

NUEVOS RETOS EN EL DESARROLLO URBANO

Del plan general al plan estratégico

La superación del urbanismo normativo y el tránsito hacia una planificación estratégica en la ciudad de Madrid

Cristina Goncer Ortega

Subdirectora General Jurídica de la Oficina del Nuevo Plan General del Ayuntamiento de Madrid

Resumen: El presente artículo analiza la evolución del planeamiento urbanístico en España desde la consolidación del Plan General de Ordenación Urbana como instrumento hegemónico hasta la reciente irrupción de los Planes Estratégicos Municipales, introducidos por la reforma de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid en 2024. Partiendo de un examen histórico-normativo, se pone de relieve el progresivo agotamiento del modelo clásico de planeamiento, caracterizado por su rigidez normativa, elevada litigiosidad y escasa capacidad adaptativa. El artículo aborda, desde una perspectiva jurídico-doctrinal y jurisprudencial, cómo el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 ha quedado obsoleto para responder a los retos contemporáneos, y analiza el Plan Estratégico Municipal de Madrid como instrumento innovador orientado a la simplificación, la planificación dinámica, la digitalización y la participación ciudadana. Se estudia asimismo el papel de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la configuración de los límites del planeamiento y en la necesidad de un cambio de paradigma urbanístico.

Palabras clave: Planeamiento urbanístico, Plan General, Plan Estratégico Municipal. planificación estratégica, seguridad jurídica, litigiosidad urbanística, evaluación ambiental, Madrid.

Abstract: This paper examines the evolution of urban planning in Spain from the consolidation of the General Urban Development Plan as the dominant planning instrument to the recent introduction of Municipal Strategic Plans under the 2024 reform of Madrid's regional planning legislation. Through historical and legal analysis, it highlights the exhaustion of the traditional planning model, characterized by normative rigidity, high litigation rates and limited adaptive capacity. From a doctrinal and case-law perspective, the article explains why the 1997 Madrid General Urban Development Plan has become obsolete in addressing contemporary urban challenges and analyses the Municipal Strategic Plan of Madrid as an innovative tool aimed at simplification, dynamic planning, digitalization and citizen participation. Special attention is paid to recent case law of the

Spanish Supreme Court and the High Court of Justice of Madrid, which has played a decisive role in redefining the legal limits of urban planning and in promoting a paradigm shift towards more flexible and strategic urban governance.

Keywords: Urban planning, general plan, strategic planning, legal certainty, urban litigation, environmental assessment, Madrid.

1. Consideraciones introductorias: urbanismo, origen y función

Finis origine pendet, dice el proverbio latino que invita a reflexionar sobre el momento histórico en que se encuentra hoy la ciudad de Madrid y sobre la necesidad de indagar en la causa primera del urbanismo: la organización racional de los edificios y de los espacios de la ciudad conforme a las necesidades de quienes la habitan. Desde sus orígenes, la ciudad ha sido algo más que un mero asentamiento físico; ha constituido una unidad política y social donde se desarrollaban relaciones económicas, culturales y de poder.

Con la expansión urbana derivada de la Revolución Industrial surge el urbanismo moderno como disciplina técnica y jurídica. Desde entonces, la ordenación de la ciudad se convierte en una función pública de primer orden, orientada a garantizar el interés general frente a la lógica puramente privada del suelo (1).

2. La construcción normativa del planeamiento urbanístico en España

La primera regulación sistemática del urbanismo en España se produce con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, que consagra el urbanismo como una potestad pública de ejercicio obligatorio y articula el planeamiento como su instrumento esencial (2). Esta Ley se apoyaba en antecedentes dispersos —Leyes de Ensanche de 1892, de Saneamiento de 1895, Ley de Solares de 1945— que resultaban insuficientes para afrontar el crecimiento urbano del siglo XX.

La Ley del Suelo de 1976 y los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978 consolidaron definitivamente el Plan General como instrumento central y omnicompreensivo (3). Desde entonces, el **Plan General** pasó a contener no solo la **estructura urbana**, sino también un **cuerpo normativo exhaustivo** destinado a regular cualquier aspecto de la edificación y el uso del suelo.

3. La expansión normativa del Plan General y su crisis funcional

La progresiva incorporación de nuevas exigencias —protección ambiental, accesibilidad, seguridad estructural, tutela patrimonial— provocó un exceso normativo del planeamiento. Como advirtió tempranamente García de Enterría, el planeamiento urbanístico español ha sufrido una **«deriva reglamentista que oscurece su función esencialmente planificadora»** (4).

El Plan General fue perdiendo su carácter de proyecto de ciudad, su esencia planificadora, para convertirse en un texto normativo rígido, prolijo y difícilmente modificable. Este fenómeno ha tenido consecuencias directas sobre la seguridad jurídica y la eficacia del planeamiento para atender las necesidades de los ciudadanos. El Plan General responde a la necesidad de ordenar ciudades en un momento de expansión urbanística y el escenario en el que operan hoy día las ciudades tiene, en muchos casos, escasas posibilidades de expansión por lo que deben diseñarse instrumentos que favorezcan la transformación urbana en zonas ya consolidadas.

4. Litigiosidad urbanística y jurisprudencia del Tribunal Supremo

La creciente litigiosidad en materia urbanística ha sido uno de los factores determinantes del descrédito del planeamiento tradicional. El Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente la **nulidad** de instrumentos de planeamiento por **defectos formales o sustantivos**, con efectos demoledores sobre la estabilidad del modelo urbano.

Resultan paradigmáticas las SSTs de 21 de mayo de 2015 (RJ 2015\2733), de 27 de enero de 2020 (RJ 2020\217) y de 3 de diciembre de 2020 (RJ 2020\4612), que insisten en el carácter reglamentario del planeamiento y en la necesidad de un cumplimiento estricto de los trámites procedimentales, especialmente en materia de evaluación ambiental estratégica (5) .

Esta doctrina ha sido objeto de crítica doctrinal por su rigidez, al generar una suerte de «nulidad en cascada» que compromete la viabilidad de grandes operaciones urbanas (6) .

En esta misma línea se pronunciaba la exposición de motivos del fallido Proyecto de Ley por el que se modificaba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, cuyo objetivo era reforzar la seguridad jurídica en materia de ordenación del territorio y urbanística: *«Se cuentan por decenas los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se han anulado y que continúan anulándose, generando una amenaza grave para la seguridad jurídica, además de una paralización de la potestad planificadora de las Administraciones Públicas que provoca efectos muy negativos sobre los intereses generales. Entre ellos, de manera especial, para la sostenibilidad, tanto económica, como social y medioambiental. La actividad económica en general, la política de vivienda, la satisfacción de las necesidades de la sociedad e incluso la protección del medio ambiente dependen de la ordenación que se haga del suelo, y cualquier situación que permita que el mismo esté sin ordenar o sometido a instrumentos de planificación revividos y con décadas de desfase temporal en cuanto a las necesidades reales de cada momento, es nefasta. Y a este resultado están conduciendo las declaraciones de nulidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dentro de las cuales cabe destacar no sólo esa reviviscencia de planes antiguos absolutamente desconectados de la realidad, sino también la "nulidad en cascada" de todo el planeamiento de desarrollo e, incluso, de los actos de aplicación. La imposibilidad formal de subsanar trámites de procedimiento que ni siquiera resultan sustanciales ha provocado ya una crisis en el sistema que no solo pone en riesgo su credibilidad, sino que tiene efectos paralizadores de una actividad administrativa de planificación y programación no ya necesaria, sino imprescindible para la consecución de múltiples intereses generales».*

Dicho proyecto normativo no llegó a culminar su tramitación parlamentaria como consecuencia de la ausencia de un consenso político suficiente para su aprobación. Esta circunstancia impidió incorporar al ordenamiento mecanismos correctores que —sin menoscabo de las garantías procedimentales ni del control jurisdiccional— habrían permitido atenuar, al menos parcialmente, los efectos sistémicos derivados de las declaraciones de nulidad plena del planeamiento, singularmente el fenómeno de la frecuentemente denominada por las partes interesadas, «nulidad en cascada».

En términos de técnica normativa, la experiencia evidencia que la consideración del planeamiento como **disposición de carácter reglamentario** y la interpretación estricta de los vicios procedimentales determinan una elevada vulnerabilidad del sistema cuando no existen instrumentos legales de conservación de actos y trámites no esenciales o de subsanación de defectos formales carentes de incidencia material. La doctrina ha subrayado que este diseño produce inestabilidad normativa, reviviscencia de planes desfasados y un efecto paralizante de la potestad planificadora, en tensión con los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa (arts. 9.3 y 103 CE), así como con el mandato de buena administración y de racionalidad regulatoria.

5. La experiencia madrileña: parálisis y obsolescencia del PGOUM de 1997

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 ha servido con eficacia a los intereses generales y ha hecho posible un gran crecimiento y expansión de la ciudad de Madrid, si bien, constituye un ejemplo paradigmático de los **límites del modelo clásico**. Próximo a cumplir tres décadas, ha sido objeto de múltiples modificaciones puntuales y ha soportado una intensa litigiosidad, con pronunciamientos relevantes del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Entre otras, cabe citar las Sentencias del TSJ de Madrid de 28 de septiembre de 2017 (rec. 92/2016), de 19 de julio de 2019 (rec. 548/2017) y de 17 de febrero de 2022 (rec. 303/2020), que evidencian la **fragilidad jurídica** de las grandes **operaciones de transformación urbana** cuando se apoyan en un **planeamiento rígido y exhaustivo** (7) .

En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid, consciente de la necesidad de dar una solución innovadora y radical a estos problemas que paralizan y siguen paralizando o ralentizando grandes operaciones de transformación urbana que demandan los ciudadanos, asumió el reto de elaborar y aprobar un nuevo Plan General de Ordenación Urbana. Los primeros trabajos de diagnóstico previo y reflexión enseguida pusieron de manifiesto que, con el marco jurídico vigente en ese momento, y con el concepto tradicional de urbanismo y de Plan General de Ordenación Urbana, la revolución, la apuesta por un **cambio disruptivo** que aportara **flexibilidad, agilidad, adaptabilidad, rigor jurídico** y capacidad de dar respuesta a las necesidades de las ciudades, no iba a ser posible.

La Comunidad de Madrid, desde su ámbito competencial, con tan solo 21 municipios adaptados a la Ley del Suelo de 2001 y una tendencia de elaboración de planes que iba descendiendo paulatinamente, llevaba tiempo trabajando en una nueva ley del suelo que ofreciera soluciones a todos los municipios y les permitiera seguir creciendo en algunos casos o transformarse en otros. Esta inquietud y preocupación, compartida con el Ayuntamiento de Madrid, tuvo su reflejo normativo en la **Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un Desarrollo Equilibrado en materia de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**, que modifica la Ley 9/1995 de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, con el fin de **agilizar trámites, reducir cargas burocráticas y flexibilizar desarrollos urbanísticos**, facilitando centros de datos, simplificando licencias, ampliando usos de suelo para vivienda pública y optimizando evaluaciones ambientales.

6. Los retos contemporáneos del urbanismo

En este contexto, los retos del urbanismo actual pueden sintetizarse en los siguientes ejes:

- simplificación normativa con garantías de seguridad jurídica;
- superación del carácter determinista y predictivo del planeamiento;
- reducción de la litigiosidad estructural;
- adecuación de los tiempos de tramitación;
- incorporación de la digitalización y del dato como herramientas de planificación.

Así, como señaló el urbanista Campos Venuti, **«la ciudad no puede gobernarse desde un plano inmóvil cuando la realidad urbana es esencialmente dinámica»** (8) .

7. La ruptura normativa: los Planes Estratégicos Municipales

La modificación de la Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, operada en diciembre de 2024, introduce una nueva figura: los Planes Estratégicos Municipales. El Preámbulo los define como instrumentos destinados a establecer los elementos básicos de la estructura municipal, los objetivos estratégicos, las áreas prioritarias y los criterios de programación.

Esta nueva figura es el punto de partida, la primera piedra de una nueva arquitectura en materia urbanística cuyo objetivo es simplificar, clarificar y agilizar. Podríamos definir el PEM como un conjunto de reglas articuladas en un proyecto para la ciudad de Madrid que rige la toma de la decisión óptima en materia urbanística en cada momento. Mediante este **nuevo instrumento de ordenación** se aprobará una estructura normativa que permita tomar decisiones siempre dentro de unos indicadores fijados con carácter objetivo que coadyuvarán a conocer las distintas alternativas y a adoptar la solución más conveniente para los intereses generales conforme al contexto económico, social o ambiental.

El Plan Estratégico Municipal es la consecuencia del hartazgo casi extendido a todos los ámbitos de los instrumentos de planeamiento como los hemos concebido hasta ahora. Resulta necesario un cambio de paradigma, un giro radical innovador para poder atender las necesidades actuales de las ciudades y de sus ciudadanos, pues no podemos hacer frente a retos del siglo XXI con instrumentos del siglo pasado. En este contexto la modificación de la Ley 9/1995 es de tal calado que provocó que en Madrid comenzáramos a pensar estratégicamente, a pensar en global e incluso a superar, en lo que a planificación se refiere, el concepto de término municipal. En un mundo globalizado, actuar localmente es primordial, pero la referencia para una adecuada planificación tiene que ir más allá.

Nos encontramos, por tanto, hoy, ante un cambio disruptivo: **del urbanismo normativo al urbanismo estratégico**.

8. El Plan Estratégico Municipal de Madrid (PEM)

El Ayuntamiento de Madrid ha asumido este cambio impulsando el Plan Estratégico Municipal, concebido para sustituir al PGOUM de 1997. El PEM se presenta como una herramienta flexible, dinámica y jurídicamente robusta, orientada a fomentar la construcción de vivienda y a diseñar un modelo urbano equilibrado.

El 19 de diciembre de 2025, el Ayuntamiento de Madrid registró el Documento Inicial Estratégico (el «DIE») y el Borrador Abierto de Síntesis Estratégica (el «documento BASE») ante la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid dando inicio al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria de acuerdo con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, para la tramitación de su Plan Estratégico Municipal (o «PEM»).

El PEM se concibe como un instrumento innovador que desarrolla un **nuevo marco normativo estratégico**, un marco **adaptativo**, capaz de revisarse y ajustarse de manera continua a las necesidades de una ciudad en continuo cambio y movimiento como es Madrid, y **superando así el carácter estático y predictivo del planeamiento urbanístico tradicional**. Se trata del urbanismo 4D, una visión estratégica que no se queda solo en determinar el modelo espacial de la ciudad que queremos (3D), sino que introduce el factor tiempo (4.^a dimensión) en el diseño de la estrategia de ciudad global que se persigue.

9. Vivienda, sostenibilidad y transformación urbana. 10 retos

El Plan Estratégico Municipal articula su estrategia en torno a tres ejes fundamentales: la vivienda, la sostenibilidad ambiental y la transformación urbana con visión metropolitana. Estos ejes se concretan en diez retos estratégicos identificados a partir del proceso de diagnóstico y escucha activa desarrollado durante la elaboración del PEM, que permiten orientar las decisiones urbanísticas desde una perspectiva integral y adaptativa.

En primer lugar, se plantea la necesidad de una **simplificación** normativa que permita superar la actual dispersión y complejidad del marco regulador. Las normas urbanísticas del PGOUM de 1997 se han convertido en un cuerpo prescriptivo extenso y de difícil interpretación, cuya aplicación exige una constante remisión a la normativa estatal, autonómica y a las ordenanzas municipales. El PEM apuesta por reconducir el contenido propio del planeamiento hacia la definición de estrategias y objetivos, remitiendo a la regulación mediante ordenanzas aquellos aspectos técnicos relativos a la edificación, urbanización y uso del suelo, en línea con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 9/2001 del

Suelo de la Comunidad de Madrid.

En segundo término, la **digitalización** se configura como un elemento estructural del nuevo modelo de planificación. La disponibilidad de infraestructuras avanzadas de datos y de herramientas digitales permite transformar la forma de analizar y proyectar la ciudad. En este contexto, el **Simulador Estratégico de Ciudad** se concibe como un instrumento para analizar, evaluar y simular escenarios urbanos, facilitando una gestión más ágil, dinámica y eficiente de las políticas urbanas.

El **modelo de ciudad** se define atendiendo a la **triple condición** de Madrid como metrópoli global, región metropolitana capital y ciudad de identidades locales diversas. Esta complejidad exige una planificación basada en la articulación funcional de la distribución de usos, los ejes estructurantes de movilidad y los nodos y centralidades urbanas, superando enfoques sectoriales o fragmentados.

Desde una perspectiva social, el PEM incorpora de forma expresa la evolución **sociodemográfica** del municipio, caracterizada por el crecimiento poblacional, pues el municipio de Madrid cuenta ya con 3,5 millones de habitantes y lleva una década de fuerte crecimiento poblacional, su envejecimiento, la diversidad de orígenes y la transformación de las estructuras familiares. Estas dinámicas condicionan de manera decisiva las estrategias urbanas y las políticas de vivienda, equipamientos y espacio público.

La **vivienda** se configura como uno de los ejes vertebradores del PEM, abordándose desde una perspectiva cualitativa y no exclusivamente cuantitativa. El análisis incorpora el tipo de vivienda, su localización y su relación con las dinámicas económicas, territoriales y demográficas, con especial atención a la rehabilitación y a la regeneración de tejidos urbanos consolidados.

La **neutralidad climática** adquiere un carácter transversal en el PEM, integrándose en todas las estrategias urbanas. Se presta especial atención a la infraestructura verde, el comportamiento energético de los edificios, el confort térmico, la salubridad del espacio público, la biodiversidad y la gestión sostenible del agua, en coherencia con los objetivos de adaptación y mitigación del cambio climático.

En el ámbito de la **economía urbana**, el PEM apuesta por la reactivación y diversificación de la actividad económica mediante la modernización de los polígonos industriales, la promoción de nuevos modelos productivos y la creación de áreas de actividad económica compatibles con otros usos urbanos.

La **movilidad** se aborda como un elemento esencial para garantizar la sostenibilidad, la competitividad y la calidad de vida urbana, con una clara prioridad del transporte público y de los modos activos, en coherencia con el Plan de Movilidad Sostenible Madrid 360.

El **espacio público** se concibe como parte de la infraestructura social de la ciudad. El PEM analiza de forma integrada los espacios públicos, los equipamientos y los lugares de uso colectivo, considerándolos elementos esenciales para la cohesión social y la calidad de vida urbana.

Finalmente, la **cultura y el patrimonio** se integran en el PEM como infraestructuras básicas de la ciudad, tanto en su dimensión material como inmaterial, histórica y contemporánea. La incorporación de la dimensión cultural en la planificación estratégica se concibe como una oportunidad para abordar de manera transversal cuestiones que tradicionalmente han quedado al margen del planeamiento por su complejidad técnica y valorativa.

10. Urbanismo 4D, digitalización y planificación adaptativa

Uno de los elementos más innovadores del Plan Estratégico Municipal es la incorporación explícita del **factor tiempo en la planificación urbanística**, configurando lo que se ha denominado Urbanismo 4D. Frente al enfoque tradicional,

centrado en la definición estática del modelo espacial de la ciudad, el PEM introduce una dimensión temporal que permite adaptar las estrategias urbanas a la evolución de las necesidades sociales, económicas y ambientales.

Desde esta perspectiva, la planificación se concibe como un proceso continuo, basado en indicadores, simulación estratégica y evaluación permanente, que permite ajustar las decisiones urbanísticas en función de su grado de ejecución y de su impacto real sobre la ciudad. El Urbanismo 4D incorpora así un **enfoque dinámico que mejora la capacidad de respuesta de la Administración pública y reduce las inercias propias del planeamiento clásico.**

La dimensión temporal se articula, entre otros instrumentos, mediante la asignación de incentivos urbanísticos vinculados al cumplimiento de objetivos estratégicos y a la ejecución efectiva de las actuaciones previstas. Esta técnica permite promover una ejecución más ágil y eficiente de las actuaciones urbanísticas en beneficio del interés general, siempre dentro de un marco jurídico previamente definido.

La incorporación del Urbanismo 4D permite, en particular:

- Acelerar la respuesta a necesidades ciudadanas prioritarias, como la vivienda, el espacio público o la sostenibilidad en relación con el medio ambiente.
- Reducir la inercia administrativa y los retrasos en la materialización de las actuaciones urbanísticas.
- Fomentar la eficiencia y la competitividad estratégica de la ciudad en un contexto metropolitano y global.

La regulación de estos instrumentos exige, no obstante, una cuidadosa articulación normativa que garantice el respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica, mediante criterios objetivos y verificables; la transparencia y el control en la aplicación de los incentivos, la proporcionalidad de las medidas adoptadas y la vinculación de los incentivos a objetivos sociales y ambientales claramente definidos.

11. Participación, legitimidad democrática y planeamiento estratégico

El PEM es innovador no solo por su contenido sino también por su procedimiento de elaboración. El proceso de transición del PGOUM 1997 al PEM, constituye un reto ambicioso y forma parte de un proyecto arduo y laborioso que requiere una intensa participación no solo de las administraciones públicas, sino también del mundo académico y profesional, así como de toda la ciudadanía en general. No es posible abordar esta tarea, sin antes hacer una reflexión interna sobre las líneas estratégicas y objetivos y una reflexión *ad extra* compartida con los expertos del sector sobre las necesidades y el modelo de actuación.

Desde el inicio del proyecto se ha diseñado una metodología de participación con el objetivo de hacer partícipe a todos aquellos que se sintieran interpelados, mediante una escucha activa y mediante acciones que buscan implicar al mayor número de actores posibles: ciudadanos, empresas, entidades públicas y privadas, y profesionales de distintos ámbitos. **La legitimidad del nuevo planeamiento se construye así desde la corresponsabilidad ciudadana.** Esta participación ciudadana en la elaboración del PEM no se concibe como un trámite accesorio ni meramente formal, sino como un componente estructural del modelo de planificación estratégica.

Este deseo de diseñar un **plan de todos y para todos** es un sello incondicional del proyecto desde su origen. El Ayuntamiento de Madrid es consciente de la necesidad de colaborar con todas aquellas entidades que tengan interés en el marco de tan amplio espectro que constituye la estrategia de ciudad, y por ello, en abril de 2024, con el objetivo de conseguir la máxima participación posible, formalizó una convocatoria pública del **Convenio para el impulso del Proyecto de Diseño del Territorio y Estrategia Urbana**; Convenio que ya han suscrito más de 50 entidades entre las que podemos destacar las universidades madrileñas y los colegios profesionales.

Asimismo, con el objetivo de canalizar la participación de profesionales del sector, se creó un **Consejo Asesor**

Urbanístico integrado por personal del Ayuntamiento de Madrid y expertos del ámbito profesional, empresarial y universitario, que aportan sus conocimientos y experiencia necesarios para abordar la planificación urbana desde un punto de vista integral.

En un breve período, durante la primera fase de definición de retos y líneas estratégicas, el proceso participativo ha canalizado más de mil propuestas, se han constituido 9 **mesas de colaboración público-privada** y 23 grupos de trabajo en los 21 distritos de Madrid, reforzando la legitimidad material de las decisiones estratégicas.

Durante el último trimestre de 2025 se han celebrado 21 sesiones grupales dirigidas a recoger la diversidad poblacional de la ciudad de Madrid, teniendo en cuenta variables como edad y género, nivel de ingresos, lugar de nacimiento, origen migrante y distrito de residencia. Asimismo, en las sesiones con colectivos organizados han participado más de 100 representantes de asociaciones que aglutinan a actores sociales y comunitarios, económicos y profesionales, de innovación y medioambiente.

Este enfoque encuentra respaldo normativo en el art. 9.2 CE, que impone a los poderes públicos facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, así como en la Carta Europea de Autonomía Local y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (arts. 18 y 69).

Desde una perspectiva doctrinal, la participación ciudadana en el planeamiento estratégico se concibe cada vez más como un proceso deliberativo y no meramente consultivo, orientado a la construcción de consensos y a la integración de saberes técnicos, institucionales y sociales. Este enfoque supera los modelos tradicionales de participación formalizada, centrados en la información pública *ex post*, para avanzar hacia fórmulas de gobernanza colaborativa en las que la legitimidad de las decisiones urbanísticas se refuerza a través del diálogo estructurado, la corresponsabilidad y la transparencia en la toma de decisiones.

La **planificación deliberativa** se apoya en la idea de que el planeamiento no constituye únicamente una potestad normativa de la Administración, sino un proceso continuo de negociación y aprendizaje colectivo, especialmente relevante en contextos urbanos complejos y fragmentados. En este sentido, la doctrina ha puesto de relieve que los procesos participativos de carácter deliberativo contribuyen no solo a mejorar la calidad técnica de las decisiones urbanísticas, sino también a incrementar su aceptación social y su resiliencia frente a la conflictividad y al control jurisdiccional (9) .

12. Conclusiones

La transición del Plan General al Plan Estratégico Municipal constituye un verdadero **cambio de paradigma** en el urbanismo español. Frente a la **rigidez normativa** y la **litigiosidad** estructural del modelo clásico, el planeamiento estratégico ofrece desde hoy una herramienta más **flexible, adaptativa** y capaz de responder a los retos del siglo XXI. Madrid se sitúa, con el PEM, en la vanguardia de este proceso de transformación.

(1) PAREJO ALFONSO, L., Derecho Urbanístico, Iustel, Madrid, 2018.

[Ver Texto](#)

(2) Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

[Ver Texto](#)

(3) Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y Reglamentos de 1978.

[Ver Texto](#)

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La crisis del planeamiento urbanístico», Revista de Derecho Urbanístico, núm. 97, 1985.

[Ver Texto](#)

(5) STS de 21 de mayo de 2015 (RJ 2015\2733); STS de 27 de enero de 2020 (RJ 2020\217).

[Ver Texto](#)

(6) MENÉNDEZ REXACH, A., Planeamiento urbanístico y seguridad jurídica, Civitas, 2016.

[Ver Texto](#)

(7) STSJ Madrid de 28 de septiembre de 2017 (rec. 92/2016); STSJ Madrid de 17 de febrero de 2022 (rec. 303/2020).

[Ver Texto](#)

(8) CAMPOS VENUTI, G., Urbanismo y austeridad, Gustavo Gili, 1981.

[Ver Texto](#)

(9) DE GREGORIO HURTADO, S., Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa, Revista Ciudades, núm. 18, 2015, pp. 15-35.

[Ver Texto](#)