

Xornadas sobre a nova Lei do réxime do solo e valoracións

EGAP, Santiago de Compostela, 27 e 28 de abril de 1998

Avogado | José María Rebolledo Varela

A Escola Galega de Administración Pública (EGAP) desenvolveu en Santiago de Compostela, os días 27 e 28 de abril de 1998, unhas "Xornadas sobre a nova Lei do réxime do solo e valoracións", que contaron coa participación de avogados, arquitectos e profesores de diversas universidades españolas.

As ditas xornadas inaugurounas o director xeral de Urbanismo da Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Vivenda, José Jesús Cudeiro Mazaira; o director da *Revista de Derecho Urbanístico*, Francisco Alegría; e Domingo Bello Janeiro, director da EGAP.

Bello Janeiro puxo de manifesto que coa realización destes encontros se pretendía afondar no coñecemento da nova normativa urbanística estatal: a lei sobre o réxime do solo e valoracións, o que facilitaría, así mesmo, a correcta aplicación da lexislación autonómica galega neste sentido.

O director xeral da EGAP recordou que a sentenza do Tribunal Constitucional que declaraba inconstitucionais boa parte dos artigos da anterior lexislación estatal, establecía que o Estado ten competencia exclusiva para regula-las condicións básicas que garanten unha igualdade de trato para tódolos españois no exercicio dos seus dereitos de propiedade e que, en consecuencia, pode establecer un mínimo de aproveitamento urbanístico obxecto de apropiación, sempre que non exceda das condicións básicas nin invada a competencia urbanística autonómica e municipal.

O primeiro relatorio da mañá, titulado "Aspectos xerais máis relevantes da nova lei", desenvolveuno Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid, avogado e profesor titular de dereito administrativo da Universidade Autónoma de Madrid, nos termos que de seguido se comentan.

A lei que, no seu momento, nos concitou ten unha pretensión económica clara, rotundamente expresada na súa exposición de motivos, e que non é outra cá liberalización do solo e a inserción da materia urbanística no que se considera a reforma estrutural da economía española.

Tamén é certo que non se pode, de ningunha das maneiras, perder de vista que esta lei non é senón o final dun proceso que comezou co Decreto lei 5/96 de liberalización do solo e que posteriormente se plasmou na Lei 7/1997 do 14 de abril, que foi o texto modificador da situación anterior.

Estes preceptos e a lei vixente que imos analizar, inciden nesta materia da liberalización do solo e da reforma estrutural da economía española en dous aspectos extraordinariamente relevantes para os propietarios, e para os profesionais e axentes económicos deste sector. En primeiro lugar, o que se denomina a clasificación do solo, e, en segundo lugar, respecto do que as cesións, como antes se configuraban na Lei do 92, relativas ós propietarios afectados polo proceso urbanizador ou edificatorio.

O novo sistema da Lei 6/98 pódese sintetizar da seguinte maneira: respecto da clasificación do solo introduce un criterio diferente ó que tiñamos na Lei do 92 e na Lei do 76, e aínda máis, na Lei do 56, da que arrinca todo o sistema, e que non é outro máis có que xa se contiña no art. 1 do Decreto lei 5/1996, e no art. 1 da Lei 7/97. Consiste en suprimi-lo solo urbanizable programado e non programado, polo tanto, elimina-la programación económica, e, sobre todo, a programación temporal; en segundo lugar, cambia-lo aspecto clasificatorio ou a capacidade discrecional da Administración á hora de establece-los criterios

de acordo coa inclusión dos propietarios nalgún dos tres tipos básicos de solo, de tal forma, que a partir de 1997-1998, o solo urbanizable é a regra xeral; o excepcional será o solo non urbanizable, que case sempre se vai identificar co de especial protección.

Tamén excepcional, será clasifica-lo solo como urbano, posto que este, xa sabemos dende hai moitísimos anos pola xurisprudencia do Tribunal Supremo, está regulado, é dicir, que a Administración municipal carece de calquera competencia ou capacidade para determinar se o solo é urbano ou non, simplemente se ten que limitar a constatar que reúne os requisitos establecidos na lei: consolidación da edificación ou, polo contrario, establecemento que conte cos catro servizos urbanísticos tradicionais, a saber, abastecemento de augas, evacuación de augas, subministración de enerxía eléctrica e acceso rodado.

Para ser exactos e precisos, o proxecto de lei partía desta idea. A fundamentación ideolóxica, política, e económica, en última instancia, basicamente se limita a insistir na necesidade de abarata-lo prezo do solo, e polo tanto o da vivenda, e a única maneira de abarata-lo prezo do solo e o da vivenda é crear máis oferta de solo: cando hai moita oferta, é razoable que se entenda que o prezo baixe, posto que en definitiva o demandante, futuro propietario da vivenda, e dende logo os axentes, poderán dispoñer dunha maior cantidade de solo para presentalo no mercado. Na opinión do relator este é un axioma que está por demostrar.

En primeiro lugar, porque non houbo nunca, polo menos con carácter xeneralizado, unha falta ou ausencia de solo urbanizable que faga que o mercado produza estas distorsións ás que acabo de aludir. O que houbo foi carencia de solo urbanizado, que é outra cousa, o que modifica o sentido no que se move o mercado. En segundo lugar este é un sector económico no que é moi difícil utiliza-las regras económicas xerais, é un sector absolutamente ríxido, e aínda que non o fora, en última instancia, o que está en xogo é un dereito fundamental, e polo tanto non vexo fácil a solución que se pretende impoñer nesta lei como a definitiva do mal que afecta o urbanismo español dende hai 45 anos.

Sen embargo, esta formulación ideolóxica, lexítima por outro lado, vén resolver algo intolerable, como era a aplicación práctica que moitos municipios españois e algunhas CCAA viñan realizando, en función de lle atribuír competencias absolutamente arbitrarias ó planificador urbanístico, o que lles impoñía verdadeiras "forcas caudinas" ós promotores inmobiliarios,

que, ou lles cedían unhas porcentaxes moi superiores ás que a lei establecía, en virtude duns convenios espurios ou de calquera outra índole, ou, se non, non vían recualificado o seu terreo. Isto era absolutamente intolerable; neste sentido ten toda a razón do mundo o lexislador cando pretende elimina-la capacidade discrecional do planificador municipal, porque non hai ningunha esixencia xurídica que permita tratar dunha forma desigual dúas persoas que teñen os terreos na mesma zona, coa mesma vocación urbanística, e co mesmo grao de interese de participar no desenvolvemento da promoción inmobiliaria. Dende esta óptica, todo o que sexa elimina-las facultades discretionais do planificador municipal, efectivamente, debe de ser benvido e subliñado.

Sen embargo, sendo esta a orixe do primitivo proxecto de lei, nada ten que ver co que resultou ó final, xa que unha cousa son os proxectos e outra cousa é a política; non é xa que a lei se faga máis hábil có lexislador, cousa que é certo sempre, –porque a lei se disocia, se independiza do seu autor– o autor pretende unha cousa e de certa maneira, e posteriormente, os que a aplican (que son os xuíces) interprétana dun xeito radicalmente distinto a como o fixo o lexislador, cousa que sempre sucede; non, é algo máis, non ten nada que ver o proxecto de lei co que finalmente saíu en materia de clasificación do solo.

Nos artigos 8, 9 e 10 da lei, que é onde se regulan os tipos básicos de solo, dunha primeira lectura, certamente, pódese extraer como conclusión ese chamado carácter residual do solo urbanizable; é urbanizable todo o que non é nin urbano nin non urbanizable ou rústico, como na Comunidade de Canarias ou de Galicia así se denomina; polo tanto todo o demais será urbanizable.

Agora ben, débese insistir en dúas cuestións, en primeiro lugar e polo que se refire ó artigo 9, que fai referencia á clasificación do solo non urbanizable, introduciuse na regra 2ª deste, ó longo do debate parlamentario, unha frase que implica todo un precepto xurídico que non estaba previsto dende os primeiros compases e borradores que se utilizaron nesta lei, concretamente, pódese considerar como solo non urbanizable todo aquel que o planeamento xeral, é dicir, plan xeral ou, no seu caso, onde existan normas subsidiarias: “consideren inadecuados para un desenvolvemento urbano”. Este é un concepto inadecuado, é un concepto normativo indeterminado, non é discrecional. Neste caso hai que xustificar por qué son inadecuados, e a xustificación significa explicar por qué a regra xeral debe de ser que todo é urbanizable, salvo que se poidan determinar e

explicar, racional e lóxicamente, os motivos que inducen ó planificador municipal e ó concello a considerar este solo como non urbanizable.

No que se refire a solo urbanizable, que é a segunda grande achega da lei, como así se establece no n.º 2 da súa exposición de motivos, recóllese unha cuestión básica no artigo 16. Neste artigo, no que se establecen as regras para promover e transforma-lo solo de tal maneira que se poida edificar posteriormente, desapareceu a programación temporal, e é esta, por outro lado, a regra que se deriva do artigo 1 do Decreto lei 5/1996 e da Lei 7/1997.

Sen embargo, a pesar dos esforzos do lexislador, non é posible soste que non hai unha mínima programación temporal; neste caso o que fai o lexislador é, naturalmente, distinguir dentro do solo urbanizable, entre aqueles solos que están incluídos en determinados ámbitos específicos territoriais, daqueles outros que non o están. Eses solos incluídos en ámbitos, segundo o último inciso do artigo 16-1, singularízanse porque están incluídos nuns ámbitos concretos, posto que se estableceron as condicións para o seu desenvolvemento.

O fondo da cuestión é que todo solo urbanizable non ten o mesmo réxime xurídico, o cal é razoable, e boa proba de que non teñen o mesmo réxime xurídico é que a propia lei, á hora de determina-las valoracións do solo, establece que o solo urbanizable sen sectorialización ou sen incluír en ámbito de desenvolvemento ten necesariamente que valorarse como solo rústico, mentres que no solo sectorializado, o vello solo urbanizable programado, é natural que se fixe o seu valor polo valor do aproveitamento, é dicir, a valoración urbanística, que incorpora xa rendementos e aproveitamentos urbanos.

Polo tanto, por máis que se queira dicir que se ampliou a oferta de solo, os problemas inherentes a calquera proceso de ordenación, é dicir o establecemento duns parámetros lóxicos e racionais da evolución do sector, e do mercado e do propio modelo territorial, obrigan a distinguir dous tipos de solo urbanizable: o incluído en ámbitos e o non incluído en ámbitos. Diso derivan efectos inmediatos e concretos, os solos incluídos en sectores teñen o dereito a poñerse inmediatamente no mercado.

Respecto do estatuto xurídico da propiedade cómpre dicir que se eliminou, como non podía ser doutro xeito, o sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, un é propietario de solo urbano ou urbanizable e ten determinados dereitos, e se non é propietario de solo urbano ou urbanizable terá os que a lexislación lle atribúe ó titular de solo rústico. Isto ten

unha enorme influencia na valoración dos terreos. Tamén se reducion notablemente os mecanismos coercitivos de que dispoñía a Administración para obriga-los particulares a cumprirlos prazos e os deberes.

Por último, e dende o punto de vista xurídico, ¿cal é o ordenamento aplicable? En primeiro lugar o que hai que aplicar é a recentísima Lei 6/1998; sen embargo a disposición derogatoria da dita lei non elimina, ou suprime, ou derroga todo o texto refundido do 92, senón que deixa inconexos máis alá de dúas dúcias de preceptos que van resultar tamén directamente aplicables, porque teñen carácter básico, ou no seu caso pleno. Pola súa vez, virán despois as novas leis autonómicas, as cales deberán axustarse á Lei 6/1998, non ás que se aprobaron este último ano, dende marzo ata agora. Por último vén a lexislación estatal supletoria, supletoria porque no 76 estaba vixente, posteriormente recobrou a súa vixencia, e ademais porque é tamén aplicable directamente a Ceuta e Melilla, que non teñen capacidade lexislativa para ordenarse urbanisticamente.

Como consecuencia diso estarán en vigor moitos preceptos da Lei do solo do 76, non todos, e é necesario expurgalos un por un, xa que algúns foran eliminados no texto refundido do 92, outros recobraran vixencia, para o que debeu facerse un proceso intelectual para ir eliminando uns doutros. Por último tamén están vixentes os regulamentos de planeamento, disciplina e xestión urbanística, aínda que non todos, xa que moitos deles non son facilmente compatibles coa nova regulación que inclúe a Lei 6/1998.

Polo tanto, calquera cousa menos dicir que estamos ante unha situación cómoda, xa que o problema empeza para tódolos lexisladores autonómicos.

Juan José Bértolo Cadenas, profesor de lexislación da Escola de Enxeñeiros de Camiños, Canles e Portos da Universidade da Coruña, disertou sobre "A clasificación do solo. Dereitos e deberes dos propietarios dos solos".

O apartado 2 do artigo 3 da Lei do solo de Galicia determina que a acción urbanística debe atender a que o solo se utilice en congruencia coa utilidade pública e coa función social da propiedade, o que garante o cumprimento das obrigas e cargas legalmente establecidas; ó mesmo tempo debe impedi-la desigual atribución dos beneficios e cargas derivados do planeamento entre os diferentes propietarios afectados e impondo, en consecuencia, a xusta distribución daqueles; finalmente, debe asegura-la participación da comunidade nas plusvalías que xere, pola súa vez, a acción urbanística dos entes públicos.

Dado o carácter de lexislación básica do artigo 1 da nova Lei estatal sobre réxime do solo e valoracións, a tales determinacións habería que engadirles, sen dúbida, a igualdade esencial no exercicio do dereito de propiedade do solo en todo o territorio galego como preconiza o dito precepto para todo o territorio nacional. Da mesma forma, a participación da comunidade nas plusvalías xeradas pola acción urbanística dos entes públicos (art. 3 da lei), deberá producirse nos termos fixados pola nova lei.

Por outra parte, e en concordancia co disposto no art. 4, os propietarios deberán contribuír –nos termos establecidos nas leis– á acción urbanística dos entes públicos, os cales dirixirán o proceso, sen prexuízo de respecta-la iniciativa daqueles. Ademais a xestión urbanística deberá suscita-la iniciativa privada, na medida máis ampla posible, e substituíraa cando esta non chegue a cumprir os obxectivos necesarios, pero promovendo a participación da iniciativa privada aínda que esta non exerza a propiedade do solo.

Debe aludirse tamén, ó apartado 4, d) do art. 3 da Lei do solo de Galicia, que establece a esixencia do cumprimento, por parte dos propietarios de solo, das obrigas impostas pola propia lei. A esta esixencia refírese, así mesmo, o apartado 1 do art. 62 desta lei, no que se determina que as facultades do dereito de propiedade se exercerán no marco da lexislación básica do Estado e da súa función social, pero dentro dos límites e co cumprimento dos deberes establecidos na propia Lei do solo de Galicia ou, en virtude dela, nos plans de ordenación, conforme á clasificación dos predios.

Ademais, a disposición adicional primeira da citada Lei do solo galega, remite á lexislación básica do Estado en canto á regulación das materias que fan referencia a dereitos e deberes básicos dos propietarios, pero, no non previsto pola citada Lei do solo de Galicia, tales como valoracións, expropiacións, réxime de venda forzosa ou supostos indemnizatorios, haberá que darlle a razón a Porto Rey, cando di que este precepto non é simplemente incompleto, senón que lles dá preferencia ás normas da lei en materia de dereitos e deberes, sobre a lexislación estatal, o que supón un claro exceso competencial e permite cualifica-lo precepto como claramente desafortunado.

Pola súa vez, o art. 12 do texto estatal determina que os dereitos e deberes dos propietarios de solo que se regulan nesta lei se exercerán de acordo coa normativa que sobre planeamento, xestión e execución do planeamento estableza a lexislación urbanística en cada caso aplicable.

Federico García Erviti, arquitecto e profesor da Escola de Arquitectura de Madrid desenvolveu o relatorio "Valoracións do solo, de obras, edificacións, instalacións, plantacións, arrendamentos. Concesións administrativas e dereitos reais", do xeito que segue.

O réxime de valoracións regulado na LRSV mantén, en primeiro lugar, o importante papel que a derogada lexislación urbanística estatal lle atribuíu. En efecto, o título do proxecto de lei conserva o termo "Valoracións", o que ratifica o especial relevo outorgado pola Lei 8/90 e o texto refundido da Lei sobre réxime de solo e ordenación urbana de 1992 (TRLS92) ó contido económico do réxime xurídico da propiedade. Parece a primeira vista, sen embargo, que os motivos da dita coincidencia son distintos: se no réxime derogado a valoración do solo constituía, pola súa vinculación ó proceso de adquisición de facultades urbanísticas, un elemento fundamental do réxime urbanístico da propiedade, na LRSV, desaparecido (ou extremadamente diluído, polo menos) tal proceso, é a condición de *rara avis* dentro dos conceptos xurídicos incluídos con carácter exclusivo na competencia urbanística estatal a que, trala Sentencia 61/1997 do Tribunal Constitucional, lles atribúe ás valoracións un peso específico relevante no marco da nova lexislación urbanística do Estado.

A exposición de motivos da lei inicia a súa referencia ás valoracións cunha declaración de principios que manifesta a finalidade de "...reflexionar coa maior exactitude posible o valor real que o mercado lle asigna a cada tipo de solo, renunciando así formalmente a todo tipo de fórmulas artificiosas que, con maior ou menor fundamento aparente, contradín esa realidade e constitúen unha fonte interminable de conflitos, proxectando unha sombra de inxustiza que lle resta credibilidade á Administración e contribúe a deslexitimala súa actuación". Descualifica así de forma expresa o sistema de valoracións derogado, que prometía a instauración dun novo réxime que vincula o contido económico do dereito de propiedade ó resultado do xogo da oferta e da demanda no momento da valoración. Sen embargo, como veremos, a anunciada ruptura co réxime anterior non resulta finalmente tan radical como dos termos utilizados na exposición de motivos podería deducirse.

A modificación do sistema de valoración ata agora vixente prodúcese, no correspondente ó solo, especialmente en dous aspectos: por unha parte, ó desaparece-lo sistema de adquisición gradual e sucesiva de facultades urbanísticas, desvincúlase do dito proceso o contido económico do dereito de propiedade

dos terreos; por outra, derrógase de forma implícita o principio contido no art. 49 do TRLS92, que expresamente prohibía a consideración da posible utilización urbanística na valoración daqueles terreos preservados do desenvolvemento urbano e nos asimilados a eles por non adquiri-lo conxunto de dereitos necesarios para incorporarse plenamente ó dito desenvolvemento. En efecto, a LRSV establece que tanto os solos clasificados polo planeamento como non urbanizables ou rústicos, conforme ó regulado no art. 67 da Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de (Galicia), como os urbanizables, o ámbito dos cales non fora delimitado polo planeamento xeral ou as condicións de desenvolvemento do cal non fosen establecidas (art. 16 LRSV, por remisión do art. 27), valoraranse de acordo co seu valor de mercado; este será, polo tanto, o criterio que se seguirá, atribuíalles o mercado ou non ós ditos terreos valores correspondentes ós posibles aproveitamentos edificatorios que do planeamento urbanístico puideran derivarse no futuro.

Sen embargo, como se dixo antes, no resto dos solos a discrepancia cos principios valorativos enunciados na Lei 8/90 e no TRLS92 non resulta finalmente tan terminante como nun principio podería deducirse do teor literal da exposición de motivos da nova lei, xa que neles se mantén o criterio de aplicar os valores resultantes da normativa de valoración catastral ó aproveitamento edificatorio que en cada caso corresponda, co fin de que se conserve así a referencia ó valor regulado e obxectivo recollido na lexislación derogada. Para estes efectos, a exposición de motivos xustifica o recurso ó valor básico de repercusión recollido nos relatorios catastrais nos que, de conformidade co disposto na Lei 39/1988, reguladora das facendas locais, este valor reflicte os valores de mercado, posto que as valoracións catastrais se fixan a partir dun estudio previo dos anteditos valores. É dicir, nesta clase de solos séguese tamén o principio xeral de aplicación do "valor real que o mercado lle asigna a cada tipo de solo", aínda que este criterio de valoración, sen a referencia expresa a súa relación co mercado, é exactamente o mesmo có art. 53 do TRLS92 desenvolvía para determina-lo valor urbanístico dun terreo unha vez adquirido o dereito ó aproveitamento urbanístico.

Por outra parte, o art. 23 da LRSV mantén de forma literal o precepto xeral regulado no art. 46 do TRLS92 que estende os criterios de valoración de solo contidos na lexislación urbanística a tódolos supostos expropiatorios, calquera que sexa a finalidade que motive a expropiación e a lexislación, urbanística ou doutro carácter, que a lexitime. Engádesse no segundo parágrafo

do dito artigo que os criterios de valoración contidos na lei terán carácter subsidiario nos procedementos de distribución de beneficios e cargas, sempre que non exista acordo entre os propietarios afectados.

No que se refire ó momento ó que han de referirse as valoracións, o art. 24 da LRSV segue o criterio xeral exposto no art. 47 do TRLS92, establecendo aquel, nas expropiacións, no momento de iniciación do expediente de xusto prezo e, no suposto da determinación de indemnizacións por cambio de planeamento, na data de publicación da aprobación definitiva do novo planeamento. Engádesse como novo sinal que, nos supostos de actuación distintos ós expropiatorios, as valoracións terán que referirse ó momento de iniciación do correspondente procedemento.

E, finalmente, en canto á valoración doutros bens e dereitos, como as plantacións, instalacións e obras, así como as indemnizacións a arrendatarios e a valoración de dereitos reais, a nova lei a penas modifica as disposicións que regulan esta materia no TRLS92; ademais, incorpórase o suposto das concesións administrativas e introdúcese na regulación da valoración das edificacións unha referencia á aplicación da normativa catastral que non existía na lexislación que se derroga.

Agustín Asís Roig, profesor de dereito administrativo da Universidade Carlos III de Madrid, desenvolveu o tema: "Supostos indemnizatorios por alteración do planeamento por limitacións singulares e por outros conceptos".

No mes de xuño o Goberno da Nación presentou ante as Cortes Xerais un "Proxecto de lei do solo e valoracións". Xustificábase a reforma na inadecuación da ata entón vixente normativa urbanística, inadecuación que tiña a súa orixe, segundo se indicaba na exposición de motivos do proxecto, en motivos de carácter xurídico-administrativo e económico-empresariais.

Sinálase dentro dos primeiros, que, como consecuencia das sucesivas reformas da lexislación urbanística se produciron, na práctica, tres efectos non desexados por disfuncionais: a) por un lado, a xeración dun sector xurídico moi complexo; b) ademais esa complexidade determinou a aparición de intervencións innecesarias da Administración e, finalmente, c) esta última viuse favorecida polo outorgamento de grandes cotas de discrecionalidade. Tales circunstancias por ser contrarias ó principio de seguridade xurídica deben ser corrixidas para unha máis eficaz satisfacción dos obxectivos da política urbanística.

Pero a reforma tamén se fundamenta en criterios de tipo económico e empresarial. Neste sentido enténdese que a lexisla-

ción vixente ata entón facilitaba a) a limitación artificial da oferta de solo, e b) a incidencia dos factores xurídico-administrativos que en definitiva xeraban unha serie de incertezas respecto da actividade de promoción inmobiliaria relacionadas con factores como o tempo, o custo e a súa propia viabilidade xurídica.

Este diagnóstico, na opinión do lexislador, explica o fracaso da lexislación anterior, sobre todo do texto refundido da Lei do solo, fracaso que non pode ignorarse.

Sen embargo, e como recoñecera xa o lexislador estatal no ano 1990, o Estado só ten unha competencia limitada. Por iso só pode atender á solución do dito problema de forma parcial e no contexto das competencias recoñecidas polo Tribunal Constitucional na súa Sentencia 61/1997, do 20 de marzo. Tal é a xustificación do carácter puntual da regulación estatal dado que a presente reforma deberá circunscribirse ós ámbitos materiais de competencia do Estado. Concretamente na lei regúlanse: a) garantía de igualdade nas condicións básicas de exercicio do dereito de propiedade, b) expropiación forzosa, c) valoracións, d) responsabilidade das administracións públicas e e) procedemento administrativo común. É dentro do penúltimo dos títulos competenciais indicados, no que se insire naturalmente a regulación dos supostos indemnizatorios.

O marco de competencias constitucionais, aclarado dende a Sentencia TC 61/1997, outórgalle ó Estado un papel constitucionalmente limitado a aqueles títulos de competencias expresamente previstos na Constitución que poidan concorrer na "materia" urbanística. Esta afirmación compróbase particularmente na doutrina que a propia sentenza confirma respecto da inconstitucionalidade dos preceptos estatais dictados con carácter supletorio. Pero respecto da materia que tratamos, amparada nun título competencial relacionada co réxime xurídico das administracións públicas, e máis concretamente, co "sistema das administracións públicas", obriga a comprobar, de xeito previo, dado o carácter preliminar da competencia, se os preceptos indicados contidos na nova Lei do réxime do solo e valoracións se adecúan á dita competencia.

A reserva competencial que o artigo 149.1 CE establece en relación co "sistema de responsabilidade das administracións públicas" inclúese nun apartado, a peculiaridade do cal, dentro do sistema de distribución de competencias é indubidable. Nel recóllese o que pode considerarse unha garantía de unidade do Estatuto fundamental das administracións públicas, mediante a atribución ó Estado dunha competencia reguladora dos

aspectos principais do mesmo. A peculiaridade de tal precepto acabou sendo recoñecida pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional, ó inserirse como normativa imperativa da actividade e organización das administracións públicas, nunha das fontes de conflictividade competencial máis común dentro da nosa xurisprudencia constitucional. Trátase de institucións que se proxectan sobre a totalidade da actividade administrativa; son en consecuencia normas (1) xerais (2) de aplicación directa e necesaria, que deben observarse na lexislación sectorial, con independencia da Administración pública de que se trate.

A problematicidade destas figuras é evidente. A función unificadora -non uniformizadora, como resaltou o Tribunal Constitucional- xa pode supoñer disfuncionalidades respecto das concretas necesidades de xestión nas ordenacións sectoriais; canto máis, cando a dita lexislación vén configurada dende unha instancia territorial dotada de autonomía garantida constitucionalmente. O risco de extensión do título de competencia xeral do Estado dentro do ámbito material de competencia autonómica, ata dirixila dende o desenvolvemento do título estatal é claro. Por outro lado, a frustración da función racionalizadora e de garantía que persegue a dita unidade de título por vía de excepción sectorial é igualmente clara. Trátase, en definitiva da necesidade de harmonizar e de compaxinar ambos: autonomía e unidade fundamental do estatuto administrativo.

A consideración desta necesaria delimitación harmónica no propio texto, do artigo 149.1.18 CE conséguese mediante tres técnicas. A primeira consiste en axusta-lo título de competencias dándolle unha textura e alcance específico. Deste xeito cómpre encontrar competencias consistentes en acoutar, respecto de determinadas materias, o alcance da competencia estatal, á fixación das bases dun determinado sector -"réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios", ou "lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas"- . A segunda consiste en formular bens constitucionais que orientan -como é o caso da garantía dun trato común ante as administracións públicas e o réxime estatutario dos seus funcionarios- ou -limitan- que se corresponde coa salvagarda das "especialidades derivadas da organización das comunidades autónomas" prevista respecto da competencia estatal sobre o procedemento administrativo común.

Ás anteriores, hai que engadirlles outra, máis común, pero que presenta algunha problemática en relación co tema que nos ocupa: e é a incorporación de elementos que delimitan a extensión horizontal da materia. No parágrafo que analizamos,

prodúcese esta consideración respecto de dous ámbitos de competencia: o procedemento, no que a competencia estatal, plena, se reduce ó procedemento administrativo común; e, tamén se aplica esta técnica á responsabilidade no que lle corresponde á lexislación estatal a regulación do “sistema de responsabilidade de tódalas administracións públicas”.

Non podería darse por rematada a análise deste apartado sen resalta-la potencia expansiva dun dos ámbitos materiais atribuídos á competencia estatal. Concretamente é o que abre o parágrafo: as bases do réxime xurídico das administracións públicas. Entendidas estas como o conxunto de preceptos que constitúen o réxime xurídico xeral e común da actividade e organización das administracións públicas, é evidente que en sentido lato, inclúe as demais materias indicadas no citado parágrafo. Efectivamente, o resto dos sectores afectados polo artigo 149.1.18 CE poden reconducirse ben á organización, ou ben sobre todo ó réxime de funcionamento e dos seus efectos, e por iso, son parte integrante do réxime xurídico das administracións públicas. De feito, esta potencia expansiva viuse aceptada polo Tribunal Constitucional ó incluír como parte integrante do dito réxime o regulador do patrimonio das administracións públicas, aínda que este non é obxecto de repartimento competencial explícito no noso Texto constitucional.

Esta característica obriga a deducir que as referencias concretas a aspectos do réxime xurídico das administracións públicas como réxime independente do macro título relativo ás bases do réxime xurídico, só poden explicarse na medida en que: 1) o constituínte quixo confirmar e especificar determinados sectores como parte dese estatuto fundamental das administracións públicas, e 2) quixo diferencia-lo tipo de competencia estatal sobre os mesmos.

José Antonio García Trevijano, avogado, desenvolveu o tema: “Expropiación e reversión dos terreos. Excepcións”.

A Sentencia do Tribunal Constitucional 61/97, do 20 de marzo, anula boa parte do TR de 1992 polo simple feito de que o Estado non o considera lexislación de aplicación total. Anula tamén parte dos restantes preceptos.

Mantén, en canto a expropiacións urbanísticas, que o Estado é competente para regula-las expropiacións forzosas de acordo co art. 149.1.18 da Constitución, pero só para establece-las características fundamentais do procedemento expropiatorio e as garantías dos expropiados, dado que a expropiación forzosa non deixa de ser un instrumento adxectivo ligado á competencia material substantiva que lle serve de base, e esta –o urba-

nismo– non lle corresponde ó Estado senón ás comunidades autónomas.

Esta interpretación ten especial aplicación práctica en canto ás causas lexitimadoras das expropiacións (*causa expropriandi*).

Sen entrar a valora-la “disección e análise” de preceptos constitucionais e inconstitucionais que sobre o TR 1/92 realiza a sentenza en cuestión (co que se nos ofrece un texto estatal asistemático –nunca mellor dito–), e sen entrar tampouco no delicado problema do valor do dereito estatal especificamente supletorio da lexislación autonómica que se produza, o primeiro efecto destacable da sentenza en canto a expropiacións urbanísticas é a invalidación dos arts. 206.1 f), do Texto refundido de 1992.

No primeiro de tales preceptos determínanse as distintas causas de expropiación. Haberá que estar polo tanto ó que a lexislación autonómica estableza, e noutro caso ás causas lexitimadoras de tales medidas previstas no Texto refundido de 1976, que en grande medida veñen coincidir co propio art. 206 do TR 1/92.

Mantense, sen embargo, como *causa expropriandi*, a relativa a “incumprimento da función social da propiedade”, pois entende o Tribunal Constitucional que a competencia material substantiva que o Estado exerce se atopa no art. 149.1.1 da Constitución, aínda que expresamente afirma que non por iso se poden concretar agora cáles son os deberes básicos, o incumprimento dos cales encaixaría dentro desa causa de expropiación, polo que haberá que resolvelo caso por caso.

O art. 207 tamén é declarado inconstitucional, non porque o seu contido o sexa (xa que á fin e ó cabo concreta a citada posibilidade de expropiación por incumprimento da función social da propiedade), senón por impoñer, con carácter imperativo, a pertinencia da expropiación cando se incumpran os prazos para urbanización ou edificación, os deberes básicos en xeral establecidos na lei, ou cando se proceda a unha parcelación ilegal de solo urbanizable non programado ou non urbanizable.

Realmente, a expropiación por incumprimento da función social da propiedade ten razón de ser, na visión do Texto refundido de 1992, nos seguintes casos:

a) Cando se incumpre o deber de urbanizar, cando non se pide licenza de edificación, cando non se cumpre con tal licenza, ou cando se actúa sen ela ou contra a formulación. Pero a validez do art. 206.1.f) queda na práctica sen demasiado alcance, en canto que a propia Sentencia do Tribunal Constitucional declara inconstitucionais os arts. 30.3 e 31.2 (sobre reacción ante o deber de urbanizar), 34 (igual sobre adquisición do dereito a

edificar), 36 (extinción do dereito a edificar), 38, 39, 40.3, 248 e 249 (efectos da edificación sen licencia ou contra ela ou a formulación).

Pese a que se declarou inconstitucional, en termos abstractos, o esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, o efecto concreto do incumprimento (a expropiación, sanción ou a venda forzosa) é materia urbanística, e polo tanto de competencia autonómica, motivo polo que, como se dixo, o art. 206.1.f) queda sen maior aplicación práctica á vista do propio Texto refundido. Haberá que atender á lexislación autonómica correspondente ou para os efectos que sobre incumprimento de tales deberes –e en visión en certo modo distinta– se deduzan do Texto refundido de 1976, salvo que exista lexislación autonómica, que será preferente.

b) En casos de edificacións inadecuadas ou ruinosas. Pero, como no caso anterior, vistos os arts. 228 e 247 TR 1/92 reguladoras desta materia, non parece que poida manterse como imperativa a expropiación ou venda forzosa, senón que, como nesoutro caso, haberá que atender á lexislación autonómica ou ó que se deduza do Texto refundido de 1976. Certo que o art. 228.3 TR 1/92 non se declarou inconstitucional na súa primeira parte pola Sentencia 61/97 –en concreto cando dispón que en caso de venda forzosa por edificación ruinoso o valor que recibirá o propietario será a metade do valor do aproveitamento susceptible de adquisición–. Pero declarouno inválido a Sentencia do Tribunal Supremo do 25 de xuño de 1997.

c) En función do que estableza a lexislación autonómica cabería tamén mante-la posibilidade de expropiación no caso de parcelamentos ilegais, pois á fin e ó cabo o art. 207.b) do Texto refundido 1/92 declarouse inválido polo carácter imperativo que pretende atribuírlles ás expropiacións.

d) O propio habería que dicir do disposto no art. 184 TR 1/92 (caso de incumprimento polo adxudicatario dun Programa de actuación urbanística). A validez do art. 184.2 carece de efecto práctico á vista da invalidación dos antes citados arts. 30 e segs. do propio texto. Non obstante, parece que cabe manter lóxicamente este tipo de expropiación tanto se a lexislación autonómica o prevé como cando na propia adxudicación se estableceu a posibilidade de expropiación ou venda forzosa para caso de incumprimento.

■ En canto ó prezo xusto, a situación é problemática:

Ó declararse inconstitucionais os arts. 32 e 59 e segs., parece que habería que acudir non ó réxime de valoracións do Texto de 1976, senón ós arts. 48 e segs., dado que o sistema de

adquisición gradual de facultades se mantén. Parece polo tanto que haberá que avaliar sobre as consideracións dos citados preceptos.

■ respecto da expropiación-sanción, aínda que esta poida manterse na medida en que xa o Texto de 1976 o permitía (art. 124.2), creo que non son aplicables. Incluso as posibilidades que deixaba a Sentencia do tribunal Constitucional 61/97 ó non declarar inconstitucional parte de tal artigo quedan sen valor unha vez considerado inválido pola antes citada Sentencia do Tribunal Supremo do 25 de xuño de 1997. Polo tanto, aínda que a expropiación sexa por incumprimento haberá que prestarlle atención ó valor que teña o terreo segundo o momento no que se proceda á expropiación.

■ O Tribunal Constitucional declarou así mesmo inconstitucionais os arts. 220.1 e 221 do Texto refundido –o primeiro sobre declaración de urxencia expropiatoria en procedementos de taxación conxunta, e o segundo sobre o procedemento de expropiación individual– por entender (o que é moi discutible) que a regulación que sobre tales cuestións se recolle no Texto refundido excede do que constitúe a regulación mínima que sobre a materia lle corresponde ó Estado, e por considerar que este tipo de expropiación, incluso tales regras, van ligadas á competencia material substantiva que a ampara, urbanística e polo tanto autonómica.

■ A Sentencia do Tribunal Supremo do 25 de xuño de 1997 declarou inválido o art. 219 por considerar que non é resultado dunha refundición do xa previsto en textos legais anteriores, senón unha innovación improcedente nun texto refundido. Tamén se consideraron inválidos os arts. 228.3 e 4.

■ O resto dos preceptos de aplicación necesaria do Texto refundido mantéñense como válidos, e declaráronse sen embargo inconstitucionais os arts. 208, 209, 211.1 e 2, 212, 227.1 primeira parte, 227.2, 228.1,2,3, primeiro parágrafo, segunda parte, 229, 230, 231, 233, 234 e 236, que haberá que completar coa lexislación xeral de expropiación forzosa ou coa contida no Texto de 1976 a salvo a existencia de lexislación autonómica respecto disto.

■ En particular, en canto á venda forzosa como mecanismo alternativo á expropiación (permitida con carácter xeral no art. 227.1 primeira parte), declarouse inconstitucional o TR 1/92 por considerarse que aparece redactado en termos imperativos co fin de que a Administración competente utilice necesariamente tales instrumentos, do mesmo xeito que se sostivo para declarar inconstitucional o art. 207.

■ O réxime das reversións mantense polo tanto (arts. 225 e 226; ningún de tales preceptos foi impugnado).

■ Cuestión diferente, aínda que enlazada con todo iso é o problema da determinación do alcance temporal da Sentencia do TC. Parece que se conservan os expedientes xa finalizados (máis claramente aínda os firmes). O problema consiste en determinar qué se considera expediente expropiatorio terminado. Sen contar con outra previsión, e salvo que se aplicaran analoxicamente a disposición transitoria 1^a.3 do TR de 1992 –declarada vixente– para estar ó momento de descrición de bens e dereitos afectados, parece que formalmente a finalización dun procedemento expropiatorio, polo menos dende o prisma do prezo xusto que é o que estamos tratando, é a fixación definitiva en vía administrativa de tal prezo xusto.

A problemática pode quedar en todo caso obviada se existe lexislación autonómica que estableza outra cosa ou que poida protexe-la aplicación, aínda que sexa por remisión, do Texto de 1992.

José Manuel Díaz Lema, catedrático de dereito administrativo da Universidade da Laguna desenvolveu o tema: “Disposicións adicionais e réxime transitorio. Aspectos competenciais”, da seguinte maneira:

A lei que se manexa contén cinco disposicións transitorias relativas a réxime urbanístico, planeamento e valoracións. O primeiro que chama a atención é a sinxeleza –polo menos aparente– das citadas disposicións en contraste coa complexidade da situación creada no dereito urbanístico como consecuencia da STC do 20 de marzo de 1997.

Das citadas disposicións sobresaen dúas grandes cuestións, na marxe das valoracións, que se corresponden por suposto coas competencias que mantén o Estado nesta materia: o réxime do solo na etapa transitoria, que presenta os problemas máis delicados; e a clasificación do solo, a través do planeamento, naturalmente, que non reviste unha especial complexidade.

1. En canto ó réxime do solo a lei establece a súa aplicación inmediata ou dende a súa entrada en vigor na transitoria primeira e procede a continuación a asimila-las novas clases de solo ás anteriores, o que en rigor só sucede no caso do solo urbanizable. Así urbano e non urbanizable coinciden cos da antiga lexislación, mentres que á nova clase de solo urbanizable van para-lo apto para urbanizar e os dous tipos de solo urbanizable, programado e non programado.

Así pois, segundo isto, todo o novo réxime de dereitos e deberes da nova lexislación imporase dende o primeiro momento,

se ben é verdade que a transitoria non chega a buscarlles solucións ós problemas concretos que se formularán. O único que destaca é o afán de impoñe-la lei dende o primeiro momento.

O dito anteriormente en parte vese limitado na transitoria 4^a, relativa ós instrumentos de distribución de beneficios e cargas, a través dos cales se concreta –como é ben sabido– o réxime de deberes ou cesións, entre outras cousas. Esta transitoria frea en certa medida o efecto inmediato da transitoria 1^a: só se aplicará a nova lei se os ditos instrumentos non están aprobados con carácter definitivo; en caso contrario, por un elemental principio de seguridade xurídica, aplicarase a lexislación precedente.

2. No que se refire á clasificación do solo, parte xustamente do principio oposto. Fronte á proximidade aplicada ó suposto anterior, o lexislador é neste caso moito menos impaciente. Segundo a transitoria segunda, o planeamento adaptarase á nova clasificación do solo cando sexa revisado.

Debe terse en conta en primeiro lugar que probablemente a maior novidade da nova lei reside precisamente no cambio da clasificación do solo, ó integrar nun novo tipo de solo urbanizable os dous existentes con anterioridade: programado e non programado, ó mesmo tempo que este solo urbanizable vai ter un carácter expansivo fronte ó carácter residual do solo non urbanizable. Exactamente ó revés do establecido na nosa lexislación tradicional.

Fronte ó que foi habitual na nosa lexislación urbanística que esixiu a adaptación do planeamento en prazos fixos á nova lexislación, neste caso o lexislador difire, sen lle dar prazo ningún á nova revisión do planeamento xeral, da adaptación ó novo sistema de clasificación do solo.

Esta aparente falta de urxencia do lexislador é máis perceptible se cabe na transitoria 3^a, pois o planeamento xeral, a tramitación do cal estea iniciada á entrada en vigor da lei, seguirá aplicando os mesmos criterios sobre a clasificación do solo procedente da lexislación anterior. O momento decisorio sobre a aplicación dunha ou doutra lexislación é a aprobación inicial do dito planeamento.

Esta consecuencia en certo modo é sorprendente. Contrasta a proximidade na aplicación do novo réxime do solo coa dilación na clasificación do solo. Todo máis, e en relación con esta última, cabe dicir que o solo urbanizable non programado por virtude da transitoria 1^a segue o réxime do urbanizable a secas, pero non porque se cambie a clasificación do solo.

3. Procede analizar a continuación a asimilación entre o réxime das distintas clases de solo na ata entón vixente legisla-

ción e a nova lei, isto é, analiza-los problemas que se derivan da aplicación da transitoria 1^a.

En primeiro lugar, no que se refire ó solo non urbanizable, o art. 20 establece unhas normas básicas que no fondo non son máis ca un resumo da antiga lexislación; por iso, entendemos que neste sentido non debe crear ningún problema no réxime transitorio.

Moi distinta é a situación no caso do solo urbano. A nova lei, no art. 14, distingue dúas categorías no solo urbano, o consolidado pola urbanización no apartado 1 e o non consolidado pola urbanización no apartado 2, cunha diferenza radical de réxime xurídico. Para o segundo caso, o non consolidado, practicamente son os mesmos deberes do solo urbanizable, polo que debe destacarse ante todo o deber de cesión do 10% do aproveitamento neste caso, que falta no suposto do solo urbano consolidado. 