

8. ESTRATEGIAS DE PRE-GESTIÓN URBANÍSTICA

Cuando se adopta la decisión de elaborar un nuevo Plan General de Ordenación Urbanística, sea con la finalidad de reafirmarse en el anterior, mediante su actualización, sea con la finalidad de modificar o -en último extremo- romper abiertamente con las anteriores directrices, en todos estos casos, existe una exigencia interna propia de todo Plan; exigencia que también es común a toda norma que intente regular con acierto la vida de los ciudadanos. Esta exigencia no es otra, que la de ser viable como condición de su eficacia; y es evidente que sólo es eficaz aquel Plan que verdaderamente llega a ejecutarse.

En la historia del urbanismo español, ha sido frecuente la elaboración de planes "de salón", eternos aspirantes a galardones académicos y magníficos exponentes de la ciudad ideal a la que predecían casi fotográficamente, pero que nunca llegaron a ejecutarse. Eran planes que en su elaboración no se había tomado contacto con la realidad, en sus múltiples factores (geográficos, socioeconómicos, demográficos, jurídicos, técnicos...), y menos aún, habían tenido presente las demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

El principio de eficacia que rige toda la actividad de la Administración elevado a rango constitucional por el Artículo 103 de la Constitución, requiere que la formulación de un Plan General sea algo más que la labor de planificación y programación; precisa que la redacción del Plan se conciba para su ejecución.

La potestad planificadora no puede quedar reducida al diseño de unos planes que difícilmente pueden ejecutarse; por el contrario, es deber de la Administración tener presente, en la misma elaboración del Plan, todas aquellas dificultades que pueda encontrarse la gestión futura del mismo, previendo sus soluciones.

Este enfoque requiere que en la redacción del Plan, junto a la toma de datos técnicos (aptitud del territorio), se realice también una investigación de datos jurídicos (conocimiento de la estructura de la propiedad) y económicos (estudios sobre capacidades y expectativas financieras, sobre costes de urbanización y valoración de terrenos).

Sólo con el conocimiento exacto de la entera realidad que se pretende transformar, puede elaborarse un Plan con garantías de que llegue efectivamente a aplicarse y, por tanto, capaz de hacer realidad el modelo de ciudad que el propio Plan diseña.

Ejecutar el planeamiento, no es otra cosa que la actividad de transformación de la realidad existente para adecuarla a las previsiones del Plan. Esta transformación tiene una doble vertiente: la transformación física (mediante la realización de las obras necesarias), y la transformación jurídica (acomodar la situación jurídico-civil previa a las exigencias de las determinaciones del Plan); al tiempo que exige la presencia de un componente económico (los recursos financieros que es preciso disponer para operar dicha transformación).

Resulta evidente que, en la medida en que se disponga de un completo conocimiento de esta múltiple realidad, mayores serán las probabilidades de acertar en la formulación de propuestas de planeamiento que posteriormente puedan materializarse.

Una mayor aproximación hacia la consecución de este objetivo (que no es otro que el de elaborar un Plan viable desde el punto de vista de su ejecución), se alcanzaría si ya desde el mismo momento de elaboración del Plan estuvieran sus propuestas respaldadas por una cierta seguridad o, al menos, por la confirmación de la intención de actuar por parte de los distintos agentes, públicos y particulares, que hayan de hacerlo conforme a las previsiones del Plan; superando así la mera confianza en el incentivo del negocio inmobiliario en el caso de los privados, o en la confianza del leal cumplimiento posterior del deber de cooperación que se predica en las relaciones interadministrativas.

Este acercamiento o confirmación previa de la viabilidad del Plan, se antoja esencial si consideramos que la idea de programación está implícita en la de planificación. Un Plan General no puede establecer una ordenación urbana atemporal sino que, por el contrario, debe prever el proceso de desarrollo de las determinaciones urbanísticas, incorporando de esta forma la proyección temporal como uno de sus elementos a valorar. Distinto será el debate del grado de concreción o de flexibilidad de estas previsiones temporales, pero lo que nadie podrá negar es la conveniencia de que el Plan General realice el análisis de la forma en el que deben ejecutarse sus previsiones físicas en el tiempo, estableciendo bien una programación en sentido estricto, bien una relación de prioridades o de requerimientos previos, de tal suerte que para realizar algunas de las actuaciones diseñadas por el Plan, sea preciso previamente haber ejecutado otras.

El Programa del Plan General es el instrumento para ejecutar los objetivos perseguidos en el Plan, estableciendo no sólo una graduación temporal de las actuaciones, sino la atribución de la responsabilidad de su ejecución a los distintos actores.

El Programa del Plan identifica al agente a quien le corresponde la iniciativa de una actuación. Así, para un tipo de actuación, requiere que sean los propios propietarios quienes han de ejecutarla; en otras ocasiones, precisa que sea la Administración la que ejecute las previsiones del Plan, bien operando en el proceso urbanizador y edificatorio de forma directa, bien posibilitando el desarrollo urbanístico mediante la ejecución de las grandes infraestructuras.

Pero esta asignación o identificación del agente que ha de ejecutar cada propuesta, y que debe realizar el Plan General a través del Programa de Actuación, no se produce gratuitamente; por el contrario, el planificador adopta cada decisión tras reconocer la existencia de diversos agentes inversores y ponderar adecuadamente los siguientes factores:

- Interés público presente.
- Coste económico de su ejecución.
- Capacidad administrativa de gestión-ejecución de actuaciones urbanísticas.
- Capacidad financiera del ente público.
- Selección de actuaciones en función de prioridades públicas.
- Capacidad financiera y de gestión de los agentes privados.

En función de la evaluación de todos estos elementos, el Programa realizará la labor de atribución antes indicada. Evidentemente, la Administración, teniendo en cuenta su capacidad económica, priorizará su intervención en aquellas acciones de mayor incidencia e interés público presentes en la conformación del modelo de ciudad que el Plan persigue.

Normalmente, será responsabilidad de la Administración la adquisición del suelo y la ejecución de las infraestructuras y equipamientos de los sistemas generales, las actuaciones relativas a enclaves marcados por elementos públicos, en áreas de renovación urbana, áreas vulnerables y las intervenciones para la adquisición de suelo localizado convenientemente para su destino a viviendas sociales.

El resto de las actuaciones se asignan, normalmente por el Plan, a los propietarios afectados por la ordenación, de quienes espera su incorporación al proceso de urbanización y edificación.

Pero la selección del agente y, en consecuencia, el acierto en la atribución de esta responsabilidad debería quedar asegurada en el preciso momento en el que se adopta esta decisión, porque, como se ha expuesto, del efectivo cumplimiento por parte de todos los agentes implicados de las labores asignadas va a depender, en definitiva, la materialización del nuevo modelo de ciudad planificado.

Y esta seguridad se alcanza si en el momento de toma de la decisión se cuenta ya con la manifestación del deber de colaborar por parte de esos agentes, comprometiéndose a realizar las acciones necesarias para la ejecución posterior del Plan.

En consecuencia, ésta es la justificación última de las presentes Estrategias de Pre-Gestión Urbanística: garantizar la colaboración de todos los interesados para materializar las diversas estrategias territoriales y sectoriales que se establecen como ejes del Nuevo Plan General de Alcalá de Guadaíra.

1. La necesidad de la concertación interadministrativa

La ejecución de uno de los principales elementos que conforman la estructura urbana y territorial de los Planes como son las infraestructuras de primer orden, es responsabilidad de las Administraciones supramunicipales, que son las competentes en las grandes obras públicas.

La Comisión de Expertos en materia de Urbanismo puso de relieve en su documento de Recomendaciones de 1.995, que la falta de un adecuado marco de concertación, tanto en la fase de planeamiento como en la de gestión, se hace especialmente patente en los procesos de integración de las infraestructuras en la ciudad. Y concluía en la necesidad de avanzar en la formulación de un marco normativo estable y transparente que aborde los aspectos sectoriales y específicos de este tipo de operaciones.

Desde que la Comisión de Expertos formuló aquella recomendación, el avance normativo ha sido mínimo. La Ley estatal 6/1.998 no ha incorporado un eficaz y específico sistema de relaciones interadministrativa en el marco del urbanismo, que asegure el cumplimiento del deber de cooperación y coordinación de las distintas Administraciones en los procesos de planeamiento y ejecución. Por el contrario, la Ley 6/1.998, al igual que leyes sectoriales anteriores, únicamente establecen un sistema de salvaguarda de las competencias sectoriales.

La propia Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía manifiesta su voluntad de desarrollar mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa, con la finalidad expresa de que se concierten los intereses sectoriales que coinciden en un mismo territorio, si bien no cristaliza en verdaderos instrumentos que aseguren esa voluntad

Pese a la carencia de esta regulación específica que en materia de cooperación se precisa para la planificación y ejecución urbanística, no puede obviarse que en todo caso, la cooperación o colaboración interadministrativa es un principio implícito e inherente al sistema constitucional de distribución del poder entre diversas instancias territoriales. Por tanto, la cooperación no necesita justificarse en preceptos concretos y puede practicarse mediante todo tipo de fórmulas y técnicas que no sean contrarias a Derecho. En definitiva, la actividad administrativa de cooperación no precisa de una habilitación legal expresa para concretarse, ni ha de ceñirse obligatoriamente a fórmulas tasadas y legalmente previstas.

Diversas son las manifestaciones del Derecho español que, a nivel general, imponen los deberes de colaboración. Así, el primer deber básico lo constituye la obligación de toda Administración para con las demás de facilitar la información sobre su propia gestión que éstas precisen para el adecuado ejercicio de sus cometidos.

Así, en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se incorporan diversos principios, entre los que cabe destacar el principio de lealtad institucional, principio consolidado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias, en las que alude al principio de fidelidad o de lealtad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculándolo al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto.

El deber de cooperación, también llamado de colaboración (a fin de diferenciarlo del de coordinación) implica una conducta activa de las Administraciones Públicas tendente a facilitar las actuaciones de autoridades ajenas o a realizar acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la consecución de sus fines de interés común. En las relaciones de cooperación, las Administraciones intervinientes se hallan en una situación de igualdad recíproca, que es lo que las diferencia de las técnicas de coordinación "stricto sensu". A veces las normas jurídicas vigentes imponen deberes positivos de colaboración, pero sin que ello suponga límite alguno a su respectiva autonomía (en el sentido de que no merma sus competencias o condiciona su ejercicio).

Una de las manifestaciones en las que se expresa el deber de cooperación es el convenio de concertación entre Administraciones públicas. Este instrumento fue previsto por la Constitución como medio de colaboración entre las Comunidades Autónomas (artículo 145.2). Sin embargo, se ha desarrollado sobre todo en las relaciones "verticales" entre Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local, aun a falta de toda previsión legal expresa que no fuera el genérico reconocimiento de la facultad de las Administraciones públicas para celebrar pactos no contrarios al ordenamiento, al interés público y a los principios de buena administración (artículo 3 de la Ley de Contratos del Estado de 1965), o la posterior mención de los convenios (sin más regulación) contenida en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985.

Ahora, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha establecido una regulación mínima común de los convenios administrativos de colaboración (artículos 6 y 8), de la que se deduce que pueden celebrarse en el ámbito de las respectivas competencias de las Administraciones intervinientes, sin que puedan suponer renuncia a las competencias propias y que tienen naturaleza jurídica administrativa.

Pues bien, sobre estas bases, se establece como estrategia de gestión el impulso del deber de colaboración interadministrativa para asegurar el desarrollo y ejecución de las diversas propuestas estratégicas de contenido territorial por la vía del convenio (tanto en la vertiente de concierto de actuaciones como en el aspecto de coordinación planificadora).

2. La necesidad de la participación social

Uno de los criterios metodológicos establecidos para la conformación del Nuevo Plan de Alcalá de Guadaíra es el principio de participación. Este principio tiene diversas manifestaciones y destinatarios.

Así, en primer lugar, se pretendía hacer partícipe al ciudadano del proceso de formulación de las decisiones concernientes a la Ciudad; a tal fin, se han puesto en práctica diversas medidas de fomento de la participación ciudadana desde las primeras fases de redacción. En segundo lugar, y en aplicación del compromiso asumido por el Ayuntamiento, esta participación debe prolongarse a todas las fases del proceso de redacción del Nuevo Plan.

3. La colaboración de la iniciativa privada

Se ha argumentado con anterioridad que del efectivo cumplimiento por parte de los propietarios de sus deberes urbanísticos, va a depender en gran medida la consecución de los objetivos del Plan. Así, se precisa que entre en el mercado de suelo los terrenos calificados por el Plan como aptos para la edificación de viviendas y de actividades económicas, a fin de que no se produzcan estrangulamientos en la oferta. De igual forma, la obtención gratuita por la Administración de suelo para equipamientos, incluso del suelo edificable para su destino a vivienda protegida, depende del desarrollo de las unidades de ejecución, muchas de las cuales se confían a los particulares.

Frente a esta necesidad pública de intervención de los particulares en el proceso urbanístico, no puede desconocerse las repercusiones que originan las propuestas del Plan. Como puede fácilmente comprenderse, la decisión del planificador de incorporar un suelo al proceso urbanizador y edificatorio, tiene una incidencia directa sobre la realidad preexistente que el Plan pretende transformar.

En efecto, los propietarios afectados se ven convertidos por esta decisión pública en agentes activos, de cuyo proceder depende en gran parte la consecución de los fines planificados; y es lo cierto que no siempre resulta fácil actuar como el Plan espera que se actúe. Así, la incorporación al proceso urbanístico suele llevar aparejada la desaparición de los usos y actividades tradicionales que se venían desarrollando en el territorio, lo que puede resultar traumático para su titular porque en ocasiones, a esas actividades llamadas a desaparecer, se ha ligado un proyecto de vida. Tampoco puede olvidarse que la transformación de la realidad exige desembolsar unos recursos económicos, que no siempre los propietarios están en condiciones de soportar o no cuentan con las disponibilidades financieras inmediatas precisadas. Y, por último, es preciso reconocer que la gestión urbanística sometida a unas previsiones temporales es compleja, y lo es mucho más para el titular de suelo, normalmente inexperto en la transformación urbanística del suelo, y, en gran medida, desconocedor de sus deberes y potestades urbanísticas, por lo que se siente más tentado a esperar una oferta atractiva antes que asumir una postura activa como urbanizador.

Por ello, el Ayuntamiento, como la Administración Pública más próxima a los ciudadanos, debe poner los medios para profundizar en el conocimiento de las circunstancias socioeconómicas del municipio, en las necesidades e inquietudes de sus habitantes. Y en lo que al urbanismo respecta, en la medida en que una actuación de los

propietarios conforme al Plan beneficia los intereses públicos, debe procurar la participación en el proceso de elaboración del planeamiento de aquéllos llamados a intervenir. En efecto, debe fomentarse el asentimiento voluntario y no impuesto de la ordenación urbanística, de aquellos ciudadanos a los que el Plan los convierte en agentes activos, única forma de garantizar su efectivo cumplimiento y la consecución de los fines públicos que toda actividad planificadora persigue.

Una planificación urbana realizada de espaldas a uno de sus principales protagonistas, está abocada al fracaso, con las graves consecuencias que para la Ciudad y sus ciudadanos en general, lleva aparejada.

La ausencia de realización por parte de los propietarios de las acciones urbanísticas que el Plan les atribuye, tendrá efectos negativos y pondrá en peligro la consecución de los objetivos de aquél: así se producirá la interrupción del continuo urbano; no se optimizarán adecuadamente las infraestructuras urbanas; no se conseguirá los suelos para dotaciones que satisfarán necesidades públicas y no se dispondrá de suelo urbanizado suficiente para cubrir las necesidades de alojamiento, lo que incidirá en los precios del mercado de suelo, con la consiguiente repercusión en el precio final de las viviendas, dificultando su acceso a grandes capas de la población.

El recurso de la Administración a la expropiación por incumplimiento de la función social, no es un remedio suficiente para solucionar todos los perjuicios que se ocasionan. En primer lugar, porque la Administración no tiene suficiente capacidad gestora y financiera para expropiar todos los casos de incumplimiento de los deberes urbanísticos que se produzcan, e iniciar, posteriormente, la urbanización de los suelos. En segundo lugar, porque los recursos financieros de la Administración deben destinarse a las actuaciones que previamente se han programado como de iniciativa pública, por ser prioritarias y esenciales para los intereses públicos, y cualquier expropiación por incumplimiento de la función social, sería "una expropiación forzada" y no querida por la Administración, que supondrá detraer por ello recursos destinados a aplicarse a las actuaciones ya programadas que tendrían que posponerse. En tercer lugar, y aún aplicando la expropiación o venta forzosa, determinados efectos perturbadores que se ocasionan en todo incumplimiento, serán de difícil subsanación. Y ello porque para la culminación de estos expedientes de transferencia forzosa de la propiedad se precisa de un largo período de tiempo (en primer lugar, es necesario dejar transcurrir los plazos establecidos para el cumplimiento de los deberes para iniciar su tramitación), lo que resulta incompatible tanto con la

urgencia en satisfacer determinadas necesidades públicas, como con la exigencia de un desarrollo armónico de los sectores, pues en ocasiones la no ejecución de uno imposibilita o dificulta la ejecución de otros.

Las anteriores consideraciones no deben interpretarse como una renuncia a la expropiación o considerarla como subsidiaria; ni significa tampoco rechazar la aplicación de la expropiación por incumplimiento, sino que, al contrario, se considera que el sistema de expropiación está en pie de igualdad con los privados y será aplicable no sólo cuando el interés público lo exija como necesario, sino también donde la Administración decida que es conveniente u oportuno; e igualmente se considera el recurso de la expropiación por incumplimiento de la función social como un mecanismo válido y eficaz que debe poseer la Administración para hacer frente a las desviaciones en el cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Lo expuesto significa, realmente, reconocer la diferencia existente entre la expropiación derivada de una decisión pública previa y la derivada, no de una decisión, sino de un incumplimiento, de un fracaso o frustración de las previsiones del Plan (la expropiación por incumplimiento). Y significa reconocer, en menor medida, que, en ocasiones, el incumplimiento de los deberes no siempre puede deberse a una voluntad especulativa de retención de suelo, sino que puede obedecer a otras razones: insuficiencia económica para hacer frente a los gastos de urbanización y edificación, o bien por la inexperiencia o desconocimiento de los afectados. En definitiva, significa reconocer que no siempre existe voluntad especulativa, y que no basta con el recurso a la expropiación por incumplimiento para garantizar, en todos los casos, el respeto de las previsiones temporales del Plan.

Por consiguiente, se hace preciso articular medidas complementarias que, basadas en el principio de participación ciudadana y en el reconocimiento de la conexión existente entre planeamiento y gestión, busquen desde el mismo momento de elaboración del Plan, la colaboración, tanto de aquellos a los que se dirigen las propuestas de ordenación (los ciudadanos) como de aquéllos a quienes se confía en buena parte la consecución de los fines de interés público (los propietarios). Es evidente que aunque diferenciadas, esta tipología de interesados no siempre presenta posiciones enfrentadas, pues en ocasiones el ciudadano es también propietario, y desde otra perspectiva, la condición de propietario en una persona física no anula su interés ciudadano.

Con esta convocatoria dirigida a los propietarios para que muestren su voluntad de la colaboración con la Administración para

alcanzar los objetivos estratégicos formulados, podrá, desde el inicio, constatarse y, en ocasiones, hasta garantizarse la viabilidad de la ejecución de las previsiones del Plan, asegurándose de esta forma la satisfacción del interés público que persigue toda planificación.

Entender la conexión existente entre planeamiento y gestión resulta imprescindible para lograr que el urbanismo alcance mayores cotas de realidad, evitando que el Plan se convierta en un dibujo muerto, reiteradamente incumplido.

Ahora bien, en todo caso, es preciso realizar una advertencia que adquiere la categoría de premisa irrenunciable: el componente de la gestión nunca debe dominar el proceso de toma de decisiones del planeamiento, pues la gestión no es sino un medio, un instrumento necesario, pero nunca un fin en sí mismo. La importancia de adoptar decisiones de gestión en esta fase de redacción del planeamiento deriva del reconocimiento de que esta media (de pregestión) viene precisamente a facilitar que la solución planificadora más adecuada pueda realmente ejecutarse en el futuro.

A. MEDIDAS DE CONCERTACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL NUEVO PLAN GENERAL CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1. Finalidad y destinatarios

Se ha reiterado anteriormente la interdependencia existente entre planeamiento y gestión; y que, en la medida en que desde el primer momento de la elaboración del Plan se tenga presente y se valore adecuadamente esta vinculación, nos aproximaremos hacia un urbanismo más realista, lo que contribuirá a formular un Plan que llegue efectivamente a dirigir la ordenación del territorio y conseguir el proyecto de Ciudad perseguido.

Por ello, desde el inicio de la elaboración del Plan deben buscarse las medidas que garanticen su desarrollo y ejecución; medidas que permitan previamente asegurar su viabilidad.

A parte de las medidas ya iniciadas para el fortalecimiento del Patrimonio Municipal del Suelo con terrenos de valores estratégicos, conviene ahora adoptar decisiones tendentes a conseguir el compromiso de aquéllos que vienen llamados a ser parte activa y responsable del cumplimiento de una parte importante de los objetivos del Nuevo Plan. El método eficaz de conseguir estos compromisos, es

el de la concertación interadministrativa, en un caso, y la colaboración con los distintos agentes en otros, pues ambas medidas tienen la virtualidad de obtener el previo asentimiento y adhesión de aquellos a quienes se responsabiliza de la materialización de gran parte de los objetivos de la ordenación urbanística. Sólo con la colaboración de los principales agentes implicados puede, pues, garantizarse el cumplimiento pacífico de importantes previsiones del Plan. De esta forma, se incentiva la cooperación y colaboración en el cumplimiento de los objetivos del Plan desde un primer momento y no sólo en la fase de ejecución propiamente dicha.

Por lo expuesto, se considera conveniente y oportuno realizar una convocatoria para la concertación y colaboración dirigida a todos aquellos agentes implicados en el desarrollo y materialización de Criterios, Objetivos y Estrategias que ahora se formulan y que deberán tener adecuado desarrollo en los siguientes documentos del Plan General, y básicamente a:

- Las Administraciones Públicas de carácter supramunicipal, y a sus organismos dependientes que gestionan intereses públicos.
- A los municipios de la Aglomeración Urbana de Sevilla
- A los propietarios de terrenos situados en zonas susceptibles de albergar el crecimiento urbano del municipio, conforme al presente Documento de Criterios, Objetivos y Estrategias.
- A los agentes económicos privados que puedan alcanzar la condición de urbanizadores.

2. Objeto de la concertación con las administraciones supramunicipales

El objeto principal y común de esta concertación se dirigirá en primer lugar a asegurar la colaboración de las Administraciones supramunicipales en la financiación de los Proyectos Urbanos del Nuevo Plan con capacidad para dinamizar la economía del municipio y del entorno metropolitano.

También pueden identificarse objetos específicos de la Concertación con las diversas Administraciones en atención a la distribución competencial e intereses de las mismas en el Municipio. Así:

- Con la Administración Estatal: es fundamental la coordinación de la planificación y ejecución de las infraestructuras de interés general del Estado que afecten al municipio de Alcalá, básicamente el sistema viario. En este sentido es esencial asegurar la participación municipal en las decisiones relativas al diseño y programación de las grandes infraestructuras de accesibilidad externa e interna.
- Con la Administración Autonómica: resulta de interés la coordinación de la planificación urbanística con las políticas sectoriales (medioambiente, cultura, transporte) y en especial de su integración en la planificación territorial de la Aglomeración Urbana.
- Con la Administración Provincial: el estudio de las iniciativas y proyectos que esta institución pretenda acometer, tanto en materia de infraestructura y equipamientos de su competencia e interés, como en el destino final de los terrenos de su propiedad en el término municipal.

También puede ser objeto de concertación con todas las Administraciones supramunicipales la asunción del compromiso de que los bienes de su patrimonio que hayan quedado desafectado de usos públicos sean gestionados de conformidad con los principios rectores de la actividad urbanística establecidos en la Constitución, sin que primen exclusivamente los intereses ligados a la financiación de los organismos que detentan su propiedad, pues esta última práctica contribuye a tensionar el mercado de suelo. De igual forma, se planteará el reconocimiento de una opción preferente a favor del municipio para la adquisición de estos terrenos desafectados pertenecientes a otras Administraciones y que pueden representar una oportunidad histórica para ciudad, que le permita resolver las carencias de dotaciones o de suelo para viviendas protegidas, así como para reactivar o cohesionar territorialmente áreas urbanas en declives. Aceptar este compromiso de destinar su patrimonio a usos de interés social, debe ser entendido como un deber de obligado cumplimiento al ser una manifestación del principio de lealtad institucional.

3. La coordinación con los municipios de la Aglomeración Urbana de Sevilla

Esta invitación a la coordinación se dirigirá a todos los municipios de la Aglomeración; si bien, la necesidad más apremiante de alcanzar un consenso relativo a la coordinación en la planificación

urbanística se presenta con aquellos municipios limítrofes con el de Alcalá.

Evidentemente, esta convocatoria de concertación dirigida a los Municipios de la Aglomeración para la coordinación de sus planeamientos urbanísticos debe tener como referente el marco de la planificación territorial, en concreto el Plan Subregional de Ordenación Territorial de la Aglomeración, actualmente en proceso de redacción. No obstante, hay que reconocer que este proceso de redacción del Plan Territorial no se ha podido materializar en los plazos deseables, como consecuencia de las dificultades intrínsecas en la elaboración de este tipo de planificación territorial. Ahora bien, y a falta de este marco de planificación territorial acabado, lo cierto es que el Nuevo Plan General de Alcalá de Guadaíra precisa contar de forma inmediata (para poder acometer con garantías su función planificadora en las siguientes fases de su elaboración, en las que su modelo urbano se va concretando y detallando) con la estabilidad de las bases de esa ordenación territorial de la Aglomeración, y en especial, de aquellos ámbitos del territorio en el que sus propuestas deben engarzarse de forma coherente con las de los municipios limítrofes, a riesgo de invalidarse recíprocamente y agravar la tendencia hacia la conurbación con decisiones insolidarias e irresponsables.

4. La concertación con los propietarios de suelo

Esta medida específica dirigida a los propietarios de suelo se adopta como una medida complementaria a las iniciativas de gestión ya adoptadas en el proceso de formulación del Nuevo Plan, especialmente la delimitación de áreas de reserva de terrenos para su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo.

Sin descartar la oportunidad de ampliar estas iniciativas a otras áreas durante el transcurso de la redacción y tramitación del Nuevo Plan, se estima conveniente activar una nueva medida de pregestión, consistente en formular una convocatoria, tendente a suscitar la colaboración de los propietarios de terrenos de aquellas otras zonas en las que el presente Documento prevé también importantes objetivos para la conformación del nuevo modelo urbanístico de la Ciudad.

Esta medida tiene como finalidad principal evaluar el grado de receptividad de los afectados y permitir una concertación en la medida en que queden asegurados los objetivos enunciados en el presente Documento. Así, en un primer momento, en el proceso que sigue a la aprobación de éste Documento, los titulares de suelo con condiciones objetivas donde asentarse el nuevo crecimiento urbanístico o de

espacios con edificaciones con posibilidades de cumplir nuevas funciones urbanas, tendrán la oportunidad de manifestar su voluntad de colaborar en la consecución de los Criterios, Objetivos y Estrategias y facilitar la futura gestión urbanística, mediante solicitud dirigida a la Oficina del Plan.

La firma posterior de los conciertos con aquellos interesados que asuman específicamente los requerimientos que se deriven del desarrollo de los objetivos estratégicos en el área en el que se encuentren, y se comprometan al cumplimiento de los deberes urbanísticos implícitos en toda incorporación al proceso urbanístico, respaldará la viabilidad de las actuaciones propuestas por el Nuevo Plan y dotará de seguridad a las previsiones de la programación. Esta viabilidad dejará de ser teórica, pues tanto la Administración como los particulares constatarán y evaluarán los beneficios y los deberes que conlleva el proceso urbanístico, realizando sus propios cálculos en esta fase de elaboración previa y no en la fase de ejecución, donde cualquier tipo de error o circunstancia no valorada suficientemente, dificultará su desarrollo.

La efectividad de estos conciertos se hará depender, lógicamente, de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva. No generando ningún tipo de exigencia de indemnización por los cambios que el propio Ayuntamiento decida incorporar en las distintas fases de la tramitación del Nuevo Plan, como consecuencia de cambios en los criterios de ordenación que afecten a la zona en cuestión. De esta forma, el Ayuntamiento, órgano en el que recae la máxima responsabilidad de la ordenación urbanística municipal, tendrá plena libertad para ejercitar su potestad pública planificadora. No obstante, esta libertad de apreciación futura no significa desconocer la virtualidad y eficacia del proceso de concertación.

En efecto, aquellas propuestas surgidas de la concertación, estarán avaladas por un conocimiento exacto de la realidad por estudios técnicos, de viabilidad económica, y dotadas de unos compromisos de cumplimiento, lo que indudablemente facilitará una decisión final favorable por los órganos competentes en la aprobación de la Revisión, al contar las propuestas con plena garantía de acierto y oportunidad.

La concertación pública-privada deberá, necesariamente, ajustarse a los siguientes requerimientos:

- **Salvaguardia de la libertad planificadora.**

La potestad planificadora, como función pública que es, pertenece a la Administración, quien tiene libertad dentro de los límites establecidos por la vigente legislación urbanística, para adoptar el modelo de ciudad que, en aras del interés público, estime más conveniente. Esta libertad del planificador debe quedar garantizada que no se compromete en el proceso de concertación y, a tal fin, en el contenido de los conciertos se incorporarán las previsiones oportunas para ello. Sin perjuicio de que, aun en el supuesto de que no se establecieran estas previsiones, la libertad en la planificación seguiría subsistiendo.

En cualquier caso, como se ha adelantado, se incorporará en el texto del concierto que la efectividad del mismo se hará depender de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva; y especificando que no se generará ningún tipo de exigencia de indemnización por las alteraciones que el propio Ayuntamiento decida incorporar en las distintas fases de la tramitación del Nuevo Plan, como consecuencia de cambios en los criterios de ordenación que afecten a la zona en cuestión.

Al margen de lo expuesto, hay que reconocer que el proceso de concertación que se propone, aun desarrollándose en la fase de elaboración, es absolutamente respetuoso con la exigencia de salvaguardar el núcleo irrenunciable de la potestad planificadora, pues en ningún caso se garantiza una determinada clasificación de suelo ni se llega a comprometer la opción de la Administración de poder cambiar de criterios de ordenación en cualquier momento del procedimiento de aprobación.

Por consiguiente, la potestad planificadora no quedará vinculada ni limitada para formular el Avance (ni las aprobaciones posteriores) por los conciertos urbanísticos. En cualquier caso, se expresará en el propio documento esta libertad del planificador en todas sus fases y se condicionará su efectividad a la aprobación definitiva de la revisión. De igual forma, se expresará con claridad en el concierto que el apartamiento de la Administración, en las siguientes fases de elaboración del Plan, de lo estipulado en el mismo no generará derechos indemnizatorios, sin perjuicio de la devolución de la garantía aportada.

- **No exoneración de deberes urbanísticos.**

El segundo de los límites que debe respetar todo concierto urbanístico es la prohibición de exonerar el cumplimiento de cualquiera de los deberes urbanísticos que la legislación urbanística establezca en el momento de la aprobación definitiva a los propietarios de suelo. El principio de legalidad impide que los conciertos urbanísticos puedan ir en contra de normas de carácter imperativo, como son los deberes urbanísticos; por consiguiente, no pueden establecerse reserva de dispensación alguna.

- **Igualdad.**

Este requerimiento se satisface en cuanto que los contenidos urbanísticos que, en el desarrollo del concierto, pueden llegar a adquirir los propietarios, no son otros que el aprovechamiento urbanístico patrimonializable vigente en el momento de aprobarse definitivamente el Nuevo Plan General conforme a la clasificación y área de distribución de beneficios y cargas en la que quede integrado, y previo cumplimiento de las obligaciones y deberes urbanísticos.

- **Transparencia.**

La transparencia se logra en cuanto que el proceso está dominado por la publicidad pues existe una convocatoria pública dirigida a todos los propietarios y una aprobación plenaria de los criterios que regirán los conciertos urbanísticos.

Los trámites de participación ciudadana no se suprimen, sino que al contrario se potencian, respetándose en todo caso los previstos reglamentariamente. Así, tras la convocatoria se elaborará el Avance, que será sometido al trámite de información pública para sugerencias.

De igual forma, los conciertos urbanísticos se acompañarán como documentación complementaria del Plan (respaldando la viabilidad de sus determinaciones), el cual será sometido, tras su aprobación inicial, a un nuevo trámite de participación ciudadana. Por último, se creará un Protocolo de Conciertos del Nuevo Plan en el que queden recogidos los distintos conciertos suscritos, y que será de pública consulta.

5. Convocatoria a los agentes urbanizadores

En el presente Documento se expone como uno de los principios básicos de la gestión urbanística municipal alcanzar un Patrimonio Municipal de Suelo suficiente y diversificado en cuanto a su localización, para garantizar la viabilidad en todo momento y coyuntura de la implantación de las actividades más débiles del mercado (vivienda protegida, ciertas actividades económicas, dotaciones...). Además, como se afirma en el capítulo siguiente, sólo un Patrimonio Municipal de Suelo de entidad puede asegurar la diversificación y concurrencia de los agentes en la actividad urbanística, de modo que éstos puedan ser no sólo los propietarios, sino también cualesquiera otro agente que asuma la correspondiente legitimación a través de un concurso público.

El principio de participación de los particulares en el hecho urbanístico, aunque no ostenten la condición de propietarios, viene reconocido en el Art. 4 de la Ley de Reforma del Suelo y Valoraciones que realiza los siguientes pronunciamientos:

- La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada.
- En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo.

En esta misma dirección se dirige la LOUA al respaldar de forma definitiva a la figura del agente urbanizador, habilitando su presencia en los tres sistemas de actuación, en especial en los de expropiación, como colaboradores de la Administración, ante los incumplimientos producidos cuando el sistema de actuación previsto era el de compensación.

Evidentemente, lo dicho no descarta que el ejercicio de la actividad urbanística por los empresarios del sector no pueda seguir desarrollándose también de la forma tradicional y ordinaria hasta la fecha, esto es, mediante acuerdos de compra con los propietarios. Pero sí se quiere poner de relieve la nueva dimensión que se espera alcance el empresario para convertirse en agente urbanizador.

Por tanto, considerando el papel renovado que el empresario de la actividad urbanística está llamado a desempeñar en el futuro sistema legal autonómico, es aconsejable realizar una convocatoria a éstos a

fin de que expresen su opinión respecto a las líneas estratégicas de actuación del Nuevo Plan, desarrolladas en el resto de apartados y documentos, y al tiempo, puedan formular propuestas concretas de contenidos urbanísticos en determinados suelos en los que acrediten un interés legítimo o, en otro caso, de forma genérica a cerca de nuevos productos edificatorios.

Las intenciones de los agentes y sujetos resultarán vitales para contrastar espacios comunes de coincidencias, y con ellas avanzar en la definición y programación del nuevo modelo y de cada una de las piezas que lo componen. Caso de verificarse desajustes y contradicciones, resulta oportuno que las posiciones puedan ser reconocibles cuanto antes, de modo que sin alterar substantivamente el modelo puedan plantearse propuestas alternativas, que pudieran ser admitidas o, en otro caso, rechazadas si resultan contrarias a las exigencias del interés público.

