

REFLEXIONS SOBRE ELS LÍMITS DE LES COMPETÈNCIES LEGISLATIVES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN MATÈRIA D'URBANISME

SEBASTIÀ GRAU I ÀVILA

Sumari

- I. INTRODUCCIÓ
- II. LA DELIMITACIÓ CONSTITUCIONAL DEL DRET DE PROPIETAT I DE L'URBANISME
 1. Plantejament.
 2. La configuració del dret de propietat privada immobiliària i la Constitució.
- III. LA REGULACIÓ UNITÀRIA DEL NUCLI DEL DRET DE PROPIETAT, COM A LÍMIT A LA COMPETÈNCIA LEGISLATIVA AUTONÒMICA
 1. La competència de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols.
 - 1.1. Els límits generals al principi de l'autonomia.
La unitat i la igualtat.
 - 1.2. Algunes precisions al concepte d'«elements bàsics».
 2. La Llei del Sòl com a norma definidora «dels elements bàsics» en matèria d'urbanisme.
 3. El model de l'estructura essencial del dret de propietat a la legislació espanyola del sòl.
 - 3.1. L'estatut bàsic de dret de propietat a la Llei del Sòl.
 - 3.2. Els criteris de plantejament pel que fa a la delimitació de les distintes classes de sòl.
 4. Conclusions quant a la configuració del dret de propietat a la legislació estatal.

I. INTRODUCCIÓ

Des de les darreries de la dècada passada, la doctrina ve coincidint en el plantejament de l'anomenada «crisi del Dret urbanístic», la qual és present a Espanya com ho és també a tots els països de l'àrea occidental.

En paraules de Parejo, el problema bàsic es planteja, a qualsevol país on el dret de propietat privada estigui reconegut, com la contradicció i el conflicte permanents entre els interessos privats (que giren al voltant del màxim de llibertat d'aprofitament i de disposició) i els interessos públics (que radiquen en la subjecció de l'exercici d'aquestes facultats a una racionalitat global i coherent, establerta segons uns fins i objectius comunitaris o col·lectius).

Aquesta situació persistent de crisi ha fet manifestar a Frank-Moderne que el Dret urbanístic és necessàriament un Dret aleatori que cal replantejar-se continuament. Aquest caràcter sembla topar, de moment, amb el mateix concepte de Dret objectiu de què ens hem imbuït a les Facultats de lleis, com a ordenament integrador, amb vocació de continuïtat i permanència, entramat sobre els principis generals i en el qual la seguretat jurídica juga

l'important paper de garantir l'adhesió dels ciutadans al compliment de les normes.

Aquest plantejament ens pot portar a la necessitat de descobrir el contingut cert i nuclear de les institucions jurídiques, per tal de realitzar-ne després una aplicació correcta a cada situació. D'ací es deriva la importància del plantejament del tema sobre quina és l'essència actual del Dret urbanístic.

Aquesta essència radica —creiem— en la configuració des de normes jurídic-públiques a nivell de: ei formal o de reglament d'una institució jurídic-privada com és el dret de propietat. La resta de continguts del Dret urbanístic semblen secundaris: els aspectes procedimentals i competencials, les formes i els documents són només elements que adornen allò essencial. El punt central encara radica a com i de quina manera l'ordenament jurídic resol aquella contradicció entre interessos privats i interessos públics. La solució que el Dret positiu doni en cada moment a aquest conflicte serà, en definitiva, la que determini el nucli essencial de l'ordenament urbanístic i la que, des de l'altra perspectiva, dibuixi el contingut bàsic del dret de propietat privada.

La problemàtica que s'ha presentat fins ací es complica si abordem l'existència a Espanya d'una pluralitat de fonts de producció del Dret, derivada del reconeixement constitucional de les competències exclusives i plenes de les Comunitats autònomes en l'urbanisme (art. 148 1.3a de la Constitució). La possibilitat que les normes autonòmiques resolguin d'una manera també distinta el problema anunciat de la contradicció entre els interessos públics i els privats al voltant del Dret urbanístic, obliga a plantejar novament la qüestió sobre quin seria el nucli central del dret de propietat i de l'urbanisme, tant per descobrir la configuració normativa de les susdites institucions a la mateixa Constitució, com per determinar uns altres límits del «bloc de la constitucionalitat» a les competències legislatives autonòmiques en aquesta matèria.

II. LA LIMITACIÓ CONSTITUCIONAL DEL DRET DE PROPIETAT I DE L'URBANISME

1. *Plantejament*

El principi de la jerarquia de les normes, que juntament amb el de competència explica la vertebració interna de l'ordenament jurídic espanyol, implica que la Constitució se'ns presenti com a la norma de primer rang, situada a la cresta de la piràmide del sistema i a la qual s'hi hauran d'ajustar les normes restants.

En aquest sentit, resulta clar que la configuració que atorga la Constitució al dret de propietat privada pel que fa a béns immobles esdevindrà un dels límits materials a les potestats legislatives autonòmiques en matèria d'urbanisme. La determinació de quin serà aquest nucli constitucionalment garantit es presenta, en conseqüència, com a element clau del problema que estem analitzant.

El primer problema que s'ha de resoldre, en el qual sovint es centren molts conflictes institucionals, és el de la possible equivalència entre el «dret de propietat privada» i l'«objecte de l'urbanisme», emprats, el primer, a l'article 33 de la Constitució per tal de reconèixer una institució que pertany a l'esfera dels drets individuals dels ciutadans i, el segon, a l'article 148.1.3a. per tal de designar una matèria que pot ser i ha estat, de fet, assumida per totes les Comunitats autònomes de manera exclusiva.

Això plantejaria la qüestió de si les competències autonòmiques que fan referència a l'«urbanisme» inclouen la regulació que podríem anomenar «jurídicoprivada» del dret de propietat immobiliària, és a dir, de si fer urbanisme comporta implícitament el fet de dictar normes jurídiques que incideixin sobre la legislació civil, la qual, recordem-ho de passada, resta atribuïda de manera exclusiva a l'Estat per l'article 149.1.8a. de la Constitució.

Segons la nostra opinió, si bé no hi ha una equivalència total entre ambdues institucions, el nexa comú radica al concepte de «la funció social» de la propietat, d'acord amb la qual el dret de propietat privada s'estructura a l'article 33. Efectivament, aquesta idea de la «funció social» —creiem— porta la presència implícita d'una potestat pública, l'expressió de la qual, pel que fa a tots els poders de l'Estat, està concretada a l'article 45 (el dret al medi ambient), al 46 (la conservació del patrimoni històric, cultural i artístic) i al 47 (el dret de tothom a un habitatge digne i adequat). El darrer article que hem esmentat serveix per a connectar el concepte de la «funció social del dret de propietat» de l'article 33 amb la matèria urbanística que s'atribueix a les Comunitats autònomes a l'article 148.1.3.a, mitjançant l'atribució, als poders públics, de la competència per a regular «la utilització del sòl d'acord amb l'interès general a fi d'impedir l'especulació» i per a participar en les plus-vàlues que l'acció urbanística dels ens públics generi.

Que aquestes idees serveixin, doncs, per a concretar la connexió entre els aspectes jurídicoprivats i els jurídicopúblics, i per a justificar el plantejament unitari del dret de propietat privada i de l'objecte de l'urbanisme en aquest estudi.

2. *La configuració del dret de propietat privada immobiliària a la Constitució*

Per tal de trobar els trets fonamentals del dret de propietat que la Constitució garanteix, ens hem de moure en aquests dos vessants del concepte: el seu caràcter de dret fonamental dels ciutadans i el seu aspecte d'objecte de la funció pública urbanística.

D'una banda, l'article 33 consagra el mateix dret i, a més, el defèn davant de qualsevol intent d'usurpació injustificada o incautatòria, en admetre la privació coactiva del dret només per causa justificada d'utilitat pública o interès social i mitjançant la indemnització del seu valor econòmic equivalent.

D'altra banda, la delimitació del concepte de «funció social» de la propietat que es realitza als esmentats articles 45, 46 i, especialment, el 47, implica les notes següents:

a) La regulació de la utilització del sòl o, el que és el mateix, del contingut del dret de propietat queda reservada als poders públics, «d'acord amb les lleis».

b) Aquesta definició dels «continguts» de la propietat s'ha de justificar sempre en virtut de l'interès general i, a més, cal que sigui racional, és a dir, objectiva i ajustada al marc social general que la nostra Constitució defineix per mitjà del seus principis.

c) La regulació normativa del dret de propietat s'haurà de dirigir a «impedir l'especulació» i farà «participar» a la comunitat en les plus-vàlues que l'acció urbanística dels ens públics generi. Cal assenyalar que la funció social de la propietat tan sols li obliga a no ser «especulativa», és a dir, abusiva o injustificada, cosa que legitima allò que podríem qualificar de rendes i plus-vàlua, si bé amb la participació de la comunitat.

d) La privació o el buidament del contingut del dret de propietat donarà lloc a la «indemnització corresponent», és a dir, la propietat urbana és susceptible de ser canviada coactivament pel seu «valor real», al qual correspon el valor dels aprofitaments naturals, més l'increment d'aquests valors generals per l'acció urbanística pública o privada. Aquest valor —segons la nostra opinió— no només es pot identificar amb el valor concret de l'aprofitament permès en cadascuna de les parcel·les de terreny i a cada moment, sinó que més aviat es correspon amb el valor d'allò que podríem anomenar «aprofitament generalitzat per àrees homogènies».

e) El contingut del dret de propietat s'ha de delimitar per mitjà de normes amb el rang de llei, sense que això suposi una reserva de llei d'aquesta matèria en bloc.

Resumint, les característiques que hem esmentat fins ara ens permeten de concretar, al nostre entendre, la configuració constitucional del dret de propietat que fa referència específicament a la propietat del sòl, mitjançant els elements següents:

— És un dret reconegut constitucionalment i, per tant, no es pot ignorar, buidar, revocar o lesionar en els aspectes essencials.

— La delimitació del contingut específic del dret, és a dir, de les facultats que comprèn, correspon als poders polítics.

— Aquests continguts i facultats sempre obeiran a criteris objectius, abstractes, generals i justificats en l'interès general, sense admetre excepcions, reserves o tracte singularitzat que vulnerin l'objectivitat, ni tampoc limitacions individualitzades que signifiquin tractes discriminatoris o desigualitaris per a determinats ciutadans.

— El dret de propietat sempre haurà de tenir un contingut o valor cert i positiu, en funció de les possibilitats del terreny i de l'acció urbanística general que convergeixi damunt seu, si bé la comunitat i el propietari hauran de participar en aquests valors.

— El contingut general i positiu del dret de propietat serà regulat per normes amb el rang de llei, encara que aquesta reserva no és absoluta ni plena, la qual cosa farà que el contingut del dret per a cada finca es pugui concretar per la via reglamentària. Aquest procés de concreció per la via reglamentària del contingut cert del dret de propietat privada s'haurà d'ajustar als mateixos criteris d'objectivitat, racionalitat i justificació a l'interès públic.

En definitiva, aquests serien els trets bàsics que la Constitució contempla, si bé ara no és el moment de tractar una altra sèrie de continguts implícits al dret de propietat que deriven de la seva consideració constitucional en tant que dret fonamental, d'acord amb l'article 53.

III. LA REGULACIÓ UNITÀRIA DEL NUCLI DEL DRET DE PROPIETAT COM A LÍMIT A LA COMPETÈNCIA LEGISLATIVA AUTONÒMICA

1. *La competència de l'Estat per a regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols*

1.1. Els límits generals al principi d'autonomia. La unitat i la igualtat

La doctrina ha reiterat com a límit essencial de l'autonomia la consideració del principi d'unitat consagrat a l'article 2n. de la Constitució. En aquest sentit, això significa que la Constitució reserva determinades competències a l'Estat per tal de preservar la unitat del sistema.

Deixant a banda alguns aspectes d'aquest problema, com el de la «solidaritat» o el de la «llibertat de circulació de persones i béns», la idea de la igualtat, al nostre entendre, és crucial per tal d'aplicar els principis apuntats al problema del Dret urbanístic.

La Constitució està manifestant el susdit principi d'unitat en declarar a l'article 139 que «els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions a qualsevol part de l'Estat».

Evidentment, en un Estat que s'inspira en l'autonomia de diverses nacionalitats i regions, el principi d'igualtat no es pot interpretar de manera que els continguts de les regulacions que afecten, directament o indirecta, la posició dels ciutadans hagin de ser, necessàriament, idèntics a totes les parts del territori; això equivaldria a desvirtuar d'arrel el principi d'autonomia.

Després d'haver assentat, amb la doctrina, que tots els Estats organitzats sobre la base d'autonomies territorials tenen tensió entre els principis d'igualtat i d'autonomia, aquest conflicte s'ha de resoldre a favor de la preponderància de la llibertat (Dügig). Però, queda també clar que la igualtat és un límit per a les autonomies.

En paraules de Muñoz Machado, per tal d'explicar els punts de suport de l'equilibri necessari entre aquests dos principis que es contraposen, cal determinar quins són els supòsits on la varietat consentida i consubstancial amb el sistema d'autonomies arriba al límit inadmissible de suposar un esberlament efectiu del principi d'igualtat.

La precisió ulterior de delimitar en quin punt les regulacions autonòmiques poden lesionar el principi d'igualtat, la resol la jurisprudència constitucional (LS 26 nov. i 22 des. 1981) segons dos paràmetres: d'una banda, l'aplicació de l'article 149.1.1r., que atribueix a l'Estat la regulació bàsica dels drets i de les llibertats fonamentals, i, de l'altra, l'aplicació d'uns criteris de valoració que es resumeix amb la idea de la no admissibilitat de les decisions autonòmiques que impliquin una «diferència no justificada» o que «estiguin mancades de justificació raonable».

En qualsevol dels casos, la conclusió seria que, tal com fa avinent la doctrina, «els poders de les Comunitats autònomes comencen quan hom ja ha franquejat el mínim d'homogeneïtat que l'instant unitari del sistema imposa».

1.2. Algunes precisions al concepte d'«elements bàsics»

És clar que a la base del repartiment de les competències, les de l'Estat coincideixen amb l'interès general i les de les Comunitats autònomes amb «els seus respectius interessos». Aquests interessos es concreten a les atribucions que els confereix la mateixa Constitució, però això no impedeix que el legislador hagi d'utilitzar el criteri general dels «respectius interessos» per tal de precisar l'abast de les seves atribucions i per tal de saber, en cada cas, quin és l'abast específic «dels elements bàsics» en cada matèria.

La doctrina ha elaborat també un perfil «dels elements bàsics» de les institucions i de les matèries a raó de l'anomenada «uniformitat de les condicions de vida» a tot el territori.

D'altra banda, pel que fa a l'anomenada instrumentalització normativa «dels elements bàsics», s'ha de destacar la doctrina jurisprudencial (LS 28 jul. 1981 i 28 gen. 1982) en el sentit que «la noció de bases ha de ser entesa com una noció material i, en conseqüència, aquests principis o criteris bàsics, estiguin o no formulats com a tals, són els que racionalment es dedueixen de la legislació vigent». Aquesta idea o noció del caràcter material «dels elements bàsics» fa concloure que no cal fixar, com a tals, els principis bàsics de la regulació d'una determinada matèria en una norma «ad hoc» que tingui aquest objecte exclusiu. D'aquesta manera, «els elements bàsics» es poden incloure dins de regulacions més àmplies i esquitxar cossos normatius distints a despit de si són anteriors o posteriors a la Constitució. El que passa en aquests casos és que si aquests «elements bàsics» no estan determinats expressament en la legislació estatal, aleshores caldrà deduir-los de les determinacions normatives de cada matèria.

2. *La Llei del Sòl com a norma definidora dels «elements bàsics» en matèria d'urbanisme*

Als punts anteriors, hem arribat a les precisions següents:

a) Que la Constitució utilitza el concepte d'«elements bàsics» en cada matèria com a fórmula per a garantir el principi d'unitat i d'igualtat dels espanyols.

b) Que correspon a l'Estat la determinació d'allò que és bàsic per tal de regular les condicions bàsiques de l'exercici dels drets constitucionals dels ciutadans.

c) Que aquest concepte «dels elements bàsics» té un caràcter material i, per tant, es podria incloure en una norma «ad hoc» o, al contrari, es podria desprendre d'una regulació global de les distintes matèries.

Un cop dit això, podem avançar fàcilment que, en matèria d'urbanisme i en relació amb la definició «dels elements bàsics» pel que fa al contingut del dret de propietat privada, ens caldrà d'acudir al cos o còdi normatiu que integra la Llei del Sòl, Text Refós de 1976, i els seus Reglaments, amb el benentès que mitjançant la potestat reglamentària de l'Estat també es pot definir el contingut essencial del dret de propietat.

3. *El model de l'estructura essencial del dret de propietat a la legislació espanyola del Sòl*

El model adoptat a la Llei del Sòl quant a la definició del contingut del dret de propietat encaixa amb el model que dibuixa la Constitució, on, a més, hi té el punt de partida. Per això, ningú s'ha plantejat mai amb profunditat la possible inconstitucionalitat de la susdita llei.

Per tal d'introduir aquesta part de l'estudi, comentarem, breument, alguns exemples de l'estructura del dret de la propietat del Sòl en alguns països pròxims.

D'aquesta manera, el model que s'implantà a Gran Bretanya per mitjà de la «Community Land Act», al 1975, estudiat entre nosaltres per Luis Ortega, significa un procés nacionalitzador del sòl urbà, com a l'equivalent al sòl urbanitzable programat, tot això en un termini que inicialment es preveu de deu anys. Aquí hom preveu l'expropiació com a una forma no tan sols prioritària, sinó també obligatòria per a l'Administració, de manera que aquesta, en posseir la propietat monopolística del sòl de desenvolupament, va a acaparar totes les plus-vàlues del procés urbanitzador.

En un altre sentit, les orientacions recents del Dret urbanístic francès, a partir de l'entrada en vigor de la llei sobre la reforma de l'urbanisme de 1976, estructuren un model que es basa en el reconeixement general de l'anomenat límit legal de densitat de la construcció, el qual és de 1 per al conjunt del territori i de 1,5 per a la ciutat de París. Aquest contingut del dret de propietat és el mínim i, també, el màxim a què pot pretendre el propietari. Així doncs, s'ha produït aquí una nacionalització veritable de qualsevol tipus d'aprofitament que ultrapassés el límit legal esmentat. Es tracta d'un model que no té en compte les circumstàncies específiques de cada porció de terreny, de manera que, per la seva acció, la propietat d'una finca a la zona més remota i la propietat en ple centre d'una gran ciutat tindran un contingut idèntic.

Com s'estructura, a Espanya, el nucli central del dret de propietat del sòl?

En primer lloc, cal recordar que, a partir del model que dissenya la Constitució, les lleis són les encarregades de determinar el contingut del Dret,

d'acord amb la seva funció social; ja hem dit, però, que aquesta remissió no significa una reserva absoluta d'aquesta matèria a les normes que emanen del poder legislatiu. La doctrina ha estudiat àmpliament la manera com la delimitació genèrica del dret de propietat es defineix a la Llei del Sòl, i també els seus reglaments i la utilització dels plans urbanístics com a instrument també reglamentari per tal d'aplicar les categories genèriques que es dibuixen en la Llei a cada porció concreta de terreny. Recordem aquí aquest article 76, tan esmentat, de la Llei del Sòl, segons el qual les facultats del dret de propietat s'exerciran dins dels límits d'aquesta llei, complint-ne els deures que estableix, o bé, en virtut d'aquesta llei, pels Plans d'Ordenació.

Concretem, doncs, aquesta exposició als apartats següents:

3.1. L'estatut bàsic del dret de propietat a la Llei del Sòl

El mecanisme que segueix la llei és la creació de l'anomenat règim urbanístic del sòl (Títol II), el qual implica establir unes categories genèriques de sòl i atorga a cadascuna d'aquestes un estatut jurídic peculiar que conté el conjunt de deures i drets dels propietaris.

D'aquesta manera, la classificació del sòl és el mecanisme essencial per tal d'establir les facultats del dret de propietat (l'art. 76 ja esmentat), a la qual uneix la Llei del Sòl per mitjà dels articles 83 i els que segueixen, la definició de les limitacions, càrregues i drets dels propietaris.

Cal només recordar que aquest estatut de cada fase de sòl s'estructura a l'entorn dels principis següents:

1. Els propietaris tindran dret a les facultats que el pla els atorgui, si bé les limitacions singulars per causes específiques enfront dels aprofitaments generals de les àrees homogènies donaran dret a indemnització.

2. Les plus-vàlues que es generin a causa del procés urbà hauran de ser destinades a finançar la urbanització dels mateixos sòls on s'hagin generat.

3. El finançament dels terrenys que es destinin a usos públics no lucratiu es realitzarà per mitjà de cessions gratuïtes. Aquestes faran sempre referència a les necessitats col·lectives generals de l'àrea homogènia que els correspongui (polígon o unitat d'actuació) i, a més, el seu cost es distribuirà entre tots els propietaris que es trobin inclosos en aquestes àrees homogènies.

4. Llevat d'aquests supòsits, les obligacions dels propietaris resten així: són destinataris de la potestat expropiatòria ordinària (per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social) i participen, en raó de la propietat, en el costejament d'obres i serveis públics (taxes, contribucions especials i impostos).

Les conclusions que es deriven d'aquest sistema són, doncs, importants per al dret de propietat:

— El propietari tindrà dret a la plus-vàlua, justament fins al límit on el lliure mercat li ofereixi, i un cop descomptada la participació de la co-

munitat a l'esmentada plus-vàlua en forma de costejament de les obres d'urbanització i en forma de cessió gratuïta dels sòls d'utilitat pública, necessaris per tal de satisfer les necessitats del procés d'ocupació de la mateixa àrea homogènia en la qual es troba cada propietat.

— Al propietari que se li atorgui un aprofitament inferior al de l'àrea homogènia, tindrà dret, o bé a la indemnització del valor del terreny i de l'aprofitament esmentat de l'àrea (en el cas d'expropiació), o bé a la indemnització de només la diferència entre l'aprofitament i el de l'àrea homogènia (en el cas de vinculació singular).

3.2. Els criteris de plantejament pel que fa a la delimitació de les distintes classes de sòl

El punt essencial de tot el model delimitat a la Llei del Sòl se centra a la inclusió en una o altra classe de sòl, en virtut de criteris objectius, raonables i justificats en el pla d'ordenació corresponent.

Això significa que cada finca pertany a la classe de sòl que objectivament li correspon, sense que hi puguin intervenir criteris subjectivistes o basats en privilegis, consideracions especials o pactes que ocasionin tractes diferenciats i no igualitaris.

En relació amb la classificació del sòl, podem esmentar, entre d'altres, les manifestacions següents d'aquest criteri objectiu:

— L'art. 3.2.e) L.S., que legitima la competència urbanística de l'Administració pel que es refereix al règim del sòl, sobre la base d'assegurar l'«ús racional» d'aquest, adequat al benestar de la població.

— L'art. 12.2.1 «in fine», L.S., que lliga el règim de les necessitats de dotacions públiques a les necessitats objectives de la població.

— L'art. 78 L.S., que lliga la classificació dels terrenys com a urbans, en funció d'una sèrie de circumstàncies objectives que han de concórrer en els sòls.

— L'art. 3.2 Regl. de Planejament, en tant que estableix l'elecció de la figura d'ordenació integral, en funció de les circumstàncies objectives de cada municipi.

— L'art. 14.2 Regl. de Planejament, quant a l'estructura o el model d'ocupació del sòl mitjançant la seva classificació, que s'haurà d'establir segons la ponderació de diverses alternatives en relació amb el compliment dels objectius preestablerts.

— L'art. 20.4 Regl. Planejament, que reitera la determinació de la classificació del sòl en virtut de les raons objectives dels terrenys i de les circumstàncies existents.

— L'art. 45.1c) Regl. Planejament, en tant que les dotacions públiques s'establiran «en la proporció adequada a les circumstàncies objectives» de la població.

4. *Conclusions quant a la configuració del dret de propietat a la legislació estatal*

Segons això que hem dit abans i en funció d'allò que defineix la legislació urbanística estatal, se'n poden derivar els trets següents:

a) Cada propietari posseeix un conjunt de facultats que són objectivament adequades a les circumstàncies fàctiques de la seva finca. El planejament no pot falsejar aquesta objectivitat amb pressumpcions o interpretacions subjectivistes.

b) La classificació del sòl i l'assignació dels usos i les intensitats d'aquests que realitza el Pla ha de basar-se en criteris objectius, raonats i justificats. Això significa la impossibilitat de crear igualtats d'aprofitament fictícies o bé de reconèixer «drets-típus», segons l'original, amb reserva per a la comunitat dels aprofitaments superiors a aquest tipus esmentat.

c) La determinació del contingut del dret de propietat es durà a terme des de la llei i mitjançant els plans urbanístics, sense que sigui possible d'establir normes generals que continguin un mínim garantit al propietari, a partir del qual l'Administració percebi els excessos d'aprofitament.

d) Les plus-vàlues urbanístiques s'han d'aplicar en benefici de la comunitat, a l'objecte de finançar les necessitats públiques que genera el mateix procés urbanitzador.

e) Els sacrificis o reduccions singulars del contingut del dret de propietat s'han d'indemnitzar d'acord amb el valor real del dret.

En definitiva, aquestes característiques bàsiques del contingut del dret de propietat, segons la legislació estatal actual, signifiquen —al nostre parer i tal com s'ha dit abans— un conjunt de limitacions a les facultats legislatives autonòmiques en aquesta matèria.

A partir d'allò que s'ha dit, es poden pensar múltiples exemples concrets de possibles alternatives al susdit model o, fins i tot, de casos on la legislació de les Comunitats autònomes pugui alterar-lo.

No obstant això i segons la meua opinió, la conclusió fonamental és que la normativa autonòmica seria inconstitucional si es modifiquessin els elements bàsics del model unitari en els aspectes qualitius més que en els quantitius. En aquest sentit, per exemple, es pot acceptar la coexistència de distints nivells d'estàndards per damunt dels límits de la Llei del Sòl; allò que, al meu parer, constituiria una alteració substancial del model seria que la càrrega de les cessions s'estengués a uns pocs propietaris per tal de cobrir dèficits d'àmbits clarament superiors (per exemple a nivell de tota la ciutat) a aquell que li és el propi d'actuació.

El model constitucional i bàsic del concepte de la funció social de la propietat urbana no permet tampoc de transformar les càrregues urbanístiques en un sistema de caràcter impositiu, que obligués, tal com passa al Dret francès, a «comprar», a l'Administració, els excessos d'aprofitament o a reparcel-

lar obligatòriament amb sòls no edificables per tal de permetre la cessió gratuïta d'aquests.

Aquest model de caràcter impositiu (en diners o en espècies, mitjançant reparcellacions discontinues obligatòries) s'oposa, clarament, al model objectivista i racionalista del règim jurídic del sòl adoptat al nostre país.

BREU NOTA BIBLIOGRÀFICA

- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1982. Especialment pp. 187, 208, 532 i ss.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, «La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán», Cívitas, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 17, 19 i 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.

