COMISION DE URBANISMO Y SERVICIOS COMUNES DE BARCELONA Y OTROS MUNICIPIOS

PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA Y TERRITORIAL DE LA COMARCA DE BARCELONA

F

2603

-6-

PROGRAMA DE ACTUACION

Mayo 1973

Biblioteca AMB
10011083

Área metropolitana de Barcelona
Mancomunitat de municipis

BIBLIOTECA

I N D I C E

1. INTRODUCCION. PLAN URBANISTICO-PROGRAMA DE ACTUACION

2. LAS DIFICULTADES DE UNA PROGRAMACION TOTAL DE LA ACTUACION URBANISTICA

3. EL PROGRAMA DE ACTUACION

12. 20377

PROGRAMA DE ACTUACION

y

PLAN DE ETAPAS

1. Introducción. Plan urbanístico - Programa de Actuación

1. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en su artículo 9.2.f) obliga a incluir, como contenido documental de todo Plan General, un "Programa de Actuación en periodos de cinco años, referente al desarrollo de los Planes Parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras".

2. La Ley no precisa el carácter de tal Programa, pero debe deducirse del enunciado que el acento se sitúa en la Actuación Urbanística, aún a pesar de que en aquel artículo se incluya "la ejecución de las obras". Este Programa de Actuación Urbanística debe concebirse como un conjunto de medidas que concreten el modo en que se desarrollará el Plan General en Planes Parciales, tanto en relación a la nueva urbanización y edificación como a la reforma interior de los cascos urbanos. A través de la actuación urbanística se persigue controlar las transformaciones de los cascos urbanos, la firme y progresiva transformación de los terrenos de "reserva urbana" en "suelo urbano" para una armónica y contenida ordenación del territorio. Comporta un conjunto de acciones tales como las exigencias de sistemas de gestión, forma de ejecución, compromisos económico-jurídicos, redistribución de las cargas de urbanización, reserva y cesión de suelos públicos, etc.

3. Todo lo anterior intenta expresar que el Programa de Actuación del Plan General es, aunque parezca redundante,

urbanístico antes que económico. Es distinto de la programación económica de los municipios, que trata de racionalizar la inversión financiera de los Ayuntamientos, con el fín de establecer criterios de prioridad y de coordinar en el tiempo la actuación de los distintos servicios.

4. La necesidad de garantizar la mejor distribución de los siempre escasos recursos justifica esta programación económica de las inversiones recogida en los "Programas de Actuación Municipal". La amplitud y complejidad de la moderna Administración Local exige esta visión global y esta fijación de prioridades.

5. La importancia que ha adquirido en algunos municipios este documento de Programación económica, ha influido en la concepción del Programa de Actuación Urbanística de los Planes Generales y se ha llegado a confundirlos. Sin embargo es necesario recalcar que son diferentes la materia, los plazos, los contenidos y la esfera de programación. Un rasgo diferencial es que el Programa de Actuación Municipal contempla solamente, y en general, las inversiones públicas. El Programa de Actuación Urbanística, en cambio, afecta al sector público y al privado.

   Por supuesto no hay inconveniente e incluso es aconsejable que el Programa de Actuación Municipal se incluya en el primer periodo de cinco años de programación urbanística, pero en el caso de la Comarca de Barcelona, con 27 municipios aparte la Comisión de Urbanismo, es difícil esta incorporación.

6. La falta de Reglamento de la Ley del Suelo dificulta un

deslinde claro de los objetivos de ambos tipos de Programa. Además el contenido del Programa de Actuación Urbanística tampoco puede ser igual para todas las aglomeraciones urbanas. Debe ser función de la complejidad y dinámica de cada sistema urbano. El número de agentes públicos y privados que actúan en la Comarca de Barcelona y la dinámica de crecimiento no son equiparables a los de un municipio medio. Estas razones justifican la necesidad de concretar el contenido del Programa de Actuación Urbanística en función del caso específico barcelonés y de las características del Plan propuesto.

7. Antes de precisar las características de este Programa y las actuaciones previstas en las distintas etapas, interesa clarificar el papel, dentro del Plan General, del Programa de Actuación Urbanística. El Plan General es cada vez menos la plasmación de un modelo final, acabado, tal como resultaría de una estricta ordenación arquitectónica. Es más bien una "imagen" que condiciona las decisiones urbanísticas "abiertas" en función de iniciativas reales. El objeto de la ordenación es el territorio. Por ello el Plan tiene un carácter comprensivo, ya que el territorio es el soporte de toda la vida urbana.

8. El Plan intenta ordenar a través de medidas sustancialmente indirectas y comprensivas: c ondiciona, fomenta, restringe, potencializa y preserva la utilización y ocupación del suelo y regula desde el sector público la posible utilización. Las medidas del Plan no son arbitrarias y zonifican directamente el territorio a la vista de su aptitud e idoneidad para la urbanización y para los diferentes usos.

9. El Plan General no es esencialmente ejecución y actuación, sino planeamiento. Las previsiones del Plan responden a objetivos a corto, medio y largo plazo. Por ello no es posible programar toda la actuación en el sentido estrictamente económico. Muchas de las previsiones del Plan tienen sentido económico de "reserva". La noción de reserva se "apoya" más en las ideas económicas de protección de recursos naturales o artificiales y de formación de patrimonio colectivo, que en las de beneficio según la utilidad marginal individual. Las reservas son imprescindibles para el equilibrio y flexibilidad del sistema urbano. Son un intento de "apropiación de plusvalías" previa a su formación, en forma similar a lo previsto en la Ley con los patrimonios municipales de suelo. Comprenden suelos escasos declarados públicamente como imprescindibles para la racionalidad y el bienestar social de la comunidad urbana. En definitiva, es una medida económica similar a las ya ensayadas para proteger otros recursos escasos, como el agua o el aire puro. Cuando se inicia el "consumismo" masivo de bienes artificiales más y más abundantes cada día, los recursos naturales deben ser contemplados con un enfoque económico nuevo en cuanto a su utilidad colectiva, debido a su escasez y a su carácter de elementos básicos para la convivencia y aún para la supervivencia.

10. Por este motivo, el Programa define la responsabilidad gestora y de ejecución material de algunos de estos sistemas y zonas. Se trata de definir con precisión aquellas actuaciones "clave" para el sistema urbano por su función motora o correctora.

11. El presente Programa de Actuación comprende dos niveles

de determinación: 1) uno de carácter genérico que define a quién compete la actuación urbanística de cada "parte" del Plan, y 2) otro de carácter específico que precisa las etapas y modos de ejecución de unas actuaciones urbanísticas vinculantes. El primero afecta a todo el ámbito del Plan. El segundo nivel sólo alcanza a algunas áreas determinadas, por cuanto interesa únicamente determinar actuaciones vitales, sin rigidizar más de la cuenta la iniciativa privada, con los peligros de incumplimiento del Programa. La programación debe estar en concordancia con la capacidad sancionadora o sustitutiva de la gestión (privada o pública) que no respete las normas de obligado cumplimiento.

12. En otro sentido, dentro del contenido de la programación urbanística, es necesario deslindar dos campos; por un lado la acción urbanizadora y, por otro, la gestión del suelo para usos determinados de interés general. En el primer caso se persigue que, de modo "seguro", se urbanice una cierta cantidad de suelo, y que éste entre en el mercado de solares. Estas medidas responden a la "política del suelo" en general y a la de "oferta de suelo" en particular. En el segundo caso, en cambio, se persigue que también de modo"seguro", se disponga de suelo suficiente para localizar, en lugares estratégicos del territorio, usos y actividades de interés colectivo, imprescindibles para satisfacer las exigencias de bienestar social o para garantizar una "política activa de localización de relevantes actividades económicas". No son admisibles los retrasos en la disposición de suelo para usos públicos no lucrativos en relación con el proceso urbanizador privado. Además son inexcusables la racionalidad sectorial de determi-

nadas actividades y los objetivos del Plan en lo referente al traslado de parte de la "actividad central", con el fín de asegurar nuevos centros y focos metropolitanos.

13. En cuanto a "zonas", por lo expuesto anteriormente, el Plan General sólo ha prefijado como de actuación programada y pública unas pocas áreas de reducida extensión territorial en relación a la cantidad global de suelo calificado, tanto urbano como de reserva. Estas áreas son las denominadas Centros Direccionales. Deberán ser de gestión pública y, por su programa especial y "cerrado" (totalmente predeterminado en cuanto a usos admitidos), alcanzan una clara función motora y reestructurante de todo el sistema urbano. En cambio en las demás zonas, los usos, dentro de los límites de las Normas, serán función de las iniciativas que se den y de las necesidades reales en el momento de la promoción. El aprovechamiento global del suelo en estas zonas se controla indirectamente a través de los máximos de edificabilidad, pero no se fija de un modo rígido la distribución cuantitativa de los diversos usos.

14. En cambio, en cuanto a urbanización -no al contenido de esta urbanización- el PLan programa "zonas de urbanización prioritaria", previstas en la Ley del Suelo. Se trata de áreas que obligatoriamente deben entrar "en el mercado de solares" en los plazos previstos por el Plan.

15. Los Centros Direccionales se programan totalmente. De ellos depende la modificación de las actuales relaciones y dependencias urbanas. La gestión compleja de estas áreas exige una actuación pública. Sus objetivos son forzar

los valores de localización para ciertos usos y coordinar la relocalización de otros usos que, para su efectivo "trasplante", exigen la simultánea ubicación de usos complementarios. Sólo la gestión pública puede garantizar el carácter urbanístico final, avanzar la fuerte inversión infraestructural previa a la edificación y asegurar la implantación de usos complementarios. Unicamente si se cumplen estas condiciones será posible restablecer en el nuevo "tejido urbano" los nexos entre usos que apoyan y facilitan este cambio.

16. Las anteriores condiciones no pueden darse como resultado de una suma de actuaciones individuales, aún cuando fueran de gran tamaño y con ofrecimiento de grandes ventajas urbanísticas. El lógico criterio de la máxima rentabilidad que orienta las decisiones del sector privado, es incompatible con los plazos de retorno del capital invertido y con las prioridades derivadas del interés general. Una acción privada no garantizaría desde el principio usos imprescindibles. Las prelaciones responderían a criterios de "maduración" provocada por usos de rendimiento más inmediato y con efectos "urbanizadores".

Las pocas zonas"de uso programado y cerrado" tienen un valor táctico que llega a cualificar el tipo de actuación del Plan. De este modo se evitan los peligros de rigidez y monopolio. La programación rígida se reduce a estas actuaciones de valor estratégico. En las demás zonas, el proceso urbano sólo se controla indirectamente. Quedan abiertos los cauces para un proceso urbano generalizado.

2. Las dificultades de una programación total de la actuación urbanística.

17. Además del necesario carácter "abierto", en consonancia con el tipo de Plan, la programación de la actuación urbanística en la Comarca de Barcelona tiene condicionantes específicos que acotan los posibles horizontes. Estos condicionantes derivan de la propia complejidad urbaná e institucional del sistema metropolitano barcelonés.

18. La programación para ser efectiva debe basarse en: 1) un conocimiento real de las posibilidades y probabilidades de ejecución de las actuaciones y obras programadas; y 2) en una complementaria y proporcionada capacidad compulsiva de la Administración para asegurar la ejecución de todas las actuaciones programadas, incluso a cargo de los particulares. Algunas actuaciones, a pesar de ser básicas, se han programado como de responsabilidad primaria particular por respeto a la iniciativa privada. La precisión de la normativa de tales actuaciones es garantía suficiente para los objetivos de interés general.

19. La primera condición obliga a programar aquellas actuaciones básicas, según se expone y justifica más adelante, cuya competencia y responsabilidad, por ser de interés comarcal, recaen directa o subsidiariamente en la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes. Las múltiples competencias urbanísticas en la Comarca serán objeto de consideración más adelante. Puede adelantarse que representan un serio condicionante para la programación global y coordinada de todas las acciones que inciden en el desarrollo comarcal.

20. La segunda condición exige no programar innecesariamente acciones secundarias, cuya realización no pueda garantizarse a través de los mecanismos de sanción-compulsión de la legislación vigente. La exigencia de expropiación según la Ley, en los casos en que se produce incumplimiento de las obligaciones, contrasta con la falta de capacidad y de agilidad para llevarla a término "in extenso", sobre todo para las pequeñas Administraciones Locales, lo que obliga a reducir el campo de programación a aquellas actuaciones básicas que, además de necesarias, pueden ser obligadas.

21. Por supuesto la imposibilidad actual de una programación total, no resta fiabilidad al sistema previsto en el Plan de un control global e indirecto de todo el proceso de desarrollo urbano. No es cierto que sólo a través de una programación global de todos los sectores, público y privado, sea posible alcanzar la mejor utilización de las escasas infraestructuras, contener el desarrollo urbano y acotar la actuación por trozos "acabados". Por supuesto el déficit acumulado en infraestructuras, dotaciones, equipamientos y parques sería una razón que justificaría aquel argumento de que la programación exhaustiva es el único método correcto para evitar el "desparrame suburbano".

22. Sin embargo, el argumento es sólo válido a medias. Si bien es cierto que tal programación puede permitir alcanzar óptimos de urbanización, no lo es que asegure la maximización de ventajas en la localización de los usos, considerados individualmente o en conjunto a través del tiempo. Esta maximización es más importante que aquellos óptimos, Además éstos demandarían una capacidad de sanción proporcionada a

la exigencia de controlar en detalle todo el proceso urbano. Por otra parte, en una primera fase se producirían sobre-costes extraordinarios derivados de la necesidad de restringir fuertemente el uso de suelos ya calificados, al venir supeditados en su posible actuación a la conformidad con la programación y etapas previstas.

23. Existen razones que, con independencia de la "racionalidad estrictamente urbanizadora" y de la capacidad pública de gestión-sanción, desaconsejan una acción urbanística cerrada. Como se ha expuesto al tratar de los diferentes usos, las ventajas locacionales del espacio no son inmutables en el tiempo y son, por tanto, incompatibles con previsiones urbanizadoras y edificatorias "acabadas". Incluso un cierto grado de retención, siempre que no obstaculice la obra urbanizadora, produce, en muchos casos, efectos saludables al aumentar la flexibilidad de la aglomeración y al reducir los costes de localización y de cambio de ciertos usos.

24. Las condiciones de "partida" de Barcelona limitan también las probabilidades de programación urbanística. El sistema urbano barcelonés (Badalona, Hospitalet, Sabadell, Tarrasa, etc.) es policéntrico. La limitación del espacio apto, derivada de la accidentada topografía o de la necesidad de preservar determinados lugares, es otra característica diferencial. Los criterios de la programación urbanística deben ser coherentes con los objetivos del Plan en cuanto a oferta de suelo. En particular interesa que la programación ponga el acento en actuaciones capaces de crear, por grandes "clases de suelo", situaciones de oferta próximas a las concurrenciales. Así las cosas las actuaciones pequeñas evitarían, al no restringir la oferta,

alzas especulativas del suelo. Las "históricas densidades centrales" y el peso de los diferentes centros urbanos existentes en el entorno de Barcelona, aconsejan flexibilizar la oferta y evitar que se encarezca por aspiraciones de racionalidad urbanística aparentemente lógicas, la oferta del suelo.

25. La falta de autoridad gestora para coordinar eficazmente en el tiempo y con visión urbanística, la obra urbanizadora de los diferentes organismos competentes, desaconseja también una opción"cerrada". Empeñarse en una programación total sin autoridad suficiente sólo puede provocar efectos contraproducentes: rigidizar la actuación o hacer inviable la "racionalidad" del Plan. Es evidente, por ejemplo, que las infraestructuras generales básicas para potenciar nueva ciudad y para racionalizar las actuales relaciones urbanas, escapan en su mayor parte al control de la programación urbanística.

3. El Programa de Actuación.

26.a) El deslinde de competencias urbanísticas y la coordinación de las actuaciones de los diferentes organismos públicos.

En el caso específico de la Comarca de Barcelona, la Ley concede a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes la facultad de revisar el Plan General. Al no tratarse, por tanto, de un Ayuntamiento, las características del Programa de Actuación del Plan General son especiales. Además la amplia extensión comarcal y la fuerte dinámica son

factores que condicionan también el Programa. Por estos motivos no puede alcanzarse el mismo grado de detalle posible si el Programa se redactara por los propios municipios. Ello, no obstante, no es obstáculo para programar aquellas actuaciones básicas de interés comarcal o comunes a varios municipios. Lo programado es suficiente para cumplir los objetivos que asigna la Ley al Programa de Actuación Urbanística.

27. Los Programas de Actuación Municipal de índole financiera que desarrollen algunos municipios de la Comarca de Barcelona, servirán de complemento para definir los aspectos y elementos del Plan General no programados en este documento.

28. Desde otro punto de vista, el Programa tiene una grave limitación frente a las actuaciones públicas de carácter urbanístico de los organismos estatales y provinciales. La vigente Ley del Suelo determina que todo Plan General vincula a estos organismos, una vez aprobado (artº 45.2 L.S.). Sin embargo sería utópico llevar esta vinculación, clara en cuanto a las determinaciones y normas, al Programa de Actuación. La insuficiente desagregación de los Planes de Desarrollo y la inconcreción de algunas de sus previsiones (como indica el propio III Plan de Desarrollo), impide conocer en detalle las actuaciones previstas, la localización de muchas inversiones ni siquiera las prioridades.

29. En cuanto a incidencia urbanística, cabe clasificar los departamentos ministeriales en tres grandes grupos: 1) Infraestructuras y planificación global, que comprende los Ministerios del Aire, Obras Púbbicas, Vivienda (en su ver-

tiente urbanística y de política del suelo) y Planificación del Desarrollo; 2) Equipamientos y actuaciones sectoriales, que incluye los Ministerios de Educación y Ciencia, Industria, Trabajo, Vivienda (en su vertiente propia de vivienda), Comercio, Información y Turismo, Ejército, Gobernación (Sanidad, Orden Público) y Agricultura; y 3) Finalmente, en otro orden de cosas, configuración de los marcos político-administrativos y fiscal, que comprende los Ministerios de Gobernación (Administración Local) y Hacienda.

30. Como también indica el III Plan de Desarrollo, la programación de la actuación urbanística tropieza con el grave obstáculo de la falta de coordinación y de programación anticipada de las actuaciones, especialmente de índole infraestructural y de equipamientos, de los diferentes Ministerios y Organismos Estatales Autónomos.

31. Las actuaciones sectoriales son menos condicionantes de la estructura y organización urbana, sin dejar de tener enorme importancia en cuanto a demanda de suelo y en cuanto a definidores e impulsores de "calidad urbana". El momento exacto de la ejecución y el tipo de actuación concreta no son vitales desde la óptica urbanística, sobre todo si se acierta en la fijación de estándares para suelos de uso público. Un ejemplo concreto: es hasta cierto punto secundario que en sanidad se prevean grandes hospitales, una red de éstos de diferentes tamaños distribuidos espacialmente de modo jerárquico o un conjunto de centros especializados según las patologías o terapeúticas de aplicación. El Plan intenta ser flexible y no prejuga el tipo de organización de la asistencia sanitaria. _

Será el organismo responsable el que deberá definir los objetivos en función de la eficacia y de las posibilidades. Como se ha expuesto en la Memoria del Plan, éste se limita a la reserva de los suelos necesarios globalmente. Se trata de facilitar la implantación, pero no de determinar las actuaciones sectoriales concretas ni de prejuzgar la idoneidad en cada momento del desarrollo urbano.

32. En cambio las infraestructuras y organización del transporte, el encauzamiento de rios y rieras, el abastecimiento de agua potable, el saneamiento, la protección de playas, la defensa de costas, etc, etc , son elementos clave para impulsar, dirigir y orientar el crecimiento y transformación urbanos.

33. Aún con las limitaciones apuntadas, la única base de apoyo para una programación de la actuación urbanística, es la contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social vigente. Sin embargo, el hecho de tratarse de unas medidas que sólo vinculan al sector público y poseen en cambio sólo carácter indicativo privado, junto con el hecho de que las previsiones se hallen poco desagregadas espacialmente, impiden que un Plan de Desarrollo de alcance nacional pueda satisfacer las exigencias de coordinación y orientación del desarrollo urbano.

34. Las actuaciones programadas en el III Plan de Desarrollo se reproducen en el Anexo I. Una información complementaria sobre las futuras actuaciones de los diversos organismos públicos, sólo puede obtenerse de los proyectos en elaboración y, en algunos casos, a través de los planes sectoriales. Sin embargo, tales planes carecen del carácter vinculante que necesita la planificación territorial

y además no presentan de forma sistemática una programación temporal de las actuaciones, incluso en los casos en que contienen un Plan de Etapas. Ejemplo singular es el Plan de la Red Arterial de Barcelona del M.O.P. de 1963. Sólo contiene criterios de carácter global que "facilitan" la posterior toma de decisiones, pero no define el régimen de concesión previsto, ni los trazados proyectados, ni las etapas. Además no es vinculante, como lo demuestran los cambios de óptica en cuanto a la gestión. El sistema de peaje acordado para el Tercer Cinturón y la modificación de trazados como consecuencia de los proyectos en curso, corroboran las anteriores afirmaciones.

35. Ante esta falta de referencias en cuanto a la actuación de los organismos públicos, el Programa de Actuación del Plan General sólo puede indicar, sin valor vinculante a efectos de etapas e inversiones, el tipo de actuación deseable de los organismos del Estado y de la Provincia, desde la óptica urbanística, con el fín de asegurar un desarrollo urbano coherente. Este enfoque del Programa puede ser objeto de crítica y producir cierto "desencanto", pero sin perjuicio de mejoras futuras, es por ahora el único viable. Es de esperar que esta previa determinación de los "deseos" de actuación por motivos urbanísticos permitirá iniciar un diálogo y establecer las prioridades de actuación. Al quedar definidos por el Plan General los objetivos urbanísticos, será posible superar la desconexión actual, ya que cada departamento se atiene exclusivamente a la propia racionalidad funcional del servicio o infraestructura desde la óptica de su competencia.

36. La mayor parte de los departamentos y organismos de la

Administración Central con incidencia urbanística directa, se hallan representados en la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, cuyo Consejo Pleno está presidido por el Gobernador Civil. Existe, pues, la plataforma para una efectiva coordinación de las diferentes intervenciones, si bien se tropieza con la insuficiencia del ámbito geográfico de jurisdicción, con la escasez de recursos económicos y con la ausencia (general en el pais) de una "mentalidad coordinadora". Por supuesto tampoco puede pretenderse una rígida determinación apriorística de todas las actuaciones de tales organismos. La falta de elasticidad en la resolución de problemas urgentes e imprevisibles, podría ser un obstáculo grave para la dinámica urbana.

37. Análogas dificultades presenta la actuación de los organismos provinciales, de los consorcios y de los organismos gestores paraestatales o autónomos de naturaleza pública, que hoy actúan sobre el territorio comarcal y cuya relación se adjunta como Anexo II. Otro conjunto de actuaciones "descontroladas" es el formado por las empresas de servicios públicos (agua, gas, electricidad, teléfonos, líneas de autobuses, etc), casi siempre de carácter privado en la Comarca de Barcelona.

38. Todo lo anterior justifica que se acompañe el plano (I) en el que se "preven" las obras de infraestructura deseables, tanto de mejora como de nueva construcción, para los próximos años, con este valor indicativo y sin contraste con los recursos disponibles.

39. En el plano se distinguen dos etapas de cinco años, se especifican las competencias y se matiza la clase de obra necesaria (acondicionamiento, ensanche y mejora o nueva construcción). En el plano (II) se recogen, dentro de la red viaria básica, las vías hoy existentes con su denominación y organismo competente. Una simple observación pone de relieve la necesidad de reconsiderar los criterios de clasificación y la distribución de competencias. Ciertos tramos deberán transferirse a los municipios que atraviesan o a la Comisión de Urbanismo. Los criterios de asignación de competencias deberían basarse en las funciones que desempeña cada una de las vías existentes o previstas. Por ello el Programa propone como una de sus previsiones, la constitución de una Ponencia Especial con representación de todos los órganos afectados por dicha materia, para estudiar en el plazo de un año, una nueva distribución de competencias. La tradicional división en: nacionales, provinciales, comarcales, locales, vecinales, de primer o segundo orden y la nomenclatura de los últimos planes (REDIA, PANE), no reflejan, al "entrar" en las áreas urbanizadas, las funciones reales de estas vías ni su jerárquía urbana.

40.b). Las actuaciones programadas y las etapas de ejecución en periodos de cinco años.

Los fines del Programa de actuación urbanística, enunciados genéricamente por la Ley, son: desarrollo de los Planes Parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras. Atendidos el tipo de Plan y el sistema urbano específico de la Comarca de Barcelona, el conjunto de actuaciones

previstas se estructuran de modo sinóptico,en la Tabla I adjunta. La sistematización responde a un criterio funcional, derivado de los fines perseguidos y del tipo de medidas para alcanzar éstos.

41. Como ya se ha mencionado, tan importantes se consideran las actuaciones directas, concretas y programadas en sus etapas, como las actuaciones indirectas por las que se asegura el sistema de actuación y se determina la responsabilidad de gestión para cada "elemento o parte" del Plan. La única diferencia, como se ha dicho, reside en el mayor grado de flexibilidad y de "espontaneidad" de actuación en las segundas.

I. Sistemas de actuación y gestión de cada sistema y zona del Plan.

42. Como se ha puesto de relieve en el Estudio económico-financiero y en la Memoria justificativa, la división del territorio en zonas (según programa urbano) y sistemas (red viaria básica, zonas verdes y espacios libres, equipamientos e infraestructura) responde, entre otros, a los tipos de gestión y al origen de los recursos necesarios para su financiación.

43. La división entre sistemas y zonas, en una primera clasificación, pretende deslindar las áreas de gestión, de dominio y uso públicos de aquellas de posible actuación privada. Lo fundamental es definir la responsabilidad en la

ejecución para evitar, como ocurre en la actualidad, que los elementos urbanos de elevado coste (parques urbanos, por ejemplo), repercutan en la acción urbanística de las zonas, haciendo oneroso sino imposible, el posterior desarrollo urbano. Dificultad que los particulares trataban de obviar mediante difíciles "redistribuciones" por reparcelación, por medio de reducciones o modificaciones de las superficies de parque o a través de aumentos de edificabilidad que "compensaran" económicamente aquellas cargas.

44. La práctica cotidiana muestra una creciente falta de gestión urbanística en las zonas de reserva urbana. Las áreas no se urbanizan, se edifican a medias y no aportan los suelos de cesión obligatoria y gratuita para jardines y dotaciones. No se afrontan las reparcelaciones y no se exijen compromisos que garanticen las obligaciones inherentes a la transformación del suelo rústico en urbano. La edificación anticipada de parte de las áreas impide una ordenación coherente y un reparto razonable de cargas. En otros casos se procede a arbitrarias delimitaciones de polígonos de reparcelación, sin tener en cuenta que existen suelos ya edificados y suelos libres de edificación. El resultado es que en la mayoría de los casos no llegan a obtenerse las dotaciones imprescindibles para absorber los déficits urbanísticos acumulados. Como consecuencia se produce paralelamente una prograsiva densificación hasta agotar, e incluso rebasar, los límites de edificabilidad y alturas.

45. Por todos estos motivos, el Plan General "programa" la

división en zonas de tal forma que se facilita la delimitación de los polígonos de actuación. La homogeneidad, para cada actuación, del régimen urbanístico de los suelos y de los sistemas de actuación facilitará la aparición de iniciativas de desarrollo en plan parcial y de gestión urbanística solvente. Se trata, en definitiva, de programar indirectamente la conversión del suelo de reserva urbana en solar de modo seguro y en plazos concretos y precisos.

46. Las modificaciones necesarias en las zonas de suelo urbano deberán acometerse a iniciativa de la Administración pública. Al incluir suelos edificados y parcial o totalmente urbanizados y comportar costes sociales por alteraciones en viviendas y actividades, es imposible que tales zonas puedan ser mejoradas, en cuanto a dotaciones públicas, a través de iniciativas particulares de carácter puntual. El modo y detalle con que se han definido tales zonas en el Plan General, permitirá y facilitará la gestión pública.

47. En cambio, el desarrollo y promoción de los suelos de reserva urbana interesa que respondan en general a iniciativas privadas, como respuesta a un interés real de urbanización y edificación. La existencia de demanda no ficticia es requisito incluso cuando la gestión sea pública, que deberá serlo en el supuesto de que los particulares no estén dispuestos a costear la urbanización y a ceder los suelos públicos correspondientes a los sistemas locales.

48. La necesidad de detalle del presente Plan General, vista

la situación de la Comarca, significa que la redacción y aprobación del correspondiente Plan Parcial no representará ningún beneficio si no va acompañado de los compromisos y garantías que avalen la solvencia urbanizadora. La falta de iniciativa real, afianzada por compromisos proporcionados, es la causa de las contínuas revisiones de los Planes Parciales, aún antes de ponerse en marcha. Toda promoción real lleva aparejada un modo peculiar de construir y urbanizar, aún sin vulnerar las reglas del juego de la normativa vigente.

49. Las únicas excepciones a lo expuesto son, en suelo urbano, las zonas de remodelación, y en el de reserva urbana, las zonas destinadas por la Administración pública a satisfacer necesidades de carácter social, especialmente vivienda o suelo urbanizado a precios razonables.

50. Las zonas de remodelación del Plan son una excepción por cuanto se trata de áreas con usos, en general industriales, que por obsolescencia física, funcional o económica permiten un fácil proceso de transformación. Dada la situación urbana de algunas áreas, los cambios de calificación del Plan no son siempre onerosos para los propietarios. Incluso en muchos casos son beneficiosos por la diferencia de valor económico entre los usos existentes y los potenciales. En este último caso la iniciativa de la transformación se deja a los particulares en función del grado de obsolescencia y de las necesidades de reconversión industrial. La Administración deberá intervenir cuando las transformaciones se utilicen para mejoras infraestructurales o ambientales de áreas. Por todo ello las remodelaciones previstas tienen un doble objetivo:

a) anticiparse a la transformación industrial espontánea; y b) regular las condiciones del cambio para asegurar las aportaciones de suelo público para los sistemas locales o generales.

51. Como resumen de cuanto antecede se ha confeccionado el cuadro general de la Tabla II, en el que se especifican las responsabilidades en cuanto a iniciativa, sistema de actuación, modo de gestión, costeamiento de la obra urbanizadora y cesión de suelos para los sistemas locales o, en algunos casos, generales.

II. Actuaciones concretas de interés comarcal y carácter estratégico con determinación de las etapas de ejecución.

52. En este apartado se detallan las actuaciones concretas programadas por el Plan, sistematizadas según los cinco tipos de acciones y medios previamente definidos (ver párrafo 41). Interesa hacer notar que la programación de las obras de infraestructura es sólo vinculante para la Comisión de Urbanismo y para los Municipios de la Comarca de 1953, si bien deberá solicitarse la realización de programas paralelos para los organismos públicos, sean centrales, provinciales o de otra índole.

53. Se entiende que, en cualquier caso, el carácter vinculante alcanza tan sólo a las obras y actuaciones programadas como primera etapa de desarrollo del Plan, por plazo de cinco años a partir de la aprobación definitiva.

54. La revisión de este Programa de Actuación antes de finalizar la primera etapa permitirá añadir un nuevo periodo de cinco años y adaptar, antes de conferirle carácter vinculante, las previsiones de la segunda etapa, a la vista de los resultados reales obtenidos en el desarrollo del Plan.

55. De este modo planeamiento y actuación, con los ajustes exigidos por la dinámica urbana, irán configurando el territorio al servicio del bienestar social. Si con el tiempo los desajustes entre Plan y realidad fueran notables, se deberá solicitar una revisión anticipada antes de los quince años fijados en la vigente Ley, sin olvidar que toda revisión supone un replanteamiento global de hipótesis y soluciones, cuya plasmación y aceptación requiere insoslayables plazos temporales.

56. La vigilancia contínua del Plan y los estudios de las sucesivas adaptaciones del Programa de Actuación, permitirán conocer los cambios en los supuestos económicos y sociales que sirvieron de base y variar, en consecuencia, los medios instrumentales para garantizar la consecución de los objetivos propuestos.

57. Las actuaciones y obras se especifican en el Plano II adjunto y se relacionan a continuación:

TABLA I

I. SISTEMAS DE ACTUACION Y GESTION DE CADA "PARTE, SISTEMA Y ZONA" DEL PLAN.

II. ACTUACIONES URBANISTICAS CONCRETAS DE INTERES COMARCAL Y CARACTER ESTRATEGICO, CON DETERMINACION DE LAS ETAPAS DE EJECUCION.

II a). Actuaciones urbanísticas dirigidas a la organización de la estructura urbana, efectuadas a través de la ejecución de las obras de infraestructura.

II b). Actuaciones urbanísticas dirigidas al desarrollo del Plan y a la oferta de suelo urbanizado, efectuada a través de la delimitación de las zonas de urbanización prioritaria.

II c). Actuaciones urbanísticas dirigidas al equipamiento, mejora ambiental y creación de grandes parques, efectuadas a través de la formación de patrimonios públicos de suelo para los sistemas generales o territoriales de naturaleza comarcal, o al servicio de varios municipios.

II d). Actuaciones urbanísticas de los Centros Direccionales dirigidas a la localización especial de determinadas actividades económicas, privadas o públicas, de función nucleadora del sistema urbano o de marcado interés público. Estas actuaciones serán siempre por gestión pública.

II e). Actuaciones en materia de vivienda social, llevadas a cabo por los organismos públicos estatales, locales y entidades no lucrativas, en las áreas de urbanización prioritaria o, con carácter específico, en las zonas del Plan que se delimiten.

TABLA II

PROGRAMACION INDIRECTA DE LA ACTUACION URBANISTICA DE LAS DIFERENTES ZONAS DEL PLAN

	Tipo de Plan Parcial	Normal iniciativa de ejecución de los Planes Parciales	Sistema de actuación	Costeamiento de la obra urbanizadora (sistemas locales)		Obtención del suelo para dotaciones y jardines urbanos	Cargo del costeamiento de los suelos para sistemas locales	Costeamiento de las dotaciones públicas
SUELO URBANO			Preferente	Mejora y reposición	Obra nueva	Recuperación déficits		
Sustitución de la edificación antígua	de reforma	pública	cesión de viales	contribuciones especiales	--	Expropiación de los solares calificados según los Planes Parciales de Reforma	Afecto a los usuarios, residentes, actividades e instituciones de la zona por contribuciones especiales	En todas las zonas por la Administración local, comarcal y estatal y los organismos públicos competentes, según el tipo de dotación pública
En densificación urbana	de reforma	pública	cesión de viales	contribuciones especiales	--			
Conservación de la estructura urbana y edificatoria	de reforma	pública	cesión de viales	contribuciones especiales	--			
De remodelación	de reforma	público o particular	expropiación o compensación	--	presupuestos especiales o por los particulares	cesión por compensación a nivel de polígono o expropiación en su defecto	afecto a las plusvalías particulares del suelo por razón de su calific. y situación urbana	
De renovación por rehabilitación	de reforma	pública	cesión viales y expropiación	contribuciones especiales	presupuestos especiales	por cesión en compensac. a nivel de polig. y en algunos casos por exprop. de solares (distribución de cargas por reparcelac.)	afecto en parte a presupuesto especial de carácter comarcal de rehabilitación urbana	
De renovación por transformación de los usos existentes	de reforma	pública	expropiación	por la Administración	por la Administración	por expropiación de solares	afecto al presupuesto de inversión municipal	
De ordenación volumétrica con Plan Parcial definitivamente aprobado	de reforma	pública	el definitivamente acordado	contribuciones especiales	por la Administración o por los particulares	según sistema de actuación aprobado, o expropiación de solares en defecto	afecto a los particulares según sistema de actuación	
De desarrollo urbano, Int. II, Sub-zona A	de reforma	pública	cesión de viales	contribuciones especiales		por expropiación de solares	afecto a los usuarios residentes, actividades e instituciones de la zona por contrib.espec.	
Industrial	de reforma	pública	el definitivamente acordado	contribuciones especiales	por la Administración o por los particulares	según sistema de actuación aprobado, o expropiación de solares en defecto	afecto a los particulares según el sistema de actuación	
SUELO DE RESERVA URBANA			Obligado		Obra nueva	de nueva creación		
De desarrollo urbano, Intensidad I	de extensión	particular	compensación	--	directa por los particulares propietarios del suelo o promotores de la urbanizacion	cesión gratuita por compensación a nivel de polígono de actuación — distribución equitativa de cargas y beneficios de urbanización cuando proceda por reparcelación	Afecto a las plusvalías particulares del suelo por razón de su calificación urbana	
De desarrollo urbano, Intensidad II	de extensión	particular	compensación	--	directa por los particulares propietarios del suelo o promotores de la urbanización			
De desarrollo urbano, Intensidad III	de extensión	particular	compensación	--	directa por los particulares propietarios del suelo o promotores de la urbanización			
Industrial	de extensión	particular	compensación (o en su caso expropiación)	--	directa por los particulares propietarios del suelo o promotores de la urbanización			

A N E X O 1.

PREVISIONES DEL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL REFERENTES A LA COMISION DE URBANISMO Y SERVICIOS COMUNES DE BARCELONA Y OTROS MUNICIPIOS.

A.- III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. (Pág. 435)

"g) Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios

La gran dinámica de la Comarca de Barcelona aconseja dar prioridad absoluta a una política de adquisición masiva de suelo, única forma de asegurar unos desarrollos metropolitanos mínimamente habitables.

Los otros objetivos de carácter urgente son: Medio ambiente, recalificación urbanística de núcleos degradados, servicios comunes, preparación de suelo urbanizado, equipamiento colectivo y acciones especiales. Entre estas últimas destaca el centro metropolitano direccional de San Cugat-Sardanyola, el centro de comunicaciones del Delta del Llobregat y el entorno industrial del puerto de Barcelona."

B.- MONOGRAFIA DE ESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS DEL III PLAN DE DESARROLLO. (pág. 419 y siguientes).

"4.6.7. PROGRAMA DE INVERSIONES

La insuficiente degradación de las cifras del III Plan no permite una territorialización. Por ello, dada su trascendencia se cuantifican tan sólo las inversiones previstas por la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, y se señalan las fuentes de financiación según cifras globales del III Plan y los cálculos que sirvieron de base a aquellas inversiones.

A. GASTOS

Adquisición de suelo de uso público.

Parques metropolitanos:

Tibidabo, San Mateo, Garraf...

Parques comarcales:

La Catalana (San Adrián), Llobregat-Hospitalet, deportivo-recreativo Gavá, Viladecans...

Zonas de protección especial:

Zona de comunicaciones y abastecimiento del valle del Llobregat, zona del delta del Prat, zonas turísticas litorales...

Cantidad previsible en el cuadrienio: 2.000 millones de pesetas.

Representa un tercio,aproximadamente, de la cifra total presumible en el sector. Significará iniciar una política de adquisición, en los doce años próximos, de unos terrenos ya afectados desde 1953. Un programa de concesiones públicas o de derechos de superficie permitirá compensar, en parte, el gasto.

Servicios Comunes.

A cargo de la Comisión de Urbanismo (suelo e instalaciones).

Cementerios comarcales.
Mataderos.
Eliminación de basuras y otros residuos.
Transportes (aparcamientos terminales, estaciones de autobuses, colaboración en trasportes colectivos...)
Centro ordenador comarcal.

Cantidad previsible en el cuadrienio: 260 millones de pesetas.

A cargo de otros organismos (suelo)

Centros de mercancías.
Centros de enseñanza.
Equipamiento sanitario.
Equipamiento deportivo.
Centros sociales.

Cantidad previsible en el cuadrienio: 100 millones de pesetas:

Representa iniciar una política de prestación, de servicios comunes y de equipamiento social. Permitirá una ordenación racional del territorio y la actuación de otros organismos con dificultades para encontrar terrenos adecuados.

Obras de interés comarcal.

Vías comarcales (incluidos túneles)
Puentes.
Colectoras (colaboración).
Estaciones de depuración de aguas residuales (colaboración).
Emisarios (colaboración).
Obras en parques y zonas deportivas.

Cantidad previsible en el cuadrienio: 680 millones de pesetas.

Representará cumplir por parte de la Administración algunas de las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana, vigente desde 1953, con las modificaciones de la revisión, y que no son abordables por los municipios.

Preparación de suelo edificable urbanizado.

Residencial.
Industrial.
Terciario y de recalificación.
De almacenaje.

Cantidad mínima previsible en el sector: 542 millones de pesetas.

Representará incidir en el mercado del suelo en la lucha contra la especulación. Permitirá la realización de acciones-modelo y al mismo tiempo dará flexibilidad a las adquisiciones de suelo de uso público, al poder compensarlo en algunos casos con terrenos calificados, urbanizados, y a precios razonables.

Actuaciones especiales.

Centro metropolitano direccional de San Cugat-Sardanyola.
Centro de comunicaciones del delta del Llobregat.
Entorno industrial portuario.

Cantidad mínima previsible en el cuadrienio: 460 millones de pesetas.

Representará iniciar una política metropolitana coherente. Permitirá buscar las colaboraciones necesarias para llevar a cabo actuaciones cuya necesidad es imperiosa, pero cuya responsabilidad no está aún definida, por tratarse de innovaciones surgidas del progreso de la técnica y del cambio social.

Gastos de funcionamiento de la Comisión.

Personal.
Material.
Información de base.
Planeamiento.
Coordinación de acciones sobre el territorio.
Evaluación continua.
Inspección.
Información al público.
Ayuda técnica.
Estudios especiales e investigación.
Formación del personal.
Conservación y funcionamiento de las oficinas.

Cantidad previsible en el cuadrienio: 280 millones de pesetas.

Se ha calculado sobre la base de los gastos actuales, con el incremento previsible para aumentar la capacidad inversora y de gestión, requerida por las inversiones propuestas.

Carga financiera.

Para el pago de intereses y amortización durante el cuadrienio del endeudamiento.

Cantidad previsible en el cuadrienio: 444 millones de pesetas.

Representa la carga de intereses y amortización de tres préstamos de 740 millones del Banco de Crédito Local. El primero, a finales de 1972.

B. INGRESOS

Recursos ordinarios

	Millones de pesetas
Ministerio de la Vivienda	800
Aportaciones municipales	425
Ventas mínimas parcelas	205
Tasas gestión urbanística	4
Contribuciones especiales	300
Tasas servicios comunes	75
Concesiones	59
Entidades colaboradoras en sociedades de economía mixta (suelo urbanizado 278 y actuaciones especiales 400)	679
Total	2.546

Recursos extraordinarios

Préstamos del Banco de Banco de Crédito Local: 2.220 millones de pesetas.

RESUMEN

	Millones de pesetas
Gastos totales	4.766
Ingresos ordinarios	2.546
Endeudamiento	2.220