

## **8. PRINCIPIOS Y CRITERIOS BÁSICOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DEL PLAN GENERAL.**

---

Todo PGMO que se considere eficaz, debe conllevar una correcta gestión urbanística, más teniendo en cuenta el fracaso e incumplimiento producidos en gran parte del planeamiento de las últimas décadas, debido a la inexistencia de una gestión posterior adecuada. Los argumentos que avalan la tremenda importancia de la gestión para la realización de lo proyectado son numerosas. Enumeramos las más importantes, como criterios que definan el tipo de gestión a realizar:

- Actualmente, los planes que se redactan distan mucho de la concepción del Plan como documento cerrado, y por tanto, incapaz de maniobrar ante los cambios y oportunidades que van apareciendo. Por el contrario, el diseño de los planes actuales es de documentos abiertos capaces de reconducir los acontecimientos hacia los objetivos estratégicos que se han marcado, definiendo una ciudad ideal a un horizonte lejano. Esto dota a la gestión posterior de un carácter protagonista en la ejecución de sus determinaciones, y en la formalización real de la ciudad.
- Los planes no se redactan sólo para regular la actividad urbanística de los particulares, sino para, fundamentalmente, organizar la de la Administración, cuyo papel es esencial. El Plan vincula a los particulares a través de la disciplina urbanística, y a la Administración para que sus funciones no sean sólo pasivas, de control, sino activas, mediante actuaciones estratégicas y de carácter ejemplificador. Además, el papel que, en los temas urbanísticos corresponde asumir a la Administración municipal, es cada vez mayor, lo que va a su poner fuertes inversiones y nuevos esfuerzos en la gestión.
- Consecuentemente con las opciones de clasificación de suelo, la gestión pública debe producir el suelo para las viviendas, las actividades económicas y los equipamientos necesarios, preparando el camino para que estas edificaciones se ejecuten y se realicen conforme a los criterios previstos y ritmo necesario.
- Así mismo, la aplicación de los criterios anteriores a las nuevas actuaciones y el peso que van a tener operaciones de articulación y mejora de la imagen urbana y los espacios públicos, exigen una capacidad de respuesta municipal incompatible con las precipitaciones derivadas de la acumulación de actuaciones en el tiempo.
- Y, por último, hay que recordar que el Plan General tiene un Programa de Actuación vinculante, para el desarrollo de los sistemas generales y acciones públicas de las Administraciones implicadas, lo que exige una capacidad de gestión adecuada.

La actuación urbanística y de ordenación en todo el territorio municipal es una de las competencias fundamentales de la Administración Municipal; por ello es una de las grandes áreas en que se estructura el Ayuntamiento, y en su configuración funcional se ha de prestar especial atención a las necesidades reales del municipio, tanto actuales como futuras. Esta atención debe venir fundamentada en el conocimiento de la experiencia del proceso urbano y de preservación y utilización del territorio en sus diferentes partes componentes.

La reflexión sobre los procesos de control o de impulso del crecimiento, del mantenimiento de los recursos básicos y de la transformación de la ciudad de Tarifa, pone de manifiesto una cierta dicotomía entre planeamiento y gestión, es

decir, entre proyectar el territorio y la ciudad, y su efectiva preservación y construcción.

La lógica del planeamiento, su voluntad integradora, no se ha visto consolidada, en muchos casos, con una aplicación de la inversión, adecuada a las determinaciones y objetivos del propio planeamiento. Por otra parte, el Plan General, con su iniciativa de coordinar las distintas visiones de intervención en la ciudad y el territorio, plantea una primera necesidad: la de unificar los criterios de actuación y evitar las divergencias que pudieran plasmarse en la construcción de nuestro marco físico.

La gestión de índole urbanística debe organizarse bajo la idea general de unificar y dirigir los procedimientos administrativos hacia objetivos claramente explicitados de intervención física en el territorio, en función de los siguientes principios:

- Adecuar los servicios urbanísticos, las infraestructuras y las necesidades de gestión que imponen las determinaciones del Plan General.
- Potenciar la intervención física racionalizándola por su adscripción a un solo proceso sujeto a una misma lógica de funcionamiento, tanto el planeamiento, como la programación y la ejecución.
- Propiciar la creación de equipos técnicos multidisciplinarios, integrados en unidades administrativas diferenciadas funcionalmente.
- Unificar las pautas de actuación en el territorio y la ciudad desde el planeamiento hasta la conservación de lo ejecutado.

Se trata pues de una reorganización que se suscita, no sólo respondiendo a la lógica administrativa: la consecución de una mayor eficacia en la solución de los problemas existentes; sino que aparece articulada con los principios para poder afrontar nuevos problemas con nuevos métodos de trabajo. Y una reorganización que va a exigir también el enriquecimiento del Plan concebido no sólo como norma, sino el Plan concebido también como proceso y proyecto, y vinculado al Programa de Actuación.

Por otra parte, se plantea como imprescindible la concepción preventiva del mantenimiento urbano, entendiéndolo que la intervención municipal no concluye con la obra urbanizadora, sino que se extiende al concepto de desarrollo sustentable o sostenible, es decir a la preservación en óptimas condiciones de los recursos naturales y de lo construido y, por tanto, es igualmente necesario establecer una política integrada de mantenimiento que, mediante la unificación de las competencias dispersas cambie el papel pasivo por un papel programado y activo.

Los criterios básicos que se deben seguir en la reorganización funcional, responderán a estos parámetros:

- Una adecuada distribución de responsabilidades de diferente naturaleza, entre los órganos políticos y técnicos, dotando a cada nivel de la suficiente capacidad para asumir con eficacia su propia responsabilidad.
- Una reordenación de las funciones de los actuales servicios y direcciones, en razón de sus objetivos, y a partir de una clara definición y delimitación de las

competencias de gestión y control urbanístico, planeamiento, ejecución de obras y conservación de ciudad.

- Un compromiso más decidido de los diferentes profesionales que son necesarios en la Administración responsable del urbanismo.
- Una optimización de los recursos humanos y técnicos ya existentes, sobre la base de la austeridad y de no incremento de los costos de los servicios públicos.
- La mejora del control público de la actividad urbanística privada, como primer paso de una auténtica política de disciplina urbanística rigurosa y efectiva.
- La mejora de la información urbana, tanto en el ámbito especializado como orientado a un público más amplio, mejorando las prestaciones de los servicios de información directa e implementado políticas concretas de investigación de la realidad de la ciudad y el debate sobre lo urbano.

### **Las áreas de reparto de cargas y beneficios.**

De otra parte, y de acuerdo con la vigente legislación andaluza, el aprovechamiento tipo y la delimitación de las áreas de reparto constituyen un elemento esencial de la política de suelo y, por tanto, esencial también para el funcionamiento del sector inmobiliario y la ejecución entre sus principales agentes; uno de los instrumentos clave para la justa distribución de los beneficios y las cargas que conlleva la ejecución de un Plan; un mecanismo potente y eficaz para la obtención gratuita del suelo necesario para la implantación de los sistemas generales; y un test de valor inestimable para la comprobación de la viabilidad de las propuestas de ordenación del Plan, en relación con las exigencias de índole económica que plantea la realización de aquéllas.

El simple enunciado de estas características del Aprovechamiento Tipo y de las áreas de reparto, implica la necesidad de rigor con que ha de procederse en el establecimiento de estas determinaciones del Plan. En la presente fase de Avance cualquier aproximación a lo que lleguen ser el Aprovechamiento Tipo y las áreas de reparto en el Plan está condicionada por muchas limitaciones y ha de abordarse y presentarse con cautela. En primer lugar, porque carecemos todavía de algunos datos esenciales para efectuar el correspondiente cálculo y, en segundo lugar, la esencial función atribuida por la legislación al Aprovechamiento Tipo como elemento clave en la corrección de los desequilibrios intersectoriales, no es una misión a cumplir en este momento procedimental.

En cambio, y aunque sea en términos tentativos y preliminares, sí puede ser conveniente exponer en esta fase de Avance los criterios que se proponen para el establecimiento de estas determinaciones, ya que puede proporcionar elementos de referencia fundamentales para la comprensión del alcance del Plan por parte de algunos agentes privados, cuya participación en su ejecución es, indudablemente, decisiva.

Las denominadas "áreas de reparto de cargas y beneficios" constituyen los ámbitos espaciales de referencia para la determinación del aprovechamiento tipo en el suelo urbano y urbanizable, y una vez fijado éste en cada una de ellas, ámbitos diferentes y desiguales de asignación de aprovechamientos urbanísticos y de equidistribución de los mismos entre los propietarios de los terrenos incluidos en ellas. Las áreas de reparto son, pues, ámbitos de fijación de diferenciados contenidos de aprovechamiento urbanístico al suelo o ámbitos de homogeneización

del contenido económico de la propiedad del suelo. Su delimitación se realizará de acuerdo con las siguientes pautas:

- En el suelo urbano, se delimitará para la totalidad del mismo "una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios", excluyendo de estas áreas de reparto los suelos destinados a sistemas generales públicos así clasificados.
- En suelo urbanizable, todos los terrenos así clasificados y los afectos a sistemas generales adscritos a esta clase de suelo para su obtención, deberán quedar incluidos en áreas de reparto. En el suelo urbanizable programado, los sectores cuyo planeamiento parcial deba aprobarse en un mismo cuatrienio y los sistemas generales adscritos o incluidos en aquellos para su gestión, integrarán una sola área de reparto. En suelo urbanizable no programado, los ámbitos de cada Programa de Actuación Urbanística con los sistemas generales adscritos o incluidos en el sector o sectores que se delimiten, integrarán una sola área de reparto.

A partir de las determinaciones de la ordenación de cada zona homogénea o área de reparto, hay que llegar a obtener su edificabilidad global, en términos de techo edificable, ponderando los valores económicos relativos de los diferentes usos, y definiendo un uso de referencia cuyo valor sea suficientemente cierto. Como tal uso de referencia se propone el correspondiente a las viviendas de protección oficial.

Por suma de edificabilidades homogeneizadas mediante coeficiente expresivo de sus diferentes valores económicos, se obtendrá la edificabilidad total de cada área, obteniéndose además un cuadro o matriz producto de las edificabilidades de los diferentes usos y de los coeficientes de ponderación del valor económico atribuible a cada uso en cada área. Tales coeficientes sintetizan simultáneamente las rentas diferenciales de uso y localización.

Hay que determinar la superficie de suelo de los sistemas públicos adscritos a cada área de reparto, en función de las previsiones de programación y, en general, de criterios de oportunidad. A partir de los datos así obtenidos y de la estimación en cada área de los costes de urbanización en su caso, se abren diferentes alternativas para el establecimiento del aprovechamiento tipo que reflejan, en suma, opciones distintas de política urbanística y, en particular, criterios distintos para concretar los objetivos de equidad en el reparto de beneficios y cargas.

En cualquier caso, y al haberse establecido como criterio fundamental la formulación de un planeamiento no rígido en los aspectos no sustanciales, necesariamente habrá que establecer una fórmula que facilite la obtención del aprovechamiento tipo sin tener que renunciar a aquel criterio y que, a su vez, permita un reparto real de beneficios y cargas.