

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ALCALÁ DE GUADAÍRA

Cuando se formula un planeamiento general se proponen actuaciones para alcanzar un escenario deseado. Puede ocurrir, de un lado, que, llegados los plazos inicialmente previstos para alcanzar este escenario, resulte que una serie de propuestas y objetivos no se hayan materializado. Es evidente que la solución en este caso no consiste en ampliar el plazo de vigencia previsto, sino que es imprescindible revisar las bases del planeamiento.

Pero también puede ocurrir que, sin haber transcurrido los plazos inicialmente previstos, sea necesario revisar los criterios y objetivos del planeamiento al objeto de posibilitar su adaptación a los nuevos requerimientos derivados de una realidad distinta, así como, también, para corregir los desequilibrios no resueltos o inducidos por aquellos criterios que se muestren como inadecuados o desfasados con respecto a una realidad cambiante.

Ocurre con frecuencia que el planeamiento general que se revisa no se encuentra, cuantitativamente hablando, plenamente agotado, pero no es sólo una cuestión meramente cuantitativa la que puede demandar una revisión. La necesidad surge de adaptar y actualizar los aspectos cualitativos de unas normas que se plasman tanto en su estructura general como en los objetivos y principios que la definen, y que pueden justificar por sí sola la necesidad de acometer un proceso de revisión.

La oportunidad de revisar del planeamiento general no es, pues, abstracta. Surge de la existencia de problemas concretos que hoy es preciso resolver, y muy especialmente de aquellos que se derivan de nuevas situaciones o expectativas no previstas.

1.1. LA NECESIDAD DE LA REVISIÓN.

En el caso del municipio de Alcalá de Guadaíra la conveniencia de iniciar el procedimiento de formulación del Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística se sustenta en:

A. AGOTAMIENTO DEL MODELO DE ORDENACIÓN DEL PLAN GENERAL VIGENTE.

Del análisis de los datos aportados en el punto siguiente de este Documento, desde se realiza un análisis y valoración del Plan General vigente, se desprende un agotamiento cierto del modelo de ordenación previsto y programado por el planeamiento vigente, dado el nivel de activación que presentan la práctica totalidad de las actuaciones urbanísticas identificadas tanto en el suelo urbano como en el suelo urbanizable programado. Así:

- a. En el suelo urbanizable programado de los 17 sectores delimitados solamente 2 (SUP R-3 B "Oeste" y SUP R-7) no han iniciado el proceso para determinar su ordenación pormenorizada. El resto de sectores (un 88%) se encuentran activados presentando diferentes fases procedimentales. En cualquier caso un volumen sustancial de ellos (11 sectores, bien completos, bien algunas de las Unidades de Ejecución en que se han subdividido) ha iniciado la actividad de ejecución.

Si desagregamos el análisis por usos globales resulta que la totalidad de los sectores de uso global industrial han comenzado a desarrollarse y que de los 10 sectores residenciales solamente 2 (un 20%) se encuentran aún desactivados.

- b. En el suelo urbano no consolidado el Plan General ha identificado un total de 74 actuaciones urbanísticas, de las que 31 (42%) no han sido desarrolladas. El resto, al igual que hemos explicitado para el suelo urbanizable programado, se encuentran en diferentes fases procedimentales. Desagregando por usos globales el análisis queda de la forma que sigue:

- Unidades de ejecución industriales: De un total de 29 aún no han comenzado su desarrollo 13 (45%).
- Unidades de ejecución residenciales: De un total de 45 aún no han comenzado su desarrollo 18 (40%).

B. ALTERACIÓN DEL MODELO DE ORDENACIÓN DEL PLAN GENERAL VIGENTE.

En este apartado incluimos el análisis de dos cuestiones sustancialmente reveladoras de la situación urbanística del municipio en las que se sustenta, en gran medida, la necesidad de proceder a la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística. Por un lado, la sorprendente y temporalmente reciente activación de las diferentes Áreas de Suelo Urbanizable No Programado delimitadas en el Plan General vigente y, por otro lado, el considerable volumen de Modificación Puntuales que se han redactado en su periodo de vigencia.

El suelo urbanizable no programado es un categoría de suelo que suele cumplir una misión de "ámbito de reserva" para dar acogida a actuaciones no previstas en el Planeamiento General. Se trata de un instrumento de ordenación que puede resultar enormemente eficaz para dar cobertura a potencialidades no visualizadas, máxime en escenarios tan volubles, mutantes, globales y coyunturales como el que nos encontramos en la actualidad. Aun cuando se trate de ámbitos sobre los que el Plan General ha apuntado su vocación de contener desarrollos urbanísticos (se trata de eso, un simple apunte, una voluntad no explicitada), su puesta en carga precisa de una reflexión profunda sobre cuestiones de estructura y forma general de la ciudad y el territorio que deben garantizar su adecuada integración en el modelo de ordenación previsto. Por ello, parece innegable la necesidad de utilizar de manera equilibrada este instrumento. El recurso excesivo al desarrollo del Suelo Urbanizable No Programado puede resultar pernicioso, ejerciendo un efecto contrario al que se persigue, al posibilitar una alteración sustancial de dicho modelo de ordenación. Este carácter, en cierto modo marginal o al menos tangencial de las bolsas de suelo urbanizable no programado en relación al modelo de ordenación previsible ha ocasionado que su desarrollo (mediante un nuevo instrumento denominado Plan de Sectorización) tenga la consideración de innovación del Plan General de Ordenación Urbanística en la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La enorme profusión de áreas de suelo urbanizable no programado identificadas en el Plan General vigente y el inicio de la formulación de los correspondientes Programas de Actuación Urbanística en la práctica totalidad de ellas (de las 16 Áreas delimitadas solamente 4 se encuentran aún desactivadas) podría generar, de no adoptar las medidas oportunas una "auténtica Revisión del Plan General subliminal y encubierta".

Por ello el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra precisa de un rápido posicionamiento respecto al establecimiento de las nuevas bases del modelo urbanístico del Municipio, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las iniciativas del suelo urbanizable no programado vienen lideradas por el sector privado (de las 12 Áreas que han iniciado su desarrollo solamente 2 responden a una iniciativa pública) con lo que ello supone de conformación de un "submodelo territorial" a base de reflexiones parciales, sectoriales, puntuales, acumulativas y, porqué no, contradictorias, ausentes pues de la visión global y relacional que aporta una verdadera Revisión del Plan General. Pero, al tiempo, podría estar implicando la inhabilitación o, al menos, introduciendo dificultades para el racional acomodo de determinadas oportunidades territoriales que emergen del escenario de una Aglomeración Urbana cuyas condiciones, problemática, potencialidades, fortalezas y vocación, con total seguridad y dada la pulsión al cambio que experimentan los escenarios metropolitanos, no se corresponden con las manejadas por el Plan General vigente en el momento de su formulación.

Si introducimos, además, como argumento de reflexión el marco temporal en el que se está produciendo la formulación de una parte significativa de los Programas de Actuación Urbanística (a partir del verano del año 2.002) podemos obtener conclusiones muy esclarecedoras del posicionamiento (evidentemente legítimo) de los propietarios de suelo, en primer lugar ante la incuestionable necesidad de iniciar el proceso de Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística y, en segundo lugar, acerca de las incertidumbres que genera un proceso de tal complejidad y capacidad decisoria, tratando ante ello de consolidar determinados derechos e induciendo al mantenimiento, en el nuevo marco, de sus determinaciones urbanísticas.

Por último, y en relación con el importante volumen de Modificaciones Puntuales (un total de 50 expedientes) que se han redactado en el periodo de vigencia del actual Plan General ocurre algo similar a lo expuesto para el suelo urbanizable no programado. Existe un asentimiento generalizado en la práctica y la teoría urbanística a la hora de considerar los Planes Generales como documentos abiertos con capacidad de soportar alteraciones que, o bien subsanen determinadas deficiencias que hayan podido quedar contenidas en su redacción original, o bien den cobertura a determinaciones de rango menor que no estuviesen previstas y cuyo acomodo no suponga una transformación sustancial del modelo de ordenación establecido en el Plan General. Por consiguiente el uso de este instrumento puede resultar tremendamente eficaz para ir adaptando los criterios y objetivos del planeamiento urbano a los

nuevos requerimientos que pudieran ir surgiendo durante el periodo de vigencia. Sin embargo puede suceder que ante periodos de cierta longevidad (el Plan General actual fue aprobado definitivamente en 1.994; es decir hace 9 años) la excesiva intensidad de uso del instrumento de la Modificación Puntual pueda desencadenar, si bien no al analizar cada una de ellas individualizadamente, pero si al valorar el conjunto de las actuaciones, una alteración significativa del modelo de ordenación previsto inicialmente.

Ante estas reflexiones podríamos encontrarnos en una situación donde, por vías alternativas y complementarias (la puesta en carga frenética de los suelos urbanizables no programados y la excesiva intensidad en el uso de la Modificación Puntual) se estuviesen alterando de manera profunda y significativa los presupuestos, principios, argumentos, criterios y objetivos de ordenación explicitados por el Plan General vigente. Y no solamente ello sino, lo que resultaría mucho más preocupante, se estuviese imposibilitando integrar algunas de las oportunidades y potencialidades que están surgiendo en el escenario metropolitano, cuyo referente es el Documento de Objetivos y Criterios del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

Dada la necesidad de actualizar el modelo de ciudad que se desprende de las conclusiones explicitadas en los epígrafes anteriores vamos, en primer lugar a profundizar sobre algunos de los principios y objetivos que están orientando la formulación del planeamiento urbano de última generación para, a continuación, transcribir las oportunidades (territoriales, temporales y legislativas) que entendemos deben ser recogidas con mesura y equilibrio en el marco de una revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Alcalá de Guadaira.

1.2. LA OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN.

Cualquier Proyecto de una ciudad como Alcalá de Guadaira, enmarcada en un espacio de la potencialidad de la Aglomeración Urbana de Sevilla, implica una territorialización de deseos basada en el ofrecimiento de las fortalezas endógenas y en la detección de las oportunidades emergentes de carácter exógeno que están comenzando a preformalizarse en dicho ámbito territorial. Estos "objetivos deseados" difícilmente pueden encontrar acomodo en un escenario anquilosado, obsoleto y prácticamente agotado como el del Plan General vigente, como no sea mediante la priorización de urgencias (es decir, el uso y abuso de la vía de la modificación puntual). Sin embargo se suele decir que cuando algo es urgente significa también que ya es demasiado tarde. Abordar el planeamiento urbano y territorial en claves de urgencia puede dar lugar, en la mayor parte de las ocasiones, a que los verdaderos problemas queden en suspenso (todo mal grande en su día fue pequeño) obligando a sufrir el futuro en lugar de dominarlo.

Frente a ello resulta absolutamente necesario que el ejercicio de la planificación urbana y territorial se alimente de la *cultura de la anticipación*, lo cual permitirá instrumentar una estrategia de política urbana basada en la libertad de decisión y acción. Por ello hemos entendido necesario realizar un análisis sintético de aquellas oportunidades que se intuyen en el horizonte a corto, medio y largo plazo y sobre las que será necesario reflexionar pausada y equilibradamente con la finalidad de posicionar el municipio de Alcalá de Guadaira en el escenario metropolitano de manera que pueda desarrollar el rol y la vocación que ha de asumir en la construcción racional del espacio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

Tres son las oportunidades sobre las que hemos profundizado:

A. OPORTUNIDADES TERRITORIALES: LAS RESPUESTAS A LAS SOLICITACIONES METROPOLITANAS

Entendemos por oportunidades territoriales las aportaciones que desde Alcalá de Guadaira pueden realizarse a las demandas y solicitudes del territorio metropolitano, al objeto de contribuir a su estructuración, organización, refuncionalización y reeconomización.

La ciudad metropolitana de la Aglomeración Urbana de Sevilla es hoy una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución. La complejidad de la realidad metropolitana, incluida la complejidad institucional, tiene como consecuencia que la nueva ciudad, un espacio urbano-regional, se construye más por grandes

proyectos que como resultado de la organización institucional y la gestión de los servicios. La ciudad metropolitana actual ya no es la simple yuxtaposición de centros densificados, barrios o áreas especializadas social o funcionalmente y periferias sucesivas.

La nueva ciudad metropolitana debe concebirse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano-regional dependerá de la intensidad de relaciones entre estos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como resultado de tres procesos o dinámicas distintas pero interrelacionadas: globalización, concentración y comunicación. En este marco de nuevos retos las actuaciones metropolitanas deben responder a tres exigencias que son a la vez complementarias en sus objetivos y contradictorias en su modo de ejecución sectorial o puntual: la competitividad, la integración y la sostenibilidad.

Las áreas metropolitanas son objeto de dos tipos de grandes actuaciones. Las que se derivan de la acción planificadora del sector público, que se expresa en documentos como son los planes territoriales y los planes sectoriales (de transportes, de accesos, del litoral, de equipamientos diversos, etc.) y las que se derivan de decisiones puntuales tanto de actores públicos como privados, que muchas veces se hacen al margen del planeamiento (por ejemplo, obras de accesos y enlaces, creación de un centro comercial).

En el primer caso nos encontramos ante la voluntad (política, intelectual, social, profesional) de producir ciudad, como espacio optimizado de las sinergias, como territorio de la cohesión y de la gobernabilidad, como conjunto de "lugares fuertes" que generan identidad cultural.

La accesibilidad y la movilidad interna son requisitos indispensables para la competitividad de la ciudad como "medio económico" y para que cumpla su función de integración social. Por ello la mayoría de grandes proyectos estratégicos van ligados a operaciones de vialidad y transporte masivo, de zonas de actividad logística, de realización o reconversión de infraestructuras de comunicaciones (estaciones, puertos), etc.

Pero la construcción de la ciudad metropolitana exige completar la movilidad con la multiplicación de centralidades. La creación y/o reconversión de centros urbanos supone una poderosa iniciativa

pública (recuperación de áreas obsoletas, actuaciones infraestructurales de accesibilidad, expropiaciones, equipamientos públicos atractivos o de prestigios, etc.) que dinamice la inversión privada. La generación de centralidades cumple no solamente el objetivo de multiplicar los centros existentes congestionados o de recuperar para ciertas funciones centrales los antiguos centros degradados, sino también se plantean como operaciones destinadas a cambiar la escala de la ciudad articular y cualificar las periferias urbanas y proporcionar una imagen de modernidad fuerte al territorio.

El Nuevo Plan General de Alcalá de Guadaira va a tener que dar cumplida respuesta a una serie de solicitudes que desde la escala metropolitana se están demandando sobre el territorio de su término municipal y que van a resultar imprescindibles para contribuir a la adecuada estructuración, organización y proyectación de la ciudad metropolitana. De entre ellas van a ser especialmente importantes las relativas a.

- a. Intervenciones sobre la red arterial viaria de la corona metropolitana con el fin de facilitar las comunicaciones de la aglomeración con el exterior, para favorecer las relaciones directas entre los distintos sectores metropolitanos e independizar los tráficos de paso a los internos de cada sector; y por último, para contribuir a la estructura interna de la subzona del espacio metropolitano que tiene como centro a Alcalá.
- b. La mejora del transporte colectivo, orientada, básicamente, a favorecer la movilidad entre los sectores metropolitanos, separar los flujos de mercancías y pasajeros, y ampliar la cuota de participación del transporte colectivo en la movilidad general de la aglomeración, basada, principalmente, en los modos ferroviarios.
- c. La creación de una red de espacios libres, donde el entorno del río Guadaira está llamado a desempeñar un papel protagonista para el desarrollo de actividades de ocio y localización de equipamientos deportivos, culturales y educativos a nivel metropolitano.
- d. La conformación de una estructura policéntrica, rica, mestiza y equilibrada de los usos productivos, apostando por la mejora de las condiciones ambientales, dotacionales y de accesibilidad del corredor industrial Sevilla-Alcalá y por la ubicación, en proximidad a la Universidad Pablo de Olavide y del cauce Guadaira, de un nuevo espacio con destino a actividades I+D+I.

- e. La protección de los recursos naturales, culturales y paisajísticos, siendo demandadas de Alcalá de Guadaíra, como actuaciones más relevantes, la preservación de los molinos y la riberas arboladas del Guadaira y Guadairilla, de las zonas húmedas asociadas a las graveras del Guadaira; la mejorar de la calidad del paisaje y de las singularidades físicas del territorio, tales como las riberas del Guadaira, el Castillo o el entorno agrícola del Guadaira.

B. OPORTUNIDAD TEMPORAL: LA CONCURRENCIA CON LA FORMULACIÓN DEL PLAN GENERAL DE SEVILLA.

La concurrencia de la formulación de los Nuevos Planes Generales de Sevilla y Alcalá de Guadaíra (si bien en diferentes fases procedimentales) representa una oportunidad histórica para provocar la imprescindible coordinación y cooperación interadministrativa, asumida doctrinalmente como pilar básico de la ordenación territorial.

La causa principal en la que se sustenta la invalidación y eterno postergamiento de las decisiones de ordenación de ámbito supramunicipal estriba, principalmente en la organización administrativa de la ciudad-territorio, y en los conflictos competenciales por el control del territorio que ello provoca, al darse la concurrencia de los tres niveles administrativos (estatal, autonómico y municipal). De ahí que, en la propia exposición de motivos de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Andalucía se concrete como un objetivo básico de la planificación territorial que actúe como marco de referencia para posibilitar la coordinación y cooperación entre los diferentes estamentos administrativos.

Ello, parece obvio, no ha pasado del campo de las buenas intenciones. La realidad de la construcción del territorio metropolitano es bien distinta. La toma de decisiones se produce desde ámbitos sectoriales, incluso del mismo nivel administrativo, que en no pocas ocasiones manifiestan intereses territoriales claramente contrapuestos y contradictorios, sustentados en posicionamientos radicales ante las cuestiones objeto de su competencia que tratan de preservar sus cuotas de poder.

El principal problema estriba, pues, en una falta de cultura territorial de estos actores, que permita instrumentar las decisiones sobre el territorio metropolitano desde el diálogo y la responsabilidad compartida. La concertación interadministrativa en los procesos de planificación y la corresponsabilidad en la gestión para desarrollar las actuaciones estructuradoras del espacio metropolitano son las dos grandes cuestiones a dilucidar.

La solución a esta problemática es compleja. Existen autores que abogan por la creación de un ente administrativo específico con poder decisional más allá que las cuestiones relativas a la gestión consorciada de determinados servicios. Hay, por otra parte, otra línea de pensamiento que manifiesta serias dudas ante la pérdida de autonomía de las administraciones locales implicadas.

En cualquier caso, la solución ha de pasar por un "cambio de actitud" de los diferentes actores públicos con competencia en el territorio metropolitano, con una doble adjetivación: generosidad y renuncia.

El Proyecto Metropolitano ha de ser un proyecto generoso, instrumentado a partir de las renunciaciones que resulten de la asunción por parte de los diferentes entes administrativos del rol que están llamados a desempeñar.

Así, la ciudad central deberá concienciarse de la necesidad de equilibrar funcionalmente el territorio. Y ello ha de suponer el reconocimiento de la bondad de localizaciones en los subcentros para determinadas actividades llamadas a fortalecer el policentrismo y asegurar la homogeneidad, desactivando el "efecto sumidero" que produce sobre las pautas ubicacionales de las actividades centrales, principalmente. Al tiempo deberá legar al espacio metropolitano una cuota sustancial de espacios preservados de la urbanización, aplicando criterios de medida y equilibrio en sus previsiones de desarrollo, al entender que, hoy en día determinados mercados, fundamentalmente el residencial, operan en un marco territorial mucho más amplio. Por otro lado, los municipios de la corona deberán renunciar a seguir empleando auténticas "tácticas de guerra" por conseguir la implantación en su término de cualquier actuación urbanística a cualquier precio,.

Finalmente, las Administraciones Regional y Estatal, deberán implicarse de forma decidida y coordinada en desarrollar las actuaciones, fundamentalmente en materia de comunicaciones, transportes, intermodalidad y construcción de lugares centrales, en las que se va a comprometer la estructuración y la forma general de la ciudad metropolitana.

Hasta que no llegue ese momento el proyecto de la ciudad difusa no pasará del campo de las reflexiones teóricas. El problema es que, como ya ha ocurrido en otras ocasiones en la historia del urbanismo en España, cuando se quiera acometer la solución de la problemática, sea demasiado tarde, ya que la escala y nivel de consolidación de las malformaciones hagan prácticamente irreversible la situación.

Por ello, entendemos que la concurrencia en el tiempo de la formulación (aun cuando no coincidan en la misma fase procedimental) de los Nuevos Planes Generales de Alcalá de Guadaíra y Sevilla va a suponer una oportunidad histórica para adecuar las reflexiones ordenancísticas que desde ambos términos puedan realizarse sobre los "territorios de cohabitación" con la finalidad que no devengan en ámbitos de conflicto y enfrentamiento. Así, se vislumbran en el horizonte de la planificación una serie de cuestiones sobre las que se precisa una decisión común y coordinada: aspectos concernientes a la accesibilidad (trazado de la orbital SE-40, Variante Norte de la A-92, conexión del paso territorial sur con la A-92, nueva conexión Sevilla-Alcalá en paralelo al cauce del Guadaíra), transporte colectivo (definición de la plataforma reservada de conexión entre Alcalá y las áreas centrales de Sevilla), sistema ambiental (Parque Metropolitano del Guadaíra y su entorno) y potencialidades de determinados espacios (entorno del enclave de la universidad Pablo Olavide, zona de Palmetillos identificada en el Plan General de Sevilla como un área de oportunidad de carácter predominantemente residencial, suelos localizados al suroeste del corredor industrial y su vocación para contener una oferta productiva de carácter estratégico y singular o los suelos descubiertos al norte del citado corredor industrial a raíz de la propuesta de la variante de la A-92).

C. OPORTUNIDAD LEGISLATIVA: LA NUEVA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.

La reciente aprobación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ofrece un nuevo instrumental flexible y versátil sobre clasificación del suelo y ordenación, gestión y ejecución de las actuaciones urbanísticas, a las que difícilmente puede renunciar un municipio como Alcalá de Guadaíra de gran singularidad y preeminencia en el escenario metropolitano. La posibilidad de formular un Nuevo Plan desde las claves, principios e instrumentos que aporta la LOUA se constituye, no cabe duda, en una oportunidad incuestionable.

La entrada en vigor el pasado 20 de Enero de 2.003 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía supone una oportunidad para que los municipios con una dinámica urbanística importante puedan contar con los instrumentos adecuados para intervenir eficazmente en el hecho urbano.

Muchas son las novedades que en materia de planificación, gestión y ejecución incorpora la nueva Ley de Ordenación Urbanística, pero baste decir ahora que todas estas innovaciones son motivos

suficientes para que Alcalá de Guadaíra se dote de un nuevo planeamiento urbanístico municipal adaptado a la nueva Ley de Ordenación Urbanística. Pero es que, además, de no tomar esta decisión de forma inmediata puede ocurrir que en un plazo de menos de tres años nos encontremos con una congelación del planeamiento urbanístico.

En efecto, aunque la LOUA no impone un deber directo de adaptación de los contenidos de los planes vigentes a la misma, es lo cierto que gran parte de la efectividad de sus contenidos y disposiciones se hace depender de esa adaptación. Y de otra parte sanciona a los municipios que no procedan a la adaptación del Plan General en un plazo de cuatro años desde su promulgación.

Es verdad que la Disposición Transitoria Segunda.¹ configura la adaptación de todos los planes como potestativa, siendo una facultad de los municipios su utilización para adaptar cualquiera de los planes y restantes instrumentos vigentes. Y, además, es verdad que posibilita una adaptación simplificada. Pues de ejercitarse esa potestad por los Ayuntamientos, la adaptación de cualquiera de los instrumentos de ordenación puede ser total o parcial.

"... Cuando las adaptaciones sean parciales deben alcanzar, al menos, al conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural".

La adaptación parcial de un Plan General tendrá como objeto la identificación y adecuación de las determinaciones de la ordenación estructural señaladas en el art.10 de la LOUA (la delimitación de la clasificación del suelo ajustada a las nuevas categorías definidas en los artículos 44, 45, 46 y 47 de la nueva Ley; las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, de acuerdo con las necesidades previsibles detectadas; los sistemas generales dotacionales, con los estándares mínimos establecidos en el citado art.10; etc...) . Pero además en los municipios de relevancia territorial las determinaciones que tienen carácter estructural se amplían con las previstas en el apartado B del mencionado art.10.

Desde un punto de vista teórico, la adaptación parcial consistiría, como se ha manifestado, en una simple labor de identificación de las determinaciones de los Planes vigentes que de conformidad con el artículo 10 de la Ley deban tener el carácter de estructurales y por contraste, las pormenorizadas, pero sin implicar cambios en la ordenación sustantiva establecida en el Plan.

Pero surge la duda de si realmente es posible realizar esta labor técnica sin alteración alguna de los contenidos sustantivo del Plan. Como puede comprobarse, por el alcance de estas determinaciones estructurales establecidas en el art.10.1 de la LOUA, la adaptación de los Planes Generales a la nueva Ley, aun en el supuesto de adaptación parcial, difícilmente podrá realizarse de forma neutra con una simple transposición técnica de las determinaciones actuales a las nuevas denominaciones de la LOUA, y ello porque en gran medida las determinaciones del art.10 lleva implícitamente anudadas a ellas unos nuevos objetivos de planeamiento (reflejados en el art. 9) y de calidad urbana (expresados en el art.17) así como de nuevos contenidos urbanísticos concretos (art.10.1.B). En definitiva, una verdadera adaptación de un Plan vigente al espíritu de la Ley 7/2.002, exigiría por regla general una alteración de sus contenidos materiales.

Así, por ejemplo, la incorporación de la vinculación del 30% como mínimo de la edificabilidad con destino a viviendas de protección oficial en municipios de relevancia territorial, puede suponer en algunos supuestos una alteración de la calificación urbanística de los suelos, y en todo caso, esta determinación debe tener reflejo en el cálculo del aprovechamiento medio. De igual modo, se presenta la duda si en la determinación por la Adaptación de las edificabilidades globales del suelo urbano no consolidado y el urbanizable ordenado y sectorizado (determinación estructural, según el art.10.1.d), es de aplicación o no las limitaciones establecidas en el art.17.1; de entenderse aplicables, en algunos casos la Adaptación tendrá que reducir algunas asignaciones de edificabilidades en desarrollos urbanísticos previstos en el Plan vigente que se excedan de esos límites.

Por ello, el proceso de adaptación a la LOUA de los planeamientos urbanísticos generales, aun en la clase de adaptación parcial, incorporará normalmente una innovación de los contenidos materiales del plan. Y es por ello, que la mejor forma de adaptar un Plan General a la LOUA es hacerlo en el proceso de revisión del mismo.

Es cierto que la Ley no imposibilita la modificación de los planes vigentes ni exige, al menos en la etapa inicial, la adaptación parcial o general al nuevo régimen del planeamiento general. Pero a medio plazo, en concreto a partir del 20 de Enero de 2.007, esta Disposición Transitoria Segunda.2 de la LOUA imposibilita la aprobación de Modificaciones Puntuales de los instrumentos de planeamiento general (Plan General y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal) de contenido más sensible, si la adaptación -parcial o total- no ha tenido lugar.

En efecto, la DT Segunda.2 reduce, si no ha habido previa adaptación, la capacidad de aprobar Modificaciones de los instrumentos de planeamiento general a partir de los cuatros años de entrada en vigor de la Ley.

En concreto en el párrafo segundo de la DT Segunda.2 dispone:

"Transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley, no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos cuando dicho instrumento de planeamiento no haya sido adaptado a la presente Ley al menos de forma parcial".

Con esta determinación pretende la LOUA fomentar la adaptación voluntaria a corto plazo y configurarse como una norma que de forma indirecta pueda provocar la adaptación forzada del planeamiento general a la nueva Ley en un plazo máximo de cuatro años. Caso de que no acontezca en ese plazo máximo la adaptación del planeamiento urbanístico general, éste quedará prácticamente congelado, imposibilitándose la aprobación de modificaciones puntuales que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos.

La solución por la que se ha decantado la LOUA en este apartado, pese a no establecer la obligatoriedad directa de la adaptación del planeamiento general, sí puede ser incluso más eficaz que la fórmula de imposición de plazos para la adaptación sin una sanción real en caso de incumplimiento, tal como pasó con las Disposiciones Transitorias de la Ley del Suelo de 1.975 o de la Reforma Urbanística de 1.990. Y porque como se ha indicado la Ley 7/2002 penaliza la no adaptación con una restricción importante en las posibilidades de innovar el planeamiento urbanístico general vigente a partir de que transcurran los cuatro años desde su entrada en vigor.

El principal efecto que se deriva de la adaptación del planeamiento general vigente a la LOUA es que toda la actividad de ejecución urbanística en el Municipio deba realizarse conforme al Título IV y V de la misma.

Si tenemos en cuenta que el plazo medio en la formulación y tramitación de una revisión del Plan General es de cuatro años, no puede el Ayuntamiento de Alcalá sino adoptar el acuerdo de formulación de la misma, con la voluntad de que a principios del 2.007 pueda contar el municipio con un Nuevo Plan General de Ordenación Urbanística adaptado a la LOUA, que responda a las necesidades actuales y aspiraciones futuras.

