

11. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN GENERAL.

11.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.

La participación pública en el proceso de redacción y tramitación de un Plan General no sólo se fundamenta en la propia legislación urbanística, sino que nace de su propio carácter de proceso de intervención pública en la toma de decisiones y en su puesta en acción, que todo régimen democrático debe tener como práctica común.

Los planes de urbanismo son documentos que han llegado a acumular en su contenido una extraordinaria complejidad técnica que dificultan su comprensión por parte de la ciudadanía. Pero, el lenguaje de técnica especializada empleado en los planes de urbanismo no puede ni debe ser invocado como razón para ignorar un hecho incuestionable: los planes urbanísticos nacen para resolver problemas comunes de la ciudad y su ejecución afecta a las condiciones de vida de la población destinataria, tratando de mejorarla.

El Plan de urbanismo incorpora la pretensión de definir, con carácter general, el modelo de ciudad que una comunidad va a materializar en un futuro inmediato, a medio y largo plazo; pero la construcción de la ciudad es un proceso social de gran complejidad, en el que todos los actores participan de hecho, asumiendo o negando el modelo de referencia.

Existen, por tanto, razones suficientes para considerar la participación pública en el Plan como un aspecto del mismo que desborda ampliamente el campo de lo estrictamente técnico, para entrar de lleno en el ámbito político, entendido como intervención pública en los asuntos que afectan a los niveles privados.

Todas estas reflexiones tienen como objetivo encuadrar la participación en su valoración correcta: participación no es sólo información, sino también y principalmente decisión. La Información en sí misma no agota la participación, y la participación sin decisión es un fraude.

La participación que se define debe tener un alto contenido político, incorporando la opinión y los intereses de la ciudadanía, opinando sobre el contenido de las determinaciones técnicas del Plan. Por tanto, se ha intentado la formalización de un proyecto técnico, entre los posibles, que haga factible y la apertura de cauces viables de comunicación y colaboración en la decisión de la Administración, que tiene la responsabilidad política de dar contenido técnico al proyecto de ciudad, y los ciudadanos, que son quienes se beneficiarán o sufrirán sus consecuencias, y de quienes depende, en última instancia, el éxito o el fracaso del intento, asumiendo el proyecto que se presenta o, por el contrario, no reconociéndolo como propio.

11.2 CONVOCATORIA A LOS TITULARES DE SUELO PARA LA COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA.

Cuando se adopta la decisión de elaborar un nuevo Plan General en todos los casos existe una exigencia interna propia del Plan ; exigencia que también es común a toda norma que intente regular con acierto la vida de los ciudadanos, que

no es otra, que la de ser viable como presupuesto de su eficacia . Y es evidente que sólo es eficaz aquel Plan que verdaderamente llega a ejecutarse.

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 PGMO sea algo más que la labor de planificación y programación ; precisa que la redacción del Plan se conciba para su ejecución.

Este enfoque requiere que en la elaboración 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 regir, único capaz de conseguir el modelo de ciudad que se establezca como objetivo. Es preciso recordar que la actividad de ejecución del Planeamiento, no es otra cosa que la actividad de transformación de la realidad existente para adecuarla a las previsiones del Plan. Esta transformación tiene doble aspecto : Físico (mediante la realización de las obras necesarias), y jurídico (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).

Una mayor aproximación hacia la consecución del objetivo 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 particulares que hayan de hacerlo, superando la mera confianza en el incentivo del negocio inmobiliario.

Esta confirmación o constatación previa de la viabilidad del Plan, se antoja esencial si consideramos que la idea de programación está implícita en la de planificación. Un PGMO no establece una ordenación urbana 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 PGMO se entrelazan las previsiones físicas con su programación en el tiempo, de tal suerte que para realizar muchas de las actuaciones diseñadas por el Plan, sea preciso previamente haber ejecutado otras.

El Programa es el medio para ejecutar los objetivos perseguidos en el Plan y establece no sólo una graduación temporal de las actuaciones, sino que realiza algo más : Atribuye la responsabilidad de su ejecución a los distintos sujetos. El Programa del Plan identifica al agente inversor. Así, para un tipo de actuación requiere que sean los propios propietarios quiénes han de ejecutarla ; en otras ocasiones, precisa que sea la inversión pública la que opere el proceso urbanizador y edificatorio.

Pero esta asignación o identificación del agente que ha de ejecutar cada propuesta y que realiza el PGMO 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 componentes :

- 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.

Y es necesario reconocer que el grueso de las actuaciones previstas por el Plan se asignan a los propietarios afectados por la ordenación, de quienes se espera su incorporación al proceso de urbanización y edificación. Del efectivo cumplimiento por parte de los propietarios de sus deberes urbanísticos, va a depender en gran medida la consecución del modelo de Ciudad propuesto por el Plan. Tampoco puede olvidarse que la transformación de la realidad exige desembolsar unos recursos económicos, que no siempre los propietarios están en condiciones de soportar. 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 y en las necesidades e inquietudes de sus habitantes.

El recurso a la expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos, no es un medio suficiente para solucionar 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 que se produzcan, e iniciar posteriormente, la urbanización de los suelos. Y en segundo lugar, porque los recursos financieros de la Administración deben destinarse prioritariamente a las actuaciones que previamente se han programado por considerarse esenciales para los intereses públicos.

Esto no significa la renuncia a la expropiación o la consideración de este sistema como subsidiario, sino muy 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. Lo expuesto aquí 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, en definitiva de un fracaso o frustración de las previsiones del Plan. Y significa reconocer también, que en ocasiones el incumplimiento puede no deberse a una voluntad especulativa de retención de suelo, sino que puede obedecer a otras razones tales como, insuficiencia económica o inexperiencia o desconocimiento.

En definitiva, se hace necesario articular medidas complementarias que basadas en el principio de la participación ciudadana y en el reconocimiento de la conexión entre planeamiento y gestión, busquen desde el mismo momento de la elaboración del Plan, el asentimiento y voluntariedad de aquellos a quienes se confía buena parte de la consecución de los fines públicos.

La conexión que se ha puesto de relieve entre planeamiento y gestión, resulta imprescindible para que el urbanismo alcance mayores cotas de realidad, evitando que el Plan se convierta en un simple dibujo. Ahora bien, en cualquier caso es preciso afirmar que la gestión nunca debe dominar al planeamiento, pues la gestión es sólo un medio, un instrumento necesario, nunca un fin en si mismo. La

importancia de la gestión deviene del hecho de que facilita que la solución mas adecuada pueda ejecutarse.

Oportunidad de la Convocatoria.

En la medida en que desde el primer momento de la elaboración del Plan se tenga presente y se valore adecuadamente esta vinculación entre planeamiento y gestión, contribuiremos a formular un Plan que llegue efectivamente a dirigir la ordenación del territorio local 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. Estas medidas deben tratar de conseguir el compromiso de aquellos que vienen llamados a ser parte activa y responsable del cumplimiento del Plan. Siendo el único método eficaz de conseguir estos compromisos, el que se basa en el asentimiento de los propios afectados por la ordenación urbanística.

Por lo expuesto, se considera conveniente y oportuno realizar una convocatoria pública dirigida a todos aquellos propietarios de terrenos situados en zonas susceptibles de albergar el crecimiento urbano natural de Tarifa, especialmente en las que hemos denominado Áreas Críticas. Esta convocatoria, tendente a suscitar la colaboración y participación de los ciudadanos, va dirigida a evaluar el grado de receptibilidad de los afectados y permitir la concertación a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Plan.

Así, en un primer momento, los titulares de suelo con condiciones objetivas donde asentarse el crecimiento urbanístico, tendrán la oportunidad de manifestar su voluntad de colaborar y facilitar la gestión urbanística. Esta manifestación de voluntad irá acompañada de compromisos y garantías suficientes, encaminadas a asegurar el cumplimiento de los objetivos del Plan, si se constata la conveniencia de incorporarlos al proceso urbanístico.

Una vez obtenida esta información, lo que permitirá conocer la realidad en todos sus aspectos, estaremos en disposición de plasmar estrategias, criterios y soluciones en el documento de Avance, con garantías de acierto, que será sometido a información pública para que todos los ciudadanos puedan presentar las sugerencias y alternativas que estimen convenientes.

La firma de los convenios respaldará la programación y servirá de confirmación de la viabilidad de las actuaciones propuestas. La efectividad de los convenios se hará, lógicamente, depender de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva. De esta forma el Ayuntamiento Pleno, órgano en el que recae la máxima responsabilidad urbanística municipal, tendrá plena libertad para ejercitar su potestad pública planificadora. No obstante, aquellas propuestas que se eleven al Ayuntamiento Pleno, surgidas de la concertación, estarán avaladas por un conocimiento de la realidad por estudios técnicos, de viabilidad económica y con unos compromisos de cumplimiento, lo que facilitará una decisión favorable por el órgano municipal al tener éste plena garantía de acierto y oportunidad.

Los Convenios Urbanísticos.

La concertación entre particulares y la Administración no constituye una actividad extraña en nuestra legislación, por el contrario, se encuentra múltiples ejemplos de ella. La Administración ha constatado que, en ocasiones, lo ideal es suscitar la colaboración de los ciudadanos a fin de que dirijan su actividad hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes elaborados por ella. Y la

necesidad de suscitar la colaboración del administrado se hace más patente en el campo del urbanismo.

La colaboración entre Administración y administrado en la fase planificadora se materializa en los Convenios Urbanísticos, en los que el Ente Público, dentro de los límites legales a los que se haya sujeta su potestad planificadora, busca la fórmula viable de obtener el modelo de ciudad más adecuado a los intereses públicos.

Mediante los Convenios se persigue no sólo suscitar el entusiasmo, sino también la adhesión de aquellos llamados a integrarse en el proceso urbanístico, permitiendo obtener compromisos y garantías de la ejecución efectiva de las previsiones del Plan.

Los Convenios Urbanísticos tienen un doble fundamento : En lo que respecta a los particulares, se basa en la autonomía de voluntad ; en lo que respecta a la Administración, en la discrecionalidad técnica de que goza al ejercitar su potestad planificadora. Pero la potestad planificadora, como toda potestad pública, está sujeta a límites.

El primer límite al que se haya sujeta esta potestad, es el derivado del principio de legalidad, en su doble vertiente : Formal y material. El segundo de los límites al que se sujeta, es el interés público. Sólo es legítima la potestad de planeamiento, si con ella se persigue dar satisfacción al fin para el cual está concebida ; este fin es que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.

La potestad planificadora que se ejercita por la Administración respetando los límites anteriores, es una potestad discrecional, lo que comporta una habilitación para realizar un juicio, una apreciación de circunstancias singulares, que permita decantarse por una opción en base a una estimación de la oportunidad concreta. La discrecionalidad significa libertad de elección entre alternativas o soluciones justas. Y es en base al carácter discrecional de la potestad planificadora, como se justifican los Convenios Urbanísticos, al permitir optar a la Administración por aquella solución justa y más conveniente a los intereses públicos, con la seguridad de que pueda llevarse a la práctica.

Objetivos de los Convenios Urbanísticos.

El contenido de los Convenios Urbanísticos en la elaboración de la Revisión del Plan General de Tarifa se ajustará a los siguientes criterios y finalidades:

- Obtención del compromiso de los particulares para el cumplimiento de las determinaciones del Plan General dentro de los plazos previstos.
- Consolidación por los titulares de los aprovechamientos urbanísticos que le correspondan legalmente, una vez hayan cumplido con los deberes impuestos por las leyes.
- Habilitación al Ayuntamiento para poder impulsar los instrumentos redistributivos, sin necesidad de que se produzcan incumplimientos.
- Puesta a disposición de la Administración de los suelos destinados a Sistemas Generales o incluidos en Unidades de Ejecución a desarrollar por el Sistema de

Expropiación, facilitando a los propietarios afectados su permanencia en el proceso urbanístico.

- Constancia registral de los aprovechamientos urbanísticos que corresponden a la Administración.
- Fomentar que las transmisiones de aprovechamientos urbanísticos perteneciente al Patrimonio Municipal del Suelo, se destinen a la construcción de viviendas sujetas al algún tipo de régimen de protección pública.
- Salvaguarda de los suelos llamados a integrarse en el proceso urbanístico, de nuevas cargas que puedan dificultar el desarrollo del Plan General.
- Prestación de garantías por los propietarios, a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Con independencia de que con carácter general, se garantice el cumplimiento de las previsiones del Plan, además con los Convenios Urbanísticos se da satisfacción a los siguientes fines de interés público :

- Protección del Patrimonio Municipal del Suelo y fortalecimiento del principio de seguridad jurídica, mediante la clarificación del contenido de la propiedad inmobiliaria.
- Cumplimiento de los objetivos del Patrimonio Municipal del Suelo, contribuyendo a paliar los problemas que existen en la actualidad en el acceso a la vivienda de un gran número de ciudadanos.
- Agilización en la adquisición de los suelos de mayor interés público.
- Generalización del principio de compensación, al arbitrarse medidas que permiten que los propietarios de los suelos con destino público no queden excluidos del proceso urbanístico.

Límites de los Convenios Urbanísticos.

Los Convenios Urbanísticos en lo que se plasme la voluntad de colaboración y compromiso de los interesados, manifestada en el proceso inicial con la convocatoria pública, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo del Plan General, respetará los siguientes requerimientos :

1. En todo caso debe quedar garantizado el respeto a la potestad planificadora, como función pública que es. El proceso de concertación que se propone, aún desarrollándose en la fase de elaboración, es absolutamente respetuoso con la exigencia de salvaguardar el núcleo irrenunciable de la potestad planificadora, ya que no llega a comprometer la opción de la Administración de poder cambiar de criterios de ordenación en cualquier momento del procedimiento de aprobación. Esta convocatoria tienen como primera finalidad, la toma de conocimiento por la Administración de los siguientes datos : Estructura real de la propiedad y receptividad de los directamente afectados a integrarse en el proceso urbanístico. En segundo lugar, se especifican los contenidos urbanísticos que, caso de resultar integrados en el proceso urbanizadores y edificatorio, pueden adquirir los propietarios de acuerdo con la legislación urbanística.

En tercer lugar, con la firma de los Convenios se asumen compromisos y garantías de cumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios que puedan venir llamados a intervenir en el desarrollo urbanístico del Municipio. En cuarto lugar, se arbitran medidas que legitiman a la Administración para impulsar el desarrollo de actuaciones urbanísticas privadas. Y, por último, se facilita la consecución de los terrenos necesarios para Sistemas Generales o en donde la actuación urbanística tiene un marcado carácter público.

Pero todas estas finalidades se alcanzan sin comprometer la libertad del planificador. Y esto no ocurre, porque la convocatoria no es un concurso donde se elija a uno de los titulares y se descarte a los demás; por el contrario, el planificador puede clasificar suelos de distintos propietarios aún cuando no concurren a la convocatoria. Incluso podría descartar la incorporación al proceso urbanístico un suelo de un propietario que haya manifestado su intención y disponibilidad favorable en la convocatoria, si tras estudiar detenidamente la zona no se considera oportuno.

Evidentemente, los suelos de aquellos propietarios que concurren a la convocatoria y manifiesten su intención de cooperar, corroborándola mediante la firma del Convenio Urbanístico correspondiente, asumiendo compromisos y garantías, contarán con mayores probabilidades de resultar integrados en el proceso urbanístico. Y ello porque en estos casos la Administración contará con una mayor garantía o certeza del cumplimiento de los objetivos del Plan ; a diferencia de aquellos otros casos en los que los propietarios no hayan concurrido a la convocatoria, y en los que la Administración se encontrará en una situación de incertidumbre respecto al logro de las respuestas del Plan. Por tanto, ante la disyuntiva de tener que optar por la elección de un determinado suelo, la decisión recaerá, ante situaciones objetivas análogas, por aquel suelo cuyo titular haya asumido los compromisos y garantías. Y ello porque en estos casos la decisión de la Administración estará plenamente justificada.

2. 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 establece a los propietarios del suelo.

El principio de legalidad impide que los Conciertos Urbanísticos puedan ir en contra de normas de carácter imperativo, como lo son los deberes urbanísticos ; por consiguiente, no pueden establecer reservas de dispensa alguna.

11.3 INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DOCUMENTO DE AVANCE DEL PLAN GENERAL.

La información pública del Avance es una fase de contenido fundamentalmente participativo, en la que se dará cuenta de las soluciones generales para resolver los problemas urbanísticos. Las actuaciones tendrán dos niveles diferenciados:

- El primer nivel, de carácter estratégico, se dirige a la continuación del debate interno municipal del contenido del documento de Avance en lo que afecta a los sectores públicos y colectivos del municipio implicados, garantizándose así el carácter continuo de los trabajos del PGM.
- El segundo nivel, dirigido al público en general, se organiza a través de los siguientes mecanismos:

- Anuncio público del período de exposición pública mediante anuncios en prensa y boletines oficiales, señalando el período de información pública y el lugar, acompañado de bando de la Alcaldía.
- Entrevistas en radio y televisión, mediante la fórmula de rueda de prensa o programa, con objetivo de proclamar los objetivos que persigue el PGMO.
- Cuestionario para sistematizar la recogida de información en los locales de exposición pública del Avance.
- Conferencias-coloquios y mesas redondas dirigidas a ciudadanos, asociaciones ciudadanas e instituciones interesadas.
- Cartas dirigidas a entidades y personas relacionadas con el urbanismo de la Ciudad interesándolos en el proceso de planeamiento y solicitándoles sugerencias.
- Exposición al público, durante un período de 1 mes, o dos si es necesario, con material de apoyo tales como: Folletos, guía escolar, vídeo, CD-Rom, Internet, Carteles, etc.

Tras la realización de estas actividades, se elaborará una Memoria de Participación con las actuaciones habidas y su análisis, incluyendo el programa de actividades y publicidad, documentación elaborada y contenido de la exposición, junto con otra documentación de interés de la campaña de difusión y jornadas de participación.

11.4 INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DOCUMENTO DE PROYECTO DE PLAN GENERAL APROBADO INICIALMENTE.

Se trata de la fase de exposición de un trabajo de contenido eminentemente técnico. Debería de preverse, en cualquier caso, que el proceso de participación organizado en las fases anteriores pueda significar ahora la consulta y aportación de información por parte de los particulares durante esta fase.

Esta fase, representa el momento de mayor importancia desde el punto de vista de la participación. Frente a la exposición del Avance, manifiesta un carácter más significativo, al ofrecerse, no ya una imagen perfilada de la ciudad futura, sino una propuesta elaborada, asumida políticamente. Las actuaciones que se emprendan deben seguir asegurando el doble carácter sectorial-general que tiene todas las fases:

- En el nivel sectorial deben continuarse las reuniones con los organismos y asociaciones enumerados anteriormente. En esta fase, el debate en el seno de estos grupos debe considerar la posibilidad real de establecer acuerdos técnicos en aquellos temas en que surjan divergencias.
- En el nivel general, dirigido al público, tenemos:
 - Junto a los preceptivos anuncios públicos (Boletines oficiales, prensa, .) y bando de la Alcaldía, se definirá una campaña, destinada a anunciar la aprobación, explicar los objetivos y soluciones, e invitar a la participación. Se sugieren actuaciones como ruedas de prensa, programa específico de televisión, etc.
 - Se realizaría también un programa específico de información pública, consistente en una segunda divulgación similar al cuadro expuesto anteriormente, pero con un

período que debería prolongarse durante dos meses, junto con una campaña de explicación del Plan por barriadas a cargo de un equipo conformado por algún responsable político y del equipo técnico del Plan.

Tras la realización de estas actividades, se elaborará una Memoria de Participación con las actuaciones habidas y su análisis, incluyendo el programa de actividades y publicidad, documentación elaborada y contenido de la exposición, junto con otra documentación de interés de la campaña de difusión y jornadas de participación.

11.5 TRAMITACIÓN DEL DOCUMENTO DE PROYECTO DE PLAN GENERAL APROBADO PROVISIONALMENTE PARA SU APROBACIÓN DEFINITIVA.

Finalizado el período de exposición pública anterior, e informadas las alegaciones, incorporando al planeamiento las que se estimen procedentes, y una vez producida la aprobación provisional del documento, se remitirá a la Junta de Andalucía para su aprobación definitiva.

La aprobación definitiva de la documentación del Plan surte los efectos previstos en la legislación urbanística relativos a su publicidad. Es preceptivo su anuncio en los diarios oficiales y en la prensa diaria.

A los efectos de mayor difusión de su contenido y la propia operatividad de las determinaciones, se sugiere acometer otras actuaciones, como la edición en separata, haciendo constar el carácter exclusivamente divulgativo del contenido, de lo que pueden considerarse aspectos de mayor interés para los particulares; así, por ejemplo, las normas urbanísticas, o el contenido básico sobre el régimen urbanístico aplicable a las zonas del municipio, ...Debe también recordarse, por último, la obligación de disponer en el Ayuntamiento de un número suficiente de ejemplares del nuevo Plan General, debidamente diligenciados, para garantizar la posibilidad de consulta pública por los particulares, en formato tradicional, o facilitar la divulgación y consulta con ejemplares en cd-rom o difusión en internet.