

10. CRITERIOS PARA EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN Y ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO DEL PLAN.

10.1 EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN.

El Plan General no establece una ordenación urbanística atemporal sino que, por el contrario, prevé el proceso de desarrollo de las determinaciones urbanísticas, incorporando de esta forma la proyección temporal como uno de sus elementos esenciales. Así, en el Plan se entrelazan las previsiones físicas con su programación en el tiempo. La programación establece la forma óptima de consecución de los objetivos del plan y atribuye la responsabilidad de su ejecución a los distintos sujetos. Esto permite ordenar en el tiempo la inversión directa en la Ciudad por parte de las Administraciones implicadas, lo que contribuye a la racionalización de la inversión pública.

La legislación urbanística ordena que "Los Planes Generales deberán incluir un Programa de Actuación que establecerá:

- a) Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito.
- b) Las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales.
- c) Las etapas cuatrienales en que han de aprobarse los Planes Parciales en el suelo urbanizable programado.
- d) En suelo urbano que no deba ser objeto de desarrollo de planeamiento de reforma interior, los plazos en que ha de darse cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización y de solicitar licencia cuando se actúe sistemáticamente, así como los plazos para convertir la parcela en solar y solicitar licencia de edificación cuando se actúe sistemáticamente.
- e) Para las áreas del suelo urbano remitidas a planeamiento de reforma interior, el plazo para su aprobación".

La idea de programación entronca con la de planificación, llegado incluso a confundirse los términos del plan y programa. Sin embargo, ambos deben entenderse como conceptos encadenados entre sí, constituyendo el programa el medio de ejecutar mejor y más rápidamente los objetivos perseguidos en el plan. Un programa ha de derivarse de un plan, aunque éste pueda -e incluso deba- estar condicionado por la comprobación previa de su viabilidad. En todo caso, no parece que pueda hablarse de programa sin contar con la existencia de objetivos finales plasmados en la ordenación que se persigue, sin una estrategia global -de ejecución de esa ordenación-, sobre la que basar las prioridades con las que "ordenar" en el tiempo las decisiones programables. En ausencia de esta estrategia de ejecución del plan, la programación se reduciría a una mera selección de decisiones de actuar, de acuerdo con la capacidad con que se cuente para hacerlo.

Contemplada desde su concepción de práctica administrativa y como decisión política de gobierno de la Ciudad, la programación urbanística derivada del planeamiento encierra una condición doble:

a) La de "ordenación" en el tiempo -y no sólo en el espacio- de la inversión directa en la Ciudad por parte de los organismos públicos con capacidad y responsabilidad de hacerlo. Es decir, a partir de una estrategia de ejecución del plan, establece la secuencia de acciones, proyectos y obras para alcanzar un planeamiento u ordenación de conjunto en el territorio.

b) Una contribución a la racionalización de la inversión pública tanto del Ayuntamiento como de otros organismos que, en la actual estructura de inversión pública en España, realizan la mayor cuantía de inversión en el territorio: Comunidades Autónomas y Administración Central.

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 con mayor incidencia en el interés público para la consecución del modelo propuesto.

El Programa de Actuación del Plan general de Tarifa se asentará sobre las bases que se definen a continuación y que pretenden garantizar su viabilidad y, por tanto, la consecución de los fines perseguidos por el planeamiento:

- El interés público.
- El coste económico de su ejecución.
- La capacidad de gestión-ejecución de actuaciones urbanísticas.
- La capacidad financiera del ente público y relación competencial con el objetivo de la actuación.
- La selección de actuaciones en función de prioridades públicas.
- La capacidad financiera y de gestión de los agentes privados.
- La concertación con los directamente afectados por el proceso urbanístico.
- La intervención pública en el mercado de suelo.
- La coordinación administrativa.

10.2 EL ESTUDIO ECONÓMICO-FINANCIERO.

El estudio económico y financiero, es el instrumento del Plan Urbanístico que aporta la información necesaria para analizar la viabilidad económica de las actuaciones previstas en dicho Plan. Al mismo tiempo, este informe puede servir de guía que oriente en las decisiones económicas y financieras a tomar en los años de ejecución del Plan, para garantizar el correcto desarrollo del mismo.

El contenido de este documento, queda regulado en el artículo 42 del Real Decreto 2159/78:

- Por un lado, ha de ocuparse de la evaluación económica de la ejecución de las obras que se contemplen en el Plan, sea cual sea el tipo de suelo en el que se desarrollen y el periodo en el que se vayan a llevar a cabo (dentro de los límites temporales que se fijan en el Programa).

· Por otro, debe determinar el carácter público o privado de los agentes inversores que van a financiar la ejecución de las previsiones del Plan General, y dentro del sector público, diferenciando los organismos y entidades públicas que asumen el importe de la inversión.

Una vez asignados los costes totales de las actuaciones a los agentes inversores encargados de financiarlas, tal y como nos señala la normativa legal, se llevará a cabo el estudio de viabilidad propiamente dicho del Plan, confrontando estas necesidades que se adscriben a cada agente, con los recursos de los que dispondrá previsiblemente en el periodo de ejecución del Plan para hacer frente a las obligaciones, y que determinan su factibilidad económica.

De la redacción del artículo 42 del Real Decreto 2159/78, podemos deducir que la financiación de las obras previstas en un Plan General de Ordenación Urbana no corre a cargo de un solo agente, sino que se reparte entre varios entes, tanto de carácter público como privado.

Dentro del sector público los fondos pueden provenir de las diferentes administraciones, el Estado, la Comunidad Autónoma (la Junta de Andalucía), de entidades de carácter local como la Diputación de Campo de Gibraltar, etc.

Para financiar ejecuciones concretas, los fondos también pueden derivar del sector privado y particulares. Y sin duda, como agente más vinculado a la implantación del Programa, el propio Ayuntamiento asumirá parte de la financiación, ya que es el eje de gestión del Plan, la entidad que lo promueve, la que se encarga de su elaboración y la que controlará su ejecución según los patrones diseñados en él.

En cualquier caso, es necesario advertir que no puede pretenderse que el Estudio Económico-Financiero aporte una contabilidad definitiva de las inversiones futuras, ni que pueda partir de un balance exacto de las pasadas. El Estudio Económico-Financiero ha de ser, en primer lugar, una estimación y, en cierta medida, una propuesta. Se trata de estimar e incluso proponer la inversión futura a partir de lo previsible o reclamable. A su vez, en lo que se refiere al Ayuntamiento, debe estimar también la capacidad-ejecución de actuaciones urbanísticas, tanto de planeamiento como de gestión del suelo, en función de la experiencia pasada y, a la vez, contando con las posibilidades de aumentar esa capacidad.

Concebido así, es evidente que el Estudio Económico-Financiero, una vez elaborado, habrá de servir para acotar lo que con realismo pueda programarse, seleccionando actuaciones e inversiones a partir de los inventarios que, aún en fase tentativa de elaboración del Plan, se vayan construyendo. En resumen, el enfoque del Estudio Económico Financiero que se propone para el Plan de Tarifa pretende:

- . Traducir a términos de coste las actuaciones recogidas en el programa.
- . Determinar los agentes inversores que asumen la ejecución de las actuaciones.
- . Justificar la viabilidad de las propuestas de ordenación y de su traducción en términos de gestión y programación.
- . Tomar en consideración no sólo la evaluación económica de las acciones recogidas en el Programa de Actuación, sino aquellas otras actuaciones no urbanísticas de competencia municipal que comprometan recursos económicos a lo largo de la vigencia del Plan.

. Analizar la coherencia de las inversiones y de los compromisos adquiridos por otras administraciones con el Plan.