

Un nuevo plan general, ¿para qué y para quién?

Reflexiones sobre la epistemología
del urbanismo ante las nuevas formas
de entender el planeamiento

Pedro Marín Cots

Con contribuciones de

Damián Quero Castanys

Salvador Moreno Peralta

IEUS

Un nuevo plan general, ¿para qué y para quién?

Reflexiones sobre la epistemología del urbanismo ante las nuevas formas de entender el planeamiento

© 2026 Pedro Marín Cots

© 2026 Damian Quero Castanys de su contribución

© 2026 Salvador Moreno Peralta de su contribución

Instituto de Estudios Urbanos y Sociales (IEUS) – ieus.city

Málaga, octubre 2026

DOI: [10.5281/zenodo.23312802](https://doi.org/10.5281/zenodo.23312802)

ORCID: [0000-0002-0574-7184](https://orcid.org/0000-0002-0574-7184)

Licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0

Composición de la portada: PMC

Indice

Prólogo...	4
Estrategia, ¿de quién?, de Damian Quero Castanys...	5
¿Qué fue del urbanismo democrático? de Salvador Moreno Peralta...	12
Introducción...	15
1 La crisis epistemológica del planeamiento y sus respuestas...	27
2 De la crisis del Plan al Proyecto, la recuperación de la ciudad física...	34
3 La geografía como fundamento de la ciudad...	43
4 La forma urbana y la escala humana...	50
5 La complejidad urbana: usos, proximidad, movilidad, dotaciones y espacio público...	58
6 Planeamiento estratégico y planeamiento urbanístico, dos funciones diferentes...	69
Bibliografía básica utilizada...	79

Prologo

Este trabajo nace de la preocupación por la evolución reciente del planeamiento urbanístico y, particularmente, por algunas de las transformaciones conceptuales, metodológicas y legislativas que están modificando la manera de entender la ordenación de nuestras ciudades. No pretende ofrecer una teoría acabada del urbanismo contemporáneo ni formular un modelo alternativo de planeamiento, sino recuperar algunas de las reflexiones que la propia disciplina ha desarrollado durante las últimas décadas y contrastarlas con las nuevas orientaciones que parecen imponerse en la práctica urbanística.

Su propósito es, fundamentalmente, contribuir al debate. Las cuestiones que se plantean no son nuevas, como tampoco lo son muchas de las críticas al planeamiento tradicional. Existe una amplia experiencia acumulada, tanto en la investigación académica como en la práctica profesional y en la gestión pública de las ciudades, que no debería quedar relegada cada vez que una nueva legislación o una pretendida innovación metodológica anuncia la necesidad de empezar de nuevo. Recuperar ese conocimiento, someterlo a discusión y relacionarlo con los problemas actuales constituye una condición necesaria para avanzar hacia formas de planeamiento más rigurosas y capaces de responder a las necesidades de la ciudad contemporánea.

Por ello, esta publicación se concibe como un documento abierto a nuevas contribuciones. La participación de Damián Quero Castanys y Salvador Moreno Peralta, con dos reflexiones que enriquecen y amplían considerablemente su planteamiento inicial, expresa precisamente esa voluntad de incorporar distintas miradas sobre una cuestión que difícilmente puede abordarse desde una única perspectiva. Sería deseable que otros urbanistas, investigadores, profesionales de distintas disciplinas, responsables públicos y personas interesadas en el futuro de nuestras ciudades aportaran sus propias experiencias, discrepancias y propuestas, ampliando, matizando o cuestionando los argumentos aquí expuestos.

No se trata de alcanzar necesariamente conclusiones compartidas, sino de recuperar un espacio de reflexión crítica sobre el urbanismo, sus fundamentos y sus instrumentos. Un debate en el que las diferencias de criterio, lejos de constituir un obstáculo, permitan enriquecer el conocimiento colectivo y contribuir a una cuestión que debería seguir siendo esencial: qué ciudad queremos construir y qué planeamiento necesitamos para hacerlo posible.

Estrategia, ¿de quién?

Dialogías sobre arquitectura, urbanismo, política y estrategia.

Damián Quero Castanys, arquitecto

*Intervenir en la ciudad,
o es impulso ético, es decir, proyecto,
o es banalidad, o es barbarie.*

Pedro Marín ha abierto un diálogo prometedor aportando un testimonio excepcional y muy oportuno de la evolución del pensamiento y la práctica del urbanismo español en los cincuenta últimos años. Es excepcional porque, en su recorrido, señala las inflexiones teóricas y los momentos de cambio de enfoque en la práctica del planeamiento en el medio siglo pasado.

Su escrito es un resumen equilibrado, entre la extensión necesaria para el buen planteamiento de la discusión y la contención que reclama la urgencia de hacerlo, cuando vuelve a manifestarse en el panorama político y administrativo la renuncia al urbanismo en el gobierno de las ciudades, esta vez de modo más radical que en intentos anteriores.

El planeamiento urbano en España, en sus incesantes reconstrucciones jurídicas desde final del siglo pasado hasta estos días, basadas en una cruda y miserable lectura positivista de la ciudad como mera traslación al espacio de la economía inmobiliaria, ha renunciado a la dimensión histórica de las ciudades.

Desprovisto de una teoría de la ciudad, el urbanismo se exhibe ahora con vestimenta ecológica intentando presentarse científica y políticamente *à la page*. Roto el hilo de la experiencia y a falta de construcción teórica que la sustente, la nueva instrumentación jurídica del planeamiento urbano ha requerido una desorbitada complicación normativa y exhaustividad de contenidos, que ahora desconcierta a sus propios creadores, según ellos dicen. En Andalucía, por acudir a este ejemplo entre muchos semejantes, el urbanismo se rige por una ley de 176 artículos y 24 disposiciones complementarias, que ocupan 134 páginas del Boletín Oficial, y a ello se une su frondoso reglamento que añade otros 430 artículos más 17 disposiciones, con 310 páginas. Aún hay que sumar los 122 artículos y dos anexos en 139 páginas del B.O.E., de legislación ambiental de directa aplicación al planeamiento urbano.

Los urbanistas conocen bien el viejo adagio: a mayor complicación, más sencilla la arbitrariedad.

Pero ha resultado que la instrumentación de la arbitrariedad basada en el exceso de contenidos y en el abuso de regulación, comporta tiempos dilatadísimos de elaboración y tramitación de las actuaciones, financieramente inasumibles en las promociones y una de las causas principales del bloqueo en la edificación de viviendas. Esto ha determinado el fracaso del sistema, de modo que, para los legisladores, la cuestión es ahora ¿sobre qué bases y con qué orientación reconstruirlo?

Investigación o salto al vacío.

La narración que nos ha traído Pedro Marín muestra cómo, al margen de la febril actividad legislativa y administrativa, se ha mantenido la continuidad de las reflexiones, de los ensayos, pruebas y errores, enfoques y reenfoques; aportaciones incesantes al arsenal teórico e instrumental que se han sucedido desde la década de los años '80. El trabajo refiere algunos de los hallazgos sólidos e ilusionantes, producto de las investigaciones en estos cincuenta años sobre las condiciones y conflictos actuales de las ciudades, que serían aplicables a la reinención de los modos de intervención. Y muestra también los caminos equivocados.

En el inicio de la elaboración de los planes, en aquellos años '80 de regeneración del urbanismo en España, a la vez que se asumió la continuidad disciplinar, se sucedían los encuentros, publicaciones, discusiones académicas y profesionales que iban modificando la práctica urbanística y actualizando el tipo y los contenidos de los planes. Ya en 1984, apenas entrado en vigor el Plan General de Málaga, Salvador Moreno redactó un *Resumen Analítico* por encargo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. En él se exponían los métodos de análisis y técnicas de intervención, los hallazgos disciplinares e instrumentales del Plan, algunos ya formulados en su precedente, el Plan Especial Trinidad-Perchel de Málaga.

En 1985 se produjo una primera llamada a la reflexión sobre los planes iniciados en 1979, difundida precisamente desde el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el número 18 de su revista *Estudios Territoriales*. Pedro Marín ha recordado también la convocatoria al análisis crítico del planeamiento, que hizo el mismo Ministerio en su publicación de 1989 "*Diez años de planeamiento urbanístico en España*", después de haber sido objeto

de debate en el encuentro hispano-italiano mantenido aquel año en el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia.

Y a ello siguieron, en Málaga, las publicaciones y foros de debate que han venido analizando y actualizando hasta hoy los enfoques y contenidos de los planes de urbanismo. Particularmente, las publicaciones de las revistas *Ur*, *Geometría*, *Travesías*, *Obras Públicas*..., las ponencias y debates que se desarrollaron en las convocatorias del Taller de Paisaje de la Revista *Geometría* organizado por José Seguí en 2016, del OMAU a lo largo de la década 2010 con la dirección de Pedro Marín, de la *Asociación de Estudios Urbanísticos y Territoriales "Teatinos"* dirigida por Vicente Seguí desde 2016. Más recientemente, Salvador Moreno aportó un análisis del planeamiento general en Málaga desde el punto de vista de sus efectos comprobados en la transformación de la ciudad: *"Del vacío a lo público. (Sombras y luces del urbanismo democrático)"*. A ello han seguido los debates y publicaciones del Instituto de Estudios Urbanos y Sociales en 2023, y la publicación y exposiciones recientes, en este año 2026, del Ministerio de Vivienda en las Escuelas de Arquitectura de Madrid y Valladolid, y en Barcelona, que recuperan las aportaciones del Plan de Málaga que mantienen actualidad.

Con el impulso y la articulación del pensamiento que debemos al Laboratorio de Urbanismo de Barcelona y a sus publicaciones, antes y después de los años '80, investigadores y autores de planes destacados, Manuel de Solà-Morales, Antonio Font, José Luis Gómez, Joan Busquets, desde Barcelona, o desde Madrid Eduardo Mangada, Eduardo Leira, Luis Felipe Alonso, Daniel Zarza..., mantenían la teorización crítica y la práctica actualizada. En los finales años '80 y en la década de los '90 el impulso se mantuvo y se expresó en los planes generales españoles e italianos que Bernardo Secchi llamó de segunda y tercera generación (Córdoba de 1985, Sevilla de 1986, Calvià de 1989...). Estas actualizaciones teóricas e instrumentales sostuvieron en las décadas siguientes el prestigio reconocido en Europa y América al urbanismo español. De todo ello, Pedro Marín aporta referencias suficientes, ilustrativas de los enfoques y las experiencias que se han ido sucediendo hasta ahora.

Epistemología, paradigmas y otras novedades.

En paralelo a la actividad investigadora, desde el cambio de siglo se había iniciado otro tipo de transformación del planeamiento, promovido e impulsado por los legisladores, donde el derecho y la ecología asumían crecientemente el fundamento disciplinar de los planes. Para adentrarse en ese camino nadie parecía imbuido del conveniente espíritu científico ni, por

tanto, se propuso definir con rigor los nuevos conceptos. Sin referencias a la tradición disciplinar ni al estado de la discusión profesional, esta urbanística *de boudoir* se ha construido mediante legislación: ejercicio limpio y directo del poder.

Ignorante de la tradición y de la investigación que la actualizaba, este urbanismo juricista se atribuyó a sí mismo el calificativo de "nuevo" (es decir, "otro"), y para su legitimación científica y homologación académica invocó la ecología como fundamento -más bien vestimenta- de sus contenidos y objetivos.

Pero atribuirse el calificativo de "nuevo" (nuevo urbanismo, nuevo plan...) era ya cosa vieja: se lo había aplicado a sí mismo, antes que ninguno otro, el Plan General de Madrid de 1997 en el Ayuntamiento de José María Álvarez del Manzano para tomar distancia del Plan General de 1985 que había dirigido Eduardo Leira en el Ayuntamiento de Tierno Galván con Eduardo Mangada.

En el prólogo del número 18 de *Estudios Territoriales* escribí en 1985: *"El nuevo urbanismo español no es una invención radical. Nunca hemos reclamado para él la calificación absolutista de **nuevo urbanismo**, que sin embargo ha marcado a otras transformaciones disciplinares; por ejemplo [en aquellos años] vieja y nueva psiquiatría. Porque no fue [...] el funcionalismo lo que arruinó los planes urbanos [anteriores a 1980]. La sólida convicción de que las formas deben expresar los usos-funciones para los que una construcción es concebida, constituyó un aceptable sistema de normas estéticas."*

Pero en la primera década de este siglo, implantado ya y sobreactuado el fundamento ecológico, en su pretensión de exhibirse como novedad -como salto innovador- y quizá creyendo muy vulgar volver a calificarse de "nuevo", este urbanismo se exhibió ufano como "cambio de paradigma", o sea, como cambio de modelo pero dicho en griego clásico. (Ezquiaga Domínguez 1998, Rueda Palenzuela 2007).

Finalmente se evidencia, como era ya sabido, que, en ausencia de teorización del objeto, el paradigma en el que necesariamente se desemboca es la exhaustividad banal en la descripción del objeto. Borges lo había explicado con una fábula muy divertida: *"Del rigor en la ciencia"*, 1946, inspirada en una broma de Lewis Carroll sobre la confección del plano de un territorio a escala 1:1.

En el despertar de la preocupación ambiental, Daniel Zarza, Xabier Eizaguirre, Rosa Barba o Ricard Pie, entre otros arquitectos, llevaron a sus trabajos de

planeamiento iniciativas de fundamento paisajístico, geográfico y ecológico. Sus propuestas (para la ría de Bilbao, la isla de Gran Canaria, el área metropolitana de Barcelona o la costa de Mallorca) son ejemplos excelentes de responsabilidad ambiental incorporando la naturaleza y la geografía al proyecto territorial. Pero, desatendidas estas iniciativas pioneras, pasado el tiempo comprobamos que la cuestión ambiental no se ha incorporado al planeamiento urbanístico como aportación científica ni como cualificación instrumental, que hubiese sido tan deseable, sino como reemplazo disciplinar que ha suplantado con vacuidad los fundamentos elaborados en siglos de construcción del pensamiento de la ciudad.

La disputa del positivismo en la ciencia europea.

Los estudios ambientales que acompañan ahora a los planes (normalmente de mayor extensión documental y mayor tiempo de tramitación que los documentos de ordenación) son de escuela positivista, de cultura y metodología estadounidense. No se trata de una disputa gremial ni se queda solamente en una intrusión corporativa en el planeamiento urbano: lo que se ha producido es la suplantación del urbanismo por la ecología.

La refundación ecológica ha trasladado los fundamentos del urbanismo a la ciencia natural positiva, la biología, la botánica y la ecología, entre otras, que no son disciplinas capaces de teorizar sobre la ciudad. La existencia humana no tiene una dimensión puramente biológica; su conocimiento requiere la interpretación de los significados. De modo que las construcciones arquitectónicas o urbanísticas no son mera ocupación de espacios vacíos de significado, habitados por flora y fauna; son proyectos que se inscriben en los espacios propios del sujeto humano: habitados por historia, tiempos, memoria, relatos, formas y vínculos sociales; espacios dominados por la significación.

Es cierto que no hay acuerdo sobre el lugar del urbanismo en el panorama de las ciencias: no pertenece a las ciencias naturales ni tampoco claramente a las ciencias que llamamos humanistas; se debe incluir en las ciencias conjeturales, para las que teorizar es construir conjeturas que determinen lecturas precisas del objeto. Su método es de ida y vuelta entre investigación y proyecto; la investigación propositiva, precisamente el método propio de la urbanística.

En septiembre de 2001 el Ministerio de Transportes, Edificación y Vivienda de Alemania convocó en Berlín a los países de la Unión Europea en una Conferencia, titulada "Plan Net Europe", para analizar la práctica de la

evaluación ambiental de los planes de urbanismo. Intervine como uno de los ponentes representantes de España y coincidí en mi postura y ponencia con la de Ministerio alemán. Para los estudios y evaluaciones ambientales proponíamos un giro, desde los modos y métodos de la ecología (Chicago) a los de la sociología (Europa). A partir de experiencias con excelentes resultados presentadas a la Conferencia, entre otros países, por Dinamarca, la reflexión trató de reconstruir conceptual e instrumentalmente la idea difusa que había empezado a llamarse “evaluación estratégica”. Desgraciadamente, en las Conferencias posteriores a la de Berlín -la siguiente se celebró en París- la recepción burocrática de la iniciativa, malentendida y peor instrumentada, acabó pocos años después en las Directivas de evaluación estratégica aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo. Y ahora las tenemos aquí, aún más desvirtuada su concepción original, en la ley española y en las 17 legislaciones autonómicas sobre medio ambiente.

Veníamos de una esclarecedora disputa científica en Europa en el siglo pasado sobre el positivismo, que ha sido y es ignorada por el pensamiento universitario en España (como el conductismo ha expulsado al psicoanálisis de la universidad española). La ecología desconoce las concepciones y significados de la geografía, de la historia y de la forma urbana. Y Europa sigue y admira ahora el pensamiento universitario estadounidense.

A falta de definición de los nuevos contenidos urbanísticos, vacíos los planes de conceptos bien contruidos, la práctica ciega los ha ido rellendo de ideas, no precisamente brillantes pero muy simpáticas: la indiscutible sostenibilidad, las cuestiones que se dicen de género, para no decir sexo, la dependencia, edadismo y cuidado de la infancia, la composición química de la atmósfera, los encomiables recorridos de quince minutos, los carriles bici y los demás y numerosos criterios y requisitos joviales con los que ahora se quiere medir la urbanidad de las ciudades y la corrección de los planes. Aportaciones que podrían ser de ayuda en la construcción y administración de las ciudades, pero que se han devaluado hasta la banalidad como chispeantes proclamas políticas de su nuevo paradigma. ¿Alguien conoce la estructura lógica del concepto *sostenibilidad*?

Estrategia del gobernante, ¿y la estrategia de la ciudad?

Desprenderse de este insoportable lastre aligerando la abusiva sobrecarga de determinaciones que rigidizan los planes y dilatan su tramitación con itinerarios interminables por las administraciones públicas, puede ser un objetivo ampliamente compartido.

Pero si lo que se busca ahora es mantener la arbitrariedad en las decisiones políticas y administrativas sin tener que recurrir al exceso de contenidos de los planes, a la exhaustividad y desmesura normativa, y sin plantearse más inquietudes, no se va a necesitar ni nuevo urbanismo, ni nuevo planeamiento ni cambio de paradigma: solo **estrategia**. Es lo que se nos ha avisado.

La idea difusa de estrategia fue tomada de la acción militar, y aplicada con ardor guerrero a la economía de empresa y luego a la regional en los años ochenta y noventa del siglo pasado. Asumida entonces por muchas administraciones públicas, aún la vemos hoy dando lustre a las páginas web de organismos oficiales y en ciertas aplicaciones de economía de empresa, como los análisis DAFO, con sus divertidos juegos de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, normalmente aplicados a dar apariencia científica a decisiones previamente adoptadas.

Yo me he interesado por el enfoque estratégico y lo he aplicado en planes, sobre todo de ordenación territorial (Bilbao metropolitano, insular de Gran Canaria...). La estrategia es para mí un modo de relacionar el territorio con los instrumentos de intervención: es el camino de ida y vuelta entre conjetura y proyecto, un método para seleccionar las intervenciones, que es la condición para hacer factible el plan. Ahora sin embargo la estrategia es otra cosa, yo no sé qué es lo que hacen ahora cuando invocan la estrategia. Lo que nos proponen parece aprovechar el vacío de significado de la idea de estrategia para encubrir con esta palabra la pura y desnuda voluntad del que manda.

Si lo que desean, como parece, es la regeneración instrumental de la urbanística sustituyendo el plan de ordenación por estrategias de ejecución, hemos de exigir que definan un concepto de estrategia, no invocando la palabra vacía con la que ahora se ha anunciado. No estaría de más que recurriesen para ello a Baudrillard en su enunciado de estrategia del sujeto, a la que se opone la estrategia del objeto, que también la tiene: la estrategia es lo que nos permite saber a qué juego juega el sujeto..., y el objeto.

Necesitamos saber a qué juego juega el objeto, la ciudad. Reconocer la ciudad como construcción de la historia, y el urbanismo como intervención racional y democrática en su evolución, es lo que evita que la estrategia del sujeto -del gobernante- se imponga en la ciudad como voluntad pura de la que a nadie ha de dar cuenta. A esa **estrategia** aquí la llamamos **decreto**.

¿Qué fue del urbanismo democrático?

Salvador Moreno Peralta, arquitecto

Probablemente, la década de los ochenta del pasado siglo fue la de mayor exultación democrática antes de que la filoxera de la corrupción, la partitocracia y el cantonalismo arruinara sus brotes verdes. En esa década se escribió una de las páginas más brillantes del urbanismo español con la hornada de planes generales de ordenación urbana redactados en virtud de la ley del suelo de 1975, que convirtieron nuestras ciudades en la referencia europea de un urbanismo nuevo, prolongando con renacido ímpetu las corrientes procedentes de Italia, país con el que no es difícil encontrar similitudes.

Cuarenta años después, podemos recordar cómo la redacción de estos planes generales tuvo que superar el clima de inicial recelo, cuando no manifiesta hostilidad, de unas ciudades cuyo desaforado crecimiento inmobiliario era el motor para la capitalización económica sobre la que se basó el llamado *milagro español*. No era fácil superar ese clima por más que la crisis de los setenta mostrara los pies de barro del modelo. Pero pudimos hacerlo gracias a esa euforia primordial con que la democracia recuperada cambió el foco de las prioridades, del ladrillo al ciudadano, siendo precisamente en la ciudad donde el palpito de la democracia mejor se identificaba con el pulso de lo cotidiano.

Como escribía entonces el profesor Maurizio Marcelloni, “la democracia de la ciudad era una de las formas, entre las más importantes, de expresar... la demanda de democracia”. De esta suerte, la redacción de los planes urbanísticos de los ochenta propició un fluido y fecundo intercambio de ideas entre profesionales y políticos de todo el país, con la conciencia exaltada de estar generando una nueva cultura urbanística basada en el estatuto de ciudadanía que la Constitución consolidaba. (Ese flujo torrencial se atemperó luego con el Estado de las Autonomías, pues las urgencias identitarias parecían derivar las ideas más hacia las identidades que hacia la universalidad).

Hasta donde pudo llegar su influencia, estos planes generales fueron un proyecto para los ciudadanos, “abriendo un amplio cauce a la ilusión colectiva de vivir mejor en comunidad” –como escribía entonces Ángel Menéndez Rexach, director general del Instituto del Territorio y Urbanismo– y suministrando a las corporaciones locales los mecanismos teóricos y disciplinares para hacer posible ese propósito, ya que, hasta ese momento, la ciudad era, a fin de cuentas, un argumento inmobiliario.

En aquellos planes todavía el urbanismo era cosa de urbanistas, que coordinaban, desde su responsabilidad en la definición final de un proyecto concreto, las múltiples disciplinas subsidiarias inherentes a la complejidad de las ciudades. Sus equipos redactores fueron escuelas en las que el catalizador de lo urbano proporcionó un refuerzo científico y un nuevo sentido disciplinar a todos los profesionales que los constituían: abogados, economistas, historiadores, ingenieros, geógrafos, demógrafos, etc., conjurando, con una dedicación militante, cualquier tentación de escapismo teórico. Había ahí fuera toda una sociedad expectante que esperaba de nosotros la construcción de una ciudad mejor que la que hasta ese momento había conformado nuestro paisaje físico, anímico e incluso moral, según esa estrecha relación entre pensamiento y ciudad ya señalada por Mumford.

Pero tiempo después, una vez aprobados los planes, muchas de esas disciplinas sectoriales descubrieron el provecho gremial que suponía pasar de ser una aportación subsidiaria al planeamiento a ser su absoluto protagonista. Poco a poco, la estimulante visión holística que impregnaba el nuevo urbanismo democrático fue degenerando en una espesa burocracia estamental cuyos fragmentos no eran otra cosa que las terminales de míseros y pretenciosos corralitos de poder corporativo.

Nadie quería quedar fuera del festín del urbanismo y desde todas partes empezaron a brotar *gabinetes de expertos* como champiñones. Y así, el glorioso pedigrí del urbanismo, que había nacido en el siglo XIX para el control de alarmantes epidemias, que fue algún día afán de científicos o de reformadores sociales, y que ahora servía a la cristalización de anhelos democráticos, acabó siendo abrevadero de *expertos* y arsenal de burócratas. El urbanismo, necesitado de una urgente revisión de sus fundamentos ante una revolución urbana sin precedentes, se ha recluso hoy en refugios académicos y concilios laicos, con profusión de profetas de laboratorio, pero ha dejado de ser el elemento nuclear de la política local.

El discurso urbano, en la insondable profundidad de la vida a la que sirve de marco y aliento, ha quedado aplastado por la abstracción de coeficientes, aprovechamientos, algoritmos y certificados de eficiencia energética, para negocio de gestorías y comerciantes de apocalipsis. Se resucitan modelos arquitectónicos y urbanos tan burdos como los heredados del desarrollismo, *blanqueados* ahora con toda una jerga de ecologismo *woke*, patinetes, ciudades de 15 minutos, observatorios de horizontes, manzanas verdes, espacios de socialización, rascacielos ecológicos, huertos urbanos de chimoyas y oasis de relax para mascotas.

Toda esta monumental superchería seguiría funcionando si no fuera porque la misma espesura burocrática creada por la administración para el festín competencial teje ahí su propia trampa. Alarmada por el engendro, y por la ruina de cientos de fondos inmovilizados por la burocracia, la política se afana ahora, no en devolver al urbanismo su saqueada función científica y humanista, sino en legislar solo para “agilizar los trámites”, sin ser conscientes de que son los obstáculos los que crean el negocio en una economía parasitaria.

Regularlo todo, en su propia imposibilidad, viene a ser el reverso de no regular nada. Y de esa *nada*, significante de la total desregulación, puede surgir el *todo* de la total arbitrariedad, siempre que se justifique como “generadora de riqueza” en esta competición empresarial entre ciudades, que es en lo que ha quedado aquel urbanismo de los ochenta, cuando era al ciudadano –y no a los fondos de inversión– a quien la democracia encomendaba la construcción de la *polis* y la gestión de la *civitas*.

«A primera vista, todo parecía igual. No lo era.»
La invasión de los ladrones de cuerpos, Don Siegel, 1956.

Introducción

En el verano de 1981, en una mal llamada Casa de Cultura aupada sobre el teatro romano de calle Alcazabilla, llena a rebosar y atenta a las enormes expectativas que había despertado la presentación del Avance del nuevo Plan General, Manuel de Sola Morales presento las propuestas para tratar de recuperar una «ciudad rota y hecha a trozos» como se señala en la Memoria del PGOU'83. El mayor crecimiento de una ciudad media española que duplico su población entre 1960 y 1980 como consecuencia de una política desarrollista abierta sin límites a la inversión inmobiliaria, dejo como herencia para el primer ayuntamiento democrático una pesada carga de multitud de barrios sin infraestructuras ni servicios mínimos que costaron décadas equilibrar.

Aquella presentación resulta especialmente significativa vista desde el debate actual. En una entrevista publicada por *SUR* el 10 de octubre de 1981, con motivo de la exposición pública del Avance, Manuel de Solà-Morales resumía sus rasgos esenciales señalando que el Plan suponía «una nueva actitud respecto a los usos y al cuerpo de la ciudad», que su objetivo, «más que hacia el expansionismo», estaba dirigido a conseguir «una mayor calidad interior en la ciudad» y que existía «una preocupación por la forma de ciudad, intentando que esta vuelva a ser hermosa». No deja de resultar llamativo que hace cuarenta y cinco años la presentación de un nuevo Plan General se explicara hablando de usos, cuerpo, calidad interior y forma de la ciudad, mientras que algunas de las tendencias recientes de reforma del planeamiento han situado en primer término la simplificación de los instrumentos, su flexibilidad, la gestión y la agilización de los procesos de transformación urbana, dejando más difusa la atención prestada a la forma y estructura física de la ciudad.

Resulta especialmente significativa la escasa atención que algunas de las nuevas concepciones del planeamiento prestan a cuestiones que históricamente han constituido la materia esencial del urbanismo: el diseño y la forma urbana; la geografía y la relación de la ciudad con su soporte territorial; la morfología de sus tejidos; la estructura urbana y las relaciones entre sus partes; la geometría de calles, manzanas, parcelas y edificaciones; la escala y, particularmente, la escala humana; la densidad y la intensidad entendidas no solo como magnitudes cuantitativas, sino como condiciones de la vida urbana; la continuidad espacial y la articulación entre ciudad existente

y nuevos desarrollos; la mixtura de usos y la complejidad funcional; el espacio público como elemento estructurante; la relación entre movilidad y forma urbana; la distribución y accesibilidad de las dotaciones; el paisaje, la arquitectura y, en definitiva, la construcción física de la ciudad. No se trata de cuestiones formales o estéticas añadidas posteriormente a una ordenación ya decidida, sino de las relaciones mediante las cuales una agregación de suelos, edificabilidades, infraestructuras, usos e inversiones puede llegar a constituir una ciudad. El problema no es únicamente, por tanto, cómo debe cambiar el Plan, sino qué conocimientos específicamente urbanísticos debe conservar para poder decidir cómo queremos que cambie la ciudad.

Esta ausencia de cuestiones específicamente urbanísticas no constituye, por otra parte, un problema nuevo. Damián Quero, al analizar críticamente algunos planes territoriales y urbanísticos andaluces, Urban (2000), advertía ya de una planificación apoyada en «técnicas instrumentales», procedentes de «la economía», «la ecología» o «la planificación estructural», pero que podía terminar alejándose del conocimiento específicamente urbano. Su crítica no se dirigía contra esas disciplinas, sino contra su capacidad para sustituir aquello que corresponde propiamente al urbanismo. De ahí que, después de un análisis particularmente severo de aquella forma de hacer planes, terminase formulando una reivindicación que resulta especialmente pertinente para el debate actual, «Recomponer el oficio de urbanista no es cuestión que requiera desarrollar un pensamiento global», para concluir que sólo cuando los arquitectos entendieran «el papel que les corresponde en la ordenación del territorio – que no difiere mucho del que van a tener que desempeñar en la edificación-, cuando, parafraseando a Lévy-Stauss, aprendan a mostrarse refractarios a los sortilegios de quienes los adulan como publicistas, y se inclinen ante el orden intangible de las cosas, la urbanística podrá aspirar a la dignidad de un oficio».

Esta ausencia no es menor, porque puede revelar un desplazamiento del propio objeto del planeamiento, de la ciudad y su forma hacia el instrumento, del proyecto urbano hacia el procedimiento, y de la ordenación de las relaciones urbanas hacia las condiciones de gestión y ejecución de las actuaciones. El problema no sería entonces únicamente que se proponga un Plan General diferente, sino que bajo la denominación de nuevo planeamiento pueda estar cambiando también aquello que se considera propiamente urbanístico.

En Málaga esta cuestión adquiere, además, una dimensión histórica difícil de ignorar. El Plan de 1983, y posteriormente los de 1997 y 2011, surgieron de

una cultura urbanística que pretendía responder a las consecuencias de décadas de crecimiento en las que el planeamiento había mostrado una débil capacidad para relacionar expansión, estructura urbana, dotaciones y calidad de la ciudad. El Plan de 1971 constituye, en este sentido, una referencia inevitable. Algunas tendencias actuales hacia la reducción de las determinaciones del planeamiento general plantean así una paradoja que recorrerá estas páginas, bajo la voluntad de construir instrumentos más modernos, simples y flexibles podría producirse, si desaparecen contenidos específicamente urbanísticos, un cierto retorno a concepciones del planeamiento que la experiencia democrática posterior había tratado precisamente de superar.

El PGOU de 1983, una experiencia pionera del urbanismo democrático español

El Plan General de Ordenación Urbana de Málaga de 1983 constituye uno de los episodios más relevantes de la historia urbanística contemporánea de la ciudad y una de las experiencias pioneras del planeamiento municipal español durante la transición democrática. Su importancia no puede reducirse a la aprobación de un nuevo documento urbanístico que sustituyera al planeamiento anterior. Supuso un cambio profundo en la manera de entender la ciudad, en los instrumentos técnicos y jurídicos utilizados para ordenarla y en la propia relación entre la Administración municipal, los propietarios del suelo y los ciudadanos. Frente al urbanismo fragmentario, permisivo y frecuentemente subordinado a los intereses inmobiliarios de las décadas anteriores, el nuevo Plan pretendía recuperar la capacidad pública de dirigir la transformación urbana, establecer unas reglas comunes y reconstruir una ciudad que había crecido de manera desordenada, con graves carencias de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos.

Su carácter innovador debe situarse en el contexto histórico en el que fue redactado. La reforma de la Ley del Suelo de 1975, su Texto Refundido de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978 habían introducido nuevos instrumentos de ordenación y gestión urbanística, pero apenas existían experiencias municipales consolidadas que permitieran conocer cómo debían aplicarse de manera integral. A esa dificultad técnica y jurídica se añadía una transformación política de enorme trascendencia, los primeros ayuntamientos democráticos, constituidos en 1979, debían afrontar la reconstrucción de unas ciudades profundamente deterioradas por el desarrollismo anterior y, al mismo tiempo, establecer nuevas formas de legitimidad, participación y responsabilidad pública. El PGOU de Málaga fue una de las primeras experiencias que afrontaron conjuntamente ambos desafíos, desarrollando

soluciones técnicas, jurídicas y económicas que posteriormente encontrarían aplicación en otros municipios españoles.

Entre sus principales innovaciones destacó la aplicación práctica del aprovechamiento medio, uno de los instrumentos más complejos de la nueva legislación urbanística. En Málaga se realizaron cálculos y ensayos tempranos que permitieron articular la distribución de beneficios y cargas de la urbanización y vincular parte de las plusvalías generadas por el desarrollo de nuevos suelos a la obtención de sistemas generales para la ciudad. No se trataba simplemente de establecer cuánto podía edificarse en cada sector, sino de construir mecanismos de gestión que permitieran obtener suelo para grandes infraestructuras, equipamientos y espacios libres, superando la práctica anterior de reconocer aprovechamientos privados sin garantizar suficientemente las obligaciones urbanísticas correspondientes.

También resultó innovadora la elaboración de unas ordenanzas de edificación que abandonaban la aplicación indiscriminada de parámetros abstractos para atender a las características morfológicas y tipológicas de las distintas partes de la ciudad. Como señalan Salvador Moreno y José Seguí en «Málaga: el Plan frente a los problemas urbanos de la ciudad» publicado en la revista Geometría (1985), muestran con claridad esta transformación. Los autores explicaban que el problema no consistía en multiplicar indefinidamente las ordenanzas, sino en establecer un número reducido de ellas, ajustadas a situaciones urbanas diferentes y capaces de intervenir sobre la realidad existente. Se trataba de distinguir entre el mapa morfológico de la ciudad y el plano de calificación del suelo, evitando confundir las características reales de los tejidos urbanos con las categorías jurídicas utilizadas para regularlos. Aquella manera de abordar las ordenanzas, vinculando arquitectura, tipología edificatoria y estructura urbana, constituyó una aportación metodológica que después sería recogida y adaptada por otros planeamientos.

Pero probablemente la innovación más importante del PGOU de 1983 fue su manera de aproximarse a la ciudad existente. Frente al planeamiento anterior, basado fundamentalmente en grandes zonificaciones, manchas de color y previsiones generales de crecimiento, el nuevo Plan descendió a una escala extraordinariamente detallada. Los barrios, las calles, las plazas, los espacios intersticiales, las alineaciones, los equipamientos y las relaciones entre los distintos tejidos urbanos pasaron a formar parte esencial del proyecto de ciudad. El planeamiento dejaba de ser únicamente una distribución territorial de usos y edificabilidades para convertirse en un instrumento capaz de intervenir sobre la forma urbana, recomponer sus discontinuidades y recuperar el espacio público como elemento estructurante.

El artículo citado resulta especialmente revelador en este aspecto. Moreno y Seguí describían una Málaga fragmentada, formada por piezas urbanas inconexas, muchas de ellas resultado de promociones inmobiliarias autónomas que habían ignorado la continuidad de las calles y la configuración de los espacios públicos. Señalaban que aquella desmembración constituía uno de los problemas urbanísticos de mayor envergadura, tanto por sus consecuencias estructurales como por sus efectos sociales, al favorecer la segregación entre barriadas, la aparición de espacios intersticiales degradados y el deterioro ambiental y paisajístico. Frente a esa realidad, el Plan se proponía recomponer la ciudad existente, reconociendo las trazas históricas de sus primeros planeamientos, recuperando la continuidad de los itinerarios y utilizando los nuevos equipamientos y espacios libres para articular los distintos fragmentos urbanos.

Esta preocupación por la forma de la ciudad tenía también una dimensión territorial. El Plan no renunciaba a ordenar el crecimiento, pero pretendía subordinarlo a una estructura urbana reconocible, en la que el viario principal, los sistemas generales y los nuevos sectores de desarrollo contribuyeran a mejorar la ciudad existente en lugar de limitarse a extender su superficie urbanizada. En el propio artículo se explicaba que el objetivo no consistía únicamente en resolver problemas locales, sino en reconstruir una estructura de ciudad que el crecimiento anterior había dejado incompleta. La atención simultánea a la escala territorial, a la estructura urbana y al diseño concreto de calles y plazas constituía una de las características más singulares de aquella experiencia.

El PGOU de 1983 convirtió así a Málaga en un auténtico laboratorio de urbanismo. Por la ciudad pasaron numerosos arquitectos, urbanistas, ingenieros, juristas, economistas, sociólogos y geógrafos interesados en conocer cómo se estaba desarrollando aquella experiencia. Profesionales de reconocido prestigio participaron en tareas de asesoramiento, pero la relación no fue únicamente de transmisión de conocimientos hacia Málaga. También encontraron aquí un campo de experimentación del que surgieron procedimientos, criterios de ordenación y soluciones de gestión que posteriormente pudieron trasladarse a otras ciudades. El Plan fue, en ese sentido, tanto receptor de la renovación disciplinar del urbanismo español como protagonista de su desarrollo.

Su importancia tampoco puede desligarse de la construcción de un nuevo acuerdo social sobre la ciudad. El planeamiento establecía derechos y obligaciones, delimitaba las posibilidades de transformación de cada suelo y

proporcionaba un marco de referencia relativamente estable para la actuación pública y privada. En una ciudad acostumbrada durante décadas a las excepciones, a los planes parciales desconectados y a las decisiones urbanísticas condicionadas por intereses particulares, el nuevo Plan pretendía establecer unas reglas de juego conocidas y aceptadas. La recuperación del interés general no se formulaba únicamente como un principio político, sino mediante instrumentos concretos de ordenación, gestión y obtención de suelo público.

No todas sus previsiones pudieron desarrollarse en los términos inicialmente previstos, ni el Plan estuvo exento de contradicciones y dificultades de aplicación. Pero su valor histórico y disciplinar no depende de una ejecución perfecta, sino de la coherencia de su propuesta y de la innovación que representó en un momento en que prácticamente todo estaba por construir, tanto en el urbanismo como en las nuevas instituciones democráticas. El PGOU de 1983 no fue simplemente un documento técnico avanzado para su tiempo, representó una determinada concepción de la ciudad como proyecto colectivo, en el que la forma urbana, la gestión del suelo, el espacio público y la responsabilidad de la Administración debían actuar conjuntamente.

La singularidad del PGOU de Málaga de 1983 adquiere todavía mayor relevancia a la luz de las reflexiones realizadas posteriormente por Damián Quero (2026), en su artículo «Continuidad y ruptura», publicado en 50 años de urbanismo en España, 1975-2025 ciudad», Universidad de Valladolid. Recuerda que los objetivos, contenidos e instrumentos del Plan no se dedujeron mecánicamente de una normativa urbanística previamente establecida, sino de la investigación de la propia ciudad. El Plan debía descubrir qué problemas tenía Málaga, cuáles eran sus estructuras territoriales, qué relaciones existían entre sus diferentes fragmentos urbanos y qué instrumentos resultaban adecuados para intervenir sobre ellos. No se trataba, por tanto, de aplicar una metodología general a un territorio determinado, sino de construir una metodología específica a partir del conocimiento de ese territorio. De ahí su afirmación, particularmente expresiva, de que el Plan de Málaga tuvo que inventar qué debía ser el propio Plan de Málaga.

Esta concepción recuperaba una tradición urbanística municipal que había sido progresivamente abandonada durante las décadas anteriores, cuando la ordenación de las ciudades quedó subordinada a modelos funcionalistas basados en grandes zonificaciones, estándares cuantitativos y distribuciones abstractas de usos y aprovechamientos. Frente a aquella simplificación, el PGOU de 1983 volvió a considerar esenciales las trazas históricas, las

alineaciones, los recorridos, las relaciones entre edificios y espacios públicos y la configuración morfológica de los barrios. El conocimiento de la ciudad no constituía una fase previa y separada de la redacción del Plan, sino una actividad inseparable de la propia formulación de sus propuestas. Investigación y proyecto avanzaban conjuntamente, de manera que cada decisión de ordenación surgía del reconocimiento de una realidad urbana concreta y, al mismo tiempo, contribuía a reinterpretarla.

Esta metodología se aplicó tanto a la ciudad consolidada como a los nuevos crecimientos. El Plan tuvo que afrontar no solamente la fragmentación física de los barrios construidos durante las décadas anteriores, sino también la fragmentación jurídica y urbanística producida por numerosos planes parciales aprobados y todavía no ejecutados. La recomposición de aquel mosaico de derechos, trazados y previsiones exigió un trabajo de precisión semejante al realizado sobre los tejidos urbanos existentes. El crecimiento de Málaga dejaba así de concebirse como una simple agregación de sectores autónomos para integrarse en una estructura territorial común, donde los sistemas generales, las conexiones viarias, los equipamientos y los espacios públicos debían contribuir a completar y mejorar la ciudad.

La experiencia malagueña tuvo también una proyección nacional que conviene recordar. El Plan, redactado entre 1979 y 1983 bajo la dirección de Salvador Moreno Peralta, Damián Quero Castanys y José Seguí Pérez, recibió el Premio Nacional de Urbanismo en 1985. En sus trabajos participó como asesor el arquitecto y urbanista Manuel de Solà-Morales, una de las figuras más relevantes de la renovación del urbanismo europeo. Este reconocimiento y la participación de profesionales de aquella trayectoria permiten situar el PGOU de Málaga dentro del movimiento de renovación disciplinar que acompañó a los primeros ayuntamientos democráticos, pero también reconocer su contribución específica a ese movimiento, como lugar de experimentación de nuevas maneras de analizar, proyectar y gestionar la ciudad.

La reflexión posterior de Damián Quero introduce, finalmente, una cuestión especialmente pertinente para comprender la evolución del urbanismo español. A su juicio, aquella cultura urbanística, basada en la investigación de cada ciudad, la interpretación de su historia y la construcción de un proyecto colectivo comenzó a diluirse durante los años noventa y ha sido progresivamente sustituida por una planificación cada vez más codificada, homogénea y condicionada por procedimientos sectoriales y mecanismos jurídico-inmobiliarios. La pérdida no consiste únicamente en la desaparición de determinados instrumentos técnicos, sino en el debilitamiento de una concepción del urbanismo que entendía la ciudad como una realidad

histórica, geográfica y social cuya transformación debía ser dirigida mediante un proyecto público coherente. Desde esta perspectiva, el PGOU de Málaga de 1983 no representa solamente un antecedente relevante de la planificación municipal, sino una experiencia cuya metodología conserva una extraordinaria actualidad precisamente por contraste con muchas de las prácticas urbanísticas contemporáneas.

Esta experiencia resulta particularmente significativa al examinar la evolución posterior del urbanismo malagueño. Los planes de 1997 y 2011 conservaron parte de aquel cuerpo normativo y metodológico, aunque progresivamente se fueron introduciendo mecanismos de transformación urbana más flexibles y abiertos a iniciativas particulares. La cuestión esencial es que, con el paso del tiempo, la capacidad del planeamiento general para dirigir de manera coherente la transformación de la ciudad se ha ido debilitando, mientras adquirirían mayor protagonismo las modificaciones puntuales, los convenios, las interpretaciones administrativas y las actuaciones singulares. La comparación con 1983 permite apreciar la magnitud de ese cambio, de un planeamiento que pretendía reconstruir la ciudad desde el conocimiento detallado de su estructura y unas reglas comunes, a una reciente práctica urbanística en la que frecuentemente son las oportunidades inmobiliarias las que terminan condicionando las decisiones públicas.

Planeamiento urbanístico, Agenda Urbana y planeamiento estratégico

La reflexión sobre la evolución del planeamiento urbanístico exige distinguir tres instrumentos que, aunque mantienen importantes relaciones entre sí, responden a funciones y objetivos diferentes, el planeamiento urbanístico, la Agenda Urbana y el planeamiento estratégico. Este último, cuya evolución, contenidos y diferencias con el planeamiento urbanístico se analizan específicamente en el capítulo 6, no constituye el objeto de este apartado introductorio. Nos interesa aquí detenernos en la Agenda Urbana, particularmente en la experiencia desarrollada en Málaga desde la Agenda 21 de 2005 y su posterior evolución en 2015 a Agenda Urbana, porque permite examinar hasta qué punto los objetivos de sostenibilidad, cohesión social y calidad de vida se han relacionado realmente con las decisiones de ordenación y transformación física de la ciudad.

La experiencia del PGOU de Málaga desde 1983 permite abordar una cuestión que ha adquirido especial importancia en las últimas décadas, la relación entre el planeamiento urbanístico y las Agendas Urbanas. Aunque ambos instrumentos comparten la voluntad de orientar el futuro de la ciudad, sus funciones, contenidos y capacidades de intervención son diferentes. El

planeamiento urbanístico constituye el instrumento jurídico y técnico mediante el cual la Administración ordena el territorio, establece los usos y aprovechamientos del suelo, determina las infraestructuras, equipamientos y espacios públicos y regula los derechos y obligaciones derivados de su transformación. La Agenda Urbana, por el contrario, constituye un instrumento estratégico de carácter integrado, que aborda conjuntamente las dimensiones territoriales, ambientales, sociales, económicas y culturales de la ciudad, establece objetivos y prioridades, propone actuaciones y evalúa su evolución mediante indicadores. La primera dispone de capacidad normativa para ordenar y gestionar el suelo; la segunda aporta una visión más amplia de los procesos urbanos, pero carece por sí misma de los instrumentos jurídicos necesarios para materializar muchas de sus propuestas.

Esta diferencia no significa que ambos instrumentos deban desarrollarse de manera independiente. Por el contrario, su principal espacio de encuentro es precisamente la definición del modelo de ciudad. La densidad y compacidad urbana, la distribución de los usos y actividades, la proximidad a los equipamientos y servicios básicos, la movilidad, la vivienda, el espacio público, la infraestructura verde y la relación entre la ciudad construida y su territorio constituyen materias comunes, aunque contempladas desde perspectivas diferentes. El planeamiento dispone de instrumentos para intervenir directamente sobre su configuración física y jurídica, mientras que la Agenda Urbana permite relacionar esas decisiones con sus consecuencias sociales, económicas y ambientales. La complementariedad resulta especialmente necesaria cuando las decisiones urbanísticas condicionan durante décadas la forma de vida de la población, el consumo de recursos, los desplazamientos cotidianos y la distribución territorial de las oportunidades.

Málaga constituye un ejemplo particularmente revelador de las dificultades para establecer esa relación. La Agenda 21 de 2005 había formulado un modelo de ciudad basado en la recuperación de la densidad y la compacidad urbana, la complejidad de usos y funciones, la proximidad a los servicios básicos, la eficiencia energética y la consideración del espacio público como elemento estructurante de la ciudad. Sin embargo, personalmente, en el propio documento «El territorio y la configuración de la ciudad», publicado en la revisión de la Agenda de 2015, reconocía la «inexistencia de simbiosis entre la A21 de 2005 y el PGOU de 2011», señalando que el planeamiento había desarrollado objetivos contrarios a los principios de compactación urbana y complejidad de usos defendidos por la Agenda. No se trataba, por tanto, de una discrepancia menor entre dos documentos municipales, sino de una contradicción sustancial entre el modelo de ciudad que se proponía desde la

planificación estratégica de la sostenibilidad y las previsiones de crecimiento incorporadas al planeamiento urbanístico.

Aquella contradicción fue analizada mediante un trabajo territorial detallado, superponiendo los planos de densidad de los aproximadamente cuatrocientos barrios de Málaga con las previsiones de nuevos suelos urbanizables del Plan General. El análisis permitió observar cómo los crecimientos previstos podían reducir la densidad media de la ciudad y profundizar la dispersión urbana, precisamente cuando la Agenda proponía recuperar los valores de compacidad y proximidad que habían caracterizado históricamente a la ciudad mediterránea.

Esta comparación ponía de manifiesto una cuestión metodológica fundamental, la sostenibilidad urbana no puede evaluarse exclusivamente mediante declaraciones de principios o previsiones sectoriales, sino que debe contrastarse con la distribución efectiva de la población, la estructura urbana, la accesibilidad a los servicios, la movilidad y el consumo de suelo. El conocimiento geográfico y morfológico de la ciudad volvía a aparecer, de esta manera, como una condición indispensable para formular políticas urbanas coherentes.

La revisión de la Agenda fue incluso más lejos al proponer que esta actuara como marco general de referencia para la ciudad, vinculando de manera integrada el PGOU y los planes sectoriales de movilidad, empleo y otras políticas municipales.

También planteaba impulsar un nuevo modelo de planeamiento urbanístico que superara las inercias del existente, incorporara las relaciones económicas y sociales de los ciudadanos con su entorno, considerara el metabolismo urbano y estableciera mecanismos de evaluación y seguimiento mediante los indicadores de sostenibilidad.

Estas propuestas no pretendían sustituir la ordenación urbanística por un documento estratégico, sino evitar que las decisiones sobre el suelo se adoptaran al margen de los objetivos generales de la ciudad. La Agenda Urbana puede orientar la revisión del planeamiento y contribuir a evaluar sus resultados, pero sus propuestas necesitan incorporarse a los instrumentos urbanísticos correspondientes cuando afectan a materias sujetas a regulación jurídica. La relación entre ambos debe basarse, por tanto, en la coordinación de sus contenidos y en la coherencia de sus decisiones, no en una supuesta equivalencia de funciones ni en una subordinación jurídica automática de uno respecto del otro.

La Agenda Urbana Española de 2019 reforzó esta concepción integrada, incorporando entre sus objetivos estratégicos el uso racional del suelo, la protección del territorio y del paisaje, la adaptación al cambio climático, la eficiencia energética, la gestión sostenible de los recursos y la economía circular. Sin embargo, la ampliación de los objetivos de las políticas urbanas no debería conducir a diluir la especificidad del planeamiento urbanístico ni a convertirlo en una simple recopilación de estrategias sectoriales.

El urbanismo posee un objeto propio, relacionado con la forma física de la ciudad, su estructura territorial, la ordenación de sus espacios y la regulación de los procesos de transformación del suelo. La Agenda Urbana amplía el conocimiento de las relaciones que se producen en ese espacio, pero no puede sustituir los instrumentos necesarios para proyectarlo, ordenarlo y gestionarlo. Confundir ambas funciones puede conducir tanto a un planeamiento excesivamente generalista, incapaz de resolver los problemas concretos de la ciudad, como a una Agenda Urbana que acumule objetivos sin capacidad real para influir en las decisiones municipales.

Desde esta perspectiva, la experiencia del PGOU desde 1983 y el posterior desarrollo de la Agenda 21 y de la Agenda Urbana de Málaga no representan etapas incompatibles, sino aportaciones diferentes a una misma preocupación por el futuro de la ciudad.

El Plan de 1983 construyó su propuesta a partir de la investigación de la forma urbana, la recomposición de sus fragmentos y la recuperación del espacio público, desarrollando instrumentos jurídicos, económicos y arquitectónicos para hacer posible su transformación. Las Agendas Urbanas incorporaron posteriormente una visión más amplia, vinculando aquella estructura física con la sostenibilidad ambiental, la cohesión social, el metabolismo urbano, la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad de vida de los ciudadanos. El punto de encuentro entre ambas experiencias debería encontrarse en la recuperación de un proyecto público de ciudad, basado en el conocimiento de su geografía, su historia y su estructura urbana, capaz de integrar los objetivos estratégicos con los instrumentos efectivos de ordenación y gestión.

Porque el problema de Málaga no ha sido precisamente la ausencia de planes, agendas o estrategias, sino la progresiva pérdida de coherencia entre sus objetivos declarados y las decisiones que finalmente han determinado la transformación de la ciudad.

Este es el punto de partida de las reflexiones que siguen. No se trata de defender el Plan General tal como fue concebido en otras etapas, ni de negar

la necesidad de revisar instrumentos cuya rigidez y complejidad han sido cuestionadas durante décadas por la propia cultura urbanística. La cuestión es otra, analizar hasta qué punto algunas de las transformaciones recientes del planeamiento, particularmente las derivadas de nuevos marcos legislativos autonómicos, pueden estar modificando no solo sus instrumentos y procedimientos, sino también el propio contenido disciplinar del urbanismo. Simplificar y flexibilizar el Plan puede resultar necesario; hacerlo a costa de su capacidad para comprender, ordenar y proyectar la ciudad constituye una cuestión diferente.

1. La crisis epistemológica del planeamiento y sus respuestas

Existe una larga y sólida tradición académica dentro del propio urbanismo que viene planteando desde hace más de medio siglo la necesidad de revisar, actualizar y reformular profundamente el planeamiento urbano. Lejos de constituir una disciplina inmóvil o intelectualmente aferrada a los instrumentos que fue construyendo durante el siglo XX, el urbanismo ha sometido reiteradamente a crítica sus propios fundamentos teóricos y metodológicos. Ha cuestionado sucesivamente el funcionalismo, la pretensión científica y predictiva del plan, su exceso de abstracción, la separación entre planeamiento y arquitectura, la rigidez de la jerarquía de instrumentos, la burocratización de los procedimientos y, finalmente, su dificultad para desenvolverse en contextos urbanos cada vez más complejos, cambiantes e inciertos. La crisis del planeamiento forma parte, por tanto, de la propia evolución intelectual de la disciplina y, en buena medida, ha sido también uno de los principales motores de su renovación.

Más que una crisis entendida como agotamiento del urbanismo, lo que encontramos es una sucesión de intentos por construir un planeamiento capaz de responder a una ciudad que ya no puede ser comprendida ni proyectada mediante las certezas, simplificaciones y mecanismos propios de etapas anteriores. Por ello presentar ahora la crítica al Plan General como una ruptura intelectual novedosa supone ignorar una parte sustancial de la propia historia reciente del urbanismo.

Esta discusión puede situarse con claridad a finales de los años sesenta. Hernández Aja y González García, en «En defensa del planeamiento como proyecto colectivo», publicado en el monográfico de *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* dedicado en 2023 al planeamiento en España, recuerdan que el urbanismo y el planeamiento han sido dados por muertos en diferentes ocasiones para recuperar posteriormente su condición de instrumentos capaces de relacionar la transformación espacial con los cambios de la sociedad. Lo importante es que interpretan estas sucesivas crisis no como una historia lineal de fracaso, sino como el resultado de las transformaciones mediante las cuales la propia disciplina ha ido intentando responder espacialmente a los cambios sociales.

A finales de los años sesenta comenzó a cuestionarse con especial intensidad la confianza en la capacidad científica y predictiva del planeamiento. Los modelos cuantitativos y la teoría de sistemas habían alimentado la expectativa de que el conocimiento científico permitiría explicar el funcionamiento de la ciudad y prever su evolución, estableciendo una correspondencia prácticamente perfecta entre los procesos socioeconómicos y su expresión

espacial. Frente al funcionalismo y al esquematismo de la Carta de Atenas se había intentado construir una nueva racionalidad científica capaz de interpretar la ciudad como un sistema completo, susceptible de ser conocido, modelizado y, finalmente, previsto. Pero aquella concepción holística empezó a mostrar sus limitaciones frente al conflicto urbano, los problemas ambientales y la complejidad de la vida cotidiana. Hernández Aja y González García sitúan precisamente entonces el desplazamiento desde una visión totalizadora de la estructura –el Plan– hacia el fragmento –el Proyecto– y la aparición en España del denominado «urbanismo urbano» del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.

No se trataba, por tanto, de una discusión acerca de si debía existir o no planeamiento, sino de algo bastante más profundo, qué conocimiento de la ciudad podía legítimamente sustentar ese planeamiento. La crisis afectaba a la propia epistemología de la disciplina. La ciudad dejaba de entenderse como una realidad susceptible de ser descompuesta en variables funcionales y cuantitativas y posteriormente recompuesta mediante una racionalidad científico-técnica. Volvían a adquirir protagonismo la historia y la cultura, pero también la geografía, la morfología, la arquitectura, el paisaje, la percepción, los conflictos sociales y el tiempo. La ciudad comenzaba a aparecer nuevamente como una construcción histórica mucho más compleja de lo que los modelos científicos habían supuesto.

Manuel de Solà-Morales formulaba ya en 1973 una pregunta particularmente expresiva de aquella pérdida de confianza, «¿Qué queda de la vieja confianza en la planificación urbanística, como técnica remediadora de los problemas urbanos, como camino de introducción de un nuevo y mejor orden en nuestras ciudades?». La cita tiene interés no solamente por su contenido, sino por su fecha. Hace más de cincuenta años que la propia disciplina se preguntaba por los límites del plan y por la ingenuidad de aquella confianza en su capacidad racionalizadora. No es, por tanto, la LISTA u otras legislaciones autonómicas de reciente creación las que descubren la crisis del planeamiento, ni puede identificarse sin más la crítica al Plan General con una posición innovadora frente a quienes supuestamente continuarían defendiendo una concepción antigua del urbanismo.

Fernando de Terán constituye probablemente una de las figuras españolas que mejor permiten seguir esta larga revisión disciplinar. José María Ezquiaga, en «Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planeamiento en el pensamiento de Fernando de Terán», publicado en *Ciudad y Territorio* en 2011, reconstruye su trayectoria a través de una sucesión extraordinariamente significativa de paradigmas críticos, crítica del marco institucional, crítica del planeamiento positivista, recuperando la

historia como instrumento metodológico, crítica del planeamiento tecnocrático y reivindicación del urbanismo desde abajo, crítica de la desregulación neoliberal y recuperación del plan como expresión de la voluntad colectiva, crítica, asimismo, del proyecto arquitectónico cuando pretende convertirse por sí solo en instrumento de construcción de la ciudad, y, finalmente, planificación en un contexto de indeterminación e incertidumbre.

La secuencia resulta fundamental porque impide cualquier lectura simplificadora. La crítica del plan positivista no conduce necesariamente a la desaparición del plan, la crítica de la rigidez no conduce necesariamente a la desregulación, la recuperación del proyecto no significa sustituir la ciudad por una suma de proyectos autónomos, y reconocer la incertidumbre no supone renunciar a la capacidad colectiva de orientar el futuro urbano. El pensamiento urbanístico contemporáneo se ha construido precisamente en esas tensiones.

Ezquiaga señala además una cuestión que me parece especialmente pertinente para lo que está ocurriendo ahora, la teoría urbanística había terminado siendo eclipsada por la práctica del planeamiento y ésta, a su vez, por su expresión jurídico-legal. Frente a ese progresivo desplazamiento reivindica recuperar «el valor de la teoría» y el análisis complejo de la realidad urbana. Esta advertencia permite introducir una distinción que tendrá importancia a lo largo de todo este análisis, urbanismo, planeamiento y legislación urbanística no son conceptos equivalentes. La legislación establece un marco jurídico, el planeamiento constituye uno de los instrumentos de intervención, pero el urbanismo es una disciplina bastante más amplia, porque trata de comprender y proyectar la ciudad y el territorio en su complejidad histórica, social, geográfica y física.

El propio Fernando de Terán ha vuelto recientemente sobre esta cuestión en «La incoherencia pendiente», publicado en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, por la Universidad de Valladolid (2026). Su reflexión pone de manifiesto una contradicción que continúa sin resolverse, la permanencia de un sistema técnico-jurídico cuyos fundamentos proceden de las leyes del suelo de 1956 y 1975, mientras buena parte de la práctica urbanística se desarrolla mediante procedimientos e instrumentos que han ido apareciendo al margen de aquel modelo. Terán sitúa una parte esencial del problema en los mecanismos de gestión y transformación del suelo, estrechamente vinculados a los derechos de propiedad, cuya complejidad ha condicionado durante décadas la capacidad de actuación del planeamiento. Las sucesivas reformas legislativas no habrían conseguido superar esta contradicción, mientras los proyectos urbanos, los planes estratégicos y las actuaciones de regeneración

o transformación han adquirido un protagonismo creciente sin que se haya producido una verdadera reconstrucción del sistema.

Esta observación permite distinguir dos problemas que con frecuencia se confunden, la necesidad de reformar un entramado jurídico excesivamente complejo y la supuesta obsolescencia del planeamiento como instrumento de conocimiento y proyecto de ciudad. Que determinados procedimientos de gestión resulten inadecuados no significa que hayan perdido vigencia los fundamentos disciplinares del urbanismo. Por el contrario, la persistencia de aquella incoherencia debería llevar a revisar los instrumentos legales para ponerlos al servicio de una ordenación urbana más rigurosa y eficaz, en lugar de utilizar sus insuficiencias como argumento para debilitar la capacidad del Plan General de establecer un modelo coherente de ciudad y orientar su transformación desde el interés público.

Esta revisión del planeamiento tradicional aparece también con particular claridad en Antonio Font, en Urban 2000, que relacionaba su crisis no sólo con las limitaciones internas de sus instrumentos, sino con la transformación de la propia realidad territorial. Frente al territorio jerárquico y relativamente estable sobre el que se había construido buena parte del planeamiento anterior, Font describía la emergencia de un espacio «discontinuo, paradójico, desobediente», resultado de nuevas formas de localización de las actividades, de la creciente interdependencia territorial y de unos procesos de urbanización que desbordaban los límites administrativos tradicionales. Su conclusión era inequívoca, «El planeamiento urbanístico tradicional de lógica fordista difícilmente puede dar respuesta a las “nuevas condiciones” que supone el modelo territorial emergente» La propia rigidez de la estructura legal, la separación entre lo urbano y lo territorial y la insuficiencia del término municipal como ámbito de ordenación hacían, en sus palabras, «cada vez más imposible el mantenimiento del modelo originario, los contenidos y el método del planeamiento tradicional».

Pero lo verdaderamente significativo es la respuesta que Font deducía de aquel diagnóstico. El apartado siguiente de su trabajo llevaba precisamente por título «Hacia un planeamiento urbanístico renovado». La superación del modelo tradicional no debía producirse mediante el abandono del planeamiento, sino mediante su transformación, aproximación entre disciplinas territoriales, integración de las cuestiones ambientales y paisajísticas, consideración de la escala supramunicipal, atención a los costes y densidades de los nuevos crecimientos, recuperación de los tejidos existentes, integración entre movilidad y localización de actividades y, finalmente, «un planeamiento urbanístico más maduro y consciente de sus capacidades y de las diversas escalas, momentos, agentes e instrumentos del

crecimiento y la transformación urbana. Más riguroso, flexible y estratégico, abierto a las posibles contingencias y lógicas internas del mercado, pero desde la defensa de los intereses generales y del planeamiento como instrumento de gobierno y administración democrática del territorio».

También la reacción morfológica que siguió a la crisis del planeamiento científico terminó encontrando sus propios límites. Manuel de Solà-Morales advertía en 1997 del riesgo de que el análisis tipomorfológico terminase convirtiendo el proceso temporal en algo «muerto, petrificado», dejando fuera «el *tempo* interno del proceso de construcción urbana». La crítica es particularmente interesante porque evita sustituir un determinismo por otro. Recuperar la historia, la tipología y la morfología era imprescindible frente a la abstracción del funcionalismo, pero tampoco bastaba con congelar la ciudad en una lectura formal de sus permanencias. La ciudad es simultáneamente forma y proceso, estructura y transformación, relación entre partes y totalidad, y cualquier planeamiento contemporáneo debe ser capaz de desenvolverse dentro de esa tensión.

La evolución española posterior a la Transición demuestra, además, que esta reflexión teórica tuvo consecuencias sobre el planeamiento real. La publicación de *Ciudad y Territorio 50 años de urbanismo en España, 1975-2025* recuerda que los movimientos sociales urbanos habían colocado en primer plano los déficits heredados –zonas verdes, equipamientos, transporte público, urbanización–, la oposición a la edificación abusiva y la necesidad de una mayor participación ciudadana. Los planes de finales de los setenta y primeros ochenta fueron haciéndose progresivamente menos abstractos, más comprometidos con la transformación física, más precisos respecto a las operaciones de crecimiento y reurbanización y, significativamente, más preocupados por la forma urbana. La renovación del planeamiento no consistía entonces en disminuir su capacidad para pensar la ciudad, sino precisamente en aproximarle nuevamente a la realidad física y social que pretendía transformar.

La evolución del propio concepto de plan refleja esta búsqueda. Juan Luis de las Rivas, recuperando una formulación de Fernando de Terán de 1996, distingue tres grandes maneras históricas de concebirlo, el plan como trazado, fundamentalmente físico, el plan como previsión integral, que incorpora previsiones funcionales, sociales y económicas, y el plan como proyecto, reacción desde la arquitectura que reivindica la primacía formal. La conclusión de Terán era significativamente prudente, «Lo esperable ahora es una síntesis desde la serenidad». De las Rivas añadía en 2023: «Seguimos esperando esta serena síntesis».

Esta idea de síntesis me parece fundamental. La evolución contemporánea del urbanismo no puede describirse correctamente como un proceso lineal mediante el cual el viejo Plan General es sustituido por instrumentos cada vez más flexibles hasta terminar prácticamente desapareciendo. Lo que la disciplina viene buscando es algo bastante más difícil, una nueva relación entre plan y proyecto, estructura y fragmento, permanencia y transformación, determinación e incertidumbre, forma y proceso.

Incluso la flexibilidad, convertida ahora en una de las palabras legitimadoras de las nuevas legislaciones urbanísticas, tiene una genealogía bastante anterior. En «La ciudad que queremos, los planes que necesitamos», José María Ezquiaga recuerda cómo la Comisión de Expertos sobre Urbanismo planteó ya en los años noventa separar el Plan del Programa de Actuación para conciliar la estabilidad de los elementos esenciales de la ciudad con la incertidumbre derivada de la evolución de las demandas inmobiliarias. El Plan debía ser estable y consensuado, pero también simple, flexible y ágil, el Programa de Actuación podía adaptarse a coyunturas cambiantes. Sin embargo, esa flexibilidad permanecía subordinada a una cuestión esencial como determinar qué elementos eran irrenunciables o negociables, fuertes o débiles, vinculantes o indicativos, manteniendo como objetivo último la formulación de un «proyecto territorial coherente».

Es decir, flexibilizar no significaba dejar de planificar. Significaba reconocer que no todas las determinaciones urbanas poseen la misma permanencia temporal y que un plan incapaz de adaptarse termina siendo sustituido por modificaciones continuas. La incertidumbre no eliminaba la estrategia colectiva, obligaba a distinguir mejor aquello que debía permanecer de aquello que podía cambiar.

Es en este punto donde resulta especialmente oportuna la reflexión de Luis Felipe Alonso Teixidor, recogida en su último texto *«Urbanismo a pesar de todo, pero ¿qué fue de la arquitectura?»*. Allí recordaba su preocupación por la progresiva desaparición de la propia idea de urbanismo y por su transformación en algo distinto. Alonso Teixidor señalaba que la vieja disciplina estaba quedando reducida, en buena medida, al funcionamiento de la renta del suelo y a un creciente aparato jurídico protector de los derechos de propiedad, hasta acabar siendo valorada más como «soporte imprescindible de la presente economía inmobiliaria» que como instrumento para ordenar «la figura física, la calidad y la eficiencia del espacio urbano y la urbanidad».

La observación introduce una dimensión diferente, y posiblemente más inquietante, de la crisis. Una cosa es la crítica epistemológica que desde Solà-

Morales, Terán o Ezquiaga cuestiona la capacidad de un determinado tipo de planeamiento para comprender una realidad urbana compleja, otra bastante distinta es que, aprovechando la crisis de aquel modelo, el urbanismo vaya perdiendo progresivamente su objeto y termine convertido en una tecnología jurídico-administrativa de soporte de la economía inmobiliaria.

Cuando la epistemología urbanística cuestiona el Plan, lo hace porque descubre que la ciudad es mucho más compleja de lo que el Plan había supuesto. La respuesta consiste en incorporar dimensiones anteriormente relegadas, historia, geografía, morfología, tipología, arquitectura, paisaje, espacio público, sociedad, participación, conflicto, incertidumbre y tiempo. Cuando recientes planteamientos cuestionan el Plan General, el centro de gravedad parece desplazarse hacia otra preocupación, su rigidez para responder a las necesidades de actuación y a las oportunidades de inversión.

La diferencia conceptual es profunda. Una reflexión parte de la complejidad de la ciudad, la otra, de las condiciones necesarias para hacer posible la actuación. La primera intenta ampliar la capacidad del urbanismo para comprender y proyectar la realidad, la segunda tiende a reducir las determinaciones previas para ampliar la capacidad de adaptación de las operaciones futuras.

Y quizá ahí se encuentre la paradoja con la que debe cerrarse este primer apartado, el urbanismo lleva décadas intentando superar el Plan rígido sin renunciar a la ciudad, la cuestión que ahora debemos plantearnos es si, bajo la retórica de la simplificación, la flexibilidad y la nueva mentalidad, se está empezando a superar el Plan renunciando también a una parte sustancial del urbanismo.

2. De la crisis del Plan al Proyecto, la recuperación de la ciudad física

Si una parte importante de la crítica al planeamiento tradicional cuestionó su pretensión de explicar y prever de manera integral la evolución de la ciudad, otra línea de revisión, estrechamente relacionada con la anterior, se dirigió hacia la distancia que había llegado a establecerse entre el planeamiento y la propia construcción física de la ciudad. El problema ya no consistía únicamente en reconocer que los procesos económicos, sociales y territoriales eran demasiado complejos para quedar determinados anticipadamente por un Plan General, sino también en comprobar que la regulación mediante zonificaciones, usos, densidades, edificabilidades, sistemas y grandes infraestructuras podía producir una ordenación técnicamente completa y, sin embargo, decir relativamente poco sobre la forma concreta de la ciudad resultante.

La crítica surgió, nuevamente, desde el interior de la propia disciplina. Agustín Hernández Aja e Isabel González García describen en «En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social», *Ciudad y Territorio* de 2023, cómo, tras la crisis de las aproximaciones científicas y sistémicas de los años sesenta, se produjo un desplazamiento del interés desde la estructura –el Plan– hacia el fragmento –el Proyecto–, acompañado de la recuperación de la ciudad como producto de la historia y de la cultura. En España este proceso tuvo una de sus manifestaciones más relevantes en el denominado «urbanismo urbano» y en las investigaciones desarrolladas desde el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.

La expresión «del Plan al Proyecto» no debe entenderse, sin embargo, como la simple sustitución de un instrumento por otro. Lo que estaba produciéndose era una reconsideración del objeto mismo del urbanismo. Frente a una ordenación crecientemente abstracta recuperaban protagonismo la calle, la manzana, la parcela, las tipologías edificatorias, el espacio público, las trazas históricas, la relación entre edificios y espacios libres, la escala, la geometría y la arquitectura. La ciudad volvía a ser estudiada como una realidad física concreta, construida históricamente mediante relaciones entre elementos que no podían deducirse automáticamente de unas magnitudes de edificabilidad, densidad o aprovechamiento.

Esta recuperación de la ciudad física alcanza una formulación especialmente clara en Manuel de Solà-Morales. En «*De cosas urbanas*», 2008 contrapone la materialidad concreta de la ciudad a las abstracciones de la «estructura

urbana», el «sistema urbano» o las «áreas funcionales» que habían dominado buena parte del pensamiento urbanístico. Su atención se dirige hacia aquello de lo que efectivamente está hecha la ciudad –calles, espacios libres, construcciones, texturas, fachadas, vacíos, usos y movimientos– y hacia la experiencia física que producen esos elementos. El proyecto urbano aparece así no como la aplicación a menor escala de unas determinaciones abstractas previamente establecidas, sino como una forma de conocimiento de la ciudad a través de su propia materialidad y, al mismo tiempo, como instrumento para transformarla. La recuperación del Proyecto es, en este sentido, también una recuperación de la ciudad como realidad física concreta.

Esta es una cuestión particularmente importante porque ordenar suelo no equivale necesariamente a hacer ciudad. El cumplimiento de todos los parámetros legalmente exigibles no garantiza por sí mismo la calidad urbana. Una ordenación puede cumplir edificabilidades, densidades, reservas dotacionales, estándares de zonas verdes y secciones viarias y producir, sin embargo, tejidos monofuncionales, espacios públicos desproporcionados, grandes vías concebidas fundamentalmente para el automóvil, parcelas dotacionales que permanecen vacías durante décadas o edificaciones cuya escala guarda escasa relación con la experiencia cotidiana de quienes habitan la ciudad.

Los estudios contemporáneos sobre forma urbana permiten comprender mejor esta diferencia. Pablo Martí-Ciriquián, Almudena Nolasco-Cirugeda y Leticia Serrano-Estrada, en «La contribución del Big Data al estudio de la sostenibilidad de la forma urbana», *CyTET*, 2022, señalan entre los componentes de la estructura urbana los ejes viarios, las parcelas y la edificación, cuya relación permite caracterizar los tejidos y sus patrones, e incorporan al análisis de la forma urbana variables como la topología, la escala, la complejidad, las dimensiones y la geometría.

Aquí adquiere especial importancia la crítica formulada por Oriol Bohigas en «*Contra la incontinencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*», de 2004. Bohigas cuestiona un planeamiento que, mediante zonificaciones, redes circulatorias, densidades y volúmenes establecidos de forma abstracta, puede terminar alejándose de la arquitectura y de las condiciones concretas del paisaje urbano. Su preocupación no es eliminar la intervención pública sobre la ciudad, sino recuperar una relación directa entre planeamiento, proyecto y construcción de cada fragmento urbano.

La crítica de Bohigas permite entender mejor una paradoja de la secuencia jerárquica tradicional del planeamiento, del Plan General al planeamiento de desarrollo, a la ordenación de volúmenes, al proyecto arquitectónico. Cuando

finalmente aparece el proyecto de arquitectura, muchas de las decisiones que condicionan decisivamente la forma urbana ya han sido adoptadas. La estructura viaria, las parcelas, las edificabilidades, las densidades, los usos y buena parte de las relaciones entre llenos y vacíos han quedado establecidas anteriormente. Cabe entonces preguntarse, como hacemos en los materiales docentes utilizados para este trabajo, ¿dónde queda realmente el proyecto arquitectónico?

El Proyecto Urbano aparece precisamente como una respuesta a esa separación. No se trata simplemente de ampliar la escala del proyecto arquitectónico, sino de construir un instrumento intermedio capaz de relacionar planeamiento y arquitectura. Puede trabajar simultáneamente con trazado, parcelación, espacio público, usos, movilidad, tipologías edificatorias, paisaje, infraestructuras y arquitectura, sin pretender que todas esas dimensiones queden determinadas de una vez y para siempre. El proyecto introduce además una dimensión temporal: permite pensar la transformación de un lugar mediante fases, permanencias y posibilidades de adaptación.

Manuel de Solà-Morales resulta especialmente relevante en esta evolución porque su investigación sobre las formas de crecimiento urbano permitió relacionar la morfología con los procesos mediante los cuales se construye la ciudad. Victoriano Sainz Gutiérrez, en «El urbanismo urbano», publicado en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, Universidad de Valladolid (2026), recuerda la importancia que adquirieron las investigaciones del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, particularmente las relaciones entre parcelación, urbanización y edificación, que permitían comprender la formación histórica de los tejidos urbanos y establecer criterios para su transformación. El denominado urbanismo urbano no significaba simplemente sustituir el Plan por el Proyecto, sino recuperar el conocimiento de la ciudad construida y la capacidad del planeamiento para intervenir sobre su forma concreta. Sainz recuerda, además, la importancia del PGOU de Málaga de 1983 como una de las experiencias más representativas de aquella generación de planes, lo que demuestra que la recuperación del proyecto urbano no era incompatible con el planeamiento general, sino que podía constituir precisamente uno de sus fundamentos disciplinares. Tampoco se trataba de reducir el urbanismo a la escala del fragmento urbano, como pondrían de manifiesto las posteriores reflexiones sobre la necesidad de incorporar las relaciones territoriales y las distintas escalas de intervención. La forma urbana no podía separarse del proceso histórico que la había producido, ni el proyecto de ciudad podía construirse prescindiendo de las relaciones entre sus partes.

Esta recuperación de la dimensión física tampoco significaba recluir nuevamente el urbanismo en la arquitectura. La reflexión posterior amplió el proyecto hacia escalas mayores incorporando la geografía, el territorio y el paisaje. Los estudios que hemos venido analizando muestran cómo el proyecto comienza a reconocerse en escalas territoriales, intermedias y locales, haciendo de las condiciones geográficas y paisajísticas no un condicionante exterior, sino una materia de la propia ordenación. Esta cuestión tendrá especial importancia cuando analicemos Málaga, porque difícilmente puede pensarse su forma urbana prescindiendo de la costa, los montes, los cauces, la topografía, las infraestructuras territoriales y su posición dentro de un espacio metropolitano mucho más amplio que el término municipal.

También comenzó a cuestionarse la rígida jerarquía entre escalas. Juan Luis de las Rivas en «El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística», CyTET 2023, plantea que el planeamiento territorial debería orientar sin sobredeterminar y que el proyecto desarrollado en una escala inferior puede aportar un conocimiento del lugar capaz incluso de reconsiderar decisiones adoptadas previamente desde arriba. La relación entre plan y proyecto deja así de entenderse como una cadena exclusivamente descendente para convertirse en una relación de ida y vuelta. El propio análisis recuerda que transformaciones fundamentales de Barcelona –las operaciones olímpicas, el frente marítimo o posteriormente el 22@– no estaban anticipadas como tales por el Plan General Metropolitano, lo que demuestra la imposibilidad de que un plan general determine exhaustivamente las transformaciones futuras de una ciudad.

Esta constatación resulta fundamental, la cultura urbanística contemporánea había aceptado hace mucho tiempo que el Plan General no podía preverlo todo. La aparición posterior de una oportunidad no prevista no constituye por sí misma una anomalía del sistema. La ciudad cambia, aparecen nuevas necesidades, tecnologías, actividades y demandas sociales, se producen transformaciones económicas imprevisibles y algunos proyectos revelan posibilidades que no podían conocerse cuando se redactó el planeamiento.

Uno de los problemas recurrentes del planeamiento general ha sido precisamente la dificultad para responder a situaciones nuevas que no podían ser previstas en el momento de su redacción. Cuanto mayor era la pretensión de regular de manera exhaustiva y pormenorizada el futuro de la ciudad, mayor podía ser también su rigidez ante transformaciones económicas, sociales, tecnológicas o territoriales sobrevenidas. La cuestión, por tanto, no consiste en negar la necesidad del Plan, sino en determinar qué debe permanecer estable como estructura y proyecto de ciudad y qué debe

disponer de mecanismos suficientes de adaptación a circunstancias que inevitablemente cambiarán con el tiempo.

Pero aceptar la incertidumbre no equivale a considerar indiferente la relación entre el proyecto y el plan. Éste es precisamente uno de los puntos en los que la discusión contemporánea se vuelve más interesante. El proyecto puede corregir, desarrollar e incluso cuestionar determinadas previsiones del planeamiento, pero continúa existiendo una pregunta previa, ¿desde qué idea de ciudad se valora la conveniencia de ese proyecto?

El propio Hernández Aja y González García ayuda a responderla al definir el planeamiento como proyecto colectivo. La ordenación física no debería concebirse como una imagen final estática, sino como una orientación estructural capaz de relacionar espacio y transformación social. Todo proyecto social tiene una dimensión espacial y, a la inversa, las decisiones espaciales participan en la construcción de un determinado modelo de sociedad.

La cuestión decisiva aparece cuando nos preguntamos qué ocupa el espacio que necesariamente deja libre el Plan. Si se acepta que el planeamiento general no puede anticipar todas las transformaciones futuras y que una parte de ellas deberá concretarse mediante proyectos posteriores, aparece una cuestión adicional: qué relación se establece entre esos proyectos y las iniciativas públicas o privadas capaces de hacerlos efectivos. La necesaria flexibilidad del planeamiento puede facilitar la adaptación de la ciudad a situaciones y oportunidades imprevistas, pero también puede desplazar progresivamente hacia el momento de la inversión decisiones que anteriormente formaban parte de una ordenación pública previa.

Esta relación entre planeamiento e inversión no debe plantearse, sin embargo, como una oposición entre interés público y beneficio privado. Una operación puede producir una importante rentabilidad empresarial y generar simultáneamente beneficios para la ciudad. La existencia de beneficio privado no convierte por sí misma una actuación en contraria al interés general; de hecho, una parte muy considerable de la construcción histórica de nuestras ciudades se ha producido mediante inversión privada. La cuestión urbanística reside en determinar qué posición ocupa esa inversión dentro del proceso de construcción de la ciudad, si desarrolla un proyecto urbano previamente definido o si es la propia oportunidad de inversión la que acaba determinando la ordenación necesaria para hacerla posible.

El verdadero problema comienza después, quién determina el interés colectivo, mediante qué procedimiento, dentro de qué proyecto de ciudad y cómo se distribuyen las plusvalías generadas por una decisión urbanística que

es necesariamente pública. Porque la capacidad de transformar el uso, la edificabilidad o las condiciones de aprovechamiento de un suelo no deriva exclusivamente de la iniciativa empresarial. Depende de decisiones colectivas formalizadas mediante el ordenamiento urbanístico.

Esta cuestión permite establecer una distinción fundamental entre Proyecto Urbano y proyecto de inversión. El Proyecto Urbano parte de una realidad y de unos objetivos urbanos y articula, dentro de ellos, forma, usos, espacio público, arquitectura, infraestructuras, paisaje, intereses sociales, propiedad y viabilidad económica. Naturalmente necesita inversión, pública o privada, para hacerse realidad. Pero la inversión constituye una de las condiciones del proyecto, no necesariamente su principio ordenador.

El proceso puede invertirse. Puede aparecer primero una oportunidad de inversión y formularse posteriormente la ordenación necesaria para hacerla posible. Tampoco esto convierte automáticamente la actuación en ilegítima: muchas oportunidades urbanas relevantes aparecen de manera imprevista y sería absurdo rechazarlas simplemente porque no estaban dibujadas décadas antes. La cuestión vuelve a ser qué capacidad conserva la ciudad para valorar esa oportunidad desde una estrategia espacial y social previamente construida y para modificarla, condicionarla o rechazarla cuando contradiga esa estrategia.

Esta inversión de la secuencia tampoco constituye un problema desconocido por la cultura urbanística reciente. Al analizar la evolución del denominado «modelo Barcelona», Antonio Font advertía ya de «una creciente capacidad de los promotores privados para establecer los objetivos y las reglas de juego de construcción de la ciudad». El problema no era, por tanto, la existencia de iniciativa privada –que había participado intensamente en la transformación de Barcelona–, sino el progresivo desplazamiento de la capacidad pública para establecer previamente los objetivos y las reglas de construcción de la ciudad.

La recuperación del proyecto urbano tampoco significó sustituir simplemente el Plan por una sucesión de actuaciones independientes. Joan Busquets en «Una nueva mirada hacia el proyecto urbanístico», plantea el proyecto urbanístico contemporáneo desde una diversidad mucho mayor de escalas, instrumentos, ámbitos de actuación y tiempos de ejecución. Frente a la complejidad creciente de la ciudad, su respuesta no consiste en reducir el campo disciplinar, sino precisamente en ampliarlo mediante nuevos campos profesionales, una mayor diversidad metodológica e instrumental y diferentes escenarios del proyecto. La ciudad contemporánea requiere actuaciones

distintas porque también son diferentes los problemas, los lugares y las escalas sobre los que se interviene.

Esta diversidad no supone, sin embargo, renunciar a una concepción general de la ciudad. Busquets señala expresamente la necesidad de trabajar mediante distintos «signos morfológicos» o «líneas» de intervención capaces de responder «con compromiso con la forma general de la ciudad». La flexibilidad aparece así asociada a una pluralidad de proyectos, escalas y tiempos, pero dentro de una estructura urbana reconocible. No se trata de determinar anticipadamente cada transformación futura, sino de disponer de una estructura suficientemente consistente para orientar actuaciones que necesariamente se producirán en circunstancias diferentes.

Hay además una cuestión previa que resulta especialmente relevante. Para Busquets, definir el proyecto urbanístico exige «reconocer las “reglas abstractas” en la ciudad existente, así como sobre el territorio». El proyecto no comienza, por tanto, con la inversión ni con la oportunidad concreta de transformación, sino con el conocimiento de la ciudad existente y de las condiciones territoriales sobre las que se actúa. Esta idea enlaza con una larga tradición de la cultura urbanística que, desde diferentes aproximaciones, ha tratado de recuperar la geografía, la morfología y las estructuras preexistentes como fundamento de la intervención urbana.

En una reflexión mucho más reciente, Joan Busquets vuelve sobre esta cuestión en «50 años de un nuevo urbanismo que ahora necesita reorientar su futuro», publicado en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, Universidad de Valladolid (2026). Busquets advierte de la creciente confusión entre el urbanismo como disciplina capaz de estructurar la forma futura de la ciudad y su transformación en un instrumento de gestión o anticipación de las posibilidades de actuación. La multiplicación de administraciones, regulaciones y procedimientos, junto con la incorporación de planificaciones sectoriales cada vez más especializadas, ha producido una situación paradójica, nunca habíamos dispuesto de tantos conocimientos, tecnologías y capacidades de análisis de la realidad urbana y, sin embargo, resulta cada vez más difícil construir una visión integrada que permita adoptar decisiones urbanísticas coherentes. La cuestión no consiste en prescindir de los conocimientos ambientales, ecológicos, hidráulicos o infraestructurales, sino en evitar que su incorporación fragmentada termine sustituyendo la capacidad de síntesis propia del urbanismo. Busquets plantea por ello la necesidad de recuperar la prioridad de los conceptos espaciales y de una disciplina capaz de transformar el conocimiento acumulado en decisiones concretas sobre la forma y el futuro de la ciudad.

La respuesta a la incertidumbre no sería, desde esta perspectiva, renunciar al proyecto de ciudad, sino sustituir la pretensión de determinar anticipadamente todas sus transformaciones por una estructura capaz de admitir proyectos diversos, diferentes escalas y distintos tiempos de ejecución sin perder la coherencia del conjunto.

Precisamente por ello resulta insuficiente plantear el problema como una oposición entre regulación y mercado. Hernández Aja y González García advierten de que los instrumentos de concertación y de planificación estratégica pueden facilitar la penetración del capital financiero-inmobiliario cuando actúan sin una regulación normativa y técnica suficiente; pero inmediatamente añaden que este riesgo no invalida esos instrumentos, del mismo modo que los problemas del planeamiento tampoco invalidan el planeamiento. Su defensa se dirige hacia un marco capaz de expresar colectivamente un modelo de ciudad y traducir objetivos políticos y sociales en una realidad espacial concreta.

La cuestión, por tanto, no es demonizar la inversión ni el beneficio privado. Sería una simplificación tan pobre como considerar que cualquier regulación constituye un obstáculo burocrático. El problema urbanístico es otro, determinar qué relación se establece entre la inversión y el proyecto colectivo de ciudad.

Una actuación inmobiliaria puede producir legítimamente plusvalías privadas. Lo discutible comienza cuando la expectativa de obtener esas plusvalías se convierte en el principio que determina dónde, cuándo y cómo debe transformarse la ciudad.

Llegamos así a una bifurcación que resulta esencial para interpretar algunas de las transformaciones actuales del planeamiento. La larga crítica disciplinar al planeamiento tradicional condujo del Plan al Proyecto porque pretendía aproximar nuevamente el urbanismo a la ciudad física, al lugar, a la historia, a la geografía, a la arquitectura, al espacio público, a la escala y a los procesos reales de transformación. Sin embargo, determinadas tendencias recientes pueden conducir hacia un recorrido diferente, del Plan a la inversión, en la medida en que una parte creciente de la ordenación quede diferida hasta la aparición de la iniciativa pública o privada capaz de ejecutarla.

Las dos posiciones comparten una crítica a la rigidez y a la pretensión del Plan General de determinar anticipadamente la ciudad futura. Pero no son la misma modernización del planeamiento. Una pretende flexibilizar el Plan para que el Proyecto pueda construir mejor la ciudad. La otra puede terminar

flexibilizando la ordenación para que la inversión pueda encontrar más fácilmente su proyecto.

Ésa es probablemente la diferencia que debemos conservar abierta al terminar este segundo apartado. No necesitamos resolverla todavía. Más adelante, cuando introduzcamos la planificación estratégica, la economía política urbana y finalmente la experiencia concreta de Málaga, podremos comprobar hasta qué punto estamos asistiendo simplemente a una actualización de los instrumentos tradicionales o a un cambio bastante más profundo en la relación entre ciudad, planeamiento, proyecto e inversión.

3. La geografía como fundamento de la ciudad

Entre las cuestiones que parecen haber perdido presencia en algunas de las concepciones recientes del planeamiento, quizá ninguna resulte tan significativa como la geografía. No entendida simplemente como soporte físico de la urbanización, ni como un conjunto de condicionantes ambientales que deben incorporarse a la ordenación, sino como una de las razones que explican por qué una ciudad es como es, cómo se ha construido históricamente y qué relaciones deberían orientar sus transformaciones futuras.

La recuperación de la ciudad física que caracterizó al denominado urbanismo urbano tampoco estuvo exenta de limitaciones. Victoriano Sainz Gutiérrez, en su reflexión sobre esta corriente publicada en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, señala la insuficiente atención que aquella cultura urbanística prestó en ocasiones a la escala territorial. La reivindicación de la morfología, de los tejidos urbanos y de la arquitectura permitió superar algunas de las abstracciones del planeamiento anterior, pero también podía conducir a una interpretación de la ciudad excesivamente concentrada en sus formas construidas, sin considerar suficientemente las relaciones geográficas que explicaban su origen y sus transformaciones. La cuestión no consiste, por tanto, en contraponer la ciudad física al territorio, sino en comprender que la forma urbana es inseparable de la geografía sobre la que se ha construido históricamente. Recuperar la ciudad como objeto del urbanismo exige también recuperar el territorio como fundamento de su conocimiento y de su proyecto.

En una ciudad como Málaga esta ausencia resulta particularmente difícil de comprender. Pocas ciudades españolas presentan una relación tan evidente entre su forma urbana y las condiciones del territorio sobre el que se han desarrollado, el Mediterráneo y los Montes de Málaga, la estrecha franja litoral oriental, la apertura occidental hacia la vega del Guadalhorce, los cauces que descienden hacia el mar, las diferencias topográficas entre levante y poniente y, progresivamente, las grandes infraestructuras que han introducido nuevas barreras y conexiones en ese territorio.

La cuestión no es nueva en la cultura urbanística española y aparece con particular claridad en los trabajos de Damián Quero Castanys. En «Aritmética, paradigmas o gramática: el anunciado desconcierto de los urbanistas», publicado en el monográfico *Forma urbana y desarrollo sostenible de CyTET en 2022*, Quero cuestiona la pérdida de los fundamentos disciplinares de la

urbanística y contrapone a una noción abstracta de naturaleza una definición mucho más vinculada a la construcción histórica del territorio, «No es la idea difusa e inaprensible de naturaleza la que explica el territorio donde se fundan las ciudades y se desenvuelven las sociedades, sino la noción de geografía, que es la naturaleza historizada». La expresión resulta particularmente precisa, la geografía no sería una realidad exterior a la ciudad, sino naturaleza transformada, interpretada y dotada de significado a lo largo del tiempo.

Quero apoya esta concepción en Carlos Martí Arís, del que reproduce una afirmación especialmente esclarecedora procedente de «La construcción de los lugares públicos. Notas para una etimología de la forma urbana», publicado en *Arquitectos*, 2000. Martí Arís escribía que «en la geografía residen con frecuencia las razones de fondo que explican el sentido primordial de la fundación de la ciudad. Puede decirse que los elementos geográficos constituyen la raíz etimológica de los hechos urbanos».

La idea de «raíz etimológica» va bastante más allá de una reivindicación paisajística. Supone afirmar que en el lugar pueden encontrarse algunas de las razones originarias de la forma urbana. Martí Arís lo explicaba mediante ciudades tan diferentes como Siena, Morella o Berna, la forma urbana no se superpone simplemente a un soporte geográfico previo, sino que surge de una determinada relación histórica con él. Quero recoge estos ejemplos precisamente para mostrar cómo determinados hechos geográficos permanecen reconocibles dentro de las sucesivas transformaciones urbanas.

Es particularmente significativo que, al trasladar esta reflexión a ciudades españolas, Quero cite expresamente a Málaga. Señala que algunas ciudades, a pesar de haber experimentado profundas transformaciones, han conseguido conservar en sus formas la explicación del sitio y transmitir la geografía sobre la que fueron construidas, entre los ejemplos menciona Málaga, junto a Cádiz, Mérida y Bilbao. Esto permite plantear una cuestión fundamental para el nuevo planeamiento malagueño, ¿qué elementos de esa geografía continúan explicando hoy la estructura de Málaga y cuáles deberían seguir siendo legibles después de sus futuras transformaciones?

Esta preocupación por la pérdida de la geografía en el planeamiento aparecía ya muchos años antes en los escritos de Quero sobre la experiencia andaluza. Al analizar críticamente algunos planes territoriales y, en particular, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada en Urban (2000), cuestionaba una lectura que descomponía la complejidad de la Vega mediante categorías técnicas y numerosas «Unidades Homogéneas». El problema no estaba en la utilización de instrumentos analíticos, sino en que la sistematización terminase sustituyendo al conocimiento del lugar. Frente a ello

formulaba una distinción especialmente precisa, «el territorio, para el urbanismo, no es espacio sino geografía: es el paisaje pendiente de ser desvelado, el lugar de los proyectos, el léxico y la sintaxis, la gramática, en suma, de la ciudad».

La distinción entre espacio y geografía resulta fundamental para el argumento que estamos desarrollando. El espacio puede ser considerado como una superficie abstracta sobre la que distribuir usos, infraestructuras, aprovechamientos o inversiones, la geografía obliga a reconocer las condiciones y relaciones específicas del lugar. El territorio deja así de constituir el soporte sobre el que posteriormente se dispone la ordenación para convertirse en uno de los materiales de los que debe deducirse el propio proyecto de transformación.

Los trabajos posteriores de Quero permiten precisar mejor esta pregunta. En la conferencia «Urbanizar con agujeros. Urbanidad y topología», organizada por el Instituto de Estudios Urbanos y Sociales en el Museo Carmen Thyssen de Málaga en 2024, a propósito del libro de Luis Felipe Alonso Teixidor *Urbanismo a pesar de todo, pero, ¿qué fue de la arquitectura?*, Quero plantea la topología como un instrumento capaz de renovar el pensamiento sobre «las ciudades, el territorio, la geografía y el paisaje». No se trata de sustituir una geometría por otra. La topología le interesa precisamente porque permite reconocer aquello que permanece durante la transformación, continuidad y cambio dejan de ser términos contrapuestos.

Esto conduce a una concepción del territorio especialmente útil para el planeamiento. Quero sostiene que hay que identificar y nombrar los elementos que deben convertirse en «materiales del proyecto de transformación», aquellos en los que permanecen atrapados los tiempos, las huellas y las trazas que permiten explicar la historia de cada lugar. Y desde esta perspectiva formula también una definición del paisaje que se aleja de su consideración meramente visual, «El paisaje en urbanismo no es la apariencia empírica del territorio, sino el significado de sus formas». El paisaje representa así los tiempos acumulados en la materia y las relaciones que proporcionan significado a los lugares.

Esta consideración introduce una diferencia importante. Incorporar la geografía al planeamiento no significa preservar intacto el territorio existente ni someter el crecimiento urbano a una suerte de determinismo natural. Significa conocer qué se transforma, qué relaciones se alteran y cuáles deben permanecer reconocibles después de la transformación. Un cauce, una vega, un borde litoral, una elevación, un vacío o una infraestructura no constituyen únicamente superficies susceptibles de recibir una clasificación urbanística.

Forman parte de relaciones territoriales construidas a lo largo del tiempo y pueden desempeñar funciones estructurantes en la ciudad futura.

La noción de estructura adquiere entonces un significado distinto de la simple distribución espacial de sistemas generales. En *Urbanizar con agujeros*, Quero afirma que las ciudades, como sistemas complejos y alejados del equilibrio, no pueden comprenderse mediante una estructura unitaria y propone considerarlas como «estructuras de estructuras en transformación». La estructura no sería una geometría acabada, sino la narración de conexiones y desconexiones, cortes, entrelazados, trayectorias y vacíos. El interés de esta formulación para nuestro debate es evidente, pensar estructuralmente una ciudad exige reconocer relaciones, no limitarse a delimitar ámbitos.

Y aquí los propios trabajos de Quero permiten pasar de la teoría a la experiencia concreta del planeamiento español y malagueño. En «Cuarenta años después», intervención realizada en 2023 con motivo del cuadragésimo aniversario del Plan General de Málaga de 1983, Quero recuerda que durante los años posteriores se desarrolló una concepción que denominaron «estructura con responsabilidad morfológica», aplicada, entre otros casos, a Sevilla, Calvià, la estrategia metropolitana de Bilbao, el Plan Insular de Gran Canaria y el Plan General de Málaga de 1997.

En la estrategia territorial de Bilbao de 1989 esa estructura se construía mediante el entrelazamiento de sistemas geográficos e infraestructurales con piezas y vacíos. Pero la frase más relevante de Quero aparece al explicar el método utilizado para seleccionar las intervenciones, «entrelazados, conexiones y rupturas entre elementos naturales e infraestructurales explican la complejidad geográfica de la ría del Nervión. En la geografía de la comarca está implícito el proyecto y la estrategia».

La última afirmación merece detenerse en ella, «En la geografía de la comarca está implícito el proyecto y la estrategia». La estrategia urbanística no aparece aquí como una formulación abstracta previa a la ordenación física. Surge de la investigación del territorio. Primero se reconocen sus elementos y relaciones, de esa lectura se deducen las transformaciones capaces de modificar su estructura. La estrategia no sustituye a la geografía, nace de ella.

La experiencia de Málaga resulta todavía más esclarecedora. En el mismo texto de 2023, Quero recuerda tres principios que habían caracterizado el PGOU de 1983, el Plan debía surgir de la investigación específica de la ciudad, debía ser selectivo y no sistemático, exhaustivo u homogéneo, y debía ser un plan de urbanismo, no un plan multisectorial. El primero de esos principios queda condensado en una frase especialmente relevante para el debate actual, «el

tipo de plan, su enfoque y objetivos no deben ser impuestos por una norma general uniforme, sino deducidos de la propia investigación de cada ciudad, el Plan de Málaga inventó lo que habría de ser el Plan de Málaga».

La frase cuestiona una forma de entender la modernización del planeamiento basada exclusivamente en la sustitución de unos instrumentos legales por otros. El Plan de Málaga inventó lo que habría de ser el Plan de Málaga porque el instrumento se construyó a partir de los problemas encontrados en la ciudad y no al contrario. La investigación no servía simplemente para justificar posteriormente unas categorías previamente establecidas, investigación y proyecto coincidían en la elaboración del propio Plan.

Quero lo explica mediante un documento particularmente significativo. Un borrador elaborado durante la preparación del Avance de 1981 muestra, según sus propias palabras, que «el origen del enfoque selectivo en el análisis e intervención en la ciudad fue reclamado por la propia ciudad, previamente a su teorización». La formulación invierte una práctica que posteriormente se haría habitual, no se parte de un modelo abstracto para aplicarlo a Málaga, sino que se investiga Málaga para descubrir qué instrumento necesita.

Décadas después, Quero considera que ese principio seguía presente en el Avance del PGOU de 2011, del que fue codirector. Allí, afirma, se ofreció «una imagen estructural de la ciudad, estructuras en transformación y estructuras que deben transformarse», y fue precisamente esa descripción estructural la que fundamentó la selección de las intervenciones. Existe, por tanto, una continuidad metodológica entre momentos muy diferentes del planeamiento malagueño, conocer la ciudad, reconocer su estructura y, desde ella, decidir dónde y cómo intervenir.

Esta concepción permite entender mejor el significado urbanístico de la geografía. No se trata de añadir a un Plan estratégico un capítulo de información territorial, ni de representar montes, ríos, litoral y espacios protegidos como condicionantes que quedan fuera de las áreas susceptibles de transformación. La geografía interviene en la propia definición de la estructura urbana. Puede determinar continuidades y discontinuidades, centralidades y bordes, corredores y barreras, relaciones entre tejidos, infraestructuras y espacios abiertos, y también aquellos vacíos cuya función urbana no consiste necesariamente en ser ocupados.

Este último aspecto es desarrollado por Luis Felipe Alonso Teixidor tal como Quero explica en *Urbanizar con agujeros*. Alonso Teixidor propone prestar atención a los vacíos intersticiales producidos por la fragmentación y dispersión de la urbanización contemporánea e integrarlos en una concepción

metropolitana denominada UMV, Urbanización Más Vacío. La propuesta no consiste en urbanizar sistemáticamente esos vacíos ni tampoco en convertirlos todos en espacios libres, agrícolas o naturales. Quiero explicar que deben convertirse en objetos de proyecto, pudiendo algunos conservar sus usos agrarios o forestales y otros alojar actividades compatibles con su condición de vacío.

La idea tiene especial importancia en territorios metropolitanos fragmentados como el malagueño. El vacío no equivale necesariamente a suelo pendiente de urbanización. Puede constituir una pieza activa de la estructura territorial. La cuestión urbanística deja entonces de ser únicamente cuánto suelo debe ocuparse y pasa a incluir otra pregunta, qué vacíos deben permanecer y qué relaciones pueden establecer con las partes construidas de la ciudad.

Quiero haber aplicado esta forma de investigar el territorio precisamente a Málaga. En el Avance del PGOU de 2011, junto con Cecilia Kuraja, «Encrucijadas, agujeros y nexos. Exploraciones de la complejidad y el orden», *Arquitectura COAM*, 2007, realizó un «Estudio propositivo de piezas urbanas en la vega de Campanillas». En *Cuarenta años después* lo presenta como ejemplo de la «coincidencia de investigación y proyecto en el crecimiento de la ciudad» y define el léxico empleado mediante «entrelazados, estructuraciones, conexiones y desconexiones, anudamientos», fronteras, acontecimientos y reconstrucciones, remitiéndose a Ricardo Saiegh.

La tradición urbanística que el propio planeamiento malagueño desarrolló desde comienzos de los años ochenta ofrece, paradójicamente, una respuesta bastante moderna a esa pregunta. No se trataba necesariamente de elaborar un Plan exhaustivo que pretendiera preverlo todo. Quiero insistir precisamente en lo contrario, seleccionar las intervenciones por su capacidad estructurante y transformadora. Pero seleccionar no significa actuar sin una estructura previa de conocimiento. Para saber qué actuaciones son estratégicas hay que comprender primero qué relaciones estructuran la ciudad.

Ésta es probablemente la diferencia que conviene retener. La alternativa a un planeamiento exhaustivo no tiene por qué ser un planeamiento urbanísticamente débil. Puede ser un planeamiento selectivo, capaz de distinguir aquello que debe permanecer de aquello que puede cambiar y de concentrar su capacidad proyectual allí donde la transformación resulta estructural para el conjunto de la ciudad. Es precisamente la lectura geográfica la que permite realizar esa selección sin convertirla en una mera sucesión de oportunidades.

En una Málaga cuya realidad urbana ha desbordado además ampliamente sus límites municipales, esta cuestión adquiere todavía mayor importancia. La continuidad funcional con los municipios metropolitanos, las cuencas hidrográficas, los sistemas montañosos, el litoral y las grandes infraestructuras no terminan en el límite administrativo. Cuanto más metropolitana se hace la ciudad, más necesaria resulta una lectura geográfica capaz de relacionar sus partes, y menos suficiente resulta entenderla como yuxtaposición de ámbitos susceptibles de actuaciones independientes.

Antes, por tanto, de plantear cuánto puede simplificarse el planeamiento, habría que responder a una cuestión más elemental, qué elementos y relaciones de Málaga deben ser reconocidos por el Plan para que, después de transformarse, la ciudad continúe explicando el lugar al que pertenece. Un planeamiento puede ser más breve, más selectivo y más flexible sin dejar de ser urbanismo. Lo que no puede hacer es simplificar el instrumento a costa de perder la capacidad de comprender conjuntamente la ciudad y su territorio.

4. La forma urbana y la escala humana

Si la geografía permite comprender las razones profundas que explican la implantación y la estructura de una ciudad, la forma urbana permite entender cómo esas razones se materializan en el espacio construido. No se trata de la forma entendida como apariencia estética ni como imagen final de la arquitectura, sino de las relaciones que se establecen entre calles, manzanas, parcelas, edificios y espacios libres, de sus dimensiones y proporciones, de su continuidad o discontinuidad y de la manera en que todos esos elementos se articulan para producir tejidos urbanos reconocibles.

Esta cuestión apareció necesariamente al analizar en el capítulo 2 el desplazamiento del Plan hacia el Proyecto. Allí interesaba explicar cómo una parte de la cultura urbanística reaccionó frente a la creciente abstracción del planeamiento recuperando la ciudad física. Ahora la cuestión es diferente, qué puede explicar la forma urbana que no explican por sí solos los parámetros del planeamiento.

La distinción es fundamental. Dos ordenaciones pueden tener la misma edificabilidad, idéntica densidad residencial, superficies equivalentes de viario, espacios libres y dotaciones y producir, sin embargo, ciudades completamente diferentes. La cantidad de suelo destinada a calles no determina su forma, la superficie de espacios libres no explica su posición ni su relación con la edificación, el número de viviendas por hectárea no establece la altura de los edificios, su ocupación, el tamaño de las manzanas, la profundidad de las parcelas o la distancia entre fachadas. Los parámetros cuantifican determinadas condiciones de la ciudad, pero no contienen necesariamente la forma mediante la cual esas condiciones se relacionan.

Esta diferencia encuentra un apoyo particularmente claro en el trabajo de Pablo Martí-Ciriquián, Almudena Nolasco-Cirugeda y Leticia Serrano-Estrada, «La contribución del Big Data al estudio de la sostenibilidad de la forma urbana», ya citado. Los autores identifican dentro de la estructura urbana los «ejes viarios, parcelas y edificación», cuya relación permite caracterizar los tejidos y sus patrones, e incorporan al estudio de la forma variables como la «topología, escala y complejidad» y, desde una aproximación cuantitativa, las «dimensiones, la topología y la geometría de la forma urbana».

No es una enumeración menor. Calle, parcela y edificio constituyen precisamente tres de los materiales elementales con los que históricamente se

ha construido la ciudad, pero ninguno de ellos explica aisladamente un tejido urbano. Es su relación la que lo hace. Una misma calle adquiere significados espaciales diferentes según la continuidad de las fachadas que la delimitan, la altura de los edificios, la frecuencia de los accesos o el tamaño de las parcelas, una misma edificabilidad puede distribuirse mediante edificios bajos y extensos, bloques de altura media o torres, una densidad residencial semejante puede organizarse mediante manzanas relativamente pequeñas o grandes piezas autónomas. La cifra puede permanecer y la ciudad cambiar completamente.

La investigación contemporánea sobre morfología urbana no ha abandonado estas cuestiones, al contrario, ha ampliado extraordinariamente la capacidad de analizarlas. Martí-Ciriquián, Nolasco-Cirugeda y Serrano-Estrada señalan que las nuevas cartografías y modelizaciones permiten estudiar simultáneamente el espacio físico y el percibido, caracterizar tejidos mediante las relaciones entre viario, parcelario y edificación y analizar topología, escala y geometría. La sofisticación tecnológica no elimina, por tanto, el estudio de la forma. Permite conocerla con mayor precisión.

Esta consideración devuelve al centro del urbanismo una cuestión que parece haber perdido presencia en determinados discursos contemporáneos, la geometría de la ciudad. Trazados, ejes, alineaciones, manzanas, parcelas, proporciones, anchuras, alturas, ocupaciones, retranqueos, llenos y vacíos constituyen relaciones espaciales antes que magnitudes administrativas. La geometría permite dar continuidad a una calle, construir una secuencia de espacios, establecer una proporción entre altura y anchura, definir un frente urbano o relacionar una nueva pieza con el tejido existente.

Pero la geometría no debe entenderse como imposición de regularidad. El capítulo anterior nos ha permitido precisamente establecer ese límite. Una geometría abstracta puede borrar las razones del lugar si pretende sustituir la geografía en vez de interpretarla. La cuestión no consiste en elegir entre geometría y geografía, sino en comprender su relación, la geografía proporciona condiciones y razones, la geometría puede transformarlas en orden urbano. Cuando ambas se separan, la forma corre el riesgo de convertirse en un dibujo autónomo sobre el territorio.

Existe además una dimensión que impide reducir la morfología a una descripción estática. Manuel de Solà-Morales advirtió precisamente contra esa posibilidad. En un texto de 1997, reproducido posteriormente por José María Ezquiaga en su contribución al número 169-170 de *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* dedicado a Fernando de Terán, Solà-Morales señalaba:

«Cuando se habla de morfología urbana y tipología edificatoria (...) el proceso temporal permanece muerto, petrificado; la dialéctica entre las partes y el todo se reduce a la repetición de sí misma, el tempo ha dejado ahora de existir. Parece como si la forma urbana fuera un dato arqueológico para examinar desde arriba, para poder escribir sus reglas de coherencia. Pero –el tempo interno del proceso de construcción urbana– permanece fuera».

La advertencia introduce una cuestión decisiva. La forma urbana no es solamente configuración espacial, es también proceso de construcción en el tiempo. Las ciudades no aparecen terminadas. Parcelas, calles y edificios se producen, sustituyen y transforman a ritmos diferentes. Una forma urbana posee, por tanto, mayor o menor capacidad para admitir modificaciones sin perder las relaciones fundamentales que la hacen reconocible.

Esta dimensión temporal constituye una de las aportaciones centrales de las investigaciones del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona sobre las formas de crecimiento urbano. Victoriano Sainz Gutiérrez, en «Plan versus proyecto: el “urbanismo urbano”», incluido en *50 años de urbanismo en España 1975-2025*, recuerda la importancia que tuvieron esas investigaciones para comprender los procesos de construcción de la ciudad a partir de las relaciones entre parcelación, urbanización y edificación. No se trata simplemente de tres fases administrativas. Su secuencia y sus relaciones permiten explicar formas diferentes de crecimiento urbano.

Esta manera de mirar la ciudad introduce una diferencia sustancial respecto de una lectura exclusivamente paramétrica. La parcela no es sólo la superficie sobre la que se aplica una edificabilidad, constituye una estructura de propiedad y una unidad potencial de transformación. La urbanización no es simplemente la ejecución de infraestructuras, establece calles, accesos, continuidades y relaciones entre espacios públicos y privados. La edificación no se limita a consumir aprovechamiento; mediante su posición, altura, profundidad y relación con la alineación contribuye a construir o disolver el espacio urbano.

Por eso el parcelario adquiere una importancia que a menudo queda oculta tras las magnitudes agregadas del planeamiento. Un tejido compuesto por numerosas parcelas admite generalmente procesos de sustitución, adaptación y transformación diferentes de los de una gran pieza de propiedad única. No afirmamos con ello que un determinado tamaño de parcela sea universalmente superior a otro, la cuestión es que la dimensión y estructura parcelaria condicionan la forma y también su capacidad de transformación futura. La morfología incorpora así el tiempo del que hablaba Solà-Morales.

Algo semejante sucede con la manzana. No es simplemente el espacio comprendido entre calles. Sus dimensiones, permeabilidad, relación entre perímetro e interior, subdivisión parcelaria y tipos edificatorios condicionan el modo en que se construye el tejido. La manzana cerrada, el bloque abierto, la edificación aislada o las grandes piezas unitarias no son diferentes maneras gráficas de colocar una misma cantidad de techo, producen relaciones distintas entre edificio, calle y espacio libre.

Esta cuestión conduce necesariamente a la densidad, uno de los parámetros centrales del planeamiento y, al mismo tiempo, uno de los que con mayor facilidad puede inducir a equívoco cuando se utiliza aisladamente. La densidad permite saber cuántas viviendas, habitantes o metros cuadrados contruidos se concentran sobre una superficie. Pero no determina la forma mediante la cual esa concentración se produce. Densidad no es morfología.

Una misma densidad puede adoptar configuraciones diferentes mediante variaciones de altura, ocupación y disposición de los edificios. Y una misma edificabilidad puede producir relaciones radicalmente distintas entre llenos y vacíos. Por eso hablar de una determinada cantidad de viviendas por hectárea dice mucho sobre la intensidad cuantitativa de una actuación, pero todavía dice relativamente poco sobre la ciudad que se construirá.

La distinción permite también precisar el concepto de intensidad urbana. No conviene utilizarlo como sinónimo de densidad. La densidad constituye una magnitud, la intensidad expresa una condición urbana más compleja que depende de las relaciones que esa concentración permite establecer. Desarrollaremos en el capítulo siguiente sus componentes funcionales – diversidad, mezcla de usos, proximidad y actividad –, pero interesa establecer aquí su fundamento morfológico, la cantidad de edificación constituye una condición física de la intensidad urbana, pero no la produce automáticamente.

Esta distinción resulta especialmente importante en las periferias contemporáneas. Puede existir una considerable concentración de viviendas y, sin embargo, una débil construcción del espacio urbano si los edificios aparecen como objetos autónomos dentro de grandes parcelas, separados por viarios de gran sección y espacios libres poco relacionados entre sí. Inversamente, tejidos de altura moderada pueden alcanzar densidades significativas mediante mayor continuidad, ocupaciones diferentes y relaciones más estrechas entre parcela, edificio y calle. No se trata de defender una tipología concreta, sino de demostrar nuevamente que el parámetro no predetermina la forma.

Aquí aparece la segunda cuestión anunciada en el título del capítulo, la escala humana. No se trata de una apelación sentimental a una ciudad amable ni de una categoría estética difícilmente objetivable. Es la escala en la que las dimensiones establecidas por el planeamiento se convierten en experiencia física.

El Plan trabaja necesariamente a escalas territoriales y urbanas, quien habita la ciudad, sin embargo, experimenta sus resultados desde aproximadamente un metro y medio de altura y desplazándose buena parte del tiempo a velocidades humanas. Desde esa posición se perciben la anchura de una calle, la altura de una fachada, la distancia entre edificios, la longitud de una manzana, la continuidad o discontinuidad de los frentes, la sucesión de accesos, los cambios de dirección, las perspectivas y las transiciones entre espacios.

Por eso escala y dimensión no son exactamente lo mismo. La dimensión puede expresarse en metros, la escala surge de la relación entre dimensiones y de su percepción. Una avenida amplia puede poseer una escala urbana adecuada si sus bordes, arbolado, fachadas y actividades construyen diferentes niveles de relación, un espacio de dimensiones mucho menores puede resultar desproporcionado si carece de límites reconocibles. La escala humana no impone una dimensión universal, obliga a preguntarse cómo se experimentan las dimensiones que el planeamiento establece.

Esta preocupación enlaza con la crítica de Oriol Bohigas a la separación entre planeamiento y arquitectura. En *Contra la incontinenencia urbana. Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad* (2004), Bohigas cuestiona un urbanismo excesivamente confiado en zonificaciones, redes circulatorias, densidades y volúmenes abstractos y reivindica una relación más directa entre proyecto, arquitectura y construcción de la ciudad. La referencia nos interesa por la cuestión disciplinar que plantea, cuanto mayor es la distancia entre las determinaciones abstractas del planeamiento y la materialización arquitectónica, mayor es el riesgo de que las relaciones espaciales decisivas queden sin proyecto.

El problema se aprecia con claridad en la secuencia convencional Plan General-planeamiento de desarrollo-ordenación de volúmenes-proyecto arquitectónico. Cuando finalmente aparece la arquitectura, pueden estar ya determinadas la estructura viaria, la forma de las parcelas, las edificabilidades, las alturas máximas, las ocupaciones y buena parte de las relaciones entre espacios construidos y libres. El proyecto arquitectónico llega entonces a un marco en el que muchas de las decisiones que condicionan la forma urbana han sido adoptadas anteriormente.

No significa que el Plan General deba convertirse en un gigantesco proyecto de arquitectura. Precisamente las críticas al planeamiento exhaustivo desarrolladas en los capítulos anteriores demuestran la inviabilidad de esa pretensión. Significa algo diferente, entre la abstracción estratégica y el edificio existe un campo específicamente urbanístico que no puede quedar vacío. Es el campo de las relaciones entre trazado, parcelación, edificación, espacio libre, geometría, densidad y escala.

El volumen *50 años de urbanismo en España 1975-2025* ofrece una formulación sintética de algunas de estas relaciones al defender la ciudad mediterránea como «densa, continua y compacta», basada en un «equilibrio saludable entre personas, actividades, bienes públicos e infraestructuras» y alejada tanto de la «disolución de la ciudad» como del «hacinamiento inhumano». Interesa aquí especialmente la asociación de tres conceptos que no son equivalentes, densidad, continuidad y compacidad. Una ciudad puede ser densa y no ser continua, puede existir continuidad edificatoria sin suficiente densidad, y la compacidad implica relaciones entre ocupación, proximidad y forma que no pueden deducirse de una única magnitud.

La continuidad merece particular atención porque permite pasar de la forma de cada pieza a la forma de la ciudad. No significa continuidad edificatoria absoluta ni uniformidad. Significa capacidad de relacionar tejidos, calles y espacios de manera que las actuaciones no funcionen exclusivamente como enclaves autónomos. Una sucesión de sectores perfectamente ordenados individualmente puede producir una ciudad fragmentada si las relaciones entre ellos quedan reducidas a conexiones viarias.

Esta cuestión resulta particularmente relevante en Málaga. La ciudad histórica, los ensanches, los barrios de vivienda colectiva, las urbanizaciones orientales adaptadas a una topografía compleja, los desarrollos occidentales sobre la llanura del Guadalhorce y las grandes piezas de crecimiento reciente responden a geometrías, parcelarios, escalas y procesos de construcción diferentes. No parece razonable que un instrumento que pretende orientar su transformación pueda considerar esas diferencias como cuestiones secundarias que serán resueltas posteriormente.

El problema adquiere todavía mayor importancia cuando las nuevas concepciones del planeamiento plantean una reducción sustancial de sus determinaciones. Ser selectivo no significa ser indiferente a la forma. Significa identificar qué relaciones son estructurales y cuáles pueden dejarse abiertas. El propio razonamiento desarrollado por Damián Quero en el capítulo anterior resulta aquí aplicable la alternativa a la exhaustividad no tiene por qué ser la

indeterminación, sino la selección de aquello que posee capacidad estructurante.

Esta distinción resulta esencial para valorar cualquier proceso de simplificación del planeamiento. Hay determinaciones que pueden ser innecesarias, redundantes o excesivamente rígidas y cuya eliminación puede aumentar la capacidad de adaptación del Plan. Pero existen otras –continuidades fundamentales, relaciones entre tejidos, estructura parcelaria, trazados, proporciones, determinadas condiciones de densidad y escala– cuya desaparición no simplifica solamente el instrumento, sino que traslada la decisión sobre la forma de la ciudad a otro momento y, por tanto, posiblemente a otros actores.

Ese desplazamiento no es neutro. Si una relación urbana fundamental no se decide en el Plan, habrá que decidirla después. Y cuanto más tarde se adopte, más próxima estará probablemente a la concreta operación de transformación del suelo. La cuestión que debemos plantear no es, por tanto, cuántas determinaciones puede eliminar un Plan para resultar más flexible, sino qué decisiones sobre la forma de la ciudad deben permanecer dentro del ámbito de la decisión colectiva que representa el planeamiento.

La forma urbana tampoco exige definir anticipadamente una imagen final e inmutable. La advertencia de Solà-Morales sobre el «tempo interno del proceso de construcción urbana» permite precisamente escapar de esa falsa alternativa. Se puede proyectar una estructura suficientemente definida para garantizar determinadas relaciones y, al mismo tiempo, suficientemente abierta para admitir transformaciones, sustituciones y arquitecturas diferentes. Orden y cambio no son términos incompatibles.

Llegamos así a una cuestión que será importante cuando volvamos más adelante sobre la diferencia entre planeamiento urbanístico y planeamiento estratégico. Una estrategia puede establecer objetivos de crecimiento, regeneración, vivienda, movilidad o sostenibilidad. Pero esos objetivos acabarán necesariamente materializándose mediante calles, parcelas, edificios y espacios libres. Entre el objetivo estratégico y la experiencia cotidiana existe siempre una forma urbana.

Los parámetros continuarán siendo imprescindibles. Necesitamos edificabilidades, densidades, estándares y reservas porque permiten cuantificar derechos, obligaciones y necesidades. Pero esas magnitudes no sustituyen al conocimiento específicamente urbanístico de la forma. Una ciudad no se construye únicamente con cantidades, sino con relaciones.

Y quizá ahí resida el límite más evidente de cualquier simplificación que olvide la dimensión física del urbanismo, los parámetros pueden medir cuánto se construye, la forma urbana explica qué ciudad estamos construyendo.

5. La complejidad urbana: usos, proximidad, movilidad, dotaciones y espacio público

Si en el capítulo anterior hemos visto que una ciudad no se construye únicamente con cantidades, sino con relaciones físicas entre calles, parcelas, edificios y espacios libres, todavía queda otra dimensión fundamental, la capacidad de esos tejidos para contener y relacionar actividades, servicios, equipamientos, personas y formas distintas de vida urbana. Es lo que podemos denominar complejidad urbana, un concepto que no tiene que ver con hacer más complicado el planeamiento, sino precisamente con reconocer que la ciudad es un sistema de relaciones que no puede explicarse como simple suma de piezas independientes.

La cuestión tampoco es nueva. *La Manzana Verde* (OMAU-Ayuntamiento de Málaga, 2018), recuperando una reflexión de Jane Jacobs en *Muerte y vida de las grandes ciudades*, recordaba que «una mezcla de usos, para ser lo bastante compleja como para sostener la seguridad urbana, el contacto público y el cruce de funciones y actividades, necesita una enorme diversidad de ingredientes». La cita interesa aquí no como defensa abstracta de la diversidad, sino porque relaciona tres cuestiones que con frecuencia se separan, mezcla de usos, contacto entre personas y funcionamiento cotidiano de la ciudad.

Desde una perspectiva más sistémica, Salvador Rueda, *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*, 1997, había formulado esta misma cuestión al señalar que la ciudad es, ante todo, «contacto, regulación, intercambio y comunicación». La complejidad de un sistema urbano no depende simplemente del número de elementos que contiene, sino de la diversidad de esos elementos y de las relaciones que mantienen entre sí. Por eso una ciudad puede disponer de prácticamente todas las funciones imaginables y ser, sin embargo, poco compleja en cada una de sus partes si residencia, trabajo, universidad, industria, comercio u ocio se localizan en ámbitos especializados y separados. Rueda advertía precisamente que la ciudad difusa tiende a diluir la complejidad en el territorio mediante grandes espacios monofuncionales donde el contacto entre actividades y personas diferentes disminuye considerablemente.

Éste es quizá uno de los equívocos que conviene despejar desde el principio. Una ciudad compleja no es simplemente una ciudad que tiene muchas cosas. También una gran conurbación dispersa puede tener hospitales, universidades, centros comerciales, oficinas, polígonos industriales, viviendas y espacios de ocio. La diferencia es dónde se encuentran, cómo se relacionan y qué desplazamientos son necesarios para

pasar de unos a otros. En la ciudad difusa, explica Rueda, esa complejidad global deja de depender de la proximidad que proporciona la multifuncionalidad y pasa a sostenerse mediante medios mecánicos y redes de comunicación, fundamentalmente a costa de más desplazamientos, mayor consumo energético y más tiempo empleado en recorrer distancias crecientes.

El problema no es, por tanto, que la ciudad dispersa carezca de funciones, sino que las separa. No elimina la complejidad, sino que la desplaza desde la proximidad entre usos hacia las redes necesarias para conectarlos. Y esa diferencia tiene consecuencias urbanísticas de primer orden, porque transforma el barrio, la calle, el espacio público, la movilidad y finalmente la propia experiencia cotidiana de la ciudad.

Esta reflexión tiene en Málaga una historia suficientemente larga como para que resulte difícil presentarla ahora como una innovación asociada al nuevo planeamiento. Ya en 2002, el proyecto europeo URB-AL coordinado por mí, *La configuración de la ciudad. Compacta versus dispersa*, planteaba la oposición entre una ciudad compacta, accesible y diversa y los procesos de dispersión territorial vinculados a la separación de usos y a la creciente dependencia del automóvil. En el propio prólogo de aquella publicación, se vinculaba la vitalidad urbana con «la complejidad y la yuxtaposición de actividades residenciales, comerciales, culturales y recreativas».

Tres años después, la Agenda 21 de Málaga de 2005 resumía el modelo mediante una expresión que acabaría teniendo una larga continuidad, «la ciudad compacta, compleja y de proximidad». Como recordaría posteriormente junto a y Macarena Palomares-Pastor (2020 CyTET), aquel planteamiento enlazaba con las corrientes europeas surgidas desde los años setenta en torno a la recuperación de la ciudad mediterránea y de la escala peatonal, citando expresamente las experiencias de Pier Luigi Cervellati en Bolonia y Manuel de Solà-Morales en Barcelona.

Pero el documento que adquiere especial importancia para nuestra discusión es la Agenda Urbana de Málaga de 2015, porque allí estas ideas dejan de constituir solamente antecedentes o indicadores ambientales y pasan a integrarse dentro de una estrategia general de ciudad. En su bloque dedicado a *Complejidad y diversidad de usos* se define la complejidad como una medida de la organización del sistema urbano y del grado de diversidad de usos y servicios existentes, aumentar la complejidad significa incrementar la variedad de usos y funciones de manera que, en un espacio limitado, aumente la interacción entre las partes heterogéneas de la ciudad.

La formulación es importante porque diferencia claramente entre densidad y complejidad. Un barrio puede contener mucha población o una elevada cantidad de edificación y continuar siendo funcionalmente simple si prácticamente todo el techo construido está destinado a vivienda. Del mismo modo, una urbanización poco densa puede incorporar usos distintos y continuar siendo incapaz de generar proximidad suficiente porque las distancias entre ellos resultan excesivas. La complejidad depende, por tanto, de la diversidad y de la relación espacial entre funciones, no de una única magnitud.

La Agenda Urbana de 2015 relacionaba además esta cuestión con el planeamiento. Entre los objetivos procedentes de la Agenda 21 y desarrollados posteriormente se encontraba la ordenación de Málaga mediante un planeamiento urbanístico innovador que combinase espacios públicos y equipamientos comunitarios como elementos estructurantes con un sistema urbano capaz de fomentar compacidad, complejidad de usos y funciones y eficiencia energética. Se planteaba expresamente «fomentar la complejidad de la ciudad diversificando los usos y funciones urbanas» e impedir mediante el planeamiento y las ordenanzas la proliferación indiscriminada de áreas monouso.

Esto merece cierta atención porque modifica sustancialmente la relación entre regulación y diversidad. Frente a la idea de que un planeamiento moderno debería limitarse a grandes decisiones estratégicas y dejar que los usos concretos aparezcan después conforme lo demande cada operación, la Agenda de 2015 partía de una lógica distinta, la mezcla de usos no debía quedar exclusivamente a la espontaneidad del mercado, sino constituir uno de los objetivos que el planeamiento debía hacer posible.

No se trataba de volver a una zonificación rígida. Precisamente lo contrario. El problema del *zoning* funcionalista había consistido en separar sistemáticamente residencia, industria, comercio, equipamientos y ocio. La alternativa no era dejar de ordenar los usos, sino ordenarlos de otra manera, facilitando compatibilidades, diversidad y proximidad.

Pero la complejidad urbana plantea también una cuestión que adquiere una importancia creciente en las ciudades contemporáneas, la naturaleza de las actividades que ocupan sus tejidos y su relación con la población residente. Sònia Vives Miró y Onofre Rullan Salamanca, en «Gentrificación y turistificación. La expulsión y la transformación de la vida urbana en las ciudades españolas», publicado en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, Universidad de Valladolid (2026), analizan cómo la conversión de una vivienda en un activo de inversión y la expansión de los usos turísticos están

transformando profundamente la organización social y funcional de las ciudades. La vivienda deja progresivamente de responder a su función residencial para convertirse en un activo financiero o en un instrumento de rentabilidad turística, mientras los comercios y servicios vinculados a la vida cotidiana son sustituidos por actividades orientadas al visitante y al consumo temporal. No se trata únicamente de un cambio en la composición económica de los barrios, sino de una transformación de sus funciones urbanas, acompañada de procesos de desplazamiento de residentes, pérdida de arraigo y modificación de las relaciones sociales que históricamente habían dado sentido a esos espacios.

Esta reflexión permite introducir un matiz importante en el propio concepto de complejidad. La diversidad de actividades no garantiza necesariamente la calidad urbana ni la continuidad de la vida residencial. Un centro histórico puede presentar una elevada concentración de establecimientos comerciales, alojamientos turísticos, restaurantes y servicios y, sin embargo, estar perdiendo precisamente aquellas funciones que permitían su utilización cotidiana por la población residente. La complejidad no debería medirse exclusivamente por el número y variedad de actividades económicas, sino también por su capacidad para mantener relaciones equilibradas entre residencia, trabajo, comercio de proximidad, equipamientos y espacio público. En Málaga, donde la expansión de los usos turísticos y la presión sobre el mercado residencial han adquirido una importancia creciente, esta distinción resulta especialmente pertinente. El problema no consiste en contraponer la actividad turística a la vida urbana, sino en establecer qué condiciones permiten su convivencia sin que la primera termine desplazando las funciones residenciales y cotidianas que constituyen una parte esencial de la ciudad.

Desde esta perspectiva, el planeamiento urbanístico no puede limitarse a favorecer genéricamente la mezcla de usos, como si todas las combinaciones produjeran resultados equivalentes. Debe considerar también sus efectos sobre la estructura social y funcional de los barrios y disponer de instrumentos capaces de evitar que la especialización turística o la rentabilización inmobiliaria terminen sustituyendo progresivamente la residencia habitual y las actividades que la acompañan. La defensa de la ciudad compacta, compleja y de proximidad exige, por tanto, algo más que proximidad física entre actividades: requiere preservar las condiciones que permiten habitarla. Una ciudad puede seguir siendo compacta en su forma y diversa en sus establecimientos y, sin embargo, dejar de funcionar como una ciudad para sus habitantes.

En este sentido, el proyecto CAT-MED. Modelos Urbanos Sostenibles (OMAU, 2012) había proporcionado ya una formulación particularmente clara al definir la complejidad como «la otra cara de la moneda de la compacidad». El documento contrapone expresamente la ciudad compacta y compleja con la ciudad dispersa y monofuncional, donde vivienda, trabajo, comercio, educación y ocio aparecen separados territorialmente y el automóvil privado se convierte en el medio imprescindible para relacionarlos.

De ahí surge otra idea importante, la proximidad no constituye una condición independiente de la complejidad, sino una de sus consecuencias. Cuanto mayor es la diversidad de actividades presentes en un espacio limitado, mayores son las posibilidades de que una parte importante de las necesidades cotidianas pueda satisfacerse sin recorrer grandes distancias.

La Agenda Urbana de 2015 analizaba esta relación de manera expresa. El aumento de la complejidad en un espacio limitado supone un aumento de la proximidad entre actividades, empresas, administración, ciudadanos y equipamientos de primera necesidad; y esa proximidad debe relacionarse a su vez con la escala peatonal y con una cobertura suficiente de transporte público.

Conviene señalarlo porque la denominada ciudad de los quince minutos ha adquirido posteriormente una difusión extraordinaria, hasta el punto de que en algunos discursos parece presentarse como una nueva fase del urbanismo contemporáneo. Sin embargo, en 2020 junto a Palomares-Pastor comienzo precisamente nuestro artículo «En un entorno de 15 minutos. Hacia la Ciudad de Proximidad...» con una advertencia difícilmente más clara: «No se trata de una idea nueva». La ciudad de proximidad recupera la configuración de las ciudades mediterráneas densas, con usos mezclados y servicios cotidianos accesibles a escala peatonal, y esas características estaban ya incorporadas tanto a la Agenda 21 de 2005 como a la Agenda Urbana de 2015.

No se trata de discutir el valor de la expresión «quince minutos», que tiene indudable eficacia comunicativa, sino de evitar confundir la novedad de una denominación con la novedad de un principio urbanístico. El urbanismo llevaba mucho tiempo tratando de reducir distancias cotidianas, favorecer la mezcla de usos y aproximar servicios y equipamientos a la residencia.

En Málaga, además, esa idea se convirtió en un sistema concreto de análisis. La Agenda establecía radios diferentes según la naturaleza de los servicios y mostraba que las zonas con mayores niveles de proximidad coincidían en términos generales con las áreas de mayor densidad, compacidad y complejidad, mientras los porcentajes disminuían conforme se avanzaba hacia

tejidos predominantemente residenciales y de menor densidad. El documento concluía expresamente que proximidad y accesibilidad dependen del modelo urbano.

Y aquí aparece una cuestión que suele desaparecer en las formulaciones demasiado simples de la ciudad de los quince minutos, los servicios no existen porque dibujemos un círculo alrededor de las viviendas. Necesitan población suficiente (masa crítica), actividad, accesibilidad, locales donde implantarse, recorridos adecuados y una organización urbana capaz de sostenerlos. La proximidad no es solamente una distancia, es el resultado de una determinada estructura urbana.

Cinco años después de la Agenda Urbana, Alicia, Plan del Clima de Málaga 2050 (Ayuntamiento de Málaga-OMAU, 2020) volvió sobre esta cuestión y la convirtió en una de las piezas principales de la estrategia climática municipal. Entre sus acciones destacadas aparece expresamente la «Ciudad Mediterránea», proponiendo «potenciar la Ciudad Clásica Mediterránea con niveles importantes de densidad urbana, de complejidad de actividades y de proximidad a los servicios básicos que evite la dependencia del automóvil privado». E inmediatamente después plantea «compactar la ciudad que se ha ido dispersando y perdiendo densidad en las últimas décadas a través de modificaciones del planeamiento general, parcial y especial que recupere su forma y estructura».

La precisión es especialmente importante para nuestro trabajo. Alicia no plantea estos objetivos al margen del planeamiento, propone conseguirlos mediante modificaciones del propio planeamiento. Complejidad, proximidad y forma urbana no aparecen como deseos generales cuya materialización se confíe posteriormente a cada actuación, sino como condiciones que exigen intervenir sobre la estructura de la ciudad.

El Plan del Clima establece además una relación directa entre modelo urbano y movilidad. Señala que Málaga se había dispersado aceleradamente desde los años ochenta, reduciendo de manera importante su densidad, y relaciona ese proceso con un mayor consumo energético, contaminación atmosférica y emisiones de CO₂. Frente a ello, plantea compactar la ciudad para favorecer relaciones de cercanía y modificar sustancialmente un reparto modal todavía muy dependiente del automóvil privado.

Esta relación entre forma urbana y movilidad merece detenerse un momento. Durante décadas fue frecuente tratar el tráfico como una cuestión casi autónoma, existía una demanda de desplazamientos y el problema consistía en dotar a la ciudad de infraestructuras capaces de satisfacerla. El modelo

compacto y complejo introduce una pregunta anterior, cuántos de esos desplazamientos se producen precisamente porque hemos separado previamente residencia, trabajo, comercio, equipamientos y ocio.

Salvador Rueda a finales del siglo pasado lo planteaba de manera especialmente gráfica, la ciudad dispersa puede mantener la necesidad de contacto y comunicación, pero sustituye la proximidad física por desplazamientos motorizados y telecomunicaciones. El resultado es una ampliación del espacio cotidiano a una escala kilométrica y una creciente dependencia del automóvil.

No significa, naturalmente, que una ciudad metropolitana pueda organizarse únicamente mediante relaciones de barrio. Málaga necesita hospitales, universidad, grandes equipamientos, áreas productivas, infraestructuras y servicios que trabajan a escalas superiores. Proximidad no significa autosuficiencia absoluta. Significa que no resulte necesario realizar un desplazamiento metropolitano para la mayor parte de las actividades que forman la vida cotidiana.

Y aquí adquieren importancia los equipamientos o dotaciones. El urbanismo tradicional ha garantizado mediante estándares determinadas superficies destinadas a equipamientos, una conquista normativa que no debería infravalorarse. Pero la cantidad no resuelve por sí sola el problema urbanístico. Importa dónde se encuentra el equipamiento, qué población tiene próxima, cómo se accede a él y qué relación establece con el resto del tejido.

La Agenda Urbana de Málaga de 2015 consideraba precisamente los espacios públicos y los equipamientos comunitarios como elementos estructurantes de la ciudad y vinculaba su accesibilidad al modelo compacto, complejo y próximo. La diferencia entre cumplir un estándar y construir ciudad aparece aquí con especial claridad: dos ámbitos pueden disponer de idéntica superficie dotacional y ofrecer condiciones de accesibilidad completamente diferentes.

Lo mismo sucede con el espacio público. No puede identificarse únicamente con la cantidad de suelo no edificado. Su posición, continuidad, relación con las plantas bajas y capacidad para soportar recorridos y encuentros condicionan de manera decisiva su funcionamiento urbano.

La Manzana Verde planteaba la calle como elemento básico de la trama urbana y espacio de interacción. El documento relacionaba continuidad espacial, edificación, locales en planta baja, flujos peatonales y coexistencia de

actividades como componentes capaces de producir una «estructura de complejidad organizada».

El seguimiento de esa estrategia aparece después en los Indicadores Urbanos de 2022, los últimos que vieron la luz desde 1995, ya que el ayuntamiento de Málaga no los ha vuelto a actualizar. Conviene mantener aquí claramente la secuencia, el documento de 2022 no formula el modelo, sino que mide su evolución. Utiliza el índice de Shannon-Wiener para aproximarse a la diversidad de usos y servicios y define la complejidad como una medida de la organización del sistema urbano y de la interacción entre elementos heterogéneos.

Los datos muestran diferencias importantes entre tejidos urbanos. Los valores de complejidad son relativamente elevados en determinados barrios consolidados y considerablemente menores en varios desarrollos periféricos y áreas predominantemente residenciales. El propio documento considera deseable que el mayor número posible de zonas alcance niveles suficientes de complejidad y contrapone expresamente ese objetivo a la proliferación del modelo de *zoning*.

Es importante no convertir esos valores en una clasificación simplista entre barrios buenos y malos. El índice mide una dimensión de la ciudad, no la totalidad de su calidad urbana. Pero permite comprobar empíricamente algo que la teoría venía señalando, la construcción de vivienda no garantiza por sí misma la construcción de complejidad urbana.

En un trabajo posterior que realice en 2025, *La complejidad de la vivienda. Propuestas hacia la recuperación del equilibrio perdido. El caso de Málaga*, formule precisamente esta contradicción entre teoría y práctica. El modelo urbano defendido durante años había estado centrado en una ciudad compacta, compleja y próxima, mientras la urbanización real había mantenido procesos de dispersión más acusados que en otras ciudades españolas, con un importante aumento de la dependencia del automóvil. Ese texto señala como ejemplos las urbanizaciones de las colinas de la zona este, Puerto de la Torre o Campanillas, donde la especialización residencial obliga a utilizar el vehículo privado para acceder a servicios y actividades.

La cuestión no es menor, porque revela una diferencia persistente entre modelo declarado y ciudad efectivamente producida. Las agendas y planes pueden defender densidad, compacidad, complejidad y proximidad, pero si las decisiones concretas continúan generando piezas predominantemente residenciales, grandes distancias, separación funcional y

dependencia del automóvil, el modelo queda reducido a una declaración estratégica.

Frente a esta concepción de la complejidad urbana, determinadas propuestas recientes de reforma del planeamiento sitúan su preocupación en un plano diferente. Parten de considerar inadecuado un Plan General excesivamente estático y proponen sustituirlo por un «plan estratégico muy simple», próximo a un *master plan*, que establezca el modelo de ciudad, las grandes líneas estructurales y aquellos suelos que deben quedar excluidos de la urbanización. A partir de ese marco general, una parte sustancial de la ordenación quedaría vinculada a la aparición de iniciativas públicas o privadas de inversión, cuyos proyectos podrían proponer la ordenación concreta de determinados ámbitos sin quedar condicionados por todas las determinaciones previamente establecidas por el Plan General, aunque sometidos, naturalmente, a la fiscalización del interés público.

El problema es distinto. Si la complejidad urbana depende de relaciones entre usos, densidades, servicios, equipamientos, espacio público y movilidad que exceden normalmente el ámbito de cada operación, resulta inevitable preguntarse en qué instrumento y en qué momento se deciden esas relaciones cuando «todo lo demás» queda vinculado a la aparición posterior de inversiones públicas o privadas.

La inversión puede, naturalmente, producir barrios complejos, buenos espacios públicos y excelentes dotaciones. No existe ninguna incompatibilidad entre inversión y calidad urbana. Pero la complejidad no surge necesariamente de la suma de inversiones. Requiere coordinación entre decisiones que frecuentemente pertenecen a ámbitos, tiempos y propietarios diferentes. Ésa es precisamente una de las razones históricas de la existencia del planeamiento.

Pero precisamente por eso la discrepancia no puede situarse en si deseamos o no una ciudad de proximidad. Naturalmente que la deseamos. La cuestión urbanística es otra, qué condiciones hacen posible que exista realmente ese colegio, esa farmacia, ese comercio o ese equipamiento a una distancia razonable de la vivienda, qué densidad de población puede sostenerlos, qué mezcla de actividades se necesita, cómo se organiza el espacio público, qué decisiones sobre usos deben adoptarse previamente y cuáles pueden dejarse para después.

La proximidad no se produce mediante la mera voluntad de que las cosas estén cerca. La Agenda Urbana de Málaga de 2015, Alicia de 2020 y los trabajos posteriores muestran que depende de una combinación

de densidad, complejidad, distribución de actividades, accesibilidad y movilidad. El propio Salvador Rueda, en el monográfico de *Ciudad y Territorio* de 2022, señala que los tejidos compactos y diversos acercan distancias entre actividades y equipamientos, creando patrones de proximidad que favorecen el desplazamiento a pie y otros modos distintos del automóvil.

De modo que existe aquí una cierta paradoja. Algunos de los conceptos que aparecen brevemente en la defensa de un nuevo modelo de planeamiento – proximidad, quince minutos, superación de la monofuncionalidad– no pertenecen a una modernidad recién descubierta frente al viejo Plan General. Málaga llevaba más de veinte años estudiándolos y tratando de convertirlos en metodología urbanística. La Agenda Urbana de 2015 y *Alicia* de 2020 constituyen probablemente sus formulaciones municipales más completas.

Más aún, *Alicia* propone expresamente utilizar modificaciones del planeamiento general, parcial y especial para recuperar la forma y estructura de la ciudad compacta, compleja y próxima. La cuestión no consistía entonces en reducir el papel del planeamiento para conseguir esos objetivos, sino en utilizarlo de manera diferente para hacerlos posibles.

Por eso el debate no debería plantearse nuevamente como oposición entre un urbanismo viejo, regulador y rígido, y otro nuevo basado en proximidad, sostenibilidad y flexibilidad. Esa oposición histórica resulta difícil de sostener. La complejidad, la mezcla de usos, la escala peatonal, la accesibilidad a equipamientos y la relación entre movilidad y modelo urbano forman parte desde hace décadas de la revisión contemporánea del urbanismo y, en Málaga, de sus propios documentos estratégicos.

La diferencia está en otra parte, qué hacemos con esos objetivos cuando llega el momento de ordenar la ciudad. Porque una cosa es afirmar que queremos barrios complejos y otra decidir cuánto espacio debe reservarse para actividades distintas de la residencia, una cosa es defender la proximidad y otra localizar los equipamientos y garantizar población suficiente para sostener los servicios, una cosa es hablar de movilidad sostenible y otra construir tejidos que no obliguen a utilizar el automóvil para cada desplazamiento, una cosa es cuantificar espacios libres y otra proyectar calles y plazas capaces de producir vida urbana.

Ésta es la razón por la que la complejidad no puede quedar reducida a una declaración estratégica. Es una condición urbanística que necesita adquirir forma espacial.

Tampoco exige que el Plan General determine exhaustivamente la localización de cada comercio, cada actividad o cada equipamiento durante décadas. Ese sería precisamente el error de rigidez que hemos venido criticando. Pero entre decidirlo todo y no decidir casi nada existe un amplio campo de determinaciones capaces de orientar la transformación sin petrificarla: relaciones mínimas entre residencia y otros usos, sistemas de centralidades, accesibilidad dotacional, continuidad de recorridos, estructura del espacio público, condiciones de densidad y compacidad o criterios que eviten la formación de nuevas piezas exclusivamente residenciales.

La complejidad urbana obliga, en definitiva, a distinguir entre simplificar el instrumento y simplificar la realidad que el instrumento debe ordenar. Una administración puede y debe reducir trámites innecesarios, evitar duplicidades y reservar a los instrumentos posteriores aquellas decisiones que no pueden conocerse anticipadamente. Pero la ciudad seguirá siendo un sistema complejo, aunque el Plan decida describirla mediante pocas determinaciones.

Las relaciones entre vivienda, actividad, equipamientos, espacio público y movilidad no desaparecen por quedar fuera del Plan. Simplemente pasan a decidirse en otro momento.

Y quizá ésa sea la cuestión verdaderamente importante para los nuevos planeamientos. La ciudad dispone ya de una experiencia conceptual y técnica considerable sobre compacidad, complejidad y proximidad. La Agenda Urbana de 2015 formuló el modelo, Alicia, Plan del Clima de 2020, lo incorporó expresamente a la estrategia territorial y climática y reclamó modificaciones del planeamiento para recuperar forma y estructura, los indicadores posteriores han permitido medir sus déficits y avances. No parece necesario inventar de nuevo estos conceptos. Lo necesario es decidir qué capacidad tendrá el nuevo Plan para hacerlos efectivos.

Porque la complejidad urbana no consiste en que la ciudad contenga muchas cosas, sino en que cosas diferentes puedan relacionarse entre sí. Y si el planeamiento renuncia a decidir las relaciones fundamentales entre usos, densidades, equipamientos, movilidad y espacio público, no estará únicamente simplificando sus determinaciones: estará trasladando fuera de él una parte sustancial de las decisiones mediante las cuales una urbanización llega, finalmente, a convertirse en ciudad.

6. Planeamiento estratégico y planeamiento urbanístico, dos funciones diferentes

Málaga constituye probablemente uno de los mejores lugares para discutir la relación entre planificación estratégica y planeamiento urbanístico, precisamente porque posee una experiencia continuada de más de treinta años en ambos campos. No estamos, por tanto, ante una discusión teórica sobre un instrumento desconocido que ahora se pretende incorporar a la ciudad. Desde comienzos de los años noventa Málaga ha elaborado sucesivos planes estratégicos, los ha evaluado, reformulado y adaptado a escenarios económicos, sociales y ambientales muy diferentes, mientras simultáneamente mantenía vigente su planeamiento urbanístico general. Esta convivencia no fue casual. Ambos instrumentos respondían a finalidades distintas.

Conviene recordar además que Málaga fue una de las ciudades pioneras de la planificación estratégica urbana en España. El I Plan Estratégico de Málaga, iniciado en 1992 y presentado en 1996, pertenece a aquella primera generación de planes que trasladó a las ciudades españolas una metodología que pretendía superar las limitaciones de la planificación exclusivamente sectorial mediante una visión integrada y a largo plazo, construida a través de la participación y la concertación entre administraciones, agentes económicos y sociales e instituciones de la ciudad. Su importancia no radicó únicamente en los proyectos que propuso, sino en introducir una nueva manera de pensar colectivamente el futuro de Málaga, mediante un diagnóstico compartido, la definición de objetivos y líneas estratégicas y la selección de actuaciones consideradas capaces de transformar la ciudad.

Aquella experiencia resulta particularmente significativa para el debate actual porque el I Plan Estratégico no nació para sustituir al Plan General de Ordenación Urbana. Málaga disponía simultáneamente de ambos instrumentos y cada uno actuaba sobre una dimensión diferente de la ciudad. El Plan Estratégico podía plantear cuestiones económicas, sociales, culturales, territoriales, ambientales o de posicionamiento exterior y concertar proyectos entre actores muy diversos, el planeamiento urbanístico debía traducir espacialmente aquellas estrategias que afectaban a la ciudad física y, además, regular materias que el Plan Estratégico ni podía ni pretendía ordenar. Desde su propio origen, por tanto, la experiencia malagueña demuestra que estrategia urbana y ordenación urbanística no eran alternativas, sino instrumentos complementarios. Curiosamente varias de las personas que trabajamos en la elaboración del PGOU'83 también colaboramos una década

después con el I Plan Estratégico, y siempre tuvimos claras las diferencias de competencias entre uno y otro.

La Evaluación de la Estrategia Málaga 2020, publicada por la Fundación CIEDES en 2023, reproduce una definición de José Miguel Fernández Güell (2007) particularmente útil para aclarar el concepto. La planificación estratégica urbana sería «un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso».

La definición contiene prácticamente todos los elementos característicos de la planificación estratégica, modelo de futuro, estrategia, acción, participación, decisión continua y agentes. Y resulta igualmente significativo lo que no contiene. No habla de clasificación o régimen del suelo, edificabilidad, aprovechamientos, alineaciones, sistemas generales, redes viarias, reservas dotacionales o derechos y obligaciones de la propiedad. No porque estas cuestiones carezcan de importancia, sino porque pertenecen a otra función de la planificación: la ordenación urbanística.

Esta distinción parece elemental, pero adquiere particular importancia ante algunas de las nuevas concepciones del planeamiento, en las que la planificación estratégica comienza a asumir funciones tradicionalmente atribuidas al planeamiento urbanístico. La cuestión obliga a precisar qué corresponde a la definición de estrategias y objetivos y qué pertenece específicamente a la ordenación física de la ciudad y del territorio.

La planificación estratégica urbana nació precisamente para abordar dimensiones de la ciudad que difícilmente podían quedar contenidas dentro del planeamiento urbanístico tradicional. Economía, empleo, innovación, educación, turismo, cultura, universidad, cohesión social, salud, gobernanza o posicionamiento internacional son cuestiones decisivas para el futuro de una ciudad, pero no pueden reducirse a una ordenación del suelo. El Plan Estratégico permite relacionarlas, establecer prioridades y construir acuerdos entre agentes que disponen de competencias, recursos e intereses diferentes.

El Plan Estratégico Málaga 2030, aprobado por la Fundación CIEDES en 2023, mantiene plenamente esta concepción. Su estructura responde al ciclo habitual de las políticas públicas: diagnóstico, modelo, estrategia, plan de acción, ejecución, seguimiento y evaluación. A ello añade participación, gobernanza, transparencia, indicadores y mecanismos de revisión permanente.

No estamos, por tanto, ante un documento que pretenda anticipar una configuración física definitiva de la ciudad. Se trata de un proceso abierto que identifica problemas, formula una visión, selecciona objetivos y trata después de movilizar recursos y agentes para convertirlos en actuaciones.

El propio Plan Málaga 2030 lo hace visible en su estructura. Cinco líneas estratégicas abarcan cuestiones tan distintas como educación y ciudadanía, integración global, innovación y digitalización, cultura, sostenibilidad, movilidad, energía, infraestructuras verdes, salud o economía circular. Muchas de ellas tienen consecuencias espaciales, pero otras apenas las tienen. Y aun cuando existe una dimensión territorial, el documento no pretende sustituir los instrumentos encargados de desarrollarla.

Ésta es probablemente la primera cuestión que conviene retener, un Plan Estratégico puede contener un modelo de ciudad sin ser por ello un plan urbanístico.

Puede afirmar que Málaga debe ser más policéntrica, sostenible, cohesionada, innovadora o próxima. Puede establecer que es necesario mejorar la movilidad metropolitana, reducir las desigualdades entre barrios, facilitar el acceso a la vivienda, recuperar el Guadalmedina o fortalecer las infraestructuras verdes. Pero entre definir esos objetivos y convertirlos en una ordenación física existe todavía un recorrido propiamente urbanístico.

El Plan Málaga 2030 lo reconoce implícitamente cada vez que remite sus objetivos a otros instrumentos. En movilidad, por ejemplo, plantea integración tarifaria, transporte público, tren litoral, intercambiadores, aparcamientos disuasorios o carriles bici, pero remite expresamente al Plan de Movilidad Urbana Sostenible para buena parte de su concreción. Lo mismo ocurre con otras materias que necesitan posteriormente planes sectoriales, proyectos urbanos, planes especiales o modificaciones del planeamiento.

La estrategia señala una dirección. El planeamiento, el proyecto y las políticas sectoriales deben convertirla después en una realidad determinada.

El propio Alicia, Plan del Clima de Málaga 2050 explicaba con bastante claridad esta relación. Alicia se definía como un documento dinámico y abierto que, a partir de líneas estratégicas y objetivos generales, debía desarrollarse mediante objetivos específicos y proyectos urbanos, algunos de ellos a través de instrumentos de planeamiento como los planes especiales.

No existe aquí ninguna contradicción entre estrategia y planeamiento. La primera necesita del segundo precisamente cuando sus objetivos deben

adquirir forma urbana. El problema comienza cuando ambos niveles pretenden identificarse.

Hay además una diferencia temporal importante. Una de las grandes virtudes del Plan Estratégico consiste en su capacidad para modificarse con rapidez ante situaciones imprevistas. La experiencia malagueña resulta especialmente expresiva. El II Plan Estratégico de 2006 tuvo que adaptarse después de la crisis financiera de 2008, en 2010 se formuló *Nuevos Rumbos*, posteriormente se produjo la adaptación a la Estrategia Europa 2020, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la Agenda 2030, y la pandemia obligó nuevamente a formular un Plan de Reactivación antes de desembocar finalmente en la Estrategia Málaga 2030.

Esto no representa una debilidad del instrumento. Es precisamente una de sus características esenciales. Un Plan Estratégico debe poder reconsiderar prioridades, incorporar un problema imprevisto, abandonar una actuación que ha perdido sentido o aprovechar una oportunidad que no existía cuando fue redactado. Su capacidad de adaptación forma parte de su naturaleza porque su función no consiste en atribuir directamente derechos urbanísticos o establecer un estatuto jurídico permanente del suelo.

El Plan Málaga 2030 mantiene ese carácter. Sus Programas Operativos se dividen en periodos 2023-2026 y 2027-2030, las metas deben consensuarse progresivamente; los indicadores pueden revisarse; los proyectos estratégicos son evaluados según su grado de ejecución y las posibilidades reales de llevarlos a cabo.

La planificación estratégica trabaja, por tanto, deliberadamente con una realidad cambiante. Pero precisamente por eso existe una diferencia fundamental respecto al planeamiento urbanístico. Cuando una decisión afecta al régimen del suelo, a los aprovechamientos, a las obligaciones de urbanización, a la localización de sistemas públicos o a la capacidad de construir, entran en juego derechos, deberes y expectativas que requieren una estabilidad y unas garantías jurídicas diferentes.

La flexibilidad no es una anomalía del Plan Estratégico, constituye una de sus virtudes. Pero esa misma flexibilidad explica por qué no puede confundirse sin más con el planeamiento urbanístico.

La experiencia malagueña había entendido perfectamente esta diferencia desde mucho antes. El II Plan Estratégico de Málaga, Fundación CIEDES (2006) dedicó expresamente un apartado a distinguir planificación estratégica, planeamiento urbanístico y ordenación territorial. El documento

señalaba que el Plan Estratégico posee un carácter integral, incluyendo objetivos territorializables y otros que no necesitan suelo, que fija criterios generales, cuestiones clave y proyectos prioritarios, que se apoya fundamentalmente en el consenso y la participación, y que no tiene carácter normativo. Frente a ello, señalaba que el plan urbanístico se ocupa de la ordenación espacial y posee capacidad normativa para regular la actuación de los agentes.

La formulación merece ser recuperada porque difícilmente puede ser más clara, «Un plan estratégico no es un plan normativo, su fuerza y su razón de ser se basan en el compromiso de los participantes, un plan de ordenación territorial y un plan urbanístico sí son planes normativos con los que las administraciones regulan la actuación de los agentes».

Y el mismo documento concluía que el Plan Estratégico era fundamentalmente un plan de acción, mientras el planeamiento territorial y urbanístico tenía un carácter principalmente regulador.

Esta distinción no significaba que ambos mundos permanecieran separados. Todo lo contrario. Precisamente porque afectan a una misma ciudad necesitan encontrarse y coordinarse. El II Plan Estratégico señalaba que se había mantenido un diálogo permanente con los responsables de la revisión del PGOU y del Plan de Ordenación Territorial para que los distintos procesos se desarrollasen de forma «complementaria, coordinada y diferenciada».

Las tres palabras resultan especialmente pertinentes. Complementaria, porque el urbanismo necesita conocer las estrategias económicas, ambientales y sociales de la ciudad. Coordinada, porque muchas decisiones estratégicas necesitan posteriormente suelo, infraestructuras, equipamientos o proyectos urbanos. Y diferenciada, porque cada instrumento conserva una función que no puede ser sustituida automáticamente por el otro.

Esta concepción se ha mantenido, aunque con otros lenguajes, hasta la documentación más reciente. El Plan Estratégico Málaga 2030 no intenta absorber las competencias de los demás instrumentos. Sus Programas Operativos pretenden alinear a administraciones, empresas, sindicatos, universidad y otros agentes «desde sus posibilidades, recursos y competencias».

Ésta es otra característica importante de la planificación estratégica, trabaja con competencias que no posee. Puede proponer, impulsar, concertar, evaluar y generar alianzas, pero la ejecución efectiva corresponde normalmente a las instituciones competentes.

Por eso el Plan Estratégico puede seleccionar como prioritario un ferrocarril litoral sin construirlo, proponer una política de vivienda sin conceder licencias, defender una red verde sin clasificar jurídicamente cada suelo o recomendar nuevas centralidades sin determinar necesariamente sus alineaciones y aprovechamientos.

Su fuerza consiste precisamente en otro lugar: construir una visión suficientemente compartida como para orientar decisiones que después adoptarán organismos distintos.

Aquí adquiere especial interés la definición de Fernández Güell con la que comenzábamos este capítulo. La planificación estratégica establece «un sistema continuo de toma de decisiones» e «involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso». Es decir, no pretende sustituir la decisión concreta de cada administración, sino proporcionar un marco dentro del cual esas decisiones puedan converger hacia un determinado modelo.

La cuestión adquiere otra dimensión cuando la planificación estratégica deja de complementar al planeamiento urbanístico y comienza a sustituir parte de sus funciones. Si el planeamiento general se limita a establecer grandes criterios estratégicos y una estructura muy reducida, habrá que determinar dónde y mediante qué instrumentos se adoptan las decisiones de ordenación que deja abiertas y, sobre todo, qué relación mantienen esas decisiones posteriores con el conjunto de la ciudad.

La diferencia no reside, por tanto, únicamente en el grado de detalle del instrumento, sino en la naturaleza de las decisiones que se trasladan a otros momentos del proceso de transformación urbana.

La pregunta no es administrativa, sino urbanística. ¿Dónde se determina la relación entre los nuevos desarrollos y la ciudad existente? ¿Dónde se estructura un sistema de centralidades? ¿Quién garantiza la continuidad del espacio público? ¿Cómo se relacionan densidad, transporte y servicios? ¿Dónde se decide la mezcla de usos o la distribución territorial de los equipamientos? ¿Qué instrumento relaciona calles, parcelas y edificación? ¿Dónde adquieren forma concreta los objetivos de compacidad, complejidad o proximidad que hemos analizado en los capítulos anteriores?

Nada obliga a que todas esas cuestiones queden determinadas hasta el último detalle por un Plan General. Buena parte de la evolución contemporánea del urbanismo ha consistido precisamente en cuestionar esa pretensión exhaustiva. Pero entre pretender determinarlo todo y trasladar casi toda la ordenación a momentos posteriores existe una diferencia considerable.

Si la concreción espacial se produce fundamentalmente cuando aparece una inversión, el riesgo no consiste únicamente en flexibilizar el Plan, sino en alterar el orden de las decisiones, primero aparece la oportunidad y después se construye la ordenación que debe hacerla posible. La planificación estratégica tradicional funciona de otra manera. También trabaja con proyectos e inversiones, naturalmente, pero éstos deben relacionarse con una visión previamente discutida y compartida.

El Plan Estratégico Málaga 2030 selecciona proyectos porque considera que permiten avanzar hacia unos objetivos previamente definidos. Su Plan de Actuación «materializa la Estrategia en un conjunto ordenado de acciones» vinculadas a líneas y objetivos generales.

La secuencia resulta importante, diagnóstico → modelo → estrategia → objetivos → proyectos → ejecución.

El proyecto no construye retrospectivamente la estrategia. Es la estrategia la que permite valorar qué proyectos tienen sentido. Esta relación coincide, curiosamente, con una formulación muy clara de Alicia, Plan del Clima de Málaga 2050 (2020). El documento defendía una estructura metodológica capaz de proporcionar «un relato al modelo de forma y estructura de la ciudad», diferenciándolo precisamente de «modelos de oportunidad» carentes de fundamentación metodológica y urbanística o desvinculados de la estructura del planeamiento.

La contraposición resulta especialmente pertinente. Una ciudad necesita oportunidades. Sería absurdo negar su valor. Muchas de sus transformaciones más importantes aparecen precisamente porque surge una inversión, una infraestructura o una posibilidad que nadie había previsto. Pero una cosa es incorporar esa oportunidad dentro de un modelo urbano y otra permitir que la sucesión de oportunidades termine sustituyendo al modelo.

Una estrategia sin estructura urbana puede convertirse en oportunidad. Planeamiento sin estrategia puede convertirse en mera regulación. La experiencia malagueña había tratado precisamente de evitar ambos extremos.

Durante tres décadas convivieron planificación estratégica y planeamiento urbanístico porque cada uno corregía algunas de las limitaciones del otro. El Plan Estratégico aportaba visión global, participación, transversalidad, capacidad de adaptación y concertación entre agentes. El planeamiento urbanístico aportaba estructura espacial, continuidad, regulación, derechos, obligaciones y una visión conjunta de las relaciones físicas de la ciudad.

No parece, por tanto, que la modernización del planeamiento deba consistir necesariamente en que uno de ellos desaparezca dentro del otro. El propio recorrido reciente de Málaga demuestra que la planificación estratégica ha continuado evolucionando sin reclamar para sí la sustitución del planeamiento urbanístico. La Estrategia Málaga 2020, su evaluación de 2023 y el Plan Estratégico Málaga 2030 mantienen la lógica de visión, objetivos, proyectos, programas operativos, alianzas, seguimiento y evaluación. El planeamiento urbanístico sigue siendo necesario cuando esa estrategia debe convertirse en ordenación espacial.

La cuestión central no es, por tanto, si Málaga necesita planificación estratégica. La tiene desde hace más de treinta años y el Plan Estratégico Málaga 2030, aprobado en 2023, constituye precisamente su formulación más reciente. Tampoco consiste en discutir si el planeamiento urbanístico debe ser más flexible, selectivo y adaptable a circunstancias imprevistas. Como hemos visto, esa discusión forma parte de la propia evolución de la disciplina desde hace más de medio siglo.

La propia planificación estratégica malagueña había resuelto expresamente esta cuestión en el II Plan Estratégico de 2006, cuando estableció que Plan Estratégico, PGOU y planeamiento territorial debían desarrollarse de forma «complementaria, coordinada y diferenciada». No se trataba de tres nombres distintos para una misma cosa, sino de instrumentos diferentes que debían colaborar porque cumplían funciones diferentes.

Una perspectiva diferente aparece en la propuesta de Salvador Rueda, «Cambiar las reglas del juego del urbanismo en España», publicada en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, Universidad de Valladolid (2026). Rueda considera agotada la concepción tradicional del Plan General y propone su reformulación a partir del urbanismo ecosistémico, mediante un modelo de ciudad compacta en su morfología, compleja en su organización, eficiente en el consumo de recursos y cohesionada socialmente. Para ello plantea quince principios interrelacionados y un sistema de cuarenta y cuatro indicadores que permitan evaluar el grado de aproximación de la ordenación a los objetivos establecidos. Su propuesta consiste en incorporar al Plan de Ordenación un Plan Estratégico que determine las condiciones del modelo urbano y territorial, acompañado de un Plan Estructural que concrete los usos del suelo de acuerdo con aquellas determinaciones.

La propuesta tiene indudable interés por su voluntad de integrar las dimensiones ambientales, sociales y funcionales de la ciudad, pero plantea también algunas cuestiones sobre los fundamentos del conocimiento urbanístico. La ciudad no puede entenderse únicamente como un ecosistema

cuyo funcionamiento deba ajustarse a un determinado sistema de proporciones, principios e indicadores. Es también una construcción histórica, geográfica, arquitectónica y social, cuya forma responde a procesos acumulados durante siglos y a relaciones específicas entre el territorio y los asentamientos humanos. La geografía, la topografía, la estructura territorial, los caminos históricos, las relaciones entre los núcleos urbanos, la parcelación, la trama viaria, las tipologías edificatorias, los espacios públicos y la arquitectura constituyen conocimientos esenciales para comprender cómo se ha formado una ciudad y cómo puede transformarse. Son precisamente algunos de los fundamentos del urbanismo que permitieron superar las abstracciones funcionalistas y recuperar, durante las últimas décadas del siglo pasado, la ciudad real como objeto de estudio y proyecto.

Desde esta perspectiva, la formulación de un modelo urbano no puede deducirse exclusivamente de un sistema de datos, indicadores o valores de referencia, por muy rigurosos que sean sus procedimientos de evaluación. Dos ciudades pueden presentar resultados semejantes en términos de densidad, compacidad, complejidad funcional o disponibilidad de zonas verdes y, sin embargo, poseer estructuras urbanas, relaciones territoriales y condiciones históricas completamente diferentes. Los indicadores permiten medir determinadas características de la ciudad, identificar desequilibrios y comprobar el cumplimiento de objetivos, pero no explican por sí mismos la lógica de su forma ni proporcionan necesariamente los criterios para proyectar su transformación. La ordenación urbanística exige interpretar las relaciones entre las partes de la ciudad, comprender sus continuidades y discontinuidades, reconocer los elementos que estructuran el territorio y formular propuestas espaciales que respondan a esas condiciones concretas. No se trata de rechazar el conocimiento ecológico ni los instrumentos de evaluación, sino de integrarlos en una disciplina que posee sus propios fundamentos conceptuales, metodológicos y proyectuales.

La experiencia de Málaga resulta especialmente ilustrativa de esta diferencia. La Agenda Urbana ha desarrollado durante años un amplio sistema de indicadores de sostenibilidad, compacidad, complejidad y proximidad, que ha permitido conocer y evaluar numerosos aspectos de la realidad urbana. Sin embargo, la disponibilidad de esa información no ha garantizado siempre su correspondencia con las determinaciones del planeamiento, como demuestra la contradicción entre los objetivos de ciudad compacta defendidos desde la Agenda 21 y algunas de las propuestas de expansión urbana del PGOU de 2011. La cuestión fundamental no consiste, por tanto, en disponer de más indicadores ni en sustituir el conocimiento urbanístico por un nuevo sistema de parámetros, sino en recuperar la capacidad de interpretar la ciudad desde su geografía, su historia, su estructura y su forma, incorporando los

conocimientos ambientales y sociales necesarios para construir un proyecto urbano coherente. Porque el urbanismo no consiste solamente en medir cómo funciona la ciudad, sino también en comprender cómo se ha construido y decidir cómo debe transformarse.

La reciente utilización de la expresión «plan estratégico» para designar instrumentos llamados a asumir funciones propias del planeamiento general exige, por tanto, una delimitación conceptual precisa. No se trata de una cuestión terminológica. Si bajo esa denominación se modifica la naturaleza del instrumento, reduciendo sus determinaciones urbanísticas y trasladando parte de la ordenación a decisiones posteriores, lo relevante es establecer qué contenidos conserva, cuáles desaparecen y mediante qué instrumentos y procedimientos serán adoptados posteriormente. Lo que está en juego no es el nombre del Plan, sino su capacidad para ordenar de manera integrada la transformación física de la ciudad.

La pregunta que queda abierta es, por tanto, bastante sencilla, si el nuevo Plan ya no realiza plenamente la función del planeamiento urbanístico, ¿quién la realiza? Y si la respuesta consiste en que esa ordenación aparecerá posteriormente vinculada a cada inversión pública o privada, entonces la discusión deja de ser únicamente sobre una nueva técnica de planeamiento. Comienza a ser una discusión sobre quién construye el proyecto de ciudad y en qué momento se decide.

Resulta difícil saber si estamos ante una propuesta verdaderamente innovadora o ante una utilización poco rigurosa de conceptos que poseen ya una larga tradición teórica y una experiencia práctica perfectamente documentada en la propia Málaga.

Bibliografía básica utilizada

Alonso Teixidor, Luis Felipe (2023): *Urbanismo a pesar de todo, pero ¿qué fue de la arquitectura? Sobre forma urbana y el «Archipiélago Metropolitano»*. Fundación COAM. Madrid. La referencia aparece así en la bibliografía de 50 años de urbanismo en España.

Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU (2005): *Agenda 21. Hacia la ciudad sostenible*. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.

Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU (2012): *CAT-MED. Modelos urbanos sostenibles. Metodología de trabajo y resultados*. Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano e Instituto del Mediterráneo. Málaga. El documento fue redactado por Pedro Marín Cots, Sandra Marín Herbert, Silvia Nélida Bossio, Rafael Báez Muñoz, Jean Claude Turret y Audrey Séon.

Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU (2015): *Agenda Urbana en la Estrategia de Sostenibilidad Integrada 2020-2050*. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.

Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU (2020): *Alicia. Plan del Clima Málaga 2050*. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.

Ayuntamiento de Málaga, Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU (2023): *Indicadores de la Agenda Urbana de Málaga 2022*. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.

Bohigas, Oriol (2004): «Contra la incontinencia urbana: reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad». Electa. Barcelona.

Busquets, Joan; Correa, Felipe (2006): «Una nueva mirada hacia el proyecto urbanístico». CiudadesXFormas. Harvard University.

Busquets, Joan (2026): 50 años de un nuevo urbanismo que ahora necesita reorientar su futuro. 50 años de urbanismo en España 1975-2025. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valadolid.

De las Rivas Sanz, Juan Luis (2023): «El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística». *Ciudad y*

Territorio. Estudios Territoriales, vol. LV, nº 217, pp. 725-740. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Ezquiaga Domínguez, José María (2011): «Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planeamiento en el pensamiento de Fernando de Terán». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLIII, nº 169-170, pp. 497 y ss. Ministerio de Fomento. Madrid.

Font Arellano, Antonio (2000): «La experiencia reciente en Cataluña: Planeamiento urbanístico para el siglo XXI». Universidad Politécnica de Madrid.

Ezquiaga Domínguez, José María (2023): «La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LV, nº 217, pp. 597-634. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Fernández Güell, José Miguel (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, nº 154, pp. 621-637. Ministerio de Vivienda. Madrid.

Fernández Maroto, Miguel; Rodríguez Suárez, Iván; De Santiago Rodríguez, Eduardo, coords. (2026): *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*. Universidad de Valladolid e Instituto Universitario de Urbanística. Valladolid.

Fundación CIEDES (2006): *II Plan Estratégico de Málaga. Málaga, metrópoli abierta*. Fundación CIEDES. Málaga.

Fundación CIEDES (2023): *Evaluación de la Estrategia Málaga 2020*. Fundación CIEDES. Málaga.

Fundación CIEDES (2023): *Plan Estratégico Málaga 2030*. Fundación CIEDES. Málaga.

Granados Cabezas, Vicente, dir. (1996): *La aventura de diseñar el propio destino. Plan Estratégico de Málaga*. Fundación CIEDES. Málaga.

Grupo de investigación en arquitectura, urbanismo y sostenibilidad (giau+s) (2026): *Catálogo de barrios vulnerables 2021*. Hernández-Aja, Agustín; Rodríguez Suárez, Iván; Viedma-Guiard, Andrés; Alvarez del Valle, Lucas; Martínez Solano, Ainara; Martín de la Cuesta, Luis Jorge; García Bellot, Clara; Fernández Ramírez, Cristina (2025). *Catálogo de barrios vulnerables 2021. Las grandes ciudades españolas*. Grupo de investigación en arquitectura, urbanismo y sostenibilidad (giau+s).

Hernández Aja, Agustín; González García, Isabel (2023): «En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LV, nº 217, pp. 635-648. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Kuraja, Cecilia; Quero Castanys, Damián (2007): «Encrucijadas, agujeros y nexos. Exploraciones de la complejidad y el orden». *Arquitectura COAM*, nº 350. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid.

Marín Cots, Pedro, coord. (2002): *La configuración de la ciudad. Compacta versus dispersa*. Red nº 6 Medio Ambiente Urbano, Programa URB-AL. Fundación CIEDES. Málaga.

Marín Cots, Pedro (2014): *El proceso de urbanización de la ciudad. Compactar la dispersión urbana*. Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.

Marín Cots, Pedro; Morente del Monte, José María (2018): *La Manzana Verde. Nuevas formas de habitar*. Observatorio de Medio Ambiente Urbano OMAU. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.

Marín Cots, Pedro; Palomares Pastor, Macarena (2020): «En un entorno de 15 minutos. Hacia la Ciudad de Proximidad, y su relación con el Covid-19 y la Crisis Climática: el caso de Málaga». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 205. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Marín Cots, Pedro (2025): *La complejidad de la vivienda. Propuestas hacia la recuperación del equilibrio perdido. El caso de Málaga*. Recolectores Urbanos Editorial. Colección Conferences [CCS], nº 028. Málaga.

Martí Arís, Carlos (2000): «La construcción de los lugares públicos. Notas para una etimología de la forma urbana». *Arquitectos*. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España. Madrid. En nuestro texto la referencia se conoce a través de Damián Quero.

Martí-Ciriquián, Pablo; Nolasco-Cirugeda, Almudena; Serrano-Estrada, Leticia (2022): «La contribución del Big Data al estudio de la sostenibilidad de la forma urbana». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LIV, Monográfico *Forma urbana y desarrollo sostenible*, pp. 13-36. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Ministerio de Fomento (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL)*. Gobierno de España. Madrid.

Ministerio de Fomento (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento. Madrid

Monclús Fraga, Javier; Ruiz-Apilánez Corrochano, Borja (2022): «Forma urbana y objetivos de desarrollo sostenible». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LIV, Monográfico *Forma urbana y desarrollo sostenible*, pp. 5-12. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Moreno Peralta, Salvador; Seguí Pérez, José (1985): Málaga: el Plan frente a los problemas urbanos de la ciudad. Geometría nº 1

Moreno Peralta, Salvador (2019): *Centro Histórico de Málaga: modelo de regeneración o claudicación urbana*. Club Liberal 1812. Málaga.

Moreno Peralta, Salvador (2023): *La ciudad y su brújula*. Instituto de Estudios Urbanos y Sociales, IEUS. Málaga.

Quero Castanys, Damián (2000): «Andalucía después del Tropicalismo». Urban nº 5. Universidad Politécnica de Madrid

Quero Castanys, Damián (2022): «Aritmética, paradigmas o gramática: el anunciado desconcierto de los urbanistas». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LIV, Monográfico *Forma urbana y desarrollo sostenible*, pp. 251-258. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Madrid.

Quero Castanys, Damián (2023): *Cuarenta años después*. Instituto de Estudios Urbanos y Sociales, IEUS. Málaga.

Quero Castanys, Damián (2024): *Urbanizar con agujeros. Urbanidad y topología. A propósito del libro Urbanismo a pesar de todo, pero ¿qué fue de la arquitectura?, de Luis Felipe Alonso Teixidor*. Instituto de Estudios Urbanos y Sociales, IEUS. Conferencia celebrada en el Museo Carmen Thyssen de Málaga, 26 de noviembre de 2024.

Quero Castanys, Damián (2026): Plan General de Ordenación urbana de Málaga (1983). Continuidad y ruptura. 50 años de urbanismo de España 1975-2025. Universidad de Valladolid.

Rueda Palenzuela, Salvador (1997): «La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa». *Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid.

Rueda Palenzuela, Salvador (2002): *Barcelona, ciutat mediterrània, compacta i complexa. Una visió de futur més sostenible*. Ajuntament de Barcelona, Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. Barcelona.

Rueda Palenzuela, Salvador (2026): Cambiar las reglas del juego del urbanismo en España. 50 años de urbanismo en España 1975-2025. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.

Sainz Gutiérrez, Victoriano (2006): *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla. Sevilla.

Sainz Gutiérrez, Victoriano (2026): «El “urbanismo urbano”», en Fernández Maroto, Miguel; Rodríguez Suárez, Iván; De Santiago Rodríguez, Eduardo, coords., *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*. Universidad de Valladolid e Instituto Universitario de Urbanística. Valladolid.

Solà-Morales, Manuel de; Parcerisa, Josep (1987): «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas». *Estudios Territoriales*, nº 24, pp. 33-51. Madrid.

Solà-Morales, Manuel de (2008): *De cosas urbanas*. Gustavo Gili. Barcelona.

Terán Troyano, Fernando de (2026). «La incoherencia pendiente». *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, Universidad de Valladolid.

Vives Miró, Sonia; Rullan Salamanca, Onofre (2026): «Gentrificación y turistificación. La expulsión y la transformación de la vida urbana en las ciudades españolas», publicado en *50 años de urbanismo en España, 1975-2025*, Universidad de Valladolid.

