

LIMITES CONTENIDOS EN EL ARTICULO 149.1
DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA
A LAS COMPETENCIAS AUTONOMICAS EN MATERIA
DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Por IGNACIO PEMÁN GAVÍN
Abogado. Técnico-Urbanista

SUMARIO

- I) INCIDENCIA DE LA CONSTITUCION SOBRE LA LEY DEL SUELO.
- II) ARTICULACION ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA URBANISTICA.
- III) ARTICULACION DE LA COMPETENCIA AUTONOMICA EN MATERIA DE ORDENACION TERRITORIAL Y URBANISMO CON LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN LAS MATERIAS RESERVADAS A SU FAVOR POR EL ARTICULO 149.1 DE LA CE.
- IV) PROPIEDAD Y URBANISMO: EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LA INTERVENCION NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

I) INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE LA LEY DEL SUELO

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, define como contenido propio de la actividad urbanística las funciones recogidas en su artículo 3, en relación, por lo que aquí interesa, con el artículo 8 y 76 del mismo cuerpo legal.

Todo ello, en la nueva configuración del Estado ha quedado sustraído del ámbito competencial estatal, puesto que esta materia ha sido asumida, con el contenido citado, por los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Pero sin perjuicio de la asunción autonómica

en esta materia, y a la vista de los títulos competenciales reservados al Estado, queda fuera de toda duda la incidencia en este mismo terreno de actuación, de algunas materias reservadas con carácter exclusivo al Estado.

Siguiendo el planteamiento expuesto por FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en un estudio realizado para la Comunidad de Madrid (1), estos títulos competenciales correspondientes al Estado son los siguientes:

1) En un primer bloque se puede incluir la competencia sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE), sobre aeropuertos de interés general (art. 149.1.20), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad (artículo 149.21) y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22), y a las que se debe añadir la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18).

2) Asimismo, tiene una incidencia directa en esta materia la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), la competencia para aprobar la legislación básica para protección del medio ambiente (art. 149.23) y la competencia en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (art. 149.1.28).

3) Por último, una decisiva incidencia sobre esta competencia autonómica, la formulación del Estatuto básico del derecho de propiedad que corresponda al Estado (art. 149.1.1).

A este cuadro de criterios se suma, en palabras de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (2), «aunque con escasa incidencia otro más que está ubicado en la Constitución fue dal Título VIII»; se trata de la declaración contenida en el artículo 132.2 CE, según la cual son bienes de dominio público del Estado, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».

(1) «La Ordenación Territorial en la Comunidad de Madrid», Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1985. «ESTUDIO SOBRE EL DERECHO DE LA COMUNIDAD DE MADRID».

(2) «DERECHO PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS», vol. I, Civitas, S. A., Madrid, 1982.

II) ARTICULACIÓN ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA URBANÍSTICA

Vista la variedad de títulos competenciales que pueden llegar a incidir en la materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, vamos a acercarnos a la necesaria articulación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas desde dos perspectivas:

Por un lado, examinaremos esas relaciones en lo referente a los títulos específicos recogidos en la lista del artículo 149.1 de la CE, y por otra parte, la incidencia de esa necesaria igualdad en el contenido del derecho de propiedad, garantizado en el artículo 149.1.1 de la CE, en relación con el artículo 33 de la Norma Fundamental, sin perder no obstante la perspectiva global de sus relaciones.

III) ARTICULACIÓN DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO CON LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN LAS MATERIAS RESERVADAS A SU FAVOR EN EL ARTÍCULO 149.1 DE LA CE

1. Principios generales.

Parece en estos momentos, fuera de toda duda, que la competencia del Estado sobre estas materias debe quedar a salvo y que en caso de conflicto debe prevalecer sobre la competencia más general de las Comunidades Autónomas sobre Ordenación del Territorio. Su fundamento jurídico es obvio y tiene su respaldo incluso en los principios que informan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con carácter general, puesto que en todo caso se trataría de una competencia general frente a una competencia específica (la autonómica sobre ordenación del territorio, frente a la estatal sobre una obra pública, más concreta), por lo que aquélla debería ceder (3).

Por su parte, el mecanismo procedimental para que el Estado pueda hacer valer sus competencias, encuentra cómodo asiento, a partir de algunas sentencias decisivas del Tribunal Constitucional, en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo.

(3) Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, FJ 2.

Establece, el citado artículo, una excepción al régimen urbanístico general, atribuyendo al Estado unas facultades extraordinarias para actuar en contra del planeamiento urbanístico; facultades, que en buena lógica han sido asumidas por las Comunidades Autónomas en cuanto competencias urbanísticas, y, en consecuencia, sustraídas del ámbito estatal.

Pues bien, el Tribunal Constitucional (Sentencia 56/1986, de 13 de mayo) se plantea «si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma». A lo que concluye que «tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas, por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma», pues, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal 1/1982, de 28 de enero, tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. Estos criterios son aplicables a las facultades excepcionales reconocidas por el artículo 180.2 de la Ley del Suelo y «el Estado podrá ejercerlas en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos que señala el mismo artículo 180.2 de la Ley del Suelo...».

La posible contradicción que pudiera darse en este ejercicio estatal de una competencia que en cuanto urbanística debería haber quedado sustraída de su ámbito, lo resuelve GÓMEZ-FERRER MORANT indicando que «no es propiamente una norma urbanística —aunque tenga un efecto reflejo en el orden urbanístico—, sino una norma que viene a fijar el procedimiento para solucionar el conflicto entre la consecución de dos fines de interés general: el que satisface la realización de las actuaciones sujetas a licencia promovidas por el Estado o Entidades de Derecho Público y el que concurre en la observancia del planeamiento» (4). Con ello la contradicción quedaría salvada, ya que de esta manera el Estado no estaría ejerciendo, al utilizar el contenido del artículo 180.2 de la Ley del Suelo, competencias urbanísticas.

Dada, pues, una situación de conflicto positivo en las relaciones Estado y Comunidades Autónomas, parece clara la solución y el procedimiento adecuado.

(4) «Legislación en materia de Urbanismo: competencia de la Comunidad y novedades más significativas», Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1985. «ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO DE LA COMUNIDAD DE MADRID».

Pero no es el conflicto una situación deseada por la Constitución (5), siendo por ello las soluciones «a priori» necesarias a fin de integrar los entes territoriales en el interés general del Estado. Así, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de aconsejar que la vía de solución se busque a través de la colaboración dentro del respeto a las respectivas competencias, como consecuencia de que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan competencias de otros entes en ese espacio (Sentencia 77/1984, de 3 de julio).

Como es sabido, el planeamiento urbanístico tiene una función ordenadora del territorio exhaustiva en cuanto a sus usos, previendo unas necesidades sociales de infraestructuras y equipamiento. Por ello, un documento urbanístico de este tipo, para poder conllevar unos efectos reales, debe contar en sus previsiones con agentes ajenos al mismo ente actuante, tanto públicos como privados, debiendo tener una efectiva constancia de su futura actuación. Lo contrario hace de estos documentos de planeamiento, en muchas ocasiones, verdaderas declaraciones formales de intenciones, faltos de verdadero contenido material.

Por ello, la elaboración de los documentos urbanísticos de planeamiento, para su entera virtualidad, necesitan tener en cuenta los planes sectoriales de la Administración estatal, en las diversas materias cuya competencia le ha reservado la Constitución.

En consecuencia, el cauce natural, por la naturaleza misma del planeamiento urbanístico, es el de la integración de los diferentes títulos que concurren en este ámbito a través de la colaboración de los entes actuantes.

(5) A la vista de los artículos 137, 149, 150.3 y 155 de nuestra Norma Fundamental, parece claro que el concepto «interés» define en cada caso el ámbito de actuación de cada ente territorial y podría llegar a interpretarse que el interés general o interés general de España lo refiere al Estado, en contraposición de los «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas. Pero lejos de esta tesis, la idea del Tribunal Constitucional es evitar el enfrentamiento conceptual que supondría la atribución al Estado, como titular exclusivo, del interés general. Así ha venido a reconocer el Tribunal Constitucional en palabras del profesor TOMÁS Y VALIENTE «la existencia de varios intereses generales y reconoce implícitamente que también son generales los intereses de la Comunidad» (comentario a la Sentencia 4/1981, FJ 4).

El instrumento urbanístico adecuado para cumplir esta función serían los Planes Directores Territoriales, que a partir del desarrollo legislativo de esta materia por las Comunidades Autónomas, están siendo sustituidos por las llamadas Directrices de Ordenación Territorial, en la mayoría de los casos, pero cuya función a estos efectos será similar.

Sin perjuicio del examen que posteriormente se realice sobre la opción concreta elegida por las Comunidades Autónomas, cabe en este punto examinar las posibilidades reales de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La materialización del principio constitucional de colaboración se puede hacer efectiva a través de tres vías: el Auxilio, la Coordinación y la Cooperación. No obstante, parece automática la exclusión del Auxilio, por cuanto se trata de un deber general y que por ello, si bien debe informar las actuaciones de las diferentes Administraciones actuantes, no puede incidir de una manera especial sobre la materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En consecuencia, el problema se centra en aclarar si esas relaciones en la actuación sobre un determinado territorio se deben articular bien a través de la figura de Coordinación (6), en cuanto establecimiento de un procedimiento de participación de ambas instancias en la determinación de objetivos, o bien a través de la Cooperación —«en cuanto coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta» (7), ambas intervinientes en un único proceso de decisión—.

La técnica de Coordinación no tiene nada que ver con un poder sustantivo que pueda llegar a disminuir sustancialmente o incluso a anular el ámbito competencial de los entes coordinados. Por el con-

(6) La Coordinación viene recogida en varios supuestos del artículo 149 (núms. 13, 15 y 16) de nuestra Norma Fundamental, así como ha supuesto una técnica esencial en las relaciones interadministrativas regulada por la Ley de Bases de Régimen Local (arts. 7.2 y 10.2).

(7) ENOCH ALBERTI ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (mayo-agosto 1985).

trario, el Tribunal Constitucional ha reconocido que tal coordinación «no supone sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada» —Sentencia 32/1983, de 28 de abril, que recoge la Sentencia 27/1977—.

Parece por ello entender esta técnica como un concepto formal, como un cauce para el ejercicio de los poderes constitucionalmente reconocidos para «evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo» (8).

Cita ENOCH ALBERTI (9), como casos subsumibles dentro de la coordinación, los Organos Mixtos de Coordinación (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Consejo Superior de la Función Pública...), la Coordinación entre órganos (la Delegación del Gobierno en cada Comunidad Autónoma), y la más interesante desde la perspectiva del presente trabajo, la participación consultiva en los procesos de decisión ajenos (informes preceptivos o no, pero en todo caso no vinculantes).

Por su parte, la Cooperación supone una quiebra del sistema de distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por cuanto afecta a la misma titularidad de las competencias afectadas por la cooperación.

La modalidad de esta técnica de colaboración que nos interesa desde la perspectiva del trabajo, es la emisión de informes que preceptivamente debe emitir una instancia administrativa en procedimientos que se siguen en sede de otra —pero sólo en cuanto que sean vinculantes, en caso contrario constituiría un supuesto de coordinación— (10).

¿En cuál de las dos técnicas de colaboración se debe subsumir la programación de los planes del Estado y de las Comunidades Autónomas?

(8) En la misma Sentencia citada el Tribunal Constitucional concreta la mencionada finalidad en la «fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta».

(9) ENOCH ALBERTI ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *cit.*

(10) Art. cit.

Nada nos aclara la Constitución, por cuanto en el conjunto de títulos que concurren sobre esta materia no existe ninguna habilitación en nuestra Norma Fundamental —ni se puede desprender del bloque constitucional— para establecer ninguno de estos dos medios, aunque nada impide que cualquiera de ellas pudiera tener carácter potestativo, por aplicación de común acuerdo por ambas partes.

Pues bien, parece lógico establecer esa necesaria colaboración de ambas instancias a través de la intervención del Estado en la elaboración de aquellos instrumentos de planeamiento que puedan incidir en materias reservadas a su favor por el bloque constitucional, y con carácter primordial en las directrices de Ordenación Territorial, o en el documento que cumpla funciones, dado su carácter integral de Ordenación del Territorio.

Por ello no se trataría tanto de crear órganos mixtos, sino de establecer la participación del Estado en el procedimiento de elaboración establecido por las Comunidades Autónomas a través de los correspondientes informes en la elaboración del documento urbanístico. Pero el establecimiento de este mecanismo procedimental no aclara si nos encontramos ante un supuesto de coordinación, pues, tal como indica ENOCH ALBERTI (11), sólo éstos «tienen carácter vinculante, pues son los únicos que realmente dan lugar a una interdependencia administrativa, a una administración funcional mixta. En caso contrario constituyen un instrumento de coordinación».

En consecuencia, parece lógico entender, de acuerdo con la clasificación de ALBERTI, que el criterio aplicable al presente supuesto sería mixto, pues el informe emitido por la Administración estatal, en la elaboración del documento territorial autonómico, únicamente sería vinculante en algunos aspectos.

La aplicación de la técnica de coordinación presume la titularidad de esas competencias, que en el presente supuesto ya ha quedado señalado que son de un lado la Ordenación del Territorio y Urbanismo y por otra parte —Estado— las competencias sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma sobre aeropuertos de interés general, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una

(11) ENOCH ALBERTI ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *cit.*

Comunidad y apovechamientos hidráulicos, así como la competencia sobre legislación básica para protección del medio ambiente y la referente a la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español.

Por tanto, los informes que el Estado emita en los procedimientos de aprobación de los documentos de planeamiento no tendrían carácter vinculante, teniendo por ende naturaleza coordinada, en todo aquello que no incidiera directamente sobre las competencias enumeradas; pero, por el contrario, supondría un verdadero coejercicio de titularidades competenciales en lo que sí incidiera, teniendo por ello carácter vinculante en la aprobación final del instrumento urbanístico y adquiriendo en consecuencia naturaleza cooperativa (12).

2. Análisis de la legislación autonómica en materia de Política Territorial. La Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

La necesaria articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio, se plantea con toda su fuerza en la regulación de la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente, a través de las Directrices de Ordenación Territorial, ya que, al servir de pauta para todos los agentes sociales actuantes en el territorio, inciden necesariamente en las citadas competencias estatales.

Hasta el momento han sido cinco las Comunidades Autónomas que han procedido a legislar sobre la Ordenación del Territorio: la Comunidad Autónoma de Cataluña (21 de noviembre de 1983); Comunidad Autónoma de Madrid (Ley 4/1984, de 10 de febrero); Comunidad Autónoma de Navarra (Ley 12/1986, de 11 de noviembre); Comunidad Autónoma Canaria (Ley 1/1987, de 13 de marzo), y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Ley 8/1987, de 1 de abril).

Todas ellas han recogido diferentes instrumentos de planeamiento, bien integrales de ordenación del territorio, bien sectoriales, pero en

(12) Cabría, sobre el esquema expuesto, apuntar una posible matización, por cuanto las competencias sobre las materias citadas (obras públicas, aeropuertos, etc.) varían de las Comunidades Autónomas de primer grado (cuyo techo competencial se regula en el art. 149.1 de la CE) a las Comunidades Autónomas de segundo grado (cuyas posibilidades actuales están determinadas en el art. 148 de la CE). De esta manera el carácter vinculante del informe preceptivo variaría de unas Comunidades Autónomas a otras.

lo relativo al tema aquí estudiado, no parece que todas ellas lo hayan contemplado con el mismo acierto.

De entre ellas, me parece importante destacar la Ley de las Islas Baleares por cuanto es la única que ha establecido un esquema coherente de acuerdo con los criterios expuestos del principio constitucional de colaboración.

Ya en la exposición de motivos señala la Ley Balear la limitación de la competencia en materia de Ordenación del Territorio, al modular sus objetivos, indicando que las directrices deben fijar una normativa que «definan los criterios a que habrán de sujetarse las Administraciones actuantes en nuestras Islas, en todo aquello que tenga incidencia territorial y en la medida y alcance de las competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma». Cautela que le lleva a afirmar posteriormente que se deberá tener «en cuenta la indispensable actuación con la política territorial de la Administración del Estado».

Consecuencia de esta idea informadora es la concreta regulación de cada uno de los cuatro instrumentos de ordenación, donde se tiene presente la necesaria colaboración en sus relaciones con el Estado.

En relación, ya en concreto, a las Directrices de Ordenación Territorial, el artículo 3.1 delimita los efectos de su contenido señalando nuevamente que «suponen la definición de los criterios a que habrán de ajustarse las Administraciones actuantes en las Islas Baleares en todo aquello que tenga incidencia territorial y en las materias en que la Comunidad Autónoma tenga competencias asumidas» —cláusula que repite el artículo 13 al regular el carácter vinculante de sus determinaciones—. Parece, pues, lógico interpretar de esta delimitación la intención autonómica de dejar a salvo el ejercicio de las competencias estatales.

Precisamente el reconocimiento de estas competencias de carácter estatal, le lleva a articular las futuras relaciones a través del principio de colaboración, y que materializa en el procedimiento de elaboración de las Directrices, indicando que el avance de las Directrices deberá ser remitido, «para su informe», a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 14.d). Este mismo requisito se repite en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales parciales (arts. 19.1.b y 19.2.b), así como en la elaboración de los planes Direc-

tores Sectoriales (arts. 24.1.b y 24.2.b) y, por último, en el procedimiento de los planes de Ordenación del Medio Rural (arts. 29.1.b y 29.2.b).

Se trata, pues, de un procedimiento de elaboración de carácter autonómico, pero donde se contempla la participación de la Administración del Estado en la elaboración del documento, mediante la emisión de un informe preceptivo.

Lo que no indica la citada Ley es el carácter de ese informe, es decir, qué eficacia conlleva el citado informe sobre el contenido y posterior aprobación del instrumento de ordenación. Parece lógico que este silencio legislativo se pueda interpretar de acuerdo con los criterios expuestos más arriba, y que por ello nos encontramos ante un informe de carácter vinculante en aquellos aspectos que sean materia de los títulos competenciales reservados al Estado y, por el contrario, carecerá de ese carácter vinculante en todas las demás materias.

Aun siendo su subsunción en una de las técnicas de colaboración indicadas lo menos importante, parece asimismo que nos encontramos ante un supuesto mixto, y sería un caso de Coordinación en aquellos aspectos del informe que no tengan carácter vinculante —donde simplemente existe un procedimiento común— y, por el contrario, se trataría de un caso de Cooperación en aquellas materias que incidieran en títulos de competencia estatal —donde aparece un verdadero coejercicio voluntario de las competencias estatales y autonómicas—.

El resto de las Leyes de Política Territorial autonómicas no han logrado delimitar, con relación al Estado el contenido de sus instrumentos de Ordenación, ni han conseguido articular con la coherencia de la Ley Balear, un procedimiento basado en el principio de colaboración.

De esta manera, la Ley de Planes Insulares Canaria, lejos de delimitar el ámbito de sus efectos y de articular un procedimiento de colaboración en la elaboración de los citados planes, remite para la solución de los conflictos que pudieran surgir entre ambos entes territoriales «a los procedimientos legalmente establecidos para la resolución de los conflictos de competencias de distintos órdenes en su repercusión territorial» —art. 5— en lugar de regular, en evitación de esos posibles conflictos, un procedimiento de colaboración previo a la aprobación de los documentos de ordenación.

Por su parte, la Ley Navarra omite cualquier referencia de carácter general respecto al alcance de su competencia en relación al Estado, y en la concreta regulación de los instrumentos de ordenación, únicamente señala que en el procedimiento de formulación de las Directrices se «tendrán en cuenta, si hubiese lugar a ello, las previsiones de la Administración Central, en las materias de su competencia» (art. 30.3). Si bien y aunque no concreta el contenido de la cláusula «tener en cuenta», parece, en buena lógica jurídica, que se completará mediante la emisión de un informe por parte de la Administración Central.

La Ley Catalana tampoco utiliza un esquema muy claro del principio de colaboración en esta materia. Así, en la elaboración de su Plan Territorial General, usa una fórmula similar a la Ley Navarra al establecer que en el procedimiento de formulación se tendrán en cuenta las previsiones de la Administración del Estado en las materias de su competencia (art. 8.3). Aunque la Ley Catalana concreta un poco esta relación indicando que el proyecto de plan territorial «se someterá a la consideración... de la Administración del Estado, mediante la Delegación del Gobierno», lo cual se acerca más a un trámite verdaderamente administrativo, tal como se viene defendiendo.

Pero este trámite no se regula con el debido carácter preceptivo en la elaboración de los Planes Parciales, ya que, al regular su procedimiento, señala que «se consultará, en su caso, a la Administración del Estado», dejando, pues, clara la discrecionalidad de la consulta.

Igual ambigüedad en su formulación caracteriza a la Ley de la Comunidad de Madrid en la elaboración de las Directrices (art. 14.6). Incluso se silencia cualquier referencia de carácter consultivo en la elaboración de los Programas Coordinados de Actuación o en la elaboración de los Planes del Medio Físico. Si bien existe un reconocimiento de la supeditación a la actuación del Estado en el artículo 22, donde se señala que los créditos a los Programas Coordinados de Actuación quedarán supeditados a los presupuestos anuales de la Administración del Estado.

En consecuencia, a la vista de la normativa autonómica articuladora de las relaciones de las Comunidades Autónomas y Estado en materia de Ordenación del Territorio, parece aconsejable retener el esquema establecido por la Ley Balear. En primer lugar, puesto que, tanto en su exposición de motivos como en el texto legal, se formula

una cuidadosa delimitación del alcance de los efectos de su ordenación territorial, y en segundo lugar, por cuanto concreta un procedimiento de colaboración con el Estado para los cuatro instrumentos de ordenación allí regulados, que resultan armónicos incluso desde el punto de vista estético.

IV) PROPIEDAD Y URBANISMO: EL PRINCIPIO DE IGUALDAD
Y LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El segundo problema que se suscita en las relaciones de las Comunidades Autónomas y Estado encuentra en la reserva que el artículo 149.1.1 de nuestra Norma Fundamental lleva a cabo en favor del Estado referente a la regulación de las condiciones básicas de los derechos constitucionales en relación con el artículo 33 de la CE.

El conflicto que se plantea es obvio, por cuanto la legislación urbanística y en su desarrollo el planeamiento urbanístico atribuye al propietario el contenido normal del derecho de propiedad —art. 76 de la Ley del Suelo—.

Por ello el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanístico, tendrá un claro límite en esta reserva que la Constitución realiza en favor del Estado.

Pues bien, para el examen de esta cuestión diferenciaremos en su estudio, los dos eslabones que en la concreción del concepto del derecho de propiedad desde el punto de vista urbanístico, existen como límite al futuro desarrollo legislativo autonómico.

1. Necesidad de respetar el contenido del derecho de propiedad inferido en la Norma Fundamental.

Por una parte existe un límite —y por ello no sólo para las Comunidades Autónomas, sino también para el Estado— en ese contenido esencial, de ineludible respeto, que se infiere del mismo texto constitucional.

No puede existir duda sobre el reconocimiento constitucional del derecho a la propiedad privada —art. 33 de la Constitución—, así como tampoco de la existencia de un contenido esencial que se debe inferir

de la misma Norma Fundamental, ya que está recogido en el artículo 53 del citado cuerpo constitucional (13).

Para su examen parece claro que el artículo 33 de la CE se ha de leer sistemáticamente, por una parte entre los diversos apartados del artículo, y por otra parte con el resto del articulado de la Constitución que pueda incidir en esta materia.

De esta manera el primer aspecto fundamental que nos encontramos es que el artículo 33 de la CE define el derecho a la propiedad como un derecho sometido «a la función social» como un verdadero elemento estructural de su contenido; no tanto como el conjunto de limitaciones que son consecuencia de la intervención del Estado sobre la esfera del individuo, sino como una obligación que integra el derecho.

En realidad, esta configuración no es extraña al ordenamiento jurídico español, ni supone una innovación de la Constitución, más al contrario, se trata de un reconocimiento al más alto rango de una tendencia ya clara en legislaciones sectoriales preconstitucionales (así, la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley del Suelo o la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), en donde su configuración ya suponía una superación del derecho de propiedad tal como se había recogido en nuestro Código Civil.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este tema:

Con carácter general, ha venido a dar unas pautas sobre el contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo reconocido en el ámbito constitucional. Así, en la Sentencia, entre otras 11/1981, de 8 de abril —FJ 10—, señala textualmente que puede ser expresada como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable,

(13) El artículo 53.1 de la Carta Magna declara —refiriéndose a los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II— que «sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades».

lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

Y en relación concretamente al derecho de propiedad, la Sentencia de 26 de marzo de 1987 señala que la «Constitución Española reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamado a cumplir. Y continúa diciendo que la fijación del contenido esencial de la propiedad privada «debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, imprescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».

En consecuencia, el legislador puede intervenir habilitado por la misma Constitución en el goce y disfrute del propietario sobre la «cosa», y en la definición de los derechos y obligaciones del mismo en cada momento, con el límite del respeto a ese contenido esencial que supone el juego dialéctico entre utilidad individual y función social. Al otro lado de este contenido esencial se encuentra la expropiación, y en su lógica consecuencia la indemnización, entendida no como un ataque al derecho de propiedad, sino como un instituto garantizador del mismo derecho. Por ello la expropiación se configura no como la negación del derecho a la propiedad, sino «como su sustitución por su equivalente económico» (Sentencia 11/1983, del Tribunal Constitucional).

La estructura del artículo 33 de la Constitución se plasma en nuestra Norma Fundamental traducida a términos urbanísticos: Así, encontramos cómo la Constitución grava al propietario en el ámbito urbanístico mediante la carga —integrante del contenido esencial— de devolver a la Comunidad la Plusvalía generada por el desarrollo urbano, como algo ajeno a la actividad del propietario, con el lógico límite de mantener el beneficio del particular que haga ejecutable el planeamiento. Cuando la carga que la Comunidad impone al propietario anula el beneficio económico del particular, surge el derecho a ser expropiado y, en consecuencia, a la indemnización.

Pero esa utilidad individual tiene en el derecho urbanístico unos condicionantes muy concretos, por cuanto la principal finalidad de la propiedad urbanística es conseguir para todos los españoles una vivienda digna y adecuada. Y para ello el mismo artículo 47 de la Constitución legitima a la Administración para que pueda adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar el movimiento especulativo.

Al hilo de la presente cuestión se plantea la constitucionalidad de la posible intervención general del Estado sobre una categoría de bienes, es decir y en relación con la materia que nos ocupa, se trata del problema de la posible constitucionalidad de la demanialización del —a título de ejemplo— suelo clasificado como urbano.

Como bien es sabido, la expropiación, como intrusión en el núcleo esencial que define el derecho a la propiedad privada y la consecuente obligación de indemnizar, viene definida por dos caracteres, si bien no son siempre definitivos: por un lado, la singularidad de la actuación administrativa, y de otro lado, la atribución del enriquecimiento a un beneficiario. ¿Se podría, al margen del instituto expropiatorio, regular la intervención estatal de carácter general sobre una categoría de bienes en la que no existiera ningún beneficiario?

Nuestra Constitución no sólo calla, y por tanto no lo prohíbe, sino que en algunos preceptos parece habilitar una actuación del Estado de tal naturaleza. De esta manera señala que toda riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general (art. 128.1 CE). Así como establece que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales (art. 128.2 CE). Asimismo, se reserva la posibilidad de determinar qué bienes son de dominio público (art. 132.2).

De los preceptos aludidos, se podría llegar a entender que el contenido mínimo del derecho de propiedad a que se refiere el artículo 53 de la CE debe referirse a aquellos bienes que las leyes y la Constitución hacen susceptibles de titularidad privada.

Pero no parece que dicha tesis fuera defendible, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por cuanto, en virtud de dicha doctrina, la intervención del Estado sobre el derecho de propiedad urbanístico podría llegar a intensificarse, pero con el mencionado límite de la utilidad individual y la demanialización, no supondría la sustitución de este derecho dominical, sino su negación.

Es a estos efectos especialmente interesante la Sentencia de 26 de marzo de 1987, en la que se examina el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía, y se analiza con detenimiento ese mínimo del derecho de propiedad de ineludible respeto.

Así, tras aludir a los artículos 128.1, 130 y 45 de la CE, señala que «es cierto en cualquier caso que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho... Pero... la referencia a que ha de atender el control jurídico... habrá de buscarse en el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable».

Por ello, las exigencias a que aludimos y las facultades de reservarse recursos esenciales o de definir qué bienes tienen naturaleza demanial, en relación con el interés general y función social de la propiedad privada, y por ello la facultad de restringir las facultades de decisión del propietario sobre aprovechamiento, destino del bien, tiene un límite en la utilidad privada, en la garantía del beneficio, más allá de lo cual se encuentra la indemnización.

En consecuencia, no parece que pudiera prosperar una posible demanialización de un tipo de suelo —como por ejemplo el suelo urbano— y por ello la intervención sobre el mercado del suelo y su especulación deberá ser controlada a través de otras vías externas al contenido mínimo, pero que pueden resultar igualmente prácticas, como puede ser la intervención en los precios del mercado inmobiliario —y cuya habilitación queda expresamente recogida en el artículo 47 de la CE—.

Quizás la demanialización, así entendida, cabría llegar a plantearla en un momento histórico distinto. Es decir, y en base a la misma doctrina del Tribunal Constitucional, podría pensarse que si el tiempo demostrara la ineficacia de las medidas de intervención sobre la especulación, la necesidad de salvaguardar otros bienes o intereses también constitucionalmente protegidos —como puede ser hacer efectivo el acceso a una vivienda digna y adecuada— podría llegar a justificar medidas tendentes a la demanialización de alguna categoría del suelo.

2. Competencia estatal sobre la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad —art. 149.1.1 CE—.

Hemos visto un primer eslabón en la definición de ese contenido mínimo que si bien debe variar para cada una de las categorías de bienes, existe para el caso urbanístico unos elementos que le deben hacer reconocible como tal y, en consecuencia, de ineludible respeto tanto para las Comunidades Autónomas como para el Estado.

Pero, como ya hemos indicado más arriba, existe un segundo eslabón en su concreción que la Constitución reserva a la competencia estatal en el artículo 149.1.1 CE. Parece por ello que el Estado, con respeto a ese mínimo, puede regular las condiciones básicas del derecho de propiedad que las Comunidades Autónomas deben respetar en el desarrollo legislativo de las materias asumidas por sus Estatutos.

Así, en relación con la materia que nos ocupa y dado que las Comunidades Autónomas han asumido, en su totalidad, la competencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, parece lógico que éstas deban respetar la opción política que haya sido elegida por el Estado.

Pero ¿cuál es el criterio del Tribunal Constitucional sobre la configuración del contenido de las condiciones básicas?

En primer lugar, ha señalado que la noción de normas básicas, lejos de tener un carácter formal, «ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (14). De lo que se deduce que para que unas normas sean básicas, o haya que considerarlas como tales, no es necesario ni que se formulen en unas normas con un rango determinado, ni que se regulen expresamente como básicos.

En segundo lugar, estos criterios básicos pueden estar recogidos en la legislación —en sentido más amplio— vigente y por ello tener carácter preconstitucional, si bien en este caso se deben de interpretar de acuerdo con la Constitución. Por ello, aunque el Estado no dicte las normas básicas, no impide la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, «pero ateniéndose a lo que sean las bases de la materia, infiriéndola de la legislación estatal preconstitucional» (15).

(14) Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, FJ 5, y 25/1983, FJ 4.

(15) Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, F 1 y 2.

Y por último, y por lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional ha señalado que el establecimiento estatal de las bases no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad, sino que más allá de lo básico deben permitirse opciones diversas entre las cuales puede elegir la Comunidad, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es de carácter reglamentario (16).

La Sentencia citada 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía, confirma el contenido de la noción de condiciones básicas, en relación, concretamente, con el derecho de propiedad: donde se viene a calificar de condiciones básicas aspectos tan verdaderamente esenciales en su definición como pueden ser las «posiciones jurídicas fundamentales» (17).

Parece, en consecuencia, claro que las Comunidades Autónomas, que en ejercicio de sus competencias en esta materia quieran desarrollar en todas sus posibilidades, deberán tener en cuenta esos criterios que emanan de la legislación estatal sobre el derecho de propiedad en materia de urbanismo y que, por su condición de básicos, supondrán un verdadero límite a la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo a pesar de su carácter exclusivo.

Es por ello necesario llevar a cabo un examen de la legislación urbanística para detectar aquellos extremos que por su relevancia jurídica se puedan llegar a considerar como básicos —sin perjuicio del futuro desarrollo legislativo estatal— en la definición del régimen jurídico del suelo, de acuerdo con las pautas indicadas por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, hay que distinguir que la regulación jurídica del derecho de propiedad que establece la Ley del Suelo es exhaustiva en relación al suelo clasificado como suelo urbanizable, e incluso el no

(16) Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, FJ 5, y 1/1982, FJ 1.

(17) Continúa diciendo la citada Sentencia del Tribunal Constitucional: «Pero es que por último, y aunque pudiera entenderse que el artículo 149.1.1 de la CE permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en..., de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato —asimismo, básica o esencial— de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las CC.AA. puedan dotarse en el ámbito de sus respectivas competencias de una legislación propia que respete la regulación básica estatal...»

urbanizable, pero, por el contrario, es incompleta en relación a la regulación de los derechos y deberes y la posibilidad de hacer efectivo el planeamiento en el suelo clasificado como urbano.

La razón de ello es obvia. El carácter desarrollista de la Ley del Suelo de 1976 le hizo contemplar la ciudad como algo en continuo crecimiento, descuidando la ciudad consolidada.

Así, en el suelo urbanizable, se podrían llegar a entresacar algunos aspectos que conforman el régimen jurídico de la propiedad en esta categoría de suelo, como pueden ser los siguientes:

A) Por una parte se determina el aprovechamiento de cada finca situada en suelo urbanizable, «refiriendo a su superficie el aprovechamiento medio del sector en que se encuentra enclavada, sin que tenga relevancia al respecto su clasificación concreta en el Plan» (art. 94.2.b).

B) Asimismo, se prevén unas reservas de suelo para equipamientos, es decir, se regula no sólo una relación de equipamientos como concreción de las exigencias sociales, sino que se establece también una cuantificación de las superficies necesarias. De esta manera, el artículo 13.2 de la Ley del Suelo, al regular el contenido de los Planes Parciales, determina la superficie mínima que se debe reservar para algunos equipamientos (18). Esta cuantificación se completa con el anexo al Reglamento de Planeamiento que contiene las reservas para dotaciones en Planes Parciales.

C) En tercer lugar, tiene relevancia a los efectos aquí estudiados, la densidad máxima de 75 viviendas por hectárea establecida en la Ley del Suelo para los Planes Parciales (art. 75 de la LS).

D) Por último, la Ley del Suelo enumera las obligaciones de los propietarios del suelo urbanizable programado, entendiéndose que son fundamentales:

(18) Así, el artículo 13.2 de la Ley del Suelo concreta esas superficies de la siguiente manera:

1. Prevé 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo.
2. Asimismo, 10 metros cuadrados para centros culturales y docentes públicos y privados.
3. Una plaza de aparcamiento por cada 100 metros cuadrados de edificación.

a) La cesión obligatoria y gratuita a favor del Ayuntamiento de los terrenos que se destinan a los usos y equipamientos establecidos en el artículo 84.3 de la Ley del Suelo.

b) La cesión gratuita y obligatoria del 10 por 100 restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentra la finca.

c) Costear la urbanización.

Por el contrario, la Ley del Suelo no regula el contenido del derecho de propiedad de los propietarios del suelo urbano de forma tan exhaustiva: así, ni regula un aprovechamiento tipo por zonas, no concreta la superficie de suelo que se debe reservar para equipamientos, ni articula una técnica de reparto de beneficios y cargas realmente factible.

El único aspecto del régimen jurídico de este tipo de suelo que concreta es el relativo a las obligaciones de los propietarios del suelo urbano en el artículo 83.3 de la Ley del Suelo, si bien su efectividad queda supeditada a una no siempre fácil ejecución del Plan mediante un Polígono o Unidad de Actuación, en suelo urbano, dada la lógica consolidación en esta clase de suelo.

Por ello los Ayuntamientos actúan, ante la falta de regulación normativa e neste punto, a través de negociaciones con los propietarios o mediante la expropiación en actuaciones aisladas, todo lo cual ni asegura justo reparto entre los beneficios y las cargas —dando lugar a situaciones injustas— ni posibilita la recuperación de las plusvalías generadas por la gestión municipal y por otra parte supone en muchos casos un encarecimiento de la gestión municipal.

Sirve de cierre al marco jurídico de la propiedad urbanística el tan aludido artículo 87 de la Ley del Suelo donde se indica que los afectados por la ordenación urbanística tienen derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento, estableciendo asimismo el derecho del propietario a ser indemnizado cuando las ordenaciones impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados.

De lo expuesto se pueden sacar algunas conclusiones:

Por una parte, la Ley del Suelo traduce en términos urbanísticos la estructura del contenido mínimo a que se refiere el artículo 33 de la Constitución; la misma configuración del derecho de propiedad sometida a una función social, pero garantizando un mínimo —el aprovechamiento otorgado por el Plan— cuya restricción sólo puede llevarse a cabo mediante su sustitución en el equivalente económico.

Pero por otra parte la legislación urbanística vigente, en cuanto opción concreta del Estado, determina cuáles son esas exigencias sociales que definen el contenido del derecho de propiedad urbanístico; es decir, en cuanto opción política vigente, lleva a cabo un paso más en la igualdad del derecho de propiedad en el ámbito del urbanismo, concretando cuáles son las pautas que configuran el concepto jurídico indeterminado de función social:

Así, en relación al suelo urbanizable, la legislación urbanística estatal establece cuáles son los equipamientos comunitarios para cubrir las exigencias y necesidades sociales, imputando la obligación de ceder este suelo a los propietarios. Cuantificando de esta manera la intensidad de las cargas urbanísticas que señala el artículo 47 de la Constitución a fin de que la Comunidad recupere las plusvalías generadas por la actuación urbanística.

De esta manera podría llegar a considerarse como condiciones básicas del derecho de propiedad a efectos del artículo 149.1.1 de la CE las cesiones de los propietarios del suelo urbanizable, en las proporciones de superficie y clases de equipamientos establecidos en el artículo 13.2 de la Ley del Suelo en relación con el Anexo al Reglamento de Planeamiento.

Si bien respecto a la cuantificación estatal de los standards, por lo rígida, cabría pensarse en su variación disminuyendo la superficie de un tipo de equipamiento, aumentando en su lugar la de otro equipamiento, en función de las concretas exigencias sociales de una Comunidad Autónoma, siempre y cuando la proporción de tales equipamientos se guardara respecto a la legislación urbanística estatal. Lo contrario supondría vaciar a las Comunidades Autónomas de su competencia urbanística.

Con la citada flexibilidad, parece que la legislación urbanística autonómica deberá cuidar el tratamiento de estos aspectos, por cuanto difícilmente podrían prosperar situaciones previstas en la legis-

lación autonómica que contemplaran planes parciales sin determinaciones de reservas de suelo para equipamientos.

Por otra parte, supondría, asimismo, una condición básica el derecho del propietario del suelo urbanizable a un aprovechamiento urbanístico homogéneo en relación con el resto de los propietarios, al margen del uso efectivo que el planeamiento afecte al terreno —con el consiguiente deber de repartir beneficios y cargas. Este derecho al aprovechamiento urbanístico se debería reducir al 90 por 100 del aprovechamiento atribuido por el Plan, por la lógica obligación de ceder el 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector.

Y por último, se pueden incluir dentro de este núcleo la densidad establecida en 75 viviendas por hectárea —con la posibilidad excepcional de aumentarla a 100 viviendas— así como la obligación de sufragar los gastos de la urbanización para convertir los terrenos en solares. Todo ello con la lógica modulación que la necesaria viabilidad económica del Planeamiento puede llegar a producir.

En relación al suelo urbano, las dificultades de la operación de deducir unas condiciones que por su importancia en la definición del régimen jurídico del suelo pudieran considerarse como básicas son todavía mayores dada la inkomplitud de la legislación estatal sobre este suelo.

Pese a ello, la Ley del Suelo determina las obligaciones de los propietarios en suelo urbano, en su artículo 83.3, enumerando las cesiones a las que están obligados. Asimismo, establece la obligación de sufragar los gastos de la urbanización.

Por último, supone un derecho básico de todo propietario urbanístico, el contenido en el artículo 87 de la Ley del Suelo, es decir, el derecho al reparto equitativo de los beneficios y las cargas urbanísticas, y subsidiariamente y para el caso de tener que soportar una restricción del aprovechamiento urbanístico sin posibilidad de parcelar el derecho a ser indemnizado.

Distinto tema, y fuera del alcance de lo básico, es la concreción de esas obligaciones y derechos y su justa distribución a través de las técnicas establecidas por la Ley del Suelo, ya que quedan al margen del contenido material de los derechos y obligaciones de los propietarios. Por ello se puede entender como contenido de la com-

petencia autonómica la regulación de los sistemas de ejecución o la ampliación a otras técnicas de distribución del aprovechamiento que ofrecieran mayor utilidad —y al suelo urbano lo necesita— a la Comunidad correspondiente. Todo ello, lógicamente con la limitación de la regulación sobre la Expropiación Forzosa, por carecer las Comunidades Autónomas de competencia sobre esta materia al estar reservada con carácter exclusivo al Estado (art. 149.18 de la CE).

En conclusión, queda de manifiesto la dificultad —y lo arriesgado— que resulta deducir de la legislación estatal preconstitucional unas condiciones básicas que sirven de límite a la definición del derecho de propiedad urbanística por parte de las Comunidades Autónomas, por ello sería de desear que en el futuro fuera el propio legislador estatal que señalara que es básico, si bien permitiendo una necesaria flexibilidad a las Comunidades Autónomas.

3. Legislación autonómica sobre el régimen jurídico del suelo.

Las dos Comunidades Autónomas que han desarrollado legislativamente la materia de urbanismo en esta vertiente han sido la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 3/1984, de 9 de enero) y la Comunidad Autónoma Gallega (Ley 11/1985, de 22 de agosto).

Del examen de los objetivos de carácter general de las citadas leyes, se observa cierta modestia en sus planteamientos, por ello no contienen verdaderas innovaciones, ya que no modifican sustancialmente el régimen general de la Ley del Suelo estatal.

De cualquier forma, es comprensible esta modestia en el alcance de las leyes autonómicas, por cuanto, sin perjuicio de la necesaria adecuación de la Ley del Suelo a las circunstancias específicas de cada Comunidad Autónoma, la ley estatal contiene una técnica muy elaborada sobre el régimen jurídico del suelo, que todavía hoy día puede ser muy útil a las distintas Comunidades Autónomas.

Pero, por el contrario, ambas leyes han desaprovechado la oportunidad de llenar el vacío jurídico de la Ley del Suelo estatal en relación al suelo urbano. De esta manera ninguna de las dos leyes han incidido con seriedad en aspectos tan importantes del régimen jurídico del suelo urbano como pueden ser la articulación de sistemas de adquisición del suelo, que no supongan forzosamente una carga financiera para los Ayuntamientos; o la intervención directa en los

precios de mercado del suelo, en evitación de la cada día más grave especulación; o, en fin, la regulación de la recuperación de las plusvalías sobre el sujeto pasivo que realmente se benefició de las actuaciones urbanísticas.

En relación, ya, al concreto contenido de las leyes, vamos a ver cómo efectivamente estas leyes han respetado los criterios que hemos apuntado, que se infieren de la legislación estatal como posibles condiciones básicas del derecho de propiedad urbanístico:

Así, la Ley catalana mantiene el criterio estatal referente a la fijación de los standards para equipamiento comunitario, debiendo reservar el planeamiento general para parques urbanos el suelo correspondiente, como mínimo, a cinco metros cuadrados por habitante (artículo 15.3 que se correlaciona con el art. 12.1.b de la Ley del Suelo).

Sigue asimismo el criterio estatal, en relación a la densidad máxima de viviendas por hectárea para los sectores en el suelo urbanizable, señalando que no deberá «sobrepasar los límites fijados por el artículo 75 de la Ley del Suelo» —art. 15.1—.

Por otra parte, en el capítulo dedicado al Suelo Urbanizable regula un régimen de cesión donde se remite a la Ley del Suelo, señalando que «los Planes Parciales con fines residenciales reservarán los suelos de cesión obligatoria y gratuita para atender los fines y los destinos previstos en el artículo 13.2.b), c) y e) de la Ley del Suelo, en la proporción y cuantías que se fija» —art. 17 de la Ley autonómica—.

De esta manera recoge el criterio del Anexo al Reglamento de Planeamiento estatal en los planes sobre zonas destinadas a «usos comerciales, de oficina, industriales y de almacenaje», reservando el mismo porcentaje del 4 por 100 de la superficie de la zona o sector para servicios de interés público y social.

Sin embargo, la Ley catalana, ante el silencio de la Ley estatal en la cuantificación de la reserva de suelo para «templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social», determina su cuantificación en «seis metros cuadrados por vivienda», y en ningún caso esta superficie de suelo podrá ser inferior al 4 por 100 de la superficie del sector». Lo cual supone llenar un vacío normativo de la Ley del Suelo que encaja perfectamente dentro del marco jurídico citado.

En la concreta regulación del suelo urbano, desaprovecha la ocasión para cubrir la insuficiencia de la regulación estatal y se limita a citar los equipamiento que son objeto de cesión gratuita, sujetándose a los criterios estatales.

Pero sí me parece interesante la expresa posibilidad de ejecutar las cesiones del suelo urbano destinado a viales, con carácter previo a la edificación por el particular. De esta manera, se superan ciertas interpretaciones de la Ley estatal, en función de las cuales sólo nacía esa obligación de ceder de forma gratuita del propietario, al tiempo de ejercitar su «ius edificandi», lo cual viene suponiendo un verdadero problema económico para muchos Ayuntamientos cuando se adelantan en la ejecución del planeamiento a la iniciativa edificatoria del particular.

Por su parte la Ley gallega, en la regulación de estos aspectos jurídicos que podrían llegar a configurar verdaderas condiciones básicas del derecho de propiedad urbanístico, o bien se remite directamente a la Ley del Suelo, o bien a una posterior regulación reglamentaria (19).

En el único elemento en que la Ley gallega se aparta del criterio estatal, cual es la determinación de la densidad de viviendas en los Planes Parciales, no parece que haya resultado positiva.

Así, después de establecer el criterio estatal de densidad, posibilita «densidades de hasta 110 viviendas por hectárea, cualquiera que sea la superficie construida por vivienda», pero impidiendo que «la superficie máxima supere en ningún caso 8.250 metros cuadrados por hectárea». La conclusión lógica es que las viviendas tendrán superficie menor en esta última posibilidad, por cuanto el límite de metros cuadrados construidos es el mismo.

(19) En relación a las obligaciones de los propietarios del suelo urbano, se remite al artículo 83 de la Ley del Suelo (art. 36 de la Ley gallega).

Por lo que se refiere al contenido del derecho de propiedad del propietario del suelo urbanizable, mantiene el criterio estatal, por cuanto según indica la Ley gallega «es el resultado de aplicar a su superficie el 90 por 100 del aprovechamiento medio del sector».

Y, por el contrario, se remite al posterior desarrollo reglamentario respecto a la concreta cuantificación de las cesiones gratuitas, indicando en su artículo 25 que «reglamentariamente se determinarán los estándares de las dotaciones para servicios de equipamiento comunitario».

Pero la Ley intensifica las cargas de estos propietarios cuando dice que «en este caso se deberán aumentar las cesiones y dotaciones que procedan en proporción al número de viviendas autorizadas».

De esta manera sí que parece que se produce una disfunción entre la satisfacción del ciudadano en relación a las dotaciones, que aumenta en proporción a las viviendas, y la satisfacción a la vivienda cuya superficie disminuye, siendo por ello criticable la limitación de superficie para uno y otro caso de 8.250 metros cuadrados, tal y como ya ha sido puesto de manifiesto por JUAN RICO LENZA en su comentario a la Ley gallega (20).

(18) JUAN RICO LENZA, «Comentarios a la Ley de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 102 (marzo-abril 1987).

