

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: *Las vinculaciones urbanísticas*, Barcelona, Atelier, 2020, 188 págs.

1. *El contexto normativo*. El profesor López Ramón vuelve a sorprendernos con un nuevo libro, esta vez un estudio sobre las denominadas *vinculaciones urbanísticas*. Se trata de un supuesto indemnizatorio previsto en nuestra legislación urbanística, en la actualidad recogido en el art. 48 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015. En él se dispone que serán indemnizables las lesiones derivadas de «las vinculaciones y limitaciones singulares 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». Tal y como expone el autor, esta previsión se ha mantenido prácticamente igual desde que se introdujera con la reforma del año 1975 en nuestra legislación urbanística, y desde entonces se mantiene en las sucesivas leyes estatales.

2. *Análisis jurisprudencial*. Después de dar cuenta de la evolución normativa, el profesor López Ramón centra su atención en la jurisprudencia haciendo un estudio exhaustivo. De ella extrae cómo ha sido la aplicación de esta figura en aquellos conflictos que han llegado a los tribunales. Puede decirse que este trabajo se encuentra en la misma clave de otro anterior, también crítico, al hilo del tratamiento que la jurisprudencia viene dando a la nulidad de los reglamentos (F. López Ramón, «La calificación de los vicios de los reglamentos», *RAP*, 204, 2018, págs. 13-48).

Ese análisis profundo le permite identificar y sostener que las contradicciones existentes han impedido ofrecer una hermenéutica sólida del sistema legal, algo a lo que tampoco ha ayudado la doctrina.

La jurisprudencia es prácticamente diseccionada y se presenta ordenada por fases: las correspondiente a la etapa de apelación y a la posterior de casación, lo que permite apreciar cómo se consolidan soluciones, aunque basadas en argumentaciones discutibles y contradictorias. En el estudio se otorga especial importancia a los ponentes, a los supuestos en los que las decisiones de instancia son confirmadas o rectificadas por el Tribunal Supremo, a los casos en que se reconoce o no la figura analizada, a si se otorga derecho de indemnización o no, a los criterios que se utilizan... Todo ello poniendo en relación los diferentes supuestos y decisiones, al objeto de evidenciar las numerosas contradicciones en que esos pronunciamientos incurrían. Se completa el trabajo con la inserción de cuadros explicativos muy útiles sobre las sentencias, al contener información abundante y clara sobre la evolución (número de sentencias por épocas, las que son confirmatorias o no, etc.) y una relación final de jurisprudencia muy completa, con todo tipo de datos, que permite al lector acceder a esa información de una manera sencilla y clara.

Ahora bien, el análisis jurisprudencial no es para dar a conocer sin más las decisiones o contradicciones que han perseguido a la técnica de las vinculaciones

singulares, sino que sirven al autor para formular una recomposición institucional de esa figura. De cómo debe interpretarse en realidad el mecanismo de las vinculaciones singulares como parte del régimen jurídico relativo a la conservación de nuestras ciudades. Como resultado, nos propone cuáles deben ser los criterios que deberían ser utilizados según la clase de vinculación singular ante la que nos encontremos. En concreto, como señala el autor, cabe diferenciar dos clases de vinculaciones: las que supongan una restricción de la edificabilidad y aquellas que limiten el uso. En consecuencia, el estudio le permite proponer una explicación alternativa sobre los criterios necesarios para localizar la existencia de una vinculación singular. Y lo hace alejándose de la facilidad del sistema actual en favor del reconocimiento de las indemnizaciones, entendiéndolo que no puede ni es sostenible reconducir a las arcas públicas municipales las medidas dirigidas al mantenimiento y protección de la ciudad.

A la luz de la reelaboración que propone, el autor realiza una especie de revisión de las decisiones judiciales previas, aplicando su teoría alternativa, obteniendo resultados muy diferentes a los recogidos en las sentencias analizadas.

3. *Tipología de las vinculaciones.* En particular, el estudio de la jurisprudencia permite al autor exponer una tipología de las vinculaciones singulares. Son supuestos genéricos que agrupan las diferentes decisiones judiciales sobre objetos similares, pero que actúan también de ejemplificación, haciendo que el relato se puede seguir con mayor facilidad: (1) plaza de toros; (2) edificios catalogados; (3) jardines privados; (4) murallas y restos arqueológicos; (5) clubes deportivos; (6) cesiones urbanísticas; (7) cines y otros equipamientos; (8) centros escolares. Dentro de esos supuestos se identifican los *casos* más significativos (*colegios valencianos, cines sevillanos, jardín Bankinter, casa Ford*, etc.). ¿Estamos en presencia de una vinculación singular si una plaza de toros se mantiene con ese uso en la revisión del plan municipal, aunque ese uso ya estuviera contemplado previamente? ¿También en el caso de que fuera un colegio, un cine o un club deportivo que ya venían funcionando como tales? ¿Existen diferencias entre ellos?

4. *Teoría alternativa.* Uno de los extremos en los que se centra la crítica a la jurisprudencia se refiere a la existencia de un «supuesto principio de equidistribución universal». La «inadecuada perspectiva adoptada», al partir de la creencia de que todos los propietarios deben recibir el mismo aprovechamiento edificatorio que sus vecinos. El autor rechaza esta idea recurrente de la jurisprudencia. Este requisito será exigible únicamente cuando esas técnicas sean aptas o idóneas de conformidad con la clasificación y categorización de suelo, no en todo caso. Cuando no es así, la justificación de las vinculaciones singulares se encuentra en la *función social* del derecho de propiedad y en su *carácter estatutario*, tal y como ocurre con la teoría de los bienes culturales, de la que, como es conocido, el autor también se ha ocupado. En su opinión, lo verdaderamente relevante es que no se lesione el *contenido esencial* de dicho derecho, en el sentido de que «el propietario debe conservar el derecho de utilidad económica correspondiente a las características del bien. Ni más ni menos».

5. *Los criterios de comparación utilizados.* El examen de la jurisprudencia estudiada permite al profesor López Ramón sistematizar los diferentes criterios que se han ido barajando en la doctrina del Tribunal Supremo. En concreto, los criterios utilizados para comparar las diferencias de aprovechamiento existentes son: a) el criterio de la comparación *temporal o dinámico*: se compara la situación de la parcela o edificación afectada respecto a la que tenía en el planeamiento anterior; b) el criterio de la comparación *estático o espacial*: se compara la parcela con las del entorno inmediato; c) el criterio del *género* de los bienes implicados: se compara la parcela o edificación con aquellos que tienen las mismas características del bien afectado.

Para el autor, frente al principio de equidistribución universal al que apela la jurisprudencia, la clave en las vinculaciones singulares es conocer si existen *extralimitaciones del contenido esencial* del derecho cuando se establecen tales vinculaciones singulares. Aunque ahora vistas desde la perspectiva que ofrece la propiedad estatutaria sujeta a un contenido esencial. Para saber si existe esa extralimitación se deben diferenciar dos situaciones:

- a) los supuestos de conservación o régimen de las edificaciones y
- b) los supuestos de mantenimiento o régimen de los usos.

En el primer supuesto (las edificaciones), lo ideal es combinar el criterio temporal-dinámico y el de género. Es decir, aquellos que permitan conocer la historia de la edificación y su comparación con la situación de sus semejantes o similares.

En cambio, en el segundo supuesto (los usos), entiende que el «mantenimiento» de un uso preexistente no sería una vinculación singular, pero sí la «implantación» de uno nuevo. En este caso, la comparación temporal es importante para comprobar esa continuidad de usos; usos que han sido consolidados voluntariamente por sus titulares. Aquí no tiene sentido utilizar el criterio de la comparación espacial o estática. Ante la posibilidad de que se den situaciones de injusticia material, el autor completa esos criterios con uno nuevo que opera a modo de corrección del sistema: el criterio de la *viabilidad económica del destino*. Es decir, no estaríamos ante una vinculación singular cuando el uso preexistente fuera, además, viable económicamente. Lo hace teniendo en cuenta uno de los supuestos analizados (*los cines sevillanos*), en el que se había impuesto ese concreto uso ya existente cuando el mercado o la demanda había cambiado sustancialmente los gustos sociales sobre el mismo (cierre de cines en las diferentes ciudades). Por ello, a modo de principio, destaca que la «Administración no puede imponer una actividad empresarial que se encuentre objetivamente en decadencia». En consecuencia, es necesario emplear una pluralidad de criterios para detectar la existencia de vinculaciones singulares, diferenciando los supuestos que afecten a la edificación o al uso.

6. *Los efectos*. ¿Qué hacer cuando se está ante una vinculación singular? El autor, antes de formular su opinión sobre el tema, nos ha ofrecido ya las diferentes soluciones o criterios que fueron utilizados por la jurisprudencia, incluso en el mismo periodo. En una etapa inicial (caso de los *colegios valencianos*) se anula el planeamiento por falta de previsión económica sobre tales vinculaciones. En otros casos posteriores se pasa a reconocer directamente una indemnización (casos *jardín Bankinter* o *Teatro Fleta*). Mientras que en otros la indemnización se remite a un momento posterior, al momento de conocer cómo quedaría la edificación o parcela cuando se apruebe el planeamiento de desarrollo o detalle (casos *Torrente*, *Aravaca* o *Córdoba*). Pues bien, partiendo del obligado respeto del contenido esencial del derecho de propiedad, entiende que, cuando éste se vea lesionado por la imposición de tal vinculación singular, la mejor solución es la de declarar la nulidad del planeamiento. Esa vía permitirá valorar mejor la decisión adoptada y su reconsideración por la Administración para corregir el exceso. Nulidad parcial en tanto afecta a la concreta determinación implicada (la que se refiere a la parcela o edificación) y no se proyecta sobre la totalidad del planeamiento.

El estudio concluye con una referencia a la repercusión que puede tener los procedimientos bifásicos en el establecimiento de tales vinculaciones, rechazando que exista un supuesto de responsabilidad concurrente o solidaria, sino que habrá que imputar la lesión a la Administración según el grado de intervención de la Administración en su fijación. Después de dar una nota sobre la posibilidad de existencia de responsabilidad concurrente —que rechaza—, nos proporciona a modo de decálogo una serie de ideas en las que recapitula todo su estudio y sus propuestas, además de la bibliografía y sentencias utilizadas.

Posiblemente a partir de esta importante aportación se abran otros desarrollos y enfoques, puesto que el propio autor, con vocación y espíritu universitario incansable, anima a que se genere un debate sobre cuestiones fundamentales para el futuro de la ciudad, «con sincero agradecimiento a quien haya apreciado la tensión dialéctica que anima estas áridas páginas». Estas dos últimas palabras son con las que mayor discrepancia haya que tener, porque el relato que ofrece el profesor López Ramón está perfectamente hilvanado, llevando de la mano al lector a través de los diversos casos atractivamente nominados (*colegios valencianos*, *casa Ford*, *cines sevillanos*, etc.), sin eludir los problemas dogmáticos de base (expropiación frente a responsabilidad; función social de la propiedad; régimen estatutario, contenido esencial del derecho de propiedad; indemnizabilidad o no de las situaciones, etc.) con prosa y tensión narrativa propias de su categoría. El lector solo puede disfrutar y aprender.

Andrés M. González Sanfel
Universidad de La Laguna