

PRIMEROS PLANES EN LA COSTA DEL SOL (1955-1967): LA ESCALA INTERMEDIA FRENTE AL CRECIMIENTO CONCÉNTRICO.

Gavilanes Vélaz de Medrano, Juan
jpgavilanes@uma.es
Universidad de Málaga,
Área de Proyectos Arquitectónicos,
ETS Arquitectura,
Málaga, España.

Resumen

Al intentar abordar desde un simple causalismo racional el fenómeno acontecido en la Costa del Sol desde finales de los años cincuenta del siglo XX hasta el día de hoy, probablemente no llegaríamos a poder explicarlo en su totalidad.

A pesar de que los métodos de análisis racionales cuestionarían su aprobación, nos encontramos con un entorno cada vez más urbano y dinámico, con una innegable presencia de un fuerte carácter natural que todavía mantiene su condición de límite infranqueable.

No obstante se hace preciso indagar si se utilizaron modelos de crecimiento y planificación pública coherentes con su época para iniciar el proceso de urbanización que demandaba la sobrevenida explotación turística de finales de los años cincuenta.

Nota biográfica del autor

Arquitecto, ETSA Madrid / UPM (1985-1992).

Doctor por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) con la Tesis: "El viaje a la Costa del Sol (1959-1969): Proyecto y transformación en los inicios del turismo moderno" (11 de octubre de 2012). Calificación Apto Cum Laude. Premio Fomento de la Arquitectura a la Tesis Doctoral, COA Málaga, 2013. Beca Turismo de España 2008 para la realización de la Tesis Doctoral.

Investigador del grupo: PAIDI HUM-064 / UMA. Investigador del Instituto de Investigación, Hábitat, Turismo y Territorio (HTT) (UMA/UPC). Co-Director del Proyecto de Investigación: "Turismo y Arquitectura" sujeto a subvención de la Junta de Andalucía, 2008-10.

Profesor de Proyectos Arquitectónicos, ETSA Málaga, Universidad de Málaga, 2005-2014. Accésit al III Premio a la Innovación Educativa en la Universidad de Málaga, 2010.

Obra construida premiada y obtención de concursos desde 1997 a 2014.

Palabras clave: *turismo, intercambio, planificación turística, inversión, urbanismo.*

1. Introducción: Todo dio comienzo después de 1953.

Para definir los límites cronológicos en los que se desenvuelve la presente investigación se hace necesario indagar en la correlación entre aquellos acontecimientos históricos que determinaron la llegada del despliegue del turismo, en algo que el historiador García de Cortázar describiría como:

...el fenómeno social y económico más sorprendente y de repercusiones más favorables en el conjunto español...Tras el paréntesis de la guerra mundial, la corriente europea de turismo hacia los países mediterráneos, se reanudó con especial vitalidad. La extensión de las vacaciones laborales pagadas y la mejoría del nivel de vida de los trabajadores europeos se unieron al deseo de viajar y conocer otros países...¹

¹ García de Cortázar, F y González Vesga, J.M. (1993). Breve Historia de España. Madrid: Alianza Editorial, SA, Madrid, 1994. Pp. 609-610.

Las motivaciones de carácter político y las de índole económica, que por supuesto actuaron de manera interrelacionada, marcarán el inicio de tibia políticas hacia el turismo que se enfocarán también desde el núcleo del Estado hacia la Costa del Sol. La incorporación de España a la recuperación y reconstrucción de los países involucrados en la contienda mundial se vería retrasada hasta bien entrada la década de los cincuenta del siglo XX. El vencedor norteamericano ya había articulado las ayudas a sus aliados directos mediante el Plan Marshall con lo que se iniciaba un empuje asistido para sus economías, sociedades, territorios y ciudades.

La ambigüedad de la política española durante la Segunda Guerra Mundial mantendría al país descolgado de estas ayudas como tantas otras veces. Aun así, los nuevos apoyos llegarían tarde o temprano de manera inevitable. Los comienzos de la Guerra Fría incrementaron la política de alianzas incluso con el vigilado Estado franquista, inaugurando el inicio de una era marcada por un profundo pragmatismo bilateral.

Así pues, en el año 1953 se firmó el Pacto de Madrid con los EE.UU. con un claro objetivo de alianza militar que permitiría la ubicación de bases norteamericanas en territorio español. Dos años después, en 1955, España ingresaría en la ONU como una de las consecuencias más evidentes del acuerdo con EE.UU. y por tanto del reconocimiento internacional del que estaba muy interesado el abandonado régimen franquista. Estos compromisos internacionales también tuvieron sus consecuencias comerciales y económicas desbloqueando la entrada de materia prima que ayudó de manera directa al incipiente desarrollo industrial y favoreció la entrada de inversiones desde el exterior.

En lo que se denominaría durante los años 50 del siglo pasado como Costa del Sol se parte de una situación de origen de alta calidad paisajística pero en una zona del Mediterráneo empobrecida y periférica con un grado de humanización bastante leve en un país saliendo de una situación económicamente desesperada y políticamente cuestionable.

2. Los planes que no lo fueron.

Se hace necesario conocer la secuencia de planes y ordenaciones planteadas por la administración de la época en este desarrollo histórico para conocer si lo acontecido sobre el mismo fue consecuencia de la acción o la omisión de la planificación pública más ortodoxa o de las características propias y singulares de esta zona.

Se hace imprescindible enumerar los intentos del régimen por controlar y planificar un medio natural para su explotación turística que se hizo tan necesario por la llegada de divisas.

Una cadena de propósitos y planes que llevaron al Estado a ceder sus responsabilidades al mercado como reconocería el ministro responsable de turismo Alfredo Sánchez Bella en una entrevista recogida en la revista Desarrollo N° 14 de mayo de 1972, según cita Fernando de Terán²:

No había más remedio que hacer el hotel en mitad de la playa y sin carreteras, ni depuradoras, ni teléfono, porque no había más dinero que el justo para levantar las camas y no había más remedio que hacer ese mediocre urbanismo que se ha hecho....Si España hubiera hecho la infraestructura al mismo tiempo que la estructura, no habiéramos crecido en la medida conveniente, porque no habiéramos tenido dinero ni para empezar.

Los intentos de introducir modelos de análisis y planificación de este territorio bajo parámetros de un urbanismo moderno y canónico fueron abundantes. No obstante resulta paradójica su falta de ejecución real, quizá debido a un proceso de crecimiento cambiante e imprevisible desde esos primeros años, con una fuerte componente económica. Otros modelos alternativos a la ortodoxia del urbanismo de la época, de crecimiento concéntrico y zonificado, también se darían y tampoco sirvieron de referencia más que para reconocer lo que no se hizo.

La lucha en contra de la descongestión del gran Londres que supondrían las *New Towns* inglesas establecería por ejemplo un modelo de ocupación del territorio de manera suburbial y policéntrica.

La otra referencia internacional más próxima y coetánea al fenómeno sería la planificación del Languedoc-Roussillon francés, también sobre un territorio con condiciones de desarrollo turístico aunque con un grado de intervención estatal mucho mayor. Este modelo se mostraba más próximo al desarrollo de la Costa del Sol al producirse en situaciones *ex novo* cuando la Carta de Atenas parecía hecha para planificar los crecimientos de las ciudades existentes, con la excepción del caso paradigmático e imposible de Brasilia.

² de Terán Troyano, F. (1999) Historia del Urbanismo en España III, siglos XIX y XX. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999. Pp. 234, 242, 243 y 257.

territorio sin ciudad interconectado que se plegaría hacia un paisaje propicio para un ciudadano eventual, extraño y extranjero denominado turista. Aflorando de manera instantánea una nueva arquitectura sin ciudad para un territorio sin planes.

Se hace todavía necesario ahondar en el conocimiento de nuestra experiencia turística para ser de aplicación allí donde vuelva a germinar. Se trata de cuestiones que continúan surgiendo en muchos territorios del planeta donde el turismo inminente se aproxima como sucede, sin ir más lejos, en las costas del norte de África, en el Alentejo portugués y en tantos otros lugares.

3. El primer estudio para la Costa del Sol de 1955 y la Ley del Suelo de 1956.

En el año 1951 fue creado el Ministerio de Información y Turismo por Decreto Ley englobando los servicios y estructura de la hasta entonces Dirección General de Turismo.

Siguiendo las directrices generales del Plan Nacional de Turismo, se redactó la Orden de 9 de noviembre de 1953 por parte del citado ministerio, coincidiendo con el año de los acuerdos del Pacto de Madrid, por la que se planteó la redacción del Estudio para la Ordenación de la Costa del Sol de 1955. En su redacción participó una comisión mixta integrada por miembros de la Dirección General de Turismo y de la Secretaría General para la ordenación Económica y Social y no vería la luz hasta la primavera de ese año³.

Dentro de del estudio se encontraban unas Directrices de Ordenación que instaban a configurar una organización jerárquica, en forma de Patronato, con los medios necesarios para conjugar las demandas y criterios de las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana de las provincias de Cádiz, Málaga, Almería y Granada. La delimitación de lo que se entendía desde Madrid que era la Costa del Sol se traspasaba los límites provinciales para intentar integrar los criterios y políticas de planificación de esta costa meridional. Todo ello se planteaba para dar servicio a 75.000 turistas y generar unos ingresos de 400 millones de pesetas al año.

En el capítulo dedicado a urbanización se produce un criterio llamativo y razonable por el que se insta a que se trate con especial interés el territorio costero en su conjunto, más allá de los límites urbanos de las diferentes poblaciones que lo componen. Por tanto, no trata el desarrollo urbano como una extensión natural de cada trama consolidada hacia su perímetro sino como un conjunto territorial compuesto por núcleos urbanos y espacios naturales de apropiación turística unidos por vías de comunicación como se muestra en su plano de carreteras.

La actividad urbanística encomendada al Patronato no puede quedar reducida a elaborar los Planes de Ordenación de las ciudades y pueblos, sino que debe extender su acción al campo, a las playas, a las márgenes de los ríos, a las montañas, y en general, a toda la superficie urbana y rural en su más amplio sentido.

Para llegar al planteamiento deseado es indispensable una coordinación estrecha entre una serie de servicios y técnicos, coordinación que exige estudios y fuerzas múltiples, hasta llegar a concretar en una ordenación sistemática del territorio elegido.⁴

El estudio incidía también en que se deberían regular ordenanzas de protección del paisaje y los espacios naturales como playas y otros lugares de interés turístico, normas de regulación de la edificación atendiendo a razones de su emplazamiento, distribución de las agrupaciones urbanas en sectores, protección de comunicaciones, localización de campamentos, etc.⁵

También establecía la obligación de dejar una faja en dirección al interior de 25 metros de anchura como mínimo libres a partir de la línea de demarcación marítimo-terrestre para ser destinada a paseos o jardines públicos, permitiendo ciertas construcciones privadas destinadas a esparcimiento público.⁶

El estudio concluía con una relación de disposiciones legales que permitiesen la viabilidad jurídica y el cumplimiento del mismo. Cabe destacar que en esta línea comenta que la Comisión Interministerial de Turismo estaba ultimando en ese momento el texto de lo que denomina, un posible anteproyecto de Ley de Zonas de Interés Turístico que anticiparía una ley que sería de las de más factible aplicación posterior en la zona en la siguiente década. Llegándose a incluir la propuesta de redacción del Proyecto de Decreto de declaración de la Costa del Sol como "Zona de Interés Turístico",⁷ algo que en la realidad posterior nunca llegaría a suceder, como se verá más adelante. Este trabajo consistió en un estudio marco de propuesta y ordenación que pretendía sentar unas bases sensibles para estar preparado para lo que venía pese a las incertidumbres y dudas que aún se tenía en la consolidación y éxito del proceso:

³ Esteve Secall, R. (1982). Ocio, turismo y hoteles en la Costa del Sol. Málaga: Excm. Diputación Provincial de Málaga / Universidad de Málaga, 1982. Pp. 101.

⁴ Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económica y Social. (1955). Estudio para la Ordenación Turística de la Costa del Sol. Madrid, 1955. Pp. 29. Ejemplar del autor.

⁵ Ibidem ⁴. Pp. 31-32.

⁶ Ibidem ⁴. Pp. 31.

⁷ Ibidem ⁴. Pp. 83-85.

*Del examen de las condiciones generales en que se encuentra la Costa del Sol se desprende la necesidad de realizar importantes inversiones, si es que se desea derivar de ella, desde el punto de vista turístico, todo el rendimiento que su privilegiada situación y clima justifican. En este sentido, si bien parece no aconsejable, por un lado, que el Estado se lance a realizar inversiones cuantiosas, no puede esperarse, por otro, que la iniciativa privada realice desembolsos grandes mientras no esté previamente asegurada una afluencia turística que garantice la rentabilidad de éstos. La orientación más acertada será, pues, aquella que propugne un sistema escalonado de inversiones a medida que las necesidades reales lo vayan exigiendo.*⁸

Se demuestra la consciencia que desde el Estado se tenía de las posibilidades y atractivos turísticos de esta costa a la vez que sus temores. No obstante, la amplitud de cuestiones a las que atiende el estudio hace gala a su vez de la complejidad de este nuevo asunto dentro de la precariedad económica general e incluso administrativa y jurídica del país. Algo que incidiría en posteriores insuficiencias para su dotación desde la obra, gestión o tutela pública, que no evitaron la realidad actual.

Este estudio llegaría en un momento en que ni siquiera el marco general de ordenación urbanística estaba trazado ya que hasta el año siguiente, el 12 de mayo de 1956, no se vería aprobada la Ley de sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, conocida también como la Ley del Suelo de 1956, que tal y como también describe

Fernando de Terán fue concebida como instrumento de planeamiento urbanístico muy completo y avanzado para la época y bien articulado que permitiría ordenar el crecimiento de las ciudades y que tenía incluso un marcado carácter pedagógico que pretendía facilitar su puesta en práctica.

Pero esta no fue una ley efectiva, es decir, no consiguió asegurar su acatamiento y obediencia y por tanto alcanzar sus objetivos de regulación. El problema que justificaría su escaso éxito y su incumplimiento fue la inercia anterior del sistema que conllevaría la falta general de cultura de urbanismo que se iría haciendo más acusado conforme más se alejaba la presencia centralizadora del régimen de las grandes ciudades unido a una generalizada ausencia de coordinación entre la administración del Estado y los ayuntamientos que favoreció el uso poco disciplinar de la misma o incluso su desuso.

Esto se vería agravado por la llegada del desarrollo económico. El I Plan de Estabilización de 1959 anunciaba los nuevos cambios de la política económica, que lógicamente incrementaría la actividad urbanizadora y a la que esta ley no supo adaptarse. Las prioridades económicas y la necesidad de dinero por parte de cualquier estrato de la sociedad propició que en la mayoría de los casos no se tuviese en consideración la Ley del Suelo y que por otra parte, más allá de su correcta aplicación y control, germinase lo que en pocos años después, en torno a 1963, se conocería como el *boom* turístico.

4. El Plan de Ordenación de la Costa del Sol de 1960.

Desde el punto de vista académico, técnico e incluso político existió cierta sensibilidad urbanística. Baste para ello recordar el Primer Congreso Nacional de Urbanismo celebrado en Barcelona del 1 al 8 de noviembre del año 1959 con motivo del centenario del Plan de Urbanización de Barcelona de Cerdá.

Allí fue presentado en primicia el Plan de Ordenación de la Costa del Sol de 1960 por su director, el arquitecto Luis Blanco Soler, discípulo de Antonio Palacios y conocido por su intervención junto al malagueño Rafael Bergamín y Luis Felipe Vivanco en la colonia de casas económicas de El Viso o la barriada Residencia⁹, ambas en Madrid.

El origen de este plan se encuentra en la promoción por parte del Ministerio de Vivienda de una Comisión interministerial para el desarrollo y ordenación de la Costa del Sol ("Proyecto de ordenación", por decreto de la Presidencia del Gobierno del 7 de marzo y 5 de septiembre de 1958), mientras que perdura el Plan de Estabilización.¹⁰

El documento fijaba como ámbito de ordenación una franja mínima de 800 metros a una máxima de 8 kilómetros de costa, excluyendo otras posibilidades precedentes y de mayor extensión. Para concentrar sus propuestas más determinantes a la infraestructura viaria y a la zonificación de cuatro núcleos: Torremolinos, Fuengirola-Los Boliches, Marbella y Estepona¹¹. Los trazados propuestos atienden sobre todo a los crecimientos de los asentamientos urbanos previos, conforme con la ley del suelo y por tanto de modo más convencional, con una lógica de expansión urbana a través de sus posibilidades del crecimiento directo a lo largo de la carretera lineal y la costa. Sin embargo apenas considera las franjas intermedias de costa entre éstos núcleos urbanos a excepción de una vaga relación con la carretera general y las zonas próximas al mar.

A estas zonas rurales o intermedias entre los núcleos les asignaba unas ordenanzas muy restrictivas que solo permitían la construcción de viviendas unifamiliares aisladas o *bungalows*.¹²

⁸ *Ibidem* 4. Pp. 24.

⁹ Ucha Donate, A. (1980). Cincuenta años de arquitectura española, Tomo I. Texto aparecido originalmente en el Catálogo General de la Construcción, 1954-55. Madrid: Adir editores, archivos y documentos, 1980. Pp. 167.

¹⁰ Fernández Carrión, M. H. (2005) Artículo: Desarrollo turístico de la Costa del Sol, dentro del contexto nacional. VIII Congreso Asociación Española de Historia Económica (AEHE), Universidad de la Coruña, Santiago de Compostela y Vigo, 13 al 16 de septiembre de 2005.

¹¹ Morales Folguera, J.M. (1984). Artículo: La arquitectura y el urbanismo: del antiguo régimen a la arquitectura del ocio. En Alcobendas, M., Director y AA.VV. (1984). Historia del Arte en Málaga Tomo III Arte. Cap.: 1.1.3. El urbanismo y la arquitectura del ocio. Pp. 936-937. Granada: Editorial Andalucía de ediciones Anel, SA, 1984.

¹² Gómez y García de la Buelga, J. (1964). Artículo: Plan General de Ordenación Urbanística de la Costa del Sol Occidental. Madrid: Revista Arquitectura Nº65, 1964. Pp. 42.

A la mejora natural de ese entorno intermedio destinaba unas zonas de repoblación forestal que mejorase su percepción paisajística. El Plan de Ordenación se redactó justo cuando el fenómeno empezaba y evidenciaría pocos años después la dificultad en la previsión por la que incluso esas zonas intermedias llegarían también a ser objeto de desarrollo, más allá de las fronteras de los pueblos previos de una economía de carácter agrícola y de pesca. Este plan fue finalmente aprobado por una Orden del Ministerio de la Vivienda de 26 de noviembre de 1960 y publicado en el BOE del 23 de enero de 1961. Habrían transcurrido casi tres años desde de la creación de la comisión que daría lugar al documento mientras que el proceso de explotación económica y de transformación sobre la zona empezaría a mostrarse imparable. Así pues este plan fue ignorado por un proceso irreversible, aunque en cierta manera serviría años después únicamente como marco planificador de referencia para las normativas urbanísticas posteriores de los municipios afectados.¹³

5. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Provincia de Málaga de 1962.

A la vez que el turismo va llegando paulatinamente y dejando sus primeras ocupaciones y teniendo en cuenta que es prácticamente imposible contenerlo a los crecimientos naturales de los municipios costeros, la administración comienza a caer en la cuenta de la situación deficitaria de las infraestructuras. En orden a esta cuestión se aprobará el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Provincia de Málaga en 1962 por la Comisión Interministerial de Coordinación de Inversiones. Este plan que fue redactado por técnicos del Gobierno Civil de Málaga sería recogido en el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1968 y prácticamente no percibiría ninguna inversión en todo el resto de la década.¹⁴

A este respecto el propio plan se decantaría a favor de lo que consideraría inversiones más urgentes respecto a cuestiones más minoritarias o de lujo como serían las relacionadas con el turismo con lo que sin evitar el desarrollo se dejaba la puerta abierta a las inversiones privadas¹⁵:

...no parece ni económicamente conveniente ni socialmente justificado que el Estado haga inversiones en servicios de tipo turístico, que aunque tengan unas características de servicios generales y de utilidad pública, por tratarse de inversiones de lujo, resultan desajustadas con las directrices del Plan.

6. Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata de 1963 o Estudio Doxiadis.

Aunque las inversiones en infraestructuras no empezarían a moverse hasta finalizar la década, los estudios y proyectos de ordenación seguirían redactándose. De este modo se presentó para la Presidencia del Gobierno, el Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata de 1963, redactado por la empresa consultora *Doxiadis Associates International* de Atenas, a través de su afiliada nacional *Doxiadis Ibérica, S.A.* Consultores de Planeamiento y *Ekistics*, dirigida por D. Vingeleos.

Constantinos Doxiadis (1913-1975) fue un arquitecto y urbanista griego que alcanzó gran prestigio internacional en la época siendo premiado en el año 1963 por la Unión Internacional de Arquitectos.

En sus escritos como el publicado en 1963, "Arquitectura en transición", Doxiadis cuestionaba la baja influencia de los arquitectos en los procesos urbanos y su situación al margen de la construcción de la ciudad. La influencia de los vehículos en la vida de ciudad y su presencia en las concentraciones urbanas fruto del crecimiento de la población, del desarrollo económico, la socialización, los modernos medios de transporte y la industrialización. Aun así en sus escritos insiste en la gran responsabilidad del arquitecto al estudiar los problemas contemporáneos y proponerles soluciones.¹⁶

Durante los años cincuenta y sesenta Doxiadis alcanzó renombre internacional y trabajó en diferentes entornos urbanos del planeta como por ejemplo en la nueva capital de Pakistán, Islamabad, en el desarrollo urbano de Detroit, en el Plan Maestro de Río de Janeiro o en la Universidad del Punjab.

El estudio para la Costa del Sol que se le encargó al urbanista griego a través de su filial española por parte de la Presidencia del Gobierno retomaba el enfoque directamente turístico del de 1955 estudiando de nuevo la amplia franja costera existente entre el Cabo de Gata y Gibraltar de unos 260 km de longitud.

El estudio consideraba que el desarrollo turístico nacional e internacional empezaba a apuntar en la dirección de mantener un crecimiento continuado a lo largo de la costa. De hecho llegaba a vaticinar que la máxima capacidad

¹³ de Lacour Jiménez, R. (2011). Artículo: Dinámicas territoriales en el litoral andaluz y estrategias de futuro, en el II Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio: Un nuevo modelo para una nueva época. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2011. Pp. 8.

¹⁴ *Ibidem* ¹³, Pp. 8.

¹⁵ Moreno Peralta, S. (1997). Artículo: El acelerado desarrollo urbanístico transforma el litoral. En AA.VV. (1997) Historia de la Costa del Sol. Málaga: Ed. Prensa Malagueña S.A., Diario Sur, 1997. Tomo formado por 31 fascículos entregados por Diario Sur, 256 páginas. Pp. 132.

¹⁶ Doxiadis, C. A. (1963) *Arquitectura en transición*. Traducción castellana para España y América: Barcelona: Ediciones Ariel, S.A. 1964. Pp. 35, 53, 71.

de la región se alcanzaría en unos 20 o 30 años por lo que se hacía imprescindible un instrumento de este tipo para una zona como la Costa del Sol cuya expansión concreta ya parecía imparable en esa época.¹⁷

...Este desarrollo extensivo que se espera en la región de la costa, si no se vigila, ocasionará un gran número de problemas que a la larga resultarán en detrimento de los intereses de la zona.¹⁸

La elaboración de este estudio partía de una doble premisa por parte del gobierno en sus objetivos: por un lado que sirviese para atraer al mayor número posible de turistas y por otro que sirviese de instrumento para asegurar un desarrollo organizado y controlado del desarrollo turístico podía proteger mejor los intereses a largo plazo, tanto del área objeto de estudio como de la totalidad del país.¹⁹

El estudio planteaba una serie de puntos con el fin de alcanzar sus objetivos:

- a) *Valora los recursos disponibles y su actual grado de desarrollo.*
- b) *Relaciona la actual estructura turística de la región y los servicios existentes.*
- c) *Determina los problemas y necesidades de la zona de estudio en su totalidad, de los asentamientos de población existentes y de aquellos otros que han de crearse en el futuro.*
- d) *Fija el volumen y características del mercado turístico potencial y realiza proyecciones del tráfico turístico.*
- e) *Determina los objetivos y sugiere políticas de desarrollo a base del análisis anterior, es decir, la política a seguir en relación a los poblados existentes y a la conservación del paisaje, los principios de planeamiento y la necesidad de controlar y establecer fases para el desarrollo.*
- f) *Valora la costa en función de varios criterios, propone la creación de centros de desarrollo turístico, establece los principios básicos para la distribución de los varios tipos de desarrollo y propone un plan de desarrollo regional que establezca las densidades óptimas de desarrollo, determina la capacidad resultante de la región e indica los trabajos de desarrollo precisos.*
- g) *Recomienda su amplitud para los trabajos de infraestructuras, acomodación y demás servicios o instalaciones y propone plazos para la ejecución de las obras públicas.*
- h) *Indica las medidas que ha de tomar el gobierno concerniente al planeamiento y proyectos ulteriores, a la política del suelo a seguir y recomienda las medidas administrativas pertinentes para el estímulo de la iniciativa privada, el adiestramiento del personal turístico, etc.²⁰*

Como se puede comprobar la amplitud de miras y ambición del estudio fue considerable. Para lo cual presentaba un análisis exhaustivo de lo existente y recomendaciones de futuro respecto a recursos, infraestructuras, servicios, etc. Determinando las necesidades de los asentamientos urbanos previos y los futuros. Se prestaba atención preferente a la conservación del paisaje y a un planeamiento espacial que propondría la creación de centros de desarrollo turístico.

Por primera vez un estudio de ordenación se salía de los límites del ámbito urbano previo. Constatava que el desembarco turístico que consumiría este paisaje tendría un desarrollo continuado en el tiempo y no siempre se realizaría a partir de las poblaciones existentes. Por lo que se proponía la posibilidad de que coexistiesen otros nuevos lugares como desarrollos construidos y urbanos con los asentamientos originales y que de este modo servirían de puntos de atracción e irradiación turística en las zonas intermedias de la costa.

El estudio cargaría aquí su parte más propositiva en esta cuestión, en cierta manera porque detectaba que esas zonas vacantes entre municipios quedaban lejos de ordenaciones y planes y que por sus características paisajísticas y de conexión eran las más propicias para su explotación.

Esta tendencia sería nueva y bastante realista con lo que empezaba a suceder y completaba la visión planificadora más convencional que ya observamos que el Plan de Ordenación de la Costa del Sol de Blanco Soler donde se centraba exclusivamente en los desarrollos urbanos preexistentes. El estudio Doxiadis sugeriría la creación de polos turísticos con crecimiento por fases coordinadas entre la iniciativa privada y la administración. Llegó incluso a definir las dimensiones aproximadas de la unidad turística mínima con una anchura de 1000 metros y una longitud media de otros 1000 metros. Entre estas unidades se incluirían reservas de zonas verdes y la red existente de pequeños arroyos permitiría contribuir a la delimitación de estos sectores. También se delimitaba la profundidad de construcción hacia el interior hasta una profundidad de un kilómetro desde el mar²¹. Los diferentes tipos de desarrollos también serían escalados para permitir diversos tamaños de intervención.²²

¹⁷ *Ibidem* 3. Pp. 108.

¹⁸ Doxiadis Ibérica S.A. (1963). Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata. Madrid: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, 1963. Pp. DOX-ISM 4- Página 82.

¹⁹ *Ibidem* 18. Pp. DOX-ISM 4- Página 129.

²⁰ *Ibidem* 18. Pp. DOX-ISM 4- Resumen Página 3.

²¹ *Ibidem* 18. Pp. DOX-ISM 4- Página 147.

²² Royo Naranjo. L. (2010). Málaga 1930-1980: Turismo, desarrollo, arquitectura. La aventura de la modernidad. Sevilla: Tesis Doctoral inédita, septiembre 2010, lectura en diciembre de 2010. Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas, ETSA,

- a) ...los tipos de agrupaciones de desarrollo turístico deberían clasificarse de la siguiente forma según orden ascendente de jerarquía:
- b) Unidades turísticas (Población desde unos centenares hasta unos millares).
- c) Sectores turísticos (Población hasta 20.000).
- d) Centros turísticos (Población hasta 60.000).
- e) Polos turísticos (Población superior a 150.000).
- f) Las cifras arriba indicadas incluyen la población turística actual y la futura.²³

El estudio planteaba a su vez una atención muy cuidada respecto a la conservación de la estructura urbana de las poblaciones existentes con el objeto de evitar crecimientos desproporcionados y acelerados que rompiesen su esencia o bien por construcciones más elevadas que las tradicionales o por disonancias con su integridad estética urbana. Para ello propuso la redacción de Planes Generales para las poblaciones existentes con previsión de suelo e incluso con la preservación de espacios vacantes entre estas poblaciones históricas y los nuevos asentamientos. De esta manera se proponía suplementar cada Plan General²⁴ por otros planes detallados como Planes Parciales para los distintos tramos de costa, acompañados por regulaciones especiales de las zonas y todo ello interconectado por nuevas infraestructuras viarias. La propuesta de este desarrollo extra o meta urbano conllevaba el reconocimiento de su situación externa a los municipios existentes al poseer de manera ineludible el germen turístico. En paralelo se proponía que las nuevas urbanizaciones nunca creciesen a partir de las ya construidas sino a cierta distancia de las mismas de manera siempre aislada:

...las nuevas urbanizaciones turísticas deberían ser tratadas como unidades ekísticas separadas, con sus funciones centrales creadas en sus áreas centrales separadas. Por supuesto, en las primeras fases del desarrollo las funciones centrales de las urbanizaciones ya existentes, también serían utilizadas por las nuevas, pero la política a seguir debe ser tal que cada nueva unidad de desarrollo crease posteriormente su propio centro...²⁵

Como se ha explicado ya este planteamiento de desarrollo fragmentario hacía necesaria una red de carreteras que uniese los nodos tradicionales y nuevos entre sí, con una estructura jerárquica de enlace entre carreteras de mayor a menor importancia. El estudio planteaba por tanto el trazado de una nueva autopista que complementase la red existente y abarcase la costa en toda su longitud de manera paralela a ésta para permitir una unión fluida de lo existente y lo nuevo.²⁶

Además se centraría la atención en la regulación de las alturas que deberían tener las edificaciones en relación con su situación respecto a los distintos tipos de paisaje. En lo referente a los asentamientos históricos, para que no creciesen en altura más de lo que lo habían hecho hasta entonces y no hubiese obstrucciones en la vista al mar. Sin embargo, para los nuevos desarrollos se plantearían varias posibilidades sensibles y comerciales. Por un lado y como regla general no se debería permitir la construcción de edificios elevados entre estructuras más bajas para que no impidiesen vistas al mar. Si no era éste el caso sí sería posible mayores alturas en localizaciones próximas a la costa, a ser posible rodeadas de colinas, destinando sus traseras a zonas verdes. En las colinas solo se permitirían alturas bastante más reducidas, de 2 o 3 plantas, para aquellas edificaciones que fuesen elevando la cota por la orografía presente en toda esta costa, con algunas excepciones para emplazamientos especiales cuidadosamente determinados según planes especiales, con tal de que el paisaje no que dase perjudicado por ellos.²⁷

Respecto a este extremo el estudio reconocía que ya existía una ocupación turística previa que no había sido suficientemente planificada, avanzando algo premonitorio, en la enumeración de los problemas y necesidades de la zona de estudio, que el futuro de la zona demostraría:

- 11. *El efecto más visible del desarrollo de la zona será que una gran parte de la costa sea urbanizada linealmente a lo largo de la orilla del mar.*
- 12. *El desarrollo anticipado y extensivo de la región costera de la zona objeto de estudio, si no se controla, creará un gran número de problemas que finalmente irán en detrimento de sus intereses a largo plazo de la zona.*
- 13. *...surge la necesidad de un desarrollo controlado dirigido a la conservación del actual carácter de sus pueblos, mejorándolos al mismo tiempo, proporcionando espacio para su ampliación, determinando los nuevos lugares que han de desarrollarse, su relación con los asentamientos urbanos existentes y mejorando las condiciones de tráfico rodado mediante la construcción de nuevas carreteras.²⁸*

²³ *Ibidem* ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 148.

²⁴ *Ibidem* ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 129.

²⁵ *Ibidem* ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 134.

²⁶ *Ibidem* ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 195.

²⁷ *Ibidem* ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 138.

²⁸ *Ibidem* ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Resumen Página 3.

En esta cuestión el estudio fue bastante claro, reconociendo que esta circunstancia se estaba dando en otros lugares. Crecimientos no deseados que ya surgían en otras costas europeas, también españolas como por ejemplo en la Costa Brava que fue visitada a tal efecto por los redactores del estudio o incluso locales en el extremo occidental como Torremolinos, por lo que reclamaba en las directrices respecto a los asentamientos de población ya existentes la máxima atención hacia los mismos como un fenómeno propio del siglo XX:

361. *El desarrollo turístico a lo largo de ciertas costas es un fenómeno que en los pasados años ha tomado dimensiones enormes que pueden ser comparadas únicamente con los efectos de la revolución industrial en los centros urbanos.*

362. *Costas pacíficas, islas, franjas litorales, etc. que durante siglos han estado habitadas únicamente por granjeros y pescadores, cambian ahora totalmente su carácter y son utilizadas por personas procedentes de grandes ciudades como lugares en que pueden permanecer temporalmente al lado del mar y al sol, lejos de su trabajo y preocupaciones o establecerse después de su jubilación para el resto de su vida.*

364. *La extensión y velocidad de este desarrollo son tales que únicamente un planteamiento adecuado y control estricto puede preservar los pueblos y sus características habituales de vida.*²⁹

El dimensionado de los núcleos también supondría una alusión a la densidad turística. El informe proponía como uno de sus objetivos primordiales de desarrollo el fijar el máximo de turistas que la zona podía albergar para preservar las condiciones atractivas:

18. *Como principales objetivos del estudio han sido establecidos la atracción de un número óptimo de turistas en la zona de estudio y la creación de un desarrollo controlado, de tal manera que preserve los valores equísticos, culturales, económicos y estéticos de la zona.*

21. *El estudio señala la necesidad de un desarrollo planeado, controlado de manera tal que asegure la satisfacción a las necesidades de todos los grupos de turistas de diferentes posibilidades económicas, tanto extranjeros como nacionales y de que las densidades determinadas en el estudio no sean sobrepasadas en ningún momento.*³⁰

Finalmente, el estudio concluía que el desarrollo de esta costa no podría venir dado exclusivamente por la presencia de las autoridades públicas a todos los niveles y especialidades, sino que también tendrían que establecerse colaboraciones y participaciones con empresas privadas que cooperasen en su ejecución paulatina.³¹ En este punto concordaba con planteamientos esbozados en el Plan de Desarrollo Turístico de 1962 y asignaba al Estado un papel de regulador y controlador de la iniciativa privada más que situarlo como protagonista directo de cuantiosas inversiones que difícilmente podría respaldar. Que como se cita en las recomendaciones del estudio:

22. *El análisis detallado de las deducciones de este estudio y de la naturaleza del desarrollo a esperar, llevan a la conclusión de que se podrá realizar un desarrollo organizado y controlado, así como un aumento máximo del potencial turístico a lo largo de la costa, únicamente en el caso de que se prepare y se realice un programa de participación y coordinación entre el Gobierno y las actividades particulares...*³²

Este estudio quedó bastante aparcado y no tuvo aplicación inmediata. Aunque su campo de análisis y voluntad ordenadora fue bastante amplio reconocía la dificultad del proceso, de su financiación y su extensión inevitable más allá de lo urbano, en el terreno de nadie, entre carretera y costa e incluso en puntos elevados en las faldas de las montañas. Posiblemente los lugares más complicados de llevar a efecto el estudio fueron los crecimientos de las poblaciones existentes donde la falta de planeamiento general unido a la precariedad económica favoreció justo el crecimiento azaroso que pretendía evitar. Por otro lado el dimensionamiento de unidades mínimas turísticas y el reconocimiento de que podrían darse en lugares *ex novo* y financiados por la iniciativa privada, abriría otras posibilidades de ordenación mucho más pragmáticas que influirían en leyes posteriores, como la futura Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, o incluso en desarrollos más espontáneos que producirían los mismos efectos. No deja de llamar la atención el que en la delimitación de su área de trabajo se excluyese la zona occidental de la costa de Málaga por su mayor desarrollo o porque los problemas ya requerían de otros instrumentos. Aunque si bien es cierto, independientemente de la exacta ubicación geográfica objeto del estudio, sus planteamientos de carácter más general podrían haber servido para cualquier área de semejantes características lo que incide en el valor del mismo.

²⁹ Ibidem ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 131-132.

³⁰ Ibidem ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Resumen Páginas 4-5.

³¹ Ibidem ¹⁸. Pp. DOX-ISM 4- Página 197.

³² Ibidem ²⁴. Pp. DOX-ISM 4- Resumen Página 5.

No obstante, de nuevo un estudio sensible, concienzudo, ambicioso y propositivo volvió a caer en el olvido demostrando la falta de operatividad administrativa o incluso de voluntad para seguir los pasos que marcaban los diferentes estudios, quizá superados por los acontecimientos y la complejidad que requeriría su regulación eficiente.

7. Los problemas de la Costa del Sol en 1964.

Esta cuestión también haría mella en la administración local y se sumaría a un cierto estado de desasosiego tal que superada por las circunstancias de un crecimiento ya imparable y entendiéndose como insuficientes los esfuerzos iniciados por el Estado, encargaría un nuevo estudio generalista tendente a analizar el estado de la cuestión desde planteamientos más multidisciplinarios. De este modo, el Gobierno Civil de Málaga, desde su Gabinete Técnico de Coordinación y Desarrollo se puso manos a la obra de un nuevo estudio bajo el significativo título de La Costa del Sol y sus problemas de 1964, bajo la dirección técnica del arquitecto de la Comisión Provincial de Urbanismo Eduardo Caballero Monrós.

Este nuevo documento analizaría los problemas detectados fundamentalmente en la costa occidental respecto a Málaga, plantearía posibles soluciones de carácter general, para poder servir también a la costa oriental donde comenzaba a iniciarse lo que cinco años antes ya había comenzado en la costa poniente. Los enfoques de estudio atendieron a cuestiones muy variadas como las de las planificaciones y estudios previos sobre la zona, el estado del medio natural, sus accesos y transportes, los servicios urbanísticos, el medio económico y social, las regulaciones y normativas vigentes en la zona, la evolución demográfica o la estructura urbana y turística. Mientras que lo que atañía a la ciudad de Málaga apenas es considerado el estudio centra su atención en lo que denomina la Zona de Desarrollo Avanzado, refiriéndose a la integrada por Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas y Marbella. En sus análisis muestra una gran preocupación por la degradación del paisaje por la intensa urbanización y edificación que ya se apreciaba en el litoral.³³

Entre sus comentarios se destaca:

...es cierto que la transformación del paisaje es una consecuencia axiomática de su utilización urbanística; pero lo anterior no se refiere a esa transformación, sino a una degeneración, entendiéndose como tal la desaparición de los elementos armónicos que componían el paisaje sustituidos por una acumulación de edificios no siempre de formas afortunadas, sin el contrapunto de preservar sus mejores valores ni reordenar los espacios libres...³⁴

Destaca elementos geográficos del paisaje como característicos de la zona y merecedores de protección o intervenciones adecuadas para su uso:

Las playas, que no son sólo paisaje, sino elemento esencial y directo de la utilización turística, han salido muy malparadas del primer empujón de la urbanización. En todos los núcleos urbanos sigue faltando un paseo marítimo que acote, permita contemplar y facilite el acceso a las playas...³⁵

Por otro lado reconoce que el fenómeno de urbanización espontánea entre municipios debería haberse enfocado de otra manera:

La laguna dejada en la ordenación de las zonas intermedias entre núcleos, cuya ocupación no se preveía, en los que la construcción y la urbanización ha tenido que producirse a su albedrío a falta de previsiones. Laguna que se hubiera llenado si hubiese proseguido el planeamiento.³⁶

Desde este nuevo estudio se volvía a hacer mención, como en el estudio Doxiadis, de la tendencia que ya entonces parecía constatarse hacia un "fenómeno natural" de urbanización, más allá de los municipios preexistentes, para lo cual reclama un necesario y definitivo Plan de Ordenación, reconociendo que ya se estaba redactando el Plan Comarcal de la Costa al incorporar un plano cedido por la oficina técnica del mismo, plan que finalizaría años más tarde con una suerte similar a sus precedentes :

La más importante consecuencia de la constatación del fenómeno natural de la urbanización, efectuado en los puntos anteriores, es un principio fundamental a tener en cuenta en el desarrollo posterior organizado de la Costa: que toda ella, con el tiempo,

³³ *Ibidem* ¹³. Pp. 9.

³⁴ Gobierno Civil de Málaga, Gabinete Técnico de Coordinación y Desarrollo (Dir. T. CABALLERO MONRÓS, E). (1964). La Costa del Sol y sus problemas. Málaga: Gobierno Civil de Málaga, 1964. Pp. 60. Ejemplar del autor.

³⁵ *Ibidem* ³⁴. Pp. 61.

³⁶ *Ibidem* ³⁴. Pp. 17.

*llegará a constituir una completa ciudad lineal sin casi soluciones de continuidad, con excepción de los obstáculos naturales inconstruibles y de las zonas libres.*³⁷

El estudio pretendió sentar las bases de las infraestructuras necesarias, con urgencias la falta de saneamiento, abastecimientos de agua, servicios públicos tradicionales y turísticos, la necesidad de aulas, institutos o incluso alojamientos que compensasen los ya abundantes de tipo turístico. El documento pretendió servir de hoja de ruta para demandar las consiguientes inversiones al gobierno central y transmitió a su vez una vez más un alto grado de sensibilidad hacia un paisaje que había comenzado a transformarse.

8. Primeras Normas Subsidiarias de 1964 y el Plan de Promoción Turística de la Costa del Sol de 1964.

En estas circunstancias de sucesión de estudios y planes más informativos y analíticos que efectivos y con el Plan de Ordenación en abandono se tomó una vía alternativa como solución intermedia o provisional mientras que el proceso avanzaba de manera imparable y para atender exclusivamente a los problemas urbanos que surgían día a día por la que fueron presentadas las Normas Subsidiarias y Transitorias de la Costa del Sol Occidental de 1964. Se pretendía dar una cierta tregua a los nuevos planes municipales de ordenación aún pendientes e introducir regulaciones urbanísticas de carácter municipal en las zonas oriental y occidental de la costa respecto a la ciudad de Málaga. Aunque introducían criterios de protección y una cierta rigidez aparente, liberalizaron en gran medida las alturas permitidas³⁸ en las proximidades de los núcleos tradicionales contraviniendo las propuestas del estudio de Doxiadis.

El Ministerio de Información y Turismo elaboraría el Plan de Promoción Turística de la Costa del Sol en 1966, en primera fase que comprendía desde el litoral mediterráneo de Cádiz y la zona occidental de la provincia de Málaga. La segunda fase se correspondería con la zona oriental de la provincia de Málaga y parte de Granada hasta Almuñécar, incluyendo Sierra Nevada.

La primera fase demoraría su publicación hasta 1969 y se volvería a postular en parte de su documentación como un nuevo Plan de Ordenación Territorial y Urbana relacionado con la ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional que trataremos más adelante para proceder con posterioridad a la declaración de la Costa del Sol como Zona de Interés Turístico Nacional, con el objeto de relacionar las urbanizaciones que se permitiesen, con las infraestructuras y municipios existentes, aunque una vez más, esta declaración nunca llegaría a ser aprobada finalmente.³⁹

La Costa del Sol era considerada en esos años como una de las tres regiones turísticas más importantes de España junto a la Costa Brava y Baleares, pero este plan determinaba que era la que tenía más deficiencias a nivel de infraestructuras, con un desarrollo espontáneo de iniciativa privada y caracterizado por una flagrante falta de organización y previsión del mismo.

9. Plan Comarcal de Ordenación Urbanística de la Costa del Sol Occidental de 1967.

Donde sin embargo el estudio de Doxiadis influiría de manera notable sería en el Plan Comarcal de Ordenación Urbanística de la Costa del Sol Occidental en 1967. Este nuevo plan ya fue mencionado cuando se redactó el informe de La Costa del Sol y sus problemas en 1964, y que hermanó su destino a los de los planes anteriores ya que no sería aprobado definitivamente por el Estado, dejando en el papel su buena intención de encauzar y poner orden una vez más al fuerte desarrollo de la Costa del Sol al occidente de la ciudad de Málaga.

Redactado desde la Dirección General de Urbanismo y dirigido por el arquitecto Juan Gómez y González de la Buelga, este plan de referencia posterior para la zona, fue planteado conforme a las tendencias de su época, en lo que se refiere a la ordenación mediante zonificaciones, la atención a los tráficos rodados con circulaciones rápidas y lentas, el funcionalismo moderno, el organicismo nórdico, la ciudad jardín o el policentrismo de las *New Towns* inglesas. El Plan Comarcal establecía de nuevo un profundo análisis territorial teniendo en cuenta tanto la topografía como la red viaria de la zona. Su propuesta consistiría en la implantación de un sistema de ocupación mixto, fundamentado sobre un esquema primario equilibrado entre los núcleos urbanos y urbanizaciones exteriores a los mismos. La interconexión infraestructural entre ambos se facilitaría en un principio de manera precaria por la red de

³⁷ *Ibidem* 34. Pp. 65.

³⁸ *Ibidem* 15. Pp. 132.

³⁹ *Ibidem* 13. Pp. 10.

comunicaciones preexistente y las aportaciones de energía eléctrica, con el objeto de disminuir en lo posible la inversión pública.

La zona fue descrita por este plan como un territorio que se extiende entre montañas y mar con 80 kilómetros de desarrollo y anchura variable entre 2 y 5 kilómetros. A lo largo de la cual se distinguían dos semizonas diferenciadas. Una de ellas con centro en Torremolinos y la otra con centro en Marbella.

La propuesta establecía como previsión, una vez más, el que se iría generando paulatinamente una ciudad lineal extensiva de 80 kilómetros por lo que consideraba que nada de lo que suceda en esta costa habría de considerarse como un hecho aislado, sino como algo que repercutiría sobre la totalidad del área de la que forma parte como cuerpo vivo y completo.⁴⁰

La propuesta analiza a la Costa del Sol como una unidad económico-urbanística que surge sobre una estructura fraccionada de municipios tradicionales para lo cual se pretende en palabras textuales de Juan Gómez y G. de la Buelga:

...encauzar y poner orden en su fuerte desarrollo...había que desplegar una gran habilidad para ordenar sin ahogar...⁴¹

Por otro lado el plan es sensible a la razón de ser de este entorno por su riqueza paisajística y que justificaba la afluencia de turistas, por lo que establecía la necesidad de un sistema de protecciones especiales a respetar por parte de todos los promotores y que incluía protecciones a la edificación en la zona costera, de obstrucción de vistas, áreas arboladas, cultivos de calidad, restos históricos y arqueológicos, cauces públicos, vías de comunicación, etc.

El estudio reconocía de manera realista y en continuidad con los estudios precedentes que no era suficiente con planificar el crecimiento expansivo de los municipios existentes sino que debía atenderse a la posibilidad de que pudiesen surgir asentamientos turísticos en los territorios intermedios. Para lo cual exigía que debería tratarse de lo que denominaba como unidades urbanas autosuficientes con sistema nuclear que garantizase su funcionamiento.

La organización general que proponía en estos casos extramunicipales pasaba por agrupaciones de unidades mínimas conforme a unas normas de nucleación. Por un lado la unidad de ocupación mínima que actuaría como Célula Turística tendría una capacidad para 1.600 habitantes, que a su vez se agruparía en Unidades Turísticas de 1er orden, con 4.800 habitantes, y de 2º orden, con 18.000 habitantes y cuya agrupación de cuatro en cuatro daría origen a una Ciudad Turística de 72.000 habitantes con unas jerarquías de agrupaciones que recuerdan a las planteadas por el estudio de Doxiadis.⁴²

Para poder organizar administrativamente este proceso de crecimiento fragmentario se proponía el uso de un Plan Especial de Transformación que aportaría la calificación de reserva urbana a los diferentes usos afectados.

Este Plan Comarcal que estudiaba las materias comunes respecto a efectos globales marcaba que para poder entrar en detalle sería necesario el desarrollo de los diferentes Planes Generales para cada municipio.

Nada de lo que sucede en la costa Estepona-Guadalhorce puede ser considerado como hecho aislado, sino como algo que repercute sobre la totalidad del área de la que forma parte como cuerpo urbano vivo y completo...Nos encontramos con una ciudad muy extendida a lo largo de 80 kilómetros, anuncio de lo que ha de ser algún día la gran cinta lineal del mediterráneo, que se extenderá a lo largo de todas sus costas.

Este planeamiento comarcal es esencialmente indicativo. Es decir, que trata de dar una idea aproximada de lo que será el área Estepona-Guadalhorce en el futuro, y, lo que es más importante, de señalar cómo deberá estar estructurada esta gran urbe lineal, dando cuenta de todas las medidas que deberán ser tomadas para encauzar debidamente las afluencias a los diversos puntos de la zona, cuál debe ser la programación razonable de las obras de infraestructuras, y cuáles las medidas de política general para lograr con éxito la ordenación urbanística del mañana...si los problemas urbanísticos de una ciudad como Cádiz, Gijón o Alicante son difíciles y complicados, siendo como son cuerpos urbanos compactos y con una sola autoridad municipal, los de esta otra ciudad, extendida a lo largo de ochenta kilómetros y donde hasta hace poco no había nada o casi nada, han de ser necesariamente mucho mayores.⁴³

Es destacable la visión de futuro respecto al crecimiento de algo que ya denomina como ciudad, no era la primera vez que se producía este vaticinio, y a su vez al caracterizarse como un plan que solo pretendía indicar las tendencias y las soluciones se proclamaba a sí mismo exclusivamente como una herramienta teórica y no tanto una herramienta supramunicipal de obligado cumplimiento.

⁴⁰ Gómez y García de la Buelga, J. (1966). Artículo: Ordenación de la Costa del Sol Occidental. Revista Arquitectura Nº85, 1966. Pp. 45-51.

⁴¹ *Ibidem* ⁴⁰. Pp. 46.

⁴² *Ibidem* ⁴⁰. Pp. 49, 50 y 51.

⁴³ *Ibidem* ⁴⁰. Pp. 51, 52.

10. Los primeros Planes Generales.

No obstante las directrices de este ambicioso y concienzudo plan, que tampoco se llevaría a efecto, servirían de referente para que los primeros Planes Generales se redactasen por diferentes equipos a finales de los 60 y principios de los 70, como los de Marbella (1968), Estepona (1968), Fuengirola (1969), Manilva (1973), Casares (1973) y Benalmádena (1975). Y mientras, entre estos municipios se continuaba un desarrollo azaroso que estructuralmente tenía mucho que ver con las expectativas de crecimiento que el Plan Comarcal previó para los lugares intermedios.

Por otro lado la situación de la ciudad de Málaga sería bastante más aciaga durante los 60 porque el Plan General de Málaga de 1951, del arquitecto González Edo, que proponía una lucha contra la especulación y el caos urbanístico, fue ninguneado directamente por la oligarquía que dominaba el ayuntamiento hasta que en el año 1964 una sentencia del Tribunal Supremo decretó su nulidad para volver a estar vigente una ordenanza de 1902 que permitía una total libertad en las alturas lo que unido a la prevalencia de las parcelas catastrales de propiedad supuso, en una de las épocas de mayor crecimiento de la ciudad para abastecer a la costa, un desorden en volumen y desequilibrios que todavía hacen mella en su trama urbana. Los futuros planes de la capital no llegarían hasta el Plan General de Málaga al Oeste del río Guadalhorce de 1970, donde estaría incluido Torremolinos como barrio malagueño y el Plan General de Málaga al Este del río Guadalhorce de 1971.⁴⁴

11. El sistema de unidades turísticas o la costa como sucesión de islas.

El que estos planeamientos previos no lograsen sus objetivos ordenadores no fue debido precisamente a una falta de actividad. El proceso iniciado en 1959 vibraba de una manera desesperada como fuente de ingresos, riqueza y por qué no, de apertura cultural. El baluceo de planes y estudios no efectivos duraría unos diez años y los primeros Planes Generales no empezaron a ser redactados hasta otros cinco años más tarde. Mientras tanto los planes no efectivos no evitaron que en paralelo se diese paso a los edificios y urbanizaciones, empezaron a aparecer las primeras estructuras: como hoteles, residencias de apartamentos y complejos turísticos a lo largo del cordón de la carretera nacional 340, a su vez conectada con el nodo internacional de desembarque del aeropuerto internacional de Málaga. La primera zona fácil y por tanto más natural para este desarrollo fue la delimitada por esta carretera y las playas.

Se considera que el año 1963 es el del boom del turismo y de ese año también forman parte las primeras arquitecturas a destacar de este desarrollo turístico, como por ejemplo el hotel Meliá Don Pepe o los apartamentos Skol y Eurosol entre otros. Como se ha visto en prácticamente todos los estudios y planes previos, ya existía un entorno natural de belleza constatada articulado por una red de pequeños municipios, sobre los que siempre estaban las sierras, y el resto eran áreas de oportunidad y cierta impunidad donde asentar proyectos de tamaño medio, unas veces más próximos a algún casco urbano como crecimiento expansivo natural del mismo y otros en mitad del campo. Algo que sin duda se tomaría en un proceso inevitable. El Estado no pudo más que ser permisivo con esta situación, quizá por incapacidad de inversión y control a la vez que, desde el punto de vista económico, se convertía en el gran beneficiario, algo que después del periodo autárquico era lo que más podía interesar. De esta forma la economía nacional conseguía dotarse de divisas para invertir en la industria del norte del país. Pero esta circunstancia no evitó un sentimiento de que quizá podía estar empezando a perderse la llamada por algunos como gallina de los huevos de oro:

...Distintos subsectores como construcción, hostelería o transporte se vieron generosamente beneficiados por esa lluvia de divisas, mientras la asombrosa progresión del turismo convertía a éste en la gallina de los huevos de oro de la economía española y en el que mejor caracterizó, junto al fenómeno urbano, los años del desarrollo económico y el cambio político y social...⁴⁵

Y es por ello por lo que el Estado se vio obligado a tomar otras cartas en el asunto para complementar el proceso urbanizador desde otras premisas bien distintas y con un profundo sentido pragmático.

⁴⁴ Alcobendas, M., Director y AA.VV. Historia del Arte en Málaga Tomo III Arte (1984). Cap.: 1.1.3. El urbanismo y la arquitectura del ocio. Pp. 937 y 938. Granada: Editorial Andalucía de ediciones Anel, SA, 1984. Pp.: 937.

⁴⁵ García de Cortázar, f. y González Vesga J.M. (1993). Capítulo: Cara al Sol del libro: Breve Historia de España. Madrid: Alianza Editorial, SA, Madrid, 1994. Capítulo: Cara al Sol. Pp. 610.

En la mayoría de las zonas turísticas, no solo en la Costa del Sol, como Costa Brava, Levante o Mallorca, el proceso había superado cualquier previsión y el riesgo de la rotura de la ortodoxia urbanística que propugnaba la Ley del Suelo del 1956 empezó a ser habitual e imparable, algo que ya el Estudio de la Costa del Sol y sus problemas de 1964 se encargaría de constatar:

...las urbanizaciones han surgido posteriormente... Cabe aún distinguir dentro de ellas una subdivisión en dos fases que modifica el concepto en cuanto a su contenido jurídico. En la primera la urbanización se realiza como simple iniciativa de negocio sin preocupación por sus consecuencias de orden jurídico, administrativo y social, y en una segunda —coincidiendo con una lenta puesta en marcha de la máquina administrativa para cumplimentar la Ley del Suelo —el urbanizador ha adquirido conciencia de esas consecuencias jurídicas y ha tratado de someterse, de aprovecharse o de soslayar la normativa legal sobre la materia, pasando a ofrecer en la venta de parcelas no solo el aditamento de unos servicios urbanos, sino también una calificación jurídica de los mismos y unos derechos y obligaciones inherentes a la propiedad.⁴⁶

En vista de todo esto y en cierta manera bajo la influencia de las intuiciones, impresiones y propuestas de tanta ordenación y estudio previo de la zona, el Estado consideró otra opción extra que no sustituiría a la práctica habitual aunque sí que la complementaría. Curiosamente opciones semejantes de desarrollos de escalas intermedias autosuficientes ya habían sido experimentadas para cuestiones completamente distintas relacionadas con la vivienda social por la Obra Sindical del Hogar de la Autarquía.

En 1964 el I Plan de Desarrollo (1964-1967), en el anexo dedicado al turismo establecería cuales debían ser los objetivos generales del Estado:

...el Plan de Desarrollo pretende conseguir el máximo de captación del turismo extranjero, al mismo tiempo que se satisfacen las necesidades derivadas del turismo interior... Se otorga al primero una mayor prelación, por cuanto su desarrollo supone de modo directo e inmediato una ampliación de las posibilidades de financiación exterior, precisas para el total desarrollo de la economía españolacomprender la necesidad de crear suelos urbanizados con sentido turístico, para el desarrollo del volumen de alojamientos que hace necesario el aumento de la demanda. Ni siquiera los alojamientos hoteleros escapan totalmente a esta necesidad, por cuanto si bien es importante su existencia dentro del casco de la ciudad y, por consiguiente, los costes de urbanización del terreno que ocupan quedan englobados dentro del costo total que origina el crecimiento urbano, sin embargo, el turista que busca la playa desea encontrar un hotel u otro tipo de alojamiento en sus proximidades. Ello hace preciso un mínimo de urbanización a efectos de poder dotar a dichos alojamientos de los servicios que las costumbres modernas han hecho imprescindibles...⁴⁷

La realidad empezaba a dejar ver que con esos comentarios se confirmaría que en las zonas más calientes del territorio nacional respecto al turismo, como los archipiélagos balear y canario, la costa catalana, la levantina o la Costa del Sol la celeridad del avance del turismo y sus consecuencias empezaban a llamar la atención y causar preocupación. Como consecuencia de esa realidad desbordante apareció la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1964, que estuvo vigente hasta 1991, con el objeto de facilitar la apertura a los mercados internacionales de nuevas áreas turísticas.

Con esta ley se establecieron las bases de desarrollo o bien para que el Estado comprase el suelo necesario para estas explotaciones, el caso menos frecuente, o bien para facilitar su explotación por parte del capital privado que se vería estimulado por los incentivos fiscales de un Estado ávido de desarrollo. Asimismo se facilitaría la posibilidad de transformar suelo rústico en urbanizable a través de la redacción de Planes de Ordenación Urbana. La ley pretendió dotar de un marco normativo general que permitiese la explotación privada de nuevos suelos garantizándose las infraestructuras básicas y servicios, y procurase como contraprestación un producto de alta calidad urbanística muy diferenciada a la habitual en esos años.

Por otro lado esta ley suponía una alternativa a la Ley del Suelo de 1956, que quedaba así consignada exclusivamente al ámbito urbano y a las periferias estrictas de las ciudades. El turismo buscaba apropiarse de lugares con el suficiente interés paisajístico para atraer al nuevo visitante y por lo general esas circunstancias se daban en lugares lejanos a los desarrollos urbanos propios de cada ciudad.

⁴⁶ Ibidem ³⁴. Pp. 64.

⁴⁷ Comisaría del I Plan de Desarrollo: 1963-1967. Pp. 33, 35-36.

12. Conclusiones.

Los Centros de Interés Turístico Nacional supondrían un urbanismo en el paisaje que de manera aislada ofertase un entorno urbano-turístico autosuficiente y de alta calidad, favoreciendo una discontinuidad urbana a lo largo de un territorio a modo de islas unidas por caminos, en un archipiélago urbano que serviría de estructura, polo de atracción y en muchos casos de referente para un proceso urbano que aunque ya iniciado en los años previos completaría los modelos de recalificación directa y planes parciales de las proximidades de los núcleos urbanos en un proceso que aún no ha terminado de relleno de espacios vacantes sin solución de continuidad.

El proceso seguido constata la dificultad de enfocar hacia el desarrollo turístico del urbanismo convencional que deviene como crecimiento concéntrico de los núcleos urbanos preexistentes y no atiende a lugares con potencialidad turística allende lo urbano. Lo que explica que se tuvo que establecer una figura nueva que diese respuesta al desarrollo de otras áreas intermedias de gran potencial turístico.

Este urbanismo de colonización a base de piezas de aisladas en el paisaje fue el proceso de mayor planificación efectivo que se dio en la década de los sesenta en la Costa del Sol. Donde nunca llegaron a aprobarse ni a ponerse en funcionamiento de manera definitiva los diversos documentos de planificación pública que se realizaron, ni siquiera la declaración como Zona de Interés Turístico Nacional. Hasta que con la llegada posterior de la democracia cambiarían de manera profunda las reglas del juego. Es por lo que se hace todavía necesario ahondar en el conocimiento de nuestra experiencia turística para ser de aplicación allí donde vuelva a germinar. Se trata de cuestiones que continúan surgiendo en muchos territorios del planeta donde el turismo inminente se aproxima con potencia. Como sucede ya hoy mismo, sin ir más lejos, en las costas del norte de África en la otra ribera del Mediterráneo, o en el Alentejo portugués y en tantos otros lugares.

13. Bibliografía.

Alcobendas, M., Director y AA.VV. Historia del Arte en Málaga Tomo III Arte (1984). Cap.: 1.1.3. El urbanismo y la arquitectura del ocio. Pp. 937 y 938. Granada: Editorial Andalucía de ediciones Anel, SA, 1984.

Comisaría del I Plan de Desarrollo: 1963-1967.

Doxiadis Ibérica S.A. (1963). Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata. Madrid: Presidencia del Gobierno, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, 1963.

Doxiadis, C. A. (1963) Arquitectura en transición. Traducción castellana para España y América: Barcelona: Ediciones Ariel, S.A. 1964.

Esteve Secall, R. (1982). Ocio, turismo y hoteles en la Costa del Sol. Málaga: Excm. Diputación Provincial de Málaga / Universidad de Málaga, 1982.

Fernández Carrión, M. H. (2005) Artículo: Desarrollo turístico de la Costa del Sol, dentro del contexto nacional. VIII Congreso Asociación Española de Historia Económica (AEHE), Universidad de la Coruña, Santiago de Compostela y Vigo, 13 al 16 de septiembre de 2005.

García de Cortázar, F. y González Vesga J.M. (1993). Breve Historia de España. Madrid: Alianza Editorial, SA, Madrid, 1994.

García de Cortázar, F. y González Vesga J.M. (1993). Capítulo: Cara al Sol del libro: Breve Historia de España. Madrid: Alianza Editorial, SA, Madrid, 1994. Capítulo: Cara al Sol.

Gobierno Civil de Málaga, Gabinete Técnico de Coordinación y Desarrollo (Dir. T. CABALLERO MONRÓS, E). (1964). La Costa del Sol y sus problemas. Málaga: Gobierno Civil de Málaga, 1964.

Gómez y García de la Buelga, J. (1964). Artículo: Plan General de Ordenación Urbanística de la Costa del Sol Occidental. Madrid: Revista Arquitectura N°65, 1964.

Gómez y García de la Buelga, J. (1966). Artículo: Ordenación de la Costa del Sol Occidental. Revista Arquitectura Nº85, 1966.

de Lacour Jiménez, R. (2011). Artículo: Dinámicas territoriales en el litoral andaluz y estrategias de futuro, en el II Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio: Un nuevo modelo para una nueva época. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2011.

Morales Folguera, J.M. (1984). Artículo: La arquitectura y el urbanismo: del antiguo régimen a la arquitectura del ocio. En ALCOBENDAS, M., Director y AA.VV. (1984). Historia del Arte en Málaga Tomo III Arte. Cap.: 1.1.3. El urbanismo y la arquitectura del ocio. Granada: Editorial Andalucía de ediciones Anel, SA, 1984.

Moreno Peralta, S. (1997). Artículo: El acelerado desarrollo urbanístico transforma el litoral. En AA.VV. (1997) Historia de la Costa del Sol. Málaga: Ed. Prensa Malagueña S.A., Diario Sur, 1997. Tomo formado por 31 fascículos entregados por Diario Sur, 256 páginas.

Presidencia del Gobierno, Secretaría General para la Ordenación Económica y Social. (1955). Estudio para la Ordenación Turística de la Costa del Sol. Madrid, 1955.

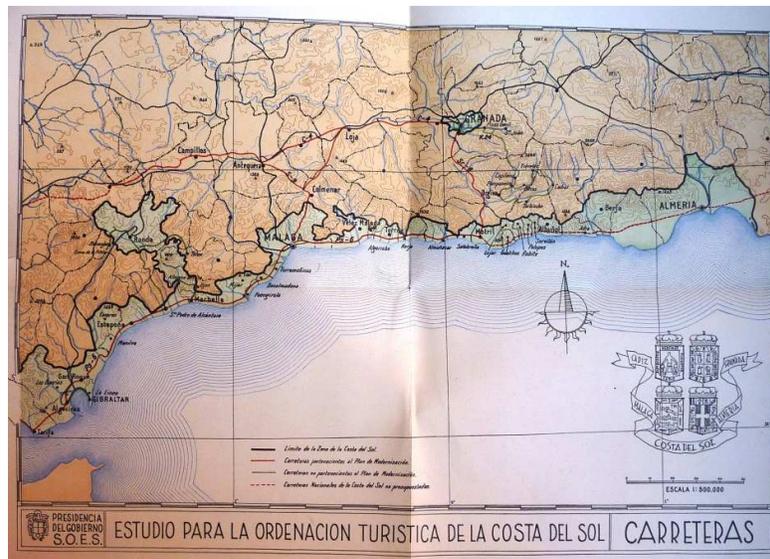
Royo Naranjo. L. (2010). Málaga 1930-1980: Turismo, desarrollo, arquitectura. La aventura de la modernidad. Sevilla: Tesis Doctoral inédita, septiembre 2010, lectura en diciembre de 2010. Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas, ETSA, Universidad de Sevilla.

de Terán Troyano, F. (1999) Historia del Urbanismo en España III, siglos XIX y XX. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999.

Ucha Donate, A. (1980). Cincuenta años de arquitectura española, Tomo I. Texto aparecido originalmente en el Catálogo General de la Construcción, 1954-55. Madrid: Adir editores, archivos y documentos, 1980.

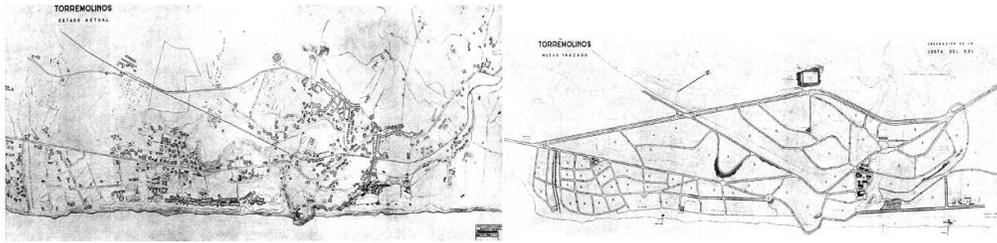
14. Imágenes y gráficos.

Imagen 1. Plano de la delimitación del área de estudio y carreteras.



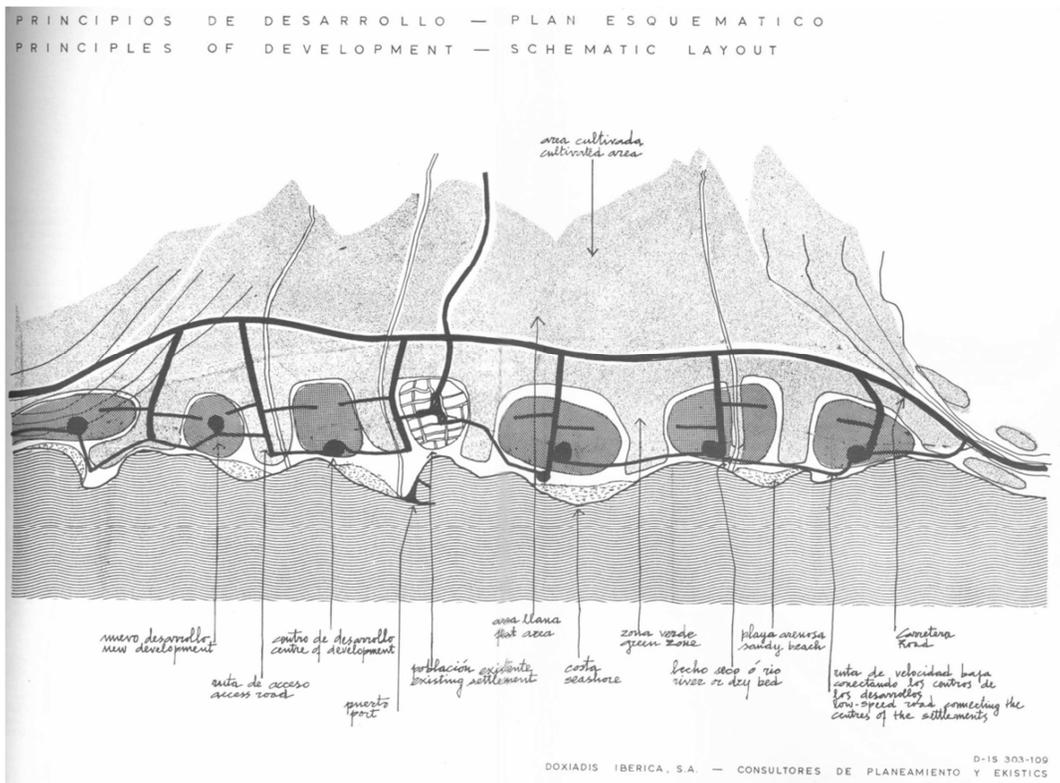
Fuente: Estudio para la Ordenación de la Costa del Sol. Ejemplar del autor (1955).

Imagen 2. Torremolinos previo y desarrollo propuesto.



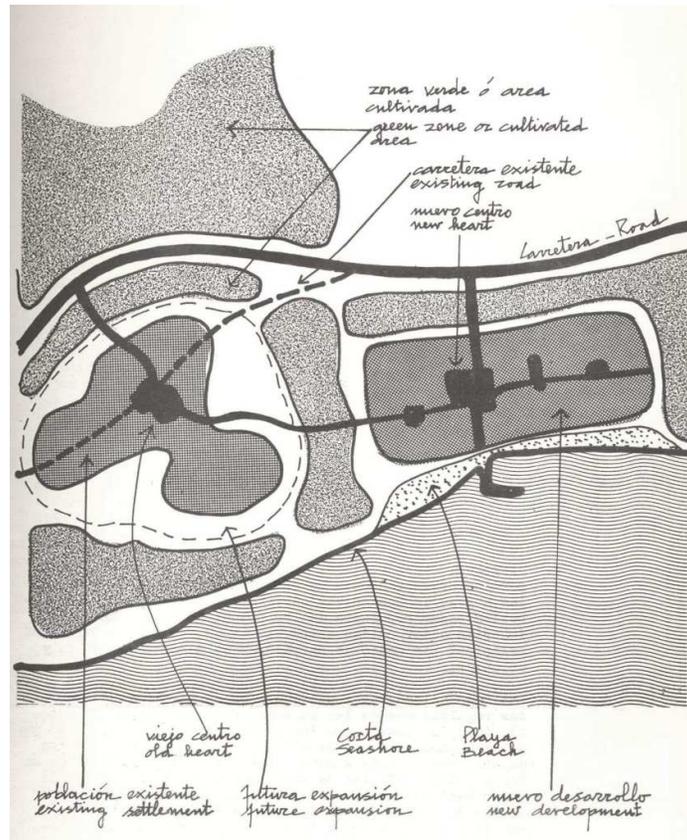
Fuente: Plan de Ordenación de la Costa del Sol, Universidad de Granada (1960)

Imagen 3. Relación y escala entre nuevos los nuevos lugares y las poblaciones existentes.



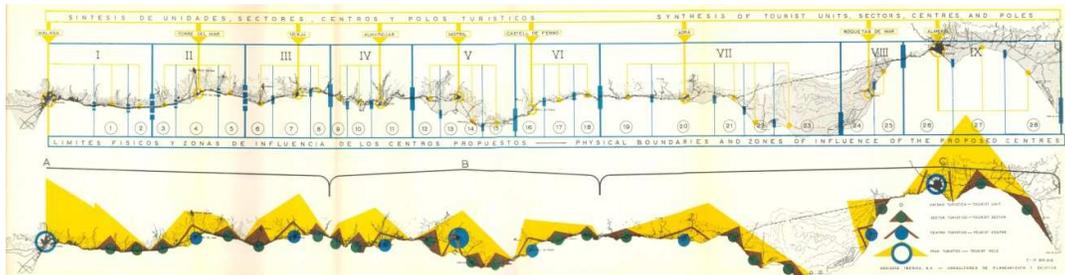
Fuente: Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata de Doxiadis, Universidad de Zaragoza (1963).

Imagen 4. Ubicación de nuevos desarrollos en relación con los existentes.



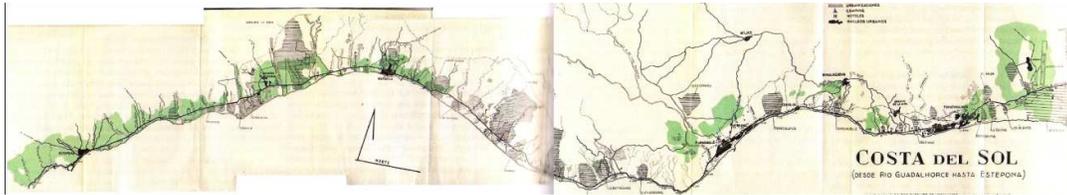
Fuente: Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata de Doxiadis, Universidad de Zaragoza (1963).

Imagen 5. Síntesis de unidades, sectores, centros y polos turísticos propuestos.



Fuente: Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga-Cabo de Gata de Doxiadis, Universidad de Zaragoza (1963).

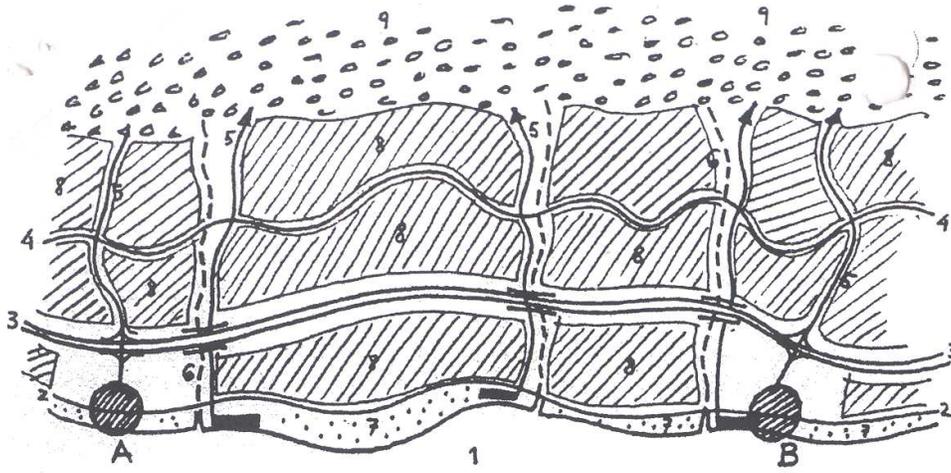
Imagen 6. Plano facilitado por el equipo de urbanistas que estudiaban el Plan Comarcal de la Costa del Sol.



Fuente: La Costa del Sol y sus problemas. Ejemplar del autor (1964).

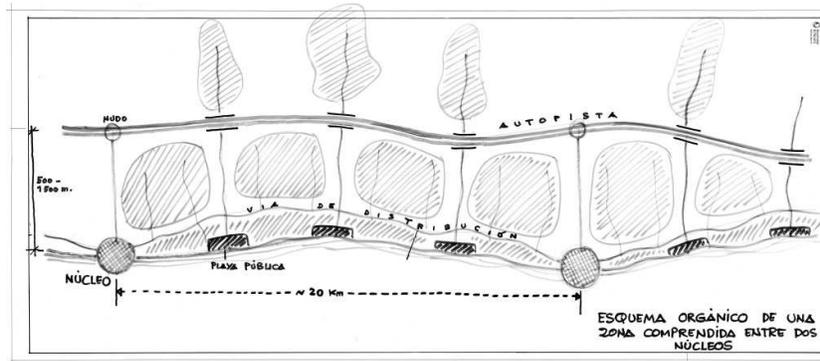
Imagen 7. Esquema teórico de organización del territorio: A y B. 2 polos urbanos inmediatos de desarrollo turístico.

1. Mar. 2. Carretera de la Costa (colectora del tráfico local). 3. Autopista (largas distancias). 4. Vía colectora alta. 5. Vías transversales monte-playa. 6. Ríos. 7. Zonas de instalaciones públicas. 8. Polígonos convertibles en urbanizaciones turísticas, de acuerdo con las normas de nucleación. 9. Zonas forestales de altura.



Fuente: Plan Comarcal de Ordenación de la Costa del Sol Occidental, Universidad de Navarra (1967).

Imagen 8. Esquema orgánico de una zona comprendida entre dos pueblos.



Fuente: Plan Comarcal de Ordenación de la Costa del Sol Occidental, Universidad de Navarra (1967).