

Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico

Luciano PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo

RESUMEN: El ordenamiento jurídico del urbanismo se ha venido desarrollando, hasta alcanzar altas cotas de complejidad y perfección técnicas, sobre la base de un preciso modelo del proceso de transformación del suelo para hacerlo servir de soporte a aprovechamientos urbanísticos; modelo que extiende y extraña a la ciudad el de las unidades parcelarias privadas. El régimen urbanístico del derecho de la propiedad debe su especificidad a la articulación de la publicación de la actividad urbanística con la organización de la disposición del suelo conforme a la propiedad privada, mediante la conversión del propietario en agente ex lege, salvo expropiación, de aquella actividad, siempre sobre el trasfondo del aludido modelo del proceso urbanístico. La solución legal, al haber sido llevada a sus últimas consecuencias, convierte al propietario sujeto a dicho proceso en un empresario, suscita la cuestión de su legitimidad y la prevalencia de la desvinculación de los estatutos del propietario y del agente urbanizador.

I. A MODO DE SINTÉTICO BALANCE DE LA SITUACIÓN ACTUAL

No resulta nada fácil, en la compleja situación actual del ordenamiento urbanístico, resumir todas las cuestiones relevantes en un breve documento, destinado a motivar y ordenar un debate sobre la conveniencia o no de la renovación de dicho ordenamiento y la identificación, en su caso, de las líneas de la reforma de la que eventualmente se considerará precisado.

En todo caso, creo que puede partirse de una opinión bastante generalizada sobre lo

insatisfactorio de la actual ordenación jurídica del urbanismo y, por tanto, sobre la pertinencia de un esfuerzo de renovación, pero de una renovación que se plantea desde una verdadera reconsideración de los presupuestos y elementos básicos y no como simple "perfeccionamiento" de aquella ordenación.

Las razones de este juicio global negativo (compatible con una positiva valoración del grado de perfeccionamiento técnico de los institutos y de las técnicas y los instrumentos de la legislación urbanística e, incluso, del "sistema" que éstos determinan en su estrecha combinación) pueden reconducirse, en último término, a la convicción del agotamiento total de las posibilidades de un determinado

“modelo urbanístico” que progresivamente ha ido abriéndose paso y generalizándose, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de Julio. En la medida en que esta Ley, en efecto, ha llevado a sus últimas consecuencias aquel modelo —que hunde sus raíces en la política del ensanche del S. XIX y se consolida en nuestra legislación contemporánea bajo la forma de concentración de la preocupación en la producción del nuevo espacio urbano— ha propiciado la percepción de su inidoneidad para continuar sirviendo de fundamento al urbanismo que precisa la sociedad y el Estado actuales.

Los principales síntomas del cumplimiento por el ordenamiento urbanístico de un ciclo vital completo, en su evolución en el período 1956-1992, pueden cifrarse en los siguientes (1):

a) Bloqueamiento producido por el doble fenómeno de la “reducción” de la actividad urbanística a la actividad de producción de suelo urbanizado con destino principal último en la vivienda (con postergación de las restantes múltiples utilizaciones del suelo y de su lógica propia), de un lado, y de la “confusión” del estatuto de la actividad urbanística con el estatuto del propietario de suelo, de otro lado.

b) Rigidificación de la gestión (lato sentido) urbanística por “reconstrucción” de todos los institutos urbanísticos (especialmente la valoración del suelo y el régimen urbanístico de éste) en torno a un preciso modelo de “proceso urbanizador”, unidireccional y limitado. Unidireccional porque empieza en la ultimación del planeamiento, sigue por la urbanización y la equidistribución —con verificación de las cesiones— y culmina en la edificación y la patrimonialización con el mantenimiento de ésta. Y limitado porque no contempla ni el antes, ni el después del proceso

(1) Se dejan ahora de lado las deficiencias técnicas desde hace tiempo denunciadas en el ordenamiento urbanístico y que son de sobra conocidas (no atención del suelo no urbanizable, escasa atención a los problemas de gestión en el suelo urbano, desconexión del régimen y, por tanto, del gobierno locales, etc...), para centrar el análisis en las más nucleares, fundamentales o últimas puestas de relieve con ocasión de las últimas reformas legislativas.

(2) Expresión clara de la apuntada hipertrofia son los múltiples problemas de compatibilización del específico régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria precisado por la Ley 8/1990, de 25 de Julio, y recogido por el actual Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, con el régimen de la propiedad inmobiliaria establecido por el Código Civil y demás disposiciones legales reguladoras del tráfico jurídico-privado inmobiliario.

de transformación del suelo; con lo que la actividad urbanística, en su parte principal o básica, se reduce a un episodio parcial y fugaz en la historia de la utilización del territorio: concretamente el determinado por la transformación del suelo para la generación de nuevos “barrios”, de nueva ciudad.

c) Hipertrofia del ordenamiento urbanístico por consecuencia de la evolución (el perfeccionamiento) de sus diferentes técnicas sobre sus propias bases iniciales, con generación en dicho ordenamiento de una marcada tendencia a la autosuficiencia en el seno del ordenamiento general (2). En particular, exceso de tecnificación de algunas piezas esenciales (p. ej. el aprovechamiento tipo), con la consecuencia del recrercimiento del papel de la técnica como “mediadora” obligada en la interpretación de la realidad y sus problemas y de la identificación y el diseño de las soluciones, con simultánea pérdida del contenido “político-democrático” de la actividad urbanística y, por tanto, del papel y la función de la participación ciudadana directa.

d) Sobrecarga de procedimientos formalizados en un momento en el que la evolución en la materia procedural camina hacia la flexibilización (3).

e) Distanciamiento de la legalidad respecto a la capacidad de gestión de las Administraciones públicas más directamente llamadas a aplicarla (los Entes locales), con pérdida de credibilidad social y, en consecuencia, de eficacia social real (4).

f) Finalmente (aunque no en último término), inseguridad en los fundamentos constructivos mismos (en el propio sistema

(3) Basta para justificar la afirmación que se hace en el texto con dos consideraciones. De un lado, la notable diferencia en complejidad y en tiempo entre cualquiera de los procedimientos de aprobación de un Plan urbanístico, especialmente de los Planes Generales, y el procedimiento legislativo. De otro lado, la creciente contradicción entre la lógica y la economía de los procedimientos de planeamiento y las de la vida social y económica, que incrementa las posibilidades de obsolescencia de las previsiones del planeamiento, incluso ya en el momento mismo de su aprobación y entrada en vigor (ejemplo significativo: la revisión del Plan General de Madrid de los años ochenta) y agrava la crisis de confianza actual en la técnica de la planificación.

(4) Es ésta una opinión generalizada, que no parece precisar aquí mayor justificación. En todo caso, es también opinión común que la última reforma urbanística ha agravado la situación, en la medida en que ha incrementado notablemente la complejidad del propio ordenamiento urbanístico.

de fuentes) del ordenamiento urbanístico en el Estado autonómico, con la consecuencia de la generación de un apreciable grado de incertidumbre sobre la legalidad aplicable (la situación más llamativa a este respecto es la que se da actualmente en Cataluña).

Baste con estos simples apuntes para justificar la afirmación antes hecha de un agotamiento cierto del modelo urbanístico vigente y de la conveniencia, por tanto, de una verdadera y completa reforma. Pero también para fundamentar, de seguido, la opinión de que esta reforma no es posible hacerla sino desde una reflexión crítica a fondo del sistema. Las siguientes líneas pretenden ser una contribución al inicio de esa reflexión.

2. LAS CUESTIONES BASICAS A RESOLVER PARA UNA RENOVACION DEL ORDENAMIENTO. AVANCE DE POSIBLES RESPUESTAS A LAS MISMAS.

2.1. La necesaria redefinición del urbanismo: su indispensable articulación con la ordenación del territorio

Es ésta una cuestión nunca clarificada hasta ahora y cuya indefinición viene originando problemas en la interpretación y aplicación de los distintos institutos y técnicas urbanísticos, a los que se ha añadido —tras la Constitución de 1978— el de relación y articulación con la ordenación del territorio.

Es preciso partir de un concepto de urbanismo no relacionado con la urbanización (la generación de suelo integralmente urbanizado). Justamente esta relación es la que ha permitido "acantonar" el urbanismo propiamente dicho (el juego conjunto y trabado de todas las técnicas legales) en unas determinadas clases de suelo (las de vocación urbana actual o futura) y el vencimiento de la gestión del lado del "ensanche" o producción de "nueva ciudad".

Urbanismo es hoy, y así debe ser en todo caso concebido, no tanto la cifra última de una serie de técnicas para la generación de

ciudad, de espacio urbano "llave en mano", cuanto más bien una específica perspectiva (justamente la de los aprovechamientos urbanísticos) para la organización y el funcionamiento del gobierno del entero territorio con la finalidad de la racionalización de la utilización de éste. Debe precisarse, por ser ello importante, que "territorio" y "suelo" se entienden comprensivos, en lo dicho, tanto del vuelo, como del subsuelo. En la concepción del urbanismo así apuntada luce de suyo la interconexión con el gobierno, es decir, con el régimen local; interconexión resultante de la naturaleza misma de las cosas, pero que quedó seriamente afectada en los años cincuenta con la separación orgánica de las políticas de la vivienda, primero, y del urbanismo, después, respecto a la política interior, sin que desde entonces se haya hecho esfuerzo alguno por su restablecimiento o siquiera mejora.

En punto a la relación entre el urbanismo y la ordenación del territorio, el panorama no es precisamente alejador. Desde la legislación estatal general no ha habido (porque no ha podido haberlo, en todo caso, habría sido muy difícil que la hubiera) orientación alguna sobre la necesaria conjugación entre ambas ordenaciones; es decir, sobre la indispensable redefinición de la urbanística (hasta 1978 portadora de la pretensión de desempeño total de la función del gobierno del territorio) a partir de la coexistencia de "otra" competencia conceptualizada, nada menos, que como "ordenación del territorio". Por su parte, las Comunidades Autónomas han desplegado, siquiera hasta ahora, escasa imaginación en este terreno, configurando esta última, en lo fundamental, como un sistema independiente, paralelo y superior (es decir, de segundo grado) al urbanístico. Aparte la escasa virtualidad práctica de los nuevos e independientes sistemas de ordenación territorial así diseñados, por la misma dificultad de su puesta en funcionamiento y operación, el resultado ha sido una clara perturbación, organizativa y funcional, del sistema urbanístico, concretable en los siguientes puntos:

- Pérdida por la ordenación urbanística de su "monopolio" en la función de organización y regulación "generales" de las actividades públicas y privadas en el territorio, sin

simultánea clara redefinición de su ámbito y papel. Los efectos, a este respecto, son especialmente acusados en toda la dimensión "supralocal" (Planes Directores y Territoriales de Coordinación y Planes Generales y Normas Complementarias y Subsidiarias "plurimunicipales") del sistema legal urbanístico, cuya vigencia y, en su caso, relación con el de la ordenación del territorio aparece dudosa o no está en modo alguno resuelta.

Las consecuencias para la gestión (haciendo más difícil aún su perfeccionamiento) del sistema urbanístico, según su economía y lógica propias antes expuestas, saltan a la vista y no precisan ser aquí especialmente ponderadas.

- La conservación, no obstante lo anterior, de la naturaleza "compartida" (entre dos instancias territoriales de poder público) de la competencia urbanística, con frustración así de la reducción de la ordenación resultante de ésta al círculo del interés "local" y al objeto "urbanístico" (empleando este término como referido a lo "urbano", actual o futuro) como "reubicación" ordinamental más plausible para ella.

Esta frustración es obra de la acción combinada de, por un lado, la asunción de las competencias reservadas originariamente en el sistema urbanístico a la Administración del Estado por una Administración mucho más inmediata y cercana, en la que la Constitución centra la disposición sobre la entera política territorial y, por otro lado, de la decidida y consciente "explotación" por tal Administración de las posibilidades inherentes a las referidas competencias como único recurso efectivo —ante la inadecuación de los instrumentos de la nueva ordenación del territorio— para intervenir operativamente en el gobierno del territorio, desde la función institucional que le es propia. Dicho de otra manera: paradójicamente, la formalización jurídicamente inadecuada de la ordenación del territorio viene determinando que, de hecho, la función propia de ésta venga desempeñándose no tanto a través de los instrumentos formales destinados específicamente a su definición, cuanto más bien a través de los mecanismos tradicionales urbanísticos, aprovechando la compartición del urbanismo por los

gobiernos territoriales autonómico y local. Este recurso, utilizado como "válvula de escape", encuentra, sin embargo, la resistencia derivada de una autonomía local renovada, exigente de su fuero propio y, consecuentemente, del respeto a su capacidad de configuración de la convivencia colectiva, en su dimensión de asentamiento territorial, en los términos propios del autogobierno constitucionalmente reconocido, es decir, de decisión bajo la propia y libre responsabilidad.

Es inevitable, así, la tensión e, incluso, el conflicto competencial que viene caracterizando la gestión urbanística de los últimos años en el doble plano del planeamiento y de la ejecución de éste. En el primero y en ausencia de los necesarios avances legislativos, la tensión difícilmente va encontrar un alivio mayor que el proporcionado por el criterio jurisprudencial basado en la índole local o supralocal de los intereses públicos implicados. En el segundo, constituye la sintomatología de la disfunción que padece el gobierno territorial y que no sólo agudiza los problemas de gestión del urbanismo local, sino que impide una gestión urbanística supralocal eficaz.

Sólo muy recientemente comienzan a producirse, en iniciativas legislativas autonómicas, desarrollos que por su orientación parecen capaces de alumbrar nuevas y adecuadas soluciones; soluciones que comienzan a liberarse de los elementos obsoletos del sistema tradicional o establecido (5). En este sentido deben destacarse, en la Comunidad Valenciana, la Ley sobre suelo no urbanizable y los estudios previos para la formulación de un proyecto de Ley sobre los suelos urbano y urbanizable, y en la Comunidad de Madrid el anteproyecto de Ley de medidas en materia urbanística; pero también el texto preparado en la Comunidad andaluza para una futura Ley de ordenación del territorio. Es común a todas estas iniciativas —que es lo

(5) Es éste un efecto claramente positivo de la promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de Julio. La notable incidencia que supone sobre la capacidad del legislador autonómico para definir una política territorial propia y configurar, por tanto, un modelo específico de gobierno y regulación de la utilización del territorio, ha espoleado el ejercicio por las instancias autonómicas de sus respectivas potestades legislativas.

que aquí importa destacar—una visión del gobierno del territorio más conforme con el orden constitucional (6) en la que, por tanto, la ordenación del territorio y el urbanismo se ofrecen sólo como instrumentos al servicio de unos mismos valores y bienes, lo que requiere su combinación entre sí. Ambas competencias son así mecanismos de una misma función pública: la de regulación del uso del suelo en cuanto recurso natural y soporte de las actividades humanas. Quiere decirse que estos mecanismos contribuyen conjuntamente a producir la satisfacción del interés general prefigurado, en último término, por la Constitución y, por ello, ambos pueden incidir directamente—según su lógica y objeto específicos propios (en correspondencia con los institucionales de las instancias de gobierno territorial a los que se atribuyen)—en la organización de la utilización del suelo: el gobierno del territorio como recurso natural.

Esta capital idea es justamente la que posibilita la superación de la limitación (inexistente en la Constitución e inducida sólo por la persistencia del sistema legal ordinario preconstitucional; es decir, la indebida interpretación de aquélla desde éste) del modelo sustantivador y diferenciador de la ordenación del territorio y el urbanismo y articulador del juego secuencial de éstos, en el que, inevitablemente, el primero queda circunscrito a una función de dirección y fijación del marco propio del segundo, es decir, al papel de una ordenación de segundo grado. Al propio tiempo, permite corregir la incorrecta consolidación de la imagen del gobierno y del ordenamiento locales, básicamente municipales, como un ámbito especialmente resistente a la acción de otros gobiernos territoriales e impidierte, por tanto, de la incidencia directa de éstos en el

(6) En éste la organización (las competencias) tiene una condición instrumental respecto del orden sustantivo de bienes jurídicos protegidos (fundamentalmente los contenidos en los artículos 45 y 47 CE), por lo que éste condiciona aquélla, la cual carece de consistencia para una sustantivación capaz de justificar su autosuficiencia o justificación.

(7) Como se deduce del artículo 137 CE, la organización territorial del Estado—vinculada obviamente a la distribución asimismo territorial de competencias—sirve a la descentralización de los centros de gestión de intereses públicos y, por tanto, de decisión de los mismos y, por tanto también, a una específica forma querida por la Constitución

territorio; territorio, pues, en el que la organización de su utilización depende en último término, siempre y sin excepciones, de la disposición municipal.

El nuevo modelo de gobierno del territorio que se abre paso es, desde luego, más conforme con la organización territorial del Estado (7); pero, sobre todo y por ello mismo, mejora notablemente la gestión del gobierno del territorio y, por tanto, la gestión de la urbanística, en la medida en que sintoniza ésta con aquella. En este modelo, cada instancia de gobierno goza de la plena disposición de los instrumentos para la gestión del círculo de intereses que constitucionalmente le es propio (incluida su repercusión en el territorio), sin depender para ello, en todo o en parte, de otra instancia de gobierno y de la gestión que ésta haga de los específicos intereses cuya administración le está encomendada y, por tanto, sin tener que incidir indebidamente sobre esta última gestión para salvaguardar aquéllos. La integración de las políticas territoriales (la de ordenación del territorio y la urbanística) no se alcanza (al menos no sólo) por condicionamiento normativo de una sobre otra, sino principalmente por la vía prevista por la Constitución: la confluencia de ambas en un resultado coherente, gracias a su interacción, dirigido justamente a la realización del orden material definido por dicha norma fundamental.

No puede dejar de apuntarse aquí que el nuevo modelo de que se viene hablando, por las mismas razones ya expuestas, adapta las condiciones de las políticas territoriales a las exigencias inherentes a su inexcusable y estrecha relación tanto con otra de las políticas públicas generales—la política, nacional y autonómica, económica—, como con todas las políticas públicas sectoriales con componente territorial directo. Su ventaja más destacada en el orden de cosas que ahora interesa reside, sin embargo, en su

de integración constitucional, de definición y realización de los valores y bienes colectivos forma en la que ésta justamente excluida la concentración de tales capacidades en uno sólo de aquellos centros o poderes públicos y es imperativa la intervención de todos ellos, en la medida en que tengan atribuida alguna competencia, en la identificación del interés general. Condición misma del correcto funcionamiento del Estado de las autonomías es, pues, la existencia de ámbitos competenciales diferenciados, cuyo diseño los haga operativos. Gracias a ello, el orden colectivo es una creación de la interacción positiva de múltiples competencias, que es lo pretendido por la Constitución.

mayor adecuación a un elemento estructural del Estado, como es la autonomía local. La apariencia (en modo alguno realidad) de "lesión" de esta autonomía, que presenta la articulación de las políticas derivadas de los títulos competenciales "ordenación del territorio" y "urbanismo" en curso de afirmación y consolidación, se desvanece inmediatamente si se cae en la cuenta de que sólo ella permite la recuperación de la plenitud del autogobierno local en la materia, gracias a la identificación entre ámbito y objeto de la política "urbanística" con círculo de intereses de la colectividad municipal; y, a través de tal recuperación, también la del contenido "político" de dicha política urbanística, en el sentido de la apertura de su contenido a decisiones tomadas con la intervención del común de los ciudadanos.

2.2. La precisa reafirmación de la condición de función pública de la entera actividad urbanística

Una de las conquistas más importantes y más irrenunciables de nuestro ordenamiento urbanístico es la de la configuración de la entera actividad urbanística como una función del poder público administrativo (sobre la base de una determinación amplísima del contenido de dicha actividad) y, como consecuencia, la de la existencia de una habilitación genérica al referido poder para intervenir en todos los aspectos socialmente relevantes de la utilización del territorio.

Son estas decisiones legales básicas o fundamentales las que sostienen el entero sistema urbanístico y, en particular, el específico régimen del suelo y de su derecho de propiedad. Implican la sustracción de la actividad urbanística, así definida, del mundo de las actividades articuladas sobre el principio de libertad y, por tanto, de la iniciativa y libre juego —autonomía de la voluntad, que encuentra su fundamento último en el valor superior constitucional del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE)— de los sujetos ordinarios de Derecho. La razón de esta sustracción radica en que el contenido de la actividad urbanística debe responder al orden sustantivo de valores definido por la Constitución a través de las

decisiones y de las acciones de las instancias colectivas de poder del Estado; es decir, decisiones y acciones determinadas políticamente (en el sentido más noble de este término). En modo alguno debe ser simplemente el resultado de la combinación aleatoria de las decisiones adoptadas por los titulares de derechos o libertades subjetivos, en función de los intereses específicos tutelados por tales derechos o libertades.

Semejante orden nuclear de decisiones debe ser mantenido y ratificado. Frente a él no cabe esgrimir una supuesta obsolescencia en virtud de la evolución de signo liberalizador, privatizador o desregulador que parece hoy primar y, en todo caso, afianzarse desde el punto de vista de la integración europea. Esta evolución tiene, por un lado, un campo propio que no es precisamente el de las potestades públicas y que no pone en cuestión el papel regulador del Estado. De otro lado, en el horizonte actual y de futuro de la nueva concepción del Estado, que se manifiesta en la tendencia privatizadora-liberalizadora, se ha instalado con fuerza la perspectiva medioambiental, la cual va a constituir uno de los centros de gravedad del ordenamiento jurídico y demanda justamente la recuperación del espacio propio de las decisiones público-colectivas en defensa de bienes que, por carecer de subjetividad en el Derecho establecido, sólo pueden ser defendidos desde el poder público (el interés general).

En último término el valor de la libertad y, por tanto, de la libre acción de los sujetos ordinarios de Derecho no es contradictorio, sino justamente (y desde siempre) complementario del poder público. Lo que hoy está en juego no es la subsistencia de este último, sino exclusivamente el redimensionamiento del espacio propio de lo privado y de lo público.

Y, cabalmente, la renovación de nuestro ordenamiento, para la recuperación en él del pleno juego de la libertad, requiere la más precisa definición de la frontera del mundo de lo público, del mundo perteneciente a lo colectivo y sustraído, por tanto, de la dinámica propia del mundo de lo privado.

Por las razones expresadas (sobre la base del orden de valores proclamado por la Constitución en sus artículos 45 y 47) parece claro que la actividad urbanística debe continuar siendo para el futuro parte del

mundo de lo público, de las actividades construidas como potestades de las instancias colectivas, y, en modo alguno, pasar sin más al mundo de las actividades en la disposición de los sujetos ordinarios y organizadas sobre la base de la autonomía de la voluntad y de la libre iniciativa de éstos.

2.3. La procedencia de un cambio radical en la concepción de la acción urbanística

La vigente concepción de la acción urbanística, que en su momento supuso un avance de primera magnitud y que ha venido otorgando eficientemente soporte a las soluciones de nuestro Derecho urbanístico, no responde ya enteramente a la realidad, ni es capaz de continuar proporcionando base suficiente a todas las respuestas jurídicas que ésta demanda. Esta concepción tiene en nuestro país un origen teórico claro (I. Cerdá), ligado a la resolución de los problemas planteados por el ensanche de las poblaciones; es decir, por la generación de nuevos trozos de ciudad (urbanizados integralmente), en virtud y por razón de la configuración de los derechos (y, por tanto, del poder de disposición) sobre el suelo.

Quiere decirse, pues, que esa concepción descansa en:

- la idea de la construcción de la ciudad como el entorno de la vivienda (al igual que un proyecto de edificación tiene espacios privativos y espacios comunes, también la urbanización resulta ser un proyecto de construcción de los elementos comunes precisos para la utilización de los espacios privativos, las parcelas o solares). Y, por tanto, en

- la idea del propietario de suelo como el agente cuasinecesario de la construcción de la ciudad (idea anclada en la concepción del derecho de propiedad que aún luce en el Código Civil y que incluye la facultad de hacer sobre la superficie las obras que convengan al propietario).

De estas ideas básicas procede el modelo de creación de nueva ciudad sobre la base de unidades de actuación conjunta de los propietarios (arbitrio necesario para colocar a éstos en situación de proceder a materializar los nuevos aprovechamientos correspondientes a los nuevos espacios

privativos-parcelas, al igual que es necesario en un condominio poner a todos de acuerdo para transformar la cosa sobre la que concurren los diferentes derechos); con la consecuencia de la imantación por dicho modelo de todas las técnicas urbanísticas y, por tanto, de la rigidificación del proceso urbanizador y de la gestión urbanística en sentido estricto. Esta es la explicación, en efecto, del giro de todos los instrumentos en torno a la actuación llamada sistemática o integral (frente a la cual sólo existe la actuación asistemática y la aislada) y de determinados esquemas artificiales, tales como el de sistemas locales-sistemas generales, pero también —importa destacarlo— el de procura del cumplimiento de las cargas y de la recomposición de las desigualdades por razón de las cargas y los beneficios en especie.

Ocurre, sin embargo que en la actualidad:

- a) El crecimiento continuado y sistemático de la ciudad con finalidad de vivienda ha dejado de ser el fenómeno urbanístico central sobre el que pueda construirse el entero sistema (extrapolando al todo la parte principal). Es más, en la dinámica de la ciudad se da con normalidad la existencia de sectores en el que el uso residencial no es predominante y ni siquiera significativo.

- b) Los procesos urbanos de transformación se han vuelto más complejos y diversificados, no siendo reductibles a una tipología sencilla.

- c) La relación espacios colectivos-espacios privados se ha tornado también más compleja, rompiendo la posibilidad general de la interiorización de los espacios colectivos (sistemas locales) por las actuaciones urbanísticas clásicas.

- d) El criterio de prestaciones en especie a la colectividad y a los restantes propietarios de la comunidad de equidistribución choca con la lógica de los procesos urbanos y del sistema económico y con los propios intereses hoy de los propietarios.

En definitiva, se ha producido una evolución que impide continuar construyendo el sistema urbanístico sobre el modelo de unidades de actuación-comunidad de propietarios como agente ejecutor primario y cuasinecesario o, al menos, preferente. A esta obsolescencia del modelo establecido contribuye, paradójicamente, el proceso de liberalización que impide persistir

en la reconducción (decimonónica) de toda la actividad de transformación del suelo a la propiedad de éste (sobre la base de la facultad de edificación). Pues esa actividad es hoy, por sus características en el seno de la sociedad actual, más bien imputable al ámbito de la empresa y, por tanto, se beneficia de la libertad correspondiente (hoy garantizada por el artículo 38 CE).

La reconstrucción hoy del esquema jurídico de la acción urbanística tiene que arrancar de nuevo de la calificación de la entera actividad urbanística como función pública (la transformación del suelo es, pues, un poder de la colectividad y no un poder del propietario individual) para afirmar la condición de servicio público de la misma (8). Alcanzado este punto se tropieza con la dificultad tradicional: la ejecución de la actividad de servicio público encuentra el obstáculo de la disposición del suelo en manos de los propietarios.

(8) La reafirmación de la expresada condición —establecida históricamente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956— no parece ofrecer duda. Hoy tal condición tiene más justificación, si cabe, que en 1956, pues la progresiva mayor complejidad del fenómeno urbano enfatiza y subraya la naturaleza colectiva de éste, apartándolo cada vez más de la reducción de su imagen a un resultado de las decisiones y acciones adoptadas desde la pluralidad de centros de poder jurídico (los derechos de propiedad sobre el suelo) y conforme a la lógica y los intereses de tales centros. En todo caso, la Constitución (arts. 45 y 47) proscribe una racionalidad en la utilización del territorio y del suelo que sea sólo la suma aleatoria de las racionalidades de las posiciones individuales-subjetivas de los propietarios.

(9) Ante la imposibilidad práctica de la solución más acorde con la configuración de la entera actividad urbanística como una función-servicio públicos —consistente en la expropiación de los derechos privados constituidos sobre los bienes sobre los que ha de proyectarse dicha actividad y constituir el soporte físico de la nueva realidad urbanística a generar por ésta (cual sucede en cualquier otro servicio público), es decir, la "socialización" del suelo correspondiente a fin de suprimir el obstáculo que al despliegue de la actividad urbanística constituyen los derechos consolidados sobre los bienes inmuebles— el legislador de 1956 optó por una fórmula ingeniosa y peculiar, que hasta hoy viene constituyendo la especificidad del ordenamiento urbanístico español dentro de las soluciones legales de nuestro inmediato entorno europeo. Aprovechando la peculiar estructura del sistema legal urbanístico y, en especial, su articulación en los dos momentos básicos de la ordenación-planificación y la ejecución, se concentró en el primero la gestión directa de la función pública, flexibilizando la gestión del segundo. Paralelamente se organizó el régimen urbanístico de la propiedad de suerte que, ya en la fase o momento de la ordenación-planificación, penetraran en el derecho subjetivo de la propiedad los necesarios elementos públicos o colectivos (delimitación del contenido de dicho derecho mediante determinación tanto de sus deberes como de sus facultades, gracias a la noción de la función social) y se articuló la fase o momento de la ejecución de tal forma que, en su sede, fuera

Si esta dificultad fue superada en 1956 a través del inteligente expediente de conectar —en el plano de la ejecución— la función pública con la propiedad privada sobre la base del modelo antes descrito y el consecuente específico régimen urbanístico del suelo y de su derecho de propiedad (9), es claro que esa no es ni la única, ni hoy la mejor, ni la más correcta solución. La posibilidad de alternativas y, además, de la alternativa correcta ya fue establecida por el legislador de 1975, si bien limitando su juego al suelo urbanizable no programado (10). Es de lamentar que esta alternativa (basada en la distinción entre el estatuto del propietario y el del agente urbanístico) no haya sido desarrollada por el legislador de 1990, a pesar de que éste crea verdaderamente la base indispensable y suficiente para ello: la diferenciación del estatuto urbanístico objetivo del suelo y del estatuto subjetivo del propietario (11).

posible la interiorización, por cada uno de los derechos subjetivos dominicales, del contenido así predefinido en la fase o momento previos, es decir, en términos tales que no resultara necesario el sacrificio de las posiciones dominicales privadas, habilitando para ello a los titulares de éstas, los propietarios, para la ejecución del planeamiento en calidad de agentes urbanísticos preferentes (salvo interés público específico y prevalente) y disponiendo la patrimonialización de los contenidos delimitados por la ordenación justamente mediante y en la medida de aquella ejecución. En esta ingeniosa construcción se lograba y continua lográndose la imbricación de dos cosas que, como veremos, son distintas: la propiedad del suelo y la actividad de transformación de éste, pero al precio de la indebidamente confusión de ambas, de suerte que la actividad de transformación se aparece como una suerte de facultad del propietario en tanto que tal.

(10) El legislador de la reforma de 1975 acertó a separar la actividad urbanística del derecho de propiedad del suelo, si bien de forma excepcional y limitada territorialmente a través de un elemento accesorio de la cuestión implicada: la simple programación de la actividad urbanística de planificación y ejecución. Esta peculiar perspectiva evitó entonces el cuestionamiento del entero sistema legal. No obstante, en 1975 se incorporó a éste un cuerpo extraño, difícil de compatibilizar en todos sus extremos con el resto del sistema (por ejemplo, en punto a la regulación de los sistemas de actuación y de la regla de la preferencia del de compensación) y denunciador de los presupuesto sobre los que reposaba y aún reposa éste. Pues es claro que en el suelo urbanizable no programado la Administración pública puede proceder de forma ordinaria o "normalizada" en cuanto a la gestión de la actividad urbanística, sin estar vinculada por reglas preferenciales en beneficio de los propietarios del suelo. En el caso de los Programas de Actuación Urbanística puede proceder desde luego a la planificación y ejecución directas, pero también a la adjudicación, por concurso, de cualquiera de tales actividades a cualquier agente privado, aún cuando éste no sea propietario afectado.

(11) En la Ley 8/1990 se cumple, en efecto, una evolución del ordenamiento urbanístico comenzada en la reforma legal de 1975 (con la introducción del aprovechamiento medio en

Porque, en efecto, tras la Constitución parece claro que:

- Una cosa es la propiedad del suelo y de los bienes inmuebles en general (art. 33 CE), que es un derecho de uso, disfrute y disposición de tales bienes, en cuanto tales y sin más.
- Y otra cosa distinta es el empleo de los referidos bienes para, aplicando a los mismos capital y trabajo, convertirlos en otros bienes distintos. Pues ésto no es ya propiedad (que presupone una visión, podría decirse, que estática), sino propiedad generando nueva propiedad (visión dinámica), es decir, empresa. Y la empresa está configurada constitucionalmente (art. 38 CE) como una libertad pública y, por tanto, como una actividad accesible en principio a todos, sean o no propietarios del suelo, y cuyo desarrollo depende de la voluntad, es decir, de la libre iniciativa de las personas sin mayor cualificación.

La distinción anterior es clara desde luego en el plano teórico-jurídico, pero presenta la dificultad de la posibilidad de la reconducción de ambas figuras (propiedad en sentido estricto y empresa) a la categoría de la propiedad lato sentido; reconducción, que justamente permite identificar en tales figuras los elementos basales o claves del "orden constitucional económico" fijado por nuestra norma fundamental (12). Su diferenciación luce, sin embargo, cuando se

suelo urbanizable) dirigida a superar los problemas suscitados precisamente por el reconocimiento al propietario de la condición de agente preferente mediante la atenuación de la separación de los momentos-fases de la planificación y la ejecución. La "equidistribución", hasta 1975 ubicada prácticamente en su totalidad en la ejecución (reparsación-compensación), se "extiende" (bajo la veste de "facilitación") a la planificación, por intermedio de la "igualación" en ésta sede del "derecho" (en expectativa) de los propietarios al aprovechamiento determinado por el Plan. Y esta extensión es la que abre la puerta a la diferenciación de un estatuto urbanístico subjetivo del propietario, pues se cumple no obstante el mantenimiento, como es lógico, del modo de proceder (desigual) a la hora de la determinación del qué y del cuánto se puede hacer, objetivamente, en y sobre el suelo. Con el aprovechamiento tipo de la Ley 8/1990 y su aplicabilidad a todo el suelo con vocación urbana actual o futura se cierra el ciclo y se instaura completamente la apuntada diferenciación entre estatuto subjetivo del propietario y estatuto objetivo o real del suelo. Luce la diferenciación en la distinción por la Ley entre el aprovechamiento susceptible de apropiación privada (un porcentaje sobre el aprovechamiento tipo; técnica que sirve, así, como la medida igual de referencia para determinar el contenido en aprovechamiento urbanístico que tiene expectativa de adquirir el propietario) y el aprovechamiento urbanístico real a materializar efectivamente sobre la correspondiente superficie de suelo, con independencia del

tiene en cuenta —como ha destacado G. F. Mancini [«Sistema económico y relaciones de trabajo», en la obra colectiva *Los trabajadores y la Constitución, Cuadernos del Derecho del Trabajo*, N° 4, Madrid 1980]— que el derecho de propiedad clásico es fruto de una decantación histórica, una institución del pasado, que contempla los bienes patrimoniales en su misma existencia y, por tanto, tal como son, mientras que la empresa es una institución moderna, surgida en la etapa postmanufacturera del capitalismo, que concibe la propiedad dinámicamente, en su misma inserción en el proceso productivo: es la propiedad creando propiedad.

En el artículo 33 de la Constitución, el derecho de propiedad privada aparece efectivamente referido a bienes existentes, en tanto que institución dirigida a organizar adecuadamente la apropiación, el uso y disfrute y el tráfico y comercio de los mismos, tal como son o existen. En su dimensión objetiva o institucional (13), el derecho de propiedad es justamente la solución organizativa para el mundo de los bienes susceptibles de apropiación, es decir, que están en el comercio o tráfico accesible a los sujetos ordinarios del Derecho; solución que, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional (SSTC 33/1987, de 26 de Marzo, y 227/1988, de 29 de

aprovechamiento que tuviera derecho a llegar a adquirir su propietario. Incidentalmente debe señalarse que la distinción comporta, "a contrario", la condición pública (no perteneciente al mundo de las cosas organizadas conforme al instituto jurídico de la propiedad privada) de todo el aprovechamiento que excede del susceptible de apropiación privada; condición de la que se sigue que no pasa a formar parte del patrimonio ordinario de la Administración cesionaria o, en su caso, titular del mismo y sí más bien del patrimonio municipal (o autonómico) de suelo, en tanto que patrimonio especial y separado, vinculado teleológicamente al cumplimiento de finalidades sociales y públicas.

(12) Los elementos del sistema económico de la Constitución aparecen en ésta, básicamente, bajo la forma de derechos constitucionales. De entre ellos destacan, en efecto, los dos mencionados en el texto (propiedad y empresa), pues los restantes son referibles o están más o menos ligados a uno u otro (principalmente al segundo); así, el derecho al trabajo y a la elección de profesión u oficio, el derecho de negociación colectiva laboral y el derecho de adopción de medidas de conflicto colectivo.

(13) El Tribunal Constitucional distingue en el derecho constitucional de propiedad dos vertientes: una objetiva, alusiva a la propiedad privada como institución, y otra subjetiva, referida a su condición de derecho subjetivo, de situación jurídica individualizada: SSTC 11/1983, de 2 de Diciembre; 166/1986, de 19 de Diciembre; y 67/1988, de 18 de Abril.

Noviembre), tiene un doble fundamento legitimador: la protección tanto de la utilidad individual del titular del derecho (pues la institución ordena la apropiación y distribución de los bienes en la sociedad), como de la utilidad colectiva, de la función que el bien objeto del derecho debe cumplir en el sistema económico-social. Y en su vertiente subjetiva, la propiedad privada no es otra cosa que cada una de las situaciones individualizadas derivadas de la apropiación de concretos bienes existentes por sujetos del Derecho; situaciones, cuya garantía constitucional es debilitada, toda vez que cede —convirtiéndose en su equivalente económico (a través de la expropiación forzosa)— en caso de contradicción frontal con requerimientos concretos y precisos del interés general. Los términos de esta última garantía constitucional debilitada son ciertamente expresivos de cuanto se viene diciendo, pues es claro que el objeto de la expropiación es aquello que está ya consolidado patrimonialmente en la esfera jurídica del sujeto de Derecho destinatario de la operación expropiatoria, es decir, ha sido previamente "adquirido" por éste (como significativamente dice hoy la legislación urbanística estatal derivada de la Ley 8/1990, de 25 de Julio).

El concepto y, más concretamente, el contenido del derecho-libertad de empresa reconocido por el artículo 38 de la Constitución es más difícil de establecer. Pues la empresa es un fenómeno complejo. El concepto surge en el campo del Derecho mercantil en el contexto de la necesaria superación —ante la creciente importancia económica del fenómeno de la articulación de los distintos factores de la producción en el seno de la organización empresarial— de las categorías tradicionales de comerciante (individual y colectivo) y acto de comercio; pero sin lograr por ello una definitiva cristalización jurídica, más allá de la cualificación en función de los aspectos patrimoniales y contractuales, del capital y su división y gestión y de la limitación de la responsabilidad. Circunstancia ésta productora de una notable confusión entre la empresa, la forma jurídica de ésta (principalmente societaria) y su actividad negocial, con polarización de la categoría en torno a la confluencia de las instituciones de

la propiedad y de la autonomía privada. Lo cierto es, sin embargo, que estas dos instituciones subsisten de forma independiente.

Lo que deba entenderse por empresa ha de deducirse, pues, directamente del texto constitucional. El doble criterio de los antecedentes relativos a la elaboración de éste (en el debate constituyente la formulación inicial del artículo 38 actual, sustituida luego, aludía al reconocimiento del derecho a la libre iniciativa económica privada) y de la interpretación sistemática (en el plano individual la libertad de empresa se corresponde con la actividad profesional reconocida por el artículo 35 CE en términos del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio; en el artículo 128 CE actual, a la hora de regular la intervención pública en la economía, se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica) parece permitir concluir —con M. Bassols [Constitución y sistema económico, Ed. Tecnos, Madrid 1985]— la sinonimia constitucional entre las expresiones "libre iniciativa económica" y "libre empresa" y, por tanto, definir (siguiendo también a dicho autor) la libertad de empresa como aquélla que se reconoce a los ciudadanos para emprender, organizar y mantener — afectando o destinando a la misma bienes de cualquier tipo, significadamente de capital— una actividad de producción y/o de intercambio de bienes o servicios, conforme a las reglas económicas típicas del mundo contemporáneo con vistas al beneficio o la ganancia. Debe precisarse que esa libertad se reconoce justamente en el marco de la economía de mercado; expresión ésta que supone la decisión de hacer descansar la economía en la institución del mercado, entendido como forma histórica contemporánea de organización económica de los países occidentales. El mercado presupone (14), a su vez, todo un conjunto de mecanismos e instituciones, tales como los de la libertad de acceso y permanencia en el mercado, la libertad de contratación, la libertad de consumo y especialmente la libre concurrencia o competencia entre los agentes económicos, sintetizables en o

(14) Huelga señalar aquí la importancia decisiva del Derecho comunitario europeo, significativamente del originario.

agentes económicos, sintetizables en o re conducibles a la autonomía privada regida por el principio de libertad.

Siendo esto así, es claro que la libertad de iniciativa económica o la libre empresa cubre desde luego el espacio determinado por la suma de las actividades o sectores de actividad que en el ordenamiento jurídico no estén legítimamente reservados al sector público en sentido lato y también, sin duda, las actividades propias de dicho sector público en la medida en que no sean desarrolladas directamente por éste.

Situándonos en la materia urbanística, la actividad de ordenación del suelo y la de ejecución de ésta, una vez establecida para su materialización, es decir, el llamado proceso urbanizador y edificatorio, aparecen construidas como una función pública, si bien abierta a la iniciativa privada. Dada esta construcción, no es posible considerarla jurídicamente parte del contenido del derecho de propiedad del suelo, tanto más cuanto que, constitucionalmente hablando, el derecho constitucional de propiedad cubre sólo el ámbito determinado por la protección de las situaciones de apropiación y disposición de bienes existentes. Consistiendo pues la actividad urbanística y, en particular, el referido proceso de urbanización y edificación justamente en eso, una actividad, y una actividad de producción de nuevos bienes (suelo urbanizado y edificado, es decir, soporte de aprovechamientos urbanísticos) a partir de otros bienes (el suelo en su estado previo) encaja, constitucionalmente hablando y prescindiendo ahora de su reserva o no al sector público, en el ámbito de la libre iniciativa económica o libre empresa. Ello no significa en modo alguno que esté vedada o sea ajena al propietario del suelo, sino exclusivamente que no está, no ya incluida en, sino ni siquiera vinculada necesariamente a la titularidad dominical del suelo.

(15) La afirmación que se hace en el texto vale desde luego para la acción urbanizadora, siendo extensible también a la edificación. Pero no impide que —en el suelo ya urbanizado— la edificación de los solares se continúe configurando como una facultad-deber del propietario. Esto es así, porque en la dimensión de parcela cabe mantener todavía coherente mente la tesis de que la edificación no supone otra cosa que el cumplimiento de la función social del bien. La cuestión se plantea en términos bastante diferentes, sin embargo, cuando de lo que se trata es de generar espacio urbanizado en general, con todas las dotaciones y elementos consiguientes.

De lo dicho se deduce que, constitucionalmente, ya no es posible persistir sin más en la configuración de la acción urbanística aludida como parte de la función social de la propiedad ex artículo 33 CE. Ha sido mérito de la Ley 8/1990, de 25 de Julio, haber puesto ésto de relieve con ocasión del forzamiento hasta sus últimas consecuencias de la vertiente dinámica del estatuto urbanístico de la propiedad (el propietario, por el hecho de serlo, queda obligado a incorporarse al proceso urbanizador y, por tanto, a desarrollar una actividad empresarial: art. 19 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio). Porque, en términos constitucionales y según lo ya razonado, nadie puede ser obligado a asumir y desarrollar (ni siquiera por un periodo de tiempo determinado) una actividad empresarial, sencillamente porque ésta es una libertad (15). El propietario, como cualquier otro ciudadano, solo o en unión con otros propietarios, puede actuar ésta libertad y, por tanto, asumir la acción urbanística, pero no es posible imponerle tal actuación a título de deber legal derivado simplemente de su condición de propietario.

En consecuencia, al dia de hoy es preciso distinguir entre:

a) La determinación por la ordenación urbanística de la función social de la propiedad, que únicamente alcanza a la delimitación del contenido de ésta por razón del destino del bien existente y de los deberes de contribución a la realización de tal destino (como cargas reales sobre el bien); sin perjuicio de que, a efectos de la consecución del máximo de igualdad posible, se definan —en el plano del estatuto subjetivo del propietario— unas consecuencias únicas o iguales de dicha operación urbanística, como ha hecho —con tino— la Ley 8/1990, aunque sólo para la vertiente de las facultades (aprovechamiento) del contenido urbanístico de la propiedad y no así para la de los deberes propios también de ese contenido (16). Es

(16) Si bien el artículo 20 del Texto Refundido Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, contiene una lista exhaustiva de los deberes legales de los propietarios de suelo urbano y urbanizable, algunos de dichos deberes (especialmente los de cesión de suelo dotacional público y de costeamiento de los gastos de urbanización) aparecen enunciados sin clara delimitación de su alcance (¿qué dotaciones públicas? ¿qué elementos de urbanización?) y de su extensión (¿cuánta superficie de suelo dotacional? ¿cuánta calidad en la urbanización?) y, por tanto, de forma abierta.

plausible y deseable, en este orden de cosas, que se vaya a una habilitación al planeamiento para la definición abstracta y a ser posible igual, así como en términos económicos (no en especie), de los deberes-cargas que se deriven de la ordenación para la propiedad del suelo, de suerte que sea posible satisfacer los deberes-cargas en cualquier momento y en función de las características que adopte la acción urbanística de ejecución del planeamiento.

b) La determinación, en el curso de la gestión urbanística, del agente ejecutor del planeamiento para la realización del destino de los bienes. Este agente podrá ser el propietario (en su caso, los propietarios asociados), pero sólo si así lo decide(n) voluntariamente (ejerciendo la iniciativa empresarial) y obtiene(n) la correspondiente adjudicación (para lo cual puede reconocérsele(s), incluso, un derecho preferencial en igualdad de condiciones), pero también y con carácter general cualquier empresario, colaborador a tal efecto con la Administración en la actividad urbanística. Porque cuestión diferente a la de la determinación del agente es la de la garantía, en todo caso, al propietario de su derecho de propiedad (de su equivalente económico, previa deducción de las cargas).

La comprobación de este dato desde la perspectiva del derecho de propiedad permite, a su vez, el replanteamiento de la cuestión desde el punto de vista de la actividad urbanística (concretamente la de ejecución del planeamiento). Siendo ésta una función-servicio públicos, ninguna razón jurídica requiere una predeterminación del titular-adjudicatario de la actividad. La titularidad dominical no constituye fundamento suficiente para ello. No existe aquí una excepción de licitación, porque el objeto de ésta no es (como tampoco lo es en ningún otro servicio público que implique el sacrificio de posiciones privadas) la propiedad, sino la actividad de ejecución del planeamiento, que no forma parte necesariamente, como antes se ha argumentado, del contenido del derecho dominical.

La construcción de la actividad urbanística de ejecución del planeamiento, sobre las nuevas bases así sumariamente indicadas, abriría las siguientes nuevas y positivas perspectivas:

1º. El limpio deslinde en el urbanismo entre el mundo de lo público (lo perteneciente al ordenamiento jurídico-administrativo) y el de lo privado (lo perteneciente al ordenamiento jurídico-privado, preferentemente civil), de un lado; y entre la actividad de transformación-urbanización del suelo (actividad pública o privada de colaboración con una función-servicio públicos mediante las técnicas administrativas correspondientes) y la propiedad del suelo (situación jurídica individualizada de lógica enteramente jurídico-civil, aunque condicionada por el ordenamiento urbanístico vía función social), de otro lado.

Este doble deslinde reportaría las siguientes consecuencias positivas:

- La liberalización (paradójicamente) de la actividad de "urbanización", toda vez que ésta quedaría remitida a la libertad de empresa por la vía del establecimiento del principio de la gestión indirecta, como regla general, de la actividad urbanística de ejecución.

- La liberación de la situación jurídica de la propiedad de una dimensión (dinámica) que le es ajena, con la consecuencia de la confusión del régimen jurídico del derecho dominical, productor de problemas de todo tipo (incluso en la dimensión europea, desde la que resulta difícilmente inteligible nuestro sistema actual); con el doble efecto benéfico, además, de la superación de la actual interferencia del ordenamiento urbanístico —y sus técnicas jurídico-administrativas— en la economía y el tráfico jurídico-civiles de la propiedad y la recuperación clara de la competencia legislativa estatal, al volver a "situarse" la propiedad en el seno del ordenamiento civil.

2º. La adecuación del estatuto de la urbanización a su realidad económica (gracias a su situación en el marco empresarial), de suerte que la viabilidad de la urbanización depende sólo de su viabilidad económica y no de la corrección (equilibrio beneficios-cargas) de la delimitación del contenido del derecho de propiedad.

3º. La flexibilización del estatuto de la acción urbanística de ejecución, independizándolo de cualquier modelo (unidad de ejecución sistemática) y de cualquier procedimiento o cauce formalizado (sistema de actuación) y haciéndolo apto

para adecuarse a las características reales del proceso de ejecución a cumplir en cada caso.

La actuación, en efecto, puede diseñarse en cada supuesto de forma distinta, pues la Administración actuante fija las bases de la misma y puede llegar a los pactos y convenios pertinentes (en la línea de las formas de actuación administrativa que se delinean por la nueva legislación general administrativa: Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Consecuentemente, en el sistema cabría desde la gran actuación integral hasta las

actuaciones puntuales. En su caso y cuando fuera pertinente, podría quedar fuera (y entregada al propietario, como siempre) la realización del aprovechamiento en cada parcela edificable.

4º. La reconstrucción adecuada, al margen del régimen del proceso de transformación-urbanización del suelo, del régimen de la ciudad ya construida y del patrimonio urbano existente, sobre la base del binomio Ordenanzas locales de policía de la construcción, de los usos y de las actividades-Código civil, con la consecuente reconexión directa del urbanismo de mantenimiento-conservación con el gobierno local.