



Federico Benjamín Galacho Jiménez

**El planeamiento urbanístico municipal
en espacios periurbanos**

(Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga.)

Resumen

El interés del análisis de las franjas de territorio que rodean a las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas está asociado a las características de su propio crecimiento, caracterizado por la ocupación discontinua de los espacios rurales próximos. Con el fin de valorar la incidencia que en la ordenación del espacio periurbano tienen las propuestas realizadas desde el planeamiento urbanístico hemos realizado un análisis comparativo sobre las distintas Normativas del Suelo No Urbanizable establecidas en los documentos de planeamiento vigentes.

Abstract

The interest in the areas that surround the big cities and the urban compounds is related to its growth. This results in a discontinued occupation of the nearby rural spaces. In order to evaluate the influence

of the development of the surrounding city spaces and the proposals recorded in the City of Malaga Urban Planning we have developed a comparative analysis about the different Ordinances that prevent the developing of certain areas currently in force.

Reflexiones iniciales

El municipio, en su concepción más inmediata y primaria, es la organización social de un asentamiento humano. En este sentido, los primeros asentamientos fueron acondicionamientos del medio rural. Sin embargo, por contraste, lo municipal empezó indisolublemente unido a la idea de lo urbano. Posteriormente su evolución estará ligada a la especialización de grupos de individuos en actividades concretas, antes realizadas a tiempo parcial por todos los miembros de la comunidad asentada en el medio rural. Planteada así la situación, parece inevitable aceptar la idea, tan difundida hoy en la sociología americana, de un continuo ciudad-campo (rural urban continuum) en el que el municipio aparece como término genérico (Martínez, 1980).

Llevada esta idea al paroxismo, no podemos olvidar los planteamientos de Henri Lefebvre cuando considera una organización puramente urbana en la ocupación del espacio, partiendo sus reflexiones de la hipótesis de «la urbanización completa de la sociedad» (Lefebvre, 1983, pág. 7) ya que el fenómeno urbano se presenta como una realidad global-total que afecta al conjunto de la práctica social (Lefebvre, 1983).

Actualmente es opinión común que la base económica es la fuerza motriz de la organización espacial y de las transformaciones internas que afectan al espacio geográfico organizado en sus múltiples componentes (Chaline, 1981). Este sistema de producción implica concentraciones de población que llevan inevitablemente al fenómeno de la urbanización y a una generalización del intercambio, convirtiéndose el suelo en mercancía. El espacio imprescindible para la vida cotidiana, se vende y se compra, llevando a la generalización de la realidad urbana (Lefebvre, 1976). Por lo tanto, si, por una parte, campo y ciudad son las dos caras del sistema productivo imperante, y no es menos cierto que por ellos se difunden las mismas redes y flujos, de capitales, de mano de obra, de bienes y servicios producidos, de consumo, ¿por qué las invocaciones tácitas del planeamiento los diferencian?

La normativa reguladora de las clasificaciones de suelo tiende a introducir un principio de esquematización, que, por útil que pueda resultar en la práctica, deja de lado multitud de implicaciones de la realidad espacial. Desde la perspectiva urbanística, se acepta conceptual y prácticamente la dicotomía entre lo rural y lo urbano. Las clasificaciones de urbano-urbanizable-no urbanizable, como terminología subyacente en la tipología oficial del suelo así lo demuestran.

De este modo, mientras el suelo urbano y urbanizable se consideran el ámbito real y potencial respectivamente del asentamiento y extensión de la ciudad y de sus funciones, el no urbanizable se perfila como la no-ciudad (Valenzuela, 1986).

Recientemente entre campo y ciudad, o entre municipio urbano y municipio rural, como los dos extremos del fenómeno urbano, destacan las transformaciones operadas en los espacios más próximos a las aglomeraciones urbanas: los espacios periurbanos. El interés del análisis de las franjas de territorio que rodean a las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas está asociado a las características de su propio crecimiento, que ha evolucionado desde un desarrollo de su entorno inmediato a la ocupación discontinua de los espacios rurales próximos. El desarrollo urbanístico poco controlado produce abundantes intersticios en estos espacios, dándose una imagen de «ciudad a saltos» con una estructura urbana poco coherente, una ciudad disgregada, incompleta e —331→ inconexa. A ello se une un consumo excepcional de recursos naturales, de actividades agrarias productivas, contaminación y desaparición de ecosistemas que pone en evidencia ciertas estrategias de ocupar y transformar el espacio no edificado.

El contenido de esta comunicación responde a una reflexión y análisis acerca de la incidencia del proceso de formulación del planeamiento urbanístico desarrollado en los municipios integrantes de la aglomeración urbana de Málaga.

El área de estudio y sus características

La ciudad de Málaga junto a los núcleos de Benalmádena, Torremolinos, Alhaurín de la Torre y Rincón de la Victoria constituyen un auténtico foco urbano que se expande por una «área metropolitana» que por su dimensión y dinámica espacial, demográfica y socioeconómica configuran un espacio en el que se producen complejos procesos de transformación urbana. Hablamos de una superficie total de 538,7 km. cuadrados con una población de hecho de 621.852 habitantes según el Censo de Población de 1991. La peculiar morfología de estos asentamientos de población, junto a una singular organización y dinámica urbana dan lugar a un modelo de relaciones y flujos que los vincula, a la vez que los diferencia, a todos ellos, identificándose de manera precisa características de aglomeración urbana: continuidad de la urbanización, presencia de fuerzas de polarización y desarrollo de una base económica urbanística², movilidad residencial de los ciudadanos³, desplazamientos diarios poblacionales por motivos laborales, y por último, importantes fenómenos de terciarización⁴. Se trata de una área muy intervenida desde el punto de vista constructivo, donde los procesos se desatan con gran rapidez no sólo ya en la costa muy densificada, sino también en sus espacios periurbanos, especialmente en toda la zona del Valle del Guadalhorce donde los procesos de urbanización son cada vez mayores.

Así se constata como hecho más importante, la intrusión y dispersión de actividades urbanas en sus territorios dentro de un marco de expansión «centro-periferia», que produce procesos de suburbanización, implantación e incremento de las denominadas «segundas residencias», crecimiento periurbano de los asentamientos tradicionales existentes con rasgos propios de rururbanización (Serrano, 1993) y movimientos migratorios intraurbanos (Chaline, op. cit., 1981).

Todos estos fenómenos de localización funcional suponen unos considerables movimientos residenciales de los ciudadanos dando lugar a una importante fluidez y génesis del mercado inmobiliario que crece cuanto más aumenta dicha movilidad generando un aumento del número de viviendas no ocupadas o pendientes del cambio de sus usuarios. En este contexto, la suburbanización selectiva de los efectivos demográficos es la primera expresión de la movilidad urbana. La dinámica demográfica de la aglomeración urbana de Málaga pone de manifiesto, como en otras aglomeraciones, una resultante de tendencias de crecimiento socioeconómico. Durante la década de los setenta y primeros años de la de los ochenta, el crecimiento poblacional genera un desarrollo urbano que a su vez, venía inducido por el desarrollo turístico de la costa occidental y el desarrollo agrario e industrial del Valle del Guadalhorce. El proceso de desarrollo urbano desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa no marca un cambio de tendencia a corto o medio plazo, si observamos la situación desde la globalidad de la aglomeración urbana; así, la interrupción en estas fechas del crecimiento urbano y poblacional no se produce.

El proceso de crecimiento urbano marcado actualmente por las tendencias ya mencionadas, esto es, suburbanización, segunda residencia y crecimiento periurbano, responde casi simultáneamente, a la disponibilidad de terrenos en zonas periurbanas y necesidad de construir cada vez más lejos del núcleo urbano de mayor tamaño, al papel jugado por las mejoras en comunicaciones impuestas por las nuevas estructuras viarias, a las modificaciones de la demanda en el mercado de la vivienda que ha venido provocando un paso de formas de hábitat más densificadas a otras en sentido contrario, tales como el paso del piso a la casa individual y la valoración del lugar de residencia en zonas de mayor calidad ambiental. La búsqueda de modelos espaciales urbanos centrados en las transformaciones anteriores encuentra un nuevo interés en la perspectiva dinámica de las migraciones y movimientos residenciales selectivos. De este modo, las zonas centrales en vías de pauperización social y degradación ambiental son abandonadas por las categorías sociales más favorecidas desde el punto de vista económico, las categorías sociales medias o acomodadas, produciéndose una ocupación cada vez más profunda de las zonas rurales.

En este contexto, los sistemas urbanos en su pugna con los sistemas agrarios por el medio rural como soporte espacial del desarrollo de ambos tienden a modelar las estructuras agrarias de acuerdo a sus necesidades, cuando no intentan hacerlas desaparecer. En el espacio metropolitano malagueño esta lucha viene estrechamente determinada por el medio natural. La actual forma del espacio rural, en particular, y del territorio metropolitano, en general, es una combinación entre los asentamientos

urbanos y el medio en donde se localizan. Los sistemas agrarios buscan las mejores tierras para desarrollar su actividad, mientras que los urbanos, tienden a localizarse en las zonas más idóneas; normalmente dichas zonas, codiciadas por ambos, son coincidentes. De este modo, ha surgido un medio rural que entrelaza asentamientos con espacios agrícolas y naturales, un medio ocupado de modo discontinuo que crea espacios intermedios y tiende a ser soporte de actividades que en numerosas ocasiones no tienen en consideración sus cualidades y potencialidades naturales.

Así, la transformación del espacio rural próximo a la aglomeración urbana tiende a ser variadamente multiforme, estando marcada la transformación de dicho espacio por su accesibilidad, por su posición relativa respecto a los focos urbanos más dinámicos (Ocaña, 1995), por su definición concreta y su consolidación funcional dentro del conjunto económico general.

Análisis de las distintas normativas del suelo no urbanizable de los documentos de planeamiento vigentes

Con el fin de valorar la incidencia que en la ordenación del espacio periurbano tienen las propuestas realizadas desde el planeamiento urbanístico de los municipios existentes en el espacio metropolitano hemos realizado un análisis comparativo sobre las distintas Normativas del Suelo No Urbanizable establecidas en los documentos de planeamiento vigentes y, en concreto, sobre los siguientes aspectos contemplados en ellas: tipos de suelo no urbanizable, concepto de núcleo de población, condiciones para la no formación de núcleo de población, usos permitidos y prohibidos según los tipos de suelo, parámetros de edificación (parcela mínima edificable, altura de las edificaciones, separación a linderos, techo máximo construido o edificabilidad, etc.) según los distintos tipos de suelo, condiciones para la ejecución de actuaciones que sean declaradas de utilidad pública o interés social, planeamiento especial previsto (Planes Especiales de Protección, Planes Especiales de Mejora del Medio Rural, etc.), etc.

Del análisis de los planes redactados y como punto de partida, observamos cómo los nuevos planteamientos conceptuales dentro del urbanismo han evolucionado desde un abandono de las teorías globalizadoras y jerarquizantes a una preocupación por un conocimiento de la realidad cotidiana mediante la atención a las unidades menores urbanas y una preocupación por la resolución inmediata de los problemas sin esperar a una solución total, adquiriendo especial significado la recuperación del diseño urbano (Trapero Ballester, 1985). Si bien se denota un interés por el aprovechamiento de los recursos existentes y una correcta utilización de las áreas naturales, primordialmente prevalece la ordenación de la ciudad antigua y las áreas ya edificadas con una aceptación de la ciudad consolidada actual y de las actuaciones anteriores. Puede deducirse, en consecuencia, que el protagonismo está en la intervención en la ciudad, instrumentándose su oportuna construcción diaria, haciéndose, por

consiguiente, un tratamiento más secundario de los espacios periurbanos y no digamos de los eminentemente rurales.

Por otra parte, resalta el hecho de que la definición de objetivos del planeamiento se configura en función de intereses, ideas y gustos muy diversificados y que, aunque parezcan estar orientados por los Ayuntamientos, y por tanto, por el interés público, de hecho lo están por una primacía encubierta de intereses y pareceres de los grupos económicamente fuertes, aunque la participación de grupos políticos, sindicales, asociaciones vecinales o colectivos específicos haya aumentado ante la necesidad de aclarar, definir y hacer pública la intención de un plan como conjunción de intereses colectivos y privados.

Se nos presenta la clasificación y tratamiento del suelo como una de las determinaciones y definiciones básicas en el planeamiento analizado. Considerada como fundamental dentro de la estrategia de la actuación municipal, el conjunto de decisiones que hay que tomar en el proceso de clasificación del suelo debería ser realizado dentro de un análisis en el que se hiciesen explícitas las implicaciones negativas y positivas para la comunidad. A veces se tiende a una clasificación en la que los intereses municipales no parecen estar por encima de los particulares. Si no ¿cómo se entiende que se planteen alturas, propuestas de edificabilidades, densidades de viviendas, volúmenes edificatorios en los espacios periurbanos claramente perjudiciales para el ambiente urbano tanto en los aspectos estéticos como en los de calidad de vida?

En cuanto al tratamiento de los diferentes suelos, en los planes analizados destaca la preocupación por la forma urbana y, en consecuencia, la importancia mencionada del diseño urbano.

Adentrándonos en el análisis de las características mencionadas más sobresalientes de las distintas Normativas del Suelo No Urbanizable establecidas en los documentos de planeamiento vigentes, observamos que la propia concepción en negativo que la legislación urbanística ha venido manteniendo del suelo rústico o no urbanizable (o si se prefiere del medio rural), que supone su definición por pura y simple exclusión de los otros tipos de suelo (urbano y urbanizable) ha implicado que el suelo rústico se haya conceptualizado en el planeamiento municipal como un terreno residual y sobrante, una vez delimitados los suelos urbano y urbanizable. Efectivamente, la experiencia real del planeamiento desarrollado en el ámbito metropolitano demuestra suficientemente que la ordenación del suelo rústico establecida en estos documentos urbanísticos suele tener como único objetivo cumplimentar lo establecido en la legislación urbanística de tal manera que generalmente se ha enfocado desde una perspectiva muy simplista estando dirigida sólo, en el mejor de los casos, a la preservación de dicho suelo pero incluso ésta ha sido muy débil ya que, generalmente, se han establecido normativas muy permisivas renunciándose normalmente a una ordenación cualificada y positiva.

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

Asimismo el hecho de haberse considerado durante demasiado tiempo que el suelo rústico era un bien de infinita abundancia es lo que realmente ha dado lugar a una falta de ordenación integral e incluso de una protección adecuada desarrollándose procesos urbanizadores que han ocupado tierras de gran fertilidad en el Valle del Guadalhorce o espacios de gran calidad ambiental y paisajística en los Montes de Málaga y Sierra de Mijas. Estos procesos cobran aún más protagonismo y son más nefastos en los espacios periféricos de los grandes núcleos urbanos o urbanizados del entorno metropolitano, debido a que se trata de áreas muy densificadas e intervenidas con fuertes presiones urbanísticas de difícil control como es el caso de la de Málaga, la de Torremolinos-Benalmádena, Alhaurín de la Torre-Alhaurín el Grande o Rincón de la Victoria.

Los efectos de esta invasión indiscriminada del espacio rural metropolitano no sólo son de deterioro agudizado de los recursos naturales, culturales, productivos, etc. sino que incluso son frecuentemente costosos para la comunidad en términos económicos.

El efecto urbanizador sobre los espacios periurbanos de la aglomeración urbana de Málaga puede resumirse en:

1. Destrucción de la agricultura y espacios naturales por ocupación de su suelo por actividades urbanas y de transportes.
2. Fuertes incidencias negativas introducidas por los procesos de formulación de planeamiento en lo referente a las expectativas de suelo vacante y precios del suelo generados por los problemas políticos para encontrar un consenso entre los distintos grupos municipales en torno al planeamiento, y por la falta de agilidad y capacidad de gestión de estos municipios. Cuando el precio de un terreno depende de su expectativa urbana más que de su producción agrícola, deja de interesar para tal actividad, máxime en un contexto de crisis estructural para la agricultura como el actual. (Éste sería el caso por ejemplo del proceso que están sufriendo los suelos de regadío de la Vega del Guadalhorce en el ámbito metropolitano de Málaga).
3. Deterioro medioambiental introducido por la parcelación ilegal. Este proceso ocurre en la zona de los Manantiales (Torremolinos) y en algunas zonas de la Vega del Guadalhorce debido a las numerosas viviendas aisladas o en parcelaciones ilegales, que se están construyendo en ellas -Alhaurín de la Torre, Alhaurín El Grande, Cártama, Málaga-, muchas veces de forma ilegal y otras muchas amparadas en una normativa del Suelo No Urbanizable muy permisiva.
4. Invasión indiscriminada de edificaciones con alteración radical de la estructura urbana, con especial significación en la degradación del paisaje y destrucción del patrimonio natural colectivo (litoral malagueño, ladera norte de la Sierra de Mijas, Vega del Guadalhorce), lo que también supone un despilfarro de un suelo que ya no es tan abundante y que la comunidad puede y debe ordenar racionalmente optimizando su utilización mediante actuaciones más cualificadas y de mayor interés social, económico, etc. lo cual pocas veces es advertido a tiempo por quienes permiten estas situaciones.
5. Altos costes de conservación y mantenimiento de la estructura urbana dispersa evidentemente más cara que la concentrada.
6. A estas afecciones podríamos añadirle los impactos paisajísticos y

visuales creados por las tipologías y materiales utilizados en las viviendas, ajenos totalmente a los tradicionalmente existentes en el espacio rural (es lo que ocurre en la Vega del Guadalhorce, piedemonte de la Sierra de Mijas o Montes de Málaga).

Conclusiones

En definitiva podríamos concluir que la invasión indiscriminada de actividades típicamente urbanas sobre el territorio periurbano es, pues, medioambiental y socialmente costosa y, desde un punto de vista colectivo, un fenómeno poco deseable.

Este análisis nos ha revelado que, en general, y tal como ya ha venido ocurriendo en todo el planeamiento urbanístico municipal desarrollado en la década anterior, la ordenación del suelo rústico de los municipios del espacio metropolitano se ha realizado desde una perspectiva simple y, en el mejor de los casos, con enfoques proteccionistas. Por un lado, la distribución en el espacio de los diferentes usos raramente supera una zonificación simplista al primar o excluir unos usos sobre otros. Por otro, no se encuentran medidas que tiendan a mejorar y/o regenerar el espacio rural y, cuando existen, como es el caso de algunos municipios, entre los que destacaría el de Málaga cuyo Plan General prevé numerosos planes especiales tendentes a la mejora de dicho espacio (Plan Especial del Monte San Antón, Plan Especial de la Isla -zona de la desembocadura del Guadalhorce-, etc.), no se ha llegado en ningún caso a desarrollar dichas medidas. En general, en dichos documentos, la ordenación del suelo rústico se ha quedado en la señalización de una serie de zonas protegidas de forma pasiva y en la determinación de una serie de condiciones de uso y edificación encaminadas casi siempre a permitir todo tipo de construcciones, especialmente las residenciales, de forma bastante indiscriminada y sin llegar en ningún caso a plantear criterios que permitan canalizar adecuadamente la demanda existente. De ahí los resultados a que ha dado lugar la aplicación de dichas ordenaciones: degradación del paisaje, contaminación de acuíferos, implantación de usos ajenos al espacio rural, abandono de la agricultura por expectativa de usos residenciales en algunas áreas, creación de núcleos de población sin infraestructuras ni equipamientos adecuados, etc.

Como ejemplo significativo de la falta de una regulación positiva de este tipo de suelo puede mencionarse, entre otras, la nefasta norma que distingue el suelo de secano y regadío con la única intención de permitir la edificación residencial en parcelas edificables menores en el suelo de regadío a condición sólo de que ello se demuestre mediante una serie de certificados (de técnicos competentes y del Catastro) aunque dichas parcelas no se encuentren incluidas dentro de las áreas delimitadas como de regadío. Esta norma, implantada en casi todos los documentos

urbanísticos municipales existentes en el ámbito, aunque en algunos ya se ha modificado al revisar su planeamiento, está permitiendo la implantación indiscriminada de viviendas de uso exclusivamente residencial, con grandes volumetrías y tipologías disonantes, en gran parte del espacio rural y ha propiciado la aparición de parcelaciones y urbanizaciones ilegales amparadas en la segregación de «parcelas rústicas» con una superficie muy reducida, establecida en los distintos documentos urbanísticos. En este sentido queremos destacar que una ordenación de los espacios periféricos debe tener un carácter integral y positivo y no sólo restrictivo y proteccionista, de tal manera que, superando los enfoques simplistas de preservación de estos suelos, se propongan no sólo medidas adecuadas de protección, regeneración y mejora de los valores ambientales, productivos, paisajísticos, etc. sino también propuestas de intervención urbana que actualmente se demandan en este espacio.

Referencias bibliográficas

- CHALINE, C. (1981): «La dinámica urbana», Nuevo urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1976): Espacio y política, Barcelona, Ediciones Península, (edic. orig. 1972).
- (1983): La revolución urbana, Madrid, Alianza Editorial, (edic. orig. 1970).
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A. (1980): «Dialéctica Campo-Ciudad», Ciudad y Territorio, número 3, Madrid, 17-22.
- OCAÑA OCAÑA, C. (1995): Málaga, Población y Espacio Metropolitano, Málaga, Universidad de Málaga.
- SERRANO MARTÍNEZ, J. M. (1993): Área Metropolitana de Murcia. Análisis de su crecimiento urbano en su borde sur, Murcia, Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia, CAM (Fundación Cultural) y Universidad de Murcia.
- TRAPERO BALLESTERO, J. J. (1985): «Características del nuevo planeamiento municipal», Estudios Territoriales, número 17, Madrid, 169-181.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1986): «El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento», Ciudad y Territorio, número 69, Madrid, 3-7.

2006 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

Sútese como [voluntario](#) o [donante](#) , para promover el crecimiento y la difusión de la [Biblioteca Virtual Universal](#) www.biblioteca.org.ar

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente [enlace](http://www.biblioteca.org.ar/comentario). www.biblioteca.org.ar/comentario

