

4. CUESTIONES PREVIAS DE CARÁCTER METODOLÓGICO

La formulación de un Plan General entendida como instrumentación de un proyecto de ciudad debe, inexorablemente, implicar la consideración de múltiples facetas espaciales, socio-económicas y políticas, absolutamente imbricadas. Y ello porque la ciudad es un hecho complejo, diverso, conflictivo, heterogéneo, multiescalar, multifuncional, híbrido de racionalidad e irracionalidad, cuya aprehensión puede realizarse desde múltiples miradas, desde diversas lecturas condimentadas, además, por un escenario decisional mutante y globalizado.

Ello conduce a que el gobierno de una ciudad dependa, en muchas ocasiones, de factores que escapan a su control (económicos, fundamentalmente) provocando la activación/desactivación de acciones y propuestas de territorialización de deseos urbanos (¿qué es un proyecto sino la escenificación y concreción de deseos?), bien de carácter estratégico, bien de corte económico-productivo, bien orientados al reequilibrio y la cohesión, o bien vinculados a una dimensión retórica y escénica del espacio público que trate de introducir una nueva semiología para aportar legibilidad y coherencia a los hechos urbanos.

Esta factibilidad de construcción múltiple, aleatoria, arbitraria y coyuntural de la ciudad, puede coadyuvar a la materialización de un caos institucionalizado. Sin embargo, como bien nos anunciaba Lewis Mumford, *el caos no necesita ningún Plan*. Por ello, el control público del proyecto de ciudad es un hecho irrenunciable ya que asegura, o debería asegurar el interés común. Difícilmente un proyecto de ciudad podrá contener una dimensión colectiva si resulta cautivo del interés privado que, por propia definición, es parcial, sectorial, contradictorio e incluso excluyente. Y la ciudad no puede excluir sino integrar, no puede disociar sino cohesionar.

Frente a este cúmulo de factores, el acto proyectual que supone la formulación de un Plan General ha de estar alimentado por unos principios, una línea argumental o un posicionamiento, que fundamente las decisiones instrumentales. Difícilmente podrá resultar un artefacto creativo sin el avituallamiento de un repertorio ideológico que actúe como soporte referencial. De igual forma, entendemos que previamente a describir los criterios, objetivos y las estrategias más relevantes identificadas, es absolutamente imprescindible comentar sintéticamente algunas cuestiones disciplinares que van a guiar el proceso de gestación, concreción e instrumentación de las propuestas.

4.1. CUESTIONES DE CARÁCTER IDEOLÓGICO. LOS NUEVOS PRINCIPIOS DEL PLANEAMIENTO URBANO-TERRITORIAL.

La naturaleza social e histórica de la ciudad determina la naturaleza del planeamiento general; si las demandas, las expectativas y las necesidades sociales son cambiantes a lo largo del tiempo, no podemos proponer un planeamiento que no tenga la virtualidad de adaptarse a los problemas a los cuales tiene que dar respuesta eficazmente. Los problemas líderes de la sociedad en cada momento histórico han determinado fórmulas diversas de planificación generando nuevos instrumentos, nuevos enfoques metodológicos y alumbrando, incluso, nuevas formas urbanas. La historia del planeamiento urbano está ahí para certificar estas palabras.

Así, se tiene ya por inexcusable en los debates urbanísticos de última generación la necesidad de construir un planeamiento con capacidad de acomodarse a las nuevas demandas urbanas. Un nuevo Plan entendido más como proceso que como resultado. Algunos principios a tener en cuenta en el diseño del Nuevo Plan General son:

1. La confirmación del urbanismo como instrumento de la calidad del espacio colectivo.

En los momentos actuales en los que existe un cierto ambiente contrario a la planificación física, debido tanto al fracaso de determinados planes como al auge de una cierta idea, que, en nombre de la eficacia, reclama la desregulación de los procesos de planificación territorial es necesario volver a apostar por un planteamiento radicalmente distinto. Justo al contrario, es necesario un más eficaz mecanismo de decisiones, desde la planificación, y sigue sin ser válida la presentación del mercado como el mecanismo adecuado para regular las decisiones territoriales. Existe suficiente experiencia sobre los desequilibrios y disfunciones que se crean por la falta de previsión de las externalidades de las actuaciones, y por la falta de previsión de la adecuada localización de las actividades de menor capacidad económica.

Esta reflexión, de apoyo a la planificación física como soporte de la actividad pública y privada en el desarrollo del territorio, debe enmarcarse en el esfuerzo por interpretar los procesos de cambio de todo tipo que se están sucediendo en el entorno más inmediato.

Plan o Mercado. Esta es la disyuntiva que se nos intenta vender, cuando, en verdad es radicalmente falsa porque resulta evidente la necesidad de que los poderes públicos, al menos en un Estado Social,

planifiquen sus acciones y no se limiten a reaccionar frente a situaciones ya consolidadas, muchas veces difícilmente reversibles. Se trata más bien, a la hora de planificar, de aplicar el concepto de Plan y Mercado o, mejor incluso, Plan con Mercado, lo que coadyuva a buscar puntos de encuentro donde confluyan los intereses de la colectividad y los de los particulares, de forma que del proceder de éstos dependa en gran parte la consecución de fines públicos. En definitiva se trata de determinar qué tipo de plan para que sea viable su realización y para que no se aleje de la realidad, de la que forma parte el mercado.

2. La dimensión territorial.

Los territorios, y las ciudades como parte de un territorio, no pueden concebirse hoy como espacios aislados y yuxtapuestos, sino que las relaciones entre ellos son cada vez más intensas, lo que acentúa la integración y por consiguiente la pérdida de soberanía efectiva. El caso de Alcalá de Guadaíra es especialmente paradigmático; su pertenencia a la Aglomeración Urbana de Sevilla, el discernimiento del rol a asumir en la misma y la resolución de los territorios fronterizos con la ciudad central y con el municipio de Dos Hermanas aparecen en el horizonte como cuestiones de inexcusable reflexión. Las ciudades tienen y tendrán cada vez más intensas relaciones entre sí, pero también las tendrán con su entorno, de manera que hay que concebir el sistema urbano como un sistema abierto hacia fuera y hacia dentro.

La identificación de las ciudades como sistemas abiertos, integrados en sistemas externos, tanto ambientales como económicos y funcionales, exige al planeamiento general integrar una visión territorial. En este sentido:

- La coordinación de la planificación urbanística con los planes supramunicipales se antoja esencial.
- Ante la ausencia de planificación territorial se requiere adoptar de hecho esta posición al menos en el análisis de la ciudad y su entorno.

Esta actitud nos permite identificar las potencialidades y prefigurar el papel a asumir por un determinado territorio en un escenario de reflexión más amplio y concebir y coordinar las propuestas de escala local con aquellas de competencia y ámbito supramunicipal que actúan de soporte estructural del modelo territorial.

3. La dimensión estratégica.

La ordenación urbanística tiene que ir más allá del contenido estrictamente urbanístico que reclama la propia legislación, en el sentido que ha de incorporar reflexiones sobre el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, al tener que abordar, en no pocas circunstancias, la solución a situaciones de estancamiento generalizado, degeneración económica y debilitamiento del tejido social. Ello obliga a incorporar una dimensión estratégica al planeamiento general en la búsqueda de argumentos para la diversificación, potenciación y relanzamiento económico, mediante la activación de recursos endógenos, de carácter territorial (en este caso, incardinación en área metropolitana en proceso de descentralización, existencia de un medio físico relevante y relación con infraestructuras de carácter regional), cultural (valores urbanos histórico artísticos, oferta de calidad de vida, recursos arqueológicos), que permitan el desarrollo de actividades económicas (servicios, modelos turísticos, industrias, actividades económicas, equipamientos ligados al ocio, la cultura y el deporte como pilares fundamentales...) alternativas a las tradicionales. Se trata en definitiva de encontrar ideas fuerza que orienten el proceso de planificación, donde la colectividad se reconozca, induciendo un proceso de adscripción generalizada a la dinámica de gestación del Plan que aporte credibilidad y certeza a su desarrollo.

Para ello, en definitiva, se hace necesaria la coordinación de la planificación física y económica. La integración de ambas es un problema comúnmente conocido pero no resuelto. Políticas económicas que carecen de la variable espacial han fracasado continuamente por su escasa adecuación al medio. Políticas de ordenación del medio físico en la que no se han tenido en cuenta las variables económicas han fracasado imponiéndose el desorden del libre mercado.

4. La dimensión participativa.

Parece inexcusable que, hoy por hoy, sea absolutamente necesario considerar los procesos participativos no sólo como un requerimiento legal sino como un criterio ideológico.

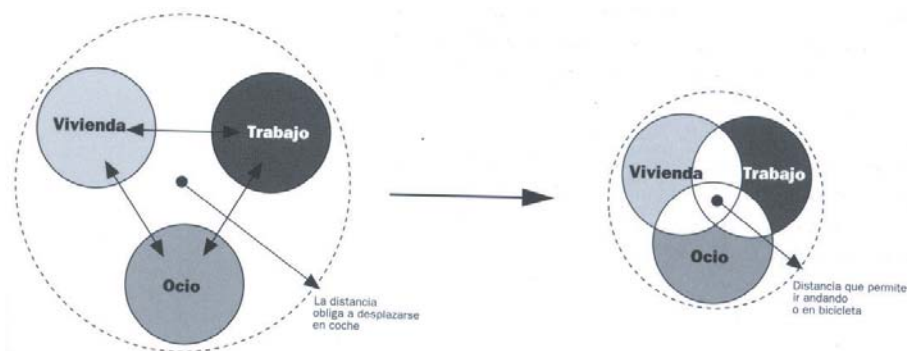
La Comisión de Expertos del MOPTMA ya recomendaba en 1.995:

Es necesario acrecentar el interés de la sociedad en la conformación del espacio colectivo en el que se desenvuelve su actividad mediante el fomento de la participación pública tanto en la formulación del planeamiento como en su ejecución, obteniendo la complicidad de la ciudadanía en la gestión eficiente de la ciudad. En este sentido, los procesos de información pública han de ser más efectivos, partiendo, en todo caso de una profunda difusión de los documentos entre los ciudadanos mediante la utilización de lenguajes, foros adecuados y formas de comunicación que permitan realmente la toma de posiciones de la sociedad en el debate urbanístico y por lo tanto de incrementar su capacidad de presión para disfrutar de un entorno digno, así como responsabilizar a los ciudadanos en la construcción y gestión de una ciudad ecológicamente de calidad.

Ello implica que el nuevo Plan tiene que ser, en primer lugar, el resultado de un amplio e intenso proceso de participación ciudadana, en la exigencia de contar con las aspiraciones, opiniones y demandas expresadas por los ciudadanos, y como mecanismo clave para garantizar su operatividad. A tal fin, la legislación actual regula una participación mínima de los ciudadanos en el planeamiento, que es imprescindible pero que en absoluto resulta suficiente, por lo que todos los esfuerzos dirigidos a propiciar la incorporación de los vecinos en la toma de decisiones, y para explicitar y explicar las propuestas que implican la ordenación, serán pocos.

En el Nuevo Plan General de Alcalá de Guadaíra la metodología de participación a aplicar debe responder a los siguientes principios:

- La participación debe superar los medios habituales y saltar hacia una participación más tecnológica
- La participación debe estructurarse en niveles, tanto territoriales, como sectoriales
- La participación debe desembocar en un gran pacto tácito ciudadano,
- El proceso de participación debe de ser intenso y prolongado en el tiempo.
- Y el resultado debe ser un Nuevo Proyecto de Ciudad que sea marco de referencia explícito para un proceso de concertación.



La textura de usos como garantía de diversidad de los hechos urbanos.

5. La dimensión medioambiental y ecológica: la sostenibilidad.

Se trata quizás de uno de los términos más recurrentemente empleados en los últimos años y más proclive a tergiversaciones sectorias. Difícil es acometer una reflexión sobre estos aspectos sin caer en banalidades.

Bajo la bandera de la sostenibilidad encuentran cobijo tanto argumentos trasnochados, depositarios de un falso ecologismo y enrocados en un posicionamiento fundamentalista de la cuestión que asimilan por ecológico y sostenible lo antiurbano y se posicionan frontalmente ante cualquier propuesta de crecimiento y desarrollo urbanístico, como, en el extremo contrario, argumentos de corte economicista que validan cualquier propuesta de desarrollo por encima de cualquier otra consideración.

Los planteamientos han de realizarse desde el equilibrio y la moderación, rechazando cualquier atisbo de radicalismo en el debate. De esa forma se podrá conformar un escenario territorial donde junto a la legítima preservación de las características naturales de determinados espacios deberán tener acomodo las propuestas de desarrollo del medio urbano, como expresión espacial de las también legítimas demandas de desarrollo social y económico de la población que lo habita, siempre que se conciban desde parámetros sostenibles lo que supone, entre otras cuestiones tener en cuenta:

- Valoración de la **huella ecológica** del proyecto urbano, entendiendo por tal la influencia que el funcionamiento de la ciudad produce sobre otros espacios.
- Aportar una dimensión proyectual a la propuesta de ordenación instrumentada desde el paisaje. Podríamos definirla como la valoración de la huella paisajística.
- **Fomentar la complejidad del hecho urbano.** De todos es sabido que cuanto más complejo es un ecosistema mayor es su adaptabilidad ante posibles cambios. Ello debe refrendarse en una riqueza y cualificación dotacional, en el favorecimiento de la textura de usos y la diversidad morfológica.
- **La consideración del suelo como recurso no renovable de primer orden.** Ello implica realizar un ejercicio de moderación en las propuestas de nuevo crecimiento y fomentar los desarrollos en contigüidad con los núcleos existentes frente a propuestas de nuevos asentamientos ex novo.

En conclusión, sostenibilidad no significa enfrentamiento entre lo natural y lo urbano. Un plan no es más sostenible ni medioambientalmente más valorable porque contenga un mayor porcentaje de espacios preservados de la urbanización, ya que si no incorpora complementariamente una profunda reflexión sobre los parámetros antes expuestos está dejando sin resolver muchas de las componentes ecológicas imputables a la planificación urbanística.

6. La dimensión cotidiana y colectiva del Proyecto de Ciudad

Nos encontramos ante un reto apasionante que, culminado con éxito y concebido por y para todos, debe conformar una lectura radicalmente distinta de la ciudad, mucho más equilibrada y cohesionada, más democrática y diversa, mejor estructurada y escenificada, más confortable y humana. En definitiva, una ciudad más culta y cívica. Una ciudad de todos -solidaria- en la que lo colectivo se constituya en la esencia de la Ciudad, porque expresa el compromiso de los que más tienen con los que menos tienen.

La búsqueda del refuerzo de la cohesión urbana como principio inexcusable e insoslayable de ética social y territorial se contextualiza en tres líneas de intervención prioritarias:

- La construcción del espacio colectivo. Si partimos de la idea de que la ciudad es el ámbito físico para el desarrollo moderno de la colectividad, habrá que aceptar que, en términos físicos, la ciudad es el conjunto de sus espacios públicos. El espacio público es la ciudad. El progreso de la ciudad se mide por el progreso en cantidad y calidad de sus espacios públicos. Por eso hay que devolver a la ciudadanía los espacios que permiten disfrutar de la cultura de lo urbano, desarrollada durante siglos y que procede de la capacidad de fusión cultural de sus habitantes.
- Las dotaciones y los equipamientos urbanos como instrumentos para el equilibrio territorial de la calidad de vida. Y ello implica incorporar la perspectiva de la cohesión social desde las herramientas que facilita el planeamiento urbanístico, dando respuesta a las demandas básicas de los ciudadanos, y favoreciendo el desarrollo personal y participativo de los mismos.
- Y por último, no queremos dejar de referirnos a la ordenación urbana desde la perspectiva del género. Convencidos de que una buena parte de los problemas de exclusión social, de

marginalidad y de pobreza de la sociedad alcalaña está protagonizado por la mujer, y, también, por el reconocimiento expreso de que el colectivo de mujeres, en general, sigue estando marginado, en parte, de los centros de decisión social cuyo protagonista relevante continua siendo el hombre, el Nuevo Plan quiere incorporar algunos elementos surgidos de la reflexión de la ordenación urbana desde la perspectiva del género.

7. Planeamiento general y gestión.

Hemos conocido una época en la que el urbanismo desde la vertiente municipal se reducía de una parte a la formulación del plan y de otro al intento del control disciplinario de su respeto.

Así, se formularon planes que prefiguraban casi fotográficamente la ciudad deseable, pero que nunca llegaron a ejecutarse. Eran planes que en su elaboración no se había tomado contacto con una realidad que, por propia definición, es diversa y está compuesta de múltiples factores (geográficos, socioeconómicos, demográficos y jurídicos). Por ello, una vez aprobados, más que como instrumento de transformación y desarrollo, se presentaban como un ideal de imposible materialización por cuanto la gestión se hacía compleja.

Esta experiencia, casi generalizada, exige una reconsideración de una idea continuamente aceptada a la hora de elaborar planes que venía produciendo hasta este momento. Esto es, pensar que la gestión de los planes comienza al día siguiente de su entrada en vigor. Esta idea es errónea.

Tres son, a nuestro juicio, los pilares sobre los que se sustenta una Gestión del Plan, eficaz y operativa:

- Liderazgo público en el proceso de construcción de ciudad.
- Instrumentar medidas de concertación en el proceso de elaboración del Plan que fomenten el asentimiento y no la imposición de la ordenación propuesta.
- Aplicación coherente racional de las técnicas instrumentales de planeamiento que asegure la correcta materialización de la propuesta de ordenación.

4.2. CUESTIONES DE CARÁCTER DISCIPLINAR. EL TIPO DE PLAN GENERAL QUE ALCALÁ DE GUADAÍRA NECESITA.

El Plan General de Ordenación Urbanística completo, cerrado, con objetivos y determinaciones exhaustivamente planteados y sometidos a una programación rigurosa a corto y medio plazo parece que se ha revelado en muchos casos incapaz de dar adecuada respuesta a las cada vez mas cambiantes demandas de la sociedad.

Es reflexión común, por tanto, en los debates urbanísticos la necesidad de un nuevo tipo de planeamiento que pueda acomodarse sencilla y ágilmente a las nuevas demandas urbanas que se planteen, sin necesidad de revisiones globales cada pocos años

La ciudad es un organismo cambiante y el planeamiento urbanístico de las últimas épocas ha tenido básicamente una actitud defensiva ante cualquier evolución. Impedir, limitar, evitar y prohibir han sido las actitudes mayoritarias del urbanismo hasta ahora. El nuevo planeamiento tendrá que cambiar de actitud y propiciar y posibilitar aquellas nuevas demandas producto del dinamismo de la sociedad moderna, caracterizado por:

- Ser consciente del marco de incertidumbre de los problemas urbanos así como de las tendencias, prioridades y modos de atender a esos problemas.
- Interpretar la realidad y las experiencias históricas, considerando que la experiencia es garantía del progreso
- Preocupado por dotarse de un impulso teórico creador y una voluntad de planificación.
- Reflejar el principio de solidaridad como fin para lograr un equilibrio social, económico y territorial, por encima de intereses individuales o coyunturales.
- Expresarse de forma clara y fácil de interpretar.
- Que pueda ser llevado a la práctica y, en consecuencia, preparado para la gestión en las diversas circunstancias previsibles.
- Estar preparado para ser desarrollado y ejecutado con agilidad, y pensado para poner en práctica actuaciones estratégicas que sean claves en orden a lograr los objetivos planteados.

Sobre la base de estas reflexiones, el tipo de Plan General que pretendemos para Alcalá de Guadaíra responde a las siguientes características:

1. Un Plan integral

En el sentido que reflexione también sobre el desarrollo económico, social y cultural de la Ciudad y no solo sobre los elementos más propiamente urbanísticos: calificación de suelos, construcción de viviendas, equipamientos, sistemas generales, etc. Esta visión intersectorial del sistema urbano debe formular objetivos prioritarios para la Ciudad, equilibrando el Nuevo Plan General desde la perspectiva estratégica del desarrollo local, que pretende, en definitiva, el fortalecimiento del tejido social y la visión territorial de las potencialidades de la Ciudad.

2. Un Plan equilibrado

Se considera esencial el equilibrio entre las propuestas a corto, medio y largo plazo: es imprescindible pensar en el futuro, pero las propuestas a largo plazo deben concebirse de una forma más flexible, pues su realización puede depender de una serie de factores que hoy no podemos controlar; ésta es la diferencia entre Plan y Programa. Con la actualización del Programa de Actuación, dependiente en gran medida de la coyuntura económica, el Plan General podrá ir adaptándose en el tiempo, sin perder de vista los objetivos generales.

3. Un Plan sostenible

No sólo porque exprese un verdadero respeto por el medio ambiente sino por adoptar una visión más amplia del desarrollo local que potencie los recursos endógenos del territorio en el que la Ciudad se encuentra estructurada. El progresivo calado de los postulados medioambientalistas en las conciencias de los ciudadanos y la constante mejora de los niveles de vida de la sociedad, han hecho aparecer nuevas demandas y aspiraciones que se añaden a las tradicionales preocupaciones - trabajo, vivienda, eficientes servicios públicos, buenas comunicaciones, etc.- Y conforme aumenta el tamaño del hábitat se va acentuando la percepción de los problemas ambientales y va creciendo el interés por solucionarlos. Esas nuevas demandas, que se dirigen a la consecución de un orden socio-territorial en el que la calidad de vida y la sostenibilidad - local y global- ocupen un lugar privilegiado, deben ser atendidas por el nuevo Plan.

Y para ello es necesario, pero no suficiente, proteger los recursos naturales del territorio municipal por su valor medioambiental o paisajístico, mediante la supresión de expectativas urbanísticas que puedan deteriorar su competitividad económica. Y en esa línea, conservar, proteger e incrementar los grandes espacios abiertos del municipio, tanto por razones metropolitanas de ocio y esparcimiento, como por estrictas razones ecológicas y económicas. El nuevo Plan debe incorporar un concepto positivo de estos espacios para que, aunque queden excluidos del proceso urbanizador, cumplan funciones territoriales relevantes.

4. Un Plan abierto y flexible

Significa entender el nuevo Plan como proceso más que como resultado, lo cual no debe impedir que existan unos elementos esenciales -concretos y claros- que constituyen la espina dorsal del nuevo planeamiento y, por tanto, difíciles de modificar sin las correspondientes y máximas garantías para los ciudadanos. Este Plan entendido como proceso dialéctico entre las necesidades de la ciudad y las soluciones que la misma ciudad se da a sí misma en un momento dado de su devenir histórico permite, además, someter la gestión y ejecución del Plan a un proceso de evaluación continua, desde su inmediata puesta en vigor.

El Nuevo Plan debe entenderse como un documento canalizador, en espacio y tiempo, de los impulsos públicos y privados tendentes a construir la Ciudad. Entenderlo, por tanto, como un documento-marco aglutinador de análisis, estudios, trabajos previos, proyecciones, demandas, carencias, etc., que con la flexibilidad precisa vaya dirigiendo las inercias que se produzcan en la Ciudad durante los años de su vigencia. Por tanto, el nuevo Plan contendrá aquellos rasgos básicos y esenciales con un nivel de detalle suficiente como para que definan la ciudad futura, debiendo concretarse el resto de sus previsiones en cada momento, permitiendo de esta forma una continua adaptación y puesta al día del nuevo Plan a la realidad socioeconómica.

Ahora bien, el carácter de abierto y flexible del nuevo Plan no significa que éste no deba mantener la apuesta por el protagonismo del tratamiento morfológico de la Ciudad, reforzando en consecuencia el papel del diseño urbano, en la línea de lo preconizado por el Plan vigente, pero extendiendo esta apuesta por el control de las formas también a las estructuras básicas productoras de la ciudad contemporánea y metropolitana, y no sólo en la ciudad existente. Por tanto, el Nuevo Plan General debe ser un proyecto, en el sentido más radical del término. Tiene que contener, pues, compromisos de

soluciones concretas. Por otra parte, este carácter de proyecto que se va encarnando en programas facilitará, lógicamente, la evaluación continua a la que debe someterse su cumplimiento.

5. Un Plan como proceso de diseño, intervención e instrumentación

La formulación del planeamiento que proponemos es un proceso complejo que comprende varias líneas de actuación.

- a. La línea directriz: constituye la definición de las intenciones:
 - La base del crecimiento y de cambio.
 - El esquema territorial supramunicipal y municipal.
 - La ordenación urbana.
 - La intervención.
- b. La línea normativa: representa la definición de la regulación:
 - La naturaleza jurídica del plan.
 - El régimen del suelo: clasificación y calificación.
 - El régimen de actuación: competencias, derechos, obligaciones y disciplina.
 - Las normas de calidad: ordenación, urbanización, equipamiento, edificación y medio ambiente.
- c. La línea económica y su programación: son las previsiones necesarias para su materialización:
 - La adquisición del suelo.
 - Las obras de urbanización.
 - Las obras de edificación.
 - Las consecuencias de la gestión del plan.
- d. La línea de cooperación: integra las previsiones y disposiciones que serán útiles a fin de que el planeamiento sea fruto de la participación ciudadana:
 - El consenso ciudadano.
 - Los convenios.
 - La cooperación con otros municipios.
 - La cooperación con otros organismos.

6. Un Plan realista y gestionable

El planeamiento debe hacer posible su gestión. Por ello, todo Plan General que no sea redactado teniendo muy en cuenta cómo va

a ser su posterior gestión, está abocado a convertirse en un instrumento inútil. La importancia de la gestión es de tal magnitud que puede hacer que un planeamiento se convierta en un proyecto vacío e inconcluso.

Y la gestión no empieza cuando acaba el planeamiento. La gestión abarca todo el amplio proceso que define la actividad urbanística, y que se extiende desde que se procede a acordar la revisión del Plan vigente hasta el último acto de aplicación y desarrollo del mismo, una vez se hayan superado los trámites legales de aprobación.

Como criterios generales de gestión, ligados esencialmente a los anteriormente señalados y que a su vez condicionan la ordenación, se proponen:

- Buscar un reparto proporcional de cargas y beneficios derivados del desarrollo y mantenimiento de la ciudad, entendiendo que el reparto no sólo debe afectar a los propietarios del suelo de nueva promoción, sino también al conjunto de la población residente.
- Garantizar la participación de la comunidad en los beneficios generados por el crecimiento de la ciudad, creando un importante patrimonio público de suelo, a medio y largo plazo.
- Garantizar una inversión pública mantenida que desarrolle una política de dotaciones comunitarias que permita superar los déficits actuales en términos y plazos realistas. Y asegurar la viabilidad económica y financiera de todas las iniciativas urbanísticas, ya sean éstas públicas o privadas.
- Coordinar la intervención urbanística de todas las administraciones públicas sobre la ciudad

A. CONDICIONES Y CONTENIDOS

En primer lugar, conviene recordar que el Plan General de Ordenación Urbanística es un instrumento de ordenación del territorio, y no un documento estratégico de planificación económica y social, ni a escala sectorial ni general. Ello no excluye entrar en ámbitos temáticos más amplios, ya que la Ley, y la lógica, le obligan, a fin de alcanzar los objetivos que tiene fijados legalmente: a establecer criterios de actuación en materias que tienen efectos directos sobre el territorio y los recursos.

Por otra parte, en su condición de instrumento de planeamiento, y sin perjuicio del carácter intemporal de los principios y fines de la ordenación que se desea establecer, la concreción y acotamiento de las determinaciones ha de realizarse de una forma realista y temporalizada, limitada a aquellas que se tenga la voluntad política y la capacidad de gestión precisas para llevarlas a cabo en el plazo establecido como horizonte del Nuevo Plan. Las declaraciones sin contenido, los voluntarismos y las determinaciones de imposible ejecución, no sólo son inútiles, sino que debilitan jurídica y socialmente el instrumento de ordenación, y facilitan el incumplimiento incluso de las determinaciones que pueden y deben materializarse en dicho plazo.

El documento intentará evitar, por tanto, los temas y determinaciones que rebasan el ámbito competencial del instrumento, por tratarse de cuestiones que corresponden a otros campos de la actividad política, como la planificación económica o sectorial, o el planteamiento integral de la sostenibilidad, o por constituir materias que competen a otras normas legales. Ello no supone la dilución de las medidas en una cadena inacabable, sino la estructuración racional de un conjunto de ámbitos de decisión, que en la presente fase corresponde al establecimiento de principios de homogeneidad y el señalamiento de objetivos y criterios generales sin los cuales, se continuaría aumentando la ineficiencia de los instrumentos de ordenación más detallado, y la incoherencia de las políticas sectoriales.

Se argumentará siempre, respecto de determinadas medidas, principios, criterios y objetivos, que ya se encuentran establecidos en la legislación vigente. No conviene olvidar que, especialmente en materia urbanística, la introducción de nuevas regulaciones legales es una tarea de años, que la cultura urbanística tarda a veces decenios en penetrar en el tejido social, cuando lo logra. Tanto más cuando nuestro derecho de propiedad, tan íntimamente ligado a esa cultura, es perfectamente romano y nuestra regulación legal, rotundamente napoleónica. Por tanto, toda repetición, reiteración y redundancia, deriva de la firme convicción de que solo mediante método tan arcaico como efectivo, es posible difundir y, finalmente, implantar la norma.

Pero el documento no quedará en su dimensión normativa; se intentará enfocarlo y desarrollarlo, en lo posible, como un instrumento de dinamización del territorio. Un instrumento de ordenación, para ser eficaz, ha de compensar las necesarias medidas negativas, en tanto que restrictivas o limitativas, con medidas de carácter positivo o proactivo, que fomenten determinadas actuaciones, acciones o actitudes.

Por la misma razón, un instrumento eficaz, aún en este nivel de ordenación, no puede limitarse a remitir sus actuaciones a instrumentos de desarrollo, sino que está obligado a demostrar la viabilidad y corrección de sus determinaciones mediante la acción, a través de programas y proyectos de actuación que, en este nivel, tendrán un carácter ejemplar, pero no por ello menos operativo.

En último lugar, desde la perspectiva mencionada de la búsqueda de un mayor grado de sostenibilidad para el desarrollo, y la concepción del proceso hacia un desarrollo más sostenible como un avance paulatino y sostenido durante un largo período de tiempo, no cabe que un documento de ordenación que se proyecta en un período limitado de tiempo pretenda modelizar en una forma ni medianamente predeterminada, un proceso social complejo. Pero sí establecer estrategias de acción, objetivos y criterios que permitan avanzar desde la situación actual. El único modelo perfectamente determinado y cristalizado es el que hay, es el actual modelo de desarrollo, que no puede ni debe ser transformado repentina ni rápidamente, que es asumido y tiene que ser asumido como nuestra realidad de partida y que no debe entenderse en ningún caso que el Nuevo Plan General tiene por objeto colaborar en su declaración de defunción y posterior enterramiento. En primer lugar, porque no se puede renunciar a algo que, con todas sus virtudes y defectos, conforma una realidad social y económicamente mejor que cualquier otra anterior que haya vivido Alcalá de Guadaíra; en segundo lugar, porque solo partiendo de nuestra realidad actual, de nuestro modelo actual, en todos los sentidos, es posible avanzar para ir mejorando lenta y decididamente, ese mismo modelo.

