y español. En 1980, el censo de población superó los 500.000 habitantes, lo que supuso prácticamente duplicar la población de la ciudad en un corto periodo de tiempo.<sup>9</sup>

Este crecimiento de la ciudad se realizó de forma desorganizada y vulnerando los principios básicos del planeamiento urbanístico, que en esos momentos se reducían a un plan de ordenación urbana elaborado por González Edo y suspendido por el Tribunal Supremo. La falta de una voluntad política en el cumplimiento de las obligaciones de ordena-

9. Años después se supo que por algún extraño motivo Málaga no tenía 503.000 habitantes, incluido Torremolinos, término municipal independiente desde 1987, si no algunas decenas de miles menos, oscuro aspecto que no invalida la realidad.

ción del territorio, cómplice por activa o por pasiva de los desmanes urbanísticos, unida a la falta de escrúpulos de un empresariado inmobiliario en su obligación de urbanizar y dotar de equipamientos los planes parciales de la época, secuencia a la que no son ajenos los técnicos y profesionales involucrados, creó las condiciones para un crecimiento extensivo de la ciudad irracional, donde los barrios procedentes o no del planeamiento parcial estaban mal comunicados entre sí, y con graves carencias de infraestructuras y equipamiento comunitario.

La llegada de la democracia a las corporaciones locales supuso a nivel de planeamiento urbanístico un cambio radical respecto a los contenidos del periodo 1960–1980. El crecimiento urbano trató de ser dimensionado con mayor cuidado, recuperando el espacio público como eje estructurante de la ciudad, al tiempo que se ponía un especial énfasis en el reequipamiento del municipio, que en el caso de Málaga supuso además un importante esfuerzo inversor en infraestructuras y urbanización de calles y plazas, cuyos costes lastraron durante años la economía local.

El planeamiento de los años ochenta, llamado también morfológico por su laborioso estudio del detalle, de la observación pormenorizada de los usos e intensidades del suelo, físicamente ilustrado con planos detallados de múltiples ordenanzas, contrastaba con el planeamiento de *zoning* y grandes manchas que tan malparado salió de una alianza no buscada con los intereses de la dictadura durante los años previos y posteriores a la transición democrática.

Sin embargo, y conforme fueron pasando los años ochenta y ya bien entrados los noventa, con la ciudad más equilibrada, se fue tomando conciencia de un gradual agotamiento del modelo. Evidentemente, el modelo de planeamiento detallista realizado para hacer frente a los excesos de los sesenta y setenta comenzaba a volverse demasiado rígido e incomprendible para la rápida evolución de los modelos urbanos. A estas alturas del siglo, el respeto por la legalidad urbanística era general en la mayor parte de la ciudad, con lo que el cumplimiento de los deberes de urbanización o equipamiento era ya una cuestión asumida por el empresariado inmobiliario, por lo que las labores de control de la disciplina urbanística, evidentemente necesarias, no podían al mismo tiempo encorsetar las nuevas necesidades del planeamiento.

En algún momento se empezó a hacer evidente que el planeamiento de los ochenta devenía en un ente ordenancista carente de reflejos para actuar a nivel de escala intermedia de ciudad. La lentitud de la tramitación urbanística en la ya de por si lenta administración pública, ralentizaba la realización de

proyectos urbanos nacidos al margen de lo “previsto” originalmente por el Plan General, instrumento lógicamente carente de capacidad para visionar el futuro de manera precisa.

La realidad que impone el dinamismo territorial que hemos vivido en la última década ha vuelto en excesivamente deterministas las normativas heredadas del planeamiento de los ochenta, rígidas en el control de nuevos planteamientos urbanos y arquitectónicos, que ha confundido con frecuencia lo irrelevante con el “santo grail”. Incluso los más críticos con los límites del planeamiento han considerado que el instrumento para solucionar problemas de ordenación del territorio se ha convertido precisamente en el “problema”.

Frente a la dureza del planeamiento general, frente a su miopía para prever escenarios no previstos se va iniciando en algunas ciudades, y de ello hay un reflejo en Málaga aunque tardío, una línea de trabajo urbanístico de escala intermedia que se denomina habitualmente proyecto urbano, y que tiene las características de desarrollar o recuperar una zona determinada de la ciudad vinculando de forma estrecha el planeamiento, el proyecto arquitectónico y los mecanismos de gestión.

El tamaño intermedio del proyecto urbano, su peso específico y su capacidad de arrastre en el ámbito urbano posibilita que tenga en buena medida capacidad de transformar la ciudad. En Barcelona por ejemplo, tanto la operación de recuperación de la fachada marítima como el Forum 2004 pueden simbolizar la idea de proyecto urbano. En Málaga la integración del espacio portuario en la ciudad, y más concretamente en el Centro Histórico, el desarrollo del área de la Térmica o la recuperación de la zona de las industrias extractivas junto a Campanillas podían ser también buenos ejemplos.

La rigidez y falta de flexibilidad del planeamiento no solo comenzó a reflejarse en su propio espacio, si no también en su incapacidad para coordinarse más allá de los estrictos límites municipales, ya que la expansión de la ciudad hacia el este y el oeste llevó la urbanización del territorio cerca de los límites de Torremolinos y el Rincón de la Victoria, espacios limítrofes donde se han ubicado en los últimos años grandes centros comerciales. La incapacidad de establecer planes plurimunicipales, o simplemente de infraestructuras o servicios es preocupante por el sentido no económico, espacial y financiero, que ello supone.

La concepción del suelo no urbanizable como terreno, idea ambivalente heredada de la ley del suelo de 1975, entre intocable y destinado a ser la “reserva” del suelo urbanizable fue dando paso en los años noventa a otro significado más vinculado con una utilización positiva del territorio como







Puerto de Málaga.

parque periurbano, como área de protección ambiental y paisajística o incluso como frontera verde, la ciudad consolidada que estabiliza su crecimiento, o lo atenúa en ciertas zonas de la ciudad.

Por otra parte, la virginidad del suelo no urbanizable no deja de ser una leyenda urbana, ya que en el caso de Málaga la autoconstrucción ha ido ocupando áreas no deseables en la carretera de los Montes, en la Mosca, Jarazmín, Campanillas o Puerto de la Torre, con los problemas de infraestructuras y servicios que ello supone para el municipio. En todo caso, la regulación del suelo no urbanizable no deja de ser una asignatura pendiente del planeamiento que deberá tener en cuenta nuevas ideas en la ordenación del suelo que supone la mayor parte del término municipal.

La programación del planeamiento en espacios de tiempo no ha dejado de ser un obligado cumplimiento de la legislación carente de sentido práctico. Pocas veces o ninguna se han establecido indicadores de seguimiento o evaluación de la propuestas programáticas del plan. Menos aún controles o auditorías de calidad de las terminaciones de infraestructuras, servicios o espacios verdes. Se ha tenido la impresión general de que el programa de actuación de un plan es prácticamente un documento inocuo. De hecho únicamente en 1987 se realizó, al acabar el primer cuatrienio del PGOU de 1983, la revisión

del programa de actuación, siendo el único documento de carácter general, hasta la actualidad, que evaluaba el suelo consumido por el planeamiento desarrollado, por la ocupación del suelo urbano sin planeamiento, o los equipamientos obtenidos vía cesión o expropiación.

La idea general del planeamiento de mejorar la habitabilidad de la ciudad (o de establecer las reglas de juego que definen las áreas de edificación, no está del todo claro) ha estado ausente, incluso en el plan de 1998. Los cada vez más aceptados criterios de sostenibilidad urbana han sido con frecuencia ajenos al planeamiento general o parcial, cuando es evidente que la ordenación del territorio, la configuración de la ciudad, tiene una estrecha relación con el uso económico de los recursos, con el consumo de energía, y con la población que soporta y el grado de cohesión que mantiene. El objetivo de la Agenda Local 21 es precisamente establecer un modelo unitario e integral de gestión municipal en los diversos campos de actividad de la ciudad.

### 3.4.1 Planeamiento general y simulación

La figura del planeamiento general moderno como instrumento de ordenación del territorio tiene en España una tradición de más de 150 años

y fue posteriormente a la transición democrática un elemento importante para la reordenación de las ciudades que habían crecido de forma desordenada durante el desarrollismo económico de los años sesenta y setenta.

Sin embargo, casi veinticinco años después, el modelo de planeamiento general que entonces se utilizaba no ha terminado de resolver los problemas de la ciudad, su estructura funcional, la jerarquía de centralidades, la yuxtaposición de usos o la localización residencial dependiente de los niveles económicos. Se podría afirmar sin temor al error que la teoría urbanística del planeamiento ha ido por un lado y la realidad del mercado por otro. Durante estos años las características de las grandes ciudades han ido modificándose hasta transformarse de manera profunda. Prácticamente el gran crecimiento de población que vivieron hasta mediados de los ochenta ha devenido en estancamiento, al tiempo que las ciudades, como Málaga o las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona o Valencia han casi duplicado el suelo urbanizado entre 1980 y la actualidad.

Esta tendencia se ha visto acelerada en los últimos diez años, en los que la población está prácticamente estabilizada, lo que ha provocado un rápido descenso de la densidad de población por hectárea urbanizada, que en Barcelona, Madrid o Valencia se

acerca a los 140 habitantes por hectárea y que en Málaga está por debajo de los 90.

Estas características de dispersión urbana, no habituales en las ciudades mediterráneas, coinciden con otra tendencia que el planeamiento general no ha sido capaz de frenar, la disminución de la complejidad de usos que configura la esencia de la ciudad clásica. La reunión de funciones residenciales, comerciales, terciarias, educativas, recreativas o incluso industriales en unos momentos en que las nuevas tecnologías industriales pueden ser perfectamente compatibles con la vivienda, han ido perdiendo fuerza ante el empuje del sentido monouso de la ordenación del territorio.

El método clásico del planeamiento desde el París de Hausmann a la Barcelona postolímpica o al Berlín renacido ha tenido por columna vertebral la definición adecuada del espacio público como ordenador del territorio, como hilo conductor de dar forma a la ciudad y que funcione correctamente.

El espacio público vertebría a través de calles, plazas y zonas verdes el territorio dándole un significado claro y unitario con respecto a la ciudad consolidada, pero de forma complementaria es también necesario cuidar los espacios donde se va a edificar, conocer su forma y composición, la localización de sus tipologías residenciales, terciarias y comerciales, los materiales que se van a emplear en la urbanización.



"Ordenación" en ladera en la zona este de la ciudad, La Manía.



Planeamiento de 1983 (SUP-T1 y SUP-T3) todavía en desarrollo, a la izquierda la Universidad. En primer plano la nueva Ciudad de la Justicia, y el Sistema General Verde (SG-T1) sin urbanizar.



En los arrabales del Centro Histórico, entre Lagunillas y la Cruz Verde se construyeron a mediados de los años noventa 440 viviendas en régimen especial, al norte la Facultad de Economía y la Administración de la Universidad.



"Transición" entre la ciudad consolidada y Teatinos.

zación o en una edificación sostenible, el posible carácter simbólico o de referencia urbana de algún equipamiento público, las perspectivas paisajísticas, el flujo de tráfico o los aparcamientos.

Este pequeño catálogo o chequeo de actuaciones y metodologías forma parte del planeamiento, al igual que otro aspecto fundamental en el desarrollo urbano: la calidad de la arquitectura. El brillo de una ciudad lo otorga, además de la categoría de sus espacios públicos, el nivel de su edificación más representativa.

Cabría preguntarse si la concentración de la Universidad en Teatinos o de la Ciudad de la Justicia, sea positiva para la configuración de la ciudad, ya que posiblemente creará barrios que funcionarán solamente unas horas al día, momentos en los que se produce una gran concentración de desplazamientos mecánicos, un mayor consumo de energía y de los niveles de contaminación atmosférica y acústica, y una gran pérdida de tiempo en desplazamientos lo que conlleva menor tiempo dedicado a las relaciones humanas, sociales o lúdicas, características propias del hecho urbano en la ciudad.

Recientemente el gobierno de la Generalitat de Catalunya ha dejado sin efecto el proyecto de agrupamiento de edificios judiciales en una especie de Ciudad de la Justicia, prefiriendo como era opinión del Ayuntamiento de Barcelona, su dispersión

actual, porque facilita la complejidad de usos, y los vacíos de actividad humana producidos por la inactividad laboral se complementan con otras actividades vecinas. En el puerto de Génova, durante su reconversión como espacio ciudadano, se construyó la Facultad de Economía, que contribuye con su vitalidad estudiantil a dar vida al puerto fuera de los horarios típicamente lúdicos o recreativos. Posiblemente como la alternativa a los equipamientos de la Universidad localizados en el Ejido no sea poderosa desde el punto de vista comunitario, esa zona perderá cohesión social con el traslado de los usos educativos a Teatinos, y ello sería claramente perjudicial en un área duramente castigada por la concentración de viviendas sociales realizada en la Cruz Verde y Lagunillas en forma de gueto.

La vivienda, no ya el facilitar su acceso, sino su simple localización, se ha convertido con el paso de los años en otra simulación estéril del planeamiento urbanístico. Ha sido incapaz de mezclar en zonas homogéneas diferentes clases sociales.

Otro ejemplo de monouso y al tiempo de simulación urbana la constituyen los grandes centros comerciales, localizados habitualmente por motivos de rentabilidad, en la periferia de la ciudad. Han contribuido en gran medida a acentuar su progresiva dispersión, y a la absoluta necesidad de crear nuevos accesos viarios, nuevos estacionamientos, que dan

paso sucesivamente a nuevos espacios semiurbanos, que ya no se sabe si se trata finalmente de periferia urbana o simplemente de suburbios.

Este entendimiento de la ciudad mercantil hecha a trozos, que recoge lo peor de los inventos de la ciudad funcional, puede ayudar a explicar la crisis que esta sufriendo en los últimos años el planeamiento general, y que en opinión de algunos urbanistas ha quedado reducido al control de la edificación y su intensidad en función de la ordenanza de aplicación. O en el mejor de los casos a la ordenación de los grandes sistemas de infraestructuras. Demasiado poco para algo que concitaba tantas esperanzas, y que ha ido dejando su espacio creativo a otro instrumento menos burocrático y más efectivo y concreto, el proyecto urbano.

En todo caso, a través del mercado o del planeamiento conocido la ciudad o el espacio urbano siguen creciendo, y además de mirar al pasado y revisar lo que pudo ser y no fue, hay que plantearse qué camino seguir a partir de este momento concreto. Es evidente que la ciudad monocéntrica conocida hasta los ochenta ha evolucionado, quizás más por movimientos económicos espontáneos, no planificados específicamente, hacia tendencias de modelo urbano policéntrico en el que la ciudad debe asumir funciones metropolitanas.

Los nuevos hipercentros, iniciados originalmente como oportunidades de negocio comercial en la periferia urbana han logrado aglutinar una importante actividad de servicios, al tiempo que han relocalizado espacios anteriormente degradados por la construcción inmobiliaria de los años sesenta y setenta. El problema actual de esta situación es doble, por un lado el exceso de consumo de suelo urbanizado que esta situación ha creado y que convendría en el futuro frenar, y por otro la falta de definición que el modelo “espontáneo” de crecimiento ha supuesto para la unión centro-periferia, a veces con procesos difíciles de articular.

Si se fuese capaz de modificar y superar la visión monoproduciva del planeamiento como una elección exclusivamente económica, de cuánto y dónde construir, se podría recomponer la nueva imagen urbana policéntrica, definida, entre un Centro Histórico tradicional, comercial y cultural, y los diversos centros periféricos, a través de la organización del espacio público que debe vertebrar los nuevos ejes urbanos centro-periferias.

Possiblemente, la mejora de la calidad urbana esté actualmente más en la elección de oportunidades de consolidación y de integración de las periferias en el ámbito urbano, en potenciar la movilidad y la accesibilidad, en la renovación de los principales ejes públicos, y en el ejercicio de las buenas prácticas de la Agenda Local 21.

### 3.5 ESCALA URBANA Y SISTEMA DE CIUDADES

#### 3.5.1 Tendencias del espacio metropolitano malagueño en el sistema de ciudades andaluz

Durante las dos últimas décadas el sistema urbano andaluz ha modificado sustancialmente su funcionamiento, pasando de concentrarse el crecimiento en las principales ciudades, de forma más o menos continua en el espacio, a distribuirse este crecimiento por el territorio próximo de forma espacial y administrativamente segregada, en lo que ha dado en llamarse procesos de aglomeración.

Málaga es la sexta ciudad española por población, pero una de las provincias más dinámicas a nivel nacional desde el punto de vista económico y de creación de riqueza en los últimos años. Su estructura metropolitana se caracteriza por la existencia de numerosos centros de actividad cada vez más especializados, donde los límites reales y administrativos de los municipios se desdibujan conformando una gran aglomeración interrelacionada, que para muchos se extiende desde Nerja hasta Manilva.

La evolución de Málaga a lo largo del siglo XX supuso la transición de una ciudad compacta tradicional a la fusión de la ciudad con su periferia y municipios del entorno, convirtiendo a la conurbación de la Costa del Sol malagueña en una ciudad–región metropolitana: Málaga ciudad de ciudades.

Málaga, como ciudad policéntrica mediterránea opera con multifuncionalidad en el área metropolitana y de influencia, de manera que cada núcleo tiende a una especialización que complementa la oferta del conjunto: Málaga, opera como centro intermodal de comunicaciones y cabecera económica y cultural del conjunto; Marbella, Nerja, Torremolinos, Benalmádena, Estepona, Fuengirola, Mijas, Vélez Málaga, como núcleos de desarrollo turístico y residencial; Antequera, como plataforma logística; Rincón de la Victoria y Alhaurín de la Torre, como núcleos de expansión residencial.

Por ello, Málaga debe consolidarse como el centro de una gran metrópoli policéntrica y asumir el liderazgo que le corresponde, potenciando y fortaleciendo los compromisos y acuerdos metropolitanos y llevando a cabo actuaciones concretas que le den solidez y madurez.

Se trata de avanzar en este proceso y de ordenarlo en torno a las claves que permitan dar identidad y servicios de área metropolitana. El área metropolitana debe ser entendida con una “geometría variable” cuyos límites no están definidos y dependen del ámbito y los servicios a los que se hagan referencia en cada momento.

La creciente metropolización no se ha correspondido con una adecuada planificación del área

y una solidaridad territorial, ocasionando una distribución desordenada en el espacio que debe solucionarse articulando las políticas y actuaciones necesarias para potenciar la coordinación de los municipios del área metropolitana. Hay que planificar y organizar el nuevo espacio rural-urbano desde la defensa de los valores ambientales, territoriales, culturales y de calidad, mediante la adecuación de las infraestructuras a las ciudades funcionales que se han constituido, la mejora y descentralización de los servicios y dotaciones y especialmente del transporte público, y la potenciación de los recursos productivos territoriales.

El espacio metropolitano deberá ser referente para las infraestructuras viarias y ferroviarias pendientes, organizando la movilidad de la población que vive y trabaja en estas zonas. En este sentido, actuaciones públicas como la ampliación del aeropuerto, la llegada del AVE, el metro y el corredor ferroviario de la Costa, se presentan como oportunidades únicas para iniciar la planificación del espacio metropolitano.

Se ha de apoyar la consolidación del Consorcio Metropolitano de Transportes, con el fin de facilitar la movilidad entre los distintos municipios que conforman el área metropolitana. En este sentido, cabe destacar el papel que podría jugar en la movilidad metropolitano el proyecto de creación del tren litoral, que comunicaría toda la costa desde Nerja a Estepona en un tiempo máximo de 1 hora y 30 minutos.

La falta de una planificación y ordenación conjunta de las infraestructuras de transporte y comunicaciones necesarias favorecieron el retraso histórico actual de las mismas. Es por ello que se debe actuar lo antes posible de manera que la escasez de suelo no complique más aún las futuras actuaciones en materia de transportes.

Además, deberán establecerse sistemas de comunicación entre los nuevos elementos de centralidad

urbana y los equipamientos urbanos (Universidad, Ciudad de la Justicia, Palacio de Ferias, etc.). No se debe olvidar que Málaga tiene una estructura interna poco articulada entorno a estas nuevas centralidades que surgen y que ya se están consolidando. Se han de mejorar las conexiones internas entre las mismas y de los barrios entre sí (tren de cercanías, futuro metro), potenciando donde sea factible la reducción del tráfico privado, como en los centros históricos (peatonalización progresiva).

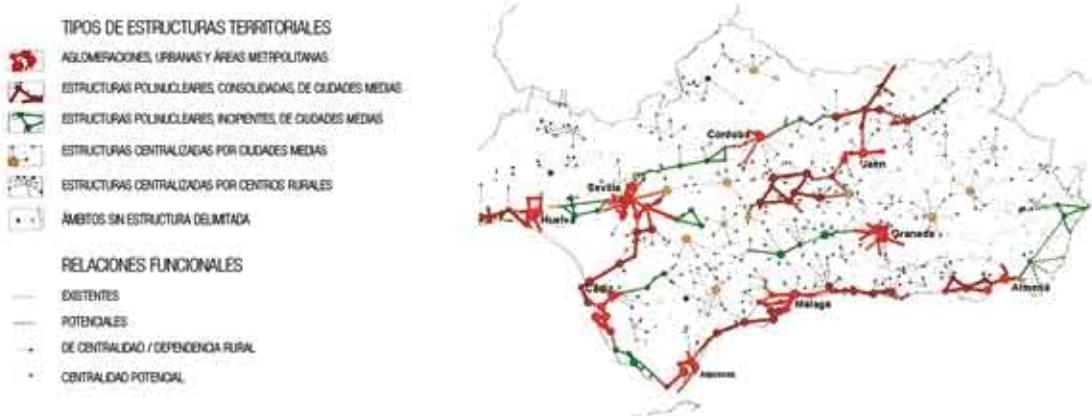
Estos nuevos núcleos de centralidad que se están creando en el área metropolitana han de estudiarse con detenimiento en cuanto a su repercusión sobre el conjunto del territorio en aspectos como la movilidad, la accesibilidad y la capacidad de atracción.

La mayor parte de los municipios de tamaño medio del área metropolitana cuentan o están en vías de desarrollar sus planes de ordenación urbana, así como diferentes tipos de planificación que afectan a su desarrollo territorial. La oportunidad de hacer políticas y planes coordinados en estos momentos no se debe desaprovechar.

Se podrá crear de esta manera una imagen propia del espacio metropolitano que ayude a darle un peso territorial específico en el sistema de ciudades andaluz, español y mediterráneo. La imagen de “Costa del Sol”, por ejemplo, es conocida en los mercados internacionales gracias a la constante y amplia promoción que se hace de ella. Si bien, cada municipio hace una oferta independiente del resto y existen bastantes personalismos y recelos en cuanto al trabajo conjunto.

Málaga capital no cuenta aún con un liderazgo reconocido en la zona para impulsar el proceso metropolitano, por lo que deberá trabajar de manera conjunta con los otros municipios para alcanzar esa imagen de la aglomeración que unifique tanto a los municipios litorales como a los costeros.

El hecho de que la Junta de Andalucía esté redactando un Plan de Ordenación de la Aglome-



Estructuras Territoriales Subregionales. (Fuente: Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Feb. 1998. Junta de Andalucía).

ración Urbana de Málaga, es un primer paso en el reconocimiento de este modelo informal, y una oportunidad para sentar las bases futuras del mismo.

Tampoco se debe olvidar que el espacio metropolitano ha de estar bien conectado con el exterior, y si bien el aeropuerto y el puerto realizan una gran función en este sentido, Málaga aún no cuenta con las adecuadas conexiones con las provincias de Córdoba y Almería, así como con el litoral granadino, limitándose los flujos comerciales, turísticos y de otra índole.

Para consolidar la excelencia del paisaje de Málaga será necesario reflexionar acerca de las posibilidades ofrecidas por el Valle de Guadalhorce, los Montes de Málaga y la Sierra de Mijas para recuperar el equilibrio medioambiental frente a la urbanización del litoral y los corredores viarios.

Necesaria será también, en esta línea, establecer actuaciones que garanticen una planificación y gestión eficaz del agua, los residuos y la energía de la metrópoli: el desarrollo de mallas entrelazadas de suministro y servicio, el establecimiento de tarifas acordes al coste real, el fomento de políticas de ahorro y aplicación de nuevas tecnologías, etc.

Málaga tiene que tener en cuenta también el desarrollo de actuaciones que eleven su nivel cultural. Equipamientos como el Museo Picasso, el Centro de Arte Contemporáneo, la Fundación Casa Natal de Picasso, los futuros Museos de Bellas Artes y Arqueológico, la ampliación de la Universidad, el Auditorio, la extensión del uso de las tecnologías entre la ciudadanía, el fomento del bilingüismo, etc. contribuirán a promocionar la imagen de Málaga como ciudad de ciudades, multicultural y mediterránea.

Todas estas actuaciones favorecerán el posicionamiento del espacio metropolitano malagueño en el contexto andaluz y europeo. La rehabilitación de los Centros Históricos de la ciudad central y del resto de municipios mejorará la excelencia del conjunto, convirtiéndolo en un destino más atractivo para vivir, visitar y trabajar.

## 3.6 TRANSPORTE Y TRÁFICO

### 3.6.1 Transporte y movilidad

El transporte en primer lugar y la ordenación del tráfico después, son actividades íntimamente relacionadas con la ordenación general de la ciudad ya que forman parte de la forma en que se articula el territorio, de hacer más económica y sencilla las comunicaciones entre sus diversas partes, y son un medio para facilitar la complejidad de la ciudad y por tanto de las relaciones humanas.

En los últimos años se hacen constantes referencias<sup>10</sup> a la necesidad de vincular los distintos modos del transporte fomentando las conexiones intermodales a dos niveles o escalas. A nivel metropolitano o provincial en conexión con otras redes urbanas principales: la coordinación del transporte ferroviario, marítimo, aéreo y de carretera debe conducir a que los sistemas logísticos sean eficientes y competitivos. En este sentido, apostar por la cooperación y la complementariedad de los transportes —y no sólo por la competencia— debe ser importante. En Málaga esta gestión necesaria del tráfico de transportes Puerto–Ferrocarril–Carretera e incluso Aeropuerto está poco trabajada de cara al futuro más próximo, y su racionalización podría revertir no solo en la mejora de los resultados económicos por sumatorios de escala, sino que también supondría un ahorro energético y una mayor eficiencia en el consumo de los recursos.

A nivel urbano, pese a las mejoras producidas en los últimos años, el transporte público no ha llegado a disuadir al viajero de utilizar varios modos de transporte para un mismo viaje. Cuesta dejar el vehículo propio y utilizar el transporte privado. Y no sólo es una cuestión de cultura que fomenta el uso del vehículo privado, es que el transporte público debe mejorar su oferta, al tiempo que se deben delimitar claramente los ámbitos de actuación del coche particular y del transporte público.

En el ámbito del transporte de pasajeros se pueden realizar mejoras considerables para facilitar los viajes y las transferencias modales. A veces es difícil obtener información y comprar un billete para varios trayectos, y casi siempre las infraestructuras no están adaptadas para las transferencias modales —aparcamiento para coches, motos o bicicletas— por ejemplo. Tres cuestiones en apariencia simples pueden ayudar a mejorar esta situación:

- El desarrollo de sistemas de billete único entre diferentes modos de transporte o entre diferentes compañías.

- Garantizar la continuidad de los desplazamientos. Las nuevas estaciones principales del metro–ferrocarril y las estaciones de autobús y los estacionamientos deberían permitir el intercambio entre vehículo privado y transporte público. Ello incluye reconocer la labor del servicio de taxi, así como el transporte en bicicleta, modo muy descuidado en la actualidad.

- Servicio público de calidad, que constituya un punto de unión entre la cohesión social y el desa-

10. Libro Blanco de la Política Europea de Transportes 2010, Comisión Europea.

rrollo equilibrado del territorio. El servicio público debe garantizar los derechos de los usuarios: frecuencia, puntualidad, disponibilidad de asientos o discriminación positiva en las tarifas.

El transporte, con el crecimiento del tráfico y la congestión del medio urbano es una fuente continua de contaminación acústica y atmosférica. El control de las contaminaciones y el uso de medios técnicos que disminuyan los efectos negativos sobre el medio ambiente deben ser potenciados.

La racionalización del transporte debe afectar también a las fuentes energéticas, diversificándolas y utilizando cada vez en mayor medida energías de sustitución (gas natural, biodiesel o gasóleo sin azufre).

Centrándose en Málaga, al contrario de lo que se piensa habitualmente, el transporte público no es en sí mismo un medio para resolver los problemas de tráfico de una ciudad, se puede demostrar con datos, que cuanto más complicado está el tráfico hay una mayor tendencia al uso del transporte privado. Esto responde a un principio lógico: si sabemos por encuestas que a los clientes los aspectos que más les influyen para decidir si emplean el transporte público son la puntualidad y frecuencia y la velocidad y tiempo empleado en el trayecto, es normal pensar que cuanto mayores dificultades se tienen para ofrecer estos atributos a los clientes menos personas deciden emplear el bus como transporte alternativo. De hecho, muchas personas piensan que el metro les resolverá los problemas de tráfico de su trayecto habitual, ya que serán los otros los que tomen este modo de transporte reduciendo de esta manera el número de vehículos en la zona.

Por ello, para garantizar la movilidad de las personas en una ciudad, se deben tomar las medidas necesarias para que el transporte público prevalezca sobre el privado y en todo caso éste, el privado, debe ser el modo de transporte alternativo. Además de otras ventajas sociales y ambientales, la inversión en transporte público es más rentable desde el punto de vista económico, ya que para transportar el mismo número de personas se requieren menos condicionantes, tales como número de carriles necesarios, aparcamientos de superficie, etc.

Priorizar el transporte público tiene no sólo ventajas para los usuarios ya que contribuye de forma eficaz a la sostenibilidad del desarrollo de las ciudades, permitiendo recuperar zonas para los peatones, contribuyendo de forma eficaz al mantenimiento ambiental de la ciudad ya que se reducen considerablemente la presencia de contaminantes físicos y químicos. De igual manera contribuye a reducir el consumo de recursos naturales y al reciclaje de residuos que actualmente generan gastos de tratamiento y contaminación del mar.

## Situación actual del transporte público en Málaga

Desde la desaparición de los tranvías en los años 60, el único modo de transporte alternativo al transporte privado ha sido el servicio de Autobús Urbano prestado por líneas de empresas concesionarias que desde los años 80 están integradas mayoritariamente en la EMT.

La prestación del servicio de transporte urbano en Málaga viene dificultada por tratarse de una ciudad muy montañosa con multitud de zonas residenciales en laderas, por la ausencia de grandes viales y avenidas, por las altas tasas de motorización que presenta en los últimos años (tercera ciudad del país en nuevas matriculaciones) y por los malos hábitos de los conductores de vehículos privados: doble fila, aparcamiento en paradas de autobús, etc.

Actualmente, dentro de la situación global de la movilidad en Málaga, el transporte público mueve el 24% de las personas, pero este porcentaje alcanza el 60% cuando de lo que se trata es de computar las personas que tienen como origen o destino el Centro de la ciudad. Para dar respuesta a las necesidades de movilidad de los ciudadanos la EMT dispone de 36 líneas diurnas y de 3 nocturnas con una disposición radial, circular y transversal.

Desde el año 2002 la EMT viene desarrollando un Plan basado en:

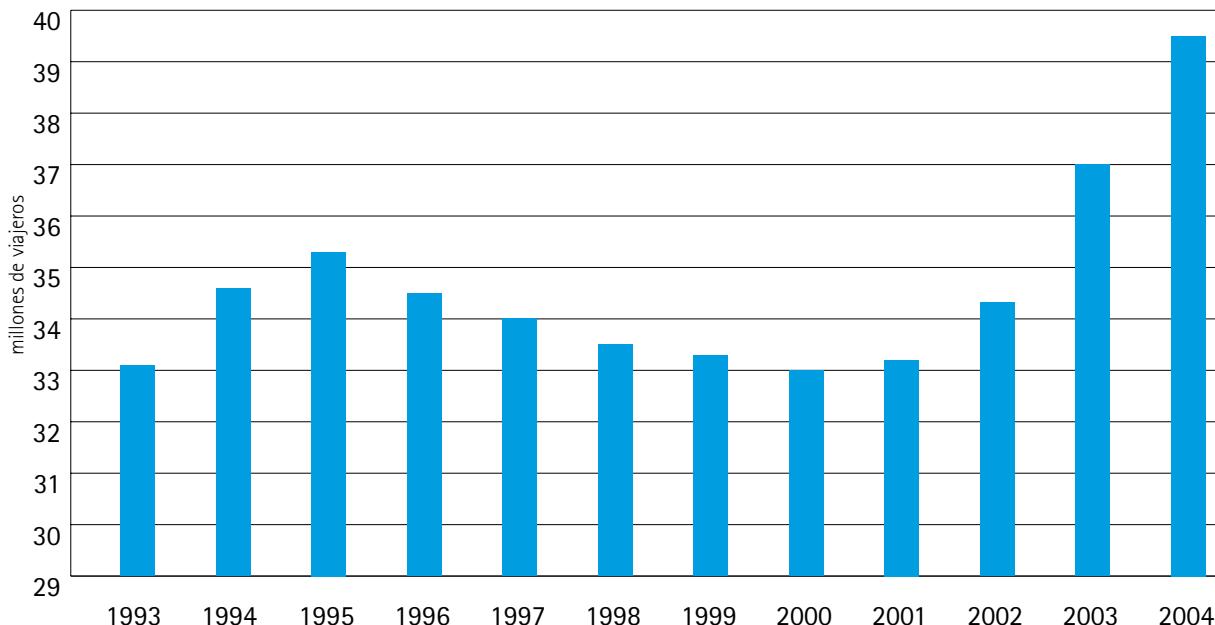
- Optimización de los Trazados de las líneas.
- Control GPS de todos los vehículos de la flota.
- Disponibilidad de Carriles Bus.
- Incremento de la productividad.
- Campañas de uso del transporte público.
- Acercamiento al cliente.

El desarrollo de estos programas ha posibilitado un aumento sistemático de los clientes que en 2004 se situaron en 40 millones, 6 más que en 2001. (Figura 3)

### Optimización de los trazados

Consiste en el análisis sistemático de las líneas que actualmente ofrece la EMT, las vías por las que transcurre, la población a la que ofrece su servicio, las paradas de las que dispone, de la dotación de vehículos y servicios, y lo que es más importante, la utilidad que cada una tiene para los viajeros. De esta manera, se han llevado a la práctica proyectos

• Figura 3: Viajeros transportados



Fuente: Empresa Municipal de Transportes, EMT.

de fusiones, de ampliaciones y de cambios de trazado, la unificación de las líneas radiales 18 y 14 en una línea transversal Nueva Línea 14, de otras dos líneas radiales 1 y 12 en otra línea transversal, Nueva línea 1, de las líneas 5, 9 y 13 en una Nueva Línea Circular, la ampliación del recorrido de la línea 10 hasta Churriana, el cambio de trazado de la línea 11 por Juan Sebastián Elcano, la reordenación de las cabeceras en la Alameda Principal, además de múltiples mejoras de menor importancia en casi toda la red.

### El Control GPS

El control por vía satélite de la flota de autobuses mediante sistema GPS nos permite tener una información sistemática de la situación del servicio diario en tiempo real. Este aspecto resulta definitivo para la toma de decisiones en todo lo relativo al control de los tiempos de espera de los clientes y frecuencias de paso de los vehículos. Asimismo permite programar los tiempos reales de los viajes ajustándolos a las condiciones reales del tráfico de cada calle según la hora y el día de la semana.

### Carriles bus

En los últimos años el Ayuntamiento de Málaga ha puesto a disposición de la EMT 6,10 Kms. de carril bus, lo que supone un 3 % de toda la red, que si bien quedan aún lejos de otras ciudades como Madrid o Sevilla se debe reconocer el esfuerzo rea-

lizado en esta materia. Este es un campo en el que todavía le queda mucho camino por recorrer a la ciudad.

Las líneas de actuación anteriores se han complementado con medidas dirigidas directamente al usuario que a través de la página web, el Centro de Atención al Cliente, y las Campañas de Uso de Transporte Público<sup>11</sup> tiene mayor acceso a la información. Con estos medios el ciudadano tiene conocimiento de las paradas, los horarios, los tiempos reales de espera que se comunican con los paneles informativos GPS instalados en las marquesinas, los cambios provisionales antes de que se produzcan, etc. También se han realizado encuestas de satisfacción general para valorar los cambios, las mejoras y su aceptación.

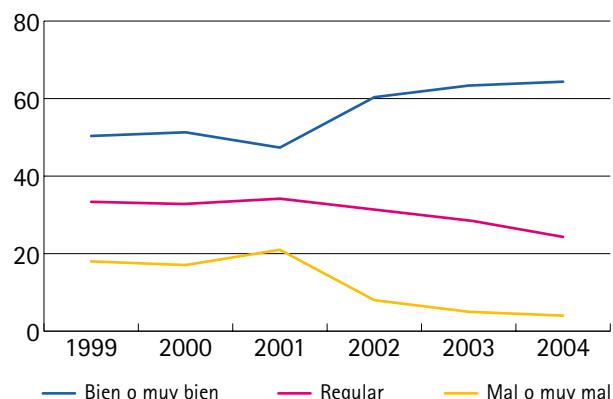
Todo ello ha dado lugar a una mejora de la productividad que ha permitido tener una mayor fiabilidad<sup>12</sup> e incrementar el número de autobuses en línea sin aumentar los costes de explotación.

Los resultados obtenidos en los últimos años denotan una mejora sustancial de la satisfacción general de los clientes que se ha traducido en un aumento de los ciudadanos que han empleado el autobús como sistema de transporte en Málaga. (Figura 4)

11. A través de prensa, radio, televisiones locales, marquesinas se informa de los cambios o mejoras que se producen así como de las promociones especiales que se organizan.

12. La fiabilidad se mide en la mayor puntualidad de los autobuses y en la disminución de los viajes perdidos.

Figura 4: Resultados de las encuestas de opinión de los clientes de la EMT



Fuente: Empresa Municipal de Transportes, EMT.

### El futuro del transporte público

En los próximos años se producirán dos hechos muy importantes en la ciudad de Málaga en el ámbito del transporte público. Uno será el comienzo de las obras del metro, y la otra, la inclusión de la EMT en el Consorcio de Transportes.

#### Metro

Se ha previsto la construcción de cinco líneas de metro de las cuales dos primeras comenzarán a construirse en 2005. La línea 1 transcurrirá desde la Plaza de Torrijos hasta el Campus Universitario de Teatinos y la línea 2 transcurrirá desde el Palacio de Deportes Martín Carpena hasta la misma plaza de Torrijos. Ambas conformarán una red de metro en Y con un tramo común Alameda y Parque.

La puesta en servicio del Metro de Málaga no será la solución definitiva del transporte en la ciudad solo aliviará en una pequeña parte, ya que la previsión es que la mayor captación de este modo de transporte sea de viajeros que actualmente emplean las líneas que la EMT dispone sobre estos trazados, tan solo un 12% de las personas que actualmente emplean el transporte privado dejarán de hacerlo con la llegada del metro, según los cálculos realizados en el Estudio Informativo del Metro de Málaga.

La mayor puntualidad, una frecuencia reducida y asegurada y una velocidad media mayor a la del transporte público de superficie son los atributos más importantes que el metro añadirá al transporte de la ciudad, además de ofrecer una imagen moderna de la ciudad y de contribuir a la mejora de la calidad ambiental de la misma.

En este sentido y aunque la puesta en servicio del Metro de Málaga va a reducir considerablemen-

te el número de viajeros de la EMT, un 30% aproximadamente, no es menos cierto que la EMT seguirá siendo responsable de la movilidad de millones de clientes que necesitarán un sistema de transporte cada vez mejor.

### Consorcio de Transportes de Málaga

El Consorcio agrupa a diez términos municipales que circundan la capital. Es previsible que a lo largo de 2005 la EMT pueda entrar a formar parte de esta red supramunicipal que básicamente ofrece a los viajeros una tarifa única por tramos de recorridos y que con mejoras en la programación de los servicios consiga que las empresas implicadas dispongan una mejor oferta de transporte público interurbano, más económico y que bajo estas premisas aumente el número de usuarios actuales.

### Medidas favorecedoras del transporte público

El traslado de los aparcamientos de rotación en el Centro de Málaga al extrarradio de la ciudad es una forma de disuadir a los ciudadanos de llevar el coche a las zonas más saturadas de tráfico, por el contrario, la promoción de este tipo de aparcamientos abre las expectativas de muchos conductores para aparcar sin que se hayan tenido en cuenta las capacidades de las vías de acceso.

La conversión de los aparcamientos de rotación en aparcamientos de residentes o la construcción de éstos en los barrios, siempre y cuando vaya acompañado de la eliminación de aparcamientos de superficie en la zona, permite dedicar el espacio ocupado por los vehículos aparcados al recresco de aceras para los peatones, a la instalación de carriles bus, a mejorar los carriles de esa vía, etc.

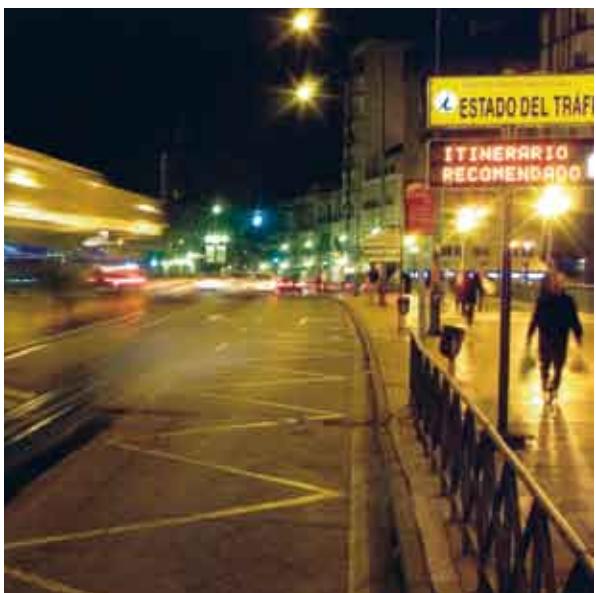
La instalación de preferencias en los cruces para los autobuses, la dedicación de carriles protegidos para autobuses en la misma dirección o a contrasentido, la construcción de carriles de alta ocupación, bus vao, la eliminación de las bahías para que el autobús no tenga que apartarse de la circulación, la presión policial sobre las infracciones, la construcción de medianas que eviten la invasión del carril contrario, y en general cualquier medida que dé preferencia al transporte público sobre el transporte privado, mejorará el servicio de transporte público que captará más viajeros que emplean su coche privado para los desplazamientos y por lo tanto mejorará la situación general del tráfico.

#### 3.6.2 Estrategias de tráfico

Málaga es una ciudad plural y variada y esto se refleja en sus diferentes Distritos. No todos tienen



Transporte público frente al privado.



Señalización del estado del tráfico.

las mismas características. El reparto de la población es desigual, los comercios se aglutan en las zonas donde hay mayor demanda y de más calidad, aparecen importantes diferencias en la jerarquización del viario al pasar de una zona antigua de la ciudad como puede ser el Centro Histórico a uno de los desarrollos más modernos.

Estas premisas y realidades desembocan en la necesidad de atender los aspectos propios de cada zona dentro de una planificación global, dotando a cada Distrito de las infraestructuras y actuaciones de las que carezca y generando un sistema interno de movilidad para los diferentes medios y modos implicados acorde con las particularidades propias, su diseño urbano, sus centros de interés y atracción, etc., todo ello con acciones compatibles con la sostenibilidad.

La planificación urbanística juega un papel primordial sobre la caracterización de los factores que influyen de manera notable en la movilidad. Ésta se traduce en determinadas necesidades de desplazamiento motorizado teniendo, por tanto, una gran responsabilidad en la gestación de la demanda urbana de movilidad y condicionando de forma importante las respuestas a la misma al generar un patrón de accesibilidad concreto y definir modelos territoriales y urbanos. Es imprescindible que las áreas especializadas en estas actividades de transporte participen con su conocimiento de los factores y problemáticas que caracterizan la movilidad y que necesitan de la intervención de los técnicos especializados en la materia.

### Potenciar transporte colectivo

Promover la utilización del transporte público frente al transporte privado, ofreciendo un sistema de transporte colectivo de calidad y competitivo respecto a los desplazamientos en vehículo privado es una de las premisas y directrices principales de los sistemas de movilidad sostenible.

En la actualidad el Área de Tráfico ha promovido junto con la EMT un estudio, análisis y evaluación de la red viaria básica y vías colectoras de primer orden, con objeto de conocer la problemática y las actuaciones necesarias para la mejora y potenciación del transporte público en dichas vías.

Las conclusiones formuladas por el estudio han de traducirse en proyectos de ejecución que podrían tener su implantación a finales de 2005 o primeros meses de 2006, aplicándose medidas de priorización con carriles bus, bus-vao y sistemas inteligentes de afectación de tiempos semafóricos en intersecciones.

### Normativa (actualización)

Las últimas adaptaciones a las normativas relacionadas con la movilidad y el tráfico del Ayuntamiento de Málaga datan del año 1991, lo que supone un desfase importante que obliga a abordar un estudio serio y profundo sobre la adaptación de la normativa a los tiempos y necesidades actuales, para ello es necesario trabajar no sólo a nivel interno del Área, sino en conjunto con otras áreas municipales como Policía, EMT, Gerencia de Urbanismo, etc.

La revisión del Reglamento General de Circulación acaba de hacerse vigente en Enero de 2004, las normas modificadas han de ser recogidas en una revisión de la ordenanza, al margen de adecuaciones de determinados aspectos que han de actualizarse en una ordenanza que data del año 1992.

Otros aspectos a recoger en la ordenanza municipal y que podrían incorporarse en su texto son: vados, ralentizadores, jerarquización viaria, reservas

oficiales de espacios (consulados, hoteles, medios de comunicación etc), balizamiento de obras, mudanzas, y señalización de centros comerciales de envergadura y hoteles.

Sumado a esto está la ordenanza de regulación de la movilidad en el Centro Histórico que podría ser un texto independiente o parte integrante del apartado anterior.

### **Polígonos Industriales**

Los polígonos industriales son los grandes olvidados en la movilidad municipal de las ciudades. Sin embargo, cada día que pasa aparecen iniciativas municipales encaminadas a regular los movimientos que se producen al acceder al trabajo en estas zonas.<sup>13</sup> Se crean planes de movilidad alternativa para los trabajadores de empresas y polígonos industriales con la potenciación del vehículo compartido, el transporte público y los autobuses de empresa.

Estas actuaciones presentan el inconveniente de la necesidad de consenso y coordinación entre Sindicatos y empresas. La aceptación de las diferentes medidas necesita de un continuo control del proceso de implantación pero sin embargo presentan innumerables ventajas.

Por parte del Área de Tráfico han sido analizados el 35% de los Polígonos Industriales en lo que a ordenación viaria se refiere.

### **Organización de movilidad por las implicaciones de obras de envergadura para Málaga (AVE, Planes Especiales de RENFE y Puerto, Metro, Plan de Teatinos)**

Estas actuaciones de mayor o menor envergadura pero, sin lugar a duda, de gran importancia para la ciudad y su entorno, han de desarrollarse interfiriendo lo menos posible con el sistema de movilidad de la ciudad.<sup>14</sup>

### **Transporte Escolar**

El transporte escolar en la ciudad es un componente importante de las afectaciones en la movilidad viaria por su concentración en puntas horarias y la sensibilidad hacia el colectivo implicado. Proceso que ha sido estandarizado y ajustado a normativa mediante Modernización y Calidad.

13. En la actualidad se está demandando desde el Área de Comercio e Industria que se estudien desde el punto de vista de la movilidad los diferentes polígonos industriales de la ciudad.

14. Es necesario crear un equipo de trabajo vinculado a este bloque temático. A modo de ejemplo, citese la cobertura de una asistencia técnica especializada con capacidad en modelado de tráfico como consecuencia de las afectaciones por las líneas 1 y 2 del Metro de Málaga.

### **Estudio de Señalización Informativa en la ciudad de Málaga**

El Área de Tráfico está trabajando en la actualización de la señalización informativa de la ciudad. Para ello ha realizado un proyecto en el pasado año 2004, el cual se va a ampliar con otro igual del 2005.

La ejecución de estos proyectos implica la reactualización de un inventario de la situación actual, donde se estudian las deficiencias de la señalización informativa de la ciudad, y una vez analizadas las mismas, se propone con proyectos específicos las líneas de mejora.

Igualmente se ha trabajado en un proyecto que engloba cuatro bloques fundamentales: información hotelera, de centros comerciales, edificios de aparcamientos en el centro de la ciudad e información turístico-peatonal.

### **Desarrollar mejoras en materia de accesibilidad**

El sistema de movilidad de Málaga ha de contemplar el acceso a todo el espacio público permitido a todos los ciudadanos, adoptando las medidas necesarias para garantizar este derecho a todos, y especialmente a las personas con movilidad reducida.

De forma complementaria el sistema debe garantizar el acceso a todos los barrios superando los problemas de dotaciones infraestructurales o de servicios que suponen desigualdades territoriales.

El Área de Tráfico en la actualidad está trabajando a petición del Área de Bienestar Social, junto con otras áreas, en la Mesa Técnica de la Accesibilidad, en la que está realizando la adecuación de la normativa de accesibilidad, en el plan de formación del Ayto. de Málaga.

### **Activar el Pacto por la Movilidad**

La definición del modelo de movilidad que guíe el desarrollo de la ciudad que queremos para nosotros y para las generaciones venideras necesita como herramienta básica el Pacto por la Movilidad.

Este planteamiento comporta la necesidad, tal y como se reflejó cuando fue suscrito, de abrir este foro a toda la sociedad civil y favorecer que en él estén representados todos los agentes sociales implicados en los cambios de las pautas de movilidad de nuestra población.

Así pues es imprescindible reactivar el Pacto por la Movilidad para trabajar en la aceptación de unos principios y objetivos comunes que favorezcan un correcto desarrollo social y económico de la ciudad, superando las deficiencias actualmente presentes.



Pacto por la Movilidad: calle Larios.



Infracciones de las zonas reservadas para carga y descarga.



Amsterdam es un buen ejemplo de uso de bicicletas.



Se está llevando a cabo un estudio de control de accesos al Centro Histórico.



Detalle de los nuevos semáforos en Málaga.



Centro de Control.

## Transporte de mercancías

Las afecciones que presenta el tránsito de transportes de mercancías por las calles de la ciudad sobre el sistema de movilidad de coches, v medios de transporte público o peatones son fácilmente identificables, desde el aumento de la inseguridad hasta los problemas que generan las actividades de carga y descarga en la circulación. Sin embargo, el tratamiento de estos tráficos no es sencillo. Es necesario diseñar un Estudio de Jerarquización Viario con una distribución de mercancías ágil, ordenada y que garantice el pleno desarrollo de las actividades económicas de la ciudad con el mínimo impacto sobre el sistema de movilidad urbana.

Se han de establecer reservas de zonas de carga y descarga reguladas (en horario y tiempo de reparto) y optimizadas en su diseño funcional y localización, con el fin de reducir la duración de las operaciones y la distancia a los puntos de origen o finales de la mercancía. También hay que potenciar la vigilancia y hacer cumplir la normativa en materia de circulación y estacionamiento de vehículos pesados en el casco urbano de la ciudad para liberar las vías de la ciudad de los mismos.

## Plan de Movilidad Sostenible y Plan Director de Bicicletas

El Plan Municipal de Movilidad Sostenible (PMMS) es, sin duda, una apuesta necesaria, que proporcionará una mayor calidad de vida a la ciudad y mejorará los actuales modos de desplazamiento, desarrollando un sistema de movilidad sustentado en el transporte público y los medios alternativos, potenciando la intermodalidad y desplazando el uso no justificado de los vehículos de baja ocupación, causante del colapso actual de nuestro sistema viario público.

El Plan Director de Bicicletas diseñará una red de carril-bici con buenas condiciones de seguridad (espacios protegidos y señalizaciones), con accesibilidad a los principales puntos de atracción de viajes del municipio.

## Movilidad viaria en el Centro Histórico

El Centro Histórico de Málaga se ha convertido en un espacio urbano en el que se ha incrementado en los últimos tiempos la movilidad peatonal y las condiciones de seguridad y comodidad. Las actuaciones realizadas en el Centro Histórico de Málaga persiguen la creación de un espacio de calidad para la circulación de los habitantes de Málaga permitiendo el mantenimiento de la diversidad de

usos existente y potenciando el carácter cultural y comercial de la zona.

La organización de la movilidad en el Centro-Histórico es un proyecto al que se le suman continuamente estudios y propuestas nuevas. A modo de ejemplo, la iniciación del proyecto de estudio, análisis y ejecución de controles de accesos al Centro Histórico cuestiones ambas que tienen previsto concluirse a corto plazo.

## Implantar medidas de avance tecnológico (semáforos con contador, invidentes, información al ciudadano: canales)

Aprovechar los avances tecnológicos existentes para mejorar el sistema de movilidad y el control del tráfico, implementando o extendiendo los sistemas de gestión del tráfico y aparcamiento a la totalidad del municipio es una de las necesidades que presenta el municipio en la actualidad.

El estudio de éstas y otras necesidades, su implantación, control y mantenimiento por parte del Ayuntamiento ha de llevarse a cabo con determinados proyectos que están siendo puestos en marcha para el presente 2005. Cabe citar la utilización de cabezas de semáforos de led's, semáforos con contador, sistemas de infrarrojos para detección de peatones, señales de led's para limitación de la velocidad y paneles de mensaje variables. Igualmente no han de descuidarse los desarrollos que las nuevas tecnologías permiten implantar para fibra óptica, protocolos de comunicación por IP (Internet Protocol) y visión artificial para la detección virtual de puntos de medida y estaciones de contaje. Las nuevas tecnologías posibilitan desarrollar evaluación de itinerarios mediante el desplazamiento del "vehículo flotante" para determinación de umbrales e índices de comodidad viaria en la circulación. No se deben descartara las informaciones que se transmiten hoy día desde Centros con páginas web, transmisión de mensajes SMS y MMS y comunicaciones con operadores de telefonía móvil a través de tecnología GPRS o UMTS. Existen en este sentido varios proyectos en la materia.

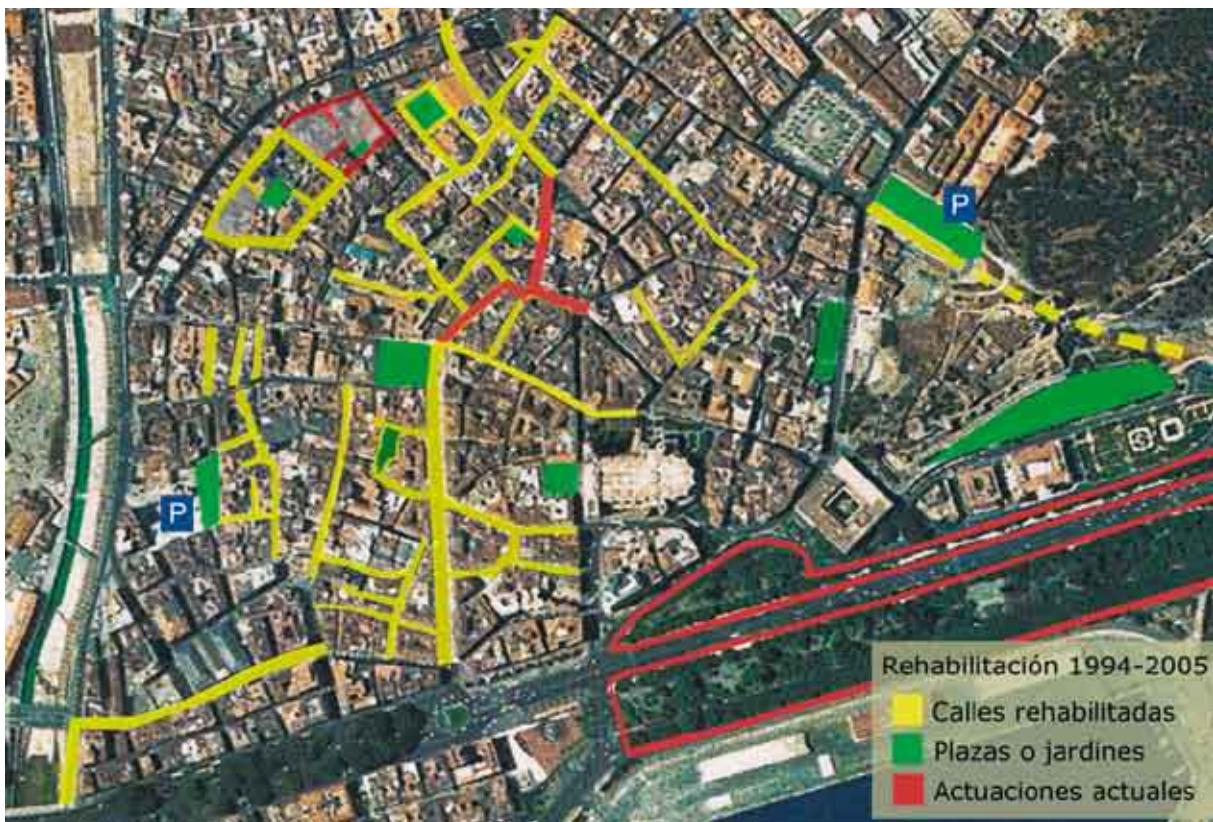
## Desarrollo del Centro de Gestión y Explotación de la Movilidad

Los objetivos del Centro de Control se resumen en la reducción de los tiempos de viaje y de la congestión circulatoria, el aprovechamiento óptimo de la red viaria y la mejora de los niveles de servicio<sup>15</sup> y de la calidad de vida en general.

15. A demanda del Servicio de Modernización y Calidad del Área de Recursos Humanos y por iniciativa propia en la programación de este área, hoy por hoy se presta gran importancia al mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad con Certificación ISO 9001:2000 del que actualmente se posee la certificación.







Fotoplano con las actuaciones realizadas entre 1994 y 2004.

Recientemente se ha culminado un proceso de renovación de las instalaciones, tanto del Centro de Control como de las instalaciones de Zona y los reguladores, dotando al Ayuntamiento de Málaga de un sistema con capacidad para integrar todas las herramientas de control y regulación que existen en el mercado.

Se destacan tres líneas de evolución imprescindibles para que el Centro pueda responder a las necesidades actuales de la ciudad:

- *Centralización Zona 13 de la ciudad* (completa al 100% el gobierno de la red semafórica).

- *Ingeniería de tráfico*: la utilización de programas de simulación y microsimulación de tráfico permitiría prever con suficiente antelación los problemas circulatorios que se derivarían de actuaciones en la vía pública pudiendo potenciar itinerarios alternativos y modificar convenientemente las regulaciones semafóricas.

- *Sistemas de información al usuario*: permiten recomendar el itinerario idóneo en función de las condiciones reales en las que se encuentren las distintas vías. Ya se encuentran instalados seis paneles de mensaje variable y se está en fase de ampliar a 60 unidades más.

### 3.7 REVITALIZACION DEL CENTRO HISTÓRICO: AGENDA 21CH

El Centro Histórico de Málaga, representa simbólicamente la imagen de la ciudad, tal como ocurre frecuentemente en otros ámbitos urbanos. La riqueza de las diferentes etapas históricas de una ciudad de casi 3.000 años se vértebra a través de su centro urbano, en el que también confluye la principal actividad comercial y económica de la ciudad, pese a los largos años de degradación física y social que ha soportado.

Se ha considerado importante realizar un apartado singular para el Centro Histórico, no solo en lo referido al territorio, sino también en las cuestiones referidas a los recursos naturales, a la cohesión social y la gobernanza de la ciudad.

La reciente preocupación por la recuperación de los centros históricos, iniciada en algunas ciudades en los años setenta, parte de la percepción de que el crecimiento urbano producido desde el siglo XIX y acelerado en los últimos cuarenta años no puede ser indefinido, y que junto a la ampliación más moderada de la ciudad nueva, había que volver la mirada a la vieja ciudad medieval preexistente.

De hecho, el Centro Histórico de una ciudad no es solamente el área de mayor antigüedad, sino que se configura como un espacio cargado de valores

polivalentes y con una función simbólica que representa la imagen de la ciudad.

El emplazamiento físico como barrio más antiguo ha posibilitado durante años que centralizara las funciones comerciales, financieras, culturales y de ocio, al tiempo que sustentaba el contenido histórico y monumental de la ciudad. Estas características hacían coincidir el centro físico e histórico de la ciudad con el área de centralidad económica y social, concepto que en los últimos años se ha ido modificando gradualmente al ampliarse esta función hacia nuevas áreas situadas en los ensanches o en los espacios periféricos de nueva creación (centros multifuncionales con vivienda, centro comercial y de ocio).

Las transformaciones producidas en la ciudad histórica desde los años cincuenta que han producido su degradación morfológica, funcional y social han supuesto básicamente cuatro tipos de procesos:

1. Un brusco cambio demográfico, ya que la población del centro ha ido disminuyendo paulatinamente (la ciudad crecía hacia el exterior) al tiempo que envejecía al no producirse renovación generacional. En los últimos años comienzan a instalarse en las zonas más degradadas de la ciudad antigua población inmigrante que ocupa las "únicas" viviendas disponibles.

2. Obsolescencia de la edificación. El escaso, por no decir nulo, mantenimiento de una gran parte de los edificios ha producido unas condiciones precarias de habitabilidad. En muchos casos la antigua legislación de arrendamientos urbanos afectaba negativamente el mantenimiento de la edificación, fomentando la renovación en los espacios o recorridos más céntricos, donde en los años setenta y ochenta se sustituyen edificios de viviendas en semiruina por oficinas, en lo que se ha conocido como terciarización.

3. Degradación social. La carencia de vivienda en buenas condiciones, expulsó a la población que disponía de condiciones económicas para irse a la periferia de la ciudad, dejando en el centro antiguo a la población residual con escasos recursos económicos.

4. Declive económico. El énfasis en el crecimiento urbano de la ciudad nueva produce una escasa actividad inversora pública en infraestructuras. La degradación física del centro y la disminución de población se ve acompañada por el progresivo cierre o traslado de comercios tradicionales, al tiempo que en los recorridos centrales se produce una fuerte competencia por la obtención de suelo, conse-

cuencia de la progresiva terciarización por parte de instituciones financieras, oficinas, y en los últimos tiempos comercios en régimen de franquicia.

Málaga es un buen ejemplo dónde el Centro Histórico era la referencia emblemática de la ciudad y dónde en las últimas cinco décadas ha ido perdiendo progresivamente el protagonismo como núcleo ordenador y estructurante del territorio.

Hace diez años, las características de habitabilidad del Centro indicaban una población envejecida, poco móvil y de un nivel económico bajo. Era poco habitual encontrarse con familias jóvenes con hijos. A lo largo de los últimos 10 años la tendencia de pérdida de población se ha modificado, al igual que los componentes de edad, que aún siendo diferentes del resto de la ciudad, no tienen los niveles extremos de 1995.

La mayor parte de la estructura física del Centro Histórico databa de cerca de un siglo, y no ha sido renovada desde antes de los años sesenta. Desde entonces entró en una larga fase de degradación física, ambiental y social que condujo a la situación de partida en 1994, donde con la excepción de los itinerarios centrales de actividad comercial y de servicios que mantenían una cierta calidad de vida, el resto de la zona manifestaba unos indicadores claramente negativos respecto a otros espacios de Málaga. Principalmente en calidad de la vivienda, nivel de equipamientos sociales y zonas verdes, deterioro medioambiental, obsolescencia comercial, inmigración, mendicidad y altas tasas de desempleo.

En este sentido el proceso de marginación y aislamiento del Centro Histórico, como pieza urbana de la ciudad, provocó no sólo la pérdida de población y el deterioro físico de sus calles y plazas, sino el abandono de sus capacidades funcionales como área central de la ciudad. Hasta los años setenta, existía una identidad entre Centro Histórico y área central de la ciudad, en su referente comercial, de servicios, recreativa y turística. La aparición de nuevos espacios urbanos con fuertes usos comerciales y de servicios, motivó la paulatina pérdida de identidad y protagonismo del centro como núcleo ordenador de la ciudad.

El Centro Histórico de Málaga era a comienzos de los años noventa la zona más degradada de la ciudad, que al mismo tiempo no había podido ser atendida en sus necesidades por las dificultades financieras de las autoridades locales y la inhibición del sector privado.

El Plan Especial de Reforma del Centro Histórico (PEPRI), cuyo documento de actualización se está redactando, fue aprobado en 1990, aunque las líneas maestras que le dieron forma partían del Planeamiento General de 1983.



Plaza del Obispo en 1995.



Plaza del Obispo en 2002 tras su reforma.



Antigua Coracha en 1996.



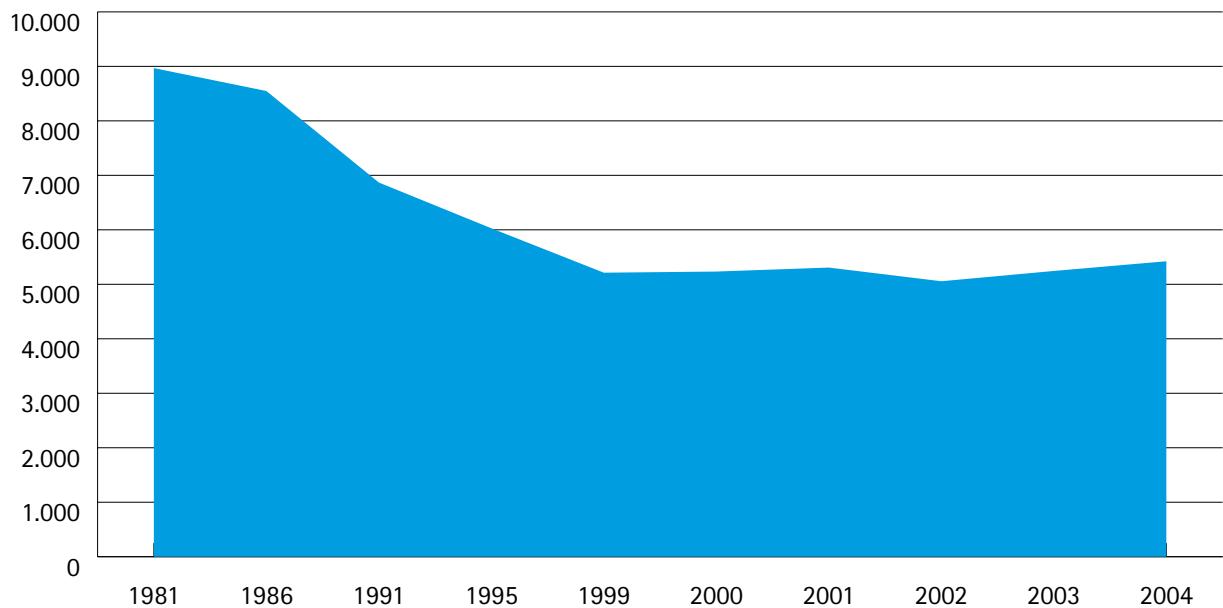
Tratamiento de la ladera, túnel y Museo de la Ciudad en 2004.



Calle Larios.

86

• Figura 4: Evolución de la población en el Centro Histórico



	1981	1986	1991	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004
C. Histórico	8.968	8.548	6.868	6.028	5.213	5.234	5.307	5.056	5.245	5.423
TOTAL PEPRI	25.681	24.076	22.470	21.186	20.102	20.241	20.698	21.816	21.097	21.383

Fuente: CEMI y Servicio de Programas.

El ámbito del PEPRI era no sólamente el antiguo Centro Histórico de la ciudad, sino también los barrios o arrabales que sirvieron de expansión de la ciudad en los siglos XVIII y XIX, así como el pequeño ensanche de Muelle Heredia de principios del siglo XX.

Los objetivos iniciales del PEPRI eran detener en un primer momento la degradación física de gran parte del Centro, revitalizándolo a través de un gran número de operaciones de planeamiento, donde gran parte de la gestión urbanística descansaba en la obtención de suelo a través de los mecanismos de la expropiación.

La segunda característica más identificable era una minuciosa normativa urbanística de intervención arquitectónica y de usos, que hoy en día puede parecer rigurosa en exceso, pero que en aquellos años era producto o reacción a los desmanes urbanísticos que se habían cometido en la ciudad durante los años sesenta y setenta.

El ambicioso programa de actuación del PEPRI tuvo unos costes económicos difícilmente asimilables por la Corporación Municipal de aquella época, endeudada en esos momentos con las actuaciones de regeneración de barrios periféricos carentes de las infraestructuras y equipamientos mínimos.

La oportunidad de empezar a contar con fondos económicos importantes con los que desarrollar las actuaciones previstas en el Centro se materializó con la aprobación en 1994 de la propuesta de la Iniciativa Comunitaria Urban, que hasta 1999 supuso la inversión de 17 millones de euros.

Urban fue al mismo tiempo la primera actualización del PEPRI, ya que partiendo del formalismo del planeamiento urbanístico, amplía a dos cuestiones importantes, la cohesión y desarrollo social y el

fomento de la actividad económica y turística, los objetivos a desarrollar en el Centro Histórico.

En ese sentido, Urban es de los primeros programas de carácter integral que combina el planeamiento urbanístico, lo social y lo económico, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes del Centro, y por tanto de la ciudad ya que representa su imagen simbólica.

Desde 1994, con independencia de los nombres de los programas de financiación económica que han contribuido a mejorar el Centro Histórico, Urban, Pomal, POL o Interreg, la estrategia ha sido la misma, partiendo de las actuaciones de planeamiento urbanístico en determinados espacios o áreas, se ha actuado simultáneamente en potenciar las ayudas a la modernización de los comercios, a las nuevas iniciativas empresariales, a la restauración de edificios, y a la integración de personas marginadas socialmente en ámbitos de prostitución, drogodependencia, mendicidad e inmigración. (Figura 4)

Este último tipo de actuaciones, localizadas en la corona noroeste del Centro, entre Camas y Nosquerá, a través de los ejes de Arcos de la Cabeza y Muro de las Catalinas, o en la zona de Lagunillas y la Cruz Verde, no siempre han sido afortunadas, y la concentración excesiva de viviendas sociales han acabado configurando guetos.

Las actuaciones de renovación de infraestructuras, calles y plazas se han realizado siguiendo una estrategia de dar continuidad a tramas urbanas completas, formando recorridos geométricos de forma que las intervenciones tuvieran un efecto apreciable, tanto a nivel de suelo, pavimento, infraestructuras y mobiliario, como de vuelo, las actuaciones de mejora de la edificación, fachadas y cubiertas.



Calle Strachan en 1998 y 1999.



El primer recorrido iniciado en 1995, calles Santa Lucía y Comedias, tuvo continuidad con Tejón y Rodríguez, plaza del Teatro y Méndez Núñez. Dando continuidad a la trama urbana, se continúo hacia el norte con la demolición de viejas edificaciones dedicadas a la prostitución, esponjando una zona muy densa en infravivienda y creando una nueva plaza, denominada posteriormente de las Cofradías. Hacia el sureste se enganchó con Velásquez y la plaza Mitjana, donde se realizó la primera actuación conjunta de renovación física de la plaza y los edificios que la conforman, sistema de trabajo que a partir de entonces se hizo habitual.

El fracaso del primer intento de reforma de calle Larios, y la ampliación de las actuaciones de la Junta de Andalucía en lo que luego sería el museo Picasso, cuya actuación original estaba a cargo del Ayuntamiento, desviaron fuentes financieras para realizar un viejo proyecto urbano: el túnel que actualmente une el Centro Histórico con la zona este de la ciudad, primero denominado túnel de Gibralfaro y finalmente de la Alcazaba.

El túnel posibilitó la peatonalización de calle Alcazabilla, eje de la Málaga Monumental, y símbolo de las pretensiones de turismo cultural como motor del desarrollo económico del Centro.

Las actuaciones más vistosas, la de calle Larios, plaza de la Constitución, plaza de las Flores y los corredores de Strachan hacia la plaza del Obispo, clarificaron la lectura arquitectónica del espacio urbano y renovaron el eje comercial del Centro empleándose materiales de mayor calidad que los usados anteriormente, algunos de los cuales fueron de dudosa idoneidad técnica y excesiva cromicidad.

La integración del Puerto en el Centro Histórico, dentro de un proceso más amplio de resituar la fachada marítima de la ciudad, se convierte en un objetivo vital para continuar con la revitalización y modernización del Centro Histórico, que después de casi cien años va a volver a lindar directamente con el mar.

### 3.7.1 Estrategias del Centro Histórico

Cada día, las ciudades necesitan con mayor urgencia una revisión de sus estrategias de desarrollo, para adecuarlas a su nueva realidad. En el enorme crecimiento de la ciudad, aparecen espacios confusos que se llenan de incertidumbre y desasosiego al ser vividos. Escalas, ritmos y tiempos nuevos. Los centros históricos de los cuales surgieron, quedan ocultos y alterados por las nuevas formas de usarlos y reconstruirlos.

El futuro de la ciudad, su construcción y formalización, ya no reside sólo en la interpretación del pasado, como soñaban algunos de los arquitectos menos radicales de los 20. Hay que enfrentarse a

situaciones nuevas, un segundo tipo de crecimiento urbano no existente en la antigüedad y para el cual hay que encontrar nuevas respuestas. Por otra parte, el análisis crítico de “la ideología del espacio urbano” a la que se entregaron con fervorosa adhesión sociólogos, economistas, y gestores municipales en los 60 y 70 tampoco probaron su eficacia en los crecimientos de mayor alcance territorial hacia los que se están dirigiendo las ciudades. En la actualidad, con bastante frecuencia se adoptan propuestas más simplificadas que vuelven al pasado como solución segura y tranquilizadora, en una imitación sin interpretación de lo antiguo, sea éste próximo o remoto. De alguna manera se utiliza la nostalgia como una práctica activa de seducción ambiental.

Frente a dicha actitud cabe preguntarse: ¿Cuáles son las propiedades sustantivas de la Málaga contemporánea?, ¿Qué nuevos fenómenos están naciendo en la Málaga de comienzos del siglo XXI?, ¿Qué demandas y potenciales se quedan sin soluciones por aportar?

El estudio de la formación de los tejidos de ciudad es fundamental para intuir sus procesos de deformación y anticipar su degradación al entender en qué momento del proceso se encuentra. Sin duda, las incomodidades surgidas con las bolsas insolidarias con la ciudad, (de la cual, sin embargo se alimentan a través de la infraestructura), son uno de los problemas más acuciantes de la ciudad de hoy.

Las ideas aquí esbozadas pretenden desde la reflexión primera y la posterior instrumentalización gracias a la confluencia de sinergias de la ciudad, el planeamiento y el proyecto, aportar enfoques plurales en las distintas líneas de desarrollo del Centro Histórico. En este marco de búsqueda de la comprensión del cambio, necesariamente aparecen enfoques cruzados que van a permitir tener una visión más rica de la compleja realidad urbana.

El planteamiento de potenciales líneas de desarrollo conlleva la valoración de su alcance dimensional, y su relación global. El crecimiento del todo es una suma de partes en evolución de las cuales los núcleos históricos son una más.

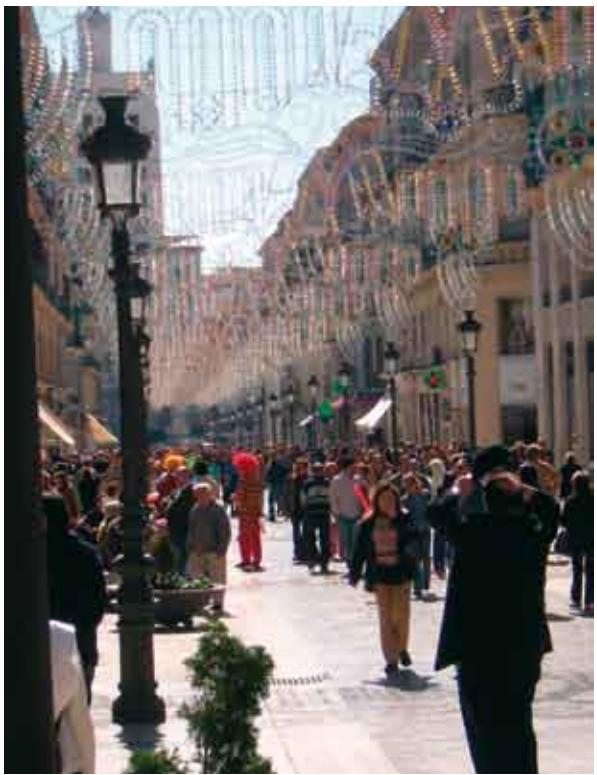
Así, la ciudad de Málaga crece por la evolución de sus partes: CAMBIO DESDE DENTRO, y también crece por el desarrollo del todo: CAMBIO HACIA FUERA.

Desde esa concepción escalar puede resultar útil establecer tres grandes campos de acción dependiendo del *zoom* que apliquemos en la comprensión de nuestra ciudad. LA CIUDAD HISTÓRICA-LA CIUDAD INTERMEDIA-LA CIUDAD TERRITORIAL. De las tres, la primera de ellas es el origen de las siguientes y la representación del conjunto.

Las mejoras contempladas hasta el momento han permitido que gran parte del patrimonio urbano del







Vista de la calle Larios tras el proyecto de peatonalización.

Centro Histórico de Málaga se recupere y posibilite, con su incorporación a la vida arquitectónica y urbana, otra recuperación aún mayor: aquella que sólo se logra con la aceptación social y el uso ciudadano.

El fructífero proceso rehabilitador, tras diez años de intervenciones, hace posible que otras zonas aún por renovar, o en proceso, así como nuevos potenciales urbanos, se contemplen con una actitud más confiada y segura.

Si inicialmente el urbanismo confiaba la rehabilitación de un área degradada a la incorporación de un equipamiento señero en dicha área, el tiempo ha demostrado que las sinergias rehabilitadoras se incrementan en mayor grado y en un menor plazo de tiempo, cuando la rehabilitación acometida se centra en la totalidad del espacio urbano y no exclusivamente en un edificio cuya superficie rehabilitada queda interior y oculta por el envoltorio del edificio. El espacio público renovado demostró la capacidad de incentivar las inversiones privadas y revalorizar el caserío urbano. La renovación de los espacios urbanos, está basada principalmente en la recuperación de los significados heredados por la historia que los configuró y en la clarificación de la forma urbana, hasta ahora perdida por la lectura impuesta por el tráfico rodado, y la alteración de los ritmos ciudadanos.

Junto a la anterior actividad regeneradora, se están desarrollando en la actualidad en otros centros históricos planes arquitectónicos encaminados a recuperar porciones muy deterioradas de caserío.

Con ello, se defiende claramente la vivienda como el factor clave en la regeneración total de porciones de ciudad. La rehabilitación de un centro histórico implica la rehabilitación de la vida que albergó y el aumento, por tanto, del grupo residente actual.

Esta última reflexión lleva implícita una nueva consideración: la de extender el concepto de Centro Histórico a un marco urbano de mayores dimensiones que la ciudad medieval. La excesiva centralización de las intervenciones puede conllevar el riesgo, especialmente en Málaga, de reducir su tejido representativo a una porción de su Centro Histórico, minimizando la trascendencia del restante, aún por desarrollar.

Son muchas las estrategias necesarias por el desarrollo del Centro Histórico de Málaga. Se puede entender como principales, las siguientes:

### Proyecto de peatonalización

El proceso regenerador del Centro Histórico se ha visto positivamente confirmado mediante la reconquista para el ciudadano de los espacios públicos originales de la ciudad medieval para su congregación y paseo. No obstante, esta reconquista no se consolida cuando el concepto de peatonalización no viene acompañado por una renovación previa del espacio público mediante un proyecto arquitectónico que aplique un concepto de calidad total a esta regeneración. Por ello, la limitación del tráfico no es suficiente y en algunos casos estas medidas tomadas con anterioridad a la renovación de los espacios públicos pueden ser negativas para la evolución de los mismos. Así, la situación de aquellos espacios públicos que no gozan de esta rehabilitación global, atraviesan un extraño limbo urbano, en el que su actividad disminuye mientras aumenta la confusión de los mismos con todo tipo de bolardos, señales viarias y vallas circulatorias. Son espacios que se vacían al no ser transitables por los coches y tampoco ser suficientemente atractivas para un tráfico ciudadano intenso, como es el caso de la Plaza de Uncibay o la calle Granada en la actualidad.

El concepto de calidad urbana global requiere tanto la renovación de las infraestructuras de la ciudad histórica incorporando las nuevas tecnologías de la comunicación, como la renovación de los espacios públicos mediante el diseño coherente de pavimentos, mobiliario urbano y vegetación, según las escalas y singularidades históricas y espaciales de los distintos ámbitos urbanos y una cuidada concepción de la iluminación nocturna. Estos factores son fundamentales y determinantes para atraer tanto al paseante como al residente, y convertir con ello zonas degradadas en áreas atractivas llenas de la vida ciudadana que propicia y consolida la regeneración deseada.

## **Regeneración de barrios y arrabales históricos**

Son los lugares de transición, aquellos en los cuales la ciudad ve desdibujado su carácter. Estas áreas, ya sean fronteras de nueva creación o límites absorbidos por la ciudad en su crecimiento extensivo en “mancha de aceite”; precisan de su incorporación integrada al tejido de la ciudad. Solo de este modo, podrán dar de sí, sus mejores posibilidades. La ciudad es intercambio y comunicación, por ello son las barreras urbanas signos evidentes de aquellos tejidos enfermos que ven mermadas sus opciones de desarrollo y mejora. Es fundamental para la regeneración de estas importantes porciones del caserío histórico, ya sea de su mismo casco urbano o de sus arrabales, la recuperación de la población residente en el Centro Histórico.

Posibles barrios y arrabales históricos de evidente carácter propio y autonomía formal por su trazado y la identificación de sus límites, y que en la actualidad se encuentran en mayor estado de deterioro:

- Barrio de Pozos Dulces

Situado “intramuros” de la histórica medina musulmana sobre la que se desarrolló Málaga, el barrio de Pozos Dulces pervive milagrosamente a las distintas operaciones urbanísticas de la ciudad en la historia (incluidos los ensanches decimonónicos). Es por ello, que esta porción del caserío histórico aun conserva su trazado musulmán y su arquitectura dieciochesca desarrollada mediante crujías cuantificadas en varas castellanas. Contrastando en dicho barrio la pobreza de las construcciones domésticas frente al patrimonio religioso. Los conventos de las catalinas, la iglesia de Los Mártires o la de San Julián conviven con zonas de alto deterioro físico y social como el muro de San Julián, antiguo paseo de ronda de las murallas musulmanas. Al encontrarse el Barrio de Pozos Dulces en Pleno Centro Histórico y tratándose de un lugar absolutamente degradado, es sin duda aquel que puede potenciarse en mayor medida fomentando un Plan de Desarrollo que active posibles inversiones privadas desde los modelos ya probados que hicieron posible la “recreación” del Barrio de Santa Cruz en Sevilla. Fue este barrio una reinvención basada en sus potenciales en unos momentos de absoluta degradación en su historia.

- Arrabal extramuros de Carretería

Es y ha sido en su historia una zona fronteriza entre la ciudad y “el río de la medina”. El cosido del mismo con la ciudad y la repercusión del “Proyecto Guadalmedina” son vitales en la posible recupe-

ración del mismo bajo criterios cualitativamente ambiciosos que amplíen su actual fisonomía.

- El Barrio de La Fontanella

Situada al norte del que fue recinto amurallado de la ciudad, y es parte del área comprendida entre este cinturón murario y una segunda cerca menor, lugar donde, según el plano de la ciudad musulmana de Guillen Robles, “los moros guardaban sus ganados”. Se trata de un arrabal histórico, posiblemente el conocido como de la “Fontanella”, y que parece coincidir con el entorno a donde fue desplazada la población judía tras su expulsión a mediados del siglo XVI. Su origen se sabe anterior, si bien su configuración debió ser diferente, con una morfología tal vez más abierta y dispersa.

La policentralidad que percibimos en la Málaga territorial también existe a menor escala en aquellas porciones del caserío histórico que por su localización son altamente propicias para un desarrollo residencial de mayor relevancia y calidad urbana. El cuidado y fomento equilibrado de esta policentralidad a escala nuclear urbana puede revertir en beneficio de la recuperación de la población residente en el Centro Histórico con el consiguiente enriquecimiento de la vida en el corazón de la ciudad.

## **Ampliación de la oferta cultural**

La Historia es de por sí el principal atractivo de todo Centro Urbano; no obstante dicha herencia acumulada en los núcleos de los que surgieron las ciudades suele atraer más y sólo de forma temporal a grupos de visitantes y no a grupos de residentes. La vida de una ciudad es la vida que transmiten a ella los ciudadanos que la habitan. Son muchas las ciudades que han desarrollado determinados aspectos de su personalidad en un intento por volverse más atractiva a los visitantes. Y en este empeño, se ha relegado al residente que veía cómo sus condiciones de vida disminuían. Son las horas diurnas las más apreciadas por el turismo en los centros de las ciudades históricas. No ocurre lo mismo con las horas nocturnas, que paulatinamente se han ido degradando, por la ocupación de actividades baratas en áreas que han dejado de tener un atractivo residencial. Para evitar una “situación de anillo” en donde los procesos de degradación se auto-alimentan, es necesaria la incorporación de actividades de fuerte personalidad que contrarresten y vuelvan más atractivo el centro de nuestra ciudad para nuevos grupos de residentes, que asuman ciertas incomodidades a cambio de nuevas ventajas. La regeneración del Centro Histórico necesita del residente.





Calle Granada, rehabilitación de edificio.

## Área de la Alcazabilla

Desarrollo de los potenciales existentes en el origen del Centro Histórico de Málaga incorporando a la Alcazaba y el Teatro Romano el obvio potencial existente en el lugar primero del asentamiento de nuestra ciudad. Recoger estas evidentes posibilidades al amparo de un Parque Arqueológico reforzaría el área Histórica Monumental más relevante de nuestra ciudad vinculando todo el conjunto (incluyendo el edificio de la Aduana), que vería potenciada su personalidad animada por un carácter común.

## Área de la Merced

El Festival de Cine de Málaga está probando, con su consolidación paulatina en la opinión pública nacional, su validez. La posibilidad de continuar un crecimiento probado, dotaría al área del Teatro Cervantes y la Plaza de la Merced de un carácter y fuerte personalidad cultural. Extender el positivo influjo más allá de los reducidos límites del Teatro Cervantes y su acceso, permitiría, aprovechando este evidente potencial, un crecimiento hasta cierto punto inercial de estas cualidades culturales. La reversión del valioso espacio ocupado actualmente por el degradado mercado de la Merced, a los usos musicales y cinematográficos más vinculados al Teatro Cervantes, “volcaría” la cultura hacia una de nuestras más queri-

das plazas actualmente monopolizada por actividades de esparcimiento nocturno de difícil compatibilidad con las actividades residenciales del área.

## Regeneración de proyectos históricos

Son posiblemente los espacios verdes de La Alameda y El Parque de Málaga los proyectos históricos que precisan de una mayor atención, superior aún si tenemos en cuenta que ambos son la línea divisoria que pueden conectar el Centro de la ciudad con su zona marítima. Ambos espacios pueden unir o ser frontera. En la actualidad actúan como límite impidiendo una fluida comunicación entre distintas áreas del Centro Histórico. La Alameda, proyecto urbano que se remonta a finales del siglo XVIII cuya factura es anterior al Palacio de la Aduana, se encuentra en nuestros días en un grave estado de deterioro, con un intenso tráfico y un uso generalizado como parada de autobuses que aleja su realidad actual de sus orígenes. Concebido como un lugar de unión entre la ciudad y su litoral, en la actualidad actúa como una barrera clara entre el área histórica que configuraba la ciudad intramuros y el ensanche de ciudad limitado por el muelle de Heredia y la zona portuaria. Las políticas de recuperación de los centros históricos de otras ciudades son las que permiten que estos espacios se reconquisten al tráfico por el peatón para el paseo tranquilo y el disfrute de la propia ciudad en momentos de esparcimiento de sus ciudadanos.

## Modificación de las herramientas de intervención

Frente a los Planes Urbanísticos cuya redacción y gestión resulta excesivamente lenta frente a los dinámicos procesos de crecimiento y transformación de las ciudades o los proyectos arquitectónicos de menor repercusión por su limitación física; es necesario encontrar nuevas figuras de trabajo urbano. Posiblemente los Planes Arquitectónicos sean la figura de intervención más adecuada para los centros históricos. Su escala intermedia, así como su mayor agilidad en la culminación de sus planteamientos la convierten en la herramienta apropiada para la rehabilitación continua del Centro Histórico.

### 3.7.2 Resultados y futuro del PEPRI

En los últimos diez años el Centro Histórico de Málaga ha experimentado un cambio de tendencia significativamente positivo. El desarrollo económico de este periodo y el cambio de actitud de la propia ciudad hacia su Centro Histórico, ha producido un progresivo aumento de la iniciativa privada y pública. La promoción y rehabilitación de viviendas se han destinado, fundamentalmente, a jóvenes que acceden por primera vez a una vivienda, nuevos pisos en alquiler, de los que Málaga tenía una escasa oferta, y la residencia temporal del llamado “turismo de idiomas”, muy habitual en el centro. La reforma de los espacios públicos más emblemáticos y la creación de nuevos usos culturales de tipo museístico, han contribuido a revitalizar el centro y sobre todo a cambiar la imagen de los ciudadanos sobre su propia ciudad. Esta línea de trabajo en el Centro es primordial y de su continuidad depende la percepción unitaria del Centro Histórico de Málaga y la comprensión de la totalidad por encima de los fragmentos ya rehabilitados.

Este proceso se ha visto apoyado por las medidas de la iniciativa pública que, con mayor o menor acierto, han modificado en gran medida el centro de la ciudad. Uno de los programas más eficaces, sin duda, ha sido el de las subvenciones a la rehabilitación de la edificación, que ha generado una gran inversión en la edificación más antigua de la ciudad, que es la más compleja en su intervención. Se ha conseguido renovar una buena parte del casco histórico, y sobre todo, controlar la calidad de este proceso desde la Oficina de Rehabilitación del Centro. No obstante, se podría objetar el hecho de que las subvenciones hicieran más hincapié sobre el aspecto exterior de los edificios, que sobre la propia habitabilidad de estos. Se olvida que la adaptación de un edificio antiguo a las condiciones de vida actuales son las que le garantizarán su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

El Instituto Municipal de la Vivienda (IMV) ha hecho grandes inversiones en el ámbito del PEPRI Centro en la construcción de viviendas de protección oficial, sin embargo las intervenciones, muchas veces, han sido desproporcionadas, ignorando su integración dentro de la estructura de la ciudad. Como consecuencia de ello se han formado “ghettos” como el de la Cruz Verde, que crean una fractura social y una ruptura formal dentro de la estructura de la ciudad difícil de asumir. Se debería actuar mediante programas que busquen la complejidad social (diferentes edades, unidades familiares, etc) y de usos (residencia, lugar de trabajo, dotación,



Zona de Cruz Verde y Lagunillas.



Área de Pozos Dulces.



Ejemplo de arquitectura actual en Centro de Málaga.

etc), y con actuaciones medidas, proporcionadas a la morfología parcelaria de la ciudad, para reforzar su estructura, no para destruirla. También sería preciso revisar las actuales necesidades, características y demandas de la nueva población, ya que de ella depende en última instancia la regeneración estable del Centro Histórico.

A nivel de equipamiento, se ha hecho un importante esfuerzo en dotar a la ciudad de un contenido cultural y museístico.<sup>16</sup> La ciudad histórica, debe soportar este peso excepcional por su contenido histórico, cultural y su papel simbólico, pero hay que asumir que tiene los mismos problemas que el resto del conjunto urbano (vivienda, equipamientos, servicios, etc.) agravados por la carga simbólica de su realidad histórica. Por lo tanto, en la revitalización del centro no sólo puede haber intervenciones relacionadas con la cultura, si no con todas aquellas que enfocan su acción hacia la mejora de la calidad de vida: empleo, vivienda, salud, educación, tráfico, medio ambiente, etc.

Por todo ello, la situación del Centro Histórico a 15 años de la aprobación del PEPRI es ahora diametralmente opuesta a la que existía. Si entonces había que hablar de incentivos, de motivar la iniciativa privada, ahora hay que hablar de prudencia. La iniciativa privada puede ser de gran utilidad cuando existe un encuentro entre los intereses particulares y las necesidades generales de las sensibles áreas de Centro Histórico. La administración ha de propiciar el alcance de este encuentro. Los fructíferos resultados sin duda han de revalorizar las áreas en las que se interviene favoreciendo tanto las estrategias regeneradoras como inversoras.

El proceso de revitalización del centro, presenta algunas carencias y desequilibrios que se deben corregir para conseguir un ámbito urbano sostenible en el tiempo; prestándose especial atención a la

POBLACION y el PATRIMONIO. La población habita, usa, transforma, se relaciona en la ciudad y se identifica con ella. La ciudad es un reflejo de su sociedad, y solo una estructura social sana podrá garantizar la vida de la ciudad histórica y su patrimonio. El patrimonio es el “capital de la sociedad” y la sociedad es el “capital de la ciudad”, elemento generador de riqueza y desarrollo, sin el cual no hay identidad posible. Si se destruye el patrimonio, se pierde el carácter del Centro Histórico, y por tanto la posibilidad de su desarrollo como tal, y si se pierde la capacidad de generar patrimonio nuevo se pierde el mayor activo de una ciudad: el dinamismo y la confianza de sus ciudadanos.

El análisis de las posibilidades futuras necesita de la actualización de una normativa que no siempre favorece el desarrollo y la evolución posible del Centro Histórico. Así, los siguientes aspectos y las determinaciones que se tomen al respecto serán determinantes en la revisión de los objetivos previstos en el PEPRI.

### Protección

Se necesita la revisión del catálogo y los grados de cumplimiento de las actualizaciones y tramitaciones contempladas en él, así como el estado particularizado de cada edificio, ya sea protegido, rehabilitado o demolido.

También son necesarios nuevos criterios de protección. En aquellos casos en que la actuación hubiera de ser de obra nueva, debe expresarse sin complejos, como un resultado de nuestro tiempo, integrándose en el entorno por su geometría o escala antes que por una falsa recurrencia a un lenguaje arquitectónico pasado. Una buena arquitectura siempre se integrará y mejorará su entorno, manteniendo vivo el presente urbano y arquitectónico e incorporando la realidad de nuestros tiempos a la herencia que hayan de recibir las generaciones futuras. La Administración debe promover la comprensión y el respeto del valor de la buena arquitectura tanto en obra nueva como en rehabilitación con todos los medios a su alcance, evitando que el recurso normativo impida el desarrollo de vanguardias arquitectónicas de calidad. Frente a las actitudes escenográficas llenas de decorados urbanos, solo una ciudad viva y en constante desarrollo es una ciudad auténtica, valiosa y atractiva para sus ciudadanos y visitantes.

### Habitabilidad

La zona Centro de la ciudad tiene importantes carencias históricas que la hacen competir con gran desigualdad con otras zonas de la ciudad, más recien-

16. La amplia actividad “cofrade” es a veces incluida en apartados culturales, aunque consideramos más apropiado relacionarla con actividades religiosas.





Teatro Romano, calle Alcazabilla y entorno del Museo Picasso.

tes, equipadas y preparadas para vivir. Existe un elevado porcentaje de edificios difícilmente habitables y fuera de mercado, falta de accesibilidad y de aparcamiento, y una carencia casi absoluta de los equipamientos necesarios mínimos para que una población nueva y joven, como la que se pretende para repoblar un Centro envejecido y vacío, pueda subsistir.

Para ello habría que favorecer las subvenciones orientadas a la modernización de las instalaciones comunes de las edificaciones antiguas y establecer unos mínimos en las dimensiones de las nuevas viviendas, o unos porcentajes de densidad en el número de estas, así como unas mínimas condiciones de aislamiento climático y de ventilación de la edificación.

### Equipamientos

Tal vez sería necesario hacer una nueva valoración de los equipamientos obtenidos y en funcionamiento. Existen equipamientos que se han suprimido y equipamientos obtenidos sin uso asignado. Y sobre todo, a pesar de que existe un buen equipamiento cultural y turístico en funcionamiento o en proyecto, se carece de equipamientos para el uso residencial. Es preciso aumentar las instalaciones deportivas, las guarderías y otros equipamientos infantiles que fomenten la residencia de familias con hijos pequeños, o los centros asistenciales para la tercera edad, que compone gran parte de la población del centro. En definitiva, es preciso compaginar el “Centro para visitantes” con el “Centro para residentes”.

### Comercio y terciario

El comercio en el centro es variado y enfocado principalmente al visitante: Existe un comercio de calzado y textil, y un comercio de ocio con bares y restaurantes cuya actividad, si bien dominante, empieza a equilibrarse con la anterior. Se produce aquí, en mayor medida, el impacto de las actividades

del visitante sobre las del residente, especialmente en horario nocturno, con la repercusión negativa de las basuras, la falta de alternativas en el uso lúdico de los espacios públicos y el control razonable de los horarios.

### Accesibilidad y aparcamientos

Es necesario compatibilizar los usos predominantemente peatonales con el acceso de los residentes. Hipotecar el uso y disfrute de los espacios públicos, propiedad de todos los ciudadanos, por la ocupación extensiva de aparcamientos en superficie es a todas luces una medida que genera más problemas de los que soluciona. El aparcamiento ha de encontrar su solución desde los propios proyectos de vivienda o equipamiento desarrollados; permitiendo con ello liberar los espacios del Centro Histórico para el uso ciudadano, como lugar de encuentro, relación y disfrute.

### Medio ambiente

Resolviendo el servicio de basuras con una red de depósitos de recogida selectiva, que elimine el impacto brutal de los contenedores en la calle. Este problema es general y de todos, y precisa de una concienciación y participación de los privados, siendo fundamental igualmente que los establecimientos de restauración tengan cuarto de basuras, para su almacenamiento durante el día, o un sistema especial de reciclado y recogida de los residuos que éstos producen.

Estableciendo un control en el nivel de ruidos de los locales nocturnos, y unas distancias mínimas en la ubicación de los nuevos, para evitar su instalación en áreas saturadas de ruido.

Previéndose en los nuevos edificios espacios en cubierta para las instalaciones de climatización, con protecciones adecuadas que eviten la contaminación acústica.

Introduciendo la vegetación en el espacio público del Centro Histórico de forma clara e integrada desde los mismos proyectos de renovación de espacios urbanos. Con ello, se evitaría la difusión de los macetones que interrumpen y llenan de obstáculos la continuidad de los recorridos, y cuya presencia solo evidencia dolorosamente una necesidad sin recursos decididos para solucionarse.

Esta carencia de equipamientos se debe a diversos factores. Por un lado los organismos competentes sectoriales dimensionan las necesidades de acuerdo a los censos existentes que muestran la desapoblación mencionada y por tanto la ausencia de demanda (rueda, difícil de subvertir para el proyecto de un centro poblado).

CALLE  
SANTA MARÍA

mercería El

PARADA  
Coca-Cola

QUITAPENAS

lodega  
quitapen

PUERTA  
PRINCIPAL



En Málaga el espacio público del Centro tiene una gran potencialidad para poder ser apreciado como uno de los mejores de Andalucía. El conjunto arquitectónico tan homogéneo del siglo XIX, que no se ha distorsionado, sino aisladamente, con las nuevas construcciones, asentado sobre una trama urbana árabe con atirantamiento tras la desamortización de los conventos o aperturas importantes como la de calle Larios, tiene un valor incuestionable.

Poco a poco, con la reciente peatonalización y urbanización de espacios antes degradados del Centro Histórico de la ciudad, y gracias a los fondos recibidos con los programas URBAN, empieza a percibirse la potencialidad del espacio público del Centro. Para mantener y avanzar en esta dirección es preciso: mantener la decisión de priorizar la peatonalización del Centro, tomada recientemente, y se concluya en su totalidad; definir las actuaciones por circuitos, rutas o conjuntos, para favorecer la percepción global de las mismas, lo que permitiría alcanzar la masa crítica necesaria para ver, las distintas partes, terminadas en su totalidad; cuidar la homogeneidad en el tratamiento urbanizador y de mobiliario urbano, evitando la incorporación de nuevos elementos no previstos en los proyectos de renovación que alteran la “imagen de calidad urbana” obtenida (tales como macetones, papeleras, confusas iluminaciones urbanas que eliminan la creación de ambientes por una iluminación extensiva, etc.) y renovar los espacios urbanos favoreciendo simultáneamente la incorporación de residentes, auténticos garantes de una rehabilitación mantenida.

### 3.8 UNA APROXIMACIÓN A LAS ACTUACIONES EN BARRIOS DEGRADADOS

A menudo se tiende a pensar en el *centro* como el único barrio degradado de las ciudades tal vez por el mayor contraste que suponen los problemas sociales con el entorno histórico y monumental que representan. En Málaga esta situación se repite aun cuando existen numerosos barrios históricos con notables síntomas de degradación, barrios no solo situados en los arrabales del Centro Histórico, como Lagunillas, Cruz Verde y Ollerías, sino aquellos construidos principalmente después de la guerra civil (entre 1937 y 1959 se construyeron unas 18.528 viviendas de ese tipo en la ciudad de Málaga) como promociones públicas del Instituto Nacional de la Vivienda o la Obra Sindical del Hogar, y que en la actualidad tienen niveles de degradación física importantes.

En algunos casos como Carranque, la Junta de Andalucía renovó parcialmente la edificación a finales de los noventa. En García Grana el IMV esta

realizando una operación de substitución completa de la antigua edificación por otra de nueva planta para la misma población.

Sin embargo es necesario realizar un inventario de aquellas promociones, no solo de este periodo, sino también del posterior desarrollismo —caso de la Palma-Palmilla— para conocer el estado de necesidades de renovación de la edificación, infraestructuras y equipamientos.

Sin embargo no todo barrio de rentas bajas es un barrio marginal. Cuando deterioramos un barrio de rentas bajas, al introducir determinados elementos marginales, bien sean personas o circunstancias de otro tipo, ajenos al modo de convivencia social, destruimos las bases de la convivencia urbana e introducimos una convivencia ajena al sistema, produciendo un proceso de deterioro de difícil recuperación. De ahí la importancia de controlar los procesos de convivencia de los barrios de rentas bajas, cuya debilidad social y tipológica, los hacen fácilmente presas de procesos de marginalidad. Estos procesos de marginalidad son muy difíciles de resolver y se extienden con mucha facilidad, pues el mimetismo de sus roles son muy exitosos socialmente, sobre todo entre la juventud. Con lo que los modos y formas de la marginalidad son copiados rápidamente por los jóvenes con gran éxito social.

Es necesario que se diferencien ambos tipos de barrios y se aislen los procesos de marginalidad, para que no se extiendan, sino más bien al contrario, se puedan poco a poco regenerar y reconvertir a una convivencia sana. Regenerar un proceso urbano marginal, remodelarlo, exige reconvertir procesos urbanos enfermos en procesos urbanos sanos y es en estos casos donde la intervención urbana consigue su verdadero significado y donde la lucidez y acierto técnico alcanza su verdadero interés.

Los barrios populares, no son normalmente barrios marginales. Hay que fortalecer sus modos y formas, aumentar sus rentas, controlar sus procesos de deterioro, que se producen, bien al aumentar su desempleo o al aumentar la vejez de sus habitantes. Si no se está atento a estos procesos de deterioro, su debilidad urbana aumentara rápidamente y pueden ser fácilmente presos de estados de marginalidad. Si las intervenciones urbanas que se desarrollan no son respetuosas o adecuadas a los modos y formas de estos usos populares, el daño que se puede producir es irreversible.

Aunque la acción municipal sobre barrios degradados no empieza ni acaba en el planeamiento, el análisis de los instrumentos urbanísticos que se han arbitrado en el pasado reciente puede servir de hilo conductor y ayudar a detectar disfunciones.

En muchas ocasiones, las medidas tomadas a

medio y largo plazo desde el planeamiento urbanístico, por ambiciosas y amplias, han dado la razón al antiguo *adagio*: lo mejor es enemigo de lo bueno.

En efecto, el gesto básico con que se aborda la regeneración de un barrio es la delimitación de un área; en ese área se formula la necesidad de un Plan Especial, se redacta una ficha con los objetivos propuestos y unos cálculos básicos. Con la aprobación del Plan General, esto, que no es más que una declaración de intenciones, adquiere una firmeza legal que puede resultar, paradójicamente, más un freno que un estímulo.

El efecto inmediato es, en teoría, la paralización de los fenómenos de autoconstrucción (y se dice en teoría porque estos procesos por definición alegales atienden poco a las determinaciones del planeamiento) y la interrupción de la concesión de licencias de obra. El compás de espera impuesto no es negativo (nunca lo es tomarse tiempo para la reflexión y el estudio, para actuar con sentido y no a impulsos) siempre y cuando no sobrepase unos límites. Y aquí viene el problema: la experiencia indica que la elaboración de esos Planes Especiales va dejándose de lado en el día a día en favor de tramitaciones más acuciantes; de no contarse con equipos específicamente dedicados a ello, difícilmente llegan a redactarse de oficio unos Planes Especiales que son por definición deficitarios y que no son reclamados con más urgencia de la que ya existía al formularlos.

Al cabo de unos años la situación en esos barrios, desde el punto de vista urbanístico, se concreta en: las construcciones existentes, y las iniciadas tras la aprobación del Plan tienen abiertos expedientes sancionadores que se encuentran paralizados en espera de que se redacte el Plan Especial, mientras que las solicitudes de licencia se deniegan por ser imposible concederlas en tanto no esté aprobado éste.

Seis años después, el efecto es demoledor. El mensaje que se transmite en estos casos es claro: no merece la pena pedir unos permisos que se van a denegar. La autoconstrucción continúa, las oportunidades de dirigir el proceso siquiera sea mediante la tramitación de licencias se pierden y los ciudadanos que han querido hacer las cosas “como es debido” se desalientan y acaban construyendo de cualquier manera. Cuando finalmente se aborde la redacción del Plan Especial, el grado de consolidación y la densidad y desorden de los núcleos dificultarán y harán mucho más costosas las operaciones de mejora. Incluso el municipio colabora a ello, porque cuando aparece una partida presupuestaria para viario se dedica, al no existir un plan aprobado, a consolidar las calles existentes, a veces con dimensiones que el Plan Especial va a tener que ampliar o trazados que van a rectificarse.

Los planes que sí se han redactado, por otra parte, presentan un segundo problema, que podría englobarse en el titular esbozado: lo mejor sigue siendo enemigo de lo bueno. Una vez iniciado el análisis de un núcleo degradado, cuando se han detectado no sólo los déficits de equipamientos y zonas libres sino las posibilidades de conexión y mejora de las redes, las oportunidades de conseguir un trazado urbano más armonioso y vividero, lo proyectado suele chocar con la escasez presupuestaria (no olvidemos que aunque la acción urbanística suele autofinanciarse, en zonas consolidadas es inviable generar plusvalías que paguen las obras). Así, no es infrecuente que se aprueben planes excelentes pero poco viables (que quedarán pendientes de la ejecución de infraestructuras costosas), o que se dilate *sine die* la aprobación ante el volumen de alegaciones (ya que se hace difícil hacer ver a los propietarios afectados las ventajas de la equidistribución).

La situación de los planes especiales de iniciativa pública en suelo urbano es la siguiente: están sin iniciar los correspondientes a Estación de Campanillas, Santa Águeda, Colmenarejo y El Duende, en Campanillas, San Joaquín en el Puerto de la Torre, y Virreina Alta; también sin iniciar, aunque se han contratado recientemente para su redacción por equipos privados, los de Jarazmín y La Mosca, en Litoral Este, y los de Arroyo España y el Llanillo en Puerto de la Torre; en cuanto a los de Virgen del Pilar y de la Fuensanta, Pura Gutiérrez, La Corta, Pilar del Prado en Campanillas y Casas Nuevas en Puerto de la Torre están detenidos por diversas causas en fases muy iniciales de tramitación, así como el de Monte Dorado, que habrá de replantear su ambiciosa redacción en función de un informe negativo de la Junta de Andalucía y de las grandes dificultades económicas para su ejecución. Los de calle Mar, en el Palo, y calle Orozco en Puerto de la Torre están aprobados o en vías de ello, pendientes de ejecución.

Todo esto no es consecuencia de malas prácticas, sino un vicio inherente al modelo urbanístico. Lo importante, en cualquier caso, es aprender de los errores y procurar no repetirlos. Si la delimitación de áreas de planeamiento especial no ha dado los resultados apetecidos, pero se sigue creyendo en la necesidad de una recomposición urbana pormenorizada que no tiene cabida en el Plan General, se debe ir a un modelo imaginativo que dentro del marco legal existente permita cierta flexibilidad.

La propuesta sería que el Plan avanzara en el área unas líneas maestras, de manera que la actividad no tuviera que detenerse totalmente: debería ser posible legalizar edificaciones que no estorben a las líneas generales esbozadas (de las que sería previsible su integración en el diseño definitivo), canalizar las

partidas presupuestarias disponibles para ejecución de viario hacia las calles de nueva creación, incluso conceder licencias en aquellas manzanas en que no se prevean cambios de alineación... posibilitar, en definitiva, que se rompa esa dinámica de "todo o nada" en favor de una consecución gradual de objetivos.

En cualquier caso lo que es evidente es la desconexión existente entre los datos de los barrios de la ciudad y la actuación urbanística. A menudo las actuaciones van encaminadas de un modo directo a zonas deterioradas urbanísticamente, con déficit de equipamientos o con altos niveles de "ilegalidad" como ya se ha explicado, sin embargo esto no siempre coincide con los "barrios degradados" de la ciudad.

Tal vez sería importante cruzar los datos socioeconómicos con aquellas zonas que tienen un deterioro urbano y de imagen para poder hacer un diagnóstico y delimitar, de modo más acertado, aquellas zonas que necesitan un Plan Especial, unos equipamientos determinados o una planificación urbanística específica.

Según datos del Área de Bienestar Social de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga son trece las barriadas malagueñas que podrían considerarse barrios degradados: más de 70.000 habitantes distribuidos en Palma-Palmilla, Trinidad-Perchel, Lagunillas, Capuchinos, Portada Alta, Las Cuevas del Palo, San Andrés, Dos Hermanas, Los Asperones, Castañetas, La Corta, Cruz Verde, Palomares... todos ellos marcados por la concentración de familias con una amplia y variada problemática socioeconómica.

Instituciones como Cáritas definen a estos ciudadanos no como pobres sino "como integrantes de una pobreza distinta" aquellos que no puede acceder a una vida estable, ni a un empleo y que sufren una exclusión social de hasta el 80% (como es el caso de Los Asperones). Entre los datos que las llevan a ser denominados barrios degradados según estas instituciones están unos índices de desempleo superiores al 30% (aproximadamente el doble que el habitual), zonas bien acotadas urbanísticamente, sin embargo, con carencias en infraestructuras y equipamientos, con un nivel formativo que no supera el elemental, amplio porcentaje de la población con una edad inferior a los 35 años y, a pesar de la inestabilidad laboral, el número de hijos por familia suele ser de una media de tres que llegan en edades muy tempranas.

Algunas de estas barriadas entrarían a formar parte de lo que la Junta de Andalucía ha denominado técnicamente "zonas con especiales necesidades de transformación social" para las que existen políticas específicas para paliar la degradación. Ya el Plan Andaluz para la Inclusión Social aprobado por el Consejo de Gobierno el 11 de noviembre de 2003 tenía como

objetivo aunar todas las políticas sociales con la finalidad de procurar la inclusión social en Andalucía. A partir del mismo, en la Orden de 18 de Junio de 2004, se especificaba en su artículo 2 la definición técnica de lo que se consideraría una Zona con Necesidad de Transformación Social: "un espacio urbano claramente delimitado en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, y en los que sean significativamente apreciables problemas en las materias de vivienda, deterioro urbanístico y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios públicos; elevados índices de absentismo y fracaso escolar; altas tasas de desempleo junto a graves carencias formativas profesionales; significativas deficiencias higiénico sanitarias y fenómenos de desintegración social."

Este tipo de políticas consisten en su mayoría en ayudas a las organizaciones no gubernamentales y al Servicio de Barriadas de Bienestar Social para la implantación de proyectos, la coordinación de recursos, la formación y el reciclaje profesional, la realización de estudios y trabajos técnicos, actuaciones de seguimiento y evaluación así como la difusión y sensibilización de la problemática existente.

Finalmente cabe mencionar que el deterioro de las edificaciones y de la imagen urbana que aunque tampoco tiene porqué estar ligado a las barriadas socialmente marginales, como tampoco lo es el grado de urbanización, es otro dato que puede evolucionar negativamente dando lugar a una marginación y degradación social. En este aspecto desde hace diez años se vienen concediendo subvenciones por parte del Ayuntamiento, desde el Instituto Municipal de la Vivienda, dentro de una línea de ayuda para la reforma de inmuebles en las barriadas de la capital. Aunque las cifras en este sentido no son muy elevadas, sí lo son el número de viviendas unifamiliares que se han visto favorecidas por estas ayudas. En concreto, 21.798 viviendas que han sido renovadas de las zonas de Carranque, Gamarra, Héroe de Sostoa, Tiro de Pichón o Miraflores de los Ángeles. Barriadas que aunque algunas de ellas son simplemente barriadas populares, éstas se han visto reforzadas, controlándose su deterioro y debilidad urbana y evitando de este modo que efectivamente se conviertan en barrios degradados.

---

## COMPROMISOS DE AALBORG+10

---

- PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANÍSTICO

1. Regenerar y reutilizar las zonas degradadas y abandonadas.
2. Evitar el crecimiento urbano desmesurado, logrando densidades urbanas apropiadas y priorizando el desarrollo urbano en zonas ocupadas frente a zonas verdes.
3. Asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos, con un balance equilibrado entre la actividad laboral, residencial y de servicios, dando prioridad a un uso residencial en el núcleo urbano.
4. Asegurar una conservación, renovación y reutilización apropiada de nuestra herencia cultural urbana.
5. Aplicar requerimientos para un diseño y construcción sostenibles y promover la arquitectura de alta calidad favoreciendo las nuevas tecnologías de construcción.

- MEJOR MOVILIDAD Y GESTIÓN DEL TRÁFICO

1. Reducir la dependencia del transporte privado motorizado y promover alternativas atractivas que sean accesibles para todos.
2. Aumentar el porcentaje de desplazamientos en transporte público, peatonal y en bicicleta.
3. Promover el cambio a vehículos con bajas emisiones.
4. Desarrollar planes integrados de movilidad urbana sostenible.
5. Reducir el impacto del transporte en el medio ambiente y en la salud pública.

---

103

---

## OBJETIVOS PARA MÁLAGA

---

- PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANÍSTICO

*La ordenación del territorio de Málaga a través de un planeamiento urbanístico innovador que compagine los espacios públicos y el equipamiento comunitario como elementos estructurantes de la ciudad, con un sistema urbano que fomente la compactidad, la complejidad de usos y funciones, y la eficiencia energética.*

---

- Tender hacia un modelo territorial policéntrico tanto en el interior de la ciudad, como en su referencia metropolitana, manteniendo una densidad media o elevada en función de si se trata de la ciudad consolidada o las nuevas áreas de ciudad.
- Potenciar las diferentes centralidades de la ciudad que se han ido configurando desde 1980 de forma complementaria al área central coincidente con el Centro Histórico.
- Estructurar la ordenación de la ciudad a través de los espacios públicos, los equipamientos comunitarios y en función del transporte público.
- Fomentar la complejidad de la ciudad diversificando los usos y funciones urbanas.
- Utilizar los mecanismos del Planeamiento Urbanístico para mejorar los niveles de compactidad.

- Establecer desde el planeamiento densidades mínimas de número de habitantes por hectárea de suelo urbanizado.
- Impedir a través del Planeamiento y las Ordenanzas Urbanísticas la constitución de áreas monouso, con la excepción de zonas cuya especial configuración así lo determine.
- Tender hacia un Planeamiento Urbanístico que no permita de forma generalizada e indiscriminada la vivienda unifamiliar, situándola en áreas de especial configuración topográfica.
- Controlar los procesos de desurbanización y fragmentación urbana, con atención especial a la periferia.
- Revisar la estructura y el modelo de la ciudad productiva que supone una ocupación del 30% del suelo urbanizado.
- Planificar el territorio poniendo el énfasis en la ciudad del conocimiento, de la cultura y de los equipamientos.
- Prever en el Planeamiento Urbanístico nuevos desarrollos residenciales si, con carácter general, van vinculados a paradas o estaciones de transporte público.
- Intervenir en el mercado inmobiliario con el fin de fomentar la oferta de viviendas a "precio razonable".
- Intervenir en el mercado de suelo y vivienda: Facilitar la disponibilidad de suelo para viviendas de Protección Oficial integrando su ubicación junto a viviendas de renta libre.
- Intervenir en el mercado de suelo y vivienda: Fomentar la disposición de suelo barato con el objetivo de conveniar con el sector inmobiliario privado viviendas a precio concertado.
- Fomentar la introducción de sistemas de ahorro y eficiencia energética en las nuevas construcciones residenciales o productivas.

- Fomentar la introducción de sistemas que faciliten el acceso a la sociedad del conocimiento en las nuevas construcciones residenciales o productivas.
- Crear una referencia Metropolitana de Málaga.
- Adaptar prioritariamente las edificaciones al medio natural, a su topografía y estructura ambiental.
- Continuar con las estrategias de recuperación "integral" del Centro Histórico.
- Impulsar la recuperación de los barrios degradados.
- Mejorar el sistema de "calidad" de las obras de infraestructura colectiva realizadas, privada o públicamente.

#### • MEJOR MOVILIDAD Y GESTIÓN DEL TRÁFICO

*La configuración de la ciudad, teniendo en cuenta que la definición de los sistemas de transporte comunitarios deben anteceder a la urbanización del territorio, facilitando la movilidad y la accesibilidad de los ciudadanos a las diferentes partes de la ciudad*

- Mejorar la accesibilidad urbana: intermodalidad y fomento del transporte colectivo.
- Fomentar el Transporte Alternativo: bicicletas y energías renovables.
- Racionalizar el uso del vehículo privado.

- Aplicar las nuevas tecnologías al transporte y la movilidad.
- Aumentar e impulsar la educación vial.

## INDICADORES DE SEGUIMIENTO

### • PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANÍSTICO

Urbanización y ocupación del territorio							
Indicador	1995	2000	2004	tendencia	tendencia deseable	meta 2008	óptimo
Densidad: Habitantes/Superficie Urbanizada <sup>i</sup>	105	91	82	▼	=	80	100
Viviendas por Hectárea (sup urb-suelo industrial y comercial) <sup>ii</sup>	43	42	41	▼	▲	41	45
Viviendas Plurifamiliares/Total <sup>iii</sup>	92,80	91,00	91,80	▲▼	=	92	95

i. En el libro de la Red 6 de URB-AL, "La configuración de la ciudad" se estima la densidad media de la ciudad de Madrid en 135 habitantes por hectárea, siendo un valor similar al de Barcelona o Valencia.

ii. La vigente legislación de suelo, y el PGOU de Málaga fijan un máximo de 75 viviendas por hectárea en suelo urbanizable. Diversos autores estiman que la densidad media de lo que consideramos ciudad compacta debe ser como mínimo de 50 viv./ha. Antonio Lamela, por ejemplo, en "Diseño de las bases de una estrategia para la ordenación territorial" estima que el planeamiento urbano debería tender a que la densidad residencial sea como mínimo de 80 viviendas por hectárea en un radio de 900 metros a partir de las paradas de transporte público.

iii. Antonio Lamela estima en un 7% aproximadamente el número de viviendas unifamiliares que como máximo debe tener una ciudad de densidad media y alta.

105

Datos complementarios	1995	2000	2004	tendencia
Número de Habitantes	532.425	534.207	547.731	▲
Techo Edificado, m <sup>2</sup> c/año	276.430	554.950	585.860	▲
Superficie Urbanizada Ha.	5.047	5.849	6.651	▲
Techo Edificado Total m <sup>2</sup> c	19.691.410	21.718.600	24.052.250	▲
Edificabilidad Media: Techo Edificado/Superficie Urbanizada	0,39	0,37	0,36	▼
% de suelo urbanizado/total suelo	12,45	14,43	16,40	▲

Diversidad y complejidad de usos							
Indicador	1995	2000	2004	tendencia	tendencia deseable	meta 2008	óptimo
% Techo Edificado Residencial Total	78,4	81,3	84,5	▲	▼	84	75
% Población con Servicios Básicos<500 m <sup>iv</sup>							
Educativos					▲		100
Deportivos					▲		100
Sanitarios					▲		100
Comerciales					▲		100
Recreativos					▲		100
Zonas Verdes útiles					▲		100

iv. En la Agenda 21 de Vitoria establecen este cálculo para intervalos de a <300 m y a <500 m.

Datos complementarios	1995	2000	2004	tendencia
Techo Edificado Total m <sup>2</sup> c	19.691.410	21.718.600	24.052.250	▲

Vivienda								
Indicador	1995	2000	2004	tendencia	tendencia deseable	meta 2008	óptimo	
Porcentaje de Viviendas de VPO <sup>v</sup>	61,80	15,00	3,30	▼	▲	10	30	
% Viviendas alquiladas/viviendas totales <sup>vi</sup>	21,55	12,23	--	▼	▲	15	25	
Accesibilidad Vivienda: Precio Medio/Renta disponible (nº de años de sueldo para acceder a una vivienda) <sup>vii</sup>	12,40	9,70	23,80	▲	▼	20	10	

v. La nueva legislación urbanística establece que el planeamiento parcial que desarrolle el suelo urbanizable debe destinar un 30% de las viviendas al régimen de VPO.

vi. Censos de Viviendas 1991 y 2001, INE.

vii. Estimando el óptimo de financiación establecido por el Banco de España, como aquella que no supera el 30% de la renta disponible familiar.

Datos complementarios	1995	2000	2004	tendencia
Evolución del IPC (Base 100)	100,0	114,0	128,8	▲
Renta Familiar Neta Disponible Anual Per cápita	6.323,2	9.537,8	11.415,2	▲
Licencias de Viviendas Totales	2.513	4.964	5.326	▲
Licencias de Viviendas Libres	960	4.217	5.149	▲
Licencias de Viviendas VPO	1.553	747	177	▼
Precio Medio de la Vivienda €/m <sup>2</sup> c	677,20	1.039,40	2.421,00	▲
Crecimiento Precio Medio de la Vivienda €/m <sup>2</sup> c (Base 100)	100,00	153,50	357,50	▲
Precio Medio de la Vivienda €	78.668,30	92.586,70	271.394,00	▲

Zonas verdes							
Indicador	1995	2000	2004	tendencia	tendencia deseable	meta 2008	óptimo
m <sup>2</sup> zona Verde Útil por habitante <sup>viii</sup>	1,30	4,70	5,10	▲	▲	6	10
Número de Árboles por Habitante					▲		
Masa foliar productora de sombra					▲		
Porcentaje de Especies Autóctonas de Vegetación					▲		

viii. La legislación de suelo vigente, y el Reglamento de Planeamiento establecen 6 m<sup>2</sup> por habitante como la superficie mínima en el desarrollo de nuevos espacios urbanos.

Datos complementarios	1995	2000	2004	tendencia
Superficie Calificada como Verde en PGOU	4.205.000	4.205.000	5.500.000	▲
m <sup>2</sup> zona Verde calificada por habitante horizonte	7,90	7,90	10,00	▲
Superficie Verde Util	700.000	2.492.100	2.793.400	▲

- MEJOR MOVILIDAD Y GESTIÓN DEL TRÁFICO

Transporte y accesibilidad							
Indicador	1995	2000	2004	tendencia	tendencia deseable	meta 2008	óptimo
%Transporte Utilizado: Público		10,10		▲	▲		
%Transporte Utilizado: Privado		49,70		▼	▼		
%Transporte Utilizado: a Pie		33,90		=	▲		
%Transporte Utilizado: Bicicleta				=	▲		
%Transporte Utilizado: Motocicleta				=	▲		
Crecimiento de Viajeros en Bus (Base 100)	100	93,80	112,60	▲	▲		
Superficie dedicada a infraestructuras de transporte (bianual)							
m <sup>2</sup> superficie de uso exclusivo del transporte público					▲		
m <sup>2</sup> superficie de bicicletas					▲		
m <sup>2</sup> superficie de uso peatonal					▲		
m <sup>2</sup> superficie de uso de vehículos privados					▼		
Intensidad del tráfico							
Intensidad media diaria de vehículos					▼		

Datos complementarios	1995	2000	2004	tendencia
Número de Viajeros en Bus	35.071.647	32.900.000	39.500.000	▲
Intensidad del Tráfico				
Vehículos /Día/Ciudad				

## PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

- PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANÍSTICO

- El Planeamiento Urbanístico tenderá a que la densidad residencial sea lo más compacta posible en función de las condiciones topográficas y paisajísticas, estableciéndose en un radio de 500 metros a partir de paradas o estaciones de transporte público.

- El Planeamiento de nuevos espacios residenciales, productivos, o de otro tipo, estará condicionado a la resolución previa de las condiciones generales de transporte público y privado, de la accesibilidad y la movilidad urbana.
- El uso residencial del nuevo Planeamiento Residencial que se desarrolle en la ciudad no superará el 75% de la superficie total construida.
- El Planeamiento de nuevos espacios urbanos, y el de reforma de los existentes preverá Servicios Básicos de Equipamiento Comunitario para la población, de forma que esté cubierta en su totalidad.
- Los nuevos desarrollos urbanos residenciales deberán contener suelo operativo para un mínimo de un 30% de viviendas de Protección Oficial en cada sector de planeamiento.
- Eliminación del sistema de subasta de suelo residencial público, introduciendo sistemas de concertación de precios y tipos de vivienda con el sector inmobiliario.
- Complemento en la intervención en el mercado inmobiliario con el fin de fomentar la oferta de viviendas a "precio razonable" a través de medidas fiscales, de deducciones en impuestos y tasas municipales (ICO, Plusvalía, Licencias).
- Nuevas actuaciones urbanísticas con un mínimo de 10 m<sup>2</sup> de zona verde "útil" por habitante en el planeamiento parcial y especial.
- Nuevas promociones de viviendas equipadas con sistemas de captación de energía solar térmica.
- Exigencia de sistemas de calidad homologados en el control de las obras de infraestructuras colectivas.

#### • MEJOR MOVILIDAD Y GESTIÓN DEL TRÁFICO

- Desarrollo de carriles bici y sus respectivos estacionamientos en los ejes litorales este-oeste de la ciudad y en el recorrido Centro Histórico–Universidad.
- Construcción de carriles exclusivos de transporte público con bordillos deformables en los principales ejes viarios y de acceso a espacios de concentración de grandes equipamientos comunitarios, como la nueva Ciudad de la Justicia y la Universidad.
- Desarrollo de experiencias piloto de recorridos restringidos al tráfico privado.
- Señalización de carriles para motocicleta en horas punta en las arterias principales de la ciudad (carriles solapados entre los señalados para vehículos).
- Mejorar de la movilidad y accesibilidad de la población y de los servicios residentes en el Centro Histórico, equilibrando los espacios y recorridos peatonales con estacionamientos públicos y privados.
- Desarrollar una red de itinerarios peatonales.
- Regulación de las zonas de aparcamiento.
- Regular la circulación y la logística del transporte de mercancías en la ciudad.