

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL URBANÍSTICA EN EL SUELO URBANIZADO

CARLES PAREJA LOZANO

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

I. PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MATERIA DE URBANISMO

En el ámbito urbanístico, el régimen de responsabilidad patrimonial presenta unas características específicas, directamente relacionadas con la delimitación del concepto de lesión indemnizable, esto es, aquella injerencia en la esfera jurídica de los particulares que estos no tengan el deber jurídico de soportar, tal y como indica el artículo 141.1 LRJPAC. Sucede, en efecto, que la determinación de los supuestos en que la actuación urbanística pública puede ser generadora de responsabilidad patrimonial se inscribe necesariamente en el marco del régimen general de la propiedad inmueble definida por la legislación de suelo y urbanística. Así, tal y como se ha establecido tradicionalmente en la legislación urbanística, las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes previstos en las leyes o, en virtud de estas, por el planeamiento, sin que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento confiera ningún derecho a los propietarios a exigir indemnización, excepto en los casos expresamente establecidos en las leyes.

La hipótesis indemnizatoria en el ámbito urbanístico surge, pues, como excepción y en aquellos supuestos expresamente previstos, quedando configuradas las demás limitaciones propias de las técnicas urbanísticas como delimitación del contenido normal de la propiedad inmobiliaria y, por tanto, no susceptible de generar indemnización. La exigencia del requisito de previsión

expresa para el surgimiento de supuestos de responsabilidad patrimonial, junto con su carácter excepcional, dan lugar, así, a una delimitación restrictiva de la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico.

En tanto en cuanto la determinación de los supuestos de responsabilidad aparece directamente relacionada con el contenido normal de la propiedad inmobiliaria, conforme a su carácter estatutario, la identificación de este contenido normal constituye el parámetro decisivo para determinar la existencia o no de una lesión conforme a los principios generales reguladores de esta institución. Como consecuencia de ello, en determinados supuestos, como el de las indemnizaciones por cambios de planeamiento o por la imposición de vinculaciones singulares, los supuestos indemnizatorios equivalen materialmente a una actuación expropiatoria (Baño León, 2011, pp. 432 y ss.), en tanto que el concepto indemnizable se vincula a la privación de derechos urbanísticos eventualmente detentados por el titular del suelo. Junto a esta modalidad, concurren también en el ámbito de la responsabilidad urbanística otros supuestos típicamente encuadrables en el régimen general de la responsabilidad patrimonial, tales como la indemnización de los daños que hubieren devenido inútiles en el marco de una actuación de naturaleza urbanística.

Los supuestos indemnizatorios en el ámbito urbanístico aparecen regulados expresamente en la legislación estatal de suelo, atendida la competencia estatal en la materia, declarada expresamente en la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997. Esta regulación presenta algunas novedades significativas respecto a la regulación tradicional de esta cuestión, especialmente en relación con los supuestos indemnizatorios derivados de la alteración del planteamiento, que son objeto por primera vez de una detallada previsión normativa en nuestro ordenamiento, especialmente en lo relativo a la afectación que la alteración del planeamiento pueda comportar en las actuaciones de transformación urbanística. Hay que destacar, no obstante, que la referida regulación, actualmente contenida en los artículos 38 y 39 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), se ha visto en parte cuestionada por la STC 218/2015, de 22 de octubre, al declarar inconstitucional el artículo 25.2 del TRLS (actualmente, artículo 38.2 TRLSRU), que establecía la cuantificación, equivalente al mismo porcentaje del deber de cesión de suelo previsto por la legislación urbanística, del porcentaje de indemnización a percibir por los promotores de actuaciones de urbanización que se vieran privados de sus derechos en virtud de una alteración anticipada del planeamiento.

No obstante, los supuestos indemnizatorios no se limitan a la regulación de la afectación que las alteraciones del planeamiento puedan ocasionar en las actuaciones de transformación, sino que se extiende, también, a otros supuestos más casuísticos propios del suelo urbanizado, esto es, aquel que no se encuentra incluido en actuaciones de transformación. En lo que sigue, nos ocuparemos de estos otros supuestos.

II. LA ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO EN LOS TERRENOS QUE TENGAN LA CONDICIÓN DE SOLAR

En contraste con la completa regulación de los supuestos indemnizatorios en los suelos objeto de transformación urbanística, hay que señalar, en cambio, la existencia de un cierto vacío legal para aquellos casos en que la alteración del planeamiento afecte a suelos en situación de suelo urbanizado y respecto a los que se produzca una alteración en sus condiciones de edificación y/o uso que pueda considerarse anticipada. Es, en efecto, significativo el silencio al respecto del artículo 39 TRLSRU, pese a que el título de este precepto efectúa una referencia expresa a la indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o *de edificación*. Así, se prevé expresamente que cuando se alteren las condiciones de edificación, surge como concepto indemnizatorio todos aquellos gastos que hubieren resultado inútiles, pero nada prevé la regulación legal sobre una eventual indemnización de las expectativas urbanísticas o, eventualmente, derechos, si se trata de terrenos que tengan la condición de solar, cuando se produzca una alteración anticipada de dichas condiciones, supuesto que en cambio puede razonablemente considerarse indemnizable.

Dicho vacío legal es especialmente relevante en relación con aquellos supuestos en que se produzca una alteración de las condiciones de edificación de terrenos que tengan la condición de solar, respecto a los que la ausencia de regulación expresa alguna se puede considerar justificada porque las previsiones del planeamiento no comportan propiamente obligaciones positivas de ejecución de este. Por tanto, en estos supuestos no se puede hablar de la incorporación de ningún derecho adicional, ni de la generación de gastos que puedan resultar inútiles¹, razón por la cual no hay una consolidación estatutaria de las previsiones del planeamiento hasta que la edificabilidad no se patrimonialice mediante su realización efectiva, previa obtención de la correspondiente licencia, en congruencia con lo que establece el artículo 11.2 del propio TRLSRU.

Se constata, así, que la hipótesis indemnizatoria en el suelo urbano consolidado queda reducida a aquellos supuestos en que la alteración de planeamiento se produce una vez obtenida la correspondiente licencia de obras, supuesto este al que se hará referencia más adelante. Hay que tener en cuenta, no obstante, que si bien esta exclusión implícita del suelo urbano consolidado de los supuestos indemnizatorios por alteración de planeamiento puede encontrar su fundamento en la referida inexistencia de obligaciones positivas de ejecución, no es menos cierto que es precisamente en el suelo urbano consolidado en el que el

¹ Con la eventual excepción de los gastos de proyecto en aquellos casos en que se solicite una licencia de obras que posteriormente pueda verse afectada por una suspensión de la concesión de dichas licencias.

tráfico jurídico inmobiliario se mueve en un contexto de mayor confianza legítima en la fiabilidad de las determinaciones del planeamiento.

Junto a ello, es muy frecuente que los planeamientos no contengan una concreción específica de los plazos en que deben ejercerse las facultades edificatorias en los referidos solares. Existe, pues, el riesgo de que pueda producirse una alteración más o menos sorpresiva de las condiciones de edificación o uso de los solares que, en sí misma, no será susceptible de generar derechos indemnizatorios por la pérdida o disminución del aprovechamiento urbanístico patrimonializable, conforme a lo establecido en el precitado artículo 11.2 TRLSRU. La única excepción a este principio general se producirá en aquellos supuestos en que exista una previsión expresa en el planeamiento objeto de alteración respecto a la determinación de unos plazos para el ejercicio del *ius edificandi* y que la alteración se produzca durante el transcurso de dichos plazos².

III. LA HIPÓTESIS INDEMNIZATORIA DERIVADA DE LAS SITUACIONES DE FUERA DE ORDENACIÓN

Dentro de la regulación de los supuestos indemnizatorios por alteración del planeamiento, se incluye asimismo una referencia a las situaciones de fuera de ordenación producidas por tal alteración, para las que se establece expresamente que no son indemnizables, aunque se indica en el último inciso del artículo 35.a TRLSRU que sí puede ser indemnizable «la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil».

La referencia a las situaciones de fuera de ordenación ya aparecía en la Ley 6/1998, y en su regulación actual suscita algunas reflexiones. Hay que observar, en primer lugar, que la hipótesis indemnizatoria aparece referida a los eventuales efectos de estas situaciones, y no a la situación en sí misma, lo que permite obviar algunos debates surgidos a propósito de la regulación anterior, especialmente el relativo a la integración entre el concepto de fuera de ordenación utilizado por el legislador estatal y la regulación de esta figura establecida

² En este contexto, previsiones como la contenida en el artículo 28 Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto 305/2006 de 18 de julio puede jugar un papel importante de concreción de los supuestos en que se pueda considerar que una alteración es anticipada en relación con el régimen urbanístico de los solares susceptibles de edificación directa. De acuerdo con el referido precepto, en defecto de una previsión expresa, se establece que las alteraciones de planeamiento no tienen carácter de anticipadas por el transcurso de 3 años desde la aprobación definitiva del planeamiento derivado o desde que se haya establecido la correspondiente ordenación detallada. Hay, pues, que concluir que, una vez transcurrido el plazo previsto por el planeamiento o, en su defecto, el referido plazo de 3 años, las modificaciones en suelo urbano consolidado no pueden considerarse como anticipadas y no existe en consecuencia ningún escenario indemnizatorio.

en las legislaciones urbanísticas autonómicas, tal y como sucede con la legislación catalana, en la que existen notables diferencias entre la situación de fuera de ordenación propiamente dicha y las situaciones de disconformidad, según se desprende del artículo 108 del texto refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante, TRLU).

Por lo que se refiere a la indemnización que se pueda derivar de la imposibilidad de usar y gozar de la edificación durante su vida útil, como efecto derivado de la declaración de fuera de ordenación, la referencia al concepto de imposibilidad hay que entenderla en relación a aquellos supuestos en los que se produce la ejecución de las determinaciones del planeamiento que dan lugar a esta situación de fuera de ordenación. Sucede, no obstante, que si tal ejecución se produce en el marco de los instrumentos de gestión urbanística, reparcelación o expropiación, o bien en virtud de una expropiación sectorial, el supuesto indemnizatorio no se puede considerar operativo, ya que este quedará reconducido al sistema ordinario de valoraciones propio de la actuación que se produzca.

El supuesto indemnizatorio que nos ocupa queda así reducido a aquellos casos en que la declaración de fuera de ordenación tenga por efecto el cese de los usos preexistentes. En realidad, este supuesto indemnizatorio se inscribe claramente dentro de los supuestos de revocación de licencias por motivos de oportunidad, figura esta muy enraizada en el ámbito de la intervención administrativa de los entes locales y en la que se inscribe también el supuesto indemnizatorio por revocación de licencias que se examina a continuación.

Antes de ello, debe hacerse referencia a que puede considerarse, también, como supuesto indemnizatorio derivado de la situación de fuera de ordenación, la imposibilidad de disfrutar de la edificación para la implantación de nuevos usos propios de esta, y ello debido a que la situación de fuera de ordenación comporta normalmente fuertes restricciones en cuanto a la utilización de las construcciones en esta situación. La eventual indemnización por este concepto debe identificarse con las rentas dejadas de percibir por su eventual arrendamiento para los usos que le eran propios, aunque en dicha valoración se deberá tener en cuenta la susceptibilidad de utilización de la construcción existente para alguno de los usos admitidos de forma transitoria por la legislación urbanística en las situaciones de fuera de ordenación.

IV. LA REVOCACIÓN DE LICENCIAS DERIVADA DE LAS ALTERACIONES DEL PLANEAMIENTO

El supuesto de revocación de licencias por motivos de oportunidad aparece implícitamente contemplado por el apartado c del artículo 48 TRLSRU, conforme al que se establece también, como supuesto indemnizatorio, la «modifi-

cación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística».

La vigente legislación de suelo no especifica cuáles tienen que ser los conceptos indemnizatorios a valorar en este supuesto, a diferencia de lo que sucedía en el artículo 42 de la LS 98, de acuerdo con el que la revocación de una licencia provocada por la alteración del planeamiento daba lugar al surgimiento de un derecho de indemnización tanto por la pérdida de aprovechamiento urbanístico generada por el nuevo plan como también por los perjuicios que justificadamente se acreditaban de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa. Este precepto establecía, asimismo, una distinción no solo de régimen de valoración de las indemnizaciones, sino incluso del alcance de la potestad revocatoria local, según si la alteración de planeamiento que diese lugar a tal revocación se produjera antes de iniciar las obras o bien una vez ya iniciadas³.

El TRLSRU se limita, en cambio, a contemplar genéricamente el supuesto, sin ninguna especificación más respecto a si procede o no en todo caso la revocación, así como tampoco en cuanto a la determinación de cuáles son los conceptos a tener en cuenta a los efectos de fijar la indemnización correspondiente. Ya hemos comprobado que el referido vacío legal se produce también en el artículo 39 TRLSRU, regulador de la indemnización de la iniciativa de urbanización o edificación, con excepción de la referencia genérica a los gastos que hubieran resultado inútiles, aplicable también a las actuaciones de edificación.

Nuevamente hay que plantearse si, en el supuesto que ahora nos ocupa, puede surgir una eventual indemnización de la pérdida de aprovechamiento urbanístico, esto es, la eufemísticamente denominada, por el artículo 39.2 TRLSRURU, diferencia de valor del suelo en su situación de origen y la que le correspondería de haber finalizado la actuación. Sucede, en efecto, que este supuesto valorativo aparece regulado en relación con la afectación que la alteración de planeamiento pueda producir en las actuaciones de urbanización, pero no en las de edificación o implantación de usos. Pese a esta ausencia de una referencia expresa, parece claro que difícilmente se puede considerar en peor condición al propietario del suelo que reúne la condición de solar y ha obtenido el correspondiente título habilitante para llevar a cabo la construc-

³ Mientras que en el primer caso, referente a licencias en las que todavía no se hubiera iniciado la edificación, se establecía de forma perentoria la extinción de la licencia concedida, en el supuesto de obras iniciadas tal extinción no era preceptiva, limitándose el artículo 42.2 de la LS 98 a habilitar a la Administración competente para que pudiese acordar la modificación o revocación de la licencia, que no era preceptiva en tales casos, en congruencia con los mayores costes indemnizatorios que la revocación o modificación podría comportar. *Vid.* Al respecto a GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (2007, pp. 276 y s.).

ción, que no el que está llevando a cabo una actuación de urbanización. Así, si cuando esta actuación de urbanización hubiese finalizado la indemnización resultante corresponde al 100% de la diferencia de valor originada por la alteración del planeamiento, este mismo criterio tiene que ser necesariamente de aplicación cuando el suelo afectado, atendida su condición de solar, ya reúne todos los elementos de urbanización que permiten su edificación y dispone además del correspondiente título habilitante para llevarla a cabo.

En otras palabras, la indemnización por la afectación de las condiciones de edificación o uso de un solar para el cual se hubiese obtenido ya la correspondiente licencia será equivalente a la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la edificación, en aplicación de lo establecido en el artículo 39.2.a TRLSRU. La obtención de la licencia opera, pues, como límite indemnizatorio a la libre disponibilidad de la que, como se ha visto anteriormente, goza el planificador para alterar el régimen urbanístico del suelo urbano consolidado. Obviamente, este límite indemnizatorio únicamente deberá entenderse operativo cuando la revocación afecte a una licencia en vigor, decayendo este eventual derecho indemnizatorio en los supuestos en que se produzca la caducidad de la licencia.

Hay que indicar finalmente que, de producirse este supuesto indemnizatorio, no serán en cambio exigibles los gastos que hayan resultado inútiles, dado que el referido artículo 39 TRLSRU establece este concepto como alternativo a la valoración de la disminución de aprovechamiento, siendo de aplicación el que resulte superior.

V. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR IMPOSICIÓN DE VINCULACIONES SINGULARES

5.1. El límite del deber de conservación

Pese al carácter radicalmente innovador que tiene en muchos aspectos la vigente legislación estatal, esta presenta, en cambio, una línea de continuidad con anteriores regulaciones por lo que se refiere al supuesto indemnizatorio por imposición de vinculaciones singulares.

La legislación estatal reproduce, en efecto, las regulaciones anteriores relativas a este supuesto indemnizatorio, definiendo como vinculaciones y limitaciones singulares generadoras de indemnización aquellas «que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa» (artículo 48.b TRLSRU). La única diferencia, en efecto, respecto a la regulación de este supuesto establecida en la anterior legis-

lación de suelo de 1998 es la relativa a la sustitución del concepto de reducción del aprovechamiento urbanístico por el de restricción de la edificabilidad o el uso, lo que sin duda responde, como señaló en su momento García-Álvarez, G. (2007, p. 251), al prurito del legislador estatal por no usar conceptos propiamente urbanísticos en la regulación de las condiciones básicas.

Por lo que se refiere a las vinculaciones derivadas de la imposición de deberes que excedan de los legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, el alcance de tales deberes se identifica claramente con la delimitación del deber de conservación de las edificaciones establecido en el artículo 15 TRLSRU, conforme al que dicho deber no incluye el de introducir en ellos mejoras de interés general derivadas de razones turísticas o culturales y ordenadas por la Administración, que en este caso habrá de asumir su coste. Parece claro que la previsión legal es de aplicación a aquellas construcciones protegidas respecto a las que la ejecución de determinadas actuaciones puede exceder el deber ordinario de conservar los edificios en las adecuadas condiciones ornamentales y de seguridad. También en el marco del establecimiento de medidas de protección del patrimonio arquitectónico, puede considerarse la concurrencia de este supuesto indemnizatorio en aquellos casos en que el deber de conservación de la edificación se proyecte sobre construcciones que se encuentren en situación legal de ruina. A tal efecto, el artículo 15.3 TRLSRU establece, como límite de las obras que deben ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento de su deber de conservación, la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original. El coste de las obras que exceda de dicho límite correrá a cargo de la Administración que ordene la ejecución de las obras.

5.2. Indemnización por restricciones singulares de edificabilidad o uso

Más complejidad presenta, en cambio, la identificación, dentro de la categoría de las vinculaciones o limitaciones singulares, de aquellas determinaciones urbanísticas que comporten una «restricción» de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa. El concepto es polémico, en cuanto comporta un reconocimiento implícito de un supuesto derecho a un determinado aprovechamiento urbanístico cuya restricción debe ser indemnizada, lo que resulta francamente contradictorio con lo establecido en el artículo 11 TRLSRU, que, hay que recordar, establece expresamente que la patrimonialización de la edificabilidad atribuida por el plan se produce únicamente con su efectiva realización.

Así, de conformidad con la tradicional configuración estatutaria del derecho de propiedad, de cuya introducción en nuestro ordenamiento jurídico se conmemora ahora su 60.º aniversario, tiene escaso fundamento pretender la existencia de un derecho a la adquisición de un determinado aprovechamiento

urbanístico, ni tan solo en la ciudad consolidada. En congruencia con dicha configuración estatutaria, cabe hablar de una plena disponibilidad del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado, lo que permite así una amplia libertad a los planificadores, que pueden establecer gran diversidad de zonas sin que las inevitables diferencias de aprovechamiento y uso derivadas de esta zonificación se puedan considerar, con carácter general y sin perjuicio de determinadas circunstancias específicas, como limitadoras o restrictivas del contenido normal del derecho a la propiedad inmueble y no deben generar, por tanto, el surgimiento del derecho a percibir indemnización.

En congruencia con esta conceptualización, cuando el planeamiento ordena la ciudad consolidada debe recoger necesariamente su realidad previa y, con ella, las diferentes situaciones ya existentes, lo que puede obligar a establecer calificaciones diferenciadas de suelo en terrenos incluso contiguos. En cuanto que estas calificaciones «singulares» respondan a situaciones preexistentes también singulares, parece más que dudoso que se deban incluir en el supuesto indemnizatorio por imposición de vinculaciones singulares generadoras de responsabilidad patrimonial, cuando las limitaciones derivadas de tales calificaciones no sean susceptibles de distribución equitativa. Si se coincide en que la concepción estatutaria del derecho de propiedad no comporta el derecho a ningún contenido mínimo en términos de aprovechamiento urbanístico, resulta evidente que las calificaciones urbanísticas que se limitan a confirmar las situaciones preexistentes difícilmente se pueden incluir dentro de la categoría de vinculaciones singulares, incluso en aquellos supuestos en que se sitúen en ámbitos objeto de un tratamiento urbanístico distinto al que se establezca para el mantenimiento de la situación preexistente.

No obstante, no parece ser este el criterio jurisprudencial bastante consolidado sobre la base del cual se viene declarando la existencia de una vinculación singular generadora de indemnización motivada por el establecimiento de calificaciones que se limitan a reconocer y confirmar el uso existente. La formulación de tal criterio empezó en supuestos como el establecimiento de la calificación de equipamiento comunitario susceptible de titularidad privada para un edificio ya existente y efectivamente dedicado a usos teatrales (STS de 29 de octubre de 1989), o la afectación a uso escolar de unos terrenos con este destino propiedad del Pío Instituto de Hijas de María de las Religiosas Escolapias y Congregación Religiosa de Jesús y María (STS de 24 de abril de 1989). En esta línea se pronuncia también la jurisprudencia en relación con los edificios catalogados, de la que constituye una muestra la STS de 23 de diciembre de 2008, en la que se reconoce el derecho a percibir una importante indemnización al propietario de unos terrenos en los cuales el planeamiento urbanístico confirmó la catalogación, ya establecida por el planeamiento anterior, de un edificio existente y el destino del terreno contiguo al uso también preexistente de gasolinera. Ante estas determinaciones, el Tribunal Supremo considera que se produce una vinculación singular debido a que, en el ámbito en que se encuen-

tran las referidas fincas, los terrenos de propiedad privada son susceptibles de ser edificados en 7 plantas, mientras que el edificio catalogado se debe limitar a la altura de 5 plantas ya existentes y no resulta posible llevar a cabo la referida edificación en el terreno destinado a gasolinera. Con estos antecedentes, el Tribunal condena a la Administración a indemnizar a su propietario en una suma próxima a los 7 millones de euros, simplemente por el hecho de no establecer en estos terrenos las mismas condiciones de edificabilidad que en los terrenos contiguos, en los que, desde luego, no concurrían las mismas condiciones, puesto que en ellos ni se encontraba un edificio catalogado, ni un uso preexistente de gasolinera.

Esta línea jurisprudencial, que supone el reconocimiento de un aprovechamiento urbanístico no especificado, pero en todo caso diferente al correspondiente al uso efectivo y actual de los terrenos ya construidos, debe ser a mi juicio seriamente cuestionada, en cuanto significa la consagración de un contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria en ningún caso relacionado con actuaciones positivas de sus titulares o con la necesaria contraprestación de cargas urbanísticas. Además, impide cualquier tarea planificadora mínimamente racional del suelo consolidado, a no ser que se pretenda que esta se produzca con un alto coste económico, lo que se contradice con los principios constitucionales que deben regir la ordenación del suelo (artículos 45, 46 y 47 CE).

Asimismo, el comentado criterio jurisprudencial es dudosamente compatible con la configuración del régimen urbanístico de la propiedad del suelo establecido en el ya señalado artículo 11 TRLSRU, conforme al que la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva. Parece evidente la contradicción existente entre esta previsión legal y las conclusiones que se deducen de la jurisprudencia comentada, puesto que, según el criterio sostenido por esta, la edificabilidad, en el *quantum* atribuido a otros terrenos próximos aunque se encuentren en circunstancias diferentes, forma parte del derecho de propiedad y su falta de atribución por parte del planeamiento debe ser indemnizada. En este contexto, resulta ciertamente sorprendente, como ya se ha indicado al comienzo de este epígrafe, la continuidad que en la regulación de este supuesto indemnizatorio presenta la vigente legislación estatal de suelo, que sigue utilizando la referencia a aquellas determinaciones que comporten una «restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa». La sola referencia a la posible existencia de una restricción ya es en sí misma contradictoria con la configuración estatutaria del derecho de propiedad tan contundentemente declarada en el artículo 11 del mismo texto legal.

Hay que señalar, en relación con esta cuestión, que la legislación urbanística catalana ha introducido una precisión respecto al supuesto indemnizatorio por vinculaciones singulares que puede contribuir a disminuir, al menos par-

cialmente, los inquietantes efectos que la jurisprudencia indicada está teniendo respecto al ejercicio de la potestad de planeamiento, especialmente en el suelo urbano consolidado. Nos referimos a la previsión contenida en el artículo 115.6 TRLU, por el que se establece que «el reconocimiento por un instrumento de planeamiento urbanístico de usos y edificabilidades preexistentes no tiene en ningún caso la consideración de limitación o vinculación singular». Parece que no hay duda de que esta precisión del concepto de vinculaciones singulares, excluyendo el mero reconocimiento de situaciones preexistentes, resulta bastante más congruente con la comentada concepción estatutaria del derecho de propiedad⁴.

El alcance de dicha previsión se ha visto cuestionado por algunos autores, como Muñoz Guijosa (2015, p. 130), quien, si bien comparte dicha exclusión del supuesto indemnizatorio a partir de la concepción estatutaria del derecho de propiedad, cuestiona, en cambio, su alcance desde la perspectiva del principio de igualdad, que se vería infringido en términos de «agravio comparativo» respecto a la ordenación de otros terrenos, por razones, por ejemplo, de cercanía.

Aunque, como hemos visto, dicha posición encuentra su fundamento en la concepción jurisprudencial del supuesto que nos ocupa, entiendo que presenta algunos aspectos cuestionables. Sucede, en efecto, que si bien la distribución de beneficios y cargas constituye un elemento de referencia en nuestro sistema de régimen de suelo, ello no significa que el principio de igualdad tenga un carácter general en el sistema urbanístico, sino más bien lo contrario. Precisamente la desigualdad es inherente al sistema urbanístico, tal y como se pone claramente de manifiesto ante las enormes diferencias que, respecto al contenido de la propiedad inmobiliaria, se producen entre aquellos suelos clasificados como suelo urbanizable o aquellos otros clasificados como suelo no urbanizable. Parece evidente que no tendría sentido que pudiera plantearse una indemnización a favor de aquellos propietarios de suelo clasificado como suelo no urbanizable en función de su mayor o menor proximidad con aquellos otros clasificados como suelo urbanizable. Hay que recordar al respecto que la operatividad y alcance del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución se ha venido circunscribiendo sistemáticamente por el Tribunal

⁴ No existe, a mi juicio, ningún inconveniente en que la legislación urbanística autonómica establezca determinaciones que completen la regulación estatal, especialmente en relación con la concreción de diversos conceptos estrictamente urbanísticos, cuya determinación excede de la competencia estatal, aunque ello no impide que sea necesaria su consideración para la concreción y operatividad del régimen indemnizatorio establecido por la referida legislación estatal. Así, la consideración del régimen de responsabilidad patrimonial como disposición establecida en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.18.º de la Constitución, tal y como se determina en la Disposición Final Segunda TRLSRU, no constituye obstáculo para que, por parte de la legislación autonómica, se efectúe una regulación casuística de las situaciones urbanísticas que pueden hacer surgir derechos indemnizatorios en el marco, obviamente, de la regulación estatal.

Constitucional a aquellos supuestos en que se produzca un tratamiento desigual a supuestos de hecho iguales, lo que no sucede sin duda en aquellos supuestos en que el planeamiento se limita a reconocer situaciones preexistentes.

En otro orden de cosas, debemos referirnos también a los efectos perturbadores que la jurisprudencia más reciente puede tener con respecto a la determinación del *dies a quo* para el ejercicio de la acción de responsabilidad derivada de la imposición de las referidas vinculaciones singulares. Tal y como ya se ha indicado, la jurisprudencia mayoritaria⁵ viene sosteniendo que el término de comparación para determinar la existencia de una vinculación singular viene establecido en el planeamiento vigente a la fecha de la reclamación, con independencia de que la limitación o vinculación singular ya se contemplara en el anterior planeamiento.

Ello da lugar a que la simple confirmación de una supuesta vinculación singular, mediante un nuevo planeamiento, permita reabrir la acción de responsabilidad no ejercida en el momento de aprobación del planeamiento que originariamente establecía la afectación. Tal constatación resulta, sin duda, disuasoria a la hora de afrontar cualquier proceso de ordenación urbanística del suelo urbano consolidado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2007), «La responsabilidad patrimonial de la Administración por actuaciones urbanísticas». En: *El nuevo régimen del suelo*. Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* n.º IX, p. 432.

BAÑO LEÓN, J.M. (2009), *Derecho Urbanístico Común*. Madrid: Ed. Iustel, p. 564.

MUÑOZ GULJOSA, M.A. (2015), *La Vinculación Singular en la Normativa sobre Suelo y Urbanismo*. Cizur Menor: Ed. Aranzadi, p. 162.

⁵ Por todas, la STS de 4 de mayo de 2015.