

LAS VINCULACIONES SINGULARES URBANÍSTICAS

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de publicaciones

LAS VINCULACIONES SINGULARES URBANÍSTICAS

Fernando López Ramón

Colección: Derecho y Administración

Directores:

Joan Manel Trayter Jiménez

(Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Girona)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora Titular de Derecho Administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2020 Fernando López Ramón

© 2020 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-18244-01-8

Depósito legal: B-11042-2020

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

www.addenda.es

*Para Diego, deseándole que pueda seguir
disfrutando de nuestras ciudades*



*El Elíseos de Zaragoza construido en 1944, catalogado en 2009,
cerrado en 2014*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	11
RESUMEN	15
Abstract	15
LISTA DE ABREVIATURAS	17
Abreviaturas de legislación en orden cronológico.	17
Otras abreviaturas en orden alfabético	18
I. LA CLÁUSULA LEGAL	19
1. Continuidad de la regulación	19
2. Trascendencia del supuesto normativo	23
3. Naturaleza jurídica de las vinculaciones singulares	27
II. DESAJUSTES INICIALES	33
1. El urbanismo de conservación como contexto.	35
2. El sorprendente caso de los colegios de Valencia	44
3. El caso del teatro Fleta de Zaragoza y otros	54
4. Incertidumbres jurisprudenciales	60
III. TIPOLOGÍA CASACIONAL	67
1. Una plaza de toros	70
2. Edificios catalogados	72
3. Jardines privados	82

4. Murallas y restos arqueológicos	86
5. Clubes deportivos	91
6. Cesiones urbanísticas	94
7. Cines y otros equipamientos	96
8. Centros escolares	101
IV. TEORÍA ALTERNATIVA	107
1. El alcance jurídico de la equidistribución	108
2. La función social de la propiedad urbanística	116
3. Las vinculaciones singulares como aplicación del contenido esencial del derecho de propiedad	123
V. CRITERIOS DETERMINANTES	129
1. Comparaciones en la jurisprudencia.	129
2. Limitaciones de la edificabilidad o de los usos	133
VI. EFECTOS	141
1. Anulación del plan o indemnización	141
2. Responsabilidades concurrentes.	147
CONCLUSIÓN	157
BIBLIOGRAFÍA	161
JURISPRUDENCIA	167

INTRODUCCIÓN

El objeto del estudio son las vinculaciones singulares urbanísticas, que podemos definir inicialmente como las restricciones del aprovechamiento de un inmueble establecidas en el planeamiento y determinantes del derecho a una indemnización por parte de la Administración. Pueden afectar a la edificabilidad, por generar una limitación excesiva del volumen edificatorio, o al uso de la finca, por implicar la imposición de un destino preferente en la óptica del interés público.

Nuestro estudio toma como elemento vertebrador la jurisprudencia que el Tribunal Supremo ha producido en una serie de más de ochenta sentencias, que se inicia con aplicaciones derivadas de la reforma de la legislación urbanística de 1975. Importa destacar que, si bien se han sucedido variadas regulaciones desde entonces, el régimen de las vinculaciones singulares ha permanecido sustancialmente igual. De manera que cabe seguir considerando interpretaciones que, en otro caso, podrían resultar obsoletas.

En la casuística veremos implicadas las ordenaciones que han tratado de salvaguardar, de un lado, edificios, villas, jardines, murallas, talleres y otros elementos que genéricamente podríamos considerar parte del patrimonio arquitectónico, y de otro lado, equipamientos privados como colegios, clubes deportivos, salas de cine y otras utilidades que contribuyen a generar y mantener la diversidad urbana. Por lo común nos situa-

mos en los centros consolidados de nuestras ciudades, cuya imagen y función tradicionales tratan de preservarse con estas ordenaciones. Enseguida se comprende que si la materialización de tal objetivo ha de pasar por la tesorería municipal o autonómica, será difícil llevarlo a la práctica. De ahí la gran importancia de un adecuado deslinde de nuestra institución, cuya exacta definición está en permanente tensión con la regla esencial de la legislación urbanística, que remite al planeamiento la ordenación del suelo sin conferir por ello derechos indemnizatorios.

El criterio aquí sostenido, adelanto ya, es que la jurisprudencia no ha acertado a ofrecer una hermenéutica sólida del sistema legal. Antes bien, presenta razonamientos contradictorios, dentro de una orientación poco atenta a la realidad de los tejidos urbanos. Tampoco la doctrina ha colaborado a mejorar esa situación, pues las aportaciones mayoritarias más bien han contribuido a formar y consolidar los planteamientos judiciales. En consecuencia, el análisis va a ser crítico, considerando la preocupante incidencia del régimen de las vinculaciones singulares en la ordenación de los tejidos urbanos.

Primero, referiremos el contenido de la regulación legal de las vinculaciones singulares, proporcionando los datos sobre su evolución, trascendencia y naturaleza jurídica. Segundo, expondremos la formación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la etapa de sus competencias de apelación, que nos depara unos primeros titubeos y alguna cercanía a las tendencias del urbanismo conservacionista, para enseguida ofrecer nos, no sin incoherencias, una decidida apuesta por el reconocimiento de supuestos indemnizatorios. Tercero, veremos confirmados los planteamientos anteriores en la jurisprudencia casacional, que también contiene argumentaciones discutibles y aun contradictorias en una rica tipología de casos. Cuarto, pasaremos a plantear una teoría alternativa, que parte de rechazar la configuración de un principio de equidistribución universal, para reclamar la ordenación urbanística como manifestación de la función social del derecho de propiedad constitucionalmente exigida, dentro de la garantía de su contenido

esencial que se expresa en la fórmula de las vinculaciones singulares urbanísticas. Quinto, analizaremos los criterios empleados en la jurisprudencia para identificar estas vinculaciones, poniendo de relieve la necesidad de aplicar, junto a la comparación espacial o estática, la dinámica o temporal y también la referida al género de bienes implicado y la de rentabilidad económica, diferenciando las limitaciones de la edificabilidad de las relativas a los usos de los inmuebles. Sexto, finalmente, trataremos de los efectos que han de producir las vinculaciones singulares, ocupándonos de la posibilidad de que determinen la anulación del planeamiento en vez del establecimiento de una indemnización, así como de la interesante problemática de las responsabilidades concurrentes.

El trabajo 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.

RESUMEN

Estudio crítico de la jurisprudencia sobre vinculaciones singulares urbanísticas exponiendo su proceso de formación, contradicciones que encierra e interrogantes que plantea. El planteamiento aplicado mayoritariamente parte de un supuesto principio universal de distribución equitativa de la edificabilidad que identifica todos los inmuebles como solares. En el análisis de esta teoría judicial generalmente avalada por la doctrina, 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 incluye una propuesta alternativa de entendimiento de la institución y de interpretación de su régimen jurídico más acorde con las exigencias de la función social del derecho de propiedad.

Palabras clave. Conservación de edificios. Diversidad urbana. Principio de equidistribución. Responsabilidad de la Administración urbanística. Vinculación singular.

ABSTRACT

A critical analysis of the jurisprudence on singular obligations resulting from urban planning through a review of their process of formation, their contradictions and questions that

arise. The majority doctrine 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 result is therefore an intense application of an alleged principle of equitable distribution, usually on consolidated urban land, which broadly favors the interests of private owners to the detriment of the public interest. A proposal to understand the institution and to interpret its legal regime is more in line with the requirements of the social function of property rights.

Key words. *Conservation of buildings. Principle of equitable distribution. Responsibility of the Urban Administration. Singular obligations resulting from urban planning. Urban diversity.*