

TEORÍA DE LAS VINCULACIONES SINGULARES URBANÍSTICAS(*)

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN(**)

SUMARIO: I. LA CLÁUSULA LEGAL.– II. EL ALCANCE JURÍDICO DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN.– III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD URBANÍSTICA.– IV. LAS VINCULACIONES SINGULARES COMO APLICACIÓN DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD.– V. COMPARACIONES EN LA JURISPRUDENCIA.– VI. LIMITACIONES DE LA EDIFICABILIDAD O DE LOS USOS.– VII. ANULACIÓN DEL PLAN O INDEMNIZACIÓN.– VIII. CONCLUSIÓN.– IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. Análisis crítico de las tesis mayoritarias, en la jurisprudencia y la doctrina, en materia de vinculaciones singulares derivadas del planeamiento urbanístico. Se critica el dominio de una visión plana de nuestras ciudades que desconSIDERA el patrimonio arquitectónico y la diversidad urbana, además de fomentar la especulación. El estudio fundamenta una propuesta alternativa de entendimiento de la institución, que parte de negar la aplicabilidad en el suelo urbano consolidado de un supuesto principio de equidistribución universal, para recuperar las exigencias que comporta la función social del derecho de propiedad en el urbanismo y conectar las vinculaciones singulares con el contenido esencial del derecho de propiedad constitucionalmente garantizado. Esta nueva teoría conduciría a descartar el criterio espacial dominante en la identificación de las vinculaciones singulares urbanísticas, en favor de criterios temporales, de género de bienes y de utilidad económica, matizados en función de si las limitaciones afectan a la conservación de los inmuebles o a los usos que cabe realizar en los mismos.

Palabras clave: conservación de edificios; diversidad urbana; principio de equidistribución; responsabilidad de la administración urbanística; vinculación singular.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 9 de abril de 2020 y evaluado favorablemente para su publicación el 21 de abril de 2020.

(**) Este trabajo forma parte de un libro de próxima publicación sobre el régimen jurídico de las vinculaciones singulares urbanísticas. Se ha realizado dentro de las actividades del grupo de investigación ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio), reconocido por el Gobierno de Aragón (S22_20R) para el período 2020-2022. Se incluye en el proyecto de investigación sobre «Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2019-2021 (PGC2018-099237-B-I00).

ABSTRACT. *A critical analysis of the jurisprudence and doctrine on singular obligations resulting from urban planning. The majority identifies the value of urban constructions exclusively with its current building use, irrespective of the public interests of conservation of the architectural heritage and maintenance of urban diversity. The study underpins an alternative proposal for an understanding by the institution, which starts from denying the applicability in consolidated urban land of an alleged principle of universal equitable distribution, in order to recover the requirements of the social function of the right to property in urban planning and to connect the singular links with the essential content of the constitutionally guaranteed property right. This new theory would lead to the rule of the dominant spatial criterion in the identification of singular urban links, in favor of temporal, gender-goods and economic utility criteria, nuanced depending on whether the limitations affect the conservation of the properties or the uses that can be made in them.*

Key words: *conservation of buildings; principle of equitable distribution; responsibility of the urban administration; singular obligations resulting from urban planning; urban diversity.*

I. LA CLÁUSULA LEGAL

A) Las vinculaciones singulares del planeamiento urbanístico se previeron en la reforma legislativa de 1975-1976. En los términos del art. 87.3 del TRLS de 1976, daban derecho a indemnización las vinculaciones singulares que conllevaran «*restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo*» y no pudieran ser distribuidas equitativamente. Se admitía, así, que las técnicas equidistributivas (el aprovechamiento medio y la reparcelación) podían no compensar algún supuesto de vinculación singular y, efectivamente, en suelo urbano consolidado resultaba difícil aplicarlas (1).

La misma regulación se trasladó, tras la reforma de 1990, al art. 239.2 TRLS de 1992, aunque lo hizo acompañada de una cercana ampliación, pues en el art. 239.1 se calificaron también como vinculaciones singulares necesitadas de indemnización las ordenaciones relativas a la conservación de edificios que excedieran de los deberes legales y no pudieran ser compensadas con los beneficios aplicables (2). Se establecían, así, dos grandes categorías

(1) La práctica imposibilidad de las reparcelaciones en suelo urbano consolidado es constatada habitualmente por los autores; por todos, véanse E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO (1981: 484), donde destacan que «*las operaciones de reforma interior para la dotación de equipamientos comunitarios o la remodelación de sectores urbanos tropiezan primero con la dificultad de la delimitación de polígonos o unidades de actuación capaces de cumplir el requisito de asunción y distribución de beneficios y cargas, y luego con el prácticamente insuperable de su gestión (reparcelación)*».

(2) La adición provenía del régimen de las órdenes de ejecución de obras en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, que hasta entonces se había establecido al margen

o modalidades de vinculación singular de la propiedad privada en el ámbito urbanístico diferenciadas por su alcance y objeto: la de contenido positivo, referida al incremento de los deberes o cargas de conservación de las construcciones existentes, y la de contenido negativo, relativa a las restricciones del aprovechamiento urbanístico del suelo. Aquí únicamente nos vamos a referir a estas últimas, a las vinculaciones que caracterizamos como negativas, pues son las que más propiamente pueden ser consideradas como urbanísticas (3).

Por otra parte, en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico de 1990 y luego en el TRLS de 1992 se intentó aplicar también la equidistribución en todo el suelo urbano mediante el establecimiento del aprovechamiento tipo y la previsión de ámbitos discontinuos, elementos que hubieran debido permitir las transferencias de aprovechamiento. Los propietarios afectados podrían compensar las restricciones de sus inmuebles mediante la enajenación de la parte del aprovechamiento tipo que no pudieran utilizar, la cual podría adquirirse por los propietarios que estuvieran en la situación inversa, esto es, cuyo aprovechamiento real fuera superior al tipo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional anuló el régimen estatal de estas transferencias por razones competenciales y aunque algunas comunidades autónomas las han vuelto a prever, no puede decirse que su aplicación se haya generalizado en la realidad de nuestro urbanismo (4).

de las indemnizaciones derivadas de la ordenación urbanística (arts. 169-170 LS de 1956 y 182-183 TRLS de 1976). A diferencia de los supuestos de vinculación singular por restricción del aprovechamiento urbanístico, que operan directamente como consecuencia de las previsiones del planeamiento, las obras de conservación han de ser impuestas efectivamente por la Administración en ejecución de la legislación y el planeamiento urbanísticos, tal y como sigue estableciéndose en el vigente art. 15.2 TRLS de 2015, cuya gran novedad (introducida como norma básica por la Ley de Rehabilitación de 2013 siguiendo las pautas de algunas leyes autonómicas) deriva del nuevo límite del deber legal de conservación, que ha pasado a ser *«la mitad del valor actual de la construcción de un inmueble de nueva planta»* (art. 15.3 TRLS de 2015) y no la mitad del *«valor actual del edificio»*, que era lo establecido anteriormente [arts. 182.2 y 183.2.b) TRLS de 1976].

(3) Las vinculaciones que caracterizamos como positivas han de estudiarse en el marco de los deberes de conservación del propietario, que tradicionalmente conectan con el régimen de la ruina. Véase ampliamente G. GARCÍA-ÁLVAREZ (2013).

(4) Véase ECLI:ES:TC:1997:61, FJ 17.c), sobre la inconstitucionalidad por razones competenciales del régimen detallado del aprovechamiento tipo establecido en la legislación estatal. Las transferencias de aprovechamiento urbanístico fueron la fórmula tempranamente promovida en la doctrina para solucionar las dificultades de aplicación de las técnicas tradicionales de equidistribución en suelo urbano; véanse en tal sentido J. GARCÍA-BELLIDO y L.M. ENRÍQUEZ DE SALAMANCA (1979: 85), y E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO (1981: 483-488). Sigue confiando en esas transferencias M.J. GARCÍA GARCÍA (2000:117), con referencia específica *«al reparto equitativo de la carga de conservación de los inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural»*. Un supuesto jurisprudencial en ECLI:ES:TS:1997:7562 (ponente: P.J. Yagüe Gil), *caso del edificio de las claretianas de Huércal-Overa*, donde se excluyó la existencia de vinculación singular por el establecimiento en el plan urbanístico de un procedimiento para las transferencias derivadas del aprovechamiento tipo.

En todo caso, el contenido del art. 239 del TRLS de 1992, con sus modalidades positiva sobre la conservación de los edificios y negativa para el aprovechamiento urbanístico del suelo, pasó luego, en forma más condensada, al art. 43 de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998. De esta última, con algunas variantes, llegó al art. 30.b) de la Ley de Suelo 2007, luego al art. 35.b) del TRLS de 2008 y finalmente al vigente art. 48.b) del TRLS de 2015, donde la formulación negativa del supuesto indemnizable que nos interesa se refiere a *«las vinculaciones y limitaciones singulares que... lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa»*.

La literalidad de la norma dejó de referirse a las vinculaciones singulares que conllevaran restricción del *«aprovechamiento urbanístico del suelo»* (1976 y 1998) para hacerlo a la restricción de *«la edificabilidad o el uso»* (2007, 2008 y 2015). No obstante, aunque hubiera podido entenderse que la primera expresión sólo se refería a restricciones de la *edificabilidad*, en la práctica se entendió sin oposición que las restricciones de *uso* de los inmuebles también se comprendían en el aprovechamiento urbanístico del suelo garantizado legalmente.

B) Las pequeñas variantes que cabe advertir en esa fórmula legal desde que se introdujo en 1975 hasta el texto vigente de 2015 no han tenido ninguna trascendencia, de manera que tanto la doctrina como la jurisprudencia producidas a lo largo de ese tiempo pueden considerarse aplicables a un mismo supuesto normativo. Además, el inicio de las aplicaciones de la nueva regulación conectó con la introducción de aires nuevos en nuestro urbanismo, donde poco a poco las ordenaciones conservacionistas fueron abriéndose paso, en especial tras la aprobación de la Constitución de 1978 y las elecciones locales de 1979 (5). Fue a partir de entonces cuando las cláusulas legales sobre las vinculaciones singulares empezaron a generar reclamaciones de particulares con ocasión de planes que congelaban sus aprovechamientos urbanísticos.

El primer pronunciamiento del Tribunal Supremo en la materia se sitúa, así, en 1985. Desde entonces el número de sentencias ha ido creciendo notablemente, más de ochenta en la actualidad procedentes de nuestra máxima instancia judicial. Jurisprudencia de indudable interés que bien merece un

(5) Véase F. DE TERÁN (1996: 179-180), quien sitúa en la reacción frente a la crisis económica de 1973 el surgimiento de las nuevas visiones urbanísticas orientadas a acciones de recuperación de zonas de la ciudad, en una línea que se consolidaría en Barcelona en el período 1980-1987 bajo el liderazgo del arquitecto O. Bohigas y que da primacía al proyecto urbano, como se advertía en la maqueta de la ciudad que acompañaba al plan general de Tarragona (1982), conforme a planteamientos que se identificaban también en los planes generales de Málaga (1983), Sevilla (1985) o Madrid (1985).

análisis crítico, pues en ella vamos a encontrar, junto a interesantes soluciones, también titubeos, argumentos cuestionables e incluso contradicciones (6). En una distribución equitativa, habría que atribuir a la doctrina una parte de las responsabilidades en la materia, ya que muy limitadamente ha contribuido a desentrañar las notables cuestiones conceptuales que aquí se plantean.

Estamos ante un problema de envergadura, pues son la forma y la función urbanas heredadas los aspectos que están en entredicho. Se trata de saber si podremos conservar adecuadamente las tramas urbanas, con los restos materiales y las utilidades que, pese a todos los esfuerzos consumidos en hacerlos desaparecer, nos han llegado. Y adelanto ya: si los ayuntamientos van a tener que asumir indemnizaciones por la preservación de las iglesias, los monasterios, los colegios, los cuarteles, las clínicas, los cines, los mercados, los talleres, las acequias, las villas con sus jardines, los estadios y las plazas de toros, entre otros elementos que todavía se mantienen en las ciudades españolas, no habrá dinero ni aprovechamiento transferible que pueda hacer frente a los correspondientes pagos.

Como las demoliciones ya no se estilan, probablemente una forma de evitar esas indemnizaciones consiste en la conservación de las fachadas, incurriendo en el *façadisme* que tanto critican algunos urbanistas. El mantenimiento del exterior histórico, en los supuestos más espectaculares, va acompañado de transformaciones de los edificios afectados que, por abajo y por arriba, encuentran los aprovechamientos urbanísticos perdidos. Así, los centros de nuestras ciudades tienden a concentrar edificios que combinan, con los más modernos diseños, los materiales tradicionales de los restos conservados de las fachadas. Ajustados trajes de rebosantes plusvalías conforman esos edificios *hipster*, que agotan la edificabilidad para albergar oficinas bancarias, espacios gastronómicos, hoteles con encanto, apartamentos turísticos, centros comerciales, rectorados universitarios o sedes de escuelas de negocios, entre otros imaginativos destinos. Siguiendo esta vía, en un futuro no muy lejano, cabe imaginar unas ciudades repletas de restos inconexos, destellos de la memoria acumulados para su contemplación por los turistas (7).

Pese a cuanto acabo de expresar, no se pretende en este trabajo defender las mejores decisiones sobre la ordenación urbana bajo el criterio personal

(6) No obstante, en contra de la importancia que parece ha de darse al supuesto que analizamos, J. SUAY RINCÓN (2007: 46) consideraba que estas limitaciones singulares constituyen «con toda claridad... un supuesto con vocación residual», un supuesto que «no está llamado a adquirir particular protagonismo».

(7) Sobre el origen, evolución y problemática del urbanismo y la arquitectura *fachadistas*, véanse J. RICHARDS (1994) y especialmente ICOMOS (1999), volumen que recoge las actas del congreso internacional en la materia organizado por el *International Council of Monuments and Sites*.

del autor. La idea consiste, más bien, en analizar si el ordenamiento jurídico permitiría que la colectividad o sus representantes eligieran mantener sencilla y directamente, sin necesidad de acudir a las técnicas del *fachadismo*, los elementos procedentes del pasado. ¿Es posible un urbanismo menos sofisticado? ¿Un urbanismo que mantenga la herencia arquitectónica y los usos tradicionales sin necesidad de travestirlos? Es para calibrar la viabilidad de esa alternativa, no para imponerla, que nos resulta útil examinar críticamente el concepto jurídico de las vinculaciones singulares. Vamos, pues, a analizar cómo se planteó en sus inicios y de qué manera llegaron a establecerse los postulados que llevarían a las sorprendentes soluciones que encontramos en nuestra casuística (8).

C) Las vinculaciones singulares han de ubicarse entre las técnicas que conforman la garantía patrimonial del ciudadano. Ahora bien, tal garantía está integrada por dos grandes elementos: uno frente a las privaciones que constituyen el objeto directo de la actividad administrativa en ejercicio de la potestad expropiatoria y otro para los daños que de manera incidental pueda causar la actuación de las administraciones imponiendo su responsabilidad patrimonial. Se trata de instituciones complementarias pero no iguales: en el ejercicio de la primera cobran particular importancia las cuestiones de competencia y procedimiento que han de legitimar toda operación expropiatoria y cuya ausencia se caracteriza como vía de hecho susceptible de enérgicos remedios en ayuda del afectado; en cambio, la aplicación de la segunda atiende exclusivamente a la producción de un daño como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

La postura implícita del legislador consiste en entender que las vinculaciones singulares urbanísticas son aplicación del sistema general de responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que las diferencia de los supuestos expropiatorios (9). Opción por la que también parece inclinarse la

(8) No se deja de comprender que las políticas municipales y autonómicas muestran en esta materia abundantes ejemplos de inconsecuencia, como tendremos oportunidad de verificar en el estudio. Con alguna frecuencia, las energías se agotan en el establecimiento de una protección en el plan que luego no se traslada a la realidad. Aun así, hay que seguir proporcionando herramientas de conservación de las tramas históricas de nuestras ciudades a disposición de las autoridades responsables.

(9) La regulación legal no aclara explícitamente en cuál de las dos grandes categorías habrían de encajar las vinculaciones singulares urbanísticas. Desde el TRLS'92, el rólulo que acompaña al régimen de estas vinculaciones es el de «Supuestos indemnizatorios», tal como figura en la cabecera del vigente art. 48 TRLS'15. No obstante, en el TRLS'15, al igual que en el TRLS'08, esos supuestos se incluyen en un título de «Expropiación forzosa y responsabilidad» (título VI), regulándose primero las especialidades expropiatorias (arts. 42-47) y luego las indemnizatorias (art. 48). Parece, pues, que para el legislador las vinculaciones singulares encajan como supuestos de responsabilidad patrimonial de las administraciones urbanísticas.

mayoría doctrinal, que incluye la exposición sobre las vinculaciones singulares como modalidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración (10).

Sin embargo, algunos autores han planteado ciertas dudas o discrepancias. B.F. MACERA y M.Y. FERNÁNDEZ GARCÍA incardinan las vinculaciones singulares en el régimen general de la expropiación forzosa al considerar que se trata de situaciones voluntaria, deliberada y justificadamente exigidas en el planeamiento urbanístico a fin de lograr ciertos fines de interés público (11). E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN las considera asimismo «medidas volitivas» adoptadas por la Administración y determinantes de desigualdades con respecto a otros propietarios (12). J.M. BAÑO LEÓN las tipifica también como indemnizaciones expropiatorias y no supuestos de responsabilidad, constatando que las vinculaciones están previstas en una ordenación urbanística que produce la ablación ilegítima (13). Con referencia al cercano sistema portugués, F. ALVES CORREIA caracteriza estos supuestos como «expropiaciones de plan» o de «sacrificio», cuyo presupuesto de validez, en tanto que expropiaciones, sería la previsión indemnizatoria, mientras en los supuestos de responsabilidad la indemnización es la consecuencia de la producción del daño (14).

Una defensa expresa de la postura contraria la encontramos en M.A. Muñoz Guijosa, quien tras subrayar que expropiación y responsabilidad tienen en común la singularidad de la medida que afecta a una situación patrimonial, distingue la potestad expropiatoria en el hecho de que ésta implica siempre la vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad, mientras que la responsabilidad incluye cualquier otra lesión antijurídica. Las vinculaciones singulares serían una modalidad de la responsabilidad patrimonial de la Administración al imponer sacrificios especiales, por comparación con otros sujetos en idénticas situaciones, que el particular afectado no tendría el deber jurídico de soportar (15).

(10) Así puede apreciarse en el mismo título de los trabajos sobre estos supuestos, siempre agrupados bajo el rótulo de la responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo: L. PAREJO ALFONSO (1982), M.J. MONTORO CHINER (1983), J.A. CHINCHILLA PEINADO (1998), J. SUAY RINCÓN (2007) y L. MARTÍN REBOLLO (2009), entre otros. Sistemática que es mantenida incluso por los autores que, a veces incidentalmente, postulan criterios diferentes.

(11) Véanse B.F. MACERA y M.Y. FERNÁNDEZ GARCÍA (2005: 26-30 y 37-38).

(12) Véase E. MENÉNDEZ SEBASTIÁN (2007: 129).

(13) Véase J.M. BAÑO LEÓN (2009: 449).

(14) Véase F. ALVES CORREIA (2019: 26-30).

(15) Véase M.A. MUÑOZ GUIJOSA (2015: 90-93), donde considera que las vinculaciones singulares, caracterizadas como sacrificios especiales, conectan mejor con la teoría de la responsabilidad que con la de la expropiación; ello le permite explicar cómo en la delimitación del derecho de propiedad que llevan a cabo los planes urbanísticos pueden generarse daños antijurídicos propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración por comparación con supuestos similares, mientras que en el ejercicio de la potestad expropiatoria la privación impone la indemnización al margen de toda comparación.

Comparto la calificación jurídica de esta última posición doctrinal, aunque no su razonamiento ni sus implicaciones, pues entiendo que no cabe desligar las dos modalidades de la garantía patrimonial, tanto la expropiatoria como la de responsabilidad, del régimen del derecho de propiedad. Ambos elementos conforman la protección del derecho y ambos deben orientarse a respetar su contenido esencial, cuya privación directa exige respetar las reglas de competencia y procedimiento de la potestad expropiatoria, mientras que su lesión indirecta ha de compensarse con la correspondiente indemnización. Ciertamente, considerar la vinculación singular contenida en un plan urbanístico como una situación expropiatoria exigiría darle el tratamiento de las vías de hecho al imponer una privación con absoluto desconocimiento del previo procedimiento expropiatorio, además de la falta de previsión de la indemnización expropiatoria (16). La solución lógica es la que asume nuestra legislación, esto es, considerar las vinculaciones singulares como consecuencias o efectos derivados de previsiones cuyo objeto directo no es producir privaciones, sino proteger el patrimonio arquitectónico, mantener la variedad de usos en el tejido urbano u otras finalidades de la ordenación urbanística. Ahora bien, para que entre aquí en juego la responsabilidad patrimonial de la Administración, no es necesario acudir a la teoría del daño especial ni a la vulneración del principio de igualdad, que supuestamente encarnaría en un principio universal de equidistribución urbanística.

En la jurisprudencia no hay atisbo de duda sobre la cuestión: en todas las sentencias, las vinculaciones singulares urbanísticas se presentan como una especialidad del régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración. Una especialidad dotada de características conceptuales propias, por un lado, al derivar del ejercicio de las potestades urbanísticas, y también una especialidad objeto de notable alcance práctico, por otro lado, debido a su incidencia en la conformación de las ciudades y a su importante significado económico.

II. EL ALCANCE JURÍDICO DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN

Aceptar el punto de partida de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina no entraña aquí pleno acuerdo con sus desarrollos. Más allá de las exigencias de la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística, los operadores jurídicos, especialmente los magistrados del Tribunal Supremo, han configurado un régimen de las vinculaciones singulares radicalmente opuesto al fundamento esencial de nuestro régimen urbanístico, que es la funcionalización

(16) El arbitrio de una indemnización no basta frente a la vía de hecho, que impone la radical nulidad de todo lo actuado por falta absoluta de competencia o procedimiento en el actuar administrativo, tal y como indica M.A. MUÑOZ GUJOSA (2015: 90, en nota).

social de la propiedad como consecuencia de las previsiones del planeamiento sin generar derechos indemnizatorios (17).

La piedra de bóveda de esa jurisprudencia está en la creencia de que el ideal de la justicia distributiva debería consistir en que todos los propietarios recibieran el mismo aprovechamiento urbanístico. Bajo la óptica territorial, entraña una concepción plana de los entramados urbanos, que reduce a solares susceptibles de aprovechamiento edificatorio todos los elementos del patrimonio arquitectónico heredado (villas, jardines, murallas, iglesias) y de la multifuncionalidad proporcionada por los variados equipamientos privados (colegios, cines, clubes deportivos). Jurídicamente se traduce en la configuración de un supuesto principio de equidistribución entendido como regla de carácter universal para todo tipo de suelos y construcciones.

En la doctrina formulada antes del desarrollo de las tesis judiciales, encontramos algunos mimbres que han podido ser empleados en la formación de aquéllas. Cabría, así, citar el conjunto de argumentos tempranamente esgrimidos por T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en defensa de una efectiva construcción del principio de igualdad en el urbanismo, destacando la imposibilidad práctica de aplicarlo en el suelo urbano consolidado con las técnicas existentes (18). En la aplicación de similares planteamientos al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística, L. PAREJO ALFONSO construyó una teoría que identificaba las vinculaciones como «*una singular reparcelación económica con cargo a los presupuestos municipales*», de manera que la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística procedería por la lesión del «*derecho legal a la justa distribución de beneficios y cargas*» (19).

No parece, sin embargo, que estos autores llevaran a cabo una labor hermenéutica deduciendo del Derecho positivo la equidistribución universal, que es más bien una aportación judicial. En nuestra serie, la referencia al principio de equidistribución se encuentra particularmente expuesta y desarrollada en las sentencias de los *cines de Sevilla*, siendo ponente el magistrado R. FERNÁNDEZ VALVERDE (20). Ahí tenemos recogido el principio de equidistribución como «*principio general rector del urbanismo*» en aplicación del principio constitucional de igualdad, conforme a un planteamiento que permite configurar el régimen de las vinculaciones singulares como el «*cierre del sistema de equidistribución*». El principio sería un contenido explícito de la legislación, que proporcionaría

(17) Una exposición de la jurisprudencia casacional en la materia se lleva a cabo en F. LÓPEZ RAMÓN (2020).

(18) T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979: 16-17), dentro de unas breves pero enjundiosas reflexiones sobre el principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico.

(19) L. PAREJO ALFONSO (1982: 73-74), en su pionero y completo estudio dogmático sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística.

(20) ECLI:ES:TS:2011:6753, 6807 y 6809.

ineludible fundamento a la entera ordenación urbanística, según cabe comprobar en el siguiente texto jurisprudencial que lo identifica y enuncia:

«El principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados, como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, ha sido configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de ejecución. Así lo revelan diversos preceptos que en las sucesivas regulaciones urbanísticas se han venido produciendo en nuestro país» (21).

Establecido el principio general y universal de equidistribución urbanística, el razonamiento subsiguiente permitirá relegar uno de los puntos de partida esenciales de la ordenación urbanística, que es su configuración, en los términos del art. 4.1 del vigente TRLS'15, como una función pública que *«organiza y define el uso del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo»*, con la fundamental consecuencia de que *«esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización»*. El resultado de tal regla es el establecimiento de un *«régimen estatutario»* de la propiedad del suelo, que *«resulta de su vinculación a concretos destinos»*, conforme se proclama en la actualidad en el art. 11.1 TRLS'15. Preceptos estos que encontramos insistentemente proclamados en nuestras leyes urbanísticas, de manera que cabría invocar para ellos una genealogía equivalente al menos, si no superior, a la hecha valer para el principio de equidistribución en el texto jurisprudencial que acabamos de transcribir (22).

Obsérvese que la argumentación que analizamos no rechaza la aplicación del que cabría denominar principio estatutario. Es más sutil, pues permite seguir sosteniendo que el planeamiento determina los contenidos del derecho de propiedad sin indemnización. Las vinculaciones singulares indemnizables se plantean sólo como una excepción a las reglas generales que afirman el carácter estatutario de la propiedad en el ámbito urbanístico y la exclusión de toda indemnización. Lo que pasa es que la excepción se convierte en otra regla general precisamente en el ámbito donde no existen mecanismos útiles para

(21) ECLI:ES:TS:2011:6753, FD 4, que a continuación transcribe los arts. 3.2.b), 87.1 y 3, 117.2.b) y 124.2 del TRLS de 1976, arts. 5 y 43 de la Ley Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, y arts. 8.1.c) y 35.b) del TRLS de 2008 [en la actualidad, habría que añadir los vigentes arts. 13.2.c) y 14.c) del TRLS de 2015]. El texto completo de estas referencias se repite en ECLI:ES:TS:2011:6807, 6809 y normalmente de manera más abreviada en otras sentencias.

(22) La regla se estableció ya en el art. 70.1 de la Ley del Suelo de 1956 (*«La ordenación del uso de los terrenos y construcciones... no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística»*), luego reiterada en los arts. 87.1 TRLS de 1976, 6 TRLS de 1992, 3.1 TRLS 2008 y 4.1 TRLS 2015.

lograr la equidistribución, es decir, en el suelo urbano consolidado. Termina, así, revocado el principio estatutario de la propiedad, cuya adopción como punto de partida del sistema urbanístico queda desmentida con la introducción de un principio de equidistribución entendido como universal aplicación urbanística del principio de igualdad.

La equidistribución tiene sus límites naturales en el espacio y en el tiempo. Requiere de un ámbito territorial en el que simultáneamente se lleven a cabo las operaciones reparcelatorias o compensatorias en las que se traduce. Fuera de esos límites, la equidistribución es arbitraria, ya que estaría mezclando situaciones propietarias de distinto valor económico, especialmente por la incidencia del factor tiempo: ¿cómo vamos a distribuir equitativamente aprovechamientos urbanísticos materializados en diferentes épocas? No cabe aquí recurrir a la supuesta asepsia de limitarse a reconocer edificabilidad, pues ésta tiene diferentes valores en el tiempo. Las personas son iguales, los bienes no, tanto por razón de sus características y localización, como bajo la óptica de sus diferentes valores a lo largo del tiempo.

Dicho lo anterior, volvamos a los fundamentos normativos que, según la jurisprudencia, sostendrían el alcance universal del principio de equidistribución. Y aquí negaremos la mayor: la legislación no recoge tal principio con carácter omnicompreensivo en los preceptos que se citan en la relación judicial. En el art. 13.2.c) del vigente TRLS de 2015 se establece:

«En el suelo en situación de rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:

c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización en el régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación».

La legislación básica estatal establece, así, como ámbito propio del principio de equidistribución las «actuaciones de nueva urbanización», que son las que se desarrollan en el suelo urbanizable, de conformidad con la tradicional clasificación establecida en la legislación urbanística (23). Es la transformación

(23) En ECLI:ES:TS:2011:6753, caso del cine Avenida de Sevilla, tras la transcripción de los preceptos que, en la sucesión de normas urbanísticas, avalarían el carácter universal del principio de equidistribución, el TS emplea también un fragmento de la jurisprudencia constitucional contenida en ECLI:ES:TC:2001:164, FJ 10, donde el TC descartaba la inconstitucionalidad del art. 5 de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 señalando que «el mandato de equidistribución en cada actuación urbanística es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios». La referencia es exacta, pero no refuerza la tesis del TS, pues el TC limita muy exactamente la equidistribución a «cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en el que, en todo caso, debe producirse el reparto de cargas y beneficios». No hay un principio de equidistribución en toda clase de suelos.

del suelo la operación que permite generar plusvalías suficientes para absorber las cargas de la urbanización, que entonces han de distribuirse equitativamente en proporción a los terrenos aportados por los diferentes propietarios afectados en un espacio y un tiempo determinados e iguales para todos. Por eso, el ámbito del principio de equidistribución puede comprender también las operaciones de reforma o renovación de la urbanización o de dotación en el suelo que se encuentre en la situación básica de suelo urbanizado, que se corresponderá con el suelo clasificado como suelo urbano no consolidado, conforme a la categoría generalizada en la legislación urbanística de las comunidades autónomas (24).

Es posible que el origen del equívoco jurisprudencial derive de la amplitud con la que, en el TRLS'76, se estableció la justa distribución de los beneficios y cargas, refiriéndola, en un fórmula muy genérica, al «*planeamiento*» [art. 3.2b)]. Aquel texto podía sugerir el entendimiento amplio o universal de la equidistribución, aunque luego, las aplicaciones de la regla inicial se limitaban al reparto de los beneficios y las cargas de la «*urbanización*» en los correspondientes polígonos o unidades de actuación [arts. 117.2.b) y 124.1], sin ninguna referencia normativa que permitiera utilizarla en los entramados urbanos consolidados. En todo caso, la posible duda interpretativa habría de considerarse resuelta tras la LRSV'98, que limitó el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento a los propietarios afectados «*por cada actuación urbanística*» (art. 5), fórmula que se viene manteniendo en las sucesivas reformas de la legislación del suelo: LS'07 [art. 8.1.c)], TRLS'08 [art. 8.1.c)], hasta el vigente TRLS'15 [arts. 13.2.c) y 14.c)]. En consecuencia, la equidistribución es una regla exclusivamente aplicable en los procesos de urbanización o re-urbanización, careciendo de sentido introducirla en el régimen del suelo urbano consolidado, que en ningún caso conlleva reparto de beneficios y cargas.

En la doctrina, creo que únicamente I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA ha advertido de tan esencial quiebra argumental en la jurisprudencia relativa a vinculaciones singulares (25). De acuerdo con la exposición de este autor, que debemos suscri-

(24) Efectivamente, en los términos del art. 14.c) del TRLS de 2015, la misma regla que hemos transcrito arriba sobre el suelo en situación de rural se aplica en el suelo en situación de urbanizado para las actuaciones asimiladas a las de nueva urbanización, esto es, las «*actuaciones de reforma o renovación de la urbanización o de dotación*», las cuales también habrán de realizarse «*en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas cuando proceda o de distribución entre todos los afectados de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma*».

(25) Véase ampliamente I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA (2017: 2707-2717). El autor apoya su crítica en dos interesantes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que descartaron la responsabilidad del Ayuntamiento de San Sebastián por la calificación como equipamientos privados destinados a usos terciarios del *convento de las madres reparado-*

bir plenamente, la ciudad existente es fruto de un proceso histórico que integra parcelas públicas y privadas con usos diversos y diferentes edificabilidades. Los entramados urbanos se han configurado como producto en muchos casos de decisiones voluntarias de los propietarios, a veces, en el marco de planeamientos urbanísticos que preveían usos alternativos al de vivienda, aunque sin descartar que se tratara de equipamientos privados previstos en el mismo planeamiento. Es erróneo, sigue afirmando el autor, el razonamiento del TS que, de una parte, considera que los ayuntamientos han usado correctamente su potestad de planeamiento al conservar la realidad existente y, de otra parte, los condena a indemnizar por las restricciones del aprovechamiento urbanístico derivadas del lícito e incluso exigible contenido conservacionista del plan urbanístico. No hay derecho de equidistribución en la ciudad consolidada:

«Un propietario no tiene en modo alguno derecho a la misma edificabilidad y al mismo uso que los propietarios colindantes, ni a la misma edificabilidad y al mismo uso que los propietarios del entorno» (26).

El principio de equidistribución existe, afirma ATXUKARRO, pero no en el suelo urbano consolidado, donde no tiene lugar ninguna actuación de transformación urbanística. Si algún contenido del plan infringe el principio de igualdad, concluye nuestro autor, deberá anularse, pero siempre teniendo en cuenta que sólo se debe tratar de la misma manera lo que es igual, de forma que si la realidad es diversa, no hay espacio para aplicar el principio de equidistribución (27).

ras inaugurado en 1904, quienes reclamaban cerca de 37 millones de euros (dictamen 154/2015), así como del mismo régimen establecido para el teatro de Bellas Artes, construido en 1914, que determinaba una reclamación de casi 14 millones de euros (dictamen 155/2015). Continúa la crítica del mismo autor en I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA (2018), con referencia a la última sentencia de la serie jurisprudencial (ES:TS:2018:4017, caso de los edificios catalogados en Plasencia). Generalmente, sin embargo, la doctrina ha sido poco crítica en esta materia, como puede comprobarse en R. ALONSO IBÁÑEZ (2005: 102-108) cuando se refiere a la jurisprudencia en materia de vinculaciones singulares. Hay autores que van más lejos, como S. GONZÁLEZ-VARAS (2005: 218-219), quien se muestra decididamente favorable a compensar las restricciones derivadas de la catalogación de edificios, previendo las correspondientes indemnizaciones en el planeamiento. Antes, M.J. MONTORO CHINER (1983: 315) ya había sostenido la tesis de que el «destino natural» de los inmuebles protegidos por razones culturales era la expropiación forzosa, debido a la excesiva carga para el propietario de una conservación establecida en beneficio de la comunidad.

(26) I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA (2017: 2713), quien añade en nota: «Si existiera ese derecho todos los propietarios se compararían con la parcela colindante con mayor edificabilidad y con el uso más lucrativo en cada momento».

(27) I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA (2017: 2713-2714): «Además, cuando el ayuntamiento consolida un ámbito urbanístico, cuando no plantea actuaciones de transformación, no trata desigualmente a nadie; lo que hace realmente es tratar a todas las propiedades por igual, ya que a todas reconoce lo que ya tienen patrimonializado. (...) Y en los casos en que en

Apliquemos ahora este criterio a la interpretación del vigente art. 48.b) TRLS'15, cuando prevé vinculaciones singulares determinantes de indemnización por conllevar *«una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa»*. La jurisprudencia, amparada en la universalidad que previamente ha otorgado al principio de equidistribución, no ve ningún reparo en aplicar la consecuencia indemnizatoria en el suelo urbano consolidado, categoría en la que se incluyen prácticamente todos los supuestos de la serie que estudiamos. De esta forma, como indicábamos anteriormente, la excepción se convierte en regla, pues toda ordenación que simplemente consolide las edificaciones existentes habrá de ser caracterizada como generadora de vinculaciones singulares determinantes de indemnización.

No puede ser así. Ha de promoverse una interpretación del supuesto de hecho de las vinculaciones singulares que no vulnere el punto de partida esencial de nuestra ordenación urbanística, esto es, la conformación estatutaria del derecho de propiedad sin derecho a indemnización. Por ello, creo que la exigencia, en el supuesto de hecho de las vinculaciones singulares, de que la restricción *«no sea susceptible de distribución equitativa»* [art. 48.b) TRLS'15] ha de entenderse que circunscribe su aplicación a las actuaciones urbanísticas aptas para la equidistribución. Las actuaciones de urbanización en suelo urbanizable y las de reforma, renovación o dotación en el suelo urbano no consolidado constituirían, pues, el ámbito propio de aplicación de las vinculaciones singulares.

III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD URBANÍSTICA

En todo caso, una vez que hemos excluido el fundamento de las vinculaciones singulares urbanísticas en un supuesto principio de equidistribución aplicable a toda clase de suelos, habremos de buscar una explicación de las mismas insertándolas en las características constitucionales del derecho de propiedad. Estas sí se refieren a toda clase de suelos y están conformadas por los conceptos de la función social y del contenido esencial, que determinan un necesario equilibrio entre intereses públicos y privados.

La función social no es algo externo al derecho como figura en esa constante referencia jurisprudencial a que las medidas conservacionistas del planeamiento benefician a todos los ciudadanos o a la comunidad o a los

un ámbito de suelo urbano consolidado hay propietarios que pueden aún incrementar la edificabilidad preexistente y propietarios que no pueden hacerlo por haber sido catalogado el edificio de su propiedad, tampoco hay trato desigual para situaciones iguales, sino trato desigual para situaciones distintas».

vecinos del pueblo u otras expresiones semejantes (28). La tutela del patrimonio arquitectónico o la promoción de la diversidad urbana son expresiones de la exigencia constitucional de que el contenido del derecho de propiedad venga delimitado por su función social. La funcionalización conforma las características de las propiedades privadas. Cabría incluso sostener que se permite y protege el derecho en aras a lograr la utilidad pública que el mismo presta.

Como acabamos de ver al rechazar el carácter universal del principio de equidistribución urbanística, nuestra legislación asume reiterada y explícitamente que la función pública urbanística determina los contenidos del derecho de propiedad de acuerdo con el interés general y sin conferir por ello derechos indemnizatorios. En la terminología dominante, formalmente asumida por el legislador desde la Ley de Suelo de 2007, el régimen correspondiente se identifica como *«estatutario»*, expresión que se emplea a fin de resaltar que los derechos y deberes del propietario se encuentran establecidos en un marco normativo específico para cada tipo de propiedad. En el urbanismo, el régimen estatutario de la propiedad del suelo resulta de su vinculación a concretos destinos, tal y como se establece por el legislador básico. Por eso, en el mismo sentido, se habla de propiedad vinculada a fin de destacar los destinos relevantes de los bienes.

La formación de estos conceptos tiene honda raigambre en nuestro ordenamiento incluso con anterioridad al texto constitucional de 1978. Tempranamente F. Garrido Falla empleaba la expresión *«régimen administrativo de la propiedad privada»* para referirse al conjunto de instituciones que manifiestan *«la subordinación en que el derecho de propiedad se encuentra respecto del interés público»* (29). Después, R. MARTÍN MATEO caracterizó *«la comprensión estatutaria de la propiedad»* como un proceso en el que *«los derechos y obligaciones de los propietarios vienen determinados, circunscritos y definidos a partir de una serie concatenada de decisiones políticas, que toman su base en los textos constitucionales y se prolongan a través de la obra del legislador ordinario en las actuaciones inmediatas de la Administración»*, identificando ya en el contexto político de la época, como garantías del propietario, no sólo la reserva de ley formal para las restricciones, sino también el *«respeto de un núcleo intangible sustraído incluso a la disposición del legislador»* (30). Por su

(28) En beneficio de *«toda la comunidad ciudadana»* (ECLI:ES:TS:1989:6865, CDO 11 SAT aceptado por TS), de *«todos los vecinos del pueblo»* (ECLI:ES:TS:1995:6183, FD 4), de *«los intereses arquitectónicos, históricos o botánicos de la ciudad entera»* (ECLI:ES:TS:1999:1918, FD 8) o *«lesión a favor de un fin público»* (ECLI:ES:TS:2003:4447, FD 4), son algunas de las expresiones que sirven en la jurisprudencia para caracterizar las medidas de conservación como elementos ajenos a los derechos de propiedad afectados.

(29) F. GARRIDO FALLA (1959: 458).

(30) R. MARTÍN MATEO (1967: 138 y 124).

parte, L. Díez PICAZO apreciaba que en la legislación urbanística se había establecido «*el estatuto jurídico de la propiedad del suelo*» al haberse pasado, de una concepción que admitía excepcionalmente algunas limitaciones de las facultades absolutas del propietario, a una delimitación positiva del contenido de la propiedad en la legislación y la planificación urbanísticas (31). Culminando estos planteamientos, entre otros autores, M. BASSOLS COMA y R. GÓMEZ-FERRER emplearon como equivalentes los conceptos de propiedad vinculada y propiedad estatutaria, afirmando que «*en nuestro Derecho la propiedad se halla vinculada al interés público y a su función social, que se concreta a través de leyes, normas, planes y actos administrativos*», con la consecuencia de que, al delimitarse por la vinculación el alcance del contenido del derecho, «*parece que no debe ser indemnizable*», si bien estos autores también identificaban un «*contenido mínimo*» del derecho de propiedad «*del que no puede ser privado el titular sin indemnización*» y aunque remitían a la ley la definición de ese contenido mínimo, postulaban que el legislador «*no puede desconocer un mínimo sustancialista a la propiedad*» (32). Incluso en la jurisprudencia, cabe citar la STS de 04/04/1977 para ver empleado directamente el concepto de propiedad estatutaria al explicar que las limitaciones en el ejercicio del *ius aedificandi* del propietario «*no constituyen ninguna anomalía*», debido a que en la legislación urbanística se había procedido a «*configurar el derecho dominical como un derecho estatutario, todo él dependiente de la concepción adoptada en cada momento histórico por el legislador*», aunque inmediatamente se precisaba la necesidad de respetar «*unos principios básicos, que en nuestro mundo occidental responden a la idea de respeto de la propiedad privada, si bien acentuando cada vez más la función social asignada a la misma*» (33).

Recogiendo esa tradición jurídica, los bienes privados de interés público experimentan actualmente una amplia utilidad, que culmina en los conceptos del patrimonio cultural y natural (34). Se trata de una larga, importante y

(31) L. Díez PICAZO (1971: 31).

(32) M. BASSOLS COMA y R. GÓMEZ-FERRER (1976: 20, 49 y 80-82).

(33) STS de la antigua Sala 4ª de 04/04/1977, Aranzadi, 2628, ponente: A. Martín del Burgo, CDO 4.

(34) El patrimonio cultural es concepto de origen italiano, que se empleó conjuntamente con el patrimonio natural en la Convención de la Unesco (París, 1972). En el ordenamiento español es adoptado en la misma Constitución de 1978 (art. 46) y cuenta con conocidos desarrollos legislativos que parten de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico y la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Estos conceptos reúnen buenas condiciones para vertebrar las políticas contemporáneas de la conservación, habida cuenta de su utilidad en los planos social y económico: a) los patrimonios natural y cultural son, ante todo, una aplicación particularmente intensa de la finalidad social del derecho de propiedad, que impone la garantía de la conservación de las características culturales y ecológicas de los

consolidada trayectoria que merece la pena conservar y aun potenciar, pese a las críticas formuladas desde un sector de la doctrina (35).

Pues bien, la delimitación de la función social del derecho de propiedad en el ámbito urbanístico se corresponde con el «*principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*», que se introdujo expresamente en la Ley de Suelo de 2007 y se recoge actualmente en el art. 3 del TRLS de 2015. En virtud de esa regulación legal del principio, las políticas públicas de suelo deben contribuir particularmente a «*la protección del patrimonio cultural y del paisaje*» (art. 3.2), de acuerdo con «*los principios de cohesión territorial y complejidad funcional*», entre otros objetivos, y siempre «*combinando los usos de forma funcional*» (art. 3.3).

Son los dos elementos vertebradores de las soluciones que vemos adoptar por variados municipios: patrimonio cultural y diversidad urbana. Especifica e insistentemente, por si hubiera alguna duda, ambos aspectos están reclamados en el mismo TRLS de 2015 como determinantes de la actuación de los poderes públicos, a los que se ordena favorecer «*la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural*» [art. 3.3.k]] y también «*la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente*» [art. 3.3.g]]. No podía ser de otra manera, dadas las exigencias ínsitas en la Constitución al reconocer los principios de protección del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45), conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46), y disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47).

elementos que los integran, pero sin que los mismos sean objeto de apropiación administrativa; y b) adicionalmente, la referencia patrimonial apunta también a un significado económico, pues implica la consideración de la herencia cultural y la biodiversidad como cosas comunes, consistentes en la completa apropiación no de unos objetos, sino únicamente de la parte de los mismos que asegura sus funciones culturales o ecológicas.

(35) Efectivamente, autores vinculados a la Universidad Autónoma de Madrid han adoptado una actitud notablemente beligerante ante el concepto de la propiedad estatutaria. Entre otras publicaciones, cabría citar los trabajos de A. GALLEGO ANABIRATE (2003), J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2008), J. AGUDO GONZÁLEZ (2011) y H. SANTAELLA QUINTERO (2019). Ahora bien, más allá de los reproches valorativos y las descalificaciones semánticas, lo cierto es que, en estos autores, no se aprecia ninguna discrepancia esencial sobre el significado inicial del reconocimiento constitucional del derecho de propiedad. Todos parecen entender que el art. 33 de la Constitución legitima ampliamente al legislador para construir los diferentes tipos de propiedad delimitando su función social, de manera que todos aceptan el principio de la propiedad estatutaria, aunque no la expresión, sin que se alcance a comprender por qué habría de rechazarse la denominación tradicional empleada por el legislador básico. Las disensiones vienen después, cuando se trata de identificar el contenido esencial del derecho y, por tanto, los límites que ha de observar el legislador al establecer el alcance del interés público en la configuración de los estatutos o regímenes de los diferentes derechos de propiedad.

Estos planteamientos están plenamente aceptados en la jurisprudencia, que avala con normalidad las medidas de conservación del patrimonio arquitectónico o de mantenimiento de la diversidad de los usos urbanos. Son frecuentes, en efecto, los casos en los que los tribunales asumen las motivaciones manifestadas a tal fin en la memoria del plan correspondiente o los fundamentos expresados en las declaraciones periciales para justificar los contenidos del planeamiento urbanístico como ejercicio razonable del *ius variandi* (36).

La función social consistente en la conservación arquitectónica y el mantenimiento de la diversidad urbana delimita lícita y legítimamente el contenido de los derechos de propiedad afectados. A la esencia de los mismos corresponde un régimen que asegure el mantenimiento de tales características en beneficio, ciertamente, de la ciudadanía o del vecindario, pero también del mismo propietario. Esas características no las impone la Administración como algo externo al derecho de propiedad, sino que forman parte de éste.

En consecuencia, como venimos sosteniendo, el propietario de una plaza de toros lo es de un inmueble destinado a una finalidad de ocio o espectáculo y el titular de un colegio lo es de un establecimiento docente, igual que a las parroquias pertenecen los templos y a los clubes deportivos las respectivas instalaciones. No hay ninguna razón ni constitucional ni legal que pueda amparar esa visión plana de la jurisprudencia que reduce todo el entramado urbano a solares. Las edificaciones y los usos tradicionales están constitucional y legalmente tutelados como exigencia y contenido para el propietario de la función social de su derecho (37).

Una buena manifestación de estos planteamientos la encontramos en la teoría de los bienes culturales ampliamente desarrollada en la experiencia italiana. En los términos planteados hace más de medio siglo por la Comisión Franceschini (1967), los bienes culturales constituyen un género de bienes naturalmente existente, con independencia de si la presencia de sus valores culturales ha sido previamente constatada por la Administración pública. Todo bien *«que constituya testimonio material con valor de civilización»*, en la conocida

(36) Entre otros ejemplos, cabe citar los casos de *la casa Ford de Las Palmas* (ECLI:ES:TS:2008:7371, ponente: J.E. Peces Morate, FD 3), *de la finca de Masnou* (ECLI:ES:TS:2009:8522, ponente: J.E. Peces Morate, FD 3), *del jardín del palacio Peredo-Barreda en Santillana del Mar* (ECLI:ES:TS:2011:7222, ponente: M. de Oro-Pulido, FD 4) o *de la casa de indios en Colombres* (ECLI:ES:TS:2011:9041, ponente: J. Rodríguez Zapata, FD 3).

(37) Es muy posible que los propietarios actuales de estos bienes deseen compararse ahora con los propietarios del entorno que pueden materializar aprovechamientos más rentables. Con tal exigencia desconocen que, en otra época, los titulares en cuyos derechos se subrogan ya materializaron el contenido de su derecho de propiedad en la forma que les pareció más conveniente o que era exigible conforme al ordenamiento aplicable. La ciudad merece la continuidad de su trama, de sus usos y de sus edificaciones características sin que, en contrapartida, deban generarse nuevas plusvalías urbanísticas.

expresión de las declaraciones finales de la citada comisión parlamentaria, ha de ser considerado bien cultural. De ahí que el acto administrativo acreditativo del «valor de civilización» merezca la consideración de acto declarativo, de naturaleza reglada, limitado a comprobar la concurrencia en la realidad de los requisitos establecidos previamente en la norma que ordena la protección de los bienes culturales.

A partir de los anteriores planteamientos, M.S. GIANNINI explicó el concepto de bien cultural utilizando la distinción entre cosa y bien. Habida cuenta de que las cosas u objetos de la realidad permiten diversos bienes o utilidades definidos por el Derecho, la noción de bien cultural podría explicarse como un bien o utilidad colectiva (esto es, función social) proyectado sobre determinados objetos. De esta manera, toda la problemática de la incidencia de los bienes culturales sobre la propiedad privada recibía una explicación: el bien cultural expresa un derecho de disfrute público compatible con el derecho del propietario sobre el mismo objeto. Liberado el concepto de bien cultural del condicionante propietario, ya es posible obtener todas las consecuencias de su caracterización como categoría genérica, susceptible, pues, de medidas de protección aun al margen de la previa declaración administrativa y sin implicar indemnización para el titular: la identificación del bien de interés público no supone, por tanto, ninguna privación del derecho de propiedad, que «*ha nacido con el correspondiente límite y con ese límite vive*» (38).

No obstante, la doctrina de los bienes de interés público no parece que nos permita ir más allá de la identificación del principio de la legitimidad constitucional de las declaraciones protectoras y de los instrumentos reglamentarios y de planificación, con la consiguiente configuración de la función social de los derechos de propiedad afectados. Pero hay también un contenido esen-

(38) M. S. GIANNINI (1976: 34-38). La explicación del maestro italiano no ha dejado de tener detractores como B. CAVALLO (1988: 130), que ha resaltado la variedad de las cosas u objetos que pueden merecer la consideración de “culturales”. Para este autor, la expresión bien cultural es una “*mera síntesis verbal*”, dado que la cualidad cultural no es algo inmanente a las cosas, sino la consecuencia de una valoración administrativa, producto de la ponderación entre el conjunto de los intereses públicos, de manera que los objetos devienen bienes culturales “*por efecto de la declaración*”; de ahí que no pueda comparirse, según este autor, la idea de la Comisión Franceschini de un género de bienes naturalmente cultural, con independencia de su declaración. Es claro el rechazo por CAVALLO de la postura de GIANNINI, pero los razonamientos que ofrece se apoyan en una supuesta discrecionalidad administrativa para declarar los bienes culturales que resulta incompatible con la configuración reglada de la figura en la legislación. Es la ley la que ordena proteger todos los bienes de determinadas características. Si acaso, de la crítica de CAVALLO cabría admitir, para los bienes culturales no declarados formalmente como tales, la situación de dependencia de la aplicación definitiva del régimen de protección previsto en la legislación, hasta tanto no se compruebe por la Administración la presencia de los caracteres legales definitorios del mismo bien cultural mediante la correspondiente declaración.

cial de esos derechos patrimoniales que ha de ser respetado por imposición constitucional (Constitución: arts. 33 y 53). Dicho de otra manera, toda ordenación que incorpore la función social ha de observar el contenido esencial del derecho de propiedad. Es la lesión de ese contenido lo que el titular del derecho no tiene obligación de soportar, de manera que su infracción por la ordenación urbanística habrá de generar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Vamos a explicarlo con más detenimiento.

IV. LAS VINCULACIONES SINGULARES COMO APLICACIÓN DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Como venimos sosteniendo, la afirmación del carácter estatutario del derecho de propiedad en el ámbito urbanístico no implica negación de la exigencia constitucional del respeto al contenido esencial del derecho (39). Ahora bien, la determinación de ese contenido esencial es cuestión altamente debatida en nuestra doctrina, que ha defendido variadas y complejas tesis en la materia (40). La conflictividad, sin embargo, no ha llegado a la jurisprudencia constitucional y europea, que, sin perjuicio de algunas discrepancias, ofrece interpretaciones de la garantía en cuestión que parecen conducir, si no a construcciones de altos vuelos dogmáticos, sí a resultados sensatos en su aplicación.

(39) Carece de sentido criticar a los autores que contribuyeron a forjar el concepto de la propiedad estatutaria antes del texto constitucional por no haber reflejado el respeto al contenido esencial que fue establecido en la Constitución de 1978. Algunos incluso, según ya hemos indicado, llegaron a manejar conceptos cercanos como el «*núcleo indisponible*» (R. MARTÍN MATEO, 1967: 124) o el «*contenido mínimo*» (M. BASSOLS COMA y R. GÓMEZ-FERRER, 1976: 49) del derecho de propiedad, aunque el ordenamiento entonces vigente no proporcionaba herramientas adecuadas para llevar a la práctica tales exigencias.

(40) El debate sobre el contenido esencial del derecho de propiedad rebasa los límites de este trabajo, dada la variedad de planteamientos que cabe identificar en la doctrina. Las dos últimas monografías publicadas en la materia son buena muestra de las sinuosidades dogmáticas, hermenéuticas y aplicativas implicadas. Por un lado, M.A. MUÑOZ GUIJOSA (2009: 192-212) ha sostenido la necesidad de conectar la función social del bien establecida por la legislación con la determinación del contenido esencial del derecho de propiedad, planteamiento que, en el ámbito urbanístico, le lleva a identificar tal contenido con el correspondiente a la clasificación del suelo establecida en la legislación urbanística. Por otro lado, H. SANTAELLA QUINTERO (2019: 183-216) ha intentado construir un concepto constitucional del contenido esencial prescindiendo de todo elemento proporcionado por el legislador, lo que le lleva a reconstruir el sistema, no ya del derecho de propiedad privada, sino del entero conjunto de situaciones patrimoniales derivadas tanto de posiciones jurídico-privadas como jurídico-públicas. Ambos estudios, desenvueltos con notable agudeza intelectual y robustas argumentaciones, vienen adicionalmente fortalecidos por unos apabullantes aparatos bibliográficos, jurisprudenciales y comparatistas merecedores, sin duda, de una atención que aquí no se les puede prestar, pues la cita tiene el exclusivo objeto de subrayar la ausencia de una tesis pacífica sobre el contenido esencial del derecho de propiedad en nuestra doctrina.

El Tribunal Constitucional ha incidido particularmente en la determinación del contenido esencial del derecho de propiedad en algunos procesos de inconstitucionalidad. En el *caso de la Ley de Reforma Agraria andaluza*, fijó varios criterios para determinar tal contenido esencial: primero, la «*recognoscibilidad*» del derecho de propiedad establecido por el legislador, aspecto que remitía a la comparación con el tipo de derecho dominical correspondiente al «*momento histórico de que se trate*»; segundo, la «*practicabilidad*» del contenido del derecho, es decir, «*la posibilidad efectiva de realización del derecho*», que había de dar la oportunidad de una rentabilidad al propietario; y tercero, la «*proporcionalidad*» de la delimitación establecida por el legislador, «*sin que las limitaciones y los deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable*» (41). En el *caso de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964*, el TC insistió en que el contenido esencial del derecho de propiedad determinaba la imposibilidad de anular el beneficio individual del derecho, de manera que la «*pérdida o vaciamiento de la utilidad económica*» se convertía en una barrera infranqueable para el legislador, que siempre ha de respetar la rentabilidad del propietario como un mínimo irreductible de la propiedad (42).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha intervenido en cuestiones cercanas al plantearse la distinción entre las delimitaciones del contenido del derecho de propiedad, que lícitamente pueden imponerse sin compensación, y las privaciones del derecho, que sólo son admisibles si se realizan con la correspondiente indemnización. Siguiendo el estudio monográfico de esta jurisprudencia de J. Barcelona Llop, el criterio para identificar una privación es aquí el «*auténtico y definitivo desapoderamiento, no una mera restricción de la facultad de goce y disposición, por grave o intensa que sea*»; debe tratarse de una pérdida efectiva del dominio, de una sustracción, un despojo, una completa eliminación de toda posibilidad de disfrute o disposición; en otro caso, el TEDH califica la injerencia como lícita reglamentación del uso de los bienes (43).

(41) ECLI:ES:TC:1987:37, sentencia de 26/03/1987 (ponente: J. Leguina Villa), FJ 2.

(42) ECLI:ES:TC:1994:89, sentencia de 17/03/1994 (ponente: L. López Guerra), FJ 5. La sentencia cuenta con un voto particular suscrito nada menos que por tres magistrados (A. Rodríguez Bereijo, P. Cruz Villalón y J. Gabaldón López), quienes cuestionaron, no tanto el planteamiento argumental de la mayoría del TC, cuanto la valoración del régimen legal de la legislación arrendaticia analizada, que para los discrepantes conllevaba un completo vaciamiento de los derechos de propiedad implicados al fundarse en los mecanismos de prórroga forzosa, subrogaciones familiares y congelación de rentas.

(43) J. BARCELONA LLOP (2013: 55-102). Entre las sentencias del TEDH que emplea el autor, cabría recordar el *caso Sporrong y Lönnroth c/ Suecia* (1982), que examina la no ejecución por el Ayuntamiento de Estocolmo de las potestades expropiatorias de ciertos inmuebles congelados en su situación, pues aunque ello hacía precario el derecho de propiedad, que perdió parte de su sustancia, los propietarios «*han podido continuar usando sus bienes y si*

Recordemos los pasos argumentales que estamos dando en el intento de proporcionar un fundamento conforme a Derecho y de útil aplicación para las vinculaciones singulares urbanísticas: primero, hemos descartado el carácter universal del principio de equidistribución, que permitía a la jurisprudencia identificar tales vinculaciones desconociendo la realidad del tejido urbano de nuestras ciudades; segundo, encontramos en la función social del derecho de propiedad exigida constitucionalmente el soporte adecuado de la opción legal por el concepto de la propiedad estatutaria o vinculada en el ámbito urbanístico, lo que nos permite sostener la corrección jurídica de las restricciones establecidas en el planeamiento en defensa del patrimonio arquitectónico o la diversidad urbana; y tercero, mantenemos ahora la necesidad de en todo caso salvaguardar el contenido esencial constitucionalmente impuesto también para los derechos de propiedad afectados por las restricciones que consideramos.

Pues bien, en ese punto final de nuestra argumentación, las vinculaciones singulares se nos presentan como la traducción urbanística de la exigencia de respetar el contenido esencial. No debe extrañar la divergencia en las denominaciones, puesto que las vinculaciones en cuestión fueron previstas en la LRS'75 y el TRLS'76, es decir, con anterioridad a la Constitución de 1978 y quizá como respuesta a esas previas exigencias doctrinales de que, en la delimitación de la propiedad urbanística, se respetara, en todo caso, un «núcleo indisponible» o un «contenido mínimo» del derecho de propiedad.

Es el contenido esencial garantizado constitucionalmente al derecho de propiedad lo que debe mantenerse en las propiedades afectadas por los vínculos de conservación arquitectónica y de mantenimiento de la diversidad urbana. Conforme a la jurisprudencia constitucional y europea, tal contenido esencial significa que el propietario del edificio catalogado o del equipamiento privado congelado debe conservar el derecho a la utilidad económica correspondiente a las características del bien. Ni más ni menos.

En la casuística que nos presenta la jurisprudencia, sería difícil considerar vulnerado el contenido esencial del derecho de propiedad y producidas las vinculaciones singulares en los casos *de los colegios valencianos y otros*

las ventas de inmuebles afectados en Estocolmo por permisos de expropiación y prohibición de construir han resultado más difíciles, la posibilidad de vender ha subsistido»; los casos Melhacher y otros c/ Austria (1989) y Hutten-Czapska c/ Polonia (2006), donde se considera que la reducción por ley del precio de los alquileres no implicó privación del derecho a usar, arrendar y vender el bien, aunque conllevara la pérdida de una parte de las rentas inmobiliarias como consecuencia del lícito ejercicio del poder estatal de regular el uso de los bienes; o los casos Scordino c/ Italia (2004) y Maioli c/ Italia (2011), en los que la prohibición de construir por la sujeción de los suelos a la posibilidad de expropiación, que no llegó a producirse, se estima que no constituyó una privación, porque el derecho no había desaparecido al no haber perdido los propietarios ni el acceso al terreno ni la titularidad del dominio.

centros escolares (44), donde las órdenes religiosas continuaron con la misma utilización que venían haciendo de sus propiedades, así como en los *casos de edificaciones catalogadas* (45) y *jardines protegidos* (46), que también siguieron empleados por los propietarios tal y como venían haciéndolo desde su construcción, exactamente igual que ocurría en los *casos de la plaza de toros* (47) y *del club deportivo* (48), que mantenían el destino voluntariamente establecido por los titulares de los inmuebles. En cambio, en los *casos de los cines de Sevilla* (49) al imponerse una restricción de uso carente de utilidad económica nos encontraríamos ante vinculaciones singulares, de la misma manera que en el *caso de la plaza de San Miguel de Valladolid* (50) tendríamos un resultado materialmente expropiatorio al imponerse una cesión de parte del solar para ampliar el espacio público produciendo un perjuicio patrimonial o en el *caso de la Casa dei Bambini Montjuic de Girona* (51) por la creación de un nuevo equipamiento docente o, si se prefiere, por la ampliación del existente, en el solar anteriormente de destino residencial. (52)

Finalmente, conviene insistir en que la cuantía de las indemnizaciones pertinentes ha de responder a la garantía del contenido esencial que prestan las vinculaciones singulares. Ello significa que el cálculo de dichas indemnizaciones ha de realizarse por referencia a la utilidad económica restringida con la vinculación singular. Es ahí donde se encuentra el daño, no en la comparación con las utilidades que se hayan podido obtener en los fondos del entorno. Por añadidura, como expondremos más adelante, la presencia de vinculaciones singulares no siempre ha de traducirse en indemnizaciones dinerarias, pues cabe la posibilidad de lograr una adecuada solución del problema a través de la anulación del planeamiento.

(44) ECLI:ES:TS:1988:11920, 1989:2619, 3020, 46902 y 5314, y 1990:12457, sentencias en las que se aprecian vinculaciones singulares en contra de la postura aquí defendida.

(45) ECLI:ES:TS:1988:11920, 1996:7324, 1997:7565, 1999:4005, 2002:3969, 2006:8058, 2008:7371, 2009:8522, 2012:1029, 2015:3369, 2017:2407, 2564 y 3292, y 2018:4017, sentencias en las que se aprecian vinculaciones singulares en contra de la postura aquí defendida.

(46) ECLI:ES:TS:1991:8657, 1999:1918, 2011:7222, sentencias las que se aprecian vinculaciones singulares en contra de la postura aquí defendida.

(47) ECLI:ES:TS:1995:6183, sentencia en la que se aprecia vinculación singular en contra de la postura aquí defendida.

(48) ECLI:ES:TS:2008:5739, sentencia en la que se aprecia vinculación singular en contra de la postura aquí defendida.

(49) ECLI:ES:TS:2011:6753, 6807 y 6809.

(50) ECLI:ES:TS:2009:3801.

(51) ECLI:ES:TS:2012:4330.

(52) Una exposición crítica de esta jurisprudencia en F. LÓPEZ RAMÓN (2020).

V. COMPARACIONES EN LA JURISPRUDENCIA

En el caso de los edificios catalogados de Plasencia, la última de las sentencias de la serie jurisprudencial que estudiamos, el Tribunal Supremo, en ponencia del magistrado C. Tolosa Tribiño, consideró de interés casacional determinar el término de comparación de la restricción del aprovechamiento, optando por el criterio estático frente al dinámico:

«Hay restricción porque la edificabilidad atribuida por el PGOU es menor que la atribuida a las parcelas del entorno. A ese respecto, hemos señalado que no se trata de comparar las determinaciones del nuevo PGOU para la parcela/edificio con las del PGOU anterior, lo que podríamos denominar comparación dinámica, sino de comparar las determinaciones del nuevo PGOU para esa concreta propiedad y las determinaciones de ese mismo plan para las propiedades del entorno, en lo que se conoce como comparación estática» (53).

En el texto transcrito, parece darse a entender que la prevalencia de la fórmula estática o espacial era algo ya consolidado en la jurisprudencia y no es así. Ciertamente, desde los inicios ha habido casos solucionados conforme a ese criterio, pero sólo en época reciente lo encontramos formalmente identificado. Creo que fue en el caso del jardín del palacio Peredo-Barreda en Santillana del Mar la primera vez que se dijo claramente que la comparación determinante no era la de tipo temporal o dinámico, sino la espacial o estática:

«...en el caso de las vinculaciones singulares el término de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina y lo relevante es si las determinaciones que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación» (54).

Y se optó entonces por el criterio espacial con disensiones internas, pues dos magistrados expresaron su voto discrepante recordando que en otros casos se había empleado la referencia temporal (55). Llamaba, efectivamente, la atención el contraste con el caso del jardín de calle Kalebarria de Oñati, donde el TS, confirmando la sentencia apelada, hubo de precisar que

(53) ECLI:ES:TS:2018:4017 (ponente: C. Tolosa Tribiño), FD 6.

(54) ECLI:ES:TS:2011:7222 (ponente: M. de Oro-Pulido), FD 3. Ese criterio espacial se confirma en el caso de Oleiros, ECLI:ES:TS:2015:1820 (ponente: J.C. Trillo Alonso), FD 3 y en el caso de Vigo, ECLI:ES:TS:2015:3369 (ponente: J.E. Peces Morate). En la doctrina, puede encontrarse una defensa de la exclusividad del criterio espacial para identificar las vinculaciones singulares en M.A. MUÑOZ GUIJOSA (2015: 123-124).

(55) ECLI:ES:TS:2011:7222, voto particular (E. Calvo Rojas y J. Rodríguez-Zapata).

«...si el planeamiento anterior al vigente no otorgaba derecho indemnizatorio, poco importa que el actual declare los terrenos controvertidos como jardín privado» (56).

El criterio de la comparación temporal ha venido siendo aplicado frecuentemente en la jurisprudencia. Se ha empleado por el Tribunal Supremo para descartar la presencia de vinculaciones singulares por la reiteración del régimen establecido en el planeamiento urbanístico anterior, como sucede, por ejemplo, en los casos del *Club de Campo de Murcia* (57), de la *playa de Canelitas en Sanxenxo* (58) o del *colegio Jesús y María de Zaragoza* (59), e incluso en ponencias del magistrado C. Tolosa Tribiño, en los casos de *Bodegas Osborne* (60) y del *equipamiento de S'Agaró* (61). Asimismo el criterio temporal se ha utilizado al objeto de identificar vinculaciones singulares derivadas de la disminución del aprovechamiento previamente reconocido a la finca, como se aprecia en los casos del *club de Begas* (62) y de la *casa dei Bambini Montjuic de Girona* (63), sentencias en las que el TS modificó planteamientos diferentes del TSJ de Cataluña.

La tensión espacial-temporal no es la única que se advierte en la jurisprudencia, donde también encontramos el enfrentamiento entre los criterios de comparación con el entorno inmediato y con el género de bienes implicado. El primero reclama comprobar si en una determinada zona de la ciudad se establecen diferentes aprovechamientos urbanísticos, mientras que en el segundo los elementos de referencia son los bienes de las mismas características del afectado.

Vemos empleada la comparación de género en la sentencia de la *casa de indianos de Colombres* para deducir que la vinculación singular deriva de la comparación con las otras casas de indianos (64), así como en el caso de las *restricciones por riesgo geológico en Torroella de Montgrí*, aquí para excluir la vinculación singular al comprobar que «en la zona existen otros terrenos que se consideran afectados por movimientos gravitacionales severos, a los que se asigna idéntica calificación» (65), igual supuesto que en el caso de

(56) ECLI:ES:TS:2001:5339 (ponente: M.V. Garzón Herrero), FD 3.

(57) ECLI:ES:TS:2009:1022 (ponente: E. Calvo Rojas), FD 3.

(58) ECLI:ES:TS:2011:5750 (ponente: R. Fernández Valverde), FD 6.

(59) ECLI:ES:TS:2011:7406 (ponente: J.E. Peces Morate), FD 7, aunque el mismo ponente mantendrá el criterio espacial en ES:TS:2015:3369, caso de *Vigo*.

(60) ECLI:ES:TS:2016:5031 (ponente: C. Tolosa Tribiño), FD 13.

(61) ECLI:ES:TS:2017:3303 (ponente: C. Tolosa Tribiño), FD 4.

(62) ECLI:ES:TS:2008:5739 (ponente: R. Fernández Valverde), FD 9.

(63) ECLI:ES:TS:2012:4330 (ponente: E. Calvo Rojas), FD 5.

(64) ECLI:ES:TS:2011:9041 (ponente: J. Rodríguez-Zapata), FD 6.

(65) ECLI:ES:TS:2013:1564 (ponente: J.E. Peces Morate), FD 2.

la torre de Matadepera al estimar que en las restantes torres catalogadas se aplicaba el mismo régimen urbanístico (66).

Paralelamente encontramos, sin embargo, algún supuesto en el que explícitamente el Tribunal Supremo rechaza emplear el criterio de género, considerando que la comparación determinante de la vinculación singular debe ser la del entorno inmediato. Así sucede en el caso de *los edificios catalogados de Sabadell*, donde se reprocha al plan especial de protección del patrimonio arquitectónico que no se refiera «a todos los edificios de un sector o de una zona», sino «a ciertos edificios aislados y, en concreto, a aproximadamente 161 edificaciones... a las que se somete a unas restricciones de aprovechamiento no aplicables a todas las demás edificaciones del municipio, sector o zona» (67).

El examen de la jurisprudencia nos lleva a sostener que el criterio espacial o estático no puede ser el único ni siquiera el prevalente para identificar una vinculación singular. Las variantes que presenta la tipología jurisprudencial invitan a emplear y ponderar diferentes criterios en función de las características de los bienes afectados y de las restricciones establecidas sobre los mismos. Una distinción esencial en tal sentido va a depender de si las limitaciones se refieren a la edificabilidad o a los usos, como exponemos a continuación.

VI. LIMITACIONES DE LA EDIFICABILIDAD O DE LOS USOS

En buena medida, las incoherencias que observamos en la jurisprudencia creo que derivan del inadecuado punto de partida adoptado. Por eso, frente a la visión plana del entramado urbano que propicia el supuesto principio universal de equidistribución consagrado por el Tribunal Supremo, sostendremos la necesidad de apreciar la variedad de situaciones implicada en el concepto de la *propiedad estatutaria sujeta a un contenido esencial* que estamos defendiendo. Esa variedad plasma en la distinción entre las limitaciones de la edificabilidad y las de los usos, que resulta fundamental de cara a establecer los criterios que nos permitan identificar las extralimitaciones del contenido esencial determinantes de la presencia de vinculaciones singulares.

En la legislación, se recordará, que los dos supuestos de hecho fueron introducidos expresamente en la Ley de Suelo de 2007, que sustituyó la referencia a la restricción del «*aprovechamiento urbanístico del suelo*» (TRLs de 1976 y Ley de 1998) por la restricción de «*la edificabilidad o el uso*» (Ley Suelo de 2007, TRLs de 2008 y TRLs de 2015). En la práctica, no había habido problemas para identificar vinculaciones singulares de las dos modalidades,

(66) ECLI:ES:TS:2015:729 (ponente: J.J. Suay Rincón), FD 6.

(67) ECLI:ES:TS:2008:5739 (ponente: R. Fernández Valverde).

aunque, a veces, aparecen mezcladas en las realidades urbanísticas, lo que ha debido determinar que no se hayan distinguido con la debida claridad.

En los dos tipos litigiosos, los propietarios plantean reclamaciones por la restricción del aprovechamiento urbanístico de los correspondientes solares, pero la finalidad, el efecto y la problemática de los regímenes jurídicos aplicables son diferentes: *a)* de una parte, tenemos los supuestos de conservación de edificios y otros inmuebles, que se orienta a tutelar el patrimonio arquitectónico imponiendo, en este ámbito (distinto de las órdenes de conservación), obligaciones de no hacer o de soportar que afectan directamente al régimen de la propiedad privada; y *b)* de otra parte, identificamos las previsiones de mantenimiento de dotaciones o equipamientos privados, que responden a objetivos de multifuncionalidad y diversidad urbana implicando, no sólo obligaciones negativas sobre el inmueble, sino también obligaciones de tipo positivo sobre la actividad que se desarrolla en el mismo. Se trata del régimen de las edificaciones en un supuesto y del régimen de los usos en el otro (68). A continuación, veremos qué criterios parecen más adecuados en cada una de esas situaciones.

A) El empleo del criterio espacial para identificar vinculaciones singulares en el régimen de las edificaciones es una clara consecuencia del carácter universal otorgado en la jurisprudencia al principio de equidistribución. En cuanto prescindimos de éste en el suelo urbano consolidado, esto es, en la trama de la ciudad existente, vemos que se imponen los criterios temporal y de género.

La comparación temporal o dinámica, entre el antes y el después del planeamiento al que se imputa la violación del contenido esencial del derecho de propiedad, es esencial para decidir si el régimen de catalogación o de restricciones del aprovechamiento de las edificaciones constituye una vinculación singular. No resulta, en efecto, razonable prescindir de la historia urbanística de las fincas y las edificaciones, que debe ser siempre considerada por los tribunales a fin de esclarecer cuestiones esenciales sobre el destino del inmueble, como son: *a)* la asunción voluntaria del uso por el propietario, que ha podido determinar un sistema de relaciones urbanas en torno a su parcela; *b)* la derivación de

(68) Quizá, insistimos, esa distinción no se haya advertido con suficiente nitidez en la jurisprudencia porque, en la práctica, como decimos, se mezclan los tipos: por ejemplo, el plan ordena conservar el edificio antiguo del colegio privado por su interés arquitectónico, al mismo tiempo que mantiene el uso docente de toda la finca, donde pueden existir, junto a patios de recreo y jardines, otras edificaciones que no presentan valor cultural o incluso ser admisibles nuevas construcciones, como un polideportivo o una piscina. La confusión se acrecienta porque las reclamaciones, aun derivando de diferentes premisas, confluyen en la restricción del aprovechamiento urbanístico del solar. En todo caso, la distinción fue identificada tempranamente por V. LASO BAEZA (1998:140); tras la LS'07, que la adoptó normativamente, la emplean, entre otros, G. GARCÍA ÁLVAREZ (2007: 257) y M.A. MUÑOZ GUIJOSA (2015: 114-117), así como especialmente por I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA (2017: 2697), quien la aplica para examinar críticamente la jurisprudencia en la materia.

actuaciones urbanísticas integrales que hubieran establecido las características y uso de los solares, realizando incluso operaciones de distribución equitativa de beneficios y cargas; y c) la reproducción de regímenes previstos anteriormente en el planeamiento urbanístico, que generan una viva imagen de legitimidad y desde luego de legalidad no discutida, acaso consentida si ha transcurrido el plazo de ejercicio de las acciones de responsabilidad en esta materia.

Junto al anterior criterio, el principio de igualdad reclama también el empleo de la comparación de género para identificar vinculaciones singulares en el régimen de las edificaciones. Por una parte, podemos apreciar que no resulta sensato emplear la comparación con el entorno inmediato de la finca cuando nos encontramos en suelo urbano consolidado, con fincas que han generado ya plusvalías a los propietarios por una diversidad de aprovechamientos en edificabilidad y en uso materializados a lo largo del tiempo. Por otra parte, el criterio de género resulta aquí el más adecuado, pues proporciona información sobre el tratamiento dado a fincas de similares características. La igualdad debe postularse entre iguales, lo que, en el tejido urbano, reclama particularmente comparar entre sí los elementos de nuestro patrimonio arquitectónico y arqueológico que se pretende conservar.

B) La valoración del régimen de los usos a efectos de identificar posibles vinculaciones singulares requiere también aplicar variados criterios. Desde el punto de vista de la casuística, probablemente las mayores novedades se encuentren en estos casos, que han empezado a producirse como reacción ante la moderna tendencia del planeamiento a congelar usos considerados de interés público.

Para afrontar correctamente la problemática, parece conveniente recordar que el fenómeno de los equipamientos de propiedad privada, junto a los de propiedad administrativa, es frecuente en nuestros tejidos urbanos. Se caracterizan por tratarse de instalaciones abiertas al público o a colectivos amplios cuyo mantenimiento resulta, en muchos casos, esencial para el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana, donde desempeñan funciones de tipo docente, recreativo, sanitario, deportivo, cultural y otras. Por eso, se entiende que los municipios defiendan su continuidad. Aunque, en la otra cara de la moneda, han de comprenderse asimismo las legítimas aspiraciones de los titulares a mantener la integridad de sus derechos de propiedad y aun de su libertad de empresa. La conservación o, si se quiere, la congelación de estos usos plantea enjundiosas cuestiones jurídicas, económicas y sociológicas.

Con carácter general, la identificación de vinculaciones singulares en los equipamientos privados establecidos en el planeamiento ha de resultar fuertemente condicionada por el criterio de la comparación temporal, de manera similar a como hemos explicado en relación con el patrimonio arquitectónico. La continuidad del uso consolidado reclama su carácter permanente sin necesidad

de indemnización, dado que proporciona una funcionalidad necesaria para la vida urbana. Es la previsión relativa a la implantación del uso la requerida de justificación en el planeamiento, de equidistribución en la gestión y, en su caso, de responsabilidad por la vinculación singular. En cambio, la permanencia del uso previsto anteriormente en el planeamiento o consolidado por voluntad del titular no habría de determinar ninguna lesión ni daño especial indemnizable.

Por las anteriores razones, cabe discrepar de las sentencias que identifican vinculaciones singulares conforme al criterio de la comparación espacial de los equipamientos privados, como sucede en los casos de *los colegios de Valencia* (69), *de la plaza de toros de Torrijos* (70) o *del club de Begas* (71). En todos esos supuestos nos encontrábamos ante usos consolidados por voluntad de los titulares de los inmuebles, que pasaron, en consecuencia, a disfrutar del régimen jurídico de los espacios educativos, de espectáculos o deportivos. Las respectivas propiedades no se referían a terrenos pendientes de urbanización o regeneración, ni a solares vacíos, sino a inmuebles con destinos específicos. Las órdenes religiosas tenían y siguen teniendo unos inmuebles destinados a la enseñanza, al igual que los empresarios taurinos una plaza de toros y el club unas instalaciones deportivas.

En la jurisprudencia encontramos aplicado el criterio temporal o dinámico, al menos, cuando la continuidad del uso como equipamiento privado deriva del planeamiento que ya anteriormente preveía el destino del inmueble. Así se apreció temprana y certeramente en el caso de *talleres RAG de Bilbao*, con aquella importante apreciación, que transcribimos en su momento, de que «entender consolidado el derecho al cambio de uso es invalidar la técnica de la zonificación y pormenorización de usos» (72). Lo mismo sucedía en los casos del *Club de Campo de Murcia* (73), *de la playa de Canelitas en Sanxenxo* (74) o *del colegio de Jesús y María de Zaragoza* (75).

(69) ECLI:ES:TS:1988:11920 (ponente: M. de Oro-Pulido), ECLI:ES:TS:1989:2619 (ponente: J.M. Reyes Monterreal), ECLI:ES:TS:1989:3020 (ponente: M. de Oro-Pulido), ES:TS:1989:5314 (ponente: M. de Oro-Pulido) y ECLI:ES:TS:1990:12457 (ponente: P. Esteban Álamo).

(70) ECLI:ES:TS:1995:6183 (ponente: P. Esteban Álamo).

(71) ECLI:ES:TS:2008:5739 (ponente: R. Fernández Valverde).

(72) ECLI:ES:TS:1988:208 (ponente: J. García Estartús), que acepta CDO 15 de SAT de Bilbao de 05/09/1985.

(73) ECLI:ES:TS:2009:1022 (ponente: E. Calvo Rojas), donde los terrenos estaban calificados como equipamiento deportivo privado con anterioridad a la revisión del PGOU que determinaba la reclamación.

(74) ECLI:ES:TS:2011:5750 (ponente: R. Fernández Valverde), donde el PGOU de 2003 objeto de impugnación reproducía las alineaciones establecidas en las NS de 1990.

(75) ECLI:ES:TS:2011:7406 (ponente: J.E. Peces Morate), donde se rechazó la vinculación singular por el destino educativo del inmueble que, primero, fue decidido voluntariamente

Especial atención merece la exclusión de vinculaciones singulares por el criterio de comparación temporal con el planeamiento anterior en los casos de *Bodegas Osborne del Puerto de Santa María* y *del equipamiento privado en S'Agaró* (76). Ya hemos destacado la sorpresa que puede producir el contraste de esa doctrina con la del caso de *los edificios catalogados de Plasencia*, donde, en fechas próximas, se proclamó la primacía y exclusividad del criterio espacial, siendo todos los fallos redactados por el mismo magistrado ponente (77). Sin embargo, la solución dada en los supuestos de equipamientos privados encuentra justificación adecuada admitiendo que la comparación temporal con el planeamiento anterior (o con la situación consolidada previa) entra en la lógica del análisis en esos casos.

Una última puntualización nos puede ayudar a comprender la necesidad del empleo de diversos criterios en la identificación de vinculaciones singulares. Estamos sosteniendo la continuidad de los equipamientos privados de acuerdo con el papel que desempeñan para el mantenimiento de la diversidad urbana, de manera que es la funcionalidad del equipamiento el elemento determinante de su persistencia. Ahora bien, como nos consta, el contenido esencial del derecho de propiedad exige combinar ese interés público con el privado del propietario, por lo que sólo parece legítimo el destino de los inmuebles a equipamientos privados sin indemnización cuando estos puedan traducirse en un adecuado uso económico. Incorporaríamos, así, un nuevo criterio de rentabilidad de los usos que conecta perfectamente con las exigencias del contenido esencial del derecho de propiedad en la jurisprudencia constitucional, según hemos visto antes.

El significado del criterio económico es claro: admitimos que el planeamiento urbanístico pueda mantener la congelación de los usos de los inmuebles promoviendo su funcionalidad en el entramado urbano; sin embargo, las previsiones de usos, especialmente al referirse a actividades empresariales, han de tener su límite en la viabilidad económica del destino.

Tal criterio hubiera permitido fundamentar adecuadamente, en los casos de *teatro zaragozano*, *del cine ilicitano* y *de los cines sevillanos*, la identificación como vinculaciones singulares del uso exclusivo de los locales para

por su titular aun cuando el PGOU de 1968 le hubiera permitido el uso residencial y, segundo, fue establecido en el PGOU de 1986, que previó el uso de equipamiento docente, mantenido después en el PGOU de 2001 que era objeto de impugnación. La conformidad que expresamos aquí con esta solución no impide destacar el contraste de su doctrina con la aplicada por el mismo TS en los casos de *los colegios valencianos* antes referidos.

(76) ECLI:ES:TS:2016:5031 y ECLI:ES:TS:2017:3303 (ponente de ambas: C. Tolosa Tribiño)

(77) ECLI:ES:TS:2018:4017 (ponente: C. Tolosa Tribiño).

salas de exhibición cinematográfica (78). La Administración no puede imponer una actividad empresarial que se encuentra objetivamente en decadencia o en profunda transformación por las demandas del público. Por eso resulta muy razonable recordar, una vez más, aquella pionera referencia, en el caso *del PERI de Fuenmayor*, en el sentido de que «una cierta flexibilidad en los usos» puede servir para eliminar las vinculaciones singulares (79).

Estamos haciendo valer, en definitiva, la necesidad de emplear una pluralidad de criterios para detectar las vinculaciones singulares urbanísticas. El criterio espacial o estático consagrado en la última sentencia de la serie jurisprudencial sólo podría imponerse si aceptáramos el punto de partida que previamente hemos descartado, esto es, la supuesta existencia de un principio universal de equidistribución. Ya hemos explicado que en suelo urbano consolidado, que es donde se plantea la casuística que nos interesa, ni existe tal principio ni podría ser aplicado, tanto en los términos estrictamente normativos como bajo la óptica de la realidad del tejido urbano. Es necesario, por tanto, abrir la jurisprudencia a los criterios de ponderación que parecen más adecuados, como son los de tipo temporal, de género y de rentabilidad aquí expuestos, con las modulaciones que proceden en función de su aplicación al régimen de las edificaciones o al de los usos.

VII. ANULACIÓN DEL PLAN O INDEMNIZACIÓN

Al margen de las diferencias que se advierten en los supuestos de hecho y de la mayor o menor coherencia en relación con otros casos, en la jurisprudencia se aprecia también la aplicación de unas distintas consecuencias de las vinculaciones singulares. Así, mientras en los primeros casos *de los colegios valencianos* la existencia de esas vinculaciones determinó la anulación del planeamiento (80), en la solución final de los mismos casos y en otros preva-

(78) I. ATXUKARRO ARRUEBARRENA (2017: 2716), con referencia también al caso *de los cines de Sevilla*, estima que ha de considerarse un supuesto excepcional determinante del derecho a indemnización el mantenimiento de usos que han dejado de ser rentables.

(79) STS de 11/02/1985 (ponente: P. Martín Martín), CDO 3. En esta línea, J.M. BAÑO LEÓN (2009: 450) mantiene que «una ordenación adecuada de los diferentes usos en el planeamiento impide de raíz posteriores indemnizaciones», poniendo el ejemplo de las dotaciones privadas, como colegios, hospitales o teatros, cuyas restricciones de edificabilidad propone superar estableciendo en el planeamiento «coeficientes de ponderación entre los diferentes usos». Me parece una propuesta hábilmente diseñada, pero su aplicación requeriría de una actuación de urbanización en suelo urbanizable, o de reforma, renovación o dotación en suelo urbano para formar el correspondiente ámbito que permitiera la equidistribución por medio de la reparcelación y eso, en suelo urbano consolidado, no siempre es fácil de hacer.

(80) ECLI:ES:TS:1988:11920 (ponente: M. de Oro-Pulido), FD 2; ECLI:ES:TS:1989:2619 (ponente: J.M. Reyes Monterreal), FD 3; ECLI:ES:TS:1989:3020 (ponente: M. de Oro-Pulido);

leería el directo reconocimiento de indemnizaciones dinerarias (81). Si bien el planteamiento de las demandas procesales condiciona, sin duda, los poderes del tribunal en este ámbito, no deja de observarse el enfrentamiento entre diferentes apreciaciones de la problemática: una más ligada a los intereses públicos y otra más sensible ante los intereses privados.

La preferencia por las indemnizaciones ha llevado al Tribunal Supremo a soslayar las pretensiones de anulación del planeamiento, en una línea jurisprudencial que se inicia ya en el período de las apelaciones, en los casos *del jardín de Bankinter* (82) y *del teatro Fleta* (83). La tesis se refuerza en la doctrina casacional hasta el extremo de sostenerse, en el caso *del edificio y jardín catalogados en la Ciudad Jardín de Sevilla*, que la preferencia de la anulación frente a la indemnización «significaría una invasión por este tribunal en la soberanía que la Administración urbanística tiene sobre el diseño de la ciudad» (84).

ECLI:ES:TS:1989:5314 (ponente: M. de Oro-Pulido); ECLI:ES:TS:1990:12457 (ponente: P. Esteban Álamo); ECLI:ES:TS:1993:18810 (ponente: J. García-Ramos).

(81) ECLI:ES:TS:1999:5948, que confirmó por razones formales STSJ de Comunidad Valenciana 632/1993, de 1 de julio.

(82) ECLI:ES:TS:1989:2084 (ponente: F.J. Delgado Barrio), FD 2.

(83) ECLI:ES:TS:1989:6865 (ponente: P. Esteban Álamo), FD 2.

(84) ECLI:ES:TS:1999:1918 (ponente: P.J. Yagüe Gil), FD 9. Aun entendiendo que, en el contexto de la sentencia, la «soberanía» equivalía a discrecionalidad del municipio para la ordenación urbanística, la expresión parece evocar decisiones correspondientes enteramente a la libertad política del ente municipal. Pues bien, conviene recordar que tal visión no parece exacta. Como ya hemos visto, todos los poderes públicos están vinculados a los objetivos constitucionales de protección y mejora de la «calidad de la vida» (art. 45), conservación y promoción del «patrimonio histórico, cultural y artístico» (art. 46) y promoción de la efectividad del «derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (art. 47). Esos principios de actuación, en los estrictos términos constitucionales, deben ser reconocidos, respetados y protegidos por los mismos poderes públicos (art. 53.3). Por añadidura, la legislación ordinaria en materia ambiental, cultural y urbanística contiene variadas cláusulas que enfatizan y pormenorizan los anteriores deberes constitucionales, convertidos, así, por virtud de estos desarrollos normativos, en auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos. Los derechos de propiedad afectados habrán de conectar con los anteriores objetivos y principios, que son la mejor expresión jurídica de la función social exigible en su misma caracterización constitucional (art. 33). En consecuencia, cuando un ayuntamiento aprueba el plan especial de protección de su patrimonio arquitectónico congelando determinados aprovechamientos edificatorios, no establece un régimen jurídico caprichoso, sino una regulación que aplica las exigencias constitucionales y legales a las propiedades privadas afectadas. De ahí que el extremo adecuado de comparación hayan de ser todos los inmuebles de las mismas características. Nuestras ciudades no son terrenos de mero aprovechamiento urbanístico, son también fenómenos, generalmente multiseculares, de convivencia, de cultura y de diversidad que los poderes públicos deben potenciar y proteger, conformando los correspondientes regímenes estatutarios de los diversos derechos de propiedad.

La culminación de la preferencia jurisprudencial que examinamos se alcanzó probablemente en varias ponencias del magistrado J.E. Peces Morate que impusieron la solución indemnizatoria pese a no haberse solicitado en el pleito. Así, en el *caso del convento de la Trinidad de Valencia I*, la anulación del plan por no contener medidas financieras para hacer frente a la vinculación singular se consideró compatible con el reconocimiento del derecho a indemnización por la misma vinculación aun no habiéndose reclamado este último derecho. El razonamiento a tal fin desarrollado fue, en verdad, expeditivo, pues se limitó a citar el alcance legal de las sentencias estimatorias en lo contencioso-administrativo, que es ciertamente muy amplio, pero que exige siempre que la pretensión se haya ejercitado en el juicio por una de las partes, dando, así, oportunidad a las demás partes de alegar lo que estimen pertinente (85).

Por si hubiera alguna duda sobre la cuestión, en el *caso de la casa Ford de Las Palmas* el mismo ponente fundamentó la estimación del recurso de casación, imponiendo la solicitud indemnizatoria no planteada por el demandante, en los siguientes términos:

«...aunque es cierto que en el suplico de la demanda no se formuló una concreta petición indemnizatoria para el supuesto de considerarse ajustada a derecho la catalogación del edificio y el uso de la parcela como gasolinera, no es menos cierto que esta cuestión aparece ampliamente planteada en los escritos de alegaciones del demandante y sobre ella versó la prueba pericial practicada en el proceso, sin que tampoco sea necesario que la petición indemnizatoria se hubiese formulado explícitamente en la vía previa, ya que en ella se suscitó la cuestión de la pérdida de aprovechamiento derivada de la catalogación del edificio y del destino a gasolinera de la parcela colindante» (86).

El supuesto no volverá repetirse, dado que, en lo sucesivo, las pretensiones de los demandantes incluirán ya la solicitud de indemnización por vinculación singular, con carácter subsidiario de la anulación del plan o incluso con carácter principal o exclusivo. Ahora bien, cabe dudar de que la interpretación jurisprudencial que determinó la prevalencia de las indemnizaciones fuese la adecuada.

(85) ECLI:ES:TS:2006:8058 (ponente: J.E. Peces Morate), FD 4, donde el otorgamiento del resarcimiento no pretendido por los recurrentes se ampara en la cláusula legal que ordena incluir en las sentencias «*cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento*» de las situaciones jurídicas individualizadas pretendidas por las partes, permitiendo señalar los términos del derecho a la reparación «*si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios*» [U de 1998: art. 71.1.b) y d), que reproduce lo establecido en la U de 1956: art. 84.b) y c)]. Es claro que se pueden acumular en un mismo proceso acciones anulatorias y resarcitorias, pero tienen que postularse realmente a fin de que los demandados puedan ejercer el derecho de defensa frente a las mismas.

(86) ECLI:ES:TS:2008:7371 (ponente: J.E. Peces Morate), FD 2.

Conforme a la teoría que estamos tratando de aplicar, se recordará que entendemos las vinculaciones singulares reguladas en la legislación urbanística como manifestación o aplicación de la garantía del contenido esencial del derecho de propiedad establecida constitucionalmente. Pues bien, doctrinalmente se ha planteado si el contenido esencial queda respetado con el otorgamiento de una indemnización o si más bien debe entenderse que exige remitir al completo régimen de la expropiación forzosa con todas sus garantías o, al menos, incluir la previsión indemnizatoria en la misma norma que establece la restricción (87).

La aceptación del criterio de estos autores habría de conducirnos a la inconstitucionalidad del entero régimen de las vinculaciones singulares establecido en la legislación urbanística, pues éstas se plantean como manifestación del régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración. Son, efectivamente, indemnizaciones derivadas de la existencia material de la restricción, sin necesidad de que la misma se haya planteado formalmente como tal previendo una indemnización. Además, tan drástico efecto, en la jurisprudencia constitucional, parece excluirse, como pone de relieve la interpretación de que el silencio de una ley sobre la cuestión indemnizatoria no implica vulneración de la garantía del contenido esencial del derecho de propiedad al considerarse aplicable el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración (88).

De cualquier manera, aunque no podamos entrar ahora en ese debate, su misma existencia parece que, al menos, pondría de relieve la viabilidad de la opción inicial de nuestra jurisprudencia por la anulación del plan urbanístico que establezca vinculaciones singulares sin las correspondientes previsiones financieras. Habría que reclamar la procedencia de esa anulación, al menos siempre que no implicara una desprotección de los intereses públicos implicados, de manera que la recuperación de la vigencia del planeamiento anterior no conllevara la transformación sustancial del patrimonio arquitectónico o de la diversidad urbana.

(87) Me parece que, entre nosotros, fue O. MIR PUIGPELAT (2002: 109-111), quien primero planteó el dilema, para cuyo planteamiento partía de la jurisprudencia constitucional alemana y también de algún apoyo italiano, sosteniendo la inconstitucionalidad de la norma que vulnera ese contenido esencial del derecho de propiedad; por su parte, J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2008: 192-194) suscita la cuestión de si existe la exigencia constitucional de que el legislador prevea expresamente la indemnización conforme a la *Junktim-Klausel* del Derecho alemán; últimamente, H. SANTAELLA QUINTERO (2019: 205-211) rechaza que la propiedad pueda considerarse un derecho relativo, un derecho que pueda violarse con el pago de una indemnización.

(88) Véase ECLI:ES:TC:1997:28, caso *Es Trenc* (ponente: F. García Mon), FJ 7, citada por el propio J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2008: 193) como opuesta al criterio de la *Junktim-Klausel* que el autor propugna.

Ese último toque de atención se puede observar en algún supuesto de la serie jurisprudencial. En efecto, con posterioridad a los contundentes y discutibles argumentos hechos valer en las sentencias antes citadas para apoyar la solución indemnizatoria con carácter exclusivo, encontramos otras que prefieren la respuesta anulatoria. Tal fue la opción en los interesantes *casos de los cines y otros equipamientos de Sevilla*, donde, en las ponencias del magistrado R. Fernández-Valverde, la anulación del régimen de usos establecido en el PGOU de Sevilla de 2006 para diversos equipamientos privados determinó la recuperación de la vigencia del anterior PGOU de 1987, que contenía un régimen más flexible de los usos en cuestión (89).

Un apoyo suplementario de la prevalencia del efecto anulatorio frente al resarcitorio podría encontrarse en la función preventiva que cabe conectar a la responsabilidad patrimonial (90). La anulación del plan que contiene una vinculación singular se orienta a evitar la producción del daño en que consiste tal vinculación. En los casos más polémicos permitiría incluso replantear la medida protectora en función de su coste económico, dando a la Administración la oportunidad de valorar todos los aspectos implicados en la correspondiente decisión (91).

(89) ECLI:ES:TS:2011:6753, 6807, 6809 y 7211, FD 9, sentencias que, no obstante, incluyen una enigmática indicación final: *«hemos de limitarnos a tal anulación, por resultar contraria al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que, en ejecución de la presente sentencia y de conformidad con la obligación de cumplimiento de la misma por parte de las administraciones afectadas, pueda actuarse conforme a los términos de la presente sentencia, tras inferir de la misma su exacto contenido»*; ¿se está refiriendo a la indemnización?

(90) Véase O. MIR PUIGPELAT (2002: 134-138) para el planteamiento general de las funciones de la responsabilidad civil; específicamente, el autor afirma que, la responsabilidad patrimonial de la Administración, junto a la función resarcitoria de reparación de los daños, *«cumple y debe cumplir, también, una función preventiva»*, pues considera que *«nada parece oponerse... para tratar de evitar los daños causados por el poder público y sus agentes, a través del indudable incentivo que la eventualidad de tener que satisfacer una indemnización representa»* (*ibidem*: 144-145). La cuestión es objeto de hondos debates en los que no vamos ahora a entrar, aunque sí cabe indicar que la doctrina contraria a la función preventiva de la responsabilidad civil no se opone a la construcción de un Derecho de daños integrado por dos grandes categorías: de una parte, por la tutela inhibitoria, preventiva o precautoria, como la que proporcionan los interdictos, la acción negatoria o el abuso del derecho; y de otra parte, por la tutela resarcitoria, compensatoria o reparadora, que se traduce en la indemnización de los daños causados; véanse en tal sentido las propuestas de E. LLAMAS POMBO (2013: 36).

(91) En los tejidos urbanos consolidados cabe actuar con criterios proteccionistas a través de medios variados, que pueden consistir en la congelación de las características y funciones de todos los inmuebles, en la conservación únicamente de las fachadas o simplemente en el mantenimiento de la trama heredada. Los peligros extremos a los que nos enfrentamos en cada una de esas modalidades de actuación quedarían reflejados por las imágenes correspondientes a la ciudad vacía, la ciudad turística o la ciudad de la memoria. Probablemente en el planeamiento urbanístico se combinan las opciones en función de las corrientes sociales, económicas, estéticas y otras que configuran los modelos de ciudad ideal dominantes en cada época. Una inspiración permanente para estas cuestiones cabe encontrar en I. CALVINO (1972).

VIII. CONCLUSIÓN

Nuestro intento ha sido ofrecer una teoría alternativa de las vinculaciones singulares urbanísticas, frente a las tesis judiciales dominantes que imponen aprovechamientos edificatorios iguales entre parcelas vecinas. Una teoría que permita desarrollar políticas urbanas de conservación del patrimonio arquitectónico y de mantenimiento de la diversidad urbana sin generar las elevadas indemnizaciones que esa jurisprudencia reconoce.

Para ello, hemos seguido los siguientes pasos:

Primero, descartamos la existencia de un principio de equidistribución universal, pues las reglas de nuestra legislación que imponen el reparto de beneficios y cargas solo son aplicables en actuaciones de urbanización o re-urbanización, pero no para definir los derechos propietarios en el suelo urbano consolidado.

Segundo, sostuvimos la plena aplicabilidad del régimen estatutario de la propiedad urbanística, que legitima al planeamiento para conservar el patrimonio arquitectónico y mantener la diversidad urbana en aplicación del principio de desarrollo urbano sostenible, sin determinar derechos indemnizatorios por ello.

Tercero, pudimos considerar las vinculaciones singulares urbanísticas como expresión legislativa de la garantía constitucional del contenido esencial del derecho de propiedad privada, que impone reconocer una utilidad económica a su titular.

Cuarto, constatamos la falta de un criterio bien fundamentado para reconocer las vinculaciones singulares en la jurisprudencia, que, pese a haber optado formalmente en una última sentencia de casación por la comparación espacial, viene oscilando entre criterios espaciales, temporales y de género de bienes.

Quinto, propusimos aplicar la teoría previamente formulada para identificar las vinculaciones, con la consecuencia de dar primacía al examen de los procesos temporales de su establecimiento y promoviendo, característicamente, la comparación de género de bienes en las restricciones de la edificabilidad y el criterio de la rentabilidad económica en las limitaciones de los usos.

Sexto, finalmente, proporcionamos los argumentos para sostener la línea jurisprudencial que, una vez identificadas las vinculaciones singulares, opta por la anulación del planeamiento frente a las indemnizaciones, siempre que ello no implique una desprotección inmediata de los intereses públicos implicados.

La esperanza del autor sería, no ya convencer a los demás operadores jurídicos de la bondad de sus tesis, cuanto promover, entre todas las personas interesadas, el debate sobre cuestiones que, en verdad, parecen cruciales para el futuro de nuestras ciudades. En todo caso, con sincero agradecimiento a quien haya apreciado la tensión dialéctica que anima estas áridas páginas.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2011): «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», *RAP*, 185, pp. 9-47.
- ALONSO IBÁÑEZ, Rosario (2005): *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 110 págs.
- ALVES CORREIA, Fernando (2019): «Últimos desenvolvimentos do direito de indemnização dos planos em Portugal», *RDU*, 330-331, pp. 21-54.
- ARRIBAS BRIONES, Pablo (1991): «La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos», *RDU*, 122, pp. 33-63.
- ATXUKARRO ARRUEBARRENA, Iñaki (2017): «Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las vinculaciones y limitaciones singulares derivadas de la ordenación urbanística que dan derecho a indemnización», *El Consultor*, 22, pp. 2697-2717.
- (2019): «Los ayuntamientos de España y el patrimonio arquitectónico deberían estar en estado de alerta (1). El Tribunal Supremo vuelve a equivocarse. Crítica de la sentencia 164/2018, de 22 noviembre», en *Práctica Urbanística*, núm. 157.
- BAÑO LEÓN, José María (2009): *Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 564 págs.
- BARCELONA LLOP, Javier (2013): *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de los Derechos Humanos*, Madrid, CEPC, 268 págs.
- BASSOLS COMA, Martín y GOMÉZ-FERRER MORANT, Rafael (1976): «Ponencia española», en *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, IEA, pp. 17-116.
- BLASCO ESTEVE, Avelino (1999): «Supuestos indemnizatorios en la nueva Ley del Suelo de 1998», *DA*, 252-253, pp. 361-399.
- CALVINO, Italo (1972): *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 170 págs.
- CAVALLO, B. (1988): «La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini», en *Sritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, Giuffrè, vol. II, pp. 113-135.
- CHINCHILLA PEINADO, José Antonio (1998): «Urbanismo y responsabilidad patrimonial», *RDU*, 162, pp. 695-745.
- DÍEZ PICAZO, Luis (1971): «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», *RDU*, 23, pp. 13-33.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1979): «Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico», *RDU*, 65, pp. 13-25.

- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2007): «Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo», *RArUE*, 16, pp. 183-210.
- FRÍAS LÓPEZ, Alejandra (2004): «Indemnización por limitaciones singulares: estudio crítico del artículo 43 de la Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones», *RJCM*, 18, pp. 149-170.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo (2006): «Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales», *RDU*, 225, pp. 119-157.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier y Enríquez de Salamanca, Luis María (1979): «Transferencia del aprovechamiento urbanístico. Fundamentación de una nueva técnica de gestión», *RDU*, 65, pp. 39-88.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2007): «La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas», en G. GARCÍA-ÁLVAREZ (ed.), *El nuevo régimen del suelo*, Monografías de esta REVISTA, IX, Zaragoza, pp. 245-294.
- (2013): «Deber de conservación, ruina y rehabilitación», en J. TEJEDOR BIELSA (ed.), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de esta REVISTA, XV, Zaragoza, pp. 73-108.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *Lecciones de Derecho urbanístico*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 908 págs.
- GARCÍA GARCÍA, María Jesús (2000): *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 230 págs.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1959): «El régimen administrativo de la propiedad privada», *RDPriv*, pp. 457-475.
- GIANNINI, Massimo Severo (1976): «I beni culturali», *RTDP*, vol. I, pp. 3-38.
- GONZÁLEZ PALMA, Francisco (1987): «El artículo 87.3 de la Ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares», *RDU*, 104, pp. 65-77.
- GONZÁLEZ VARAS, Santiago (2005): «Catálogos urbanísticos de edificios singulares e indemnizaciones a favor de los particulares. Alerta sobre los riesgos para el patrimonio cultural cuando la Administración no cumple con su deber de indemnizar al afectado por una catalogación», *PCD*, 9, pp. 217-230.
- ICOMOS (1999): *Façadisme et identité urbaine*, Paris, Éditions du Patrimoine, 384 págs.
- LASO BAEZA, Vicente (1998): «El nuevo régimen de los supuestos indemnizatorios en la ley 6/1998, de 13 de abril», *RDU*, 163, pp. 137-170.
- (2003): «Vinculaciones singulares, agente urbanizador, titularidad litigiosa, unidades de ejecución y reversión en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia», *RDU*, 204, pp. 121-146.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2020): «Tipología casacional de las vinculaciones singulares del planeamiento urbanístico», *RDU*, 337, pp. 1-34 .

- MACERA, BERNARD-FRANK y FERNÁNDEZ GARCÍA, M^a Yolanda (2005): *La responsabilidad de la Administración en el Derecho urbanístico*, Madrid, Pons, 252 págs.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1967): «El estatuto de la propiedad inmobiliaria», *RAP*, 52, pp. 101-150.
- MARTÍN REBOLLO, Luis (1993): *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el ámbito urbanístico*, Santander, Universidad de Cantabria, 95 págs.
- (2009): «Supuestos indemnizatorios», en L. MARTÍN REBOLLO y R.O. BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de Derecho urbanístico*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, t. II, pp. 1467-1502.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva (2007): *Los supuestos indemnizatorios en la ley 8/2007, de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 450 págs.
- MIR PUIGELAT, Oriol (2002): *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Madrid, Civitas, 374 págs.
- MONTORO CHINER, María Jesús (1983): *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Madrid, Montecorvo, 350 págs.
- MUÑOZ GUIJOSA, María Astrid (2009): *El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 480 págs.
- (2015): *La vinculación singular en la normativa sobre suelo y urbanismo*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 162 págs.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1982): *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, IEAL, 160 págs.
- RICHARDS, Jonathan (1994): *Façadism*, London, Routledge, 167 págs.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2008): «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española», *RAP*, 177, pp. 157-194.
- SANTAELLA QUINTERO, Héctor (2019): *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Madrid, Pons, 369 págs.
- SUAY RINCÓN, José (2007): «Responsabilidad patrimonial de la Administración y urbanismo: determinación de los supuestos indemnizatorios y régimen jurídico aplicable (Un intento de (re)interpretación de la normativa urbanística a la luz de la normativa general de responsabilidad patrimonial de la Administración)», *RDU*, 232, pp. 31-89.
- TERÁN, Fernando de (1996): «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)», *CyT*, 107-108, pp. 167-184.