

REFLEXIONES SOBRE LOS LÍMITES DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE URBANISMO

SEBASTIÀ GRAU I ÀVILA

Sumario

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DEL URBANISMO
 1. Planteamiento.
 2. La configuración del derecho de propiedad privada inmobiliaria en la Constitución
- III. LA REGULACIÓN UNITARIA DEL NÚCLEO DEL DERECHO DE PROPIEDAD, COMO LÍMITE A LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA
 1. La competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles.
 - 1.1. Los límites generales al principio de autonomía, La unidad y la igualdad.
 - 1.2. Algunas precisiones al concepto de «lo básico».
 2. La Ley del Suelo como norma definidora de «lo básico» en materia de urbanismo.
 3. El modelo de la estructura esencial del derecho de propiedad en la legislación del suelo española.
 - 3.1. El estatuto básico del derecho de propiedad en la Ley del Suelo.
 - 3.2. Los criterios del planeamiento en cuanto a la delimitación de las distintas clases de suelo.
 4. Conclusiones en cuanto a la configuración del derecho de propiedad en la legislación estatal.
- IV. BREVE NOTA BIBLIOGRÁFICA

I. INTRODUCCIÓN

Desde finales de la pasada década viene coincidiendo la doctrina en el planteamiento de la llamada «crisis del Derecho urbanístico», crisis que se presenta en España como en todos los países del área occidental.

En palabras de PAREJO, el problema básico se plantea en cualquier país en que esté reconocido el derecho de propiedad privada, como la contradicción y el conflicto permanentes entre los intereses privados (que giran en torno al máximo de libertad de aprovechamiento y de disposición) y los intereses públicos (que radican en la sujeción del ejercicio de aquellas facultades a una racionalidad global y coherente, establecida según fines y objetivos comunitarios o colectivos).

Esta persistente situación de crisis ha hecho manifestar a FRANK MODERNE que el Derecho urbanístico es necesariamente un Derecho de lo aleatorio, que es preciso replantear continuamente. Este carácter parece chocar, por de pronto, con el mismo concepto de Derecho objetivo del que nos hemos imbuido en las Facultades de Leyes, como ordenamiento integrador, con vocación de continuidad y permanencia, entramado sobre los principios generales

y en el que la seguridad jurídica juega el importante papel de garantizar la adhesión de los ciudadanos al cumplimiento de las normas.

Este planteamiento puede llevarnos a la necesidad de descubrir el contenido cierto y nuclear de las instituciones jurídicas, para después realizar una correcta aplicación de las mismas a cada situación. De ahí la importancia del planteamiento del tema de cuál es la esencia del Derecho urbanístico en nuestros días.

Creemos que esta esencia radica en la configuración desde normas jurídico-públicas a nivel de ley formal o de reglamento de una institución jurídico-privada como es el derecho de propiedad. Todos los restantes contenidos del Derecho urbanístico parecen ser secundarios: los aspectos procedimentales y competenciales, las formas y los documentos son tan sólo elementos que adornan lo esencial. El punto central sigue radicando en cómo y de qué forma el ordenamiento jurídico resuelve aquella contradicción entre intereses privados e intereses públicos. En definitiva, la solución que el Derecho positivo dé en cada momento a este conflicto será la que determine el núcleo esencial del ordenamiento urbanístico, y la que, desde la otra perspectiva, dibuje el contenido básico del derecho de propiedad privada.

La problemática hasta aquí presentada viene a complicarse si abordamos la existencia en España de una pluralidad de fuentes de producción del Derecho, derivada del reconocimiento constitucional de las competencias exclusivas y plenas de las Comunidades Autónomas en el urbanismo (art. 148.1.3.ª de la Constitución). La posibilidad de que las distintas normas autonómicas resuelvan de forma también distinta el anunciado problema de la contradicción entre los intereses públicos y los privados en torno al Derecho urbanístico, obliga de nuevo a plantear la cuestión de cuál sea el núcleo central del derecho de propiedad y del urbanismo, tanto para descubrir la configuración normativa de dichas instituciones en la propia Constitución, como para determinar otros límites del «bloque de la constitucionalidad» a las competencias legislativas autonómicas en esta materia.

II. LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DEL URBANISMO

1. *Planteamiento*

El principio de jerarquía de las normas, que junto con el de competencia explica la vertebración interna del ordenamiento jurídico español, implica que la Constitución se nos presente como la norma de primer rango, situada en la cresta de la pirámide del sistema y a la que deberán ajustarse todas las restantes normas.

En este sentido, resulta claro que la configuración dada por la Constitución al derecho de propiedad privada sobre bienes inmuebles se convertirá en uno de los límites materiales a las potestades legislativas autonómicas en materia de urbanismo. En consecuencia, la determinación de cuál será ese núcleo constitucionalmente garantizado se presenta como elemento clave del problema que estamos analizando.

El primer problema a resolver, en el que se centran a menudo muchos conflictos institucionales, es el de la posible equivalencia entre el «derecho de propiedad privada» y el «objeto del urbanismo», utilizado el primero en el artículo 33 de la Constitución para reconocer una institución perteneciente a la esfera de los derechos individuales de los ciudadanos, y empleado el segundo en el artículo 148.1.3.^a para designar una materia que puede ser y de hecho ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas en forma exclusiva.

Esto plantearía la cuestión de si las competencias autonómicas sobre el «urbanismo» incluyen la regulación que podríamos llamar «jurídico-privada» del derecho de propiedad inmobiliaria, es decir, de si hacer urbanismo lleva implícito dictar normas jurídicas que incidan en la legislación civil, legislación que, recordemos de paso, queda atribuida al Estado en forma exclusiva por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución.

Creemos que, si bien no hay una equivalencia total entre ambas instituciones, el nexo común radica en el concepto de la «función social» de la propiedad, con arreglo a la que se estructura el derecho de propiedad privada en el artículo 33. Efectivamente, creemos que esta idea de la «función social» lleva implícita la presencia de una potestad pública, cuya expresión en lo que afecta a todos los poderes del Estado está concretada en los artículos 45 (derecho al medio ambiente), 46 (conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico) y 47 (derecho de todos a una vivienda digna y adecuada). Está claro que el artículo citado en último lugar sirve para conectar el concepto de la «función social del derecho de propiedad» del artículo 33 con la materia urbanística atribuida a las Comunidades Autónomas en el art. 148.1.3.^a, mediante la atribución a los poderes públicos de la competencia para regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación» y para participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Valgan, pues, estas ideas para concretar la conexión entre los aspectos jurídico-privados y los jurídico-públicos, y para justificar el planteamiento unitario del derecho de propiedad privada y del objeto del urbanismo que hacemos en este estudio.

2. La configuración del derecho de propiedad privada inmobiliaria en la Constitución

Para hallar las características fundamentales del derecho de propiedad garantizado en la Constitución, debemos movernos en esta doble vertiente del concepto: su carácter de derecho fundamental de los ciudadanos y su aspecto de objeto de la función pública urbanística.

Por un lado, el artículo 33 consagra el derecho mismo, y además lo defiende ante cualquier intento de usurpación injustificada o incautatoria, al admitir la privación coactiva del derecho tan sólo por causa justificada de utilidad pública o interés social y mediante la indemnización de su equivalente valor económico.

Por otro lado, la delimitación del concepto de «función social» de la

propiedad que se realiza en los citados artículos 45, 46 y especialmente el 47, viene a implicar las siguientes notas:

a) La regulación de la utilización del suelo, o, lo que es lo mismo, del contenido del derecho de propiedad queda reservada a los poderes públicos, «de acuerdo con las leyes».

b) Esta definición de los «contenidos» de la propiedad debe ser siempre justificada en virtud del interés general, y debe ser además racional, es decir, objetiva y ajustada al marco social general definido a través de los principios que informan nuestra Constitución.

c) La regulación normativa del derecho de propiedad deberá estar dirigida a «impedir la especulación», haciendo «participar» a la comunidad de las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Nótese que la función social de la propiedad obliga tan sólo a que la misma no sea «especulativa», es decir, abusiva o injustificada, lo cual viene a legitimar las que podríamos calificar de rentas y plusvalías ordinarias. Por otro lado, el propietario tiene derecho a esta plusvalía, si bien con la participación de la Comunidad.

d) La privación o el vaciamiento del contenido del derecho de propiedad dará lugar a la «indemnización correspondiente», es decir, la propiedad urbana puede ser cambiada coactivamente por su «valor real», que corresponde al valor de los aprovechamientos naturales, más el incremento de dichos valores generados por la acción urbanística pública o privada. Creemos que este valor no puede identificarse sin más con el valor concreto del aprovechamiento permitido en cada parcela de terreno y en cada momento, sino que se corresponde más bien con el valor del que podríamos denominar «aprovechamiento generalizado por áreas homogéneas».

e) El contenido del derecho de propiedad debe ser delimitado a través de normas con rango de Ley, sin que ello suponga una reserva de ley de esta materia en bloque.

En resumen, creemos que las características hasta ahora citadas permiten concretar la configuración constitucional del derecho de propiedad referido específicamente a la propiedad del suelo, a través de los siguientes elementos:

— Es un derecho reconocido constitucionalmente, y, por tanto, no puede ser ignorado, vaciado, revocado o lesionado en sus aspectos esenciales.

— Corresponde a los poderes públicos la delimitación del contenido específico del derecho, es decir, de las facultades que comprende.

— Estos contenidos y facultades obedecerán siempre a criterios objetivos, abstractos, generales y justificados en el interés general, no admitiéndose excepciones, reservas o tratamientos singularizados que vulneren aquella objetividad, ni tampoco limitaciones individualizadas que signifiquen tratamientos discriminatorios o desiguales para determinados ciudadanos.

— El derecho de propiedad deberá tener siempre un contenido o valor cierto y positivo, en función de las posibilidades naturales del terreno y de la

acción urbanística general que sobre él converja, si bien en dichos valores deberán participar la Comunidad y el propietario.

— El contenido general y positivo del derecho de propiedad deberá ser regulado por normas con rango de ley, si bien esta reserva no es absoluta o plena, por lo que podrá concretarse por vía reglamentaria el contenido del derecho para cada finca. Este proceso de concreción por vía reglamentaria del contenido cierto del derecho de propiedad privada deberá ajustarse a los mismos criterios de objetividad, racionalidad y de justificación en el interés público.

En definitiva, éstos serían los caracteres básicos contemplados por la Constitución, si bien no es éste el momento de tratar otra serie de contenidos implícitos en el derecho de propiedad que derivan de su consideración constitucional como derecho fundamental, de acuerdo con el art. 53.

III. LA REGULACIÓN UNITARIA DEL NÚCLEO DEL DERECHO DE PROPIEDAD, COMO LÍMITE A LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA

1. *La competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles*

1.1. Los límites generales al principio de autonomía. La unidad y la igualdad

Ha reiterado la doctrina la consideración del principio de unidad consagrado en el art. 2 de la Constitución como un límite esencial de la autonomía. En este sentido, ello significa que la Constitución reserva al Estado determinadas competencias, precisamente para preservar la unidad del sistema.

Dejando aparte algunos aspectos de este problema, como pueden ser el de la «solidaridad» o el de la «libertad de circulación de personas y bienes», creemos que la idea de igualdad es crucial para aplicar los principios apuntados al problema del Derecho urbanístico.

Al declarar el art. 139 de la Constitución que «los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado», se está manifestando aquel principio de unidad.

Evidentemente, en un Estado inspirado en la autonomía de diversas nacionalidades y regiones, el principio de igualdad no puede ser interpretado como que los contenidos de las regulaciones que afecten, directa o indirectamente, a la posición de los ciudadanos tengan que ser necesariamente idénticos en todas las partes del territorio; ello equivaldría a desvirtuar de raíz el principio de la autonomía.

Dejando sentado, con la Doctrina, que en todos los Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales se produce una tensión entre los principios de igualdad y de autonomía, este conflicto debe ser resuelto en favor de la preponderancia de la libertad (Dügig). Pero, sentado esto, está también claro que la igualdad es un límite para las autonomías.

En palabras de MUÑOZ MACHADO, para explicar los puntos de apoyo del necesario equilibrio entre estos dos principios contrapuestos hace falta determinar en qué supuestos la variedad consentida y consustancial con el sistema de autonomías llega al límite inadmisibles de suponer un quebranto efectivo del principio de igualdad.

La precisión ulterior de hasta dónde las regulaciones autonómicas pueden lesionar el principio de igualdad, lo resuelve la jurisprudencia constitucional (LS 26 nov. y 22 dic. 1981) en base a dos parámetros: en primer lugar, a la aplicación del art. 149.1.1.º, que atribuye al Estado la regulación básica de los derechos y libertades fundamentales, y, por otro lado, por la aplicación de unos criterios de valoración que se resumen con las ideas de que no son admisibles aquellas decisiones autonómicas que impliquen una «diferencia no justificada» o que «carezcan de justificación razonable».

En cualquier caso, la conclusión sería que, como expresa la doctrina, «los poderes de las Comunidades Autónomas empiezan cuando se ha franqueado ya el mínimo de homogeneidad que el instante unitario del sistema impone».

1.2. Algunas precisiones al concepto de «lo básico»

Está claro que en la base del reparto de las competencias, las del Estado coinciden con el interés general y las de las comunidades autónomas con «sus respectivos intereses». Estos intereses están concretizados en atribuciones conferidas a uno y otras por la propia Constitución, pero ello no impide que el legislador deba utilizar el criterio general de los «respectivos intereses» para precisar el alcance de sus atribuciones y para saber en cada caso cuál es el alcance específico de «lo básico» en cada materia.

La doctrina ha elaborado también un perfil de lo básico de las instituciones y de las materias en razón de la llamada «uniformidad de las condiciones de vida» en todo el territorio.

Por otro lado, en cuanto a la llamada instrumentación normativa de «lo básico», debe destacarse la doctrina jurisprudencial (LS 28 jul. 1981 y 28 ene. 1982) en el sentido que «la noción de bases ha de ser entendida como una noción material, y, en consecuencia, estos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente». Esta idea o noción del carácter material de lo básico hace concluir que los principios básicos de la regulación de una determinada materia no precisan necesariamente su fijación como tales en una norma *ad hoc* que tenga este objeto exclusivo. Lo básico puede estar así incluido dentro de regulaciones más amplias, salpicando distintos cuerpos normativos, y tanto si éstos son anteriores como posteriores a la Constitución. Lo único que ocurre en estos casos es que si lo básico no está expresamente determinado en la legislación estatal, deberá deducirse de las determinaciones normativas de cada materia.

2. *La Ley del Suelo como norma definidora de «lo básico» en materia de urbanismo.*

Hemos llegado en los puntos anteriores a las siguientes precisiones:

a) Que el concepto de lo básico en cada materia es utilizado por la Constitución como fórmula para garantizar el principio de unidad y de igualdad de los españoles.

b) Que corresponde al Estado la determinación de lo que es básico, o para regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

c) Que este concepto de lo básico tiene un carácter material y, por lo tanto, podrá estar contenido en una norma *ad hoc*; o, por el contrario, podrá desprenderse de una regulación global de las distintas materias.

Dicho esto, podemos adelantar fácilmente que en materia urbanística y en lo que se refiere a la definición de lo básico en cuanto al contenido del derecho de propiedad privada, deberemos acudir al cuerpo o código normativo integrado por la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, y por sus Reglamentos, en el bien entendido de que por medio de la potestad reglamentaria del Estado también puede definirse el contenido esencial del derecho de propiedad.

3. *El modelo de la estructura esencial del derecho de propiedad en la legislación del suelo española.*

El modelo adoptado en la Ley del Suelo en cuanto a la definición del contenido del derecho de propiedad encaja y arranca perfectamente del modelo dibujado en la Constitución. Por ello nadie se ha planteado con profundidad la posible inconstitucionalidad de aquella normativa.

Para introducir esta parte del estudio, vamos a comentar brevemente algunos ejemplos de la estructura del derecho de la propiedad del suelo en algunos países próximos.

Así, el modelo implantado en Gran Bretaña a través de la «*Community Land Act*» de 1975, estudiado entre nosotros por LUIS ORTEGA, viene a significar un proceso nacionalizador del suelo edificable, tanto en lo que nosotros calificaríamos como suelo urbano, como en el equivalente al suelo urbanizable programado, todo ello en un plazo previsto inicialmente de diez años. Aquí la expropiación es prevista como una forma no tan sólo prioritaria, sino incluso obligatoria para la Administración, de manera que al ostentar ésta la propiedad monopolística del suelo de desarrollo, va a acaparar la totalidad de las plusvalías del proceso urbanizador.

En otro sentido, las recientes orientaciones del Derecho urbanístico francés, a partir de la entrada en vigor de la Ley sobre reforma del urbanismo de 1976, estructuran un modelo basado en el reconocimiento general del llamado límite legal de densidad de la construcción, que es de 1 para el conjunto de territorio y de 1,5 para la ciudad de París. Este contenido del dere-

cho de propiedad es el mínimo y también el máximo que puede pretender el propietario. Así pues, aquí se ha producido una verdadera nacionalización de cualquier tipo de aprovechamiento que sobrepasare dicho límite legal. Se trata de un modelo que no tiene en cuenta las circunstancias específicas de cada porción de terreno, de manera que, en su virtud, tendrá idéntico contenido la propiedad de una finca en la zona más remota que la propiedad en pleno centro de una gran ciudad.

¿Cómo se estructura en España el núcleo central del derecho de propiedad del suelo?

En primer lugar, debemos recordar que, a partir del modelo diseñado en la Constitución, serán las leyes las encargadas de determinar el contenido del derecho, de acuerdo con su función social; ya hemos dicho que esta remisión no significa una reserva absoluta de esta materia a las Normas emanadas del poder legislativo. Ha estudiado ampliamente la doctrina la forma en que la delimitación genérica del derecho de propiedad se define en la Ley del Suelo y sus reglamentos y la utilización de los planes urbanísticos como instrumento también reglamentario para aplicar aquellas categorías genéricas dibujadas en la Ley a cada porción concreta de terreno. Recordemos aquí el tan citado art. 76 de la Ley del Suelo, de acuerdo con el cual las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación.

Vamos pues a concretar esta exposición en los siguientes apartados:

3.1. El estatuto básico del derecho de propiedad en la Ley del Suelo

El mecanismo seguido en la Ley es el de la creación del llamado régimen urbanístico del suelo (Título II), que implica el establecer unas categorías genéricas de suelo y otorga a cada una de ellas un estatuto jurídico peculiar, en el que se contienen el conjunto de deberes y derechos de los propietarios.

Así, la clasificación del suelo es el mecanismo esencial para establecer las facultades del derecho de propiedad (art. 76 citado), y a dicha clasificación une la Ley a través de los artículos 83 y siguientes, la definición de las limitaciones, cargas y derechos de los propietarios.

Baste recordar que este estatuto de cada clase de suelo se estructura en torno a los siguientes principios:

1. Los propietarios tienen derecho a las facultades que les otorgue el plan, si bien las limitaciones singulares por causas específicas frente a los aprovechamientos generales de las áreas homogéneas darán derecho a indemnización.

2. Las plusvalías generadas por el proceso urbano deberán ser destinadas a financiar la urbanización de los propios suelos en los que se han generado aquéllas.

3. La financiación de los terrenos destinados a usos públicos no lucrativos se realiza a través de cesiones gratuitas. Éstas se referirán siempre a las necesidades colectivas generadas por el área homogénea correspondiente (polí-

gono o unidad de actuación), y además, su costo deberá ser diluido entre todos los propietarios incluidos en dichas áreas homogéneas.

4. Fuera de estos supuestos las obligaciones de los propietarios se limitan a ser destinatarios de la potestad expropiatoria ordinaria (por causa justificada de utilidad pública o interés social), y a participar, en razón de su propiedad, en el costeamiento de obras y servicios públicos (tasas, contribuciones especiales e impuestos).

Las conclusiones que se derivan de este sistema para el derecho de propiedad son pues importantes:

— El propietario tiene derecho a la plusvalía, justo hasta el límite en que el libre mercado se la ofrezca, y descontada la participación de la comunidad en la misma, en forma de costeamiento de las obras de urbanización y en forma de cesión gratuita de los suelos de utilidad pública, necesarios para satisfacer las necesidades del proceso de ocupación de la propia área homogénea en que se halla cada propiedad.

— El propietario al que se le otorgue un aprovechamiento inferior al del área homogénea, tendrá derecho bien a la indemnización del valor del terreno y de dicho aprovechamiento del área (en caso de expropiación), bien a la indemnización tan sólo de la diferencia entre su aprovechamiento y el del área homogénea (en caso de vinculación singular).

3.2. Los criterios del planeamiento en cuanto a la delimitación de las distintas clases de suelo

El punto esencial de todo el modelo delimitado en la Ley se centra en la inclusión en una u otra clase de suelo, en virtud de criterios objetivos, razonables y justificados en el plan de ordenación correspondiente.

Significa ello que cada finca pertenece a la clase de suelo que objetivamente le corresponda, sin que puedan intervenir criterios subjetivistas o basados en privilegios, consideraciones especiales o pactos que den lugar a tratamientos diferenciados y no igualitarios.

Manifestaciones concretas de este criterio objetivo en cuanto a la clasificación del suelo son, entre otras, las siguientes:

— El art. 3.2.e.) L.S., que legitima la competencia urbanística de la Administración en cuanto al régimen del suelo, sobre la base de asegurar su «uso racional» adecuado al bienestar de la población.

— El art. 12.2.1 «in fine», L.S., que liga el régimen de las necesidades de dotaciones públicas a las necesidades objetivas de la población.

— El art. 78 L.S., que liga la clasificación de los terrenos como urbanos en función de una serie de circunstancias objetivas que deben concurrir en los suelos.

— El art. 3.2 Regl. de Planeamiento, en cuanto establece la elección de la figura de Ordenación integral en función de las circunstancias objetivas de cada municipio.

— Art. 14.2 Regl. de Planeamiento, en cuanto la estructura o modelo de ocupación del suelo a través de su clasificación deberá establecerse según la ponderación de diversas alternativas en relación con el cumplimiento de los objetivos preestablecidos.

— Art. 20.4 Regl. Planeamiento, que reitera la determinación de la clasificación del suelo en virtud de las razones objetivas de los terrenos y de las circunstancias existentes.

— Art. 45.1.c) Regl. Planeamiento, en cuanto la dotaciones públicas se establecerán «en proporción adecuada a las circunstancias objetivas» de la población.

4. Conclusiones en cuanto a la configuración del derecho de propiedad en la legislación estatal

De lo dicho pueden derivarse las siguientes características básicas del Derecho de propiedad, según está definido en la legislación urbanística estatal:

a) Cada propietario ostenta un conjunto de facultades objetivamente adecuadas a las circunstancias fácticas de su finca. El Planeamiento no puede falsear esta objetividad con presunciones o interpretaciones subjetivistas.

b) La clasificación del suelo y la asignación de usos y sus intensidades realizadas por el Plan debe basarse en criterios objetivos, razonados y justificados. Esto significa la imposibilidad de crear ficticias igualdades de aprovechamientos superiores a dicho tipo.

c) La determinación del contenido del derecho de propiedad se realizará desde la ley y a través de los planes urbanísticos, sin que sea posible establecer normas generales que contengan un mínimo garantizado al propietario a partir del cual la Administración perciba los excesos de aprovechamiento.

d) Las plusvalías urbanísticas deben ser aplicadas en beneficio de la comunidad con el objeto de financiar las necesidades públicas generadas por el propio proceso urbanizador.

e) Los sacrificios o reducciones singulares del contenido del derecho de propiedad deben ser indemnizadas de acuerdo con el valor real del derecho.

En definitiva, creemos que estas características básicas del contenido del derecho de propiedad, según la actual legislación estatal, significan, como antes se ha dicho, un conjunto de limitaciones a las facultades legislativas autonómicas en esta materia.

A partir de lo dicho, pueden pensarse múltiples ejemplos concretos de posibles alternativas a este modelo, o incluso de casos en que la legislación de las Comunidades Autónomas pueda alterarlo.

Creo que, no obstante, la conclusión fundamental es que la normativa autonómica sería inconstitucional si modificase lo básico del modelo unitario en sus aspectos cualitativos más que cuantitativos. En este sentido, por ejem-

plo, puede ser aceptable la coexistencia de distintos niveles de estándares, por encima de los mínimos de la Ley del Suelo; lo que creo constituiría una alteración substancial del modelo sería que la carga de las cesiones se extendiese a unos pocos propietarios para cubrir déficits de ámbitos claramente superiores (por ejemplo, a nivel de toda la ciudad) al propio de la actuación.

El modelo constitucional y básico del concepto de la función social de la propiedad urbana tampoco permite transformar las cargas urbanísticas en un sistema de carácter impositivo, que obligase, como ocurre en el Derecho francés, a «comprar» a la Administración los excesos de aprovechamiento o a reparcelar obligatoriamente con suelos no edificables para permitir su cesión gratuita.

Este modelo de carácter impositivo (en dinero o en especie, mediante reparcelaciones discontinuas obligatorias) creemos que es claramente opuesto al modelo objetivista y racionalista del régimen jurídico del suelo adoptado en nuestro país.

IV. BREVE NOTA BIBLIOGRÁFICA

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1982, especialmente ps. 187, 208 y 532 y ss.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán», Cívitas, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 17, 19 y 20.

SALAS, Javier, «Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística», *Revista de Administración Pública*, núm. 92.

ORTEGA, Luis, «La nacionalización del suelo en Gran Bretaña», Cívitas, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 14.

MODERNE, Frank, «Nuevas orientaciones del Derecho urbanístico en Francia», *Revista de Administración Pública*, núm. 84.

