

Año VII - Enero - Junio de 1939 Nos. 27 y 28



Revista de Derecho

SUMARIO

Héctor Braun R.	La Interpretación de los contratos a través de la Jurisprudencia Chilena (continuación)	Pág. 2178
Orlando Tapia S.	La Responsabilidad Extracontractual (continuación)	" 2211
Dr. Rafael Bielsa	Consideraciones sobre los problemas jurídicos del Urbanismo	" 2239
	MISCELANEA JURIDICA	" 2255
	JURISPRUDENCIA	" 2259
	LEYES Y DECRETOS	" 2251

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION (CHILE)

Consideraciones sobre los problemas jurídicos del Urbanismo (a)

Por el Doctor Rafael Bielsa.

I

Consideración general sobre el problema

EL primer congreso argentino de urbanismo (b) ha tenido la virtud de plantear el examen de una serie de cuestiones o problemas locales, cuyas líneas generales son comunes a las de los problemas que se han planteado y resuelto, en todo o en parte, en otros países.

Desde luego, existe toda una preceptiva que ayuda a la solución, teórica al menos, de las diversas cuestiones que origina este singular fenómeno que se ha dado en llamar "urbanismo" y que, como tal, no es nuevo (1). Lo nuevo es la consideración racional y metódica del urbanismo, según principios de orden sociológico, económico-político y jurídico (y en sentido más preciso, propiamente de orden "administrativo").

(a) Publicado por su autor en "La Prensa" el 12 y el 13 de octubre de 1935.

(b) Celebrado en octubre de 1935.

(1) v. M. Poete, "Introduction a l'Urbanisme, L'evolution des villes. La leçon de l'antiquité" (Paris, 1929), capítulos V a XVI.

La vida en las grandes ciudades o zonas (y aun en grandes casas que a veces tienen la configuración de una ciudad, según su estructura y organización funcional) genera una doble comunidad que da origen al establecimiento de una serie de servicios públicos destinados a la satisfacción de necesidades no ya generales, sino más bien "colectivas". Este concepto de necesidad colectiva no puede darse sino con referencia al sentido político-social dominante en cada país o parte determinada de él.

En esto, como en todo, la división orgánica de los estudios ha seguido — y debe seguir — a la división mecánica.

La creación de institutos de enseñanza especial, como el Instituto de Urbanismo de la Universidad de París, responde, en general, a un doble objeto o fin: formación de "profesionales competentes (arquitectos, ingenieros, "urbanistas", técnicos sanitarios, decoradores, etcétera), y formación de funcionarios municipales. Es necesario formar "constructores" y "administradores" de ciudades, como aconseja el director del nombrado instituto, M. A. Bruggeman ("L'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris", en la "Revista de Derecho Público del Instituto de Ciencias Administrativas de Rumania", Bucarest, 1927, página 34).

La formación y construcción de las ciudades sin orden y sin previsión, origina inconvenientes de todo género, que aumentan en progresión geométrica con el crecimiento de ellas. No se ha de librar al azar la solución de cuestiones de interés público, como las que conciernen a la seguridad, salubridad y comodidad de los habitantes de las ciudades, limitándose la autoridad a las meras funciones primarias de seguridad y de administración fiscal, pues ello denota falta de sentido político y de solidaridad social.

Los estudios de urbanización en punto a la técnica y al arte (sin que por eso opongamos radicalmente estos conceptos), necesarios para regular un plan urbano de construcciones — no sólo en lo que respecta al dominio público, sino también a la propiedad privada —, deben tener un comple-

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2241

mento, y aun diría un "fundamento" necesario en los estudios de derecho principalmente público.

Por de pronto este fenómeno del "urbanismo", considerado por el Estado con cierto sentido económico-social, ha generado formas especiales en el régimen de los servicios públicos, y entre ellas la más propia del Estado actual: la prestación directa de esos servicios, forma que en la esfera municipal se llama precisamente "municipalización" (verdadero socialismo municipal). No tenemos por qué renovar aquí la discusión sobre el concepto y verdadero sentido de la municipalización, pues ya lo hemos hecho (2).

Cualquiera que examine, aun sumariamente, la evolución de la idea de servicio público advertirá que se ha operado una doble transformación, a saber:

I. En punto al "carácter jurídico" o administrativo. Algunos servicios públicos que hasta hace poco eran prestados o explotados por particulares en competencia o concurrencia, real o ficticia, hoy son prestados por el Estado, porque esos servicios satisfacen propiamente necesidades colectivas y de ahí su nombre de servicios públicos propios (3). Y esa prestación directa ofrece una doble ventaja: la de orden económico para el usuario, porque el Estado no persigue un fin de lucro; la de orden administrativo, porque el Estado regula con más eficacia los servicios públicos, mediante el "poder de policía" (4).

II

Lo social y lo jurídico

En lo que concierne al "fin social" del servicio también se ha operado una transformación.

Originariamente sólo se han considerado servicios públi-

(2) v. "Principios de régimen municipal (Buenos Aires, 1930), págs. 192 y siguientes.

(3) v. mi estudio "Los servicios públicos. Sistemas de prestación" en "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas" 3.ª serie (1936) t. V, págs. 22 a 65.

(4) "Ibid".

cos a cargo del Estado (y sobre todo en la esfera municipal), los llamados "necesarios" para cumplir funciones públicas primarias, como las de seguridad general y, cuando más, las de salubridad pública. Pero esa intervención del Estado ha sido siempre de índole negativa, es decir, que no se han realizado los servicios con la dirección o prestación del Estado, sino bajo un régimen de policía.

Hoy entran en la categoría de servicios públicos necesarios los transportes (tranvías, automóviles colectivos); el alumbrado domiciliario (pues el alumbrado público es, en primer término, servicio de seguridad), la provisión de aguas corrientes, desagües, y, sobre todo, ciertos servicios de cultura: museos, teatros municipales y otros espectáculos públicos.

El concepto de "necesidad" en las funciones se limitaba antes a la seguridad pública; hoy es comprensivo de la higiene pública, del "confort" y la cultura (transportes, instituciones de enseñanza, museos públicos).

La doble evolución señalada ha empezado cabalmente en la esfera municipal, pues en el municipio ha tenido aquélla su campo de experimentación, y en él han surgido los diversos problemas: el de orden económico, el administrativo (en sentido lato) y en especial el de orden jurídico, del que nos ocupamos preferentemente en este artículo. Pero con esto ya decimos que algunos de los problemas administrativos del "urbanismo" no se resuelven, o se resuelven en manera inconveniente, o se dilata su solución si no se ubican las cuestiones que esos problemas plantean en primer término en el campo propio del derecho. Y aquí se impone una digresión ineludible, o sea, la relativa a la preparación de todos aquellos que, en algún grado o por virtud de la función que desempeñan, son factores esenciales de la obra urbana, en el planteamiento y en la solución (teórica y práctica) de cuestiones que la urbanización hace surgir.

Desde luego, un plan general de regularización del dominio público ha de tener como presupuesto lógico un siste-

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2243

ria jurídico de limitaciones impuestas a la propiedad privada en interés público (expropiación, servidumbres y meras restricciones). Según sea el régimen jurídico y legal de la propiedad, así será también en parte el régimen financiero (adquisición de propiedades, indemnización, etcétera). Claro está que a fuerza de indemnizaciones puede resolverse toda dificultad en lo concerniente a las propiedades afectadas por el plan. Pero es de buena administración conciliar un plan previsor de "construcción" y "administración" urbana, con un prudente equilibrio financiero de las municipalidades. Para esto el derecho administrativo es insuperable aliado, y en algún sentido también son necesarios los preceptos de la ciencia de la administración. Se trata del presupuesto municipal. A la ciencia de la administración le toca dar las fórmulas convenientes (desde luego las "propias"), para realizar ese plan con el menor sacrificio económico y financiero.

El problema jurídico empieza ya con la formación del dominio público y acrece con la ampliación e integración de ese dominio (trazado de nuevas avenidas o calles, parques, plazas), pues él casi siempre entra en conflicto con la propiedad privada.

Todos sabemos que el dominio público está formado de un conjunto de cosas (esencialmente inmuebles) afectadas al uso directo de la colectividad, uso que tiene diversos fines y grados, desde la utilización material del transeúnte (ocupación por el "ius deambulandi", etcétera) hasta la simple admiración del monumento, etcétera (función estética).

He aquí en líneas generales y en forma muy sumaria ese régimen jurídico.

III

Concepto de la expropiación y de la utilidad pública

¿Cuáles son las formas de disposición o utilización de la propiedad privada por motivos de interés público? Esta es

una de las primeras cuestiones que se presentan en la urbanización.

Ante todo, la expropiación, cuando es necesario incorporar "definitivamente" la propiedad privada en la propiedad pública. En este caso ninguna dificultad aparece. La calificación legal de "utilidad pública" (concepto de contenido jurídico-social mucho mayor que el de "necesidad" pública) y la "justa indemnización" son los requisitos constitucionales y, por ende, legales. Pero conviene señalar, de paso, lo substancial de esos conceptos.

La Constitución dice utilidad y no necesidad, y la diferencia entre una y otra idea es importante; aun en un sentido metafísico tal diferencia es evidente. Necesario es lo que no puede menos de ser, al paso que la utilidad sólo es "contingente"; puede ser o no ser. Si el Estado no pudiera expropiar legalmente más que lo necesario, la expropiación por zonas, a la expropiación de toda una finca aunque la obra pública sólo afectara "materialmente" parte de esa finca. En este criterio se informó durante algún tiempo la jurisprudencia de la Corte Suprema, especialmente cuando se cuestionó el alcance de la ley número 1884 sobre expropiación de inmuebles afectados por el trazado de la avenida de Mayo, hace cincuenta años (Fallos, XXXIII, 186-8). Esa jurisprudencia bizarra no dió su verdadero sentido al concepto constitucional de la utilidad.

Afortunadamente este concepto de utilidad evolucionó en el derecho positivo no solamente hacia un fin más social sino también con un rumbo más jurídico. El término de esa evolución se encuentra en la solución jurisprudencial de cuestiones análogas a los anteriores, a propósito de la expropiación de todas las fincas afectadas por el trazado de las diagonales. Esta última jurisprudencia es sabia, y desde luego también constitucional.

La Constitución, en efecto, antes que el derecho real de la propiedad, lo que protege es el patrimonio, concepto algo

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2245

más general y comprensivo que el de propiedad aunque su contenido positivo fuera el mismo.

La expropiación por "utilidad" pública, previa indemnización, no sólo asegura o garantiza el derecho de propiedad privada, sino que hace compatible la protección de ese derecho con el interés social. El Estado ("comuna", en el caso) adquiere del propietario el objeto de propiedad de éste, le paga el justo precio, afecta a la obra pública lo que la obra requiere y vende lo que le sobra de la cosa. Son consecuencias jurídicas y financieras de esta operación las siguientes: 1.º, el propietario no sufre ninguna lesión patrimonial; su derecho real se ha convertido en un derecho de crédito (que hace efectivo antes de la desposesión, salvo el caso de expropiación de urgencia); 2.º, el Estado, mediante la plusvalía (excepción hecha de los casos de mutilación o degradación del inmueble) del bien expropiado — plusvalía que determina la obra pública — puede resarcirse, en todo o en parte, de las erogaciones a que la expropiación le obliga.

Es cierto que el Estado podría atemperar las consecuencias de una expropiación parcial de la propiedad privada en otras formas; por ejemplo, aplicando un impuesto a la plusvalía, o estableciendo una contribución de mejora, a fin de participar del enriquecimiento que el mayor valor del "sobrante" aporta al propietario, o compensando el mayor valor con todo o parte de la indemnización; en fin, mediante la expropiación por zonas. En general, éstas son las formas o medios que el Estado puede emplear para aprovechar la plusvalía.

Proceder de acuerdo con el simple criterio de la expropiación de la cosa "en cuanto se necesita", e indemnizar el valor de ella con la contribución de la colectividad, dejando incólume la plusvalía que la obra pública determina en la parte restante de la cosa del expropiado, sería premiar la concepción más egoísta e individualista de la propiedad, ya rechazada en todos los sistemas — y aun en el nuestro —

por virtud de las numerosas limitaciones establecidas en las leyes, tanto de interés privado, como en interés público (5).

IV

Expropiación por zonas

Prácticamente, el sistema de expropiación por zonas es el que resulta de la expropiación de todo el inmueble, según el régimen aplicado en la expropiación de terrenos afectados por las diagonales en la Capital federal.

Y bien; ningún obstáculo radicalmente constitucional se presenta para extender a la expropiación por zonas el sabio principio que domina en la Constitución. Esta forma es la que más interesa a los "urbanistas". Porque si se quiere construir una plaza circundada de edificios de arquitectura simétrica, será necesario recurrir a la expropiación por zonas. Al mismo expediente habrá que ocurrir si se quiere construir un parque, etcétera. Además de las causas de orden estético pueden concurrir otras; por ejemplo, causas de orden sanitario; tal es el caso de expropiación total de terrenos bajos, inundables o insalubres, para construir luego un barrio ("quartier") habitable. Este sistema se ha seguido con éxito en Bélgica (leyes de 1858), en España (ley de 10 de enero de 1879) y en Italia (ley de 11 de julio de 1907), con motivo de la urbanización de una zona de Roma.

También el Estado puede aprovechar la plusvalía, mediante compensación de ella con el precio o monto de la indemnización, dejando el sobrante del inmueble al propietario; por ejemplo, si el valor de la parte expropiada es de 100.000 pesos y la parte restante frontera con la nueva avenida adquiere una plusvalía de 50.000 a 100.000 pesos, podrá oponer compensación en parte o por el todo. Tal prin-

(5) v. mi obra "Limitaciones impuestas a la propiedad en interés público" (Buenos Aires, 1923), capítulos I-IV.

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2247

cipio ha sido establecido legalmente en Bélgica (ley de 1807), en Italia (ley de 1865), etcétera.

Finalmente, el Estado puede cobrar la plusvalía directamente mediante el impuesto. En el fondo se trata entonces de una "contribución de mejora" si además hay una relación directa con la obra pública. Pero este medio suele aplicarse más como recurso financiero para aumentar rentas generales o cubrir déficit del presupuesto (así, por ejemplo, la "Finance Act" de abril de 1910, sobre "increment value duty", aplicada en Inglaterra por iniciativa de Lloyd George). Esta forma de recuperar la plusvalía no interesa a los "urbanistas", sino a los administradores financieros.

Desde luego, la plusvalía no es una fórmula simple y cómoda como a primera vista parece. Ella, para ser compensable, debe ser efectiva, líquida y exigible; la plusvalía no debe ser tampoco transitoria, y también debe ser especial. En Francia este régimen ha dado lugar a abundante jurisprudencia que ha interpretado en forma variable la respectiva solución legal (6).

Toda forma o procedimiento eficaz de realizar un buen plan de urbanismo, casi siempre parcialmente, debe tener como base la expropiación por zonas. El éxito del sistema, en lo administrativo, depende de un juicioso plan financiero.

La otra cuestión concerniente al régimen de la expropiación es la "relativa a la "justa indemnización". ¿Qué debe entenderse por justa indemnización? En el régimen legal dominante, el precio — salvo convención — se fija judicialmente, mediante pericia. Todos sabemos que no hay mejor "negocio" para el propietario que la cesión, forzada o no, de su propiedad por causa de expropiación. El propietario, cuando el Estado le expropia, fija el valor de su propiedad según la regulación de la oferta y la demanda, y generalmente "algo más". Pero he ahí que el mismo propietario discute, casi

(6) V. R. Le Soudré, "L'expropriation des plus values indirectes résultant des travaux publics" (Paris, 1930), págs. 77 y siguientes.

siempre por elevada, la tasación que el Estado hace de su propiedad para el pago de la contribución directa, tasación que, sin embargo, el fisco estima generalmente fijando el valor de la cosa en la mitad o poco más del que tiene en el comercio. ¿No hay en esto una contradicción moral y jurídica? ¿Cómo el mismo Estado acepta, para el pago de los impuestos, que el valor de un inmueble sea de 100.000 pesos, por ejemplo, y cuando lo expropia, al día siguiente, reconoce que debe pagar por el mismo inmueble 200.000 o 300.000 pesos?

La Constitución de Méjico, de 1917, ha previsto todo esto. El valor de la cosa expropiada se determina "sobre la base" del valor fijado en la tasación fiscal.

No olvidemos que siempre que el Estado paga al propietario más de lo que en rigor corresponde, ese exceso se resuelve en un aumento de impuesto a los demás contribuyentes, pues es necesario reponer o "equilibrar" el presupuesto...

Ante normas legales claras, la voracidad del propietario y la complaciente generosidad pericial (o judicial, y ésta es más grave) no tiene posibilidad de éxito. Una reforma legal en este sentido es indispensable.

Esta cuestión de la justa indemnización juega importante papel en los planes de regulación urbana.

V

Servidumbres públicas

La realización de un plan regulador del dominio público o de embellecimiento no presupone necesariamente que siempre se deba recurrir a la expropiación. Puede disponerse parcialmente de la propiedad privada, limitando la exclusividad del derecho del propietario, mediante "servidumbres públicas". Del mismo modo y por los mismos motivos (y aun más justificados), que sirven de base a la institución de las ser-

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2249

vidumbres civiles, regidas por el Código civil, se han instituido las servidumbres públicas, regidas por leyes administrativas, y algunas de ellas hasta por el propio Código civil, como la de navegación a la sirga, en el artículo 2639, en cuya virtud los propietarios de inmuebles ribereños a los ríos navegables están obligados a dejar un camino de treinta y cinco metros y en ese espacio no puede edificar ni remover.

Suele confundirse el concepto de servidumbre con el de "mera restricción" a la propiedad. El término servidumbre en algunas legislaciones es general y comprensivo de otras limitaciones de menor grado impuestas a la propiedad. En concepto nuestro la confusión no es disculpable. Servidumbre es un "derecho real", es decir, que implica una "desmembración" de la propiedad gravada con esa carga. La mera restricción no es derecho real; es una simple limitación a lo "absoluto" del derecho del propietario, por lo que el derecho de propiedad sigue siendo pleno. La servidumbre, por el contrario, afecta la "exclusividad" del derecho, como la expropiación afecta la "perpetuidad". De donde, pues, los caracteres de "perpetuo", "exclusivo" y "absoluto" del derecho de propiedad sólo definen atributos muy "relativos" de ese derecho; si bien se mira, en realidad, esos caracteres no existen en el "sistema" total del derecho positivo nuestro (7).

En los municipios muy pocas veces se recurre a la servidumbre pública. No así es la esfera rural, donde son frecuentes tales servidumbres. Cuando un código rural obliga a los propietarios a dejar librada para el uso público "una faja de terreno" (expresión habitual) a cada tantos metros, lo que en realidad establece una servidumbre, análoga en substancia a la que establece el Código civil (artículo 2639), sin ninguna indemnización, y aun con menos motivos (aunque esta disposición del Código civil es previsoramente y debe mantenerse en la ley).

(7) Véase mi estudio "Caracteres y extensión del derecho de propiedad" en "Contribución al estudio de algunas instituciones jurídicas" (Buenos Aires, 1933), págs. 101-13.

No obstante la claridad del principio y el fundamento incuestionable de los códigos rurales, cierta jurisprudencia simplista y antijurídica ha sentado como regla que las provincias no pueden obligar a los propietarios (comúnmente propietarios de latifundios) a dejar, para el tránsito rural, un camino de cuatro o cinco metros de ancho a cada tantos kilómetros, pues según esa jurisprudencia, la provincia debe expropiar la parte afectada por el camino. Bien está que la provincia indemnice, como todo sujeto de derecho privado indemniza al propietario sobre cuyo inmueble se tiene una servidumbre privada (artículos 3068 y 3082 del Código civil); pero que necesariamente deba expropiarse cuando la administración jública necesite parte de la cosa para el mero tránsito intermitente (o mejor aun, obligar a permitir el tránsito) eso es realmente inadmisibile.

En la esfera municipal urbana la servidumbre más conocida es la de "non aedificandi", y que consiste, para los propietarios cuyas fincas lindan con grandes avenidas, en la prohibición de edificar a menos de una distancia dada (por ejemplo, 10 o 20 metros desde el límite de su propiedad), servidumbre a la cual puede ser accesoria la obligación de construir jardines en el espacio no edificado. Lo propio puede decirse de la ochavas. Esta servidumbre también es frecuente en los casos de ensanche, pero como expediente transitorio hasta la expropiación.

Ahora bien: ¿debe el Estado (comuna, en el caso) indemnizar por esta servidumbre? En buenos principios, sí, porque implica una desmembración de la propiedad; pero en tal caso, se pueden atemperar las consecuencias financieras de la indemnización con respecto a la plusvalía, etcétera.

- VI

Meras restricciones al dominio

La mayor fuente de limitaciones en interés público al

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2251

derecho de propiedad la constituye la "mera restricción al dominio".

Las meras restricciones consisten en prohibiciones de usar en modo absoluto de la propiedad, o bien en obligaciones de tolerar ciertas cargas, que no alteran substancialmente el derecho de propiedad. Las restricciones son "condiciones de ejercicio" del derecho de propiedad. Las señaladas en el Código civil, son salvo alguna excepción, restricciones en interés privado (artículos 2612 a 2660).

Las restricciones en interés público son las impuestas por el derecho administrativo, como el propio Código civil lo advierte muy sabiamente (artículo 2611). Estas restricciones son precisamente las que interesan al "urbanista".

La prohibición de edificar un número menor o mayor de pisos, o una menor o mayor altura, se funda en diversos motivos: uniformidad relativa en la altura (en más o en menos), por razones de orden estético o de arquitectura simétrica; o bien en razones de seguridad; por ejemplo, la limitación de la altura o de la carga en consideración a la inconsistencia del terreno.

Todas las razones de "seguridad en las construcciones, salubridad de la vivienda" (ventilación, impermeabilidad, desagües, etcétera) y "embellecimiento o seriedad arquitectónica", como las reglas de delineación, constituyen una materia propia de administración municipal y en ella la autoridad ejerce una facultad discrecional (pero no arbitraria) de naturaleza técnica, por lo que se la llama "discrecionalidad" técnica o artística, en su caso (8).

Determinar la clase de materiales, las líneas generales exteriores de la construcción, la medida máxima o mínima de aberturas, sistemas de desagües (según reglas fijadas por la

(8) Cfr. mi artículo "Intervención de la Administración pública en las manifestaciones científicas y artísticas" en la revista "Liceo", Rosario 1930, págs. 37/46.

ley en ciertos casos), es "discrecionalidad" técnica, pero siempre sobre supuestos científicos o artísticos. Lo propio puede decirse de la arquitectura exterior. La administración pública puede limitar el derecho del propietario en dos formas: no permitiéndole construir una fachada grotesca o notoriamente irregular, o bien imponiéndole una "servidumbre de aspecto o de fachada" cuando quiere una arquitectura simétrica (en toda una avenida o una plaza). A este respecto ningún antecedente tan ilustrativo como el de París, donde, por numerosas disposiciones, desde el edicto de julio de 1603 hasta hoy, se han establecido innumerables servidumbres y meras restricciones, aunque todas bajo el nombre de servidumbres. En efecto, de estas servidumbres, según la terminología francesa, que es genérica, muchas de ellas son, para nosotros, meras restricciones. Y de paso recordamos que no son nuevas, pues ya existían en el derecho romano, que prohibía todo lo que era considerado nocivo para el orden arquitectónico y de ahí la cláusula legal clara y enérgica, "Ne aspectus urbis deformatur". Por lo demás, la obra de arte expuesta al público, aun en la propiedad privada se consideraba en Roma, hace ya muchos siglos, como afectada a perpetuidad al uso público (9).

Según Plinio, las bibliotecas públicas, estatuas y cuadros eran considerados "res publicae".

VII

Tutela de la estética edilicia

La tutela de la estética edilicia es una función necesaria de la autoridad municipal, hoy más que nunca, ya que es evidente que ciertas mutaciones intempestivas de la riqueza han

(9) Saleilles lo demuestra en su notable estudio "Le domaine public a Rome et son application en matière artistique" (Paris, 1889), N.º 79.

Consideraciones sobre los problemas, etc.

2253

improvisado una clase poderosa en lo financiero, sin una correlativa gradación o formación cultural. Por otra parte, concurre a agravar esto el abandono del propio Estado en lo que respecta a la instrucción clásica, en todos los órdenes. En fin, un evidente desequilibrio en el adelanto técnico (y aun científico) y el retroceso cultural (artístico, en punto al arte, reconociendo, desde luego, algunas excepciones que desgraciadamente no gravitan ni influyen), contribuyen a hacer perder el sentido de armonía e integración.

En el orden de ideas expuestas no creemos inoportuno recordar algo de lo que dijimos hace algunos años (10), y es lo siguiente:

1.º — Cuando la autoridad edilicia no aprueba un proyecto de fachada por considerar que él está en grosera oposición con las reglas arquitectónicas, clásicas o modernas, y cuando impide que se realice una obra que sólo denota perversión de ese sentido estético, ciertamente la autoridad no se propone una función de educación artística respecto del propietario (porque ello sería en interés individual), sino, y tan sólo, defender ese sentido estético de la comunidad, y, si es posible, llevarlo al concepto de belleza, aunque para muchos esto es siempre relativo por lo subjetivo. De ahí que se trate de una limitación en "interés público". Por eso la arquitectura y la decoración "interior" son a este respecto indiferentes a la Administración pública edilicia. En esto el derecho del propietario es amplio e "ilimitado".

2.º — Fundado en otro orden de consideraciones, y más que para contener la arbitrariedad del propietario, mirando a la armonía u "homogeneidad" de las construcciones, la autoridad edilicia puede limitar el máximo y el mínimo de altura de los edificios. Este derecho deriva de otro más general: el de la "regulación del dominio público", que com-

(10) En el citado estudio "Intervención de la Administración pública en las manifestaciones científicas y artísticas".

prende no sólo el régimen de "policía de la vía pública", sino también todo aquello que integra su goce "normal" (por razones de seguridad, salubridad, "moralidad y estética").

La extensión de las limitaciones que impone la autoridad municipal en punto a estética edilicia está en razón directa del "grado" de tutela que el Estado debe ejercer en la educación de la colectividad.
