

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 195, primavera 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 7-20

Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general

María Jesús ROMERO ALOY (1) & Vicente VIDAL CLIMENT (2)

(1) Profesora Titular

Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia

(2) Doctor Arquitecto

RESUMEN: Se analizan las características de la planificación estratégica urbana y territorial y su progresiva implantación, con referencia a las causas que la han propiciado, especialmente la nueva política urbana de la Unión Europea. Se abordan los concretos procesos en los que puede materializarse la complementariedad entre la planificación estratégica y la planificación urbanística. La planificación estratégica puede desplegar una estimable función orientadora en todos aquellos procedimientos, distintos a la propia revisión del plan general, en los que se producen alteraciones para adaptarlo al cambio. La metodología seguida comprende los análisis conceptuales y la observación de la realidad de la planificación, tanto estratégica como urbanística, así como la verificación desde el punto de vista legal de los procesos en los que puede concretarse la complementariedad entre ambas planificaciones.

DESCRIPTORES: Planificación estratégica urbana y territorial. Plan estratégico. Planificación urbanística. Plan general. Política urbana europea. Alteraciones del plan general.

Strategic Territorial Planning and Municipal Urban Master Plans' amendments.

ABSTRACT: The paper analyzes the characteristics of urban and territorial strategic planning and their progressive implementation, referring to its causes, such as, and especially, the new urban policy of the European Union. The particular processes that can materialize the complementarity between strategic planning and urban planning are addressed. Strategic planning can deploy an estimable guiding role in all those procedures,

Recibido: 2.02.2017; Revisado: 02.04.2017

Correo electrónico: maroal1@urb.upv.es; vicens10@gmail.com

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

much further than helping Municipal Urban Master Plans' amendments in order to adapt them to the contextual changes that may occur along time. The methodology followed includes conceptual analyzes and the observation of planning -both strategic and urban-, procedures, as well as the verification from the legal perspective of the processes in which complementarity between the abovementioned two type of plans can be deployed.

KEYWORDS: Strategic urban and territorial planning. Strategic plan. Urban Planning. Municipal Urban Master Plan/General Plan. European urban policy. Urban Master Plans' Amendments.

1. Una caracterización de la planificación estratégica

Con la amplia experiencia acumulada en países y ciudades muy diversos, puede afirmarse que los planes estratégicos territoriales, en diálogo con los demás sistemas de planificación que se aplican al territorio, han actuado positivamente tanto como instrumentos de reflexión estratégica, como procesos de colaboración público-privada y de coordinación entre Administraciones de distinto nivel, y como elementos para dinamizar la gobernanza y el desarrollo equilibrado de las ciudades.

La comunidad urbanística ya no discute la validez de la planificación estratégica, sino que en general la acepta como un complemento de valor añadido en los procesos de planificación espacial (FERNÁNDEZ, 2007: 635)¹. Es más, los urbanistas defienden que la planificación espacial, más allá de complementarse con la estratégica, incorpore algunos de sus rasgos y elementos característicos. Se trata de

«buscar espacios de encuentro entre instrumentos diferentes y entre métodos diferentes de planificación del territorio: intercambiar posicionamientos entre estrategia, urbanismo y sostenibilidad» (CAMPRECIÓS & MARTÍN, 2003: 13)²,

potenciando un planeamiento concurrente que mejore la cohesión y las propuestas para un mismo territorio.

La planificación estratégica persigue

«la realización de los proyectos que permiten aumentar el dinamismo económico y la

competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, por encima de lo que se puede considerar como valores medios a largo plazo» (PASCUAL, 1999: 84).

Para HERRERA (1998: 31)

«un plan estratégico representa un proyecto global de ciudad con objetivos intersectoriales, capaz de movilizar al conjunto de la sociedad hacia la consecución de unas metas. Este es un proceso con una intensa dinámica participativa en el que los agentes públicos y privados formulan conjuntamente objetivos y estrategias.»

Otros autores proponen definiciones coincidentes en los aspectos esenciales (proceso sistemático, participativo, que busca el desarrollo de un territorio), pero que difieren en algunos matices que resultan significativos. Así, Andreu ULIED (VARIOS AUTORES, 2014: 15) enfatiza la importancia de la generación de una visión compartida de futuro para la ciudad; BORJA & CASTELLS (1997) señalan el aspecto del desarrollo social; FERNÁNDEZ (2006) pone de relieve que se trata de un proceso creativo a la vez que resalta la involucración de los agentes locales; POSTIGO (2010: 4) destaca el carácter científico-técnico del proceso; y BOIXADER & XALABARDER (2012: 6) acentúan la importancia de la comunicación, así como la capacidad del planeamiento estratégico para generar visiones compartidas de futuro.

FERNÁNDEZ (1997: 55-56; 2007: 622), resume las características más significativas de la planificación estratégica de ciudades: visión a largo plazo y carácter plurilegislativo; enfoque integral de la realidad urbana y consideración de su entorno; focalización en los temas real-

¹ Han pasado diez años desde la publicación en el nº 154 de esta misma Revista del artículo de José Manuel FERNÁNDEZ GÜELL titulado '25 años de planificación estratégica de ciudades', un texto de referencia sobre la evolución de la planificación estratégica desde sus orígenes en 1981.

Aludimos a él en diversas ocasiones por lo acertado de sus pronósticos, y añadimos algunos comentarios sobre las novedades producidas en la última década.

² En catalán en el original.

mente críticos e identificación de la ventaja competitiva; flexibilidad decisional y orientación a la acción; y muy especialmente fomento de la participación de todos los agentes sociales, y de la colaboración público-privada. Para este autor, un plan estratégico descansa en un esfuerzo continuo de gestión, coordinación, participación y comunicación sin el cual el proceso de movilización social no tendrá lugar.

La planificación estratégica se plantea como un proceso. La necesidad no sólo de adaptarse a los cambios, sino también de anticiparse a los mismos como garantía de calidad y competitividad del territorio, obligan a que la estrategia sea renovada de manera permanente. Los mismos cambios inducidos por el plan estratégico sobre la organización social exigen su continua revisión y renovación. Como señala PASCUAL (2007: 113-114, 126), el plan estratégico sólo puede entenderse como un proceso permanente de organización y transformación de la ciudad o territorio a través del desarrollo de una estrategia en constante reprogramación.

Nos interesa destacar que el diseño y la implementación de un plan estratégico gozan de gran flexibilidad por lo que se refiere a la estructura y a los procedimientos que, de algún modo, se diseñan *ad hoc* dentro de una praxis más o menos generalizada. La información y las propuestas se recogen mediante actuaciones no regladas y los procesos se impulsan al margen de los rígidos procedimientos administrativos de los planes de urbanismo. Esta flexibilidad es la que permite también el seguimiento y actualización de los planes estratégicos, objetivo que, como veremos más adelante, se presenta de difícil consecución en los planes urbanísticos y territoriales.

La naturaleza jurídica del plan estratégico es muy distinta a la del plan de urbanismo. Este último tiene carácter normativo que se deriva tanto de los reglados procedimientos que hay que observar en su elaboración, como de la justificación de las determinaciones que se contienen en los documentos, expresión del interés público urbanístico proclamado en el correspondiente acto administrativo de aprobación. El plan de urbanismo es de obligatoria observancia y su infracción conlleva las correspondientes sanciones. No sucede así con los planes estratégicos, ya que su valor jurídico -como el de cualquier documento técnico de referencia- no va más allá del que pueda otorgarse a los informes de los órganos administrativos que hayan participado en su elaboración. En otros términos, podría afirmarse que la fuerza de obligar se deduce del valor

político del plan, más que de su valor normativo.

Un estudio realizado en plena crisis (POSTIGO & *al.*, 2012: 107-112) muestra que el actual escenario socioeconómico ha propiciado un cambio en la importancia de los ámbitos de actuación estratégica, y por tanto en los contenidos de los planes estratégicos. Según ese trabajo, los objetivos del *plan estratégico tipo* de las ciudades y territorios españoles se agruparían en torno a siete ejes principales:

1. Territorio: aprovechar la situación geoestratégica; proyectar el área metropolitana en un entorno más amplio; mejorar la movilidad y la accesibilidad del territorio; conformar un entorno metropolitano sostenible y con calidad medioambiental.
2. Urbanismo: creación de espacios públicos de calidad; aumento y mejora de la dotación de servicios y equipamientos básicos en la ciudad; intermodalidad y vertebración urbana.
3. Sociedad: apostar por la inclusividad de todas las personas que viven en la ciudad, así como por la igualdad y la cohesión social; mejorar la calidad de vida; posibilitar una mejor educación; y potenciar la participación social.
4. Desarrollo Económico: apoyar el emprendimiento y la generación de nuevo empleo; fortalecimiento empresarial; generación de políticas y planificaciones sectoriales a escala metropolitana.
5. Tecnología y Conocimiento: apostar por una infraestructura educativa que capacite una formación de excelencia; impulsar la I+D+i, la sociedad de la información y primar la innovación y la creatividad; implantación de tecnología avanzada y apuesta por sectores innovadores.
6. Marketing y Competitividad: impulsar el turismo ayudado por la conservación y puesta en valor de su identidad, cultura y patrimonio; desarrollar la 'marca' de la ciudad y aumentar la capacidad competitiva.
7. Sostenibilidad e Iniciativas Verdes: generar un desarrollo sostenible de la ciudad y su entorno, mediante medidas infraestructurales e iniciativas basadas en una planificación integral, el ahorro energético y las renovables.

Destaca la consolidación de la cooperación público-privada, que no sólo es una fórmula económica para superar la crisis, sino un refuerzo de la metodología de la planificación estratégica como instrumento de gobernanza de ciudades y territorios. Se observa también un

cambio de tendencia respecto a la competitividad entre ciudades y territorios, que ya no viene dada por criterios estrictamente económicos y sectoriales, sino que se basa cada vez más en la educación y en la especialización.

La temática de la supramunicipalidad y cómo ésta se asume desde la organización de una ciudad que inicia un plan estratégico es un tema de referencia, especialmente en el planeamiento estratégico llamado de *segunda generación*. Para estos planes es ineludible la conciencia de que la ciudad real es un territorio *polimunicipal*. Las dinámicas sociales y económicas de carácter estratégico sobrepasan los términos municipales. Las estrategias difícilmente pueden concebirse eficazmente dentro de los límites del propio municipio (PASCUAL, 2014: 28).

Una vez que se ha expuesto el contexto actualizado de la planificación estratégica procede ahora fijar el objeto de este trabajo. Las innegables relaciones de complementariedad y cooperación entre la planificación estratégica y el planeamiento urbanístico se han abordado, hasta ahora, desde una perspectiva centrada en la relación plan estratégico y plan general. Es cierto que ello tiene un cierto carácter paradigmático por las similitudes de ámbito territorial y de diagnóstico global. Sin embargo, entendemos que este tratamiento es claramente insuficiente, ya que las realidades concretas que hoy afectan a muchos planes generales, especialmente su desfase y envejecimiento, exigen descender a otros niveles de complementariedad que actualmente son permitidos por la mayoría de las legislaciones urbanísticas, en la medida que éstas han configurado los tradicionales instrumentos de desarrollo con nuevas capacidades operativas, de modo que ya no sólo desarrollan el plan general, sino que también lo modifican. Y es ahí, en este nuevo escenario de puesta al día del plan general, mediante itinerarios secundarios (planes parciales, especiales y estudios de detalle), donde la planificación estratégica puede hacerse presente ofreciendo actualizados contextos de referencia, ausentes en el plan general. Justamente, este segundo nivel de cooperación es al que, a nuestro juicio, no se le ha prestado atención y constituye uno de los cometidos fundamentales de este trabajo, junto con una puesta al día de los aspectos más generales de la planificación estratégica contemplada desde la perspectiva del urbanismo.

2. La progresiva implantación de la planificación estratégica y el apoyo de la política urbana europea

A finales de los años ochenta este nuevo enfoque de planificación llegó a Europa, implantándose con especial fuerza en España, sobre todo debido al éxito del primer plan estratégico de Barcelona. En el resto de los países europeos las experiencias de planificación estratégica se limitaron a Portugal, Francia, Reino Unido, Italia y Holanda.

A partir de la segunda mitad de los años noventa la planificación estratégica comenzó a aplicarse a ámbitos complejos como son las áreas metropolitanas. Barcelona lideró la implantación en España de la planificación estratégica en el ámbito metropolitano. En 2002 se creó una Asociación, compuesta por cerca de 300 organismos públicos y privados, con el objetivo de elaborar el primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), que fue aprobado en marzo de 2003. Por primera vez los 36 municipios del área metropolitana de Barcelona y las principales entidades económicas, sindicales y sociales de este ámbito trabajaban de manera conjunta para lograr un futuro compartido. Se formuló una visión para posicionar a la metrópoli barcelonesa entre las regiones europeas más avanzadas mediante la mejora de la productividad, la gestión eficiente del territorio y el progreso en un marco de sostenibilidad económica, social y ambiental³.

También son significativas las experiencias de Milán y de Londres. El gobierno de la Provincia de Milán decidió en 2004 poner en marcha un plan estratégico para la región urbana, con el propósito de producir una visión capaz de orientar las políticas de desarrollo de la provincia y sus municipios, proporcionando una oportunidad para relacionar proyectos ya en marcha y para concertar nuevos proyectos. Por su parte, la Spatial Development Strategy for Greater London (GREATER LONDON AUTHORITY, 2004) equivale a un plan regional para Londres con un enfoque claramente estratégico. El plan, con horizonte temporal 2020, aborda la coordinación horizontal entre las autoridades locales, la negociación y concertación entre agentes, y la planificación continua basada en una fuerte estructura admi-

³ Oriol ESTELA, coordinador general del PEMB, lo definió en la presentación de la reciente actualización del Plan a los miembros del Consejo Rector (mayo 2016) como *el espacio donde se ponen sobre la mesa, se debaten y se concertan*

aspectos de futuro de la Barcelona metropolitana, y se promueve la implicación institucional y ciudadana para alcanzar las metas compartidas.

nistrativa. Se trata de un plan muy innovador por su alcance y contenido (FERNÁNDEZ, 2007: 632-635). En las áreas metropolitanas se ve la planificación estratégica como una posible solución para las situaciones de estancamiento que sufren los procesos tradicionales de planeamiento ante la resistencia de los agentes locales a ver recortadas sus competencias urbanísticas por órganos superiores. La planificación estratégica aparece como un instrumento innovador que puede abordar los complejos problemas de gobernabilidad que experimentan numerosas áreas metropolitanas y regiones urbanas.

La planificación estratégica urbana y territorial ha ido experimentando sus propios límites y afrontando las críticas, pero se ha afianzado gracias a sus dotes de adaptación. Numerosas ciudades de Europa y América Latina llevan a cabo procesos de planificación estratégica, y en Estados Unidos ésta es una práctica habitual para muchas ciudades grandes y medianas.

En España se va consolidando la tendencia hacia un fortalecimiento de la planificación estratégica urbana. Según el Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales publicado por Ebrópolis en 2001, se contabilizaban en ese año cerca de cien planes estratégicos urbanos y territoriales en diversas fases de ejecución. El reciente informe 'La Planificación Estratégica Urbana y Territorial en España hoy. Actualización de la situación de los Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en España', de marzo de 2016, investigación realizada por Guillermo BENITO (2016) con la supervisión de la Oficina Técnica de Ebrópolis, ha estudiado 122 planes estratégicos españoles, de los cuales 80 están activos en la actualidad y 42 se consideran abandonados⁴.

Una de las razones que explican el fortalecimiento de la planificación estratégica, además de las evidentes ventajas de su aplicación, es

el apoyo que está recibiendo por parte de la política urbana de la Unión Europea. Ya en 2007, afirmaba FERNÁNDEZ (632-633) que las diferentes Instituciones de la Unión Europea

«han ido incorporando progresivamente en sus programas el lenguaje de la planificación estratégica al hablar de estrategias, agentes, concertación, visión integral, temas críticos, amenazas y oportunidades (...). El enfoque estratégico va calando progresivamente en los departamentos técnicos de la Comisión Europea y comienza a perfilarse como un posible requisito para la concesión de ciertas ayudas a ciudades y territorios».

Y esta tendencia no ha hecho sino acentuarse en la última década⁵.

En efecto, las instituciones comunitarias se han manifestado mediante diversos documentos y declaraciones, en los cuales se apuesta decididamente por la planificación estratégica, con la significativa característica de que el apoyo financiero por parte de la UE viene ligado, en buena medida, a la existencia de políticas propias de la planificación estratégica. Así, los reglamentos del marco financiero plurianual 2014-2020 refuerzan la programación estratégica e integrada de las acciones de desarrollo urbano. Los estados miembros deben identificar las ciudades cuyas acciones de desarrollo urbano sostenible integrado podrían beneficiarse de los recursos del FEDER. Por ejemplo,

«Italia está barajando el criterio de incluir en la lista a aquellas ciudades que cuenten con planes estratégicos urbanos» (GONZÁLEZ, 2013: 146-148).

El Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), establece en su art. 7.1 los condicionantes para la atribución de los Fondos⁶. En este contexto, el Acuerdo de Asocia-

⁴ Pueden verse otras relaciones de planes estratégicos: por ejemplo, la web de la Diputación de Barcelona (<http://www.diba.cat/web/plansestrategics>, consultada el 13 de junio de 2016), en su apartado de Economía y Trabajo / Planes estratégicos, afirma que «en la provincia de Barcelona se han iniciado 160 planes estratégicos desde 1988, de los cuales actualmente hay un 60% activos [es decir, unos 96]. A lo largo de estos años, un total de 304 municipios de la provincia de Barcelona participan o han participado en alguna experiencia de planificación estratégica territorial, ya sea de ámbito local o supralocal, es decir, casi el 97% del territorio provincial».

⁵ Cfr., por ejemplo, 'Agenda Territorial de la UE' (2007), 'Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador' (2010), 'Agenda Territorial de la UE 2020' (2011), Resolución del Parlamento Europeo 'La

Agenda Urbana Europea' (2011), 'Ciudades del mañana' (2011), los documentos emanados en las distintas ediciones del Foro CITIES, la 'Declaración de Riga' (2015), o el 'Pacto de Amsterdam' (2016), que respalda la Agenda Urbana Europea.

⁶ «El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural. Así mismo, el artículo 7.4 de dicho Reglamento señala que al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo 'inversión en crecimiento y empleo' se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible».

ción de España 2014-2020⁷, aprobado el 30 de octubre de 2014, establece que

«a las nuevas propuestas para el desarrollo urbano sostenible se les exigirá estar respaldadas por una estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente».⁸

El desarrollo de actuaciones urbanas dotadas de enfoques integrados no es una novedad para nuestro país, ya que España cuenta con una dilatada experiencia en el desarrollo de actuaciones integradas de desarrollo urbano y planificación estratégica. En 2014 se creó la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) como un mecanismo de coordinación, apoyo a la gestión y evaluación de actuaciones en materia urbana cofinanciadas por Fondos Estructurales Europeos. Se trata de un instrumento útil para compartir buenas prácticas y difundir los resultados de los proyectos urbanos que reciben financiación europea, con dos tareas muy precisas por acometer: la definición de una Agenda Urbana para España, en línea con los principios y orientaciones de la Unión Europea; y la redacción de unas bases de carácter general que sirvan de orientación para el desarrollo, seguimiento y evaluación de las estrategias de ámbito local.

Las «Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) en el período 2014-2020» fueron elaboradas por el Grupo de Trabajo sobre Estrategias Integradas en Actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible, de la RIU, y publicadas el 24 de julio de 2015. En el documento se indican a modo orientativo los principales aspectos a tener en cuenta a la hora de elaborar las estrategias urbanas, ya que, si bien no existe una solución única que

pueda ser válida para todos los entornos, sí se identifican determinados elementos comunes que deben ser considerados en su elaboración y desarrollo. En la primera convocatoria fueron financiadas EDUSI de 83 municipios españoles –de un total de 269 presentadas–, con una ayuda de 731 millones de euros (BOE 29.09.16). En la segunda convocatoria, de un total de 185 estrategias DUSI presentadas, fueron seleccionadas 40, con una ayuda total de 297'5 millones de euros (BOE 25.07.17). La tercera convocatoria tiene una dotación de 353'4 millones de euros.

3. La complementariedad entre la planificación estratégica y la planificación urbanística

Refiriéndose al último cuarto del siglo XX, ORDEIG (2004: 301 y 304) destaca las tres características que han sobresalido en el panorama urbano a lo largo de esos años y, entre ellas, destaca la planificación estratégica.⁸ En esa misma idea abunda también FERNÁNDEZ (1997: 54)⁹, para quien la planificación urbanística por sí sola no alcanza a dar cumplida respuesta a las exigencias actuales de las ciudades.

PASCUAL (1999: 82) mantiene que

«la planificación estratégica y la revisión del Plan General de Urbanismo tienen evidentes complementariedades, pero son dos procesos de planificación que es necesario diferenciar, tanto desde el punto de vista científico, como social y político».

No sólo afinidades, sino también –dice– similitudes: ambas son planificaciones de un amplio horizonte; parten de forma explícita o implícita de un escenario o modelo de ciudad con referencia a los temas de desarrollo económico y calidad ambiental y equilibrio social y territorial.

⁷ El Acuerdo de Asociación es el documento elaborado por el Estado miembro, con participación de socios y una gobernanza multinivel, en el que se expone la estrategia de ese Estado miembro, sus prioridades y las disposiciones para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Comisión debe aprobar dicho documento tras ser evaluado y negociado con el Estado miembro.

⁸ El relanzamiento de las ciudades, el concepto de sostenibilidad y el pensamiento estratégico. Tres peculiaridades que, a nuestro juicio, anudan gran parte de las aportaciones realizadas que han tenido mayor interés. (...) La ciudad como símbolo, la sostenibilidad como deseo de equilibrio con los valores naturales y el pensamiento estratégico como superador de la dicotomía 'plan-proyecto', son

consecuencia de las líneas pragmáticas de respuesta al diseño urbano que se han producido en los años noventa. Pero son tendencias basadas, en último extremo, (...) en el intento de humanizar cada vez más las ciudades.

⁹ Los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanísticas e inmobiliarias. Para hacer viables operaciones reestructuradoras del tejido físico, económico y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos estratégicos intersectoriales. En otros términos, se necesita un proyecto estratégico ambicioso que cumpla como mínimo dos objetivos básicos: orientar y articular aquellas acciones sectoriales que deban emprenderse desde un programa global, y estimular al conjunto de la sociedad hacia la consecución de un horizonte definido. Ambos objetivos pueden alcanzarse mediante la planificación estratégica.

Para FERNÁNDEZ (1997: 80)¹⁰ las similitudes son tan relevantes que implican la necesidad de la coordinación de los dos tipos de planeamiento¹¹.

Particular interés reviste la opinión de PEÑIN (2006: 97), en tanto que inicialmente realiza un juicio de valor sobre el plan estratégico que a su entender es

«una reflexión en común, que no garantiza su coherencia, ni el conflicto por el espacio, ni que los agentes políticos la asuman, por lo que no puede representar una alternativa al planeamiento urbanístico».

No obstante, fijadas las limitaciones de la planificación estratégica, reconoce (2006: 216) que una alternativa al Plan General sería, por ejemplo,

«la constituida por la suma de contenidos de un Plan Estratégico (...) y un Plan de ordenación estructural que sitúe espacialmente, elija y dé valor jurídico a una serie de actuaciones directas de carácter básico para la ciudad, apoyada en un buen foro de reflexión que analice y sopesa cada una de las decisiones de marcha y rectifique, en su caso y en el momento que se precise, la ordenación estructural vigente».

También resulta ilustrativa a este respecto la reflexión de ASCHER en su descripción del nuevo urbanismo¹².

4. Los planes estratégicos territoriales y las 'estrategias' emanadas de las legislaciones urbanísticas

A medida que los planes estratégicos territoriales y urbanos han adquirido carta de na-

turalidad, algunas legislaciones urbanísticas han realizado una aproximación a aquellos instrumentos y han previsto 'estrategias' o 'directrices', dotándolas de contenidos flexibles y, en algunos casos, con la previsión específica de que su carácter sea de mera recomendación, lo que las situaría muy próximos a los planes estratégicos. Conviene resaltar este carácter de mera recomendación, lo cual constituye una notable excepción, ya que, como es sabido, los instrumentos urbanísticos han tenido siempre carácter normativo y, consecuentemente, vinculante. Así, el art. 18 LOTUR regula la Estrategia Territorial de la Rioja que comprende *el conjunto de criterios, directrices y guías sobre la actuación física del territorio*, sin que falte la referencia a la coordinación con los criterios de la Unión Europea, que puede interpretarse, a nuestro entender, como una clara referencia a estar en línea con las exigencias de la UE a los efectos de atribución de los Fondos FEDER. El art. 19 LOTUR precisa que el contenido de la Estrategia puede tener carácter meramente orientador. El art. 31 LFOTU define la Estrategia Territorial de Navarra de modo idéntico a la de la Rioja, con la particularidad de que dice expresamente que las determinaciones son orientativas y no vinculantes, sin que falte tampoco la referencia a la adecuación a los criterios emanados de la UE. En ambos casos la aproximación a lo que se ha venido entendiendo como plan estratégico es notoria en el contenido, aunque el procedimiento de elaboración sea distinto.

Otras legislaciones urbanísticas han regulado otros instrumentos de ámbito regional, pero, a nuestro juicio, tienen un carácter

¹⁰ El Plan Estratégico no es un plan de desarrollo físico, sino que debe aprovecharse al máximo este proceso de reflexión colectiva sobre el futuro de la ciudad para establecer una serie de directrices que guíen la próxima revisión del PGOU. Hay que evitar que las propuestas del PE sean desechadas o ignoradas por el próximo PGOU. A pesar de las diferencias entre ambos tipos de planificaciones -insiste FERNÁNDEZ (1997: 56)-, el objeto de la planificación estratégica es complementar y no suplantar a la planificación urbana tradicional. La utilización conjunta de ambas planificaciones integra diferentes actividades y asegura un propósito y una dirección común.

¹¹ El caso de Zaragoza nos ofrece un buen ejemplo de esa coordinación de planeamientos. La ciudad aprueba su Plan Estratégico en 1998, y al año siguiente, en mayo de 1999, su PGOU. Pues bien, el modelo territorial de la ciudad, que es el adoptado en el PGOU, tuvo muy en cuenta las reflexiones y propuestas especificadas en el Plan Estratégico recién aprobado.

¹² Según François ASCHER (1946-2009) el neourbanismo se contraponen al urbanismo tradicional en que mientras éste definía un programa a largo plazo para la ciudad y establecía los principios de su organización espacial, deduciendo

los planes de urbanismo para que la ciudad futura encajara en el marco predefinido, el neourbanismo se apoya en una gestión adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto, teniendo la flexibilidad como uno de sus paradigmas: elabora múltiples proyectos de naturaleza variada, intenta que sean coherentes, diseña una gestión estratégica para su puesta en marcha conjunta y tiene en cuenta en la práctica los acontecimientos que producen, la evolución prevista, los cambios que se avecinan, revisando, si es necesario, los objetivos definidos o los medios dispuestos en un principio para su realización. Se convierte en una gestión estratégica urbana que integra la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía (ASCHER, 2004: 72). El nuevo urbanismo, para ASCHER, 'se convierte en una gestión estratégica urbana', en la que hay que identificar las tendencias a largo plazo: no para predecir el futuro o decidir sobre él, lo que sería una ingenuidad, sino para evaluar el impacto que pueden tener sobre las ciudades y las formas de vida urbana y elaborar, en consecuencia, instrumentos susceptibles de ayudar a gestionar del mejor modo posible dichos cambios estructurales (ASCHER, 2004: 56).

muy distinto a los previstos por las legislaciones de la Rioja y Navarra ya que se sitúan en la línea de los pronunciamientos de ordenación territorial de carácter vinculante. Tal es el caso del art. 28 TROTUA que prevé las Directrices de Ordenación Territorial de Asturias, o el art. 15 LOTUP en el que se regula la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

5. La posible recepción por parte de la planificación urbanística de las directrices procedentes de la planificación estratégica

Hemos visto opiniones doctrinales según las cuales parece indudable la existencia de una justificada complementariedad entre ambos tipos de planificación. Sin embargo, a nuestro juicio, esta afirmación general es insuficiente ya que no manifiesta la inserción de la planificación estratégica en los concretos procesos urbanísticos, materia que abordamos seguidamente con el propósito de ofrecer una visión acabada y actual de la cuestión.

5.1. Los planes generales y la planificación estratégica

PEÑÍN (2006: 216)¹³ describe certeramente la posición de estancamiento o parálisis que frecuentemente afecta a los planes generales necesitados de revisión, hasta tal punto que devienen en una especie de 'petrificación' del plan¹⁴. En efecto, la revisión de los planes generales se ofrece hoy como una empresa ardua por los siguientes motivos:

- a) La creciente complejidad de las determinaciones exigibles. En este sentido, además de la enmarañada normativa aplicable¹⁵, hay que contar con los informes a emitir por cada una de las administraciones sectoriales, que suponen importantes pronunciamientos que han de ser encajados dentro de la coherencia del plan, lo cual implica la no fácil tarea de lograr acuerdos entre las administraciones implicadas. Todo ello se produce a lo largo de dilatados períodos de tiempo en los que se pone a prueba el tesón de los impulsores del plan.
- b) La disfunción temporal derivada de la duración de los procesos de revisión del plan, muy superiores al lapso de cuatro años de duración del mandato político de los miembros de las corporaciones. No es arriesgado decir que desde el punto de vista de los réditos electorales no es una tarea apetecible, por más que sea necesaria desde el punto de vista del interés general.
- c) La deseable (e imprescindible) unanimidad política sobre el proyecto de plan general. De no conseguir un consenso generalizado sobre el proyecto del plan, se corre el riesgo de un estancamiento en los procesos, o que se convierta en un recurrente campo de batalla política.
- d) La inestabilidad del marco normativo. Entre la Ley del Suelo de 1956 y la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, que es la primera ley urbanística autonómica que se promulga, es decir, en un lapso de cuarenta años, sólo se publican tres leyes urbanísticas. En aquel marco la ley era el elemento estable y los planes el elemento dinámico y cambiante. Esta deseable situación se ha invertido y actualmente el plan general es el elemento estable,

¹³ La reciente historia del planeamiento pasa por caminos ambiguos, que producen las múltiples modificaciones puntuales y que, por dificultades políticas y administrativas, sólo llevan a su revisión cuando la situación se hace insostenible y/o se produce un cambio de signo político en el gobierno de la ciudad... Hace tiempo que los planes británicos disponen de la rutina de las revisiones cuatrienales.

¹⁴ Algunas capitales de comunidades autónomas disponen de planes generales claramente desfasados. El Plan General Metropolitano de Barcelona data del año 1976, Logroño de 1985, Madrid de 1997 (en revisión desde 2012), Palma de Mallorca de 1998, Valencia de 1988 (en revisión desde 2010), Vitoria de 1996 (actualmente en proceso de revisión). Algunas otras capitales de provincia de relieve disponen de planes igualmente desfasados: el plan general de Bilbao es de 1994, año en el que se aprueba el Texto Refundido, Huelva de 1999, Orense de 1986, Alicante de 1987, Pontevedra de 1990, Castellón

de 2000, Almería de 1998. Del total de 17 capitales de Comunidades Autónomas, sólo seis disponen de planes generales revisados y aprobados hace menos de 10 años. Son los siguientes: Zaragoza (2007), Toledo (2008), Santiago de Compostela (2008), Santander (2012), Santa Cruz de Tenerife (2013) y Las Palmas de Gran Canaria (2012).

¹⁵ El sistema urbanístico español arrastra desde hace varios años, un serio problema... el considerable nivel de anulaciones que sufre todo tipo de instrumentos de planeamiento como consecuencia de decisiones judiciales (SANTAMARÍA, 2016: 6). Es evidente que la complejidad de la normativa a aplicar ofrece mayor riesgo a los efectos de una posible impugnación del plan. Solo en la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el año 2014 se presentaron 135 recursos que dieron lugar a 108 resoluciones anulatorias. A ello habría que añadir las anulaciones producidas en los correspondientes Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas.

mientras que las leyes se suceden de modo vertiginoso¹⁶.

Estos y otros motivos son los que han permitido a PAREJO (2017: 6), emitir un juicio de valor afirmando que «nuestra planificación urbanística dista hoy de atravesar su mejor momento...».

Así pues, partiendo de esa situación de estancamiento que parece afectar de un modo bastante generalizado a los planes generales, procede examinar de qué manera la planificación estratégica puede proporcionar valiosos elementos de referencia en la adaptación del plan general al contexto territorial, económico y social, contexto que puede ser muy distinto al existente en la lejana fecha en la que el plan general recibiera su aprobación.

Es cierto que la planificación estratégica puede insertarse en los procesos de revisión de los planes generales y, a este respecto, se ha citado anteriormente (nota 11) el caso del plan general de Zaragoza de 1999 que tuvo muy en cuenta las reflexiones del plan estratégico aprobado en 1998. También es interesante ver cómo se articuló el primer plan estratégico de Valencia (PEV 1994) con el plan general de 1988. Como se aprecia en la siguiente tabla (FIG. 1), prácticamente todas las políticas sectoriales del PGOU están atendidas mediante propuestas concretas del PEV. En cambio, hay numerosas propuestas estratégicas que no tienen correspondencia con las políticas del PGOU. Se resaltan en verde las áreas no incluidas expresamente en el PGOU de las que sí se ocupa el PEV, que tienen que ver con la dimensión social, las intervenciones en el área extra-metropolitana, la gobernanza y la cooperación público-privada; la sostenibilidad y el ahorro energético; los criterios de calidad, etc.

¹⁶ Un ejemplo ilustra lo que afirmamos. Por referirnos a una capital de provincia de importancia como es Valencia, el vigente plan general se aprobó en el año 1988. Los cambios legislativos que han podido afectar al plan son, por lo que se refiere a la legislación estatal, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y el Texto Refundido de la Ley de Suelo, promulgado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Por lo que se refiere a la Legislación Autonómica, la Ley 6/1998, de 7 de julio de Ordenación del Territorio de la Comunidad

Podríamos decir que la asunción de criterios y orientaciones se produce en un contexto de ámbito territorial básicamente coincidente y es un supuesto que tiene el carácter de paradigma. Sin embargo, además de éste, se ofrecen algunos más que revisten particular importancia, debido a que las legislaciones urbanísticas han arbitrado estrategias muy diversas que suponen alteraciones de los planes generales al margen de sus propias previsiones y, en muchos casos, de calado importante. Podría decirse que el legislador autonómico, consciente de la difícil empresa de la revisión del plan general, ha arbitrado itinerarios secundarios de más asequible tránsito que permitan la adaptación, al menos parcial, del plan general a la cambiante realidad.

Por ello es necesario analizar los distintos procesos en los que la planificación estratégica puede hacerse presente, como concreta manifestación de esa complementariedad.

5.2. En las 'modificaciones puntuales' del plan general

Acomodar el plan general a las cambiantes circunstancias –tanto si existe una planificación estratégica que las fundamente y las identifique, como cuando se carece de ella y las instancias municipales operan a partir de sus propias percepciones– es una tarea necesaria. Lo cierto es que se acude a la vía de las modificaciones puntuales del plan general. Es aquí de nuevo pertinente hacer mención de la reflexión de PEÑÍN que hemos citado anteriormente (nota 13).

En consecuencia, la manera más socorrida de hacer frente a la adaptación del plan general a las cambiantes circunstancias es la de acudir a

Valenciana, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, aprobado por decreto 201/1998, de 15 de diciembre, la Ley 15/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable, la Ley 4/2004, de 30 de junio de ordenación del territorio y protección del paisaje, el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, el Reglamento de Paisaje aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto y la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Así pues durante los 29 años de vigencia del plan general de ordenación urbana de Valencia se han promulgado un total de 11 disposiciones con rango de ley o de texto refundido y 3 reglamentos, en total 14. De ellas, 8 regulaciones autonómicas con directa influencia en el plan (ROMERO, 2013: 52).

POLÍTICAS DEL PGOU (1988)			OBJETIVOS DE LOS GRUPOS DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO DERIVADOS DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PEV (1996)	
1. Política de vivienda	1.1	Recuperación del patrimonio inmobiliario	9.3	Rehabilitar el centro histórico
	1.2	Intervención en vacíos urbanos	9.1	Potenciar la creación de nuevas centralidades
2. Protección del patrimonio histórico	2.1	Construido	9.3	Rehabilitar el centro histórico
	2.2	Paisajístico y natural	5.6	Mejorar calidad de la huerta como espacio verde
	2.3	Arqueológico		
3. Actividad terciaria	3.1	Comercial	9.1	Potenciar la creación de nuevas centralidades
			7.1	Construir el Palacio de Congresos
			7.2	Potenciar la Feria Muestrario Internacional de Valencia
			7.6	Elaborar un plan de urbanismo comercial
	3.2	Cultural (equipamientos)	7.3	Valencia capital cultural europea
			7.4	Tercer Milenio para proyección internacional de Valencia
			7.5	Convertir Valencia en foco cultural mediterráneo
3.3	Deportiva	8.3	Dotarse de una oferta deportiva de calidad	
3.4	Asistencial, etc.			
4. Suelo industrial	4.1	En el casco urbano		
	4.2	En áreas con uso dominante		
5. Sistema de espacios libres y zonas verdes	5.1	Parque Metropolitano	5.7	Realizar el Parque de Cabecera
	5.2	Parques Urbanos		
	5.3	Parque Forestal	5.8	Recuperar el Parque Natural de la Albufera
	5.4	Jardines	5.5	Desarrollar normativa sobre temas medioambientales
6. Sistema general de comunicaciones	6.1	Transporte metropolitano y municipal (construcción del by-pass, pista de Silla, corredor comarcal norte, nuevo acceso Sur al Puerto, bulevar Sur, Av. de Francia y de los Naranjos, etc.)	1.5	Aumentar la capacidad en el Corredor Mediterráneo (A-7)
			2.6	Ampliar el by-pass
			1.4	Conectar Valencia con Aragón mediante autovía
			1.6	Conectar Valencia con las capitales de Andalucía
			1.7	Finalizar la autovía de Madrid
			2.5	Dotar a Valencia de una conexión Norte-Sur
			2.8	Finalizar las rondas de la ciudad
			2.4	Ampliar la red del metro
	6.3	Sistema ferroviario de Renfe (potenciar instalaciones en Fuente de S. Luis, soterrar vías E. del Norte, convertir la vía Xurra en vía-parque, etc.)	1.1	Establecer línea AVE Valencia-Barcelona-Frontera
			1.2	Construir línea AVE entre Valencia y Madrid
			1.3	Construir línea velocidad alta Valencia-Albacete-Madrid
			2.1	Soterrar vías haciendo pasante por la Estación del Norte
			2-3.2	Conectar parte sur del Puerto con Estación de F. de S. Luis
	2.3	Infraestructuras y calidad para transporte de viajeros		
6.4	Viajes a pie o en bicicleta			
6.5	El Puerto de Valencia (Dársena, cesiones a Nazaret...)	3.3	Construir la ZAL	
9.2	Abrir Valencia al mar			
6.6	Rehabilitación de antiguos espacios infraestructurales (Dársena, Renfe, Feve)	2.1	Soterrar vías haciendo pasante por la Estación del Norte	
7. Infraestructuras generales de servicios	7.1	Ciclo integral del agua	5.1	Completar la red de alcantarillado en toda la ciudad
			5.3	Asegurar cantidad y calidad de recursos hídricos
	7.2	Gaseoductos, instal. de gas		
7.3	Suministro energía eléctrica	4.2	Infraestructura eléctrica acorde al desarrollo de Valencia	
			3.4	Ampliar la terminal de carga del Aeropuerto de Valencia
			2.7	Conectar Aeropuerto y Feria con transporte p. de calidad
			3.1	Centro de Transportes de Valencia
			4.1	Valencia nodo de red transeuropea de telecomunicaciones
			5.2	Tratar adecuadamente los residuos sólidos
			5.4	Promover el ahorro energético y energías reciclables
			8.1	Sistema de bienestar social en cooperación público-privada
			8.2	Atender al envejecimiento de la población
			8.4	Integración de los disminuidos en la vida de la ciudad
			8.6	Posibilitar respuesta integradora a la inmigración
			8.5	Reafirmar los signos de identidad colectiva, vertebradores
			7.7	Administración ágil y eficaz en cooperación público-privada
			6.1	Convertir Valencia en Centro Mundial de la Agricultura
			6.2	Difusión innovación tecnológica en el tejido empresarial
			6.3	Imagen, marca y diseño de los productos valencianos
			6.4	Desarrollar mercado de futuros de cítricos y mercaderías
			10.1	Promover redes de calidad en servicios colectivos urbanos

FIG. 1/ Comparación entre las políticas del PGOU de Valencia (1988) y los objetivos derivados de las Líneas Estratégicas del PEV (1996)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGOU de Valencia 1988 y del Plan Estratégico de Valencia.

las modificaciones puntuales que, cuando son numerosas, pueden desplegar indeseables efectos colaterales, como son la desfiguración o fractura de la coherencia del plan plasmada en una concreta estructura general y orgánica del territorio. En este sentido la planificación estratégica puede ofrecer diagnósticos que permitan aplicar las terapias concretas en la modificación puntual de que se trate.

5.3. En las capacidades modificativas de los planes parciales

En la legislación histórica estatal los planes parciales eran los clásicos instrumentos de desarrollo del plan general y, según la concepción de 'desarrollo secuencial', esos instrumentos debían atenerse fielmente a las previsiones del plan general. Esta concepción ha sido abandonada en gran medida por las legislaciones autonómicas en donde los planes parciales desarrollan, pero también modifican al plan general o actúan al margen de las previsiones de éste.¹⁷ Esos planes pueden elaborarse muy distantes de la aprobación del plan general y, de existir planificación estratégica, pueden atenerse a un contexto territorial y socioeconómico más actualizado justificando de modo más sólido sus previsiones.

5.4. En el despliegue de los planes especiales

Históricamente los planes especiales han revestido una gran cantidad de cometidos ya que en la legislación estatal fueron concebidos como *númerus apertus*¹⁸. Actualmente, abandonadas las pretensiones expansionistas, la atención se centra en la ciudad construida en la que estos planes están llamados a desempeñar un especial protagonismo, particularmente a partir de la promulgación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en cuya Exposición de Motivos se aportan datos

ilustrativos a tener en cuenta en el horizonte de la reforma interior¹⁹.

Además de los contenidos tradicionales, las legislaciones urbanísticas han venido diseñando nuevas capacidades de este tipo de planes que, en algunos supuestos, actúan al margen de las previsiones del plan general con verdadero carácter innovador. Por referirnos a algunos supuestos destacables, cabe citar la provisión o modificación de equipamientos, que es una materia regulada de modo habitual y algunas legislaciones le prestan especial atención, como es la legislación catalana que en el art. 68 TRLUC prevé la posibilidad de crear nuevos sistemas generales o locales. La legislación valenciana prevé los planes especiales que puedan crear reservas específicas para los patrimonios públicos de suelo (art. 100 LOTUP). Los planes especiales de adecuación urbanística previstos en la legislación murciana (art. 136 LOTURM) que tienen por finalidad resolver la urbanización, crear dotaciones y regular la edificación de áreas que han sido objeto de ocupación espontánea. Planes especiales cuya finalidad es la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública como prevén la legislación aragonesa (art. 64 LUAR), la de Extremadura (art. 71 LSOT), la andaluza (art. 14 LUA) y la valenciana (art. 43 LOTUP). La legislación catalana regula los planes especiales de mejora con la facultad de ordenar el subsuelo (art. 70 TRLUC). En la legislación gallega se regulan las intervenciones en suelo urbano no consolidado con independencia de que estén o no previstas en el plan general (art. 181 RLSG). En el mismo sentido en la legislación asturiana (art. 69 TROTUA). En la legislación de Castilla y León se les otorga un amplio campo operativo con la posibilidad de que, tanto si están previstos en el plan general como si no lo están y tanto se refieran a suelo urbano consolidado como no consolidado o a ambos conjuntamente, puedan llevarse a cabo (art. 146 LUCL).

De este breve análisis se desprende que los planes especiales gozan en las legislaciones de un notable carácter innovador y la buena praxis

¹⁷ Sin hacer un análisis exhaustivo de la cuestión, cabe citar la legislación cántabra (arts. 54 y 44 LOTSUCA), la legislación navarra (art. 60 LFOTU), la legislación de la Rioja (art. 75 LOTUR), Aragón (art. 51 LUAR), Castilla y León (art. 46 LUCL), Madrid (art. 47 LSCM), Extremadura (art. 71 LSOT), Murcia (art. 123 LOTURM) y Andalucía (art. 13 LUA). La legislación valenciana ha optado por la configuración del plan general estructural y al plan parcial se le concede la autonomía propia de establecer la ordenación pormenorizada (arts. 20 y 40 LOTUP).

¹⁸ Ordenación de recintos y conjuntos históricos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación

del medio rural y otras finalidades análogas, para la ejecución de obras de infraestructura (art. 17 TRLS76), conservación y valoración del Patrimonio Histórico de la Nación y bellezas naturales (art. 18 TRLS76), mejora del medio urbano y rural (art. 22 TRLS76), reforma interior de las poblaciones (art. 23 TRLS76), saneamiento (art. 24 TRLS76).

¹⁹ Según datos de 2011 España tiene suelo residencial suficiente para acoger la demanda de viviendas de los próximos 45 años, salvo imprevisibles reactivaciones, y existe un parque de vivienda nueva vacía de 723.043 unidades.

urbanística aconseja la referencia a contextos superiores, ausentes en el propio plan general cuando éste ha podido quedar obsoleto por el paso del tiempo. La planificación estratégica puede ofrecer elementos que orienten la redacción del plan especial dentro de un contexto relevante.

5.5. En las alteraciones introducidas por los estudios de detalle

En la praxis municipal los estudios de detalle, dadas sus condiciones de operatividad, fueron utilizados profusamente tratando de forzar los límites legales impuestos por la legislación estatal y por ello recayó una copiosa jurisprudencia sobre esta figura, en la línea de ensanchar sus posibilidades a partir de planteamientos doctrinales restrictivos, según los cuales los estudios de detalle ni ordenan, ni planifican (EMBUENA, 2012: 15), siendo su significado principal el poder completar aquello *in quo déficit* el planeamiento a que se refieren, tal como señalan CORCHERO & SÁNCHEZ (2010: 25). Algunas legislaciones autonómicas –las menos–²⁰ se han limitado a trasponer la regulación histórica estatal, pero la mayoría ha efectuado una regulación novedosa, según la cual se atribuye a los estudios de detalle una notable capacidad innovadora. De entre ellas destacan las legislaciones de Castilla-La Mancha (art. 28 TRLOTAU), Castilla y León (art. 45 LUCL), la Rioja (art. 80 LOTUR) y Comunidad Valenciana (art. 41 LOTUP).

A nuestro entender, la mayor capacidad modificativa e innovadora de los estudios de detalle se encuentra en la regulación contenida en la legislación de Castilla y León (Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en adelante, RULC) que presenta una regulación de los estudios de detalle capaz de prestar una notable virtualidad de adaptación del plan general. A nuestro juicio, el RULC tiene un cierto valor paradigmático, en cuanto que manifiesta el propósito del legislador de ofrecer, siguiendo un sencillo

procedimiento, la posibilidad de modificar el plan general adaptándolo a la realidad. A tal efecto, referimos algunos aspectos destacables.

El primer aspecto a subrayar es que se configura al estudio de detalle como un instrumento urbanístico dotado de una gran elasticidad, puesto que se le asigna la triple misión de establecer, modificar o completar todas las determinaciones de ordenación detallada, tanto en suelo urbano con urbanización consolidada como no consolidada. El máximo techo operativo se alcanza en relación con el suelo urbano no consolidado, puesto que está facultado para establecer la ordenación detallada en aquellos sectores que carezcan de ella (art. 131 RULC), es decir, se aproxima o se confunde con la misión otorgada habitualmente a los planes de reforma interior. Se les faculta para que puedan otorgar una mayor edificabilidad al plan general o un mayor número de viviendas, exigiéndose el aumento proporcional de suelo dotacional (arts. 133, 92 y 94 RULC) pero, teniendo en cuenta que ese aumento de suelo dotacional, en caso de imposibilidad de implantación, puede resolverse mediante una compensación económica. Tienen otras virtualidades modificativas del plan general²¹ que, junto con lo ya expuesto, reclaman un contexto de referencia bien del propio plan general o de la planificación estratégica.

6. Conclusión

La función de la planificación estratégica se descubre dentro del complejo panorama actual de la ordenación de la ciudad y del territorio, en cuanto función pública residenciada en los correspondientes órganos administrativos. La necesaria revisión de los planes generales, a tenor de los acelerados cambios que se presentan en las ciudades actuales, es una tarea cuyo abordaje presenta múltiples obstáculos de orden político y procedimental, lo que da lugar, no pocas veces, a un planeamiento desfasado y posicionado al margen de las nuevas realidades. No obstante, las legislaciones urbanísticas ofrecen variados

²⁰ En este grupo pueden integrarse las regulaciones de Asturias (art. 70 TROTUA), Baleares (arts. 14 y 65 TRLS 1976), Canarias (art. 38 TRLUTC), Cantabria (art. 61 LOTSUCA) y Murcia (art. 139 LOTURM). En la legislación catalana no se contempla la regulación de esta figura.

²¹ En relación con el suelo urbano no consolidado (art. 134 RULC) los estudios de detalle *pueden limitarse a establecer las determinaciones de ordenación detallada para completar o modificar las que ya hayan sido establecidas* (art. 134 RULC):
 — La edificabilidad sobre rasante y el aprovechamiento del subsuelo (arts. 134 y 103 RULC).
 — Sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos (arts. 134, 104, 105 y 106 RULC).

— Completar o modificar determinaciones del aprovechamiento medio (arts. 134 y 107 RULC).
 — Actuar sobre el aprovechamiento medio (arts. 134 y 107 RULC).
 — Completar o modificar la delimitación de las unidades de ejecución (arts. 134 y 108 RULC).
 — Completar o modificar la regulación de los usos fuera de ordenación (arts. 134 y 101 RULC).

En conclusión podría afirmarse que las legislaciones urbanísticas comprendidas en este apartado regulan los estudios de detalle con un perfil muy distante de la primitiva regulación estatal y ofrecen unas claras posibilidades de acomodar el plan general a las nuevas realidades.

itinerarios distintos a la propia revisión, a tenor de los cuales resulta practicable una adecuada acomodación parcial del plan general.

En este sentido, el planeamiento urbanístico no puede redactarse de espaldas a la planificación estratégica en aquellos municipios, cada vez más numerosos, en los que existe, la cual debe imbricarse dentro de la documentación de los planes urbanísticos. En primer lugar, debe encontrar acomodo dentro de la Memoria Informativa o documentos equivalentes, en donde debe dejarse constancia de los aspectos fundamentales. A partir de ahí, la Memoria Justificativa debe extraer y hacer suyos aquellos aspectos que sirvan al propósito del plan, bien sea general, parcial, especial o estudio de detalle. Debe tenerse en cuenta que este paso es de enorme relieve, ya que la Memoria Justificativa ha ido cobrando un papel preponderante en el urbanismo, en tanto que en ella se establece la línea divisoria entre la razonable discrecionalidad urbanística y la inadmisibles arbitrariedad. Cuando la primera no queda suficientemente fundamentada, emerge la segunda y ello es causa frecuente de la anulación de los planes.

En razón de la justificación que el plan urbanístico hace suya, es evidente que pueden establecerse, además, las correspondientes determinaciones

de orden normativo, tanto en los Planos de Ordenación como en las Normas Urbanísticas.

En todo caso, la planificación estratégica se configura como una herramienta cuya aplicación aparece progresivamente extendida. A ello han contribuido, a nuestro juicio, cuatro líneas de fuerza fundamentales, como son la capacidad de diagnóstico y concertación de los agentes sociales tanto a escala municipal como territorial; el impulso desde las instancias comunitarias a nivel de recomendación y, lo que es fundamental, como requisito para beneficiarse de los fondos FEDER; su papel orientador en relación con las múltiples estrategias que tienden a evitar la 'petrificación' de los planes generales, adaptándolos a las nuevas realidades que se suceden fugazmente; y, finalmente, la flexibilidad en su diseño e implementación, al no tener que someterse a unas determinaciones y procesos administrativos reglados y de estricta observancia jurídica.

A nuestro juicio, la planificación estratégica territorial y urbana es un recurso que se añade al repertorio de instrumentos estrictamente urbanísticos, complementándolos y enriqueciéndolos, que posibilita una más lograda acomodación de los planes generales a las cambiantes realidades urbanas y del entorno.

Bibliografía

- ASCHER, F. (2004 1ª ed.): *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Editorial, Madrid, 2004.
- BENITO, G. (2016): *La Planificación Estratégica Urbana y Territorial en España hoy. Actualización de la situación de los Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en España*. Ebrópolis, Zaragoza, 2016.
- BOIXADER, J. & M. XALABARDER (2012 1ª ed.): *La comunicació dels plans estratègics*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2012.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997 1ª ed.): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.
- CAMPRECIÓS, J. & I. MARTÍN (coord.) (2003): *La Planificació Estratègica a Europa*. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Document núm. 15, Barcelona, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA, DG DE POLÍTICA REGIONAL (2011 1ª ed.): *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Unión Europea, Bruselas, 2011.
- CORCHERO, M. & SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. (2010): «La regulación de los estudios de detalle en Castilla-la Mancha», en: *Revista Práctica Urbanística* N° 98: 16-35, noviembre 2010: Wolters Kluwer.
- EBRÓPOLIS (2001): Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia- (2001): *Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*. Zaragoza, 2011.
- EMBUENA MANUEL, G., (2012): «El ámbito de los estudios de detalle en el derecho estatal y su posterior evolución en la legislación urbanística autonómica: algunas reflexiones en torno a su aplicación práctica» en: *Revista de Práctica Urbanística* N° 112: 14-25, febrero 2012: Wolters Kluwer.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997 1ª ed.): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1997.
- (2006 1ª ed.): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Reverté, Barcelona, 2006.
- (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades» en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIX (N. 154): 621-637, 2007: Ministerio de Vivienda.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2013): «La europeización urbana a través de la política de cohesión» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Número 104: 133-154, 2013: Barcelona.
- HERRERA, F. (1998, 1ª ed.): *El sistema de ciudades en Europa y España. Desarrollo urbano y estrategia de política territorial*. Ediciones Alfa Delta, Madrid, 1998.

- ORDEIG CORSINI, J. M^a (2004, 1ª ed.): *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*. Instituto Monsa de Ediciones, S.A, Barcelona, 2004.
- PAREJO ALFONSO, L. (2017): «El planeamiento urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza». *En Revista Práctica Urbanística nº 14: enero-febrero 2017*: Wolters Kluwer.
- PASCUAL I ESTEVE, J. (coord.) (1999): *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona y CIDEU, Barcelona, 1999.
- (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2007.
- (2014): «Nuevos enfoques a la estrategia de las ciudades. Reflexiones a la luz de las estrategias desarrolladas en situaciones de crisis y grandes transformaciones». *En Documentos AERYC Núm. 1:4-30*, 2013: Barcelona.
- PEÑÍN IBÁÑEZ, A. (2006 1ª ed.): *Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general*. Ediciones Generales de la Construcción, Valencia, 2006.
- POSTIGO, R. (2010): *Herramientas comparativas para el estudio de planes estratégicos y como análisis previo a la nueva estrategia territorial de Zaragoza 2030-2050*. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2010.
- & al. (2012): *Estrategias de futuro en la planificación territorial española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020*. Ebrópolis y Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza (GEOT), Zaragoza, 2012.
- ROMERO ALOY, M. J. (2013): «La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia». *En: Revista de Urbanismo y Edificación, Septiembre-Diciembre 2013*, nº 29 N4: Aranzadi.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016): «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», *En: Revista de Práctica Urbanística, nº 141*: julio-agosto 2016: Wolters Kluwer.
- VARIOS AUTORES (2014 1ª ed.): *¿Qué estrategias para qué retos? 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local*. Diputación de Barcelona, Barcelona, 2014.
- VIDAL CLIMENT, V. (2016): *La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad. Estudio de caso: el primer Plan Estratégico de Valencia (PEV 1994)*. Tesis doctoral. Valencia, Universidad CEU Cardenal Herrera.

Abreviaturas

- BOE: Boletín Oficial del Estado
- EDUSI: Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado
- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
- LFOTU: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
- LOTSUCA: Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
- LOTUP: Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana
- LOTUR: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja
- LOTURM: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
- LSCM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
- LSOT: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
- LUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
- LUAR: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón
- LUCL: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
- MEC: Marco Estratégico Común
- PE: Plan Estratégico
- PEV: Plan Estratégico de Valencia
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana
- RIU: Red de Iniciativas Urbanas
- RLSG: Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia
- RUCL: Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León
- TRLOTAU: Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha
- TRLOTG: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias
- TRLS76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
- TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña
- TROTUA: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias
- UE: Unión Europea