

## I. ESPAÑOLA Y COMUNITARIA

# LAS NUEVAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UNA VISION DE CONJUNTO

Por

MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ  
UNED. Departamento Administrativo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: 1. *El panorama urbanístico de la ciudad global*. 2. *La Sentencia 61/1997 como motor de arranque del proceso legislativo de las Comunidades Autónomas*. 3. *La Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, como punto de partida*. 4. *La Ley 6/1994 de la Comunidad Valenciana como punto de referencia*.—II. PRINCIPALES NOVEDADES LEGISLATIVAS: 1. *Las nuevas «familias» de leyes autonómicas*. 2. *Régimen jurídico del suelo*: 2.1. Suelo urbano. 2.2. Suelo no urbanizable. 2.3. Suelo urbanizable. 3. *Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico*: 3.1. *Ordenación del territorio*. 3.2. *Planteamiento urbanístico*. 4. *Ejecución del planeamiento*. 5. *Los «nuevos» sistemas, el agente urbanizador*: 4.1. *La Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana*. El punto de referencia. 4.2. *Las nuevas leyes urbanísticas y los sistemas de ejecución del planeamiento*.

### I. INTRODUCCIÓN

#### 1. *El panorama urbanístico de la ciudad global*

Ultimamente contemplamos en el panorama del urbanismo, no sólo español sino internacional, una serie de nuevas tendencias que pretenden impulsar un nuevo concepto de ciudad, la ciudad del siglo XXI, la ciudad global.

Estas corrientes doctrinales, propugnadas por urbanistas, arquitectos, geógrafos, economistas, sociólogos, intentan cohesionar las necesidades de la población con la nueva economía global, y la revolución tecnológica, imparable e imprevisible, que se está produciendo a escala mundial.

Se celebran grandes reuniones interdisciplinares sobre Superproyectos Urbanos, Conferencias y Jornadas (1) que abordan el problema urbano desde esta nueva perspectiva global y local.

Existen unos «nuevos» principios informadores del urbanismo: cohe-

---

(1) Hábitat, Conferencia de Estambul, 1996; VII Conferencia de Superproyectos Urbanos, Madrid; Programa MOST de la UNESCO, Le Mots de la Ville; Programa URB-AL, 8.ª Agenda sobre «La no s»; La Ciudad Hoy.

sión social y sostenibilidad, son las palabras de moda. La ciudad sostenible, aplicación al ámbito urbano de los principios de desarrollo sostenible enarbaldos en las últimas Conferencias de las Naciones Unidas (2) (Estambul, Río), parece ser el objetivo a perseguir.

Y ante este nuevo panorama, globalizador y localista, universal y aldeano al mismo tiempo, la pregunta que cabe formularse es:

¿Cómo está reaccionando el legislador estatal y autonómico en España?

¿Se hace eco de estas nuevas corrientes globalizadoras?

¿No sigue obsesionado por la distribución exacta de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio y se encierra en problemas equidistributivos entre los propietarios de suelo, sin hacer frente a esta nueva realidad que nos desborda, que nos parece inabarcable?

2. *La Sentencia 61/1997 como motor de arranque del proceso legislativo de las Comunidades Autónomas. La Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, como punto de partida. La Ley 6/1994 de la Comunidad Valenciana como punto de referencia*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 21 de marzo:

- 1) Además de crear un vacío normativo, *rompe* con el, hasta el momento, sistema uniforme que existía en el panorama urbanístico español.
- 2) Provoca *situaciones contradictorias*, imprevisibles, que la jurisprudencia en muchos casos no sabe o no quiere interpretar (3).
- 3) Y, sobre todo, y éste es el objeto de este comentario, *pone en marcha a las Comunidades Autónomas* y también al Estado para emprender una reforma legislativa.

En efecto, en menos de dos años se han publicado un gran número de normas urbanísticas nuevas, y resulta muy difícil seguir el ritmo autonómico y asimilar las novedades que cada comunidad va incorporando.

La *Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones*, de aplicación en el territorio nacional, será el punto de partida, en cuanto al régimen jurídico de la propiedad de suelo (la clasificación de suelo) y las valoraciones.

La otra referencia básica a tener en cuenta para la exposición de las principales novedades legislativas de las Comunidades Autónomas en ma-

---

(2) Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). En la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat se afirma que «nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma *equitativa y sostenible*, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, *accesible y asequible*, que comprenda servicios e instalaciones básicos, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia».

(3) Sobre los efectos de la Sentencia 61/1997 en las sentencias de los TSJ: MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Desintonía jurisprudencial en torno a la aplicación de la sentencia del TC 61/97*, «Revista de Derecho Urbanístico» (RDU), núm. 167, enero-febrero 1999.

teria de ejecución del planeamiento es, qué duda cabe, la *Ley 6/1994 de la Comunidad Valenciana*: como pionera en una nueva forma de concebir la gestión y ejecución del planeamiento, y como introductora de esa figura tan renombrada que es el *agente urbanizador*.

El objetivo de este comentario no tiene más pretensión que el de esquematizar y describir este nuevo panorama, que anuncia, como plásticamente expresa T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «la era del derecho urbanístico español comparado».

## II. PRINCIPALES NOVEDADES LEGISLATIVAS

### 1. *Las nuevas «familias» de leyes autonómicas*

Para llevar a cabo un esquema general del panorama legislativo urbanístico español podemos agrupar, de una forma más o menos ortodoxa, en «familias», en función del modelo urbanístico que siguen y el momento de su publicación.

A) Comunidades Autónomas con *corpus* urbanísticos ya formados anteriormente a la Sentencia constitucional 61/1997, que deberán adaptar su contenido a la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones:

*Galicia*. Con la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de normas reguladoras del suelo de Galicia, y el posterior Reglamento de Planeamiento que la desarrolla, más una instrucción para la explicación en detalle del suelo no urbanizable de núcleo rural y la adaptación de esta clase de suelo a la Ley 6/1998.

*Cataluña*, que continúa con el Texto Refundido de la legislación urbanística vigente en Cataluña, 1/1990, de 12 de julio, que no incorpora las novedades de la Ley 8/1990.

*Valencia*. Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, y posteriores Reglamentos que adaptan la clasificación del suelo a la Ley estatal 6/1998: Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 201/1998, de 15 de diciembre.

*Madrid*, aunque no goce de un *corpus* urbanístico completo, en parte regula la actividad urbanística en la Ley de medidas 9/1995, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, y posteriormente la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes, que vino a llenar el vacío creado por la sentencia, regulando el contenido de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo.

*Navarra*. Ley foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

B) Comunidades Autónomas que tras la sentencia adoptan como texto autonómico el parcialmente inconstitucional Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y continúan con él, y las que no reaccionaron y siguen con los parches del TRLS 76 y TRLS 92:

*Andalucía.* Ley 1/1997, de 18 de junio.

*Cantabria.* Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Ordenación Urbana.

*Asturias.*

*País Vasco.* Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, y la Ley 5/1998, de 6 de marzo.

*Extremadura.* Ley 13/1997, de 23 de diciembre.

C) Comunidades Autónomas que han *promulgado nuevas leyes urbanísticas completas*, que siguen, en su mayoría, el modelo valenciano pero con peculiaridades (4):

*La Rioja.* Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

*Castilla-La Mancha.* Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

*Castilla y León.* Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

*Aragón.* Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.

*Baleares.* Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias.

*Canarias.* Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

## 2. Régimen jurídico del suelo

La clasificación de suelo, el régimen jurídico de la propiedad urbana, es una de las pocas competencias que le quedan al legislador estatal, que ha ejercido, tímidamente, en la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones.

El legislador estatal propone un cambio en la forma de concebir, sobre todo, el suelo urbanizable, que a partir de ahora tendrá carácter residual: todo lo que no sea urbano o no urbanizable será urbanizable, con el objetivo claro y manifiesto de aumentar la oferta de suelo y así contribuir al descenso del precio del «producto final», que suponemos será en su mayor parte la vivienda.

Las clases de suelo actuales se estructuran de la siguiente forma:

### 2.1. Suelo urbano.

Que se subclasifica o categoriza en algunas Comunidades Autónomas en suelo urbano consolidado y no consolidado (La Rioja, Castilla y León, Aragón) estableciendo explícitamente esta categorización; otras lo hacen implícitamente (Castilla-La Mancha), al igual que la Ley estatal 6/1998.

---

(4) Serán estas nuevas normas, por su novedad, carácter completo y complejidad, el objetivo principal de este comentario.

La Ley 6/1998 no parece dejar clara la existencia de categorías de suelo urbano, pues habla de suelo urbano consolidado y suelo que carezca de urbanización consolidada, como ha puesto de relieve PAÍS RODRÍGUEZ (5).

Pero las Comunidades Autónomas parecen haber recogido esta diferencia.

La Ley 6/1998 deja el criterio de la determinación de la consolidación a «lo que establezca la legislación urbanística aplicable», es decir, la de las Comunidades Autónomas; de hecho, existen algunas diferencias en los criterios de concreción o distinción entre suelo urbano consolidado o no consolidado en la normativa autonómica:

La Ley 10/1998 de La Rioja es muy sintética en la diferenciación: suelo urbano consolidado será aquel en el que no resulte necesario el establecimiento de procesos de urbanización y/o edificación integral. No consolidado será el que está sometido a procesos de ordenación integral. Añade el legislador riojano en los tres criterios de delimitación del suelo urbano una apostilla en cuanto a los terrenos que estén parcialmente urbanizados, estableciendo que en municipios de menos de 25.000 habitantes será urbano cuando la ordenación consolidada llegue al 50 por 100, a diferencia del resto de los municipios, en los que son las dos terceras partes.

La Ley de Castilla-La Mancha establece los mismos criterios que el legislador estatal, si bien afina más que la riojana, por ejemplo, en cuanto a la determinación de una zona como suelo urbano no consolidado, variando el criterio de diferenciación y reconduciéndolo a términos de aprovechamiento urbanístico, es decir —art. 45, 2 A b)—: «los que el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al existente realmente cuya materialización requerirá, en su caso, la delimitación de la pertinente unidad de actuación».

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, introduce, aparentemente, el mismo criterio de diferenciación que la riojana, incluso de forma más sencilla, atribuyendo al suelo urbano consolidado carácter residual; será todo lo que no sea no consolidado, siendo el no consolidado (art. 14) «los terrenos que el Planeamiento general defina expresamente por estar sometidos a procesos integrales de urbanización, renovación o reforma interior. Todo el suelo urbano restante tendrá la consideración de suelo urbano consolidado».

Decíamos que introduce aparentemente el mismo criterio que la legislación riojana, ya que existe alguna diferencia pues la Ley aragonesa es más radical (art. 9 Ley 10/1998, de 2 de julio), pues no incluye como proceso de reforma integral la reforma interior, es decir, las zonas afectas a reforma interior o renovación parece que quedarán incluidas en el suelo urbano consolidado.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, incorpora con carácter general el criterio de consideración de suelo urbano de

---

(5) Ramón PAÍS RODRÍGUEZ, *El suelo urbano. RDU*. En prensa.

aquellos terrenos que —art. 11.b)— «estén ocupados por la edificación al menos en un 50 por 100».

Lleva a cabo la distinción explícita entre suelo urbano consolidado y no consolidado; la distinción en este caso se hace en función de los instrumentos de gestión o ámbitos en que deban desarrollarse (siempre y cuando constituyan núcleos de población); el suelo consolidado será el de uso inmediato y actuación aislada, y el no consolidado será aquel en el que se actúe en ámbitos denominados sectores (lo que la Ley castellano-manchega denomina unidades de actuación) sometidos a procesos de equidistribución (art. 12).

El Reglamento de Planeamiento (aprobado por Decreto 201/1998, de 15 de diciembre) de la *legislación valenciana*, que lleva a cabo la adaptación al nuevo régimen de la propiedad de suelo establecido en la Ley estatal, establece en el Título I, que versa sobre la ordenación urbanística, sus principios rectores y sistema de fuentes normativas (Cap. I, Sección B), el régimen de clasificación del suelo, distinguiendo, para el suelo urbano, aquel que será desarrollado mediante Actuaciones Aisladas (según los criterios establecidos en el art. 104 del Planeamiento), que en principio serán los que estén dotados total o parcialmente de los servicios urbanísticos. Se entiende en este caso que suelo consolidado por la edificación, a los efectos de su clasificación como suelo urbano, será el que lo esté en más de un 50 por 100 del ámbito de gestión propio de la Actuación Integrada. De lo que se desprende, tal como establece el Reglamento, que existe otra categoría de Suelo Urbano que será aquella que se prevea realizar mediante Actuaciones Integradas. Supone esta diferenciación una adaptación a la Ley del Suelo 6/1998, que distingue implícitamente, como advertimos con anterioridad, entre dos categorías de suelo urbano, si bien el Reglamento de la Ley valenciana, a diferencia de otras normas urbanísticas autonómicas, y al igual que la Ley de Castilla-La Mancha, no establece esta diferenciación explícita y clara entre suelo urbano consolidado y no consolidado.

La *Ley de Suelo de Galicia de 24 de marzo de 1997*, que en este sentido fue precursora, puesto que se adelanta al contenido de la Ley estatal 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, establecía ya esta diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado.

La frontera entre ambas categorías estriba en el modo de gestión. En efecto, en el suelo urbano consolidado no se requiere un complejo y completo proceso de gestión urbanística comprensivo de cesiones, distribución de cargas y beneficios y urbanización completa frente al que debe aún someterse al proceso descrito, que será el suelo urbano no consolidado.

La Ley gallega introduce una serie de determinaciones en suelo urbano que es importante destacar por los problemas prácticos, en la gestión, que están provocando.

Introdujo la Ley gallega —art. 11.b)—, a modo de estándar urbanístico en suelo urbano no consolidado, que «*para los sectores remitidos a planeamiento especial, los usos globales, niveles de intensidad, estándares, y densidad en suelo no consolidado no podrán ser superior a 100 viviendas por hectárea, con una superficie edificada máxima de 8.250 metros cuadrados*».

En la práctica, lo que está ocurriendo con la introducción de este máximo de edificabilidad es que los Planes de Reforma Interior establecidos en suelo urbano no consolidado son prácticamente imposibles de gestionar y de ejecutar, pues ya tienen consumida la edificabilidad posible antes de que se inicie ninguna obra. Existe una clara descoordinación, en este sentido, entre lo dispuesto por la norma y el contenido de los planes que, por esta falta de previsión y de consideración del texto legal a la hora de fijar sus determinaciones, provoca que en muchas ocasiones sean inviables, *ab initio*.

La Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, que a pesar de su rúbrica equívoca es un *corpus* urbanístico completo, clasifica el suelo en urbano, urbanizable y rústico. En suelo urbano se distinguen dos categorías claras, consolidado y no consolidado; los parámetros de distinción entre uno y otro derivan de la existencia en el consolidado de abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica y acceso rodado, así como encintado de aceras y alumbrado público, en los términos precisados por las Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico y el Plan General, siendo el no consolidado el restante suelo urbano. La Ley canaria, por tanto, no se remite a porcentajes de consolidación por la edificación o no consolidación por la urbanización, que en todo caso serán establecidos por las normas o el Plan.

Como particularidad distintiva del resto de normas autonómicas, cabe añadir que la Ley canaria establece una subclasificación dentro de estas clases, una denominación específica, ya sea del suelo urbano consolidado o no consolidado indistintamente, que es —art. 51.2.a) y b)— el suelo de interés cultural, «por contar con elementos de patrimonio arquitectónico o etnográfico, formen o no conjuntos y estén o no declarados bienes de interés cultural», y el suelo de renovación o rehabilitación urbana, «por quedar sujeto a operaciones que impliquen su transformación integrada».

## 2.2. Suelo no urbanizable.

La Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones, varía el criterio de determinación de lo que deba ser el suelo no urbanizable con respecto a la tradición legislativa anterior, estableciendo (art. 9) que será suelo no urbanizable el que deba ser protegido en razón de sus especiales valores (paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos...) y aquel que el planeamiento general considere inadecuado para su desarrollo urbano, que es, en mi opinión, un cajón de sastre en el que cabe la concepción anterior del suelo no urbanizable, sometido a la decisión discrecional del planeador.

Las leyes autonómicas, en esta materia, ya habían hecho incursiones en la regulación del régimen jurídico de suelo no urbanizable *con anterioridad a la STC 61/1997 y a la Ley 6/1998*, haciendo uso de su competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio. La mayor parte de esta normativa tenía como intención la aprobación de planes especiales o instrumentos de gestión, o la introducción de subclases de suelo no urba-

nizable que permitieran usos e intensidades diferentes de las meramente agrícolas o forestales.

*Aragón:* Decreto 77/1995, de 18 de abril, de elaboración y ejecución de Planes especiales de Regularización Urbanística, que afectan a las Áreas de Regularización Urbanística para la adaptación, legalización de parcelaciones u ocupaciones del suelo ya efectuadas en el pasado y no incluidas en el planeamiento, siempre y cuando no estuvieran incluidas en zonas de dominio público.

*Asturias:* Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de suelo y *actuaciones urbanísticas prioritarias*, aplicables en Suelo No Urbanizable, y el que fuera Suelo Urbanizable No Programado, cuya finalidad es la delimitación de un área concreta de la reserva regional de suelo para su desarrollo por medio de un Plan parcial o un Plan especial, y cuyo destino podría ser el uso residencial (no excluyentemente la vivienda social o protegida).

Asimismo, en Asturias se publica la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en medio rural.

*Baleares:* Ley 6/1997, de 8 de julio, que ya es posterior a la STC 61/1997, de suelo rústico. Y en la que se incorpora como principal peculiaridad un *aprovechamiento atípico en suelo rústico*, que corresponde en un 90 por 100 al propietario y en un 10 por 100 a la Administración, siempre y cuando las actividades que se desarrollen en él no sean públicas o sin finalidad de lucro.

*Canarias:* La Ley 5/1987, de 7 de abril, de ordenación urbanística del suelo rústico, establece un conjunto de categorías, suelo forestal, de cumbre, potencialmente productivo, de litoral costero, residual, de asentamientos rurales, y entre los usos autorizables se encuentran, entre otros, obras públicas y vivienda unifamiliar.

*Cantabria:* Ley 9/1994, sobre usos del suelo en el medio rural, que como peculiaridad admite en su artículo 16 la posibilidad de reclasificación del planeamiento por medio de modificaciones puntuales del PG en Suelo No Urbanizable genérico o de núcleo rural.

*Galicia:* Ley del Suelo de 24 de marzo de 1997, que incorpora una nueva clase o categoría de suelo que es el *suelo no urbanizable de núcleo rural*.

*Navarra:* La Ley foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo, establece una pormenorizada diferenciación de los distintos grupos en que es dividido el suelo no urbanizable. Como peculiaridad incorpora el denominado *suelo no urbanizable de entornos de núcleos de población*, cuyo régimen jurídico era asimilable al suelo urbanizable no programado, inexistente en la actualidad, pero similar al suelo urbanizable no delimitado, como veremos a continuación.

*Comunidad Valenciana:* Reguló el suelo no urbanizable en la Ley 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable, que fue modificada en cuanto al régimen de parcelación y construcción de viviendas en medio rural por la Ley 2/1997, de 13 de junio (posterior a la sentencia), que diferencia entre el suelo no urbanizable de especial protección y el suelo no urbanizable común, en el que podrían llevarse a cabo diferentes actuaciones.



*Con posterioridad a la Ley 6/1998*, de régimen de suelo y valoraciones, las Comunidades Autónomas que aprueban una Ley urbanística completa siguen los criterios establecidos por la norma estatal, si bien varían, tal como lo hacía la normativa previa en materia de Suelo No urbanizable, en la denominación del mismo, adoptando, en ocasiones, la terminología de la Ley de Suelo de 1956 de régimen de suelo y ordenación urbana de «suelo rústico».

Además de esta variación, veamos qué novedades aportan:

*La Rioja* (art. 12) y *Aragón* (art. 20). Dividen el suelo no urbanizable en dos categorías, el suelo no urbanizable genérico (el que determine el Planeamiento General) y suelo no urbanizable especial. Nada nuevo bajo el sol. Es una simple transposición de lo establecido, con carácter general y más ambiguamente, en la legislación estatal.

*Castilla y León*. Es algo más innovadora; más que innovadora, podríamos calificarla de recopiladora, pues pica de aquí y de allá y toma las diferentes novedades que introdujeron otras normas autonómicas a este respecto, y además de la denominación del SNU como suelo rústico distingue diferentes categorías: Suelo Rústico común, de *entorno urbano* (ya recogido anteriormente en la legislación navarra), *con asentamiento tradicional* (muy similar al suelo no urbanizable de núcleo rural de la Ley gallega), con protección agropecuaria, con protección de infraestructuras, con protección cultural, con protección natural, con protección especial...

Estas protecciones no son excluyentes. Un determinado suelo puede ser de protección natural y cultural. Se puede optar, o bien por incluirlo en el régimen que mayor protección proporcione, o por incluirlo en ambos regímenes de protección de forma complementaria; si se produjera contradicción se otorgará preferencia al que otorgue una mayor protección.

*Castilla-La Mancha*. También recoge la terminología del 56, hablando del suelo rústico, en los Municipios con Plan de Ordenación Municipal (art. 47 LSC-M), diferencia entre suelo rústico protegido y de reserva, el primero se dividirá en las diferentes protecciones, las mismas que incluye la Ley 6/1998, pero añadiendo además, en todo caso, los bienes de dominio público natural, los incluidos en parques o reservas naturales...

*Canarias* establece todo un elenco de categorías diferentes de suelo rústico, en razón de que en los terrenos se hallen presentes o bien valores naturales o culturales precisados de protección ambiental, en cuyo caso podrá categorizarse en suelo rústico de protección natural, paisajística, cultural, de protección de entornos, costera, o bien si el parámetro protector es el de sus valores económicos, agrarios, pecuarios, forestales o hidrológicos, el suelo podrá ser de protección agraria, forestal, hidrológica, minera, de infraestructuras. Recoge, por último, otro índice o valor susceptible de protección que es la existencia de formas tradicionales de poblamiento rural, en cuyo caso se podrá clasificar como suelo de asentamiento rural, de asentamiento agrícola, o suelo rústico de protección del modelo territorial.

A pesar de toda esta categorización y pormenorizada enumeración de

las diferentes formas de protección del suelo rústico, que parecen en principio estar destinadas a preservar el suelo clasificado como tal de cualquier tipo de desarrollo urbano, la regulación del régimen jurídico de esta clase de suelo contempla, como ya lo hacía la Ley balnear con el aprovechamiento atípico en suelo rústico, la posibilidad de que la ordenación urbanística en determinados casos permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza residencial, industrial, turística o de equipamiento, estableciéndose en tal caso un porcentaje de cesión de dicho aprovechamiento denominado aquí *canon* (art. 62.3), que podrá oscilar entre el 5 y el 10 por 100 del presupuesto de las obras a ejecutar. Parece, pues, que en este sentido el régimen jurídico es muy similar al del suelo urbanizable.

### 2.3. *Suelo urbanizable.*

Aparece en la Ley 6/1998 con carácter residual, será urbanizable todo lo que no sea urbano o no urbanizable, y se distinguen dos categorías, aunque no de forma muy clara: el suelo urbanizable delimitado y el no delimitado, cuyo régimen jurídico es asimilable en gran parte al anterior suelo urbanizable programado y no programado.

Incidiremos de forma más detallada en el régimen jurídico del suelo urbanizable al estudiar la ejecución del planeamiento y los diferentes sistemas de ejecución y gestión del mismo.

*Hasta aquí:* Hemos visto, con carácter general, cómo la proliferación de normas urbanísticas autonómicas dificulta la concepción de un régimen jurídico de la propiedad del suelo unívoco en todo el territorio nacional; el casuismo y las determinaciones que cada Comunidad Autónoma va incorporando contribuyen a la confusión, la dispersión y a la incapacidad de asimilación de todas estas novedades, y de sus consecuencias no tanto inmediatas sino a más largo plazo.

## 3. *Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico*

### 3.1. *Ordenación del territorio.*

La Ordenación del Territorio es definida, en la Ley de Medidas de Política Territorial del Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid (Ley 9/1995, de 28 de marzo, art. 13), como «una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización, y en general de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social...». Teniendo como objetivos principales la articulación territorial de la Comunidad Autónoma, la armonización del desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la coordinación de la acción territorial entre las Administraciones Públicas y de sus progra-

mas de infraestructuras, estableciendo las reservas de suelo necesarias para su ejecución.

Esta definición aproximativa nos sirve, pues, para entender que el concepto de Ordenación del Territorio se sitúa en una esfera superior en el sentido de que pretende coordinar y armonizar la política meramente urbanística con la medioambiental, la organización económica, etc.

Las Comunidades Autónomas, para desarrollar los principios y fines establecidos en esta definición que hemos tomado como botón de muestra, aunque es susceptible, qué duda cabe, de ser mejorada o complementada, han ido desarrollando diferentes Planes y Programas de Ordenación Territorial, herederos algunos de los denominados Planes Directores Territoriales que establecía la legislación anterior (LS 56, 76, 92), que tuvieron escasa relevancia práctica, así como Directrices de Ordenación Territorial.

La diversificación en este aspecto cobra ya tintes pintorescos; cada Comunidad Autónoma inventa un nuevo plan o programa orientado a unos intereses específicos que parecen existir únicamente en esa demarcación territorial, y que chocan, en cierto modo, con la concepción de globalización y universalización de la que hablábamos en páginas anteriores.

La Ordenación del Territorio se articula en la mayor parte de las Comunidades Autónomas mediante, por una parte, Directrices de Ordenación Territorial y, de otra, los Planes de Ordenación del Territorio.

No existe una definición unívoca de Directrices de Ordenación del Territorio; cada Comunidad Autónoma expresa de diferente forma lo que vienen a ser, a mi juicio, unos estándares generales de ordenación territorial e infraestructural de cada Comunidad Autónoma.

En efecto, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio de *Baleares* (art. 2), establece que «*constituyen el instrumento para la ordenación conjunta de la totalidad del territorio de las Illes Balears y de sus aguas interiores*». La Ley balear regula con pormenorizada minuciosidad el contenido de las Directrices, distinguiendo entre ellas disposiciones de inmediata y directa aplicación y dividiendo el territorio balear en diferentes áreas (art. 6), homogéneas de carácter supramunicipal, sustraídas del desarrollo urbano, de desarrollo urbano, y sistema de infraestructuras y equipamientos; cada una de estas áreas se subdivide en otras de contenido más específico; algunas, como las homogéneas, hacen referencia directa a municipios, islas o importantes núcleos de población; otras, como las áreas sustraídas del desarrollo urbano, se dividen en «subáreas», con distintas vocaciones de desarrollo territorial, como las área de interés agrario, de transición, de prevención de riesgos, entre otras.

La Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de *Canarias*, es mucho más genérica que la anteriormente comentada en el sentido de que únicamente apunta el objeto de las mismas, las define como el instrumento propio de planeamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias que *integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio, y regula su procedimiento de aprobación*.

La Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Acti-

vidad Urbanística de *Castilla-La Mancha*, denomina Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento (art. 15) al conjunto de disposiciones que tienen por objeto, si son Normas, «la determinación de los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y documentales que deben ser cumplidos por los planes de ordenación territorial y urbanística», siendo las Instrucciones el equivalente a la figura de las Directrices que recoge la legislación canaria, balear, madrileña y valenciana, entre otras, puesto que tienen por objeto (art. 15.2) la fijación de criterios y directrices sobre objetivos y prioridades de los planes, búsqueda de soluciones tipo a problemas frecuentes, diseño de guías y elementos para la ejecución de obras de urbanización y creación de modelos de regulación de diferentes zonas de ordenación urbanística.

*La Rioja* (Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo) contempla como instrumentos de Ordenación del Territorio, Directrices de Ordenación Territorial y Normas Urbanísticas Regionales. Son las primeras el instrumento para la ordenación básica del territorio de la Comunidad que definen la política económica territorial de acuerdo con las políticas sociales, económicas, medioambientales y culturales en vigor (art. 28). Las Normas Urbanísticas Regionales parecen tener un objetivo más concreto, o al menos delimitado al campo estrictamente urbanístico, en el sentido de que tienen por objeto (art. 33) «establecer la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación».

En cuanto al segundo instrumento de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación del Territorio, existen figuras diferentes en cuanto a su denominación, pero todas muy similares en cuanto a su contenido. Regulan los proyectos estratégicos de una Comunidad Autónoma de una región determinada, o de una isla, e intentan coordinar las grandes directrices de planeamiento con el desarrollo económico, la protección medioambiental... Veamos cómo han proliferado los herederos de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de la legislación urbanística estatal anterior y que algunas Comunidades siguen recogiendo (como Cataluña, o aquellas que han incorporado como legislación autonómica el TRLS 92: Andalucía, Cantabria o Extremadura).

*Madrid. Plan Regional de Estrategia Territorial* de la CA de Madrid (Ley 9/1995), que a su vez puede ser desarrollado mediante Planes Coordinados de Acción Territorial o Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural. Establece este Plan, que sí se ha desarrollado en la práctica, lo que se denominan UDEs (unidades de desarrollo equilibrado), que pretenden reducir el peso de la almendra central madrileña, para que su configuración no sea completamente radioconcéntrica sino que se vaya creando una malla, una red de servicios en cuadrícula que quiten peso al centro y lo redistribuyan por el resto de la Comunidad Autónoma, de forma más difusa y menos concentrada.

*La Rioja.* Incorpora como instrumentos de ordenación del territorio (art. 26) Planes de Especial Protección del Medio Ambiente Natural de La

Rioja, los Planes Especiales de Ordenación de Recursos Naturales y otros Planes Especiales Supramunicipales.

*Castilla-La Mancha.* Es muy completa en este aspecto e incorpora *Planes de Ordenación del Territorio*, así como los denominados Proyectos de Singular Interés, similares a las Actuaciones Urbanísticas Prioritarias de Asturias, Cantabria y Cataluña a las que hicimos referencia con anterioridad.

*Baleares.* La Ley balear habla de *Planes Territoriales Parciales*, que tendrán un contenido diferente para el tipo de área en el que se desarrollen; en algunos tendrán un carácter similar al Planeamiento general, en otros de un verdadero Plan Parcial...

Esta Ley viene a sistematizar la diferente normativa que en esta Comunidad Autónoma había ido apareciendo para la regulación de zonas, áreas o espacios (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; Ley 1/1991, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Areas de Especial Protección de las Islas Baleares).

*Comunidad Valenciana.* La Ley 6/1994 y el Reglamento de Planeamiento introducen en esta Comunidad como figura de Ordenación del Territorio los *Planes de Acción Territorial* de finalidad urbanística, que pueden clasificar suelo como no urbanizable.

La diversidad y la casuística en la Ordenación del Territorio es, si cabe, mayor que en el régimen jurídico del suelo, pues no existe un punto de referencia básico o común; cada Comunidad Autónoma lleva a cabo un despliegue de instrumentos, normas y planes muy diferentes.

Es en la regulación de la Ordenación del Territorio donde se lleva a cabo una mayor incidencia en la introducción de los principios referidos anteriormente de sostenibilidad y cohesión social.

Así, por ejemplo, en la nueva Ley de Castilla-La Mancha (art. 4) se establece que son criterios a los que debe responder toda actuación pública de ordenación del territorio: el desarrollo equilibrado y racional de las actividades en el territorio, la armonización de los requerimientos de desarrollo económico y social con la preservación y la mejora del medio ambiente urbano y natural, la promoción de la cohesión e integración sociales, y en la Ley de Baleares de Ordenación Territorial (art. 1) se establece como objeto de las directrices de ordenación territorial la definición de un modelo territorial que tenga como principales finalidades: el desarrollo equilibrado, la utilización sostenible del suelo, y una protección de la calidad ambiental, el paisaje, la biodiversidad y el patrimonio histórico.

### 3.2. *Planeamiento urbanístico.*

El régimen de planeamiento urbanístico, al igual que la Ordenación del Territorio, carece de un punto de referencia común, estable y de carácter estatal en vigor, por las razones competenciales antes apuntadas.

Sin embargo, el peso de la tradición urbanística dominante en España

desde 1956 (o incluso con anterioridad en las leyes de ordenación de los años cuarenta de las grandes ciudades de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao) es en este caso enorme. Y ni las nuevas técnicas de gestión y ejecución del planeamiento, ni la incorporación del agente urbanizador como intermediario y nuevo gestor de la acción urbanística, han roto de forma definitiva con el sistema de planeamiento establecido desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

En efecto, el sistema es el mismo para todas las Comunidades Autónomas, aunque luego difieran en los distintos sistemas de ejecución nuevos que incorporan, o en las técnicas de concertación.

Existen, a mi modo de ver, dos formas de llevar a cabo el urbanismo, de hacer ciudad:

Por una parte, encontramos lo que podríamos llamar el urbanismo tradicional o de planeamiento general, que engloba un término municipal, clasifica el suelo, y divide el terreno en varias zonas, dentro de aquellas que pueden ser objeto de urbanización o transformación (el suelo urbano y urbanizable) se fragmentan, para facilitar su gestión en Planes Parciales o en Planes de Reforma Interior, que serán desarrollados mediante diferentes sistemas de actuación. Todas las normas urbanísticas de las Comunidades Autónomas recogen esta distinción.

De otra parte, aparece el urbanismo concertado, el urbanismo de convenio, el urbanismo del agente urbanizador, que desarrolla otro tipo de planes o programas, aquí la casuística es mucho mayor, y que pretenden flexibilizar la rigidez del sistema de planeamiento general. En principio, la mayoría de estas figuras parecen no operar contra plan, sino que más bien actúan en las áreas o zonas que el plan no regula con tanta intensidad, y pretenden en su mayor parte incorporar nuevos mecanismos de gestión, que veremos a continuación. No nos detendremos, por tanto, en la sistematización que cada Comunidad Autónoma hace de este régimen, que presentamos como general; haremos más hincapié en la ejecución, puesto que también incorpora nuevos modos de planeamiento urbanístico de desarrollo.

#### 4. *Ejecución del planeamiento. Los «nuevos» sistemas, el agente urbanizador*

##### 4.1. *La Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. El punto de referencia.*

La Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística, en adelante LVRAU, fue en su momento, y lo sigue siendo, abanderada de una nueva forma de concebir la ejecución del planeamiento urbanístico; supuso, en el momento de su promulgación, una «salida de filas» con respecto al sistema urbanístico vigente en aquel momento, que era del TRLS 92, posteriormente declarado inconstitucional por la STC 61/1997.

La Ley valenciana introduce una «nueva» forma de entender la ejecu-

ción del planeamiento, que para algunos autores no es otra cosa que la recuperación adaptada del sistema decimonónico de urbanismo de obra pública, establecido principalmente en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 y en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.

Supone una recuperación adaptada o deformada del urbanismo concesional, en tanto en cuanto no margina completamente al propietario de suelo del proceso de transformación del mismo en el que se puede ver inmerso, poniendo el acento en la visión empresarial, así como de Función Pública, de la actividad urbanística (Exp. Motivos).

Se establecen dos formas de ejecutar el planeamiento: la ejecución directa, que será llevada a cabo por la Administración, y la ejecución indirecta, que será llevada a cabo por los particulares propietarios o empresas mediante la aprobación del correspondiente Programa para el desarrollo y ejecución de las Actuaciones Integradas. Por otra parte, existen las denominadas Actuaciones Aisladas, que serán aquellas en las que se actúa, en suelo urbano, parcela a parcela.

Veamos por qué, y una vez trazado el esquema básico de este modo de ejecutar el planeamiento veremos cómo parte de las nuevas legislaciones urbanísticas lo incorporan a su ordenamiento con pequeñas variaciones.

*Actuación Integrada.* Definida en el artículo 6.3 como la obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizada de una sola vez o por fases, conforme a una única programación. Puede ser llevada a cabo mediante gestión directa, por la Administración, o indirecta, cuando la Administración delega la condición de agente urbanizador adjudicándola a favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia (art. 7).

*Programa.* Que no califica el suelo ni lo clasifica, pues estas actuaciones se realizan con carácter general en suelo urbanizable.

Es un instrumento que se limita a planificar la gestión urbanística de las denominadas Actuaciones Integradas que se localizan en Unidades de Ejecución, y cuyo responsable es el agente urbanizador.

*Agente urbanizador* (art. 29). Es el agente público responsable de ejecutar la actuación; puede ser la Administración, cuando asuma la ejecución directa, o puede ser un particular, sea o no propietario del terreno, seleccionado en pública competencia al aprobar un Programa. Es importante tener presente esta cuestión: agente urbanizador es tanto la Administración, como el particular, como la empresa concesionaria, a pesar de que se ha extendido la idea de que ese agente es únicamente el empresario concesionario; de hecho, observaremos cómo algunas de las leyes urbanísticas de otras Comunidades Autónomas recogen esta acepción, entendiendo como urbanizador, únicamente, al empresario o concesionario que ejecute las obras de urbanización mediante un sistema de ejecución que vienen a denominar como concurrencial, de ejecución empresarial, concesional...

*Los propietarios de suelo.* En este sistema de adjudicación de Programas, los propietarios de suelo en el que se vaya a desarrollar no quedan totalmente marginados del proceso, tienen diversas opciones:

1) Cooperar aportando el terreno sin urbanizar, recibiendo a cambio parcelas edificables urbanizadas. Esta cooperación puede tener diferente intensidad:

- 1.1) Contribuir proporcionalmente a las cargas cediendo terrenos.
- 1.2) Abonar en metálico la cuota correspondiente a las cargas de urbanización.

2) Declinar expresamente en la cooperación; será entonces cuando le expropiarán los terrenos a valor inicial.

#### 4.2. *Las nuevas leyes urbanísticas y los sistemas de ejecución del planeamiento.*

*Castilla-La Mancha.* Comenzamos por la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, por ser la discípula más fiel de la Ley valenciana y responder al mismo esquema, con algunas variaciones únicamente de carácter terminológico pero no conceptual. Los elementos y el esquema básico son idénticos:

*Actuaciones urbanizadoras* (art. 99). Son actuaciones urbanizadoras las que supongan la realización material de obras públicas para la urbanización conjunta de dos o más parcelas, desarrollada de una sola vez o por fases conforme a una única programación. La definición es idéntica a la del legislador valenciano, no varía en un solo punto.

*Programas de Actuación Urbanizadora* (art. 110). Los Programas de Actuación Urbanizadora determinan y organizan la actividad de ejecución, fijando la forma de gestión de ésta. Deberán abarcar una o varias unidades de actuación completas (unidades de ejecución en la legislación valenciana, concepto heredado de la tradición urbanística).

Curiosamente, las iniciales de estos nuevos Programas de Actuaciones Urbanizadoras coinciden con la de los antiguos Programas de Actuación Urbanística (PAU) recogidos en el TRLS 92; dada la tendencia a la utilización de acrónimos en el ámbito urbanístico, esta coincidencia, o quizás casualidad intencionada, podrá llevar a más de un malentendido y confusiones a la hora de distinguirlos.

*El urbanizador* (art. 117), que podrá ser o no propietario del suelo, es el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.

*Los propietarios de suelo.* Al igual que en la legislación valenciana, éstos pueden (art. 118):

1) Cooperar con el urbanizador mediante la aportación de fincas originarias sin urbanizar:



- 1.1) Abonando en metálico su parte en las cargas de urbanización.
- 1.2) Contribuir proporcionalmente con la cesión de terrenos.

2) Declinar en la cooperación. Serán expropiados. El artículo 118.2 establece que la expropiación y el pago será según el valor que corresponda legalmente al suelo, conforme a la legislación aplicable, *sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de ejecución del planeamiento de que se trate* (6). Los propietarios del suelo en que vaya a desarrollarse un Programa de Actuación Urbanizadora (art. 123) tendrán derecho a la adjudicación preferente del programa frente a otras proposiciones; se preferirá en estos casos las actuaciones que promuevan una sola unidad de actuación según la delimitación establecida en el planeamiento.

*Castilla y León.* La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, es una simbiosis que parece no querer despegarse de la tradición urbanística en la ejecución del planeamiento, pero que al mismo tiempo pretende incorporar las novedades más recientes arriba apuntas, la introducción de la figura del urbanizador, la ejecución del planeamiento mediante actuaciones integradas o aisladas. Pero, por otra parte, recupera, para el cálculo del aprovechamiento, la técnica del aprovechamiento medio, vigente en el TRLS 76 y derogada en el TRLS 92 por la introducción de otra técnica como era el aprovechamiento tipo.

Sus elementos o piezas básicas difieren algo más de las dos normas anteriormente comentadas:

*Actuaciones integradas* (art. 72). Las actuaciones integradas, las define teleológicamente, tienen por objeto la urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, al fin de que alcancen la condición de solar.

Su gestión puede ser pública o privada, en el seno de unidades de actuación incluidas en un determinado sector, utilizándose como instrumento el Proyecto de Actuación.

*Proyectos de actuación* (art. 75). Son instrumentos de gestión urbanística que tienen por objeto establecer las bases técnicas y económicas de las actuaciones integradas y cuyo ámbito abarcará una o varias unidades de actuación.

Los proyectos de actuación pueden ser elaborados por la Administración o por los particulares. Aprobado el proyecto de actuación, se determinará en el mismo el sistema de ejecución.

---

(6) Esta parte del precepto fue, en principio, suspendida por el TC por Providencia de 29 de septiembre de 1998 que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de 2/1998, de 4 de junio, de Castilla-La Mancha. Posteriormente, por Auto de 25 de febrero de 1999 se acordó el levantamiento de la suspensión del citado artículo 118.2 en el inciso anteriormente reproducido, aunque se mantuvo la del artículo 152.3.a), que determina la composición del presidente del Jurado Regional de Valoraciones designado por el Consejo de Gobierno.

Aquí está la originalidad de esta Ley. Existe, al igual que en Valencia y Castilla-La Mancha, la ejecución del planeamiento en Actuaciones Integradas que se desarrollarán mediante Proyectos de Actuación, que determinan quién es el urbanizador; dependiendo de quién sea el agente urbanizador, el sistema de ejecución será diferente.

Toma, por tanto, de la Ley valenciana los conceptos de Actuación Integrada, Urbanizador y Proyecto de Actuación (que es el programa en Valencia), pero dependiendo de la mayor o menor intervención de los propietarios de suelo en la gestión del Proyecto de Actuación, se establecerá un sistema diferente de ejecución, a saber:

*Sistema de concierto.* Cuando los terrenos de la unidad de actuación pertenezcan a un solo propietario, o todos los propietarios de la unidad garanticen solidariamente la actuación.

*Sistema de concurrencia.* Que se correspondería con el sistema que recogen las Leyes de la Comunidad Valenciana y de Castilla-La Mancha, en el que existe un concurso para la selección del urbanizador, y el Proyecto de actuación podrá ser desarrollado por un particular o por el Ayuntamiento.

La participación de los propietarios se fija del mismo modo que en las anteriores, dependiendo del grado de colaboración que éstos establezcan. Sin embargo, el artículo 88, que determina la ejecución de la actuación, establece que los propietarios de suelo podrán solicitar la expropiación, pero no determina el valor al que serán expropiados y el momento en que deban solicitar la expropiación, antes de la aprobación del Proyecto de Actuación o después.

*Sistema de compensación.* Los propietarios de al menos el 50 por 100 del aprovechamiento de la unidad de actuación son los urbanizadores.

Cambia el criterio de determinación del porcentaje de propietarios con respecto al TRLS 92, que recogía el Sistema de Compensación y en el que la medida de referencia no era el aprovechamiento, sino la propiedad del terreno.

*Sistema de cooperación.* Actúa como urbanizador el Ayuntamiento, puede ser promovida a instancias del propio Ayuntamiento o de al menos los representantes propietarios del 25 por 100 del aprovechamiento urbanístico.

*Sistema de expropiación.* A iniciativa del Ayuntamiento o de otra Administración que ejerza la potestad expropiatoria.

*La Rioja.* El «formato» de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, recoge en principio el esquema del TRLS 92, en cuanto a la ejecución y gestión del planeamiento, si bien incorpora un nuevo sistema de actuación que es el de la Concesión de Obra Urbanizadora, en el que aparece la figura del urbanizador, y opera como los anteriormente descritos. Si bien no se reconoce la capacidad del propietario de ser excluido. No existe incorporación de nueva terminología en cuanto a actuaciones o programas, sino que se inserta como un nuevo sistema al esquema del TRLS 92.

Al igual que la Ley de Castilla y León, recupera la técnica del *aprovechamiento medio*.

*Aragón.* La Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística, recoge la influencia valenciana, pero al igual que en Castilla y León y La Rioja no se desprende completamente de la tradición urbanística. Así, pues, establece dos formas de ejecutar el planeamiento:

1) Directa. Realizada por el Ayuntamiento mediante los sistemas de cooperación y expropiación.

2) Indirecta. Mediante los sistemas de Compensación, Concesión urbanizadora y Ejecución forzosa.

Ejecución forzosa. Este sistema también es recogido por la Ley de Medidas de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento ocupa los terrenos necesarios a favor de una Comisión gestora que será la encargada de ejecutar el planeamiento, con la misma naturaleza jurídica y facultades que una Junta de Compensación.

Concesión urbanizadora. En el que se introduce la figura del urbanizador; se procederá a la adjudicación de la concesión, teniendo preferencia en la subrogación de la posición del propietario los propietarios de los terrenos.

*Canarias.* La ejecución del planeamiento puede llevarse a cabo mediante dos tipos de sistemas divididos en dos grupos:

— Sistemas de ejecución privada:

Concierto.

Compensación.

Ejecución empresarial.

— Sistemas de ejecución pública:

Cooperación.

Expropiación.

Ejecución forzosa.

No existe, por tanto, novedad alguna con respecto a las anteriormente citadas, pues la distinción entre ejecución pública y privada aparecía ya en la Ley de Castilla y León, si bien allí se recogía expresamente la figura del urbanizador, cuestión que la Ley canaria parece haber evitado intencionadamente, siendo prácticamente idéntico el sistema de ejecución empresarial al de concurrencia de Castilla y León, a la concesión urbanizadora de Aragón y, claro está, al «padre» de todos ellos, la ejecución indirecta de las Actuaciones Integradas en la Ley valenciana y en la Ley castellano-manchega.

Hasta aquí, este panorama telegráfico y de conjunto del nuevo panorama urbanístico español, cuya variedad y riqueza en instrumentos, denominaciones, sistemas de ejecución y planes será fruto, qué duda cabe, de comentarios más profundos con mayor perspectiva temporal, a medida que comiencen a ser aplicados.

