

# opción

Revista de Antropología, Ciencias de la Comunicación y de la Información, Filosofía,  
Lingüística y Semiótica, Problemas del Desarrollo, la Ciencia y la Tecnología

Año 36, diciembre 2020 N°

93-2

Revista de Ciencias Humanas y Sociales  
ISSN 1012-1587/ ISSNc: 2477-9385  
Depósito Legal pp 198402ZU45



Universidad del Zulia  
Facultad Experimental de Ciencias  
Departamento de Ciencias Humanas  
Maracaibo - Venezuela

# **opción**

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

© 2020. Universidad del Zulia

ISSN 1012-1587/ ISSNe: 2477-9385

Depósito legal pp. 198402ZU45

Portada: Esperaré por ti (detalle)

Artista: Rodrigo Pirela

Medidas: 40 x 50 cm

Técnica: mixta/tela

Año: 2014

# La planificación estratégica imperativa como instrumento para la consecución de ciudades sostenibles

**Juan José González López**  
Universidad de Burgos, España  
[jjgonzalez@ubu.es](mailto:jjgonzalez@ubu.es)

## Resumen

El objeto del presente trabajo es realizar un somero análisis de la planificación estratégica imperativa como medio para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Se estima que dicho instrumento es susceptible de convertirse en una herramienta eficaz para el desarrollo policéntrico fundado en ciudades intermedias frente a la tendencia a la concentración de la población en metrópolis. Mas, para que así sea, se considera necesario no sólo superar la planificación local en beneficio de una de ámbito territorial, sino también combinar decididamente los contenidos influyentes con los vinculantes a fin de moderar la expansión de las grandes urbes.

**Palabras clave:** Planificación, Territorial, Estratégica, Policéntrico, Ciudad intermedia.

## Strategic imperative planning as an instrument for achieving sustainable cities

### Abstract

The purpose of this work is to carry out a brief analysis of strategic imperative planning as a means of achieving Sustainable Development Goal 11. It is considered that said instrument is likely to become an effective tool for polycentric development based on intermediate cities compared to the tendency to concentration of the population in metropolis. However, for this to happen, it is considered necessary not only to overcome local planning for the benefit of a territorial planning, but also to decisively combine influential content with binding content in order to moderate the expansion of large cities.

**Keywords:** Planning, Territorial, Strategic, Polycentric, Intermediate cities.

## 1. INTRODUCCIÓN

Dado el objeto del presente trabajo, resulta obligado hacer una referencia inicial a la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas ("*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*") mediante la cual se aprobaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS en adelante) para la Comunidad Internacional<sup>1</sup>. Es concretamente el ODS 11 ("*Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*") el que sirve de marco al análisis a que responde este estudio, centrado en un aspecto específico, el adecuado dimensionamiento de las poblaciones, que se relaciona de manera particular con varios de los "*datos destacables*" y está llamado a desempeñar un papel crucial en la consecución de las metas del ODS en cuestión.

El propósito de lograr ciudades y comunidades sostenibles se presenta, al igual que los restantes ODS, como un objetivo extraordinariamente amplio, tanto en su alcance como en el ámbito en que se ubica (BELLO, 2020). No en vano, la sustentabilidad de los asentamientos humanos se vincula tanto a la justicia social como a la calidad de vida asociada a los servicios necesarios para el bienestar de los pobladores y la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, todo con el telón de fondo de la participación ciudadana y transparencia de los poderes públicos. En línea con ello, las propuestas

---

<sup>1</sup><http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

y medidas que se plantean son extremadamente diversas y, aunque muchas de ellas responden a un enfoque global del problema que se pretende solucionar, resultan difícilmente abordables sintéticamente en un examen de conjunto. Éste es el motivo por el que se ha optado en el presente trabajo por acotar el estudio a la que se ha identificado como una de las dificultades que suscita la tendencia población actual y exponer una serie de reflexiones acerca de una posible vía de afrontamiento: la planificación territorial con eficacia imperativa.

## **2. TENDENCIA A LA CONCENTRACIÓN EN GRANDES URBES Y APUESTA POR LA CIUDAD INTERMEDIA Y EL DESARROLLO POLICÉNTRICO**

La propensión a habitar en ciudades es una realidad innegable<sup>2</sup>. No se trata de un fenómeno novedoso ni reciente, pero sí de una tendencia agudizada en los últimos decenios que comporta un progresivo despoblamiento del medio rural. Este proceso ha generado una preocupación general en Europa que en España resulta especialmente destacable y que se ha articulado en torno a lo que se ha dado en conocer como fenómeno de la "España vaciada"<sup>3</sup>. No es, sin embargo, exclusivo de los Estados económicamente más desarrollados,

---

<sup>2</sup> El propio ODS ofrece datos al respecto: "En los últimos decenios, el mundo ha experimentado un crecimiento urbano sin precedentes. En 2015, cerca de 4000 millones de personas vivía en ciudades y se prevé que ese número aumente hasta unos 5000 millones para 2030", lo que en los "datos destacables" se matiza para señalar que la mitad de la humanidad vive en ciudades.

<sup>3</sup> En este sentido, en la Agencia Territorial de la Unión Europea 2020 se advierte de que "El envejecimiento y la despoblación provocarán cambios en muchas regiones, incluidas las rurales y las periféricas, y tendrá graves consecuencias para la cohesión social y territorial, la prestación de servicios públicos, el mercado laboral y la vivienda".

sino que, dada su conexión con la industrialización y el desplazamiento de los centros de actividad y ocupación del medio rural al urbano, presenta una manifestación generalizada que todo apunta a que en los próximos tiempos será más acusada en los países en desarrollo, precisamente por la vinculación indicada<sup>4</sup>.

La concentración en núcleos urbanos es un fenómeno que combina rasgos negativos y positivos (HIDALGO, 2017). Si bien el desplazamiento de los núcleos rurales a los urbanos se identifica generalmente como un hecho negativo por el vaciamiento de determinadas zonas del territorio, la concentración redundante en una mayor eficiencia energética y de consumo de recursos. De ahí que se abogue por evitar la dispersión en las ciudades y lograr un urbanismo compacto.

Ahora bien, junto a la circunstancia enunciada, que en estos momentos se ha erigido en foco de atención social, mediática y política al menos en el continente europeo, se advierte otro hecho que caracteriza la concentración urbana: su inclinación a centralizarse en macro-urbes o metrópolis (PATIÑO, 2018). En lugar de un asentamiento urbano disperso, en ciudades de tamaño reducido o medio, resulta constatable una suerte de vis atractiva de las grandes aglomeraciones, con una tendencia constante a aumentar su densidad poblacional. Es lo que se ha denominado "sinecismo", esto es, "a mayor concentración urbana que se produce en una ciudad o metrópoli

---

<sup>4</sup> Así lo señala el propio ODS 11, al recoger como dato destacable que "El 95% de la expansión de los terrenos urbanos en las próximas décadas tendrá lugar en el mundo en desarrollo".

específica, mayor fuerza de atracción se ejerce sobre otras poblaciones que pueden ubicarse cerca de esta, y la motivación puede estribar en diversos asuntos" (PATIÑO, 2018: 25). Ello se ha explicado como un efecto de la concentración de las principales actividades económicas en tales núcleos y, consecuentemente, del mayor dinamismo social y cultural, que atraen a la población en busca de mejores oportunidades laborales o de desarrollo vital (PATIÑO, 2018). Ese contexto de aglomeración, tanto de personas como de servicios, estimula a su vez la innovación, conocimiento y producción, que retroalimenta la atracción indicada.

Dicha tendencia ahonda en las problemáticas asociadas al incremento de densidad de la población propias de la concentración en núcleos urbanos: mayor presión para los servicios esenciales (abastecimiento de agua potable, tratamiento de residuos, etc.), aparición de zonas de marginalidad, deterioro del medio ambiente y del patrimonio cultural, etc. (GARCÍA-MORENO, 2019). Es más, se produce un efecto en cadena, pues, verbigracia, las desigualdades sociales derivan en aumento de la inseguridad ciudadana (HIDALGO, 2017).

El panorama que resulta de lo anterior es que existe un proceso evidente de urbanización de los asentamientos humanos que se antoja difícil de revertir y que presenta elementos positivos de favorecimiento de la innovación y el conocimiento, así como de la eficiencia energética y de consumo de recursos como fruto de la concentración de la población, pero que también suscita riesgos e inconvenientes

graves para el bienestar ciudadano y la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural que aumentan en función de la densidad de la población. Ello explica que, sin perjuicio de las políticas destinadas a paliar o incluso revertir la despoblación de determinadas zonas del territorio y evitar la desaparición de núcleos poblacionales, se haya apostado por la ciudad intermedia<sup>5</sup>. Asumido que el hábitat urbano es una realidad y que la alternativa no es el retorno a la sociedad eminentemente rural, se trata de aprovechar el dinamismo y ventajas que se atribuyen a las ciudades de tamaño medio y reducido como base de la construcción de la ciudad sostenible<sup>6</sup>.

A tales ciudades se les asigna el papel de reequilibrar el territorio mediante su actuación como impulsores económicos y sociales con proyección sobre su entorno, en particular en regiones periféricas (MÉNDEZ, MELERO, CALATRAVA, 2008). Este valor se enmarca, a su vez, en una política más amplia de desarrollo territorial policéntrico y equilibrado (GARCÍA-MORENO, 2018)<sup>7</sup>. Se persigue tanto la diversificación de núcleos de referencia para el área próxima como una lógica de cooperación entre ellos que permita

---

<sup>5</sup> En este sentido, en Naciones Unidas, Nueva agenda urbana, se exponer que "Alentamos la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la ampliación urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, el logro de densidades demográficas sostenibles y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo el crecimiento urbano incontrolado y la marginación".

<sup>6</sup> La identificación de lo que cabe identificar como "ciudad intermedia" no es pacífica y depende de las características del Estado que se tome como referencia. La ciudad intermedia se ha situado por algunos autores entre 20.000 y 250.000 habitantes (MÉNDEZ, MELERO, CALATRAVA, 2008).

<sup>7</sup> Afirma la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: "Subrayamos que el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE es un elemento clave para hacer realidad la cohesión territorial".



generar redes de intercambio y optimización de potenciales (PASCUAL, 2008).

### **3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LIMITACIONES**

Es nota común en la doctrina la identificación de la planificación estratégica como herramienta esencial para la consecución del desarrollo policéntrico y equilibrado<sup>8</sup>.

La planificación es una técnica empleada para tratar de ordenar el asentamiento de la población que ha sido y es demandada como freno y reacción al crecimiento desaforado y asistemático de las ciudades (HIDALGO, 2017). Con el adjetivo "estratégico" se pretende reflejar el cambio en los fines y procedimiento respecto de la planificación tradicional. Concretamente, se han señalado como características novedosas la implicación de todos los agentes sociales, públicos y privados en la definición del proyecto de ciudad y las líneas estratégicas para llevarlo a la práctica que servirán de punto de partida para los proyectos específicos orientados a su consecución (HOPPE,

---

<sup>8</sup> Así se advierte en Naciones Unidas, Nueva agenda urbana: "Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación, lo que supone fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, garantizar la creación de empleos decentes y el acceso equitativo para todos a las oportunidades y los recursos económicos y productivos, impedir la especulación con los terrenos, promover la tenencia segura de la tierra y gestionar la contracción de las zonas urbanas, cuando proceda".

1993). Responde al propósito de romper el modelo territorial tradicional de lugares centrales y jerarquías (DEL ROMERO, 2009).

Estas notas definitorias responden a la evolución experimentada por la planificación estratégica, en que se han diferenciado las siguientes etapas (FLORIANI, 2005-2006):

- Planificación sistémica, con encuadramiento territorial, perspectiva temporal a medio y largo plazo y perfil socioeconómico centrado en los identificados como problemas cruciales. Década de 1960.
  
- Planificación a partir del modelo de la planificación estratégica empresarial, de carácter más localistas, ideológica, flexible y orientada a resultados concretos. Década de 1980.
  
- Planificación más "contractualista", con particular incidencia en la mediación y negociación. A partir de la década de 1990.

De acuerdo con lo expuesto, la evolución de la planificación estratégica la ha vinculado, aunque no de forma lineal, con la perspectiva supralocal (SÁNCHEZ, 2012). Dada la idea actual de que la problemática urbana excede los confines de la ciudad, la planificación se proyecta sobre un entorno más amplio que puede comprender el metropolitano o extenderse a zonas de influencia de un determinado núcleo urbano o regiones (GONZÁLEZ, 2013). De la

planificación local se pasa a la planificación supra-local como mecanismo de cohesión territorial (GALLARDO, 2015)<sup>9</sup>.

Es importante destacar que se ha señalado como característica de la planificación estratégica (sea local o territorial) su carácter no vinculante, no normativo o recomendativo (ROMERO, 2018). Ello implica una diferencia sustancial con la planificación urbanística, que se articula a través de Planes con carácter normativo o, al menos, jurídicamente vinculante. En línea con su propósito programático o directriz, la planificación estratégica no persigue imponerse a través de la coercibilidad propia de la norma, sino, como fruto del diálogo, ser asumida por los distintos protagonistas del desarrollo de la ciudad o el territorio, tanto Administraciones como otros sujetos públicos y privados.

La planificación estratégica presenta indudable aspectos positivos, máxime si se la relaciona, como se viene haciendo, con el impulso del desarrollo policéntrico con énfasis en la ciudad intermedia a fin de incidir en el equilibrio territorial. Sin embargo, no son escasas sus debilidades.

Se ha achacado a la ordenación del territorio que genera escaso interés en la opinión pública (JUARISTI, 2009). Ello obedecería al

---

<sup>9</sup> Este planteamiento se recoge claramente en la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: "Respaldamos la profundización en la dimensión territorial de la política de cohesión donde corresponda: mecanismos de refuerzo que puedan garantizar la coordinación territorial de sus intervenciones; mejorar la dimensión territorial de todas las fases de las actividades de programación estratégica, evaluación y supervisión; garantizar un ámbito para programas y proyectos integrados que tengan en cuenta los territorios; integrar distintos fondos en las estrategias regionales".

carácter técnico de las cuestiones debatidas frente a los debates que sí suscitan las obras de infraestructuras sectoriales (carreteras, parques eólicos, etc.). A lo anterior puede añadirse el alejamiento que conlleva la ampliación del marco de referencia de la planificación, que ahonda en el desinterés de la población, a la que es más fácil identificarse con problemas locales que regionales, y la abstracción o indefinición con que se plantean las líneas estratégicas.

De hecho, la generalidad o imprecisión de las líneas estratégicas es otro de los riesgos que aquejan a la planificación estratégica. Aunque la concreción de dichas líneas se reserva a un momento posterior, el de elaboración de los proyectos encaminados a hacerlas efectivas, una excesiva generalidad o indeterminación puede convertir el plan en meramente programático (JUARISTI, 2009).

La imprecisión o abstracción de las líneas estratégicas a menudo se manifiesta en la tendencia a reproducirlas acríticamente en las distintas ciudades o territorios al elaborar sus respectivos planes estratégicos, lo que contraviene frontalmente la finalidad de la planificación, que es dar respuestas específicas a los distintos ámbitos a los que se destina y aprovechar las sinergias surgidas de la diversificación (PASCUAL, 2008).

También se ha reprochado, desde otro prisma, cortedad de fines en muchos casos. Así, bien que en referencia a las directrices de ordenación del territorio, se les ha achacado centrarse en las

infraestructuras de transporte y comunicaciones y en la extensión de la protección ambiental o patrimonial (JUARISTI, 2009).

El carácter supramunicipal también suscita problemas de coordinación administrativa (PASCUAL, 2008). Si resulta complejo articular la participación de distintos actores, que incluyen a la Administración local, en la elaboración de planes de ámbito estrictamente municipal, aún lo es más cuando esa intervención se amplía a ámbitos mayores (metropolitano, regional) que comportan una multiplicación de éstos, tanto cuantitativa como cualitativa, y la presencia de Administraciones con diferentes competencias que tratan de hacer valer en la planificación, aun cuando ésta sea de carácter puramente recomendativo. De ahí que se abogue por el establecimiento de fórmulas flexibles de cooperación entre los distintos niveles de las instituciones públicas para lograr coordinación (PASCUAL, 2008).

Y un inconveniente especialmente relevante es la concurrencia de dos finalidades u objetivos que frecuentemente son contradictorios: la cooperación y la competencia. La idea de la planificación estratégica territorial es promover la innovación del ámbito al que se aplica para desarrollar sus potencialidades y la competitividad urbana (CHIARELLI, 2005; VEGA, ROJO, 2010)<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, se pretende la articulación de diversos centros que generen sinergias y

---

<sup>10</sup> A pesar de su postura integradora, que seguidamente se referirá, también está presente en la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, en que se señala que "Pretende liberar el potencial de los territorios a través de estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento local y regional de las necesidades y aprovechar los puntos fuertes y factores específicos que contribuyen a la competitividad de los territorios".

colaboren entre sí mediante el intercambio a partir de sus respectivas ventajas comparativas. Aunque se ha mantenido que es posible lograr un "equilibrio perfecto de sostenibilidad, competitividad y cohesión social a través de un desarrollo integral integrado", existen motivos para ponerlo en duda<sup>11</sup>.

El desarrollo simultáneo y cooperativo entre ciudades o territorios más amplios se antoja factible cuando descansa en una división funcional entre las distintas áreas en función de sus respectivas potencialidades que no deben desplegarse en ámbitos coincidentes<sup>12</sup>. Si cada ciudad o territorio se especializa en un determinado campo de actividad o se dedica a explotar sus recursos específicos, distintos de los de otras ciudades o territorios, es posible pensar en un progreso paralelo que, en lugar de entorpecerse, se preste a la colaboración a través del intercambio de los bienes y servicios respectivos (PASCUAL, 2008). Pero un planteamiento de este tipo no permite obviar la dinámica de competitividad que también se persigue (GARCÍA-MORENO, 2019). Salvo algunos recursos inmóviles (mineros, paisajísticos, etc.), la mayoría de ellos no son fijos, sino que pueden desarrollarse, al menos teóricamente, en cualquier territorio. Basta pensar en la innovación, la formación o las redes de comunicaciones. Ello implica que la especialización de una

---

<sup>11</sup> La posibilidad de equilibrio citada se recoge en la Agenda Territorial Europea 2020.

<sup>12</sup> Esta idea se advierte en la Agencia Territorial Europea 2020 cuando afirmar que "Recordamos que la competitividad económica puede fomentarse a través del desarrollo de sectores económicos integrados globalmente y de unas economías locales sólidas. Pueden tener un papel primordial el uso del capital social, de los activos territoriales, el desarrollo de la innovación y de unas estrategias de especialización inteligentes siguiendo un enfoque orientado a los territorios. Las vertientes global y local se refuerzan mutuamente y están interrelacionadas, por lo que deberían desarrollarse paralelamente".

determinada ciudad o territorio no impide que otras opten por un campo de actividad similar o coincidente y que se suscite una dinámica de competencia entre distintas zonas de una misma región o Estado en que, lejos de colaborar, se pretende superar a las otras que se han inclinado por ese mismo sector.

El resultado de esta competencia vendrá determinado por el esfuerzo y la creatividad de las distintas ciudades o territorios, pero inevitablemente se verá influido por las condiciones de partida dadas por las diferentes condiciones ambientales, sociales, económicas y culturales de las distintas áreas en competencia. Y entre los factores en liza, la vis atractiva de las grandes urbes no es uno menor. La sola circunstancia de reunir a una población amplia, unida a la disposición de centros de enseñanza e información, así como de infraestructuras asociadas a las dimensiones de la metrópolis, está llamada a favorecer la iniciativa, así como el establecimiento de negocios y empresas en un entorno favorable para ello y que, a su vez, retroalimenta esa tendencia (PRECEDO, MÍGUEZ, 2014). Es éste precisamente uno de los fenómenos que el desarrollo policéntrico pretende revertir.

El problema que se plantea a la planificación estratégica son los instrumentos con los que cuentan las líneas estratégicas que se puedan perfilar para luchar contra la propensión referida. No pueden ser normativos o imperativos, ya que ello contravendría la naturaleza y propósito de la planificación estratégica, sino que deben servirse de la mediación o el diálogo. Las renunciadas, por tanto, han de apoyarse en la

voluntariedad, en su asunción como una necesidad en aras a un interés superior.

Relacionado con lo anterior, la concreción de las líneas estratégicas pasa por el impulso a través de incentivos o ayudas previa identificación y fijación de aquellas áreas de actividad prioritarias o zonas que se estiman han de ser objeto de desarrollo preferente. Las líneas estratégicas se enmarcan en una lógica de fomento, de estímulo orientado a favorecer la innovación o especialización, y no de imposición o limitación. Se trata, por ende, de una planificación destinada a promover aquellos núcleos sobre los cuales edificar el desarrollo policéntrico.

Lo expuesto revela las debilidades de este tipo de intervención en el desarrollo del territorio. El fomento de la competitividad para conseguir la configuración de núcleos urbanos que reequilibren la zona a través del impulso mediante el fomento encuentra su límite en la libertad de las restantes urbes para concurrir con las beneficiadas por los incentivos. Ciertamente estas últimas padecen la falta del apoyo institucional-social que se destina a las áreas identificadas como centros del desarrollo integrado, pero ello no les impide valerse de sus fortalezas, que en el caso de las grandes urbes son significativas y representan una ventaja competitiva difícilmente superable. Esta situación es la que nos inclina a la postura que seguidamente se expone.



#### **4. POR EL IMPULSO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL IMPERATIVA**

El punto de partida de este epígrafe es la clasificación de los planes en "influyentes" e "imperativos" en atención a que fijen metas que pretenden lograrse mediante estímulos o desincentivos pero sin efecto jurídico vinculante o sí presenten esa eficacia y se impongan a la Administración y también en buena medida a la ciudadanía (HOPPE, 1993). De acuerdo con lo ya expuesto la planificación estratégica responde idealmente a la primera categoría. Sin embargo, se ha advertido que en sus manifestaciones prácticas a menudo se combinan contenidos normativos y no vinculantes.

A un nivel territorial, no local, se advierte que las expresiones de imperatividad de la planificación se centran en la protección del patrimonio natural o cultural. Más allá de tales previsiones, la planificación territorial adopta un carácter influyente, de impulso o fomento, en que se excluye cualquier conato de dirección a través de la prohibición o condicionamiento de la implantación de instalaciones o actividades, lo que, o bien se confía a la ordenación local, o bien se rechaza por restrictivo de la libertad de establecimiento.

De lo primero es muestra la ausencia de limitaciones a la clasificación de suelo urbanizable, el destinado a albergar residencias o actividades industriales. Frente a lo que sucede con las clases de suelo previstas para garantizar la protección de los valores indicados (medioambientales, culturales, etc.), en que la ordenación territorial establece mandatos de obligado cumplimiento para las entidades

locales, la identificación de zonas prioritarias se presenta como la alternativa a la exclusión de nuevos desarrollos residenciales o industriales en zonas en que no concurren valores necesitados de salvaguarda pero que, desde un punto de vista estratégico, se entiende que han de ver limitada su expansión en aras a facilitar la de otras áreas.

En relación con lo anterior, también se excluye la posibilidad de restringir el establecimiento de actividades industriales o comerciales con apoyo en consideraciones puramente estratégicas, esto es, en ausencia de intereses determinados que se estima han de prevalecer a la libertad de empresa.

Frente a ello, es preciso retomar la planificación estratégica imperativa y aplicarla a nivel territorial<sup>13</sup>. No se trata de ahogar la iniciativa particular y sustituirla por una dirección vertical del desarrollo y sí de combinar las medidas de estímulo con la posibilidad de prohibir o restringir el establecimiento con arreglo a valoraciones de tipo estratégico. Más concretamente, estas consideraciones deben estar orientadas a corregir los desequilibrios territoriales mediante el impulso de ciudades de tamaño medio no en detrimento, pero sí a través de la contención de las metrópolis. La lógica competitiva es ineficaz frente a urbes que, por sí mismas, gozan de elementos de indudable atractivo para la instalación de nuevos centros de actividad

---

<sup>13</sup> Es significativo que se reclame en Polonia que la Administración asuma su olvidado papel como garante de la racionalidad de la planificación (CEBRIÁN, GARCÍA, 2015).

económica y cuya desigualdad notoria no puede corregirse por medio de medidas de fomento.

No advertimos objeciones insalvables a esta propuesta desde la óptica de las libertades individuales. La ponderación entre los intereses privados, la iniciativa particular, y el interés colectivo constituido por un desarrollo armónico de las comunidades humanas es factible (BUZARCO, 2003). Su consecución pasa por no otorgar un vertiente positiva a la planificación imperativa y reservar ésta a la planificación influyente. Esto es, al margen de la instalación de centros o actividades públicas, en que la decisión corresponde a la Administración en cuanto titular de los mismos que debe actuar guiada por el interés general, no debe acudir a la imposición del establecimiento en un determinado lugar. La restricción del establecimiento, la prohibición de efectuarlo en determinado lugar supone una limitación de la elección, pero no la constricción de ésta a una única posibilidad.

No en vano, la exigencia normativa de diversos deberes a las empresas con finalidades de interés público es habitual y se desenvuelve en múltiples ámbitos no constreñidos a la seguridad pública y prevención e investigación de actividades ilícitas o aseguramiento del cumplimiento de los deberes fiscales. Ahora bien, la prevalencia del interés público con apoyo en la función social de la propiedad y los límites a la libertad de empresa no implica que cualquier objetivo de interés general legitime la imposición de obligaciones a las empresas con vistas a su consecución (GONZÁLEZ,

2019)<sup>14</sup>. El requisito de la legitimidad del objetivo y la ausencia de privación de ejercicio del derecho a la libertad de empresa han de acompañarse del test de proporcionalidad (ARROYO, 2018)<sup>15</sup>.

En definitiva, se trata de ponderar la libertad de establecimiento con el interés público. Para que ello sea factible resulta necesario alterar el planteamiento dominante en la actualidad, que sitúa en primer término la libertad indicada. Tal tendencia resulta patente en el ámbito de la Unión Europea, en que no sólo se contempla como libertad básica la de establecimiento (artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), sino que tal derecho ha sido objeto de una interpretación extensiva que la ha convertido en un instrumento para eliminar las medidas proteccionistas, intervencionistas o limitativas de la iniciativa privada en un determinado ámbito de actividad, con un alcance que condiciona el régimen de los Estados miembros en un plano también puramente interior (PÉREZ, 2008). Ello es debido a la delimitación

---

<sup>14</sup> A este respecto, afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en adelante) español de 4 de julio de 2017 (RTC 2017/86) que: "La medida recurrida impone determinadas obligaciones a los operadores económicos que afectan al libre ejercicio de la actividad económica. Ahora bien, de ello no cabe deducir necesariamente que tal afectación haya de ser considerada contraria a la Constitución, pues el derecho a la libertad de empresa no garantiza que el legislador no pueda establecer medidas que incidan en este derecho. El derecho fundamental a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como es el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho".

<sup>15</sup> Así lo señala, entre otras, la STC español de 22 de julio de 2017 (RTC 2017/79): "Por otro, el sometimiento de todas las regulaciones públicas que afecten al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas al denominado principio de proporcionalidad, principio que exige someter aquellas regulaciones a la comprobación de que sean proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada y a la comprobación de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica".

jurisprudencial del concepto de “restricción”, que no se constriñe a la discriminación, sino que también comprende las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos atractivo el ejercicio de la libertad en cuestión (GOERLICH, 2008).

La clave se halla, sin duda, en la aplicación del principio de proporcionalidad en la dialéctica planificación-libertad de establecimiento (HOPPE,1993). Sucede, sin embargo, que, de situarse en primer plano la libertad de establecimiento, es la restricción de ese derecho lo que debe superar el test de proporcionalidad. Es importante destacar esta circunstancia, pues, aunque la planificación con fines de reequilibrio territorial se contemple como un interés relevante y digno de amparo, de acuerdo con el esquema expuesto no será el elemento que preside el análisis, papel que corresponde a la libertad de establecimiento. El distinto plano en que se sitúan ambos intereses (libertad sujeta a restricción y justificación de la restricción, respectivamente) lastra necesariamente el examen de la cuestión, pues otorga el lugar preeminente a la libertad de establecimiento e impone una interpretación restrictiva de las que eventualmente pueden articularse. El esfuerzo argumentativo debe hacerse para justificar la restricción.

Es cierto que resulta consustancial a la ponderación la atribución de un peso distinto a los intereses en conflicto a fin de resolver la disputa concreta entre los involucrados y, como consecuencia de ello, justificar la restricción (en el caso particular) de uno en beneficio de otro. Mas la atribución del peso viene condicionada por el tipo de derechos que se enfrentan y la forma en

que se interrelacionan, ya que el derecho o interés que se presenta como “agresor” de la esfera de otro está llamado a soportar un examen más riguroso de la limitación que implica. Ello provoca, en la confrontación entre derechos de libertad individual y derechos sociales, que los primeros aparezcan habitualmente como los sujetos a limitación, dado su carácter abstencionista. La eficacia de los segundos se presenta como una restricción, cuando su posición debe ser equiparable a la de los derechos de libertad individual, pues tanto unos como otros tutelan aspectos esenciales del individuo, bien que con una proyección distinta (abstencionista-intervencionista)<sup>16</sup>.

Así pues, la posibilidad de dispensar una protección de corte específico e intervencionista a través de regulaciones imperativas pasa necesariamente por la reformulación de las políticas públicas. Una opción sería el replanteamiento del peso que debe otorgarse a las razones de interés general identificadas en la planificación, de forma que se acentúe su poder constrictor de la libertad de establecimiento gracias a atribuir una mayor trascendencia a esas razones.

La planificación en los términos indicados debe ser territorial, a fin de evitar la competitividad entre entidades locales y satisfacer intereses supramunicipales que comportan sacrificios o restricciones para algunos de ellas en beneficio del necesario desarrollo equilibrado de la zona de aplicación del instrumento de planificación (SÁNCHEZ, 2012). Si se desea avanzar en un sentido coherente, es preciso superar

---

<sup>16</sup> En este sentido se advertía respecto de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2007, Caso Viking, C-438/05, y de 18 de diciembre de 2007, caso Laval und Partneri, C-341/05 (CARUSO, 2008).

la visión centrada en la ciudad (MORA, 2019). Precisamente la falta de planificación favorece el desarrollo de las metrópolis (GONZÁLEZ, 2012). De hecho, se ha planteado generalizar los planes territoriales para el desarrollo de la ciudad (IGLESIAS, 2015). Sin alcanzar tales extremos, sí resulta preciso que se adopte una perspectiva de conjunto que, sin renunciar a las medidas de incentivo y estímulo, realice una apuesta valiente y decidida por la fijación de objetivos comunes. En lugar de primar la competitividad entre municipios, ha de coordinar un desarrollo equilibrado, con embridamiento del crecimiento desaforado de las grandes ciudades (ROMERO, 2009).

En definitiva, se antoja necesario un cambio de paradigma. Confiar la resolución de los desequilibrios territoriales al incentivo y estímulo de determinadas áreas para alcanzar el policentrismo fundado en la ciudad intermedia es insuficiente para poner freno al crecimiento de las metrópolis y ahondar en la senda de la ciudad sostenible. La planificación estratégica cuenta con tales herramientas, pero también puede y debe servirse de las potestades públicas para dirigir, en atención a criterios colectivos y siempre con participación pública y transparencia, el desarrollo territorial de forma coordinada y con políticas de contención de las macro-urbes para posibilitar el afianzamiento de aquellos centros urbanos llamados a ergirse en foco del desarrollo policéntrico.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

1. La concentración de la población en núcleos urbanos, además de un fenómeno innegable, es un hecho que combina rasgos negativos y positivos. Estos primeros se ven agudizados en las

grandes urbes o metrópolis que, sin embargo, cuentan con una fuerte vis atractiva de recursos y pobladores.

2. A fin de optimizar la residencia en núcleos urbanos y evitar los efectos adversos, se ha optado por un desarrollo policéntrico fundado en las ciudades de tamaño reducido o intermedio. Esta línea de actuación se enmarca en el logro del ODS 11.

3. La planificación estratégica territorial se presenta como un instrumento adecuado para la consecución de dicho desarrollo. Sin embargo, en su actual configuración (influyente pero no vinculante) adolece de importantes carencias: abstracción, imprecisión, cortedad de fines, etc. Y, destacadamente, la concurrencia de dos finalidades u objetivos que con frecuencia son contradictorios: la cooperación y la competencia.

4. Para combatir tales carencias se hace preciso superar la dimensión puramente orientativa de la planificación estratégica, apoyada en medidas de estímulo e incentivo, y desarrollar la dimensión imperativa de la planificación. La vertiente vinculante debe manifestarse en restricciones o limitaciones orientadas a una adecuada distribución de la población.

5. La planificación estratégica puede y ha de servirse de las potestades públicas para dirigir, en atención a criterios colectivos y siempre con participación pública y transparencia, el desarrollo territorial de forma coordinada y con políticas de



contención de las macro-urbes para posibilitar el afianzamiento de aquellos centros urbanos llamados a erigirse en foco del desarrollo policéntrico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARROYO JIMÉNEZ, L. 2018. **Una revolución silenciosa, (y ii): la libertad de empresa**. Almacén de Derecho. España
- BELLO PAREDES, S. 2020. “Introducción a los ODS en la Agenda 2030: el principio general de la sostenibilidad”. En **Revista Opción. Revista de Ciencias Humanas y Sociales** (En imprenta).
- BUZARCO SAMPER, M. 2003. “La Planificación Económica en la Constitución Española: la transformación de un instrumento inédito en inadecuado título competencial”. En **Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto**. 1: pp. 41-69.
- CARUSO, B. 2008. “La integración de los derechos sociales en el espacio social supranacional y nacional; primeras reflexiones sobre los casos Laval y Viking”. En **Relaciones Laborales**. 15-16: pp. 159-186.
- CEBRIÁN, F., GARCÍA, C. 2015. Procesos de urbanización reciente en ciudades medias. Visiones comparadas, en: AA.VV. **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**, pp. 396-415, Ediciones de la Universitat de Lleida, Lleida.
- CHIARELLI, R. 2005. “Planificación estratégica y desarrollo territorial”. En **Espacio y Desarrollo**. 17: pp. 208-225.
- DEL ROMERO RENAU, L. 2009. “Planificación territorial en regiones industriales maduras: el caso del Ruhr (Alemania)”. En **Investigaciones geográficas**. 48: pp. 77-96.
- FERNÁNDEZ NIETO, J. 2009. **La aplicación judicial europea del principio de proporcionalidad**. Dykinson, Madrid (España).
- FLORIANI, H. 2005-2006. “Planificación estratégica y dimensión metropolitana: el caso Rosario” En **Ciudades: Revista del**

**Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.** 9: pp. 11-20.

- GALLARDO AGUILAR, C. 2015. “Planificación y desarrollo regional”. En **Opción. Revista de Ciencias Humanas y Sociales.** Especial 5: pp.380-393.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. 2018. “La injerencia de la Unión Europea en el urbanismo de sus estados miembros como consecuencia de su propuesta de modelo europeo de desarrollo urbano: especial atención a su incidencia en el caso de España”. En **Revista Derecho urbanístico y medio ambiente,** 323: pp. 19-77.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. 2019. “La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y la renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible”. En **Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente.** 327: pp. 19-81.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. 2019. “Las claves imperturbables del que debiera ser el futuro y deseable Derecho urbanístico español a la luz de su brillante pasado y convulso presente”. En **Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente.** 330-331: pp. 101-149.
- GOERLICH PESET, J.M. 2008. **Libertades económicas, mercado de trabajo y derecho de la competencia. Un estudio de las relaciones entre el ordenamiento laboral y la disciplina del mercado.** Consejo Económico y Social de España, Madrid.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, J.J. 2019. La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural. En: AAVV. **La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno,** pp. 343-370, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, Navarra (España).
- GONZÁLEZ MEDINA, M. 2013. “Procesos metropolitanos y planificación estratégica en el sur de Europea: un enfoque de gobernanza territorial”. En **Ciudad y territorio: estudios territoriales.** 177: pp. 487-499.

- HIDALGO GARCÍA, M<sup>a</sup>. M. 2017. “Las ciudades como objetivo de desarrollo sostenible”. En **Boletín IEEE**. 5: pp. 22-32.
- HOPPE, W. 1993. “La planificación”. En **Documentación Administrativa**. 235-236: pp. 163-248.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. 2015. “Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo”. En **Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente**. 301: pp. 77-150.
- JUARISTI LINACERO, J. 2009. “La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas”. En **Lurralde: Investigación y espacio**. 32: pp. 361-382.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R., MELERO GUILLÓ, A.M., CALATRAVA ANDRÉS, A. 2008. “Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía”. En **Estudios geográficos**. 265: pp. 637-663.
- MORA ALISEDA, J. 2019. Nuevas perspectivas en la ordenación territorial y la planificación urbana. En AA.VV. **Hélices y anclas para el desarrollo local**, pp. 83-94, Consorcio Universidades Huelva-Cartagena de Indias, Huelva (España).
- PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS, H., GARCÍA CUESTA, J.L. 2008. “Políticas urbanas para el desarrollo y la innovación en las ciudades intermedias”. En **Investigaciones Geográficas**, 47: pp. 5-25.
- PATIÑO VILLA, C.A. 2018. “Las metrópolis o el retorno de la ciudad-Estado”. En **Analecta Política**. 14: pp. 19-36.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B. 2008. **El Mercado Interior Europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales**. Universidad de Deusto, Bilbao (España).
- PRECEDO LEDO, A., MÍGUEZ IGLESIAS, A. 2014. **Las ciudades medias en la globalización**. Síntesis. Madrid (España).
- ROMERO ALOY, M<sup>a</sup>.J. 2018. “Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general”. En **Ciudad y territorio: estudios territoriales**. 195: pp. 7-20.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, D. 2012. “Aproximaciones a los conflictos sociales y propuestas sostenibles de urbanismo y ordenación del territorio en México”. En **Revista de estudios sociales**. 42: pp. 40-56.

VEGA, M.; ROJO, Y. 2010. “Contribución al desarrollo local de la conformación de redes intersectoriales”. En **Opción. Revista de Ciencias Humanas y Sociales**, 63: pp. 105-116.

## **DOCUMENTOS**

Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Naciones Unidas, Nueva Agenda Urbana.



**UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA**

---

## **opción**

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

Año 36, N° 93-2 (2020)

Esta revista fue editada en formato digital por el personal de la Oficina de Publicaciones Científicas de la Facultad Experimental de Ciencias, Universidad del Zulia.  
Maracaibo - Venezuela

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)

[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)

[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)