

# IX. LA EJECUCION DE LOS PLANES DE URBANISMO

## LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO. LOS DIFERENTES SISTEMAS. EL PAPEL DE LA EXPROPIACION

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

### I. INTRODUCCION

Hablar de urbanismo al otro lado del océano es tarea en extremo difícil, porque el urbanismo es una disciplina ambiental, más aún, es la disciplina ambiental por excelencia, y variando el ambiente, las técnicas jurídicas pierden pie y tienden a aparecer como meros conceptos abstractos, cáscaras huecas privadas de sentido preciso y por ello difícilmente inteligibles por quienes bien en un ambiente diferente a aquel en el que dichas técnicas han nacido y encuentran su justificación.

Hay, pues, un riesgo cierto y grave de no acertar a exponer de forma que puedan ser correctamente entendidas en todo su preciso alcance las cuestiones a las que hace referencia el programa de este Seminario y, en particular, de aquellas que por ser el corolario y la consecuencia de posiciones de principio diferentes se encuentran conceptualmente más alejadas del punto de partida, como ocurre, precisamente, con las relativas a la ejecución del planeamiento, que son las que específicamente me conciernen ahora.

Para eludir de algún modo este riesgo, intentaré ajustar mi exposición a una perspectiva histórica y crítica, al mismo tiempo que dé cuenta al menos del origen concreto de las técnicas jurídicas, de su manejo, de su éxito o fracaso, de su progresiva evolución, y finalmente, de su mayor o menor eficacia social.

### II. LA PERSPECTIVA TRADICIONAL. LA PRIMACIA DEL PLANEAMIENTO COMO ORDENACION

No creo que me equivoque gravemente si afirmo que la situación evolutiva en la que ustedes se encuentran en este momento es muy semejante a la española

de hace 25 años. Nosotros tampoco teníamos entonces un verdadero Derecho Urbanístico, aunque, por supuesto, faltaran normas referidas al proceso urbano, ni se desconociera la idea de plan urbanístico.

El Derecho Urbanístico español nace con la primera Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, de cuyos conceptos centrales han dado ya buena cuenta los compañeros que me han precedido en esta tribuna.

La ley citada afirmó enfáticamente en su Exposición de Motivos que "el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana". Así es, evidentemente, y así era, desde luego, en la economía interna de la Ley, que surgía entonces para hacer frente a una situación tradicional de anarquía, fruto de un ordenamiento que situaba en su propio centro la propiedad y la iniciativa de su titular y que se conformaba, en consecuencia, como una nueva yuxtaposición de iniciativas particulares animadas sólo por la idea del beneficio.

Enfatizar entonces sobre el papel del plan como centro de gravedad de la problemática urbanística estaba, insisto, plenamente justificado. Lo primero era, desde luego, ordenar, porque lo que faltaba era, precisamente una ordenación. Sin embargo, ordenar no es todo, ni mucho menos. Si se me apura no es, ni siquiera, lo más importante, aun siéndolo mucho, porque la mera ordenación carece, como es obvio, de virtudes taumatúrgicas y no puede, en consecuencia, transformar por sí sola la realidad sobre la que incide.

Entender el plan como simple ordenación, es un error y un error grave, que se vuelve contra la ordenación misma y termina desplazando al propio plan, que, de instrumento rector del proceso urbano, termina siendo un simple elemento decorativo.

La política urbanística española del período 1956-1975 ilustra perfectamente lo que acabo de decir, como podría comprobarse a continuación:

La primera parte de ese período es en España una etapa de industrialización acelerada y, consiguientemente, de urbanización progresiva de la sociedad que, a un ritmo realmente escalofriante, va abandonando los núcleos rurales para instalarse en las grandes poblaciones en las que se polariza el crecimiento industrial. Este proceso provoca un déficit grave de vivienda en la ciudad, déficit que hace preciso afrontar el reto de la producción masiva de nuevo suelo urbanizado.

Al servicio de ello se instrumenta un Plan Nacional de la Vivienda, que contempla un horizonte temporal de quince años: 1961-1976, y cuyas necesidades no pueden satisfacerse solamente con una planificación orientada preferentemente como ordenación.

Son planes urbanísticos que por entonces van haciendo apenas encauzar la desbordante dinámica urbana. Su propio ritmo de producción es en exceso lento porque planificar es siempre complicado, es finalmente cuando el legislador pide al plan una ordenación detallada de todas y cada una de las parcelas del territorio correspondiente. En estas circunstancias y ante la necesidad urgente de actuar, no tenía nada de extraño que la acción terminara imponiéndose a la ordenación y que, progresivamente, el planeamiento urbanístico fuera quedando desplazado y privado de su papel rector del proceso urbano.

Tres leyes, tres normas concretas ilustran esta evolución:

La primera de ellas es la llamada Ley de Valoraciones, del 21 de julio de 1962, en la que se autoriza expresamente la delimitación y expropiación de polígonos a efectos de producción de suelo urbanizado "existan o no aprobados los respectivos planes de ordenación urbana", permitiendo incluso "modificar las previsiones contenidas en esos mismos planes".

La segunda es el Decreto-Ley de 27 de junio de 1970, sobre actuaciones urbanísticas urgentes, que inicia una política de nuevas ciudades, concebida en principio para aliviar la congestión de las grandes áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona y extendida luego a otros muchos lugares, en la que de una forma decidida se da paso a las "operaciones de urbanismo" específicas en detrimento del planeamiento.

El Decreto Ley en cuestión autoriza a delimitar los espacios necesarios para la ulterior ubicación de esas nuevas ciudades (unidades urbanísticas integradas es la expresión que la norma utiliza), con el fin de constituir las correspondientes reservas de suelo y de congelar los precios al momento de la delimitación, para evitar que en el momento de actuar esos precios incorporen las plusvalías generadas por la alteración pública que pretende desarrollarse.

La marginación del planeamiento preexistente es total y absoluta, puesto que se dice que "la delimitación podrá referirse a cualquier clase de terrenos, aun cuando los términos municipales en que se actúe no tengan aprobados planes de ordenación urbana y, si los tuviere, cualesquiera que sean las previsiones y el sistema de actuación establecidos en los mismos".

Del planeamiento previo "base fundamental y necesaria de toda ordenación urbana", según la Ley de 1956, se pasa, por lo tanto, a un planeamiento ex postfacto, posterior a la delimitación del polígono sobre el que se pretende actuar.

Ni esta marginación del planeamiento, ni la facilitación progresiva del procedimiento expropiatorio que una y otra norma propiciase, se estiman suficientes; sin embargo, en 1972, en el marco del III Plan de Desarrollo, se da

un último paso poniendo en práctica lo que en Francia ha comenzado a llamarse urbanismo concertado, fórmula con la que el urbanismo embarcado en la pendiente deslizante de las generaciones *ad hoc*, termina entregándose pura y simplemente otra vez a los particulares, a los que se llama mediante un sistema de concursos públicos para que ofrezcan el suelo necesario para llevar a cabo las operaciones que se pretenden y realicen por sí mismos el planeamiento, la urbanización y la edificación.

Este proceso, que se desarrolla paralelamente en Francia en esa misma época a través de unas fórmulas muy semejantes (2 UP, o zonas de urbanizar prioritariamente, desde el 31 de diciembre de 1958; ZAD o zonas de acondicionamiento diferido; ZAC o zonas de acondicionamiento concertado desde el 3 de diciembre de 1968), termina desacreditando preferentemente a la ordenación y abriendo una nueva etapa en la que ahora estamos, donde el énfasis se traslada desde el planeamiento a la ejecución.

De ello voy a ocuparme a continuación.

### III. LA SITUACION ACTUAL. LA PRIMACIA DE LA GESTION

Las consideraciones procedentes, quizás largas, pero a mi juicio, obligadas para asegurar la exacta comprensión de nuestro tema, permitirán extender una afirmación en cierto modo auténtica a aquella otra de la Exposición de Motivos de la Ley de 1956 que recordé al comienzo, afirmación que hoy es común entre nosotros y que resume muy bien el estado de ánimo dominante en materia de urbanismo —el planeamiento es también, y quizás sobre todo, gestión, pues sin posibilidades reales de gestión tiende inevitablemente a convertirse en un dibujo muerto.

Y es que, como antes decía, se ha perdido ya la fe en el planeamiento concebido al modo tradicional, en el plan como una predicción completa y rígida del futuro de la ciudad, que ordene al detalle cada parcela y cada rincón del territorio.

Ya nadie se siente con fuerzas para realizar este tipo de planeamiento total, porque es realmente difícil desde el punto de vista político y técnico y porque la experiencia demuestra que nunca puede tenerse la seguridad de ejecutarlo.

La reforma de la Ley del Suelo que ha cristalizado en el texto hoy vigente del 9 de abril de 1976, así lo ha reconocido, aceptando expresamente que el planeamiento deje intencionadamente varios espacios de los que el programa de acción no se piensa *a priori*, varios que se llenarán más adelante a la vista de posibilidades de ejecución concretas. Estos varios, que el planeamiento deja, están llamados a facilitar la incorporación de imprevistos y a evitar que se repita

la experiencia del pasado y que las necesidades sobrevenidas terminen obligando a romper los planes y a legitimar por leyes específicas acciones contrarias a los mismos.

Los planes urbanísticos comprenden hoy, por tanto, desde el punto de vista de la ejecución dos tipos distintos de suelo: o de una parte, el suelo urbanizable programado, cuyo desarrollo está previsto de antemano en los propios planes; de otro, un suelo urbanizable no programado, cuyo desarrollo se remite a un instrumento ulterior que se comentará cuando surjan necesidades y posibilidades de ejecución, que *a priori* no pueden contemplarse a través de los llamados Programas de Actuación Urbanística.

Con esto queda ya diseñado, aunque de forma muy esquemática, el contexto general en el que se inscriben las técnicas y sistemas de ejecución a los que voy a referirme inmediatamente.

#### IV. LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO EN LA LEY VIGENTE. LOS DISTINTOS SISTEMAS

##### 1. *El protagonismo de la ejecución*

En sentido amplio, ejecutar es poner por obra las determinaciones del plan, lo que comporta una pluralidad de acciones diversas que van desde urbanizar hasta codificar. En sentido estricto, sin embargo, cuando se habla de ejecución del planeamiento, se está haciendo referencia a la urbanización propiamente dicha.

Así entendida la ejecución, hay que decir inmediatamente que se trata de una auténtica función pública en la que el protagonismo corresponde siempre a la administración, a diferencia de lo que ocurre con la edificación, que es una actividad esencialmente privada, aunque sometida a control.

Es categórico en este sentido el artículo 114 de la vigente Ley del Suelo, según la cual, "la ejecución de los Planes de Ordenación corresponde al Estado, a las Entidades Locales y a las Entidades Urbanísticas especiales en sus respectivas esferas de actuación, sin perjuicio de la participación de los particulares en dicha ejecución en los términos establecidos en el presente título".

Este protagonismo de la administración remite, sin embargo, a una pluralidad de fórmulas que van desde la concesión hasta la creación de entes instrumentales y equipos; mancomunidades y agrupaciones municipales, consorcios, gerencias, etc.

En cualquier caso, debe subrayarse que la posición de los particulares, sea cual sea la fórmula que se utilice, es siempre de estricta subordinación, aunque en ciertos aspectos se admita e incluso, se estimulen las técnicas de antiadministración.

## 2. *Presupuestos jurídicos de la ejecución*

Como regla general, la ley exige la previa aprobación de un plan parcial, es decir, de una ordenación detallada de los terrenos de acuerdo con las directrices básicas del planeamiento general.

La ejecución se lleva a cabo por polígonos completos, es decir, por unidades de dimensiones suficientes como para permitir la distribución equitativa entre todos los propietarios afectados de los beneficios y cargas de la ordenación y para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación. Esta delimitación poligonal puede contenerse en los propios planes, pero, si no es así, requiere un procedimiento específico que la luz detalla. En cualquier caso —y esto es lo importante—, debe retenerse que no es jurídicamente posible abordar ninguna actividad de ejecución sin la previa delimitación de los polígonos en los que ha de desenvolverse la actuación y verificarse el proceso de reparto equitativo de los beneficios y las cargas entre todos los propietarios.

Es igualmente necesario con carácter previo, redactar los correspondientes proyectos de urbanización, que son simplemente proyectos detallados de las obras a realizar de acuerdo con el plan que pretende ejecutarse, carentes de toda virtud sustantiva. Los proyectos en cuestión deben ser, no obstante, aprobados igualmente por la administración urbanística, cuya presencia en todo el proceso de urbanización es en este y en todos los demás aspectos imprescindible y decisiva.

## 3. *La cadencia de la ejecución del planeamiento*

Una última e importante cuestión es preciso subrayar aquí y es la relativa al orden o ritmo de ejecución del planeamiento.

Es ésta una cuestión verdaderamente capital, a la que por desgracia no se ha dado la importancia que en realidad tiene. Como antes decía, un plan no es sólo una predicción del futuro, ni tampoco una norma que ordena y disciplina el desarrollo de la ciudad. Reducirlo equivale a renunciar a la iniciativa del proceso mismo de desarrollo urbano y a la conducción de ese proceso en función de los intereses públicos, a dejar, en definitiva, en manos de los particulares el desarrollo de la ciudad, que, en consecuencia, se orientará necesariamente hacia los lugares que aseguren la consecución de mayores beneficios y no a la solución de los problemas y de las necesidades colectivas de mayor urgencia y gravedad.

Hasta tal extremo es importante esto, que la más reciente experiencia de nacionalización del suelo, la realizada por la LAND COMMUNITY ACT inglesa de 1975, ha buscado su justificación en la necesidad de garantizar a ultranza la

iniciativa pública en la conducción del proceso de ejecución del planeamiento. Se ha nacionalizado el suelo, no ya para evitar la especulación, ni para facilitar la construcción de viviendas baratas, que son las justificaciones típicas tradicionales, sino, simplemente, para asegurar un orden adecuado, según las exigencias del interés general, en la ejecución de los planes, para impedir, en definitiva, que la ciudad ya planeada, se vaya haciendo al ritmo que en cada caso marque el mero interés de lucro de los propietarios de suelo.

En España no hemos llegado a tanto, desde luego. Sin embargo, debe reternerse que la actividad de ejecución ha de realizarse siguiendo puntualmente los programas contenidos en los planes y de acuerdo con el orden de prioridades de unos polígonos respecto a otros que en aquéllos se establecerá en función de los objetivos que pretendan conseguir. Así lo establece de forma categórica el Reglamento de Gestión Urbanística, que desarrolla en este punto la ley de 1976.

Hay, pues, que concluir que si este orden de prioridades se conculca, se incurrirá en un vicio determinante de la nulidad de las actuaciones que se aborden.

#### 4. *Los diferentes sistemas. Consideraciones generales*

La ley vigente regula tres sistemas diferentes en orden a la ejecución de los planes. Los tres responden a un común propósito: asegurar, no sólo la ejecución de lo planeado, sino también el retorno a la comunidad de una parte de las plusvalías que el plan genera, es decir, la efectividad de las cargas que pesan sobre los propietarios del territorio planeado de ceder gratuitamente a la comunidad los terrenos necesarios para el equipamiento colectivo (viales, zonas verdes, zonas deportivas públicas y de recreo, centros culturales y docentes y demás servicios públicos), de contribuir económicamente al corte de la urbanización y de ceder, también gratuitamente, el 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico que el plan les asigna.

Los tres sistemas difieren, sin embargo, en el mayor o menor papel que en cada uno de ellos corresponde a los propietarios. Ese papel es nulo en el sistema de expropiación, pues la Administración adquiere por esta vía la titularidad dominical a los precios tasados que la ley fija (el valor del rendimiento agropecuario de los terrenos si éstos están clasificados como no urbanizables; el valor fiscal determinado a efectos de la contribución urbana si se trata de terrenos clasificados como urbanos o urbanizables), urbaniza y ulteriormente los devuelve, ya urbanizados, al mercado, haciendo suyo el correspondiente aumento de valor.

Es máximo, sin embargo, en el sistema llamado de comprensión, que es, justamente, el polo opuesto al anterior, ya que en este caso son los propie-

tarios, constituidos en Junta de Compensación, los que animen por sí mismos la tarea de urbanizar y entregar finalmente a la Administración el suelo de uso público ya urbanizado y el total equipamiento colectivo previsto en el plan.

El tercer sistema, llamado de cooperación, tiene carácter intermedio, pues los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y gratuita y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a ellos, auxiliada por una Asociación Administrativa de propietarios que colabora con ella y fiscaliza la marcha de las obras.

Cuál de estos sistemas haya de emplearse en cada caso concreto es algo que corresponde decidir a la Administración. La decisión de ésta no es enteramente discrecional, sin embargo, ya que la ley la obliga a atenerse a ciertos criterios, que fija su artículo 119 (los medios con que cuente, la existencia o inexistencia de colaboración privada, las demás necesidades y circunstancias concurrentes), según el cual debe darse, además, preferencia siempre a los sistemas de cooperación y compensación, salvo que razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación.

#### 5. *El sistema de compensación*

En el sistema de compensación —dice el artículo 126 de la ley—, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística o en el acuerdo aprobatorio del sistema y se constituyen en Junta de Compensación.

Esta es, justamente, la pieza básica del sistema. Las Juntas de Compensación tienen personalidad jurídica propia y gozan, para el cumplimiento de los fines públicos que se les asignen, de un *status* privilegiado, como auténticos delegados o agentes descentralizados de la Administración a la que de facto sustituyen se benefician de la potestad expropiatoria, que pueden instar a su favor, bien para vincular a los propietarios disidentes, bien para sancionar a aquellos otros que, habiéndose sumado a la Junta, incumplan luego sus obligaciones legales. Pueden igualmente instar a su favor la aplicación de la vía de apremio para hacer efectivos sus créditos y, como la Administración misma, están a cubierto de la vía interdictal, que no puede, en consecuencia, obstaculizar su acción.

Los actos tienen también carácter administrativo cuando se dictan en ejercicio de las funciones administrativas que para la ejecución de los planes delega en ellas la ley.

No son, sin embargo, Administraciones Públicas propiamente dichas. Se trata simplemente de un supuesto de autoadministración alternativo de la gestión

burocrática pura y simple, de una organización de base privada que la ley convierte en agente o delegado de la Administración misma, con el fin de que los propios interesados puedan protagonizar la actividad pública que les afecta dentro de unos ciertos límites y bajo la estricta tutela de la propia Administración Pública, única titular de las funciones que dicha organización de interesados se limita a gestionar materialmente.

Las Juntas de Compensación, que se rigen por unos Estatutos por ellas redactados, cuya aprobación final corresponde a la Administración, son pues, las que llevan adelante todas las tareas de ejecución del planeamiento con arreglo a un proyecto de compensación, que ellas aprueban por mayoría de dos tercios de sus miembros y sobre el que ulteriormente ha de recaer también la imprescindible aprobación administrativa, proyecto en el que se establecen los términos concretos de la distribución de los beneficios y de las cargas del planeamiento, de las cesiones obligatorias y gratuitas que pesan sobre todos y cada uno de los propietarios y de la correlativa adjudicación a los mismos de las nuevas parcelas en proporción a los terrenos inicialmente aportados por ellos.

A las Juntas corresponde igualmente la realización material de la urbanización, de acuerdo con el proyecto de urbanización previamente aprobado, a cuyos efectos pueden contratar las obras necesarias con terceros o incorporar *ab initio* como miembros a las empresas urbanizadoras llamadas a realizar esas obras, de cuyo costo se resarcirán mediante la adjudicación de una parte de los terrenos ya urbanizados, proporcional a su inversión.

## 6. *El sistema de cooperación*

A las ideas generales antes expuestas hay que añadir ahora dos precisiones. La primera de ellas se refiere a la de promover y aprobar (por la Administración, obviamente) un proyecto de reparcelación, operación ésta que supone una nueva división del suelo afectado por el plan, de acuerdo con los criterios y determinaciones contenidas en éste (aspecto material) y, correlativamente, una distribución equitativa de los beneficios y cargos de la ordenación entre los propietarios (aspecto jurídico).

Este segundo aspecto es realmente capital y merece por ello alguna explicación. Lo peculiar del ordenamiento urbanístico como sistema de normación es precisamente, que la Ley remite la conexión de sus determinaciones básicas a los planes, que concretan aquéllas sobre el terreno, atendiendo a criterios exclusivamente urbanísticos. El plan dice así: En la parcela A debe situarse una escuela; sobre las parcelas B, C y D iría una vía pública; las parcelas E, F, G y H se destinarán a zona verde; las parcelas restantes serán edificables, unas en altura, otras para vivienda unifamiliar, aquéllas para usos comerciales, etc. etc.

Al establecer esto, el plan rompe la igualdad entre los propietarios, ya que la parcela E, destinada a zona verde, carece de todo aprovechamiento y, por lo tanto, de todo valor, mientras que la parcela M lo tiene en grado sumo, ya que el plan la destina a edificación intensiva para viviendas y la parcela S tiene un aprovechamiento de carácter intermedio supuesta su afectación a edificaciones de carácter industrial.

Restablecer la igualdad es, pues, la función de la reparcelación, que distribuye entre todos los propietarios del polígono los beneficios (edificación intensiva para vivienda, por ejemplo) y las cargas (destino a viales o zona verde) de la ordenación en proporción a sus aportaciones iniciales, situando el aprovechamiento resultante de este reparto en las nuevas parcelas que el plan prevé y adjudicando éstas a los propietarios afectados.

El procedimiento está simplificado, como es obvio, ya que la ley vigente prevé otros instrumentos de reparto de beneficios y cargas, pero supongo que será suficiente para dar una idea del proceso y para comprender también por qué esta operación reparcelativa es requisito previo *sine qua non* de toda actuación material, ya sea de urbanización o de edificación.

En tanto la reparcelación no esté aprobada en firme, los propietarios no pueden obtener las licencias y permisos necesarios para realizar esas actuaciones, cuyo otorgamiento queda entre tanto suspendido *ex-leje*. Esta es la segunda de las precisiones que resultan obligadas y que antes anuncié: La ejecución jurídica del planeamiento precede, pues, a la ejecución material del mismo, que no puede siquiera iniciarse sin ultimar definitivamente aquélla.

### 7. *El papel de la expropiación*

La expropiación juega en esta materia un papel múltiple, como ya ustedes habían advertido a lo largo de mi intervención y de las de los compañeros que me han precedido.

Es por un todo, un sistema más de ejecución de los planes, aspecto éste sobre el que, dada su simplicidad conceptual y operativa, nada hay que añadir aquí a las consideraciones generadas que antes hice.

Es, también, un sistema de constitución de reservas de suelo y de alimentación de los patrimonios públicos destinado a regular el mercado de terrenos, aspecto éste al que se refirió ya el primer día del seminario el profesor Sosa Wagner.

Es, igualmente, un mecanismo coercitivo de garantía del cumplimiento por los propietarios de las obligaciones urbanísticas que la ley les impone o, dicho de otro modo, de sanción de los eventuales incumplimientos de esas obli-

gaciones. Así con respecto a la obligación de edificar en los plazos previstos en los planes, lo que remite al régimen de edificación forzosa que pretende evitar la retención de valores inertes por sus propietarios con fines especulativos y que se traduce en último término en una sanción efectiva al aplicarse a efectos de justiprecio expropiatorio un valor, el urbanístico, inferior al de mercado. Así, también, como ya vimos, en el sistema de compensación, como instrumento de vinculación a la mayoría de los propietarios dividentes, que, lógicamente, no deben bloquear con su negativa el proceso de urbanización, y de sanción a los propietarios incorporados al sistema, que, no obstante, incumplen las obligaciones inherentes al mismo.

Es, en fin, una técnica para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos, es decir, de lo que contribuye la infraestructura básica de la ciudad entera, del equipamiento colectivo no referible singularmente a un polígono concreto y a los propietarios del mismo.

#### 8. *La ejecución de los programas de actuación urbanística*

Una breve referencia final es precisa aquí a esos vacíos que intencionalmente dejan los Planes Generales de Ordenación Urbana para asegurarse una cierta flexibilidad y capacidad de incorporación de imprevistos, es decir, a aquella parte del suelo que se clasifica como urbanizable no programado, porque, siendo susceptible, en principio, de urbanización, se entiende preferible no prejuzgar *ab initio* el cómo y el cuándo de la misma, esto es, el programa.

Cuando surge la necesidad inicialmente imprevista, la Administración convoca un concurso público para la formulación y ejecución por la persona, física o jurídica, que, a través de él, pueda seleccionarse como la más idónea de un Programa de Actuación Urbanística con arreglo a unas bases previamente fijadas que sirven de parámetro para la selección.

El sistema, que es una aplicación de la idea de urbanismo concertado a la que me referí al comienzo, si bien ahora aparece debidamente racionalizada y en un cuadro legal coherente, remite en último término al esquema conceptual de la concesión de obra, pues el adjudicatario del concurso, la realización de la urbanización y la edificación a su costa, resarcándose luego de su inversión mediante la adquisición del suelo susceptible de aprobación privada y de las edificaciones contraídas que no se reserve la Administración concerniente a edificaciones, cuya venta o alquiler habrá de realizarse en todo caso de acuerdo con los precios máximos que al efecto se fijen.

Las bases del consumo son las que deben precisar los términos concretos de la operación de acuerdo con las circunstancias, pudiendo, en consecuencia, imponer si lo estiman necesario cesiones obligatorias y gratitudes superiores a las que la ley fija con carácter general (*ovlenti non fit iniuria*).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Este cuadro de instrumentos de ejecución del planeamiento no debe ser, sin embargo, considerado dogmáticamente. Su validez y su eficacia dependen esencialmente de las circunstancias concurrentes, del medio concreto en el que hayan de operar.

Con todo, la experiencia de cinco lustros indica que no hay mucho más que esto y que, en rigor, apenas queda espacio para nuevas invenciones. Caben, sí, retoques y matizaciones de los sistemas expuestos, especialmente para dotarlos de mayor agilidad. En este sentido se mueve, por ejemplo, un Proyecto de Ley actualmente en trámite parlamentario que intenta añadir a los tres sistemas referidos un cuarto llamado de ejecución forzosa. En realidad, sin embargo, no se trata de un sistema enteramente nuevo, sino de una nueva variante del sistema de compensación que intenta aprovechar las ventajas de éste (gestión autónoma por los propios interesados de la totalidad a las operaciones jurídicas y materiales, en que se traduce la ejecución de un plan) y eliminar sus inconvenientes (lentitud y conflictividad interna), asegurando a la Administración la iniciativa inmediata de su puesta en marcha y de su condición ulterior mediante la reserva de la mitad de los puestos en la Comisión Gestora que asume el papel de las Juntas de Compensación.

El Derecho no puede ir ya más allá. La técnica jurídica asegura, como es su papel, un funcionamiento razonable del proceso de transformación del suelo, que eso es, en definitiva, lo que el planeamiento y su ejecución pretende. Lo que no puede asegurar, por muchas vueltas que pretendan darse al problema, es la voluntad política y la capacidad de gestión, sin las cuales dichas técnicas y todas las demás que pueden inventarse no son absolutamente nada.

Esto es, sin embargo, otra cuestión distinta, otro nivel de discusión y debate de la problemática urbanística en el que ni deseo, ni me corresponde entrar.