

# ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RAFAEL GIL CREMADES

SUBDIRECTOR GENERAL DE SEGUIMIENTO NORMATIVO.  
MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

## El problema social de la vivienda

EL crecimiento experimentado en el tramo de población que desea constituir nuevos núcleos familiares, resultante de las elevadas tasas de natalidad registradas en el período comprendido entre 1961 y 1975, ha provocado en los últimos años, y está provocando, un incremento de la necesidad de viviendas permanentes que, de acuerdo con las estimaciones realizadas, sólo podrá satisfacerse si hasta el año 1998 el parque de dichas viviendas aumenta en unas 270.000.

Esta fuerte expansión de la demanda de vivienda inducida por el ritmo más intenso en la formación de nuevas familias, coincide por tanto con una insuficiente oferta de viviendas terminadas, especialmente en las grandes áreas urbanas donde se concentra la mayor parte de esa población necesitada de alojamiento; y este desequilibrio entre necesidades crecientes y la escasez de oferta de un sector productivo que estructu-

ralmente precisa de al menos dos años de plazo para poderse adaptar y responder a la nueva demanda, provoca alzas desmesuradas en el

precio final de su producción. Por otra parte, a mayor demanda de viviendas, mayor demanda de suelo apto para su edificación, cuyo precio se dispara al igual que ocurre con el de aquéllas y en función de su rareza en el mercado que, en unos casos, deriva de que este factor de producción sólo se obtiene una vez agotado el lento proceso de aprobación y ejecución de los diferentes instrumentos de planeamiento urbano, o, en otros, de su retención en manos privadas con fines especulativos. En tales circunstancias, la ampliación a corto plazo de la oferta de suelo destinado por la ordenación urbana a uso residencial puede constituir uno de los factores determinantes de la estabilización de los precios de las viviendas<sup>1</sup>.



*La ampliación a corto plazo de la oferta de suelo puede constituir uno de los factores determinantes de la estabilización de los precios de las viviendas. (Oleo de Félix de la Concha.)*

(1) Se destacan aquí, a los fines de este trabajo, algunos de los datos y análisis que se contienen en el excelente artículo de síntesis de JOAN RAFOLS I ESTEVE, *Factores explicativos de la expansión del sector inmobiliario*, publicado en *Revista de economía* 1 (1989) 90-92.

### La intervención pública en el mercado del suelo

Ante esta situación socialmente conflictiva del sector inmobiliario, el Gobierno central estimó necesario disponer de una ley estatal que recondujera hacia objetivos de política social un mercado que abandonado a su propia y espontánea dinámica produce en muchos casos efectos que la sociedad considera perniciosos e injustos. A tal fin elaboró un Proyecto de Ley, que ha sido aprobado en las Cortes Generales, con la que se pretende "contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo" (Preám-

bulo, apartado III), objetivos que se considera no pueden ser alcanzados mediante la mera aplicación del ordenamiento jurídico que arranca de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, "por la excesiva permisividad de que disfrutan los propietarios del suelo, que son llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación, y por la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas, para incrementar los patrimonios públicos del suelo en medida suficiente para incidir en la regulación del mercado inmobiliario

o para adscribir superficies de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial" (Preámbulo, apartado I).

Esta es, en sus propios términos, la argumentación expuesta por el legislador para justificar la actuación del Estado sobre el comportamiento de los sujetos del mercado inmobiliario, de los tenedores del suelo en particular. El Estado, en cuanto Estado social, abandona aquí la neutralidad político-económica y trata de contrarrestar con medidas jurídicas las desigualdades que origina el tráfico autónomo de ese medio de producción que es el suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación. Intervención económica no sólo expresamente amparada por la Constitución, que habilita a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes que hagan efectivo el derecho de carácter económico y social a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, "regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación" (artículo 47), sino que se configura también en la Constitución como un deber exigible del poder público, que, en coyunturas de defensa social, no puede permanecer inactivo ante las ilimitadas expectativas de revalorización que el mercado pueda ofrecer. Y, si se tiene presente que de la existencia suficiente de viviendas depende la normal constitución de los nuevos núcleos familiares, parece oportuno incorporar a esta cita de normas constitucionales —aunque no lo haga la Ley que se comenta— aquélla que, dentro de los principios rectores de la política social y económica, se refiere a la protección no sólo jurídica sino también económico-social de la familia que deben asegurar los poderes públicos (Constitución, artículo 39.1).

### La adquisición gradual de las facultades urbanísticas

Una vez que se ha hablado del trasfondo material de la Ley 8/90



La Ley pretende modificar el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectados por el proceso de urbanización y edificación. (Oleo de Félix de la Concha.)

sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, esto es, de los hechos económicos que presupone e interpreta, así como del propósito de modificarlos que anima al poder legislativo central, este apartado se dedica a conocer cuáles son las técnicas jurídicas que pone a disposición de las Administraciones públicas actuantes.

Puede decirse que todas ellas confluyen en torno a un núcleo: una determinada configuración legal del estatuto de la propiedad inmobiliaria en manos privadas. Esta Ley pretende modificar —se afirma en su Preámbulo— el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación. Parte para ello del principio constitucional de que la función social del derecho a la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes (Constitución, artículo 33), y lo aplica a un bien concreto, el suelo, que, como se ha visto, constituye un medio de producción de gran importancia económico-social, cuya utilización responsable, en armonía con los intereses generales, resulta imprescindible para que sea real el derecho constitucional que todos los españoles tienen a una vivienda.

Esta conexión entre un derecho colectivo, como el derecho a la vivienda, y un derecho individual, subjetivo, como el derecho a la propiedad, que determina un ejercicio controlado de este último en la medida que se estime necesaria para que no se frustre el objetivo de interés común que aquél representa, ha venido a ser establecido con nitidez por el Tribunal Constitucional cuando, al examinar las consecuencias jurídicas que se derivan de la configuración de nuestro Estado como Social, señala que “el reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social —reflejado en diversos preceptos de la Constitución— conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos, a la vez que dota de una trascendencia social al ejercicio de



*La restricción de las facultades dominicales mediante la imposición de deberes positivos al titular ha afectado de una manera más intensa a la propiedad inmobiliaria. (Oleo de Félix de la Concha.)*

sus derechos por los ciudadanos, especialmente de los de contenido patrimonial”; y menciona a continuación el derecho de propiedad<sup>2</sup>. Los poderes jurídicos de los propietarios en cuanto sujetos económicos pueden así ser definidos por el legislador en su propio contenido interno, buscando equilibrar la utilidad personal que sus bienes pueden reportarles con los fines previstos en el ordenamiento.

En esta línea, que como se verá arranca de un pasado ya bastante remoto, se mueve el texto legal, en-

tre cuyos principios generales figura el de que “la función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio” (artículo 1). El planeamiento urbanístico sólo confiere al propietario de un terreno la aptitud inicial para edificarlo, de forma que la consolidación de las distintas facultades de contenido urbanístico aparece condicionada por el cumplimiento previo, y en los plazos establecidos, de los deberes y cargas impuestos en cada fase de la ejecu-

(2) Sentencia 18/1984, de 7 de febrero (BOE de 9 de marzo), resolutoria de un recurso de amparo sobre elecciones de repre-

sentantes del personal en los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias, fundamento jurídico 3º.

ción del plan, como son haber cedido los terrenos destinados a dotaciones públicas o el correspondiente porcentaje del aprovechamiento urbanístico, haber costado y, en su caso, ejecutado la urbanización, haber solicitado la licencia de edificación, etc.

El cumplimiento de esos deberes determina la gradual adquisición de las facultades urbanísticas: por ejemplo, la atribución efectiva al propietario de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada sólo se produce por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización. El contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra así mediante la adquisición sucesiva de tales facultades, que, a la inversa, se extinguen o debilitan si no son ejercitadas a su debido tiempo o de acuerdo con las determinaciones legales o que se contengan en el planeamiento. En estos supuestos de incumplimiento de la función económico-social asignada a la propiedad se procede a la expropiación o venta forzosa de los bienes "en función de las facultades urbanísticas efectivamente adquiridas en el momento de producirse el incumplimiento que motiva la expropiación o la sujeción a venta forzosa, teniendo en cuenta la pérdida o reducción de dichas facultades que pueda derivarse de aquél" (Preámbulo, IV.D). La propiedad inmobiliaria, en esas situaciones de patología jurídica, equivale a un contenido económico definido discrecionalmente por el poder legislativo sancionador.

Esta regulación del estatuto de la propiedad del suelo fue objeto de vivo debate, durante su tramitación parlamentaria, entre sus defensores y los que preferían hablar de facultades urbanísticas inherentes a la propiedad, por entender que éstas no son otorgadas en su totalidad

por la Ley, sino que preexisten a su delimitación legal<sup>3</sup>. Para estos parlamentarios se estaba ante una definición del derecho de propiedad novedosa y hasta inconstitucional. En realidad, el concepto constitucional de la propiedad en cuanto derecho-deber, que atribuye a su titular poderes para que mediante su ejercicio puedan ser cumplidos los fines sociales previstos por el ordenamiento jurídico, no es de hoy. Por lo menos es tan lejano como la Constitución de Weimar de 1919 en la que ya se dijo que la propiedad será garantizada por la Constitu-

hecho historia jurídica<sup>4</sup>. Desde ella se siguen analizando preceptos constitucionales similares, como el artículo 14 de la Ley Fundamental alemana<sup>5</sup>, o el 33 de nuestra Constitución, para cuya interpretación el Tribunal Constitucional ha utilizado los mismos instrumentos conceptuales, como puede comprobarse en la sentencia 111/83 sobre la expropiación del Grupo RUMASA, S.A., y especialmente en la 37/87, por la que desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Reforma Agraria aprobada en 1984 por el Parlamento de Andalucía, en

*Debe tenerse en cuenta la existencia de un amplio ordenamiento urbanístico propio de las Comunidades Autónomas que deriva de las numerosas leyes aprobadas por sus Parlamentos. (Oleo de Félix de la Concha.)*



ción, que su contenido y límites se deducirán de las leyes, que la propiedad obliga y que su uso también debe servir al bien de la comunidad (artículo 153). Y de esta norma deducirá el jurista Martin Wolff, en un trabajo publicado en 1923, toda una teoría sobre la garantía institucional de la propiedad que ha

la que el Tribunal ha expresado extensamente cómo se concibe en la Constitución el derecho de propiedad privada, y a la que resulta ineludible referirse aquí con la debida atención. Para el Tribunal, la perspectiva adoptada por la Constitución al regular el derecho de propiedad es en todo conforme con la

(3) CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los diputados*, N<sup>o</sup> 32, 49 y 70, de 1990; *Diario de Sesiones del Senado*, N<sup>o</sup> 26 y 27, de 1990.

(4) HANS HATTENHAUER: *Grundbegri-*

*ffe des Bürgerliche Rechts*, 1982; traducción española de Gonzalo Hernández (*Conceptos Fundamentales del Derecho Civil*), Barcelona, Ariel, 1987, en cuyo Capítulo VII hace una interesante exposición crítica

de la evolución del concepto de propiedad.

(5) La propiedad está garantizada. Su naturaleza y sus límites serán determinados por las leyes. La propiedad obliga. Su uso debe servir asimismo al bienestar general.

imagen que de este derecho se ha formado la sociedad contemporánea.

Se trata de un derecho reconocido tanto desde la vertiente individual, subjetiva, de los intereses particulares, como desde la vertiente institucional de su dimensión social, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas. Utilidad individual y función social definen, inescindiblemente, el contenido del derecho de propiedad. La Constitución, por tanto, no ha recogido —como entendieron los senadores que impugnaron la reforma

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 llamada a cumplir.

Los poderes públicos pueden así intervenir en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario para la defensa de intereses sociales que también aparecen tutelados por la propia Constitución. Esta restricción de las facultades dominicales mediante la imposición de deberes positivos al titular, ha

bienes y por la trascendencia económica que ofrece como soporte físico de las actividades productivas.

Afirmar, como se hizo en el Congreso de los diputados, que la propiedad definida en la Ley 8/90 sobre la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo es una gran novedad en el derecho público europeo, equivale, pues, a borrar de la memoria histórica toda esa cultura jurídica sobre el derecho fundamental de la propiedad privada, que cuenta ya con una dilatada tradición y que fue plenamente aceptada por nuestros constituyentes<sup>6</sup>.

Cabe reconocer, no obstante, que tal vez haya una cierta radicalidad en la terminología utilizada por los autores del texto legal, en la medida en que puede dar lugar a que la denominada adquisición gradual de las facultades urbanísticas se entienda que opera sobre posibilidades de actuación huecas o hasta inexistentes. Si así fuera, no ofrecería duda alguna que la Ley estaría afectando negativamente al propio contenido esencial del derecho, que los poderes públicos deben respetar en todo caso (Constitución, artículo 53.1), pues, como se ha dicho con buen sentido, “no se puede hablar de función social de un derecho inexistente o vacío totalmente de contenido”<sup>7</sup>. Sería tanto como desconocer —en palabras del Tribunal Constitucional— las facultades dominicales necesarias para que los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos<sup>8</sup>. Pero objetivamente no puede decirse que tales excesos de redacción lleguen a dañar, desde el punto de vista de su constitucionalidad material, al propio régimen urbanístico de la propiedad del suelo, que en su conjunto se sitúa dentro del marco de lo razonable.



agraria andaluza— una concepción abstracta de la propiedad como mero ámbito de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sino que protege esa propiedad, ciertamente como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como

afectado —hace constar el Tribunal— de una manera más intensa a la propiedad inmobiliaria, tanto a la que recae sobre suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico como a la propiedad de tierras agrícolas o forestales, dado el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de

(6) De la rápida y apenas discutida aprobación por las Cortes Constituyentes del artículo 33 de la Constitución se ha podido decir que “la propiedad privada pasó sin pena ni gloria” (SOLEDAD GALLEGU-

DÍAZ y BONIFACIO DE LA CUADRA: *Crónica secreta de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 118).

(7) ANGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ: *La disciplina constitucional de la propiedad priva-*

*da*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 167.

(8) Sentencia 11/81 sobre derecho de huelga y conflictos colectivos de trabajo, fundamento jurídico 8º.

### La competencia de las Cortes Generales

Queda por analizar si esta Ley, cuyas líneas fundamentales se han expuesto breve pero suficientemente para el propósito último que se pretende con el presente comentario, goza también de una sólida constitucionalidad formal; esto es, si las Cortes Generales, de acuerdo con el conjunto de normas delimitadoras de competencia que distribuyen territorialmente el poder en la materia regulada —lo que la doctrina, con terminología sacada con fórceps del Derecho constitucional francés, denomina el bloque de la constitucionalidad<sup>9</sup>— tenían competencia para aprobarla. La pregunta es importante e inevitable por varios motivos.

En primer lugar, no puede desconocerse que las Comunidades Autónomas (todas ellas), han asumido por su Estatuto la competencia exclusiva en materia de urbanismo o, según la fórmula equivalente que se utilizó en el artículo 26.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la plenitud de la función legislativa en dicha materia. En otras palabras, puede afirmarse con fundamento que la titularidad de todas las competencias estrictamente urbanísticas corresponde a las Comunidades Autónomas. Afirmación que resulta corroborada por la doctrina claramente expresada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 56/86 resolutoria de dos conflictos positivos de competencia en los que se planteó la cuestión de saber en virtud de qué título competencial el consejo de Ministros acordó, al amparo de lo dispuesto en un artículo del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, el 180.2<sup>10</sup>, la ejecución de las obras de acuartelamiento de la Guardia Civil y Policía Nacional en

Vitoria, Lemóniz y San Sebastián, y de cierre de la explanada de la Aduana de Irún, así como del proyecto de obras de construcción de una Comisaría de Policía en Santurce.

Mientras las partes intervinientes en los referidos procesos constitucionales acumulados, presentaron dichos actos gubernamentales como realizados por el Estado en ejercicio de una competencia urbanística, el Tribunal no aceptó este planteamiento, y sentó el principio de que todas las competencias urbanísticas, incluida la prevista en el citado precepto de la Ley del Suelo, habían sido asumidas plenamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que la justificación del uso por el Estado de las expresadas facultades excepcionales para ordenar la modificación o revisión de los instrumentos de planeamiento aprobados por

*Existen leyes autonómicas entre cuyos objetivos figuran la instauración de "un sistema de gestión que garantice la urbanización efectiva y evite la retención especulativa de los suelos urbanizables" (Oleio de Félix de la Concha.)*

los respectivos Ayuntamientos vascos, había que encontrarla en títulos distintos, propios del Estado, no en una inexistente competencia estatal sobre el urbanismo que concurriría con la prevista en los Estatutos de Autonomía. En los casos resueltos por el Tribunal, esos títulos eran, a su juicio, los atribuidos al Estado en el artículo 149.1 de la

miento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor".

En "caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien

Constitución sobre la seguridad pública, las aduanas o las obras públicas de interés general. De esta doctrina constitucional se deduce con naturalidad que, en sus aspectos competenciales, la corrección constitucional de la Ley que se comenta depende de la existencia de títulos estatales concretos que se refieran a materias que no quepa encuadrar en el urbanismo propiamente dicho.

En segundo lugar, el pleno ejer-



cicio de esas competencias estatutariamente transferidas no se ha visto condicionado en este caso por dilación alguna en el traspaso de los servicios; es más, si se exceptúan las Comunidades Autónomas de Madrid, Navarra, La Rioja y Cantabria, dichos traspasos se produjeron ya en la etapa preautonómica e incluso, para el País Vasco y Catalu-

lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley".

(9) FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *El Bloque de Constitucionalidad*, Revista Española de Derecho Constitucional 27 (1989) 9-37.

(10) "Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayunta-

ña, antes de que se aprobase la Constitución. Los correspondientes Decretos han servido, pues, en la mayoría de los casos de instrumentos, no sólo de traspaso de funciones y servicios sino también de transferencia efectiva de auténticas competencias que posteriormente fueron confirmadas por los Estatutos de Autonomía.

El alcance de estas competencias viene referido a todas las que esta-



ban atribuidas a la Administración del Estado por la Ley del Suelo de 1976 y por las disposiciones reglamentarias y concordantes, con plena asunción de las funciones en el orden normativo; reservándose el Estado las funciones que en materia de urbanismo le atribuye la Constitución, y en particular los artículos de la misma relativos a la planifica-

(11) Sentencia 199/89, de 30 de noviembre—BOE de 5 de enero de 1990—sobre la reconversión de la empresa ASTANO, fundamento jurídico 5º.

(12) Ley 9/81 de protección de la Legalidad Urbanística (Cataluña); Ley 4/84

ción económica (artículo 131), al principio de solidaridad (artículo 138) y a las competencias exclusivas del Estado (artículo 149). Esta interpretación del bloque de constitucionalidad en cuanto abre al final un campo de acción para el Estado en materia urbanística, no ha sido compartida, sin embargo, por el Tribunal Constitucional que, como se ha visto, entiende que las Comunidades Autónomas han asumido plenamente las competencias urbanísticas, y ha rechazado además la creación de títulos competenciales mediante la simple invocación de principios constitucionales—como el de solidaridad o las exigencias del equilibrio territorial— hecha al margen del orden de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía<sup>11</sup>.

A todo ello hay que añadir, en tercer lugar, la existencia de un amplio ordenamiento urbanístico propio de las Comunidades Autónomas que deriva de las numerosas leyes aprobadas pacíficamente por sus Parlamentos. Repasándolas se puede comprobar que inciden, en mayor o menor medida, sobre aspectos y objetivos muy próximos y hasta coincidentes con los que se contemplan en esta Ley del Estado. Así, respecto de la disciplina urbanística, algunos legislativos autonómicos han establecido un régimen más severo que el previsto en la Ley del Suelo de 1976, que afecta particularmente a la utilización del suelo urbanizable mediante la promoción y ejecución de urbanizaciones de iniciativa privada, y del suelo no urbanizable, así como a las urbanizaciones ilegales ya existentes para las que aquéllos han desarrollado una política tendente a su regularización<sup>12</sup>. Pues bien, dentro de ese reforzamiento de las medidas disciplinarias para la consecución de una mayor protección y defensa de

sobre Medidas de Disciplina Urbanística (Madrid); Ley 11/85 de adaptación de la del Suelo a Galicia; Ley 9/85 especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales (Madrid); Ley 12/86 de medidas para la protección de la legalidad urbanística (Murcia); Ley 3/87 reguladora de la

la legalidad urbanística, se apela también a la expropiación-sanción total o parcial de los terrenos comprendidos en el ámbito del plan, cuando el promotor o el propietario incumplan las obligaciones, deberes y compromisos contraídos o no realicen la urbanización en los plazos de ejecución establecidos, expropiación que se lleva a cabo de acuerdo con el valor inicial de los mismos y de la obra útil realizada<sup>13</sup>. Desde una perspectiva más amplia, existen leyes autonómicas, como la 3/84 del Parlamento de Cataluña, entre cuyos objetivos figuran la instauración de un "sistema de gestión que garantice la urbanización efectiva de los terrenos y evite la retención especulativa de los suelos urbanizables", y la satisfacción de las "condiciones de habitabilidad adecuadas a la dignidad y calidad de vida enunciadas por la Constitución"; o como la 4/84 de la Asamblea de Madrid que desarrolla "el principio, ya sentado en la Ley del Suelo, de que la aptitud para edificar la da el plan, quedando condicionado el derecho a edificar al cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen a los propietarios dentro de los plazos previstos en el propio plan", y, de acuerdo con tal principio, establece "la secuencia detallada de estas obligaciones y cargas de los promotores de actuaciones en suelo urbanizable, regulando las consecuencias que el incumplimiento de la misma conllevaría". Y no se puede cerrar este apartado dedicado a los ordenamientos autonómicos sin mencionar la importante Ley vasca 9/89 de Valoración del Suelo, y sobre todo el reciente Decreto Legislativo 1/90, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, que al integrar tanto las mencionadas leyes 9/81 y 3/84 como

disciplina urbanística (Asturias) y Ley 5/87 de ordenación urbanística del suelo rústico (Canarias).

(13) Ley 4/84 sobre Medidas de Disciplina Urbanística en la Comunidad de Madrid, artículos 11 y 13.

la parte del ordenamiento estatal que supletoriamente se ha venido aplicando en la Comunidad, constituye un verdadero código autonómico del urbanismo.

Por último, y antes de pasar a exponer cuál ha sido la interpretación que el Estado ha hecho en este caso de sus títulos competenciales<sup>14</sup>, no hay que olvidar el hecho de que el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de un amplio espacio de discrecionalidad al poder legislativo para que determine el contenido mismo del derecho a la propiedad, se ha producido con ocasión del enjuiciamiento constitucional de una ley aprobada por un Parlamento autónomo: la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, en la que cabalmente se regulan los límites e intervenciones públicas a que la propiedad rústica ha de sujetarse en esa Comunidad Autónoma. El Tribunal considera inherente a la competencia específica de la Comunidad para reformar y desarrollar el sector agrario la posibilidad de legislar sobre la propiedad de la tierra y su función social dentro de su ámbito territorial. Su Parlamento pudo, por tanto, imponer deberes positivos a los propietarios y empresarios agrícolas, restringiendo sus facultades de decisión sobre el uso, destino y aprovechamiento de los fundos o su actividad empresarial; habilitar a la Administración para que establezca índices técnico-económicos de aprovechamiento medio y óptimo; sancionar el incumplimiento de esa función social de la propiedad de la tierra por él definida con la expropiación de dichas facultades mediante el arrendamiento o convenio forzosos, o incluso, si concurren graves motivos de orden económico y social, del propio dominio durante un cierto

(14) Como no podía ser de otra forma, el Tribunal Constitucional ha ratificado la evidencia de que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Lo que no ha permitido el Tribunal al legislador ordinario es que se erija en constituyente dictando normas meramente interpreta-

tiempo; imponer a los empresarios agrícolas planes de mejora cuando no presenten sus propios planes o éstos no se ajusten a las directrices establecidas por la Administración, etc. Esta doctrina constitucional —que resulta perfectamente aplicable a la propiedad urbana— permite, pues, que para un mismo bien puedan definirse funciones sociales distintas según su localización.

En estas condiciones, es lógico y necesario preguntarse por el espacio que le queda al Estado para intervenir normativamente en materia tan diversificada. La pregunta se la está haciendo el propio legislador cuando en el Preámbulo de la Ley 8/90 dice: "La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional". ¿Cuáles son esas competencias estatales? La respuesta que aparece en el texto legal es amplia y compleja. De ella únicamente se tratará aquí la parte relativa a la justificación competencial de lo que constituye el núcleo de la Ley: el esquema de la adquisición gradual de facultades urbanísticas basado en el cumplimiento de los respectivos deberes en los plazos establecidos; esquema de aplicación

tivas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución (Sentencia 76/83 sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, fundamento jurídico 4°).

(15) Queda para otro comentario la tarea de desenmarañar la amalgama de títulos construida por el legislador para apoyar

inmediata, desde la entrada en vigor de la Ley, en todos los municipios y no sólo, como ocurre con el resto de sus disposiciones, en los de más de 25.000 habitantes (Disposición Adicional Primera)<sup>15</sup>.

Para el Estado, esta Ley fija las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación, y delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1ª en relación con el artículo 33.2 de la Constitución (Preámbulo, II). El tenor de los términos empleados por el legislador para redactar este argumento obliga a volver a la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/87 sobre la reforma agraria andaluza, con la que, aunque no se cite, trata de homologarse sin duda este producto legislativo. Dice, en efecto, el Tribunal que el citado artículo 149.1.1ª de la Constitución permitiría al Estado 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 sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquéllos cuya definición y gestión no le está ya encomendada. Esta defensa de la posibilidad constitucional de una regulación igualitaria y uniforme de las denominadas posiciones jurídicas fundamentales de los propietarios, se hace, sin embargo —conviene recordarlo—, en el contexto procesal de un rechazo frontal por parte del Tribunal de la pretensión de los actores del recurso de

su propósito político, en el que se tratará de aclarar el significado del siguiente texto que aparece en el Preámbulo de la Ley 8/90: "La regulación de este conjunto de materias encuentra apoyo constitucional en las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1, en sus reglas 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª, esta última en cuanto a los preceptos de la Ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable", y de sus disposiciones finales.



inconstitucionalidad de que aquél avalase su tesis según la cual en virtud de la citada regla competencial sólo al Estado corresponde definir la función social de la propiedad, de forma que no puede haber funciones sociales distintas en distintas áreas del territorio nacional.

Frente a esta interpretación radical, el Tribunal defiende vigorosamente que los fines de interés general que ha de satisfacer la propiedad inmobiliaria en manos privadas "pueden justificar 'el empleo de distintos instrumentos jurídicos' en atención a la propia localización de los bienes o en razón de las cambiantes condiciones económicas, sociales e, incluso, de orden cultural de cada parte del territorio", y afirma que ese pretendido unitarismo no se compadece con las Competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad u otros derechos de contenido patrimonial<sup>16</sup>. Por otra parte, como haya que entender más en concreto esa configuración básica del derecho de propiedad o, más exactamente, de los estatutos correspondientes a los diferentes tipos de propiedad, es algo sobre lo que escasa orientación puede extraerse de la sentencia del Tribunal Constitucional que en esta cuestión crucial vio facilitada su labor por el hecho de que la Comunidad Autónoma se había limitado a reproducir la normativa estatal o a remitirse a ella, por lo que mal podía haberla infringido en su contenido básico. La sola apelación a la citada doctrina constitucional no basta, pues, para considerar que ese contenido nuclear de la Ley 8/90 que aquí se ha acotado, ese Derecho común que el Estado ha decidido

(16) Fundamentos jurídicos 9º y 10º.

(17) Una vez más se prefirió resolver las cuestiones competenciales por la vía del contencioso constitucional, descartando conscientemente otras vías menos traumáticas que de seguirse aliviarían sin duda la conflictividad que hasta ahora caracteriza a nuestro Estado compuesto. Un caso sonado de este fenómeno es el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proce-



*Los fines de interés general que ha de satisfacer la propiedad inmobiliaria pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos en razón de las cambiantes condiciones de cada parte del territorio. (Oleo de Félix de la Concha.)*

que debe existir en esta materia y que ha definido a través de normas directamente aplicables y no de meros principios, quedan exentos de cualquier discusión en cuanto a su constitucionalidad formal. Por el contrario, pueden plantearse dudas fundadas sobre algunos de sus pormenores, si se considera que por la vía de una definición tan completa como la que se hace en la Ley de los deberes urbanísticos de los propietarios, resulta casi imposible que no se haya incidido de alguna manera en las que se han venido entendiendo en nuestro sistema jurídico—desde la existencia del Título Preliminar de la Ley del Suelo de 1976 e incluso desde mucho antes— como competencias públicas que define el contenido del urbanismo y del Derecho urbanístico, hoy en manos de las Comunidades Autónomas. Este riesgo cierto se hubiera prácticamente eliminado de haberse limitado el Estado a formular unos principios generales, los que se estimasen necesarios para armonizar, en su caso, la abundante legislación autonómica existente; pero al haber optado aquél por la imposición de

so Autonómico sobre la que el entonces Presidente del Gobierno ha escrito lo siguiente: "Al mantener el carácter orgánico de la Ley, sabiendo que era jurídicamente vulnerable, mi Gobierno pretendía echar un cerrojo de seguridad a los Pactos Autonómicos, vinculando a UCD y al PSOE en una mayoría cualificada, y facilitar al mismo tiempo la interposición del recurso previo de inconstitucionalidad. Tan claro era

normas tan perfectas, puede estarse impidiendo el legítimo desarrollo por las Comunidades Autónomas de políticas del suelo diferentes. Así lo entendieron, por lo demás, durante la tramitación del proyecto en las Cortes, no sólo los grupos parlamentarios nacionalistas, catalán y vasco, sino todos los integrantes de la oposición, que en repetidas ocasiones cuestionaron la competencia de aquéllas para regular lo que estaban regulando. Los defensores del proyecto gubernamental, por su parte, no entraron propiamente en este debate al que llegaron a considerar carente de importancia política y condenado de antemano al desacuerdo, dando por bueno que fuera el Tribunal Constitucional quien lo zanjara<sup>17</sup>. Esto último es lo que cabalmente ocurrirá: el Parlamento de Navarra y los Ejecutivos de cinco Comunidades Autónomas, por razones predominantemente competenciales, han planteado sendos recursos de inconstitucionalidad contra prácticamente la totalidad de los preceptos de la ley declarados básicos o de aplicación plena<sup>18</sup>.

mi deseo de que entrase en liza el Tribunal que pensé seriamente en que el Gobierno mismo interpusiera el recurso" (LEOPOLDO CALVO SOTELO: *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, p. 118). Asombroso.

(18) Recursos de inconstitucionalidad Nºs 2477/90 (Navarra), 2479/90 (Cantabria), 2481/90 (Cataluña), 2486/90 (Aragón), 2487/90 (Castilla y León) y 2488/90 (Canarias).