La Sentència del Tribunal Constitucional del 20 de març de 1997 amb relació al Decret llei 1/1992, del 26 de juny, i la seva incidència a l'Administració local

Romà Miró i Miró
Advocat

1. Aspectes relatius a l'autonomia local examinats per la Sentència

Una inicial reflexió sobre la Sentència permet contemplar, un cop més, que l'Administració local és la gran ignorada dels poders de l'Estat. Aquella concepció doctrinal, segons la qual l'Estat s'estructura en tres pilars bàsics, l'Administració estatal, l'Administració autonòmica i l'Administració local, continua sense reflectir-se en els referits poders i, d'entre ells, en la doctrina del Tribunal Constitucional. En l'esmentada Sentència, tot i sent les entitats locals les més importants protagonistes de la gestió urbanística, solament en unes poques ocasions s'hi fa referència, amb resultats ben diferents.

Cal esmentar-ne les més significatives, i a través d'aquestes assenyalar alguns aspectes substancials de la mateixa Sentència.

1.1. En primer lloc té una especial rellevància el fonament jurídic 9è, en què s'estableix bona part de la doctrina a través de la qual es donarà solució a diversos aspectes del recursos plantejats. En aquest fonament s'examina l'ar-

ticle 149.1.1 de la Constitució Espanyola (CE) en relació amb el dret de propietat, i a l'efecte s'assenyala que l'Estat té competències per a:

> [...] garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio en la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma *y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias,* pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente tales extremos. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de la propiedad (ámbito al que se circunscribe el artículo 149.1.1 CE) y del que se predican las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad.

De l'esmentada doctrina es d'interès posar en relleu els següents aspectes.

1.1.1. El Tribunal Constitucional (TC) distingeix entre el que és l'estatut de la propietat urbana i l'urbanisme. Des d'aquest aspecte, a l'Estat se li reconeix competència per a regular el contingut bàsic i primari de la dita propietat, sense interferir en la matèria urbanística, es a dir, sense que per mitjà de la regulació d'aquell contingut l'Estat pugui endegar una legislació bàsica en matèria urbanística. I en aquest aspecte, es reconeix competència estatal per a regular l'adquisició del contingut urbanístic susceptible d'apropiació privada, la seva valoració o els pressupostos previs perquè pugui nàixer el dret de la propietat urbana. Així mateix, l'Estat té competència per a fixar les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en el compliment dels deures bàsics que siguin inherents a cada manifestació del domini. Per aquest motiu, totes les normes estatals relatives a aquests aspectes del text refós de 1992 tenen la condició de constitucionals.

Ara bé, l'opció continguda al text refós no és més que una de les opcions possibles. La vigent concepció, que és ja tradicional en el dret espanyol, de la dissociació entre la propietat del sòl i el dret d'edificar-hi, és una opció tan vàlida com qualsevol altra que respecti la igualtat bàsica de l'exercici del dret de propietat i el compliment de la funció social de la propietat.

1.1.2. El TC defineix el concepte del que cal entendre per urbanisme. Si bé sí que es refereix a un conjunt de principis constitucionals que tenen incidència en la matèria urbanística —així, la utilització del sòl d'acord amb

l'interès general per a impedir l'especulació i la participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció urbanística dels ens públics—, en aquest punt, el vot particular del magistrat Sr. Jiménez de Parga es molt més explícit, quan assenyala que:

> [...] cuando la Constitución se refiere en el artículo 148.1.3 al urbanismo, no está considerando la ciencia urbanística. Se está refiriendo al urbanismo como un hecho social, ordenado por los poderes públicos para producir un resultado: la calidad de vida. Desde esta perspectiva, el urbanismo, como objeto de la ciencia y de los poderes públicos, atiende a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar una digna calidad de vida. Como objeto de una política, el urbanismo tiene, por un lado, que servir a unos objetivos constitucionales y, por otro lado respetar un derecho constitucional: la propiedad.
>
> La política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe velar por la utilización racional de todos los recursos naturales («con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente»: artículo 45.2 CE) y debe, además, promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, de tal modo que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 CE). Así pues, los poderes públicos han de garantizar, regulándolo, la utilización racional del suelo para:
>
> *a*) proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, y
>
> *b*) hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
>
> La antítesis que pudiera observarse en los objetivos no es tal. La Constitución habla siempre de utilización del suelo. Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del medio ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio del desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de los mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sensibilidad del uso, en los términos que hemos indicado.

Així doncs, qualsevol administració que tingui potestats urbanístiques ha de dirigir la seva política a assolir les esmentades finalitats, a menys que s'oblidi dels mandats constitucionals.

1.1.3. Per altra banda, la Sentència puntualitza que les entitats locals han de tenir unes competències expresses que els permetin definir el model urbanístic de la ciutat. D'aquesta manera, les comunitats autònomes (CA) i les

entitats locals han de gaudir de competències concurrents, i a la vegada suficients, perquè puguin intervenir de forma decisòria en aquella elecció de model de ciutat. Ara bé, la determinació de les respectives competències correspon a les lleis de les CA.

Aquesta doctrina, per tant, lliga amb l'article 25.2.*d* de la Llei 7/1985, del 7 d'abril, segons el qual els municipis exerciran, en tot cas, en els termes de la legislació de l'Estat i de les CA, competències en l'ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística.

La qüestió que, en tot cas, s'ha de plantejar el legislador serà la de determinar quines competències, de conformitat amb l'esmentada Llei bàsica, han de correspondre als ajuntaments i quines a les CA. L'article 137 de la CE estableix la regla que ha de servir de base per a aquesta distribució: que tant les CA com les entitats locals han de tenir autonomia per a la gestió dels respectius interessos. D'aquesta manera, en totes aquelles determinacions en l'elecció del model de ciutat que afectin estrictament interessos locals, la competència prevalent ha de ser municipal, i en tot allò que afecti interessos supralocals, la competència prevalent serà de les CA.

En aquest punt, cal recordar que aquesta regla ha estat ja assumida per la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem.

1.2. En el fonament 17.*b* es fa referència a l'article 20.1.*b* del Decret llei del 1992, que establia que l'execució del planejament garantirà la cessió dels terrenys on es localitzin els aprofitaments corresponents als ajuntaments.

El lletrat de l'Estat va fonamentar la constitucionalitat d'aquest precepte en el fet que els ajuntaments són l'administració actuant ordinària en matèria de gestió urbanística, i per tant, era lògic que la Llei, expressament, s'hi referís. No obstant això, el TC ha declarat inconstitucional l'expressió «a los ayuntamientos», del moment que aquelles cessions també es poden fer a favor de qualsevol altra administració que, en un moment determinat, pugui tenir la condició d'«actuant», segons el que estableixi la normativa aprovada per les respectives CA.

En aquest punt, cal recordar una vella qüestió que s'ha plantejat sobre quines administracions poden tenir la condició d'administració actuant. En aquest sentit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC), deixant a part el supòsits d'execució del planejament pel sistema d'expropiació, es pronuncia, en la mateixa línia que va assenyalar el lletrat de l'Estat, en el sentit que l'administració actuant ordinàriament són els ajuntaments, llevat dels supòsits de subrogació de les competències municipals per part de les CA, en cas d'inactivitat dels mateixos ajuntaments, negant la condició d'administració actuant, per exemple, a l'Institut Català del Sòl, atesa la seva

condició d'ens institucional —sentències 22.2.95 i 22.4.96—, i com a tal no pot tenir la dita condició.

1.3. En el fonament 17.*f*, es fa referència a l'article 30.3 del text refós, en què s'establia que, en el cas que l'interessat no sol·licités la llicència d'edificació en els terminis previstos, els ajuntaments, amb audiència prèvia dels interessats, havien d'expropiar o acudir a la venda forçosa dels respectius terrenys.

En aquest punt, el TC ha declarat inconstitucional la previsió que la dita opció sigui encomanada per la llei estatal als ajuntaments, ja que és una decisió que corresponia adoptar a la llei autonòmica.

La decisió del TC és coherent amb la doctrina que el mateix Tribunal va establir a la Sentència 214/1989, referida a la Llei 7/1985, del 7 d'abril, sobre la legislació bàsica del règim local, quan es va pronunciar sobre la constitucionalitat de l'article 2 d'aquesta Llei. En aquest punt, manifestava que:

> [...] corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deban reconocerse a las Entidades locales, estableciendo y garantizando la gestión de los asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Fijados esos criterios, [...] concreta algo más la LBRL al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. [...] Ahora bien, delimitada así la existencia de orden competencial esta queda vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, *la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.*

En igual sentit es pronuncia el TC, en el fonament 34.*c*, amb relació als articles 248 i 249 del text refós, quan es determinaven les reaccions dels ajuntaments davant de les obres realitzades per particulars sense llicència o no subjectant-se a la llicència que els havia estat atorgada.

1.4. El fonament 25.*b* examina l'article 109.1, que establia que els plans generals municipals els han de redactar els ajuntaments, i el declara, tot seguit, inconstitucional. L'argument de la Sentència és el següent:

> [...] como ya se ha visto, la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las CA (artículo 148.1.3º) sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos.

El criteri, si bé coherent amb el que abans s'ha assenyalat, cal considerar-lo de gran rigorositat, del moment que no hi ha cap argument que permeti afirmar que els plans que afectin un municipi no els pot redactar el mateix ajuntament, especialment quan segons la mateixa Sentència els municipis tenen competència per a determinar el model de ciutat que volen implantar. El TC, en moltes ocasions, si bé no accepta una determinada redacció, sí que concreta l'abast d'una pròpia norma. Res hauria impedit, en un assumpte tant clar, que el TC hagués fet alguna manifestació respecte a això, en la línia del fonament 9è abans referit.

Aquesta rigorositat es tant més greu, atès que en el fonament 26è es declara constitucional l'article 135.1, el qual, textualment, estableix:

> Los Ayuntamientos remitirán un ejemplar de cada uno de los planes generales de ordenación urbana al Ministerio de Obras Públicas y Transportes una vez publicada su aprobación definitiva.

Després d'aquesta norma, el que queda clar és que hi haurà plans generals, a pesar que abans el Tribunal havia manifestat que el legislador no podia determinar cap instrument de planejament, i que en relació als esmentats plans, com a mínim, els ajuntaments tindran la intervenció de trametre'ls al referit Ministeri.

1.5. El fonament 25.*d* declara constitucional la previsió que els plans urbanístics han de ser publicats. En aquest sentit, manifesta la Sentència:

> Por su parte, el apartado 3 del precepto se sitúa en la más sustancial perspectiva de su contenido normativo propiamente tal, es decir, en lo que atañe a las normas urbanísticas y ordenanzas que han de incorporar tales instrumentos urbanísticos, remitiendo en cuanto a la publicación al régimen de la legislación aplicable, *que al menos en parte se halla en la actualidad constituido por la regulación efectuada por el artículo 70.2 de la LBRL*, en la redacción dada al precepto por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, inspirada en un propósito de incrementar las garantías de los ciudadanos en orden al más completo y efectivo conocimiento de los instrumentos de planeamiento.

D'aquesta manera, la Sentència del TC torna a obrir el debat sobre si els

plans aprovats definitivament per les CA igualment han de ser publicats, del moment que, en atenció a la seva naturalesa de disposicions de caràcter general, els corresponents estatuts d'autonomia imposen, com a condició d'eficàcia de les normes generals, la seva publicació.

1.6. En el fonament 36è es declara inconstitucional que la llei estatal reguli els supòsits d'expropiació per a la formació del Patrimoni Municipal del Sòl, i, al contrari, es considera constitucional el precepte segons el qual els béns integrants del Patrimoni Municipal del Sòl es destinaran a la construcció d'habitatges de protecció pública o a altres usos d'interès social, la qual cosa, a Catalunya, comporta un total canvi en el sistema actualment emprat pels ajuntaments.

1.7. En el fonament 41è es considera constitucional la distinció que es realitza a la disposició addicional 1a quan introdueix regulacions o tractaments diversificats segons la població. Amb la qual cosa es consagra la possibilitat d'un diferent contingut del dret de la propietat en atenció del nombre d'habitants del municipi on sigui situada.

2. Incidència de la Sentència en la regulació urbanística aplicable a Catalunya

Publicada la Sentència, la pregunta que cal formular és quina incidència pot tenir en relació amb el règim urbanístic aplicable a Catalunya. Així, cal prendre en consideració els aspectes que segueixen:

2.1. La Sentència del TC deroga la Llei 8/1990, del 25 de juliol, en tots aquells aspectes que han estat declarats inconstitucionals. En canvi, declara nul·la la derogació que realitzava el text refós, del RD 1346/1976, del 9 d'abril. D'aquesta manera, la primera conseqüència de la publicació de la dita Sentència és el ressorgiment del text refós del 1976.

Aquest pronunciament es justifica en el fonament 12è, en el qual, textualment, es diu:

> [...] la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las CA, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletorie-

dad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las CA, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y proscribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal.

D'aquesta manera, si es manté en tota la seva vigència el text refós del 1976, no hi ha el més mínim dubte de la plena vigència del DL 1/1990, del 12 de juliol.

Ara bé, respecte a aquesta afirmació cal fer les següents observacions.

2.1.1. En relació amb el DL 1/1990, del 12 de juliol, el TSJC ha formulat dues qüestions d'inconstitucionalitat, la qual cosa comporta que, almenys en alguns aspectes, l'esmentada norma presenta dubtes de constitucionalitat. En concret:

a) Qüestió d'inconstitucionalitat de data 6 d'abril del 1993, relativa als següents preceptes:

— Article 15, quan estableix: «Si algun ajuntament incompleix greument les obligacions que es derivin d'aquesta Llei o del planejament urbanístic vigent, o actua en general amb notòria negligència, el conseller de Governació, a proposta del de Política Territorial i Obres Públiques, podrà designar un gerent o transferir les necessàries atribucions de la corporació municipal a la Comissió d'Urbanisme, que l'exercirà mitjançant una comissió especial en la qual tindrà representació l'ajuntament». El TSJC considera que aquest precepte vulnera l'autonomia local reconeguda per la Constitució.

— Article 25.2.*b*, el qual estableix que els plans parcials residencials, d'acord amb el nombre màxim d'habitatges, han de preveure el sòls de cessió obligatòria i gratuïta, amb relació a «reserves de terrenys per a parcs i jardins públics, zones esportives i d'esbarjo públic...». Davant d'aquest precepte, es podria suscitar el dubte si les reserves per a parcs i jardins privats també podrien ser objecte de cessió obligatòria i gratuïta.

— Article 47.1, en el qual es manifesta: «Si les necessitats urbanístiques d'un municipi aconsellen l'extensió del planejament a altres termes municipals veïns, es podrà disposar la formació d'un pla de conjunt o a instància del municipi». Doncs bé, el TSJC considera que aquest pla de conjunt solament es pot imposar a falta d'acord entre les corporacions afectades.

— Article 50, quan es preveu que els plans parcials i especials que es despleguin i s'ajustin a les determinacions del pla general. L'aproració correspon al conseller, la qual norma podria estar en disconformitat amb l'article 5 del RD 16/1981, i fins amb el principi de l'autonomia local.

— Article 133, atès que no recull el paràgraf 2 de l'article 91 que es refon, en el qual es considera un cas de possibilitat expropiatòria dels municipis més enllà del seu terme municipal.

b) Qüestió d'inconstitucionalitat del 18 de febrer de 1997, en relació amb la disposició transitòria 8, quan estableix que, mentre no s'aprovi el pla territorial de les comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental, *la iniciativa de la modificació* del Pla General Metropolità i de la revisió del programa d'actuació correspon a la Comissió d'Urbanisme de Barcelona, salvant que la dita modificació afecti un sol municipi, en el qual cas també podrà adoptar la iniciativa el corresponent municipi.

2.1.2. En execució del que va preveure la disposició addicional 4a, l'Estat va establir la taula de vigències dels reglaments de planejament, de gestió urbanística i de disciplina urbanística, en atenció al text refós del 1992. Havent-se declarat nuls un important nombre de preceptes d'aquest text refós de 1992, es planteja el dubte si aquella taula de vigències també ha resultat alterada.

Formalment no hi ha dubte que els preceptes dels esmentats reglaments derogats mantenen la seva derogació, perquè ningú no l'ha deixat sense efecte. No obstant això, aquells preceptes que despleguin normes del DL 1/1990, del 12 de juliol, que no estiguin en contradicció amb els preceptes del text refós del 1992, sembla que podrien aplicar-se, almenys com una manera d'aconseguir la plena aplicació del DL 1/1990.

Així podrien aplicar-se, per exemple, els articles 145 i següents referits a valoracions, del moment que fixen un camí per a aplicar els articles 155 i 156 de l'esmentat Decret llei.

2.1.3. Finalment, no pot oblidar-se la Llei 7/1997, del 14 d'abril, publicada en el BOE del dia 15, de mesures liberalitzadores en matèria de sòl i col·legis professionals, la qual ha estat declarada de caràcter bàsic. En aquest punt, es podria plantejar novament certs dubtes de constitucionalitat. De totes les maneres, qualsevol llei gaudeix de la presumpció de constitucionalitat mentre el TC no declari una altra cosa. Per això, cal entendre que la dita llei és aplicable des del passat dia 16.

No obstant això, les disposicions d'aquesta Llei 7/1997 que vagin en contra de les determinacions de la Sentència del 20 de març de 1997 cal que no es prenguin en consideració, en atenció al principi *erga omnes* que està implícit en la referida Sentència.

2.2. La declaració de constitucionalitat de diversos preceptes de la Llei 8/1990 i l'aprovació de la Llei 7/1997 plantegen, consegüentment, la in-

cidència que els corresponents preceptes poden tenir en la tasca diària de l'aplicador jurídic.

A la vista del conjunt de les referides disposicions, es pot fer el següent intent d'aproximació amb relació a les normes avui en vigor en matèria urbanística:

a) *La patrimonialització gradual dels aprofitaments urbanístics.* En aquest punt, s'ha de recordar que la filosofia del text refós de 1976 es fonamentava en aquesta mateixa doctrina. Així, en la seva exposició de motius, es deia:

> La aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan.
>
> La expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos. El Plan General, salvo en suelo urbano, y en su caso el Plan Director, vinculan negativamente determinados terrenos, cerrando la posibilidad de su futura urbanización. Para los demás, se limitan a orientar el criterio de futura programación, pero sin prejuzgar ninguna expectativa concreta.
>
> La regulación del uso de unos terrenos a nivel de Plan parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del Plan se viese frustrada. Este plazo de caducidad tiene un efecto de garantía múltiple: para la seguridad del tráfico jurídico este plazo garantiza que, antes de su transcurso, cualquier reducción del aprovechamiento implica expropiación y, por lo tanto, tiene que ser indemnizado por la administración que adoptó la decisión. Para el interés público, aseguran de una parte que, transcurrido dicho plazo, se podrá reconsiderar las circunstancias y adoptarse una nueva decisión sin ninguna cortapisa, y de otra, reduce considerablemente el riesgo y la trascendencia de las calificaciones que no vayan seguidas de inversiones efectivas e inmediatas y, estimula de un modo indirecto, que se espera eficaz, la necesaria oferta del suelo.

Precisament, aquesta doctrina havia donat lloc a una interpretació jurisprudencial, segons la qual el dret d'edificar solament s'obtenia al final del procés de la urbanització. I així, qualsevol modificació de planejament que es realitzés abans de l'acabament d'aquest procés, sense infringir el pla d'actuació del planejament, únicament donava lloc a la indemnització segons les inversions realitzades, d'acord amb les previsions del planejament.

La Llei 8/1990 no va fer altra cosa que, a la vegada que recollia l'esmentada doctrina, l'aprofundia i la concretava en unes determinades normes. I

aquestes normes són les que han estat declarades constitucionals i cal aplicar, en tant que estiguin en vigor.

Per altra banda, cal recordar que l'article 20 estableix com uns dels deures al qual cal donar compliment per a patrimonialitzar el aprofitaments el de la cessió dels terrenys on es localitzi l'aprofitament que a la vegada es també de cessió. No obstant això, el mateix TC ha declarat que la llei estatal no pot determinar el percentatge de cessió. D'aquesta manera es planteja el problema de quines són les cessions que els particulars hauran de fer a favor de les administracions actuants. Cap problema plantegen les cessions corresponents al sòl urbanitzable, del moment que el DL les estableix en el 10 %. No passa el mateix en el sòl urbà, atès que el DL res en diu, i al contrari, la Llei 7/1997 estableix l'obligació de cessió del 10 % en els supòsits d'actuacions mitjançant unitats d'execució sempre que no siguin de reforma o rehabilitació. Aquesta norma, en atenció a la doctrina sustentada per la Sentència del 20 de març de 1997, cal considerar-la de no-aplicació.

b) *La classificació del sòl.* Després de la Llei 17/1997, les normes relatives a la classificació del sòl són regulades per l'article 9 del text refós de 1992, amb les modificacions que en l'esmentat article ha introduït la dita Llei 17/1997. En definitiva, el sòl es classificarà, actualment, en urbà, urbanitzable —sense les categories de programat i no programat— i no urbanitzable. També serà d'aplicació en text refós de 1992 amb relació a la determinació dels drets i deures dels propietaris de cadascuna de les classes de sòl.

c) *Els procediments expropiatoris.* Aquests procediments seran determinats pel text refós de 1992, en concret el procediment previst a l'article 218 i següents, la qual cosa comporta que igualment seran d'aplicació, sempre que no s'oposi als esmentats preceptes el Reglament de Gestió.

Contràriament les *causæ expropriandi* són determinades pel DL 1/1990. D'aquesta manera, seran causa d'expropiació tant les que fan referència a l'adquisició de terrenys destinats a sistemes generals i locals com la referida al sistema d'actuació d'expropiació i als supòsits d'expropiació sanció. No obstant això, la Sentència ha considerat constitucional l'article 132 en què es disposa que l'aprovació dels plans i la delimitació de les unitats d'execució per a expropiació comporten la declaració d'utilitat pública de les obres i la necessitat d'ocupació.

d) *La valoració dels sòls en els casos d'expropiació.* En aquest punt, la Sentència introdueix una distinció entre la valoració dels sòls objecte d'expropiació, la qual es regirà per les normes de l'assenyalada Llei, i la valoració dels sòls a fi de reparcel·lació o compensació, la qual es realitzarà de conformitat amb les normes que dictin les CA (fonament 28.*e*).

Centrant la qüestió estrictament en les valoracions urbanístiques, cal distingir entre:

— valoracions dels sòls no urbanitzables, urbanitzables i urbans, les quals s'efectuaran seguint els criteris dels articles 48 a 57 de la Llei 8/1990, i no els que consten en el DL 1/1990, del 12 de juliol, és a dir, que es prendrà per base el valor inicial del sòl, incrementant-lo en un 25 % sobre els costos d'urbanització en el sòl urbanitzable programat, en un 50 % en el sòl urbà sense ordenació detallada i en atenció al seu valor urbanístic, en els sòls urbans i urbanitzables que tinguin acabada la seva ordenació.

— valoracions dels sòls afectats a sistemes generals o locals en sòl urbà i urbanitzable programat i la dels destinats al Patrimoni Municipal del Sòl, les quals es realitzaran de conformitat amb els criteris que constin en les lleis de les CA.

En aquest sentit, sembla que la legislació que cal considerar és la del DL 1/1990, del 12 de juliol, i normes compreses en el Reglament de Gestió Urbanística.

e) *Les disposicions relatives al Registre de la Propietat*, les quals seran d'aplicació mentre siguin vigents.

f) *Les disposicions relatives a la responsabilitat patrimonials de les administracions*, atès que aquesta es una matèria reservada a la legislació estatal.

g) *El manteniment dels aprofitaments particulars en els supòsits de demores imputables a l'Administració.*

h) *El règim d'ocupació forçosa.* En aquest punt, s'ha plantejat el dubte si la previsió que feia l'article 21 de la Llei de mesures es manté, atès que el DL no l'ha recollit. Des del meu punt de vista, pot ser aplicat, ja que l'eficàcia derogatòria del DL no pot anar més enllà del mateix mandat legislatiu de refosa.

i) *El règim de venda forçosa*, en la regulació que s'efectua per a incentivar l'edificació del sòl.

j) *Imposició per part de l'estat del deure d'implantar els patrimonis municipals del sòl,* atès que a través d'ells s'intenta facilitar l'accés als habitatges.

k)*La regulació del dret de superfície i del règim de reallotjaments i retorn en les actuacions urbanístiques.*

3. El planejament aprovat i els actes administratius adoptats en el context de la Llei 8/1990

Una última reflexió sobre els efectes de la Sentència, cal fer-la en relació amb els actes que s'hagin pogut adoptar basant-se en la Llei 8/1990.

Cal assenyalar que a partir del moment que s'ha publicat la Sentència els articles que han estat declarats nuls de la Llei 8/1990 no poden produir cap efecte jurídic. La qüestió es planteja respecte als actes que s'hagin pogut dictar amb anterioritat.

La doctrina constitucional més generalitzada és que el TC ha de delimitar els efectes temporals de les seves decisions. Així el TC, en Sentència 45/1989, reconeixia que:

> [...] ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento.

Ara bé, en el present cas, el TC res ha dit respecte als efectes de la nul·litat que es proclama en la Sentència, i això comporta haver de fer un esforç, amb tot el risc d'incórrer en error, sobre en quina situació queden els actes dictats amb anterioritat a la seva publicació.

Encara que la Sentència hagi declarat la invalidesa de determinats preceptes de la Llei, i que aquests preceptes s'hagin projectat en diverses relacions jurídiques, cal assenyalar que els efectes de la ineficàcia de la Sentència comencen amb l'eficàcia de la mateixa Sentència. La llei invàlida ha estat eficaç durant un determinat temps, i els efectes que ha produït en l'ordenament jurídic durant aquest període perduraran.

Aquí cal recordar que el concepte de retroactivitat dels efectes de nul·litat propis del camp administratiu no tenen el mateix abast en el supòsit de declaració de nul·litat de les lleis.

No obstant això, i a tall de proposició, es podria considerar que:

a) Tots els actes dictats de conformitat amb l'esmentada Llei que hagin guanyat fermesa gaudeixen de plenitud d'efectes jurídics. Per exemple, la disposició per part d'un ajuntament de béns procedents de la cessió del 10 % de l'aprofitament urbanístic amb destí diferent al d'habitatges de protecció oficial o amb un destí d'interès públic, si la disposició ha guanyat fermesa, seria irrevisable.

Contràriament, si han estat dictats però han estat objecte d'impugnació, caldrà resoldre aquesta impugnació de conformitat amb el dret declarat vàlid per la Sentència.

b) Aquesta regla, emperò, en dret urbanístic té una greu dificultat, com és la de la situació jurídica en la qual queden els plans aprovats que han aplicat normes de la Llei 8/1990 que han estat declarades nul·les. Evidentment,

l'acte d'aprovació definitiva dels plans que han guanyat fermesa és irrecurrible. No obstant això, el dubte estarà en si a través dels actes d'aplicació de previsions dels esmentats plans, emparats en normes que han estat declarades inconstitucionals, poden ser impugnats indirectament els mateixos plans urbanístics.

Per exemple: si un pla preveu que l'aprofitament urbanístic és igual al 85 % de l'aprofitament permès en una finca (article 27.4) i l'Ajuntament ha aplicat aquesta previsió abans de la publicació de la Sentència, fonamentada en la determinació de l'esmentat pla, i encara l'acte no ha guanyat fermesa, hi hauria lloc a una impugnació indirecta del pla en aquest punt per desajust a la legalitat. Ara bé, si dita aplicació ha guanyat fermesa, l'acte en sí està consolidat i no admetrà cap tipus de revisió.