

DRET A INDEMNITZACIÓ PER VINCULACIÓ SINGULAR DERIVADA DE LA CATALOGACIÓ CULTURAL O URBANÍSTICA D'UN IMMOBLE

Bernat Calvo Català

Doctor en Dret¹

Secretari general de l'Ajuntament de Polinyà

Resum

L'assumpte de les vinculacions singulars urbanístiques per catalogació d'immobles es troba regulat en l'article 48*b* del TRLS. El tema elegit es deu a les importants conseqüències que per a les administracions pot tenir catalogar un bé immoble. Així, també vull aprofundir un tema que vaig haver de tocar de manera més tangencial en la meua tesi doctoral, titulada *Los catálogos urbanísticos como instrumentos municipales de protección del patrimonio. Especial referencia a Cataluña*, si bé vaig trobar que era un tema prou complex i interessant per a merèixer un estudi més a fons que pogués servir fins i tot en un futur com a font de consulta per a ajuntaments i particulars que es poguessin trobar en aquestes situacions arran de catalogacions d'immobles. M'he centrat a estudiar la jurisprudència, el fonament legal de les vinculacions singulars, els requisits de la vinculació singular, si existeix l'obligació de catalogar o no si es dona un supòsit de vinculació singular, el moment en què merita a favor del propietari aquest dret indemnitzatori, quines administracions tenen el deure d'indemnitzar o qui té la càrrega de provar que existeix la impossibilitat d'equidistribució de càrregues que comporta el deure d'indemnitzar.

Paraules clau: dret urbanístic, vinculacions singulars, patrimoni cultural, catàlegs urbanístics del patrimoni.

DERECHO A INDEMNIZACIÓN POR VINCULACIÓN SINGULAR DERIVADA DE LA CATALOGACIÓN CULTURAL O URBANÍSTICA DE UN INMUEBLE

Resumen

El asunto de las vinculaciones singulares urbanísticas por catalogación de inmuebles se encuentra regulado en el artículo 48*b* del TRLS. El tema elegido se debe a las importantes

1. <https://orcid.org/0000-0001-6535-7981>.

consecuencias que para las administraciones puede tener catalogar un bien inmueble. Así, también quiero profundizar un tema que tuve que tocar de forma más tangencial en mi tesis doctoral, titulada *Los catálogos urbanísticos como instrumentos municipales de protección del patrimonio. Especial referencia a Cataluña*, si bien encontré que era un tema bastante complejo e interesante como para merecer un estudio más a fondo que pudiera servir incluso en un futuro como fuente de consulta para ayuntamientos y particulares que se pudieran encontrar en estas situaciones debido a catalogaciones de inmuebles. Me he centrado en estudiar la jurisprudencia, la base legal de las vinculaciones singulares, los requisitos de la vinculación singular, si existe la obligación de catalogar o no si se da un supuesto de vinculación singular, el momento en que merita a favor del propietario este derecho indemnizatorio, qué administraciones tienen el deber de indemnizar o quién tiene la carga de probar que existe la imposibilidad de equidistribución de cargas que comporta el deber de indemnizar.

Palabras clave: derecho urbanístico, vinculaciones singulares, patrimonio cultural, catálogos urbanísticos del patrimonio.

RIGHT TO COMPENSATION FOR SINGULAR LINKS DUE TO URBAN OR CULTURAL CATALOGING OF A PROPERTY

Abstract

The issue of singular urban links due to property cataloging is regulated in article 48*b* of the TRLS. The chosen topic is due to the important consequences that for the administrations a property can have cataloged. Thus, I also want to delve deeper into a topic that I had to touch on more tangentially in my doctoral thesis entitled *Los catálogos urbanísticos como instrumentos municipales de protección del patrimonio. Especial referencia a Cataluña*, although I found it to be a sufficiently complex and interesting topic to deserve a more in-depth study that could even serve in the future as a source of consultation for town halls and individuals who might find themselves in these situations due to property cataloging. I have focused on studying the jurisprudence, the legal basis of singular links, the requirements of singular links, whether there is an obligation to catalogue or not if there is an assumption of singular links, the moment when this right to compensation accrues in favor of the owner, which administrations have the duty to compensate or who has the burden of proving that there is an impossibility of equidistribution of burdens that the duty to compensate entails.

Keywords: urban law, unique links, cultural heritage, urban heritage catalogs.

Sumari: 1. Conceptualització; 2. Supòsits de vinculacions singulares; 2.1. Vinculacions i limitacions que excedeixin els deures establerts legalment respecte de construccions i edificacions; 2.2. Vinculacions singulares que comportin una restricció d'edificabilitat o un ús del sòl que no sigui susceptible de distribució equitativa; 3. Requisits que s'han de donar perquè existeixi una vinculació singular indemnitzable; 4. Administració que ha d'indemnitzar per

la vinculació singular; 5. Debat sobre si cal procedir a catalogar si existeix una vinculació singular indemnitzable; 6. Moment del naixement del dret a ser indemnitzat per una vinculació singular; 7. Sobre la discussió referent a qui té la càrrega de provar que existeix la impossibilitat de distribució de beneficis i càrregues; 8. Vinculacions singulars en béns arqueològics i muralles; 9. Sobre l'interès social de la protecció del patrimoni cultural i la necessitat de limitar el principi universal d'equidistribució en el sòl urbà consolidat; 10. Conclusions; 11. Bibliografia.

1. CONCEPTUALITZACIÓ

D'acord amb Carballo Marcote, en l'àmbit urbanístic l'ordenament jurídic parteix d'una excepció al principi de responsabilitat administrativa i estableix que l'ordenació territorial i urbanística determina les facultats i els deures del dret a la propietat i aquesta determinació no confereix el dret a percebre una indemnització (Carballo Marcote, 2019: 71). Aquest fonament del principi es troba en l'article 33 de la Constitució espanyola (CE), que reconeix el dret a la propietat privada, si bé serà excepcionat per les lleis que habilitin supòsits en els quals escaigui un dret d'indemnització dels propietaris afectats, com seria el cas de les vinculacions singulars, per tal de poder conservar edificis, conferint drets indemnitzatoris quan excedeixin els deures legals dels propietaris i en la part no compensada pels beneficis que resultin d'aplicació.

Les indemnitzacions per vinculacions singulars urbanístiques no serien, doncs, segons la mateixa autora, res més que una simple especificació del principi general de responsabilitat patrimonial reconegut en el referit article 106.2 de la CE (Carballo Marcote, 2019: 71).

Cal tenir en compte les implicacions que una catalogació té, ja que en sòl urbà pot comportar un menor dret d'edificació del propietari que podria ser, en certs casos, una vinculació singular indemnitzable.

Per a López Ramón, les vinculacions singulars urbanístiques són les restriccions urbanístiques de l'aprofitament establertes en el planejament urbanístic i determinants d'una obligació de l'Administració d'indemnitzar el propietari o titular. Aquestes restriccions poden ser a l'edificabilitat o sobre els usos de l'immoble (López Ramón, 2020: 11).

Pel que fa a la seva naturalesa jurídica, el mateix autor considera que són una de les tècniques de garantia patrimonial del ciutadà i estan integrades per dos grans elements: el de les garanties pròpies davant l'actuació expropiatòria de l'Administració i, per altra banda, el de la responsabilitat patrimonial de l'Administració (López Ramón, 2020: 27). L'autor entén que les vinculacions singulars estan conceptualitzades pel legislador preferentment com a mecanisme de responsabilitat patrimonial, posició a la qual s'ha afegit la major part de la doctrina. La gran majoria de les sentències estudiades consideren les vinculacions singulars com uns supòsits especials de responsabilitat patrimonial administrativa (López Ramón, 2020: 30-31).

Les vinculacions singulars serien, segons López Ramón, conseqüències derivades d'actuacions administratives que tenen com a objecte protegir el patrimoni arquitectònic i no fer privacions (López Ramón, 2020: 31).

Sánchez Goyanes ja ens adverteix del risc que té la catalogació d'imposar un deure de conservació de l'immoble superior al de la resta de propietaris, cosa que afecta el seu dret fonamental a la igualtat de tracte i que, si no hi ha tècniques equidistributives, pot generar un dret a indemnització (Sánchez Goyanes, 2008: 147).

Al llarg dels anys seixanta neix de la doctrina italiana el concepte de *vinculacions singulars imposades pel planejament* per a identificar aquests supòsits de restriccions urbanístiques amb vista a conservar els edificis singulars, fet que va cristal·litzant en les diverses lleis del sòl fins a l'actualitat.²

El concepte s'introdueix en el nostre règim jurídic amb la Llei del sòl del 1976, concretament en el seu article 87.3, que inclou com a supòsits indemnitzatoris les que «impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo, que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados».

Des d'aleshores, el concepte s'ha mantingut fonamentalment igual, motiu pel qual molta de la jurisprudència d'aleshores pot seguir vigent (López Ramón, 2020: 11). Posteriorment aquest concepte es va introduir en la Llei de reforma del règim urbanístic, en el seu article 8, i va quedar incorporat en la Llei del sòl del 1992, en l'article 239.1, que no va ser afectat per la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, del 20 de març.

Segons López Ramón, a mitjan anys vuitanta sorgeixen les primeres sentències del Tribunal Suprem (STS) que fan referència a les vinculacions singulars urbanístiques; en un primer període, entre 1985 i 1999, són majoritàriament sentències que declaren que no s'aprecia vinculació singular urbanística indemnitzable. Aquest és el cas, per exemple, del pla especial de reforma interior (PERI) de Fuenmayor, en què en la STS de l'11 de febrer de 1985³ el Tribunal aprecia que en el planejament es poden establir previsions per a conservar edificacions, mantenint el seu caràcter i exclouent els usos industrials (López Ramón, 2020: 35). Els motius que esgrimeix el Tribunal per a excloure les vinculacions singulars són tant procedimentals com de fons. Així, el Tribunal Suprem (TS) entén que no s'han esgotat encara totes les vies d'equidistribució de beneficis i càrregues (tot i que en aquell cas en concret semblava quasi impossible establir cap mecanisme d'equidistribució perquè no existia cap àmbit d'actuació que permetés una reparcel·lació o similar). Per tant, només quan quedi acreditat fefaentment el dany serà possible exigir indemnització per vinculació singular, no abans. El Tribunal també afirma que la congelació de l'estatus de l'edifici no implica per si mateixa l'existència del dret a indemnització, sinó que cal una valoració més detallada de les circumstàncies concurrents, ja que les restriccions en usos o aprofitaments no impliquen *per se* un dret a indemnització.

Aquest argumentari va continuar ben present en la jurisprudència els anys següents en vinculacions singulars de tota mena, incloent-hi les de catalogació. Aquest és el cas de l'edifici de les missioneres claretianes a Carcaixent, en relació amb el qual la STS del 30 de juliol de 1987⁴ continua entenent que mentre no s'acrediti en un futur la impossibilitat d'equidistribu-

2. Dictamen 250/2006, del 20 de juliol, de la Comissió Jurídica Assessora.

3. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Ar. 1019.

4. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Roj: STS 5504/1987, ECLI: ES:TS:1987:5504).

ció, no hi ha dret a indemnització, però si en el futur es determina el dany i no hi ha mecanisme de compensació possible, sí que serà possible la indemnització. En tots aquests casos López Ramón aprecia que mai no es va constatar o acreditar en via judicial un dany real i que és un dels motius pels quals es van desestimar les vinculacions singulars.

Així, en els casos de l'edifici Maristany de Vilanova i la Geltrú i de la Casa Ribas de Premià de Mar, les STS del 26 de gener de 1988⁵ i del 3 d'octubre de 1988,⁶ respectivament, van determinar que encara no existia vinculació singular perquè ambdós edificis estaven catalogats en plans generals (el primer en el pla general d'ordenació urbana [PGOU] i el segon en normes subsidiàries) i que es podria generar la indemnització en una futura catalogació més concreta en el pla especial del catàleg corresponent. En el cas de la Casa Ribas de Premià de Mar, així va ser: es va engegar un nou procés judicial un cop aprovat el pla especial de Premià de Mar del 2001 que va generar una indemnització.

El cas dels tallers RAG de Bilbao, en què es congelava a través del pla general el canvi d'usos de l'edifici racionalista, va motivar un contenciós que va acabar amb la STS del 22 de gener de 1988,⁷ que confirmava la del tribunal territorial i considerava que no existia vinculació singular ja que el pla permetia la renovació de l'ús dins de certs paràmetres tot mantenint el seu ús lucratiu. El Tribunal exposava:

[...] entender consolidado el derecho al cambio de uso es invalidar la técnica de la zonificación y pormenorización de usos que obligaría a reconocer como vinculación singular cualquier concreción de los usos globales, y ello porque el dueño de un inmueble no adquiere derecho a un cambio de utilización, sino cuando el planeamiento que haya pormenorizado los usos así se lo permita y el particular lo haga efectivo.

Posteriorment, la STS del 7 de juny de 1999⁸ va reconèixer en la protecció de l'edifici que calia conservar a Arganda del Rey una vinculació singular indemnitzable pels deures de conservació establerts en el pla general. Així, el fonament jurídic (FJ) segon de la Sentència establí:

[...] ha quedado perfectamente acreditado que el deber de conservación impuesto a la recurrente no es el exigible a todos los propietarios de edificaciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 181 TRLS y que, sobre todo, el aprovechamiento urbanístico reconocido al inmueble es inferior al que se reconoce a los propietarios de solares de la misma zona, sin que sea posible arbitrar mecanismos para la equitativa distribución de esa carga, por lo que el supuesto se sitúa con toda claridad, como ha declarado la sentencia de instancia, entre los previstos en el artículo 87.3 TRLS.

A mitjan anys noranta va sortir una nova jurisprudència del TS, si bé va haver de fer una feina d'unificar doctrina en cassació, ja que alguns tribunals superiors de justícia no veien

5. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Roj: STS 343/1988, ECLI: ES:TS:1988:343).

6. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Roj: STS 6745/1988, ECLI: ES:TS:1988:6745).

7. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Roj: STS 208/1988, ECLI: ES:TS:1988:208).

8. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3173/1992 (Roj: STS 4005/1999, ECLI: ES:TS:1999:4005).

els supòsits de vinculacions singulars. El primer cas va ser el de les cases catalogades de Sabadell, en què el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) no apreciava vinculacions singulars perquè les cases del pla especial del catàleg tenien entre elles restriccions similars, però el TS va dir en la seva sentència del 18 de desembre de 1996⁹ que les restriccions s'havien de comparar precisament amb els immobles no catalogats, que no patien restriccions, i, per tant, hi havia vinculació singular indemnitzable, va manifestar en el FJ 7è.

López Ramón és crític amb aquesta posició del TS i se sent més proper al TSJC perquè entén que la comparació no s'hauria de fer amb solars edificables, sinó entre edificis catalogats, que són objecte de protecció no per capritx dels ajuntaments, ans per mandat constitucional de l'article 46 de la CE (principi rector de la política social i econòmica), veient les ciutats no com un mer espai d'aprofitament econòmic, sinó també com un espai secular que cal protegir pels seus valors, tot conformant diversos règims estatutaris de la propietat (López Ramón, 2020: 73).

Fins i tot amb la primera jurisprudència del TS, el TSJC va persistir en la seva doctrina de no admetre responsabilitats per vinculacions singulars en catalogació. Així ho va reiterar en la seva sentència del 10 de juny de 2005, en el cas del carrer de Roger de Llúria del Masnou. La Sentència, però, va ser objecte d'un recurs en cassació que va acabar en la STS del 10 de desembre de 2009,¹⁰ que va reconèixer que la finca de la recurrent va ser qualificada pel planejament urbanístic com un model de referència pel seu valor arquitectònic i paisatgístic. Per això s'hi van imposar obligacions específiques de conservació a fi de garantir-ne la preservació, com a exemple per a futures actuacions urbanístiques. Ara bé, el Tribunal va declarar que aquestes obligacions de manteniment excedien els deures generals de conservació i, per tant, constituïen una vinculació singular. Això implica que, en imposar deures especials i desproporcionats respecte als de qualsevol altre propietari, el planejament vulnera els principis de no arbitrarietat, proporcionalitat i igualtat. En conseqüència, el Tribunal va estimar el recurs de cassació i va reconèixer que la propietària tenia dret a ser indemnitzada per vinculació singular. La quantia de la indemnització s'havia de fixar en la fase d'execució de sentència. No va estimar, però, la petició principal d'anul·lació del planejament urbanístic, ja que aquest es va considerar justificat en el seu objectiu de preservació, però l'Administració quedava obligada a compensar econòmicament el greuge.

Una cosa similar va tornar a passar amb la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (STSJC) del 19 d'octubre de 2007, en un cas de Cerdanyola del Vallès en què el Tribunal va interpretar que no hi havia vinculació singular perquè el pla pretenia la protecció de l'interès general i va entendre que les restriccions en edificabilitat es compensaven a través d'un nou pla especial o la modificació del pla general que harmonitzés l'edificabilitat amb el bé protegit. Però aquí, de nou, en cassació el TS va entendre, en la Sentència del 23 de febrer de 2012,¹¹ que sí que existia vinculació singular urbanística, ja que el mecanisme compensatori en el pla urbanístic era massa ambigu, incert i indeterminat en la quantia.

9. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a (Roj: STS 7324/1996, ECLI: ES:TS:1996:7324).

10. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 4601/2005 (Roj: STS 8522/2009, ECLI: ES:TS:2009:8522).

11. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 26/2008 (Roj: STS 1029/2012, ECLI: ES:TS:2012:1029).

Fora de Catalunya, també la Sentència del Tribunal Superior de Justícia (STSJ) de Canàries del 12 de desembre de 2003 va apreciar que no existia vinculació singular en el cas de la casa de Ford de Las Palmas perquè va considerar que amb el PGOU del 2000 quedaven descartades les restriccions en aprofitaments i usos de l'immoble respecte del pla anterior, si bé en la STS del 23 de desembre de 2008¹² constava una vinculació singular indemnitzable encara que no estigués entre les pretensions del demandant.

Un cas a la inversa és el de l'edifici del carrer Alonso Cano de Las Palmas, en què la STJS de Canàries del 21 de març de 2005 sí que va apreciar vinculació singular, però no ho va veure així en cassació el TS en la Sentència del 4 de desembre de 2009,¹³ en entendre que el nou planejament (el PGOU del 2001) justificava adequadament el tractament diferenciatiu, amb la major «colmatación» de la zona afectada.¹⁴

Quan una ordenació urbanística imposa vinculacions o limitacions singulars que excedeixen els deures establerts legalment i restringeixen l'edificabilitat o l'ús d'un immoble de forma no susceptible de distribució equitativa, això genera un dret a indemnització per al propietari afectat.

En canvi, en el cas de la casa dels indians de Ribadedeva, la STS del 21 de desembre de 2011,¹⁵ en què el recurrent va impugnar l'aprovació definitiva de la revisió de les normes subsidiàries de planejament del Consell de Ribadedeva al·legant que l'ordenació urbanística li assignava una edificabilitat inferior a la mitjana de les finques confrontants i que existia una limitació singular en la conservació i rehabilitació integral de la seva finca, qualificada com a «gran finca». La sentència d'instància va desestimar el recurs sense valorar adequadament la prova pericial aportada ni atendre les pretensions concretes del recurrent, incorrent en falta de motivació i en incongruència per omissió. Però el TS acaba concedint parcialment la raó al recurrent, ja que anul·la la STSJ d'Astúries del 30 de novembre de 2007 per falta de motivació i per incongruència en no valorar la prova pericial ni atendre correctament les pretensions formulades. La STS reconeix que l'ordenació urbanística imposa una vinculació singular a la finca del recurrent, consistent en la prohibició de segregació i l'obligació de rehabilitació integral per a ampliar l'edificabilitat, la qual cosa excedeix els deures legals normals i genera un dret a indemnització. En conseqüència, es fixa una edificabilitat mínima de 0,24 m²/m² per a la finca i es reconeix el dret a indemnització per la limitació singular derivada de la rehabilitació integral, la quantia de la qual es determinarà en la fase d'execució de sentència. La STS estima parcialment el recurs de cassació i la demanda: confirma la validesa general de l'ordenació però corregeix i complementa els seus efectes en favor del recurrent. La Sentència destaca, en definitiva, la necessitat d'una valoració motivada i explícita de la prova pericial en processos contenciosos administratius urbanístics, així com la delimitació correcta de les pretensions de les

12. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 5777/2004 (Roj: STS 7371/2008, ECLI: ES:TS:2008:7371).

13. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 5445/2005 (Roj: STS 7512/2009, ECLI: ES:TS:2009:7512).

14. En canvi, sí que hi ha coincidència de criteri entre la STSJ de Canàries i el TS en el cas dels edificis catalogats de Las Palmas en la STS del 15 de juny de 2017, recurs 2214/2016 (Roj: STS 2407/2017, ECLI: ES:TS:2017:2407).

15. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 211/2008 (Roj: STS 9041/2011, ECLI: ES:TS:2011:9041).

parts per tal d'evitar incongruències. A més, aclareix l'aplicació del concepte de *vinculació singular* en ordenació urbanística i la seva relació amb el dret a indemnització, especialment en casos en què s'imposa l'obligació de rehabilitació integral com a condició per a ampliar l'edificabilitat.

Anant a la normativa legal sobre el tema, d'acord amb l'article 115.2 del Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC), «[e]ls supòsits d'indemnització per raons urbanístiques es regulen per la legislació que els sigui aplicable i per aquesta Llei».

Aquesta legislació aplicable (una norma bàsica) és en aquest supòsit l'article 48b del Reial decret legislatiu 7/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana (en endavant, TRLS), que estableix el fonament legal del deure de l'Administració d'indemnitzar el propietari per la vinculació singular:

Donen lloc en tot cas a dret d'indemnització les lesions en els béns i drets que resultin dels supòsits següents:

[...]

b) Les vinculacions i limitacions singulars que excedeixin dels deures legalment establerts respecte de construccions i edificacions, o portin amb si una restricció de l'edificabilitat o l'ús que no sigui susceptible de distribució equitativa.

Com ens recorda Aguirre Font, aquest segon supòsit indemnitzatori pot referir-se a dos casos: en primer lloc, el de les vinculacions singulars referents a conservació i rehabilitació d'edificacions; en segon lloc, el de les vinculacions singulars referents a l'aprofitament urbanístic, que pot afectar l'edificabilitat o el règim d'usos (Aguirre Font, 2019: 34-35). En tot cas, ha d'existir un deure que va més enllà del general, ja que les obligacions col·lectives no són indemnitzables. A més, com veurem, aquesta restricció no ha de poder ser equidistribuïda per a ser indemnitzable. Així doncs, la indemnització de la vinculació singular té com a missió garantir un tracte igualitari entre tots els propietaris que es trobin en la mateixa situació, per a evitar que la «loteria del planejament» impliqui de forma injusta obligacions superiors d'un propietari sobre altres propietaris sense equidistribuir-se les càrregues.

Pel que fa a les vinculacions sobre el deure de conservació, implicaran el deure de l'Administració de costejar les obres de conservació que vagin més enllà del deure legal del propietari segons l'article 15 del TRLS, sempre que sigui per raons culturals o turístiques, cas que es podria lligar amb els supòsits de catalogació segons la LPHE, la LPCC o amb meres catalogacions urbanístiques del planejament.

Cal recordar que, segons l'article 115.6 del TRLUC, «El reconeixement per un instrument de planejament urbanístic d'usos i edificabilitats preexistents no té en cap cas la consideració de limitació o vinculació singular».

Carballo Marcote ens adverteix que no es pot confondre el supòsit indemnitzatori de la vinculació singular amb el de modificació del planejament, ja que el segon es refereix a l'apartat *a* de l'article 48 del TRLS i el primer es refereix a l'apartat *b* (Carballo Marcote,

2019: 72). Així doncs, trobem el supòsit de la STS del 4 d'abril de 2003,¹⁶ on es dona la raó a la recurrent quan entén que es va aplicar de forma equivocada el que seria l'equivalent a l'article 48a del TRLS actual, ja que no s'ha demostrat que el recurrent hagi perdut aprofitament urbanístic en el nou planejament respecte al que gaudia en el planejament anterior, citant en suport d'aquesta tesi la STS del 15 de novembre de 1995.

Com ha indicat també Carballo Marcote, es poden produir situacions en què tant els supòsits de l'article 48a del TRLS com els de l'apartat b del mateix article es puguin donar pel mateix fet simultàniament (Carballo Marcote, 2019: 72). És el cas de la STS del 14 de desembre de 2006,¹⁷ en un cas de reclamació demanada per una fora ordenació fruit d'aprovar-se un nou planejament per a l'edifici, indemnitzable segons l'article 48a del TRLS, si bé el Tribunal Suprem estima la reclamació però basant-se en la vinculació singular de l'article 48b del TRLS.

Segons Macera Tiragallo i Fernández García, no són indemnitzables les vinculacions als propietaris que deriven d'una obligació legal, ja que s'imposen de manera legítima per l'Administració i, en conseqüència, no excedeixen un deure dels propietaris establert legalment. Així, les vinculacions singulars indemnitzables imposades per l'Administració són les que comporten:

[...] sacrificio especial al propietario, y una de las técnicas que destaca el autor es el de la catalogación, en virtud de la cual se elabora una enumeración de distintos inmuebles considerados como merecedores, dentro del Municipio, de algún tipo de protección, pudiendo llegar a la prohibición de su sustitución, es decir, a su mantenimiento forzoso. En principio, el catálogo en cuestión se remite a unas ordenanzas específicas (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005).

Els autors remarquen que l'especialitat del sacrifici no es pot mesurar només en funció del nombre de propietaris afectats, sinó també per la diferència entre els costos de compliment de l'obligació imposada i els costos de reparació i conservació del bé exigibles als propietaris en funció del valor de l'edifici (els autors el posen en relació amb el supòsit de ruïna econòmica de l'immoble, per la qual cosa si s'exigeix un deure de conservació o reparació de l'immoble que supera el 50% del valor de l'immoble, aquest excés seria indemnitzable per l'Administració requeridora). Aquesta previsió és la que avui es troba materialitzada en l'article 15.3 del TRLS del 2015:

El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.

16. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 8906/1999.

17. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 3751/2003.

Així, d'acord amb la STS de l'11 de febrer de 1985,¹⁸ el deure de conservació ha d'assolir únicament les obres estrictament imprescindibles:

[...] las cargas que impongan la conservación de los edificios no dan lugar a indemnización siempre que se mantengan dentro de los límites de la normalidad, siendo, no obstante, indemnizables las que excedan de tal límite, esto es, las que no sean encuadrables como de conservación.

En el mateix sentit també cal esmentar el FJ 3r de la STS del 6 de juliol de 1995.¹⁹

En cas d'existir tal vinculació singular indemnitzable, la quantia d'indemnització s'ha d'ajustar al principi del rescabament íntegre i complet, ja que la reparació ha d'equivaldre a la diferència entre les despeses totals de conservació derivades de la vinculació singular ordenada per l'Administració i les despeses que hagin de ser assumides legítimament pel propietari. A aquesta diferència hi hem de descomptar el valor dels ajuts públics rebuts pels propietaris, com ara subvencions, exempcions i bonificacions fiscals, crèdits reintegrables, préstecs en condicions avantatjoses, etc., i també la part compensada pels beneficis que resultin del repartiment de càrregues (mitjançant l'equidistribució de càrregues i beneficis). Així ho ha avalat la jurisprudència en les STS del 18 de desembre de 1996²⁰ i del 25 de setembre de 1997²¹ (FJ 4t i 5è).

Macera Tiragallo i Fernández García considera:

[...] para el propietario de un edificio catalogado, no existe solamente un deber de conservación que le puede suponer unos grandes gastos económicos, sino también una desigualdad de trato, una discriminación, con respecto a los propietarios de su entorno, pues para dicho sujeto el planeamiento no implica ningún beneficio concreto, solamente cargas, mientras que aquéllos pueden sustituir sus inmuebles y construir en los solares vacantes todo lo que el planeamiento permita (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005: 91-92).

Això per als autors pot suposar una vinculació singular pel deure de conservació que va més enllà dels deures raonablement assumibles pel propietari i que li restringeix l'aprofitament urbanístic i li és indemnitzable.

El deure de l'Administració d'indemnitzar els propietaris es concreta quan no és possible la distribució del deure entre els propietaris afectats, i es fa a través d'una indemnització per la vinculació singular no distribuïble. En aquest sentit cal esmentar les STS del 20 de març de 1989,²² del 29 d'abril de 1991²³ i del 30 de juliol de 1987,²⁴ la qual estableix el següent en el FJ 3r:

18. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1985/1019; ponent: P. Martín Martín).

19. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1995/5527; ponent: F. J. Hernando Santiago).

20. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1996/9525; ponent: P. J. Yagüe Gil, FJ 8è).

21. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1997/7317; ponent: J. Rodríguez-Zapata).

22. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1989/2240; ponent: F. J. Delgado Barrio).

23. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1991/3431; ponent: Delgado Barrio).

24. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1987/7700; ponent: F. González Navarro).

Sólo en el caso en que la efectividad del daño resulte de imposible compensación a través de las técnicas prescritas por la Ley para lograr la equitativa distribución de beneficios y cargas (aprovechamiento medio, reparcelación, indemnización sustitutoria, compensación, etc.) cabe acudir a este procedimiento singular, dado que para que el daño sea real y actual, esto es, indemnizable, es preciso que quien pida la indemnización haya agotado, sin éxito, todas las vías legalmente establecidas al efecto, porque sólo así quedará acreditado el carácter no distribuible de la carga o vinculación impuesta.

Com calia imaginar, una de les legislacions sectorials que genera més vinculacions singulars és la del patrimoni cultural, ja la primerenca STS del 31 d'octubre de 1988²⁵ determinava (FJ 4t) la prevalença de la legislació del patrimoni cultural enfront de la urbanística, sens perjudici del dret a indemnització.

Si bé pel que fa a la catalogació urbanística queda clar que si es donen els requisits podria existir una vinculació singular indemnitzable d'acord amb el TRLS, això no està tan clar si la vinculació deriva directament de la protecció d'un bé d'interès cultural de la LPHE o d'una llei autonòmica del patrimoni cultural. García Flórez distingeix dues posicions doctrinals, però acaba entenent que al final sempre s'acaba aplicant el criteri del TRLS (García Flórez, 1997: 1435-1474).

Una altra sentència que pot ser del nostre interès és la STS del 25 de juny de 2003,²⁶ en què el Tribunal reconeix el deure de la Junta d'Andalusia d'indemnitzar el propietari per la modificació d'un projecte d'edificació (amb l'obtenció prèvia de la llicència d'obres) a causa del descobriment de les restes d'un amfiteatre de la ciutat romana d'Astigi (Écija). Així, l'Administració autonòmica modifica el projecte d'obres d'habitatges, de manera que se li elimina el soterrani per a garatges i s'integren les restes arqueològiques en l'edificació. El Tribunal considera que el propietari pateix una restricció de l'aprofitament urbanístic en benefici de la col·lectivitat i que no ha d'estar obligat a suportar-ho a compte només del seu patrimoni, si bé reconeix que les restriccions deriven de la legislació del patrimoni cultural, i no de la legislació urbanística (art. 87.3 de la Llei del sòl del 1976, antecedent directe de l'art. 43 de la Llei del sòl del 1998), per la qual cosa conclou que es tracta d'un supòsit de responsabilitat patrimonial de l'Administració pel règim general dels articles 139 i següents de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), fet en què Macera Tiragallo i Fernández García discrepen perquè entenen que és una ablació del dret a la propietat, fet que es confirmaria per la remissió de la normativa corresponent (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005: 94-95).

2. SUPÒSITS DE VINCULACIONS SINGULARS

Carballo Marcote diferencia dues classes de vinculacions singulars: les que excedeixin els deures establerts legalment respecte de construccions i edificacions i, per altra banda, les

25. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Roj: STS 7577/1988, ECLI: ES:TS:1988:7577; Ar. 1988/8341; ponent: A. A. Llorente Calama).

26. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a (Ar. 2003/4460; ponent: P. J. Yagüe Gil).

que comportin una restricció d'edificabilitat o ús del sòl que no sigui susceptible de distribució equitativa (Carballo Marcote, 2019: 73).

Aquesta diferenciació essencial també la podem trobar en la STS del 5 de gener de 2007²⁷ i ja ve, al seu torn, de l'article 239 de la Llei del sòl del 1992.

2.1. VINCULACIONS I LIMITACIONS QUE EXCEDEIXIN ELS DEURES ESTABLERTS LEGALMENT RESPECTE DE CONSTRUCCIONS I EDIFICACIONS

El primer supòsit implica que el deure de conservació ve imposat directament per la legislació urbanística i sectorial, els instruments de planejament o les ordenances municipals. Cal, per a ser indemnitzable, que el recurrent provi que el deure de conservació de l'immoble és superior a l'establert per la legislació. La jurisprudència va entendre que el deure de conservar no pot anar més enllà del que exigeix a l'immoble per a tornar a l'estat normal de seguretat, salubritat o ornat públic. Així, per exemple, la Sentència del TSJ de Galícia del 6 de juliol del 2000 va entendre que la imposició d'adequacions estètiques als propietaris tenia cabuda en el concepte de *vinculació singular* i comportava un dret d'indemnització.

Segons González Pérez, l'execució d'obres que es facin en compliment dels deures de conservar en condicions de seguretat, salubritat o ornat públic, pot venir imposada directament per llei, per plans urbanístics o per ordre de l'organisme competent sense donar dret a indemnització (González Pérez, 2008: 1359). Al meu entendre, aquesta afirmació és correcta sempre que es faci dins dels límits del TRLS.

El mateix autor afirma que així mateix es poden donar supòsits que, malgrat que són legals, igualment donen dret a indemnització, i són aquells en què l'Administració exigeix una conservació més enllà del límit del deure de conservació, el dels mitjans normals, però no en els supòsits de declaració de ruïna en un immoble (González Pérez, 2008: 1360). Això ens porta a preguntar-nos, en els casos de béns declarats d'interès cultural (si bé es podrien fer extensius a béns culturals d'interès nacional [BCIN] i béns culturals d'interès local [BCIL], fins i tot) que siguin declarats en estat de ruïna però no tinguin autorització administrativa per al seu enderroc, qui hauria de costejar les despeses d'ordres d'execució de la seva conservació. L'autor entén que això depèn de la solució autonòmica en cada cas, però la solució és confusa i s'hauria d'indemnitzar per l'excés del cost de conservació (González Pérez, 2008: 1361-1363). Fins i tot es podria arribar a determinar una expropiació si el propietari no està interessat a conservar l'immoble, amb les dificultats de determinar el preu just prenent com a base el valor artístic, tal com determina la STS del 7 de juny de 2004.²⁸

En tot cas, l'autor afirma que la indemnització ha de comprendre la part no compensada pels beneficis aplicables. Per això la lesió patrimonial a l'efecte de reclamar dins el termini d'un any no es consuma fins que no s'executin les obres, es conegui l'import final total i, un cop atorgats tots els beneficis corresponents, es verifiqui que no existeix compensació (González Pérez, 2008: 1364).

27. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 7911; ponent: Fernández Valverde).

28. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 1647/2000 (ponent: González Navarro).

Per exemple, en la STS del 17 de juliol de 2007,²⁹ en el cas del catàleg del districte de Sarrià - Sant Gervasi de Barcelona, s'estima que no existeix vinculació singular indemnitzable ja que s'estima més favorable la preservació de l'edificabilitat històrica dels edificis catalogats. La recurrent impugna l'acord de l'Ajuntament de Barcelona que va aprovar definitivament el Pla Especial de Protecció del Patrimoni Arquitectònic del Districte de Sarrià - Sant Gervasi, que afectava les seves finques, al·legant un error material en l'alineació de la seva finca i qüestionant la catalogació de l'edifici, a més de reclamar una indemnització per deures de conservació que excedien l'establert legalment. El TSJC va desestimar el recurs, va confirmar la validesa del Pla i de la catalogació, i va rebutjar la indemnització perquè no s'havia acreditat cap obligació addicional ni la pèrdua d'edificabilitat. La recurrent va recórrer en cassació al TS perquè va entendre que hi havia una valoració errònia de la prova pericial de la catalogació i una vulneració de les normes sobre indemnització urbanística. El TS acaba confirmant la valoració correcta de la prova i la legalitat del Pla, i rebutja la indemnització perquè no s'acrediten les limitacions indemnitzables.

El TS desestima la cassació i confirma la sentència del TSJC indicant la no existència d'incongruència en la sentència d'instància respecte a l'al·legació d'error material en l'alineació, perquè el TSJC va respondre adequadament a la pretensió i va rebutjar la via de l'error. Confirma la valoració de la prova pericial sobre la catalogació perquè entén que el TSJC va aplicar correctament el bon criteri i que existeixen motius suficients per a la catalogació de l'edifici, malgrat que un dels elements (estucs esgrafats) no concorri amb tota certesa. En últim lloc, determina que no existeix dret a indemnització ja que no s'acrediten deures de conservació que excedeixin l'establert legalment ni pèrdua d'edificabilitat indemnitzable. En suma, la Sentència aclareix els criteris per a la procedència d'indemnització per deures de conservació en plans de protecció patrimonial: no escau si no s'acrediten obligacions que excedeixin les establertes legalment, ni pèrdua d'edificabilitat.

2.2. VINCULACIONS SINGULARS QUE COMPORTIN UNA RESTRICCIÓ D'EDIFICABILITAT O UN ÚS DEL SÒL QUE NO SIGUI SUSCEPTIBLE DE DISTRIBUCIÓ EQUITATIVA

La responsabilitat patrimonial administrativa es dona també per una lesió patrimonial que es produeixi per vinculacions que comporten una restricció de l'aprofitament urbanístic que no pugui ser objecte de distribució equitativa entre els interessats. Ja que es parteix del principi d'equidistribució de beneficis i càrregues del planejament entre els propietaris afectats, quan les càrregues legals són suportades de manera igual entre els propietaris proporcionalment als seus drets, no hi ha indemnització administrativa, però si el sacrifici patrimonial de la càrrega urbanística se singularitza sobre un determinat propietari, sí que pot generar la vinculació singular indemnitzable si està en idèntica situació respecte a la resta de propietaris que no pateixen la càrrega. Aquesta doctrina ja s'estableix en la STS de l'11 de febrer de 1985.³⁰

29. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 8636/2003 (ECLI: ES:TS:2007:5787).

30. Sala Contenciosa Administrativa (ponent: Martín Martín).

3. REQUISITS QUE S'HAN DE DONAR PERQUÈ EXISTEIXI UNA VINCULACIÓ SINGULAR INDEMNITZABLE

La jurisprudència ha exigit la concurrència de tres requisits perquè escaigui la indemnització al propietari per vinculació singular urbanística. Així, la STS del 22 de novembre de 2018³¹ (FJ 6è) determina els tres requisits per a indemnitzar les restriccions que suposen les catalogacions: la limitació singular, la restricció de l'aprofitament urbanístic i la impossibilitat de distribució equitativa.

Altra jurisprudència ha considerat aquests tres requisits més els del dany real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzable, que són els requisits generals de la responsabilitat patrimonial administrativa. A tall d'exemple podem trobar les STS (Sala Contenciosa Administrativa) del 21 de juny de 2001, el 14 de setembre de 2011, el 26 de març de 2013 o el 4 de maig de 2015. Fins i tot les STS del 17 de maig de 2012 i el 14 de juny de 2012 van arribar a considerar que la limitació singular, més que no pas un requisit, era una conseqüència automàtica de la suma dels altres tres requisits.

Aquests tres grans requisits han estat en part desenvolupats per Macera Tiragallo i Fernández García, entre altra doctrina i jurisprudència que passem a analitzar de manera detallada:

a) El primer requisit és *que la vinculació urbanística tingui naturalesa singular*: no s'ha de tractar d'un deure general. Així, no serà tan estrany que en el cas de les catalogacions es doni aquesta circumstància de singularitat en la vinculació urbanística per a restringir l'aprofitament que li corresponia segons el planejament. Així, en la STS del 18 de desembre de 1996³² (FJ 7è) es valora l'existència d'aquesta vinculació singular en la catalogació d'immobles (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005: 95-101).

Per a Martí Selva:

Singular es antónimo de plural o normal. De manera que, cuando una parcela, terreno o solar sea acorde con la generalidad de la ordenación de un ámbito o entorno y tenga un aprovechamiento o uso igual al de una pluralidad de parcelas de ese ámbito o entorno, no se producirá la vinculación singular determinante de la indemnización. No basta con que sea más de un inmueble el que sufra la limitación, sino que el uso o aprovechamiento respecto del que se pretende evitar la declaración de situación de vinculación singular debe ser generalizado, sin necesidad de ser el prioritario, para que esta no se produzca (Martí Selva, 2020).

Per a Carballo Marcote, l'element essencial aquí és la desigualtat de tracte, no compensada i basada en l'interès públic, fet que suposa que existeix un terme de comparació adequat, de tal forma que s'ha produït un tractament desigual en supòsits absolutament idèntics (Carballo Marcote, 2019: 80). Per tant, cal que existeixi un terme de comparació adequat i, de fet, segons l'autora, un dels principals motius pels quals no s'estimen demandes és el fet de no

31. Sala Contenciosa Administrativa (Roj: STS 4017/2018, ECLI: ES:TS:2018:4017; ponent: Tolosa Tribiño).

32. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1996/9525; ponent: P. J. Yagüe Gil).

provar un terme de comparació adequat, ja que molts demandants pretenen comparar situacions diferents. En l'àmbit jurisprudencial, la comparació per a determinar si hi ha vinculació singular indemnitzable normalment fa servir dos criteris: el del punt de vista temporal (es compara la regulació anterior amb la vigent a conseqüència d'un canvi de planejament) i, per altra banda, la perspectiva espacial o material (es compara el règim urbanístic d'una parcel·la o un terreny amb el de les adjacents o properes). Així, per exemple, en les STS (Sala Contenciosa) de l'11 de desembre de 2011,³³ el 17 de maig de 2012 o el 2 de març de 2009 ja s'ha advertit que «no cabe hablar de vinculación singular cuando se traen a comparación situaciones que son física y jurídicamente diferentes».

La STS (Sala Contenciosa) del 21 de juny de 2001³⁴ afirma en relació amb la reclamació indemnitzatòria per vinculació singular en qualificar un terreny com a jardí privat restringint fortament el seu aprofitament:

Es evidente y no sometido a discusión que sin restricción urbanística no puede haber derecho indemnizatorio, pues si el planeamiento anterior al vigente no otorgaba derecho edificatorio, poco importa que el actual declare los terrenos controvertidos como jardín privado.

En canvi, la STS del 10 d'octubre de 2011³⁵ canvia de criteri i afirma que «en el caso de las vinculaciones singulares el termino de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina».³⁶

Així, trobem, per exemple, la STS del 22 de novembre de 2018³⁷ (FJ 7è), que insisteix que la vinculació singular es fa comparant amb els altres immobles de l'entorn dins del marc del mateix pla.

Un altre exemple relacionat amb la catalogació és el de la STSJC del 13 de maig de 2004³⁸ (assumpte de la Casa Muley Afid [Barcelona]), en què en virtut d'un pla especial es modifica l'aprofitament i es concentra en una part apartada de la finca per a no afectar la casa catalogada, fet que implica una major alçada d'edificació que en la resta de finques. El Tribunal entén que no es pot fer un urbanisme *ad hoc* per a una sola finca i en aquest cas caldria demanar una indemnització per vinculació singular.

Referent a aquest primer requisit, cal esmentar la STS del 31 de gener de 1997³⁹ per al supòsit de limitacions en totes les zones hoteleres.

33. Recurs 211/2018.

34. En termes similars, vegeu la STS del 24 de setembre de 2009, recurs de cassació 5949/2004.

35. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3212/2008. En un sentit similar trobem la STS del 26 de març de 2013 (recurs de cassació 3142/20109), la del 14 de setembre de 2017 (recurs de cassació 2067/2016) i la del 14 de setembre de 2011 (recurs de cassació 2264/2008), o la STSJ de Madrid (recurs 2128/2012).

36. No obstant això, dos magistrats van discrepar i van dir en un vot particular que calia examinar la restricció prenent com a base el planejament anterior.

37. Sala Contenciosa Administrativa, Sentència 4017/2018.

38. Sala Contenciosa Administrativa, Secció de Cassació (Sentència 16/2004, desestimàtòria; procediment: recurs de cassació per a la unificació de doctrina 11/2004).

39. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1997/275; ponent: J. M. Sieira Míguez).

La STS del 4 de setembre de 2006⁴⁰ (FJ 5è E) ens recorda la importància de demostrar quan es vulnera el dret fonamental d'igualtat en aquests supòsits.

Cal també esmentar la STSJ del País Basc del 13 de març de 2020,⁴¹ que ens dona la clau per a entendre que no tota restricció de l'aprofitament implica una vinculació singular i, per tant, no tota restricció d'aprofitament implica el deure d'indemnitzar, ja que ha d'existir un tracte diferenciat i injustificat amb parcel·les anàlogues, o que estigui justificat per raons d'interès públic que excedeixin el deure del propietari a suportar la càrrega.

La STS del 22 de novembre de 2018⁴² (FJ 7è) posa l'èmfasi en el fet que la comparativa d'edificabilitats s'ha de fer entre edificacions confrontants o de zona, i no entre edificacions catalogades al llarg del municipi (en el mateix sentit, vegeu la STS del 10 d'octubre de 2011).

Tampoc no sembla que s'hagi d'indemnitzar sota l'argumentació que el que exigeix la fitxa del catàleg urbanístic va més enllà del deure de conservació en condicions de seguretat, salubritat i ornat (així es manifesta la STSJC del 19 de març de 2004,⁴³ FJ 8è, si bé en referència a una normativa urbanística anterior a la vigent).

També interessa, per a conèixer la singularitat de la vinculació, la STS del 18 de desembre de 1996⁴⁴ (FJ 7è), que vincula la singularitat de catalogar només certs edificis d'algunes zones amb el trencament del principi d'equidistribució de beneficis i càrregues en el planejament i de l'article 14 CE.

Per tant, veiem que no hi ha un posicionament jurisprudencial unànim respecte a si aplicar el criteri temporal o l'espacial. I fins i tot en el criteri espacial la jurisprudència ha mantingut criteris diversos: a vegades es fixa en finques confrontants, a vegades en finques properes i a vegades en finques de característiques físiques similars.

Així, el criteri de les finques similars el trobem en la STS del 26 de març de 2013,⁴⁵ el FJ 2n de la qual constata la vinculació per comparativa de finques similars pel criteri del risc geològic equivalent.

En canvi, és partidari del criteri de la comparativa entre finques confrontants o adjacents la STS del 10 d'octubre de 2011,⁴⁶ el FJ 3r de la qual es fixa en un supòsit de restricció de l'aprofitament susceptible de constituir una vinculació urbanística singular indemnitzable, en un supòsit d'acord d'aprovació definitiva d'un PGOU i un pla especial del catàleg del patrimoni d'un conjunt històric que establia restriccions d'aprofitament urbanístic per a unes

40. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a (recurs 2569/2003; procediment: recurs de cassació; sentit de la decisió: desestimació; ponent: Jesús Ernesto Peces Morate).

41. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2a (Sentència 123/2020, recurs 430/2018; ponent: Ángel Ruiz Ruiz).

42. Sala Contenciosa Administrativa (Roj: STS 4017/2018; ECLI: ES:TS:2018:4017; ponent: Tolosa Tribiño).

43. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a (Sentència 216/2004, recurs 659/2000; Ponent: Manuel Quiroga Vázquez).

44. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a (Roj: STS 7324/1996; ECLI: ES:TS:1996:7324; ponent: Pedro José Yagüe Gil).

45. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 3142/2010.

46. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 3212/2008.

finques entre les quals hi havia la del recurrent i on es determinava el criteri de les finques adjacents, com hem dit.

Aquesta sentència va merèixer el vot particular de dos magistrats que apostaven pel criteri temporal, i no l'espacial (aquest mateix criteri ha seguit la STS del 2 de març del 2009⁴⁷ en el seu FJ 3r).

El TS també aposta pel criteri espacial en les sentències del 4 de maig de 2015⁴⁸ (cas de la finca singular a Oleiros) i del 7 de juliol de 2015⁴⁹ (cas d'un edifici catalogat a Vigo), contradient les dues sentències del TSJ de Galícia que apostaven pel criteri temporal i havien desestimat la vinculació singular.

Fins i tot hi ha sentències que aposten pel criteri comparatiu entre diverses àrees. Per exemple, la STS de l'11 d'octubre de 2011,⁵⁰ en el FJ 7è de la qual es dona una vinculació singular per un immoble qualificat d'equipament de servei d'interès públic i social de caràcter privat, amb una restricció en l'ús. Amb la classificació del sòl urbà consolidat, el Tribunal compara dins l'àmbit espacial del centre històric.

D'altra banda, en la STS del 17 de maig de 2012,⁵¹ on es tracta un cas de vinculació singular per restricció del nou planejament per a aixecar edificis de nova planta per a habitatges, el seu FJ 3r compara amb finques properes d'altres àrees del planejament també en sòl no urbanitzable on no es preveu aquesta restricció.

Per altra banda, té interès la STS del 20 de febrer de 2015,⁵² que confirma la STSJC del 15 de gener de 2013, referent al cas del catàleg del patrimoni de Matadepera del POUM del 2009, on es cataloguen totes les torres del mateix estil, per la qual cosa el recurrent no pot acreditar tenir un tracte diferenciats i, per tant, no existeix vinculació singular indemnitzable, ja que totes les torres reben el mateix tractament urbanístic. A més, té en compte que el catàleg de Matadepera no desconeix del tot l'aprofitament urbanístic i que correspon a l'actor la prova del seu caràcter restrictiu. El TS segueix el mateix criteri que en el cas del carrer Jorge Juan de Madrid. Segons el FJ 6è de la Sentència, la Sala desestima els dos últims motius del recurs de cassació ja que, en primer lloc, pel que fa a la indemnització per catalogació, no n'hi ha prou amb la simple inclusió en el catàleg per a reclamar-la: cal acreditar que existeix una vinculació singular que limita de manera específica l'aprofitament urbanístic del bé. I en el cas estudiat no es demostra que hi hagi cap afectació específica ni es prova l'existència d'un tracte desigual injustificat respecte als veïns. I, en segon lloc, pel que fa a la falta de quantificació de la indemnització, legalment es permet fer-ho més endavant, però la Sentència no la rebutja per això, sinó perquè la petició indemnitzatòria està mal formulada, de forma vaga i poc concreta.

Així doncs, el TS considera que la decisió de la Generalitat de catalogar l'immoble està justificada objectivament i que no hi ha base suficient per a reconèixer cap indemnització. I, en conseqüència, es desestimen tots dos motius del recurs.

47. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 10776/2004.

48. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 336/2013 (Roj: STS 1820/2015; ECLI: ES:TS:2015:1820).

49. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3659/2013 (Roj: STS 3369/2015; ECLI: ES:TS:2015:3369).

50. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 1373/2008. En un sentit similar, vegeu les STS del 19 d'octubre de 2011 i del 16 de març de 2012.

51. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 1178/2010.

52. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 1078/2013 (Roj: STS 729/2015, ECLI: ES:TS:2015:729).

I, ja finalment, per a concloure aquest subapartat d'aquesta discussió jurisprudencial, la STS del 22 de novembre de 2018,⁵³ sobre el cas dels edificis catalogats de l'avinguda Juan Carlos I de Plasència, es consolida el criteri espacial o estàtic com a vàlid davant del temporal o dinàmic. Tracta precisament sobre un cas de catalogació d'un immoble: a part d'apostar inequívocament pel criteri espacial en la comparativa que comentàvem anteriorment per a determinar si hi ha vinculació singular, parla també de la impossibilitat d'equidistribució de la menor edificabilitat per a poder donar dret a indemnització.

Segons López Ramón, aquesta última sentència suposa la culminació de l'evolució jurisprudencial a favor del criteri espacial enfront del temporal, si bé reconeix que inclús recentment el TS ha admès supòsits en què aplica el criteri temporal, tot i que l'autor entén que de forma justificada (López Ramón, 2020: 81-82). És el cas de l'equipament privat de s'Agaró, en què el TS en la Sentència del 21 de setembre de 2017⁵⁴ confirma la STSJC del 7 de juny de 2016 i inadmet la vinculació singular indemnitzable, i justifica el tractament diferent del cas de Plasència abans mencionat pel fet que en el cas de s'Agaró es tracta d'un equipament privat, i no d'un edifici catalogat, cosa que justificaria el tracte diferenciat.

b) El segon requisit és que existeixi una reducció de l'aprofitament urbanístic determinat en el planejament: això s'ha d'acreditar com a resultat d'una valoració precisa de les circumstàncies de cada cas, ja que la restricció en l'ús o la intensitat d'un aprofitament no genera automàticament una menor valoració en el trànsit econòmic (vegeu la STS de l'11 de febrer de 1985,⁵⁵ FJ 3r).

Segons Carballo Marcote, encara que el TRLS parli en l'article 48b de reducció en l'edificabilitat o en l'ús, també cal incorporar entre els supòsits indemnitzables la reducció de l'aprofitament urbanístic (Carballo Marcote, 2019: 71).⁵⁶

La STS (Sala Contenciosa Administrativa) del 18 de juliol de 2006 ha determinat que la restricció en l'edificabilitat suposa una vinculació singular indemnitzable per al propietari.

Martí Selva resumeix l'evolució jurisprudencial sobre la matèria i recorda que abans es considerava que la restricció s'havia de donar respecte d'un pla urbanístic antic, però avui dia la restricció es pot donar sense tocar l'edificabilitat d'una finca si el nou pla amplia les del voltant (Martí Selva, 2020: 1-13). La STS del 26 de juny de 2017⁵⁷ conté aquesta evolució jurisprudencial, així com la casuística enorme de les restriccions d'usos indemnitzables.

Per descomptat, més enllà dels supòsits de restricció a través de les determinacions de les condicions de desenvolupament d'un determinat àmbit o sector del planejament, un altre cas típic de reducció de l'edificabilitat, l'aprofitament o els usos es pot donar en conferir una protecció cultural o urbanística a un immoble. Jurisprudencialment, aquest requisit s'inter-

53. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3719/2017.

54. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 2772/2016 (Roj: STS 3303/2017, ECLI: ES:TS:2017:3303).

55. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1985/1019; ponent: P. Martín Martín).

56. Article 37 TRLUC, «Aprofitament urbanístic»: «1. S'entén per aprofitament urbanístic la resultat de ponderar l'edificabilitat, els usos i la intensitat dels usos que assigni al sòl el planejament urbanístic; també integra l'aprofitament urbanístic la densitat de l'ús residencial, expressada en nombre d'habitatges per hectàrea».

57. Sala Contenciosa Administrativa, Sentència 2564/2017.

preta restrictivament i s'exigeix la realització d'un verdader perjudici patrimonial al titular del terreny. Això implica haver de valorar detalladament les circumstàncies concurrents en cada cas per a saber si hi ha o no dany indemnitzable, ja que la restricció en l'ús o aprofitament no té per què generar una menor valoració en el mercat (Carballo Marcote, 2019: 77).

També trobem casos en què el TS, per exemple en la Sentència del 3 de novembre de 2011,⁵⁸ cas de la carretera de Collblanc de Barcelona, determina que no existeix vinculació singular indemnitzable perquè no s'ha executat el major aprofitament urbanístic en el pla anterior. Es tracta, aquí, d'un supòsit en què la Comissió Provincial d'Urbanisme de Barcelona aprova definitivament un pla especial d'ordenació per a un sector que incloïa finques ja edificades i patrimonialitzades pel recurrent.

El propietari va impugnar l'aprovació al·legant desviació del poder, delimitació incorrecta de la Unitat d'Actuació i, a més, de forma subsidiària, dret a indemnització per restricció de l'aprofitament urbanístic. L'Administració va defensar la legalitat del pla especial perquè va entendre que la inclusió de les finques era legítima per a la justa distribució de beneficis i càrregues, que no existia desviació de poder ni dret a indemnització, i que l'aprofitament urbanístic reconegut era superior al patrimonialitzat. La Sala Contenciosa del TSJC va desestimar el recurs perquè va considerar que la inclusió de les finques en el sector era legítima i que no hi havia vinculació singular ni, per tant, tampoc indemnització. El recurrent va recórrer en cassació al TS i aquest va valorar la prova pericial que indicava un aprofitament urbanístic superior al patrimonialitzat i va confirmar que no existia tal perjudici indemnitzable ni desviació de poder en l'aprovació del pla especial.

Al final, el TS confirma la sentència d'instància i es desestima el recurs de cassació. Es fonamenta en el fet que la disposició transitòria cinquena no impedeix que finques edificades siguin incloses en noves unitats d'actuació per a l'execució de plans urbanístics i que la propietat incorporada no eximeix de les càrregues urbanístiques. A més, no es va acreditar cap desviació de poder ni perjudici indemnitzable, ja que l'aprofitament urbanístic reconegut era superior al patrimonialitzat. La Sentència, en conseqüència, determina que la incorporació patrimonial d'edificacions existents no eximeix els propietaris de participar en la distribució equitativa de beneficis i càrregues urbanístiques derivades de nous plans i que la inclusió de finques edificades en unitats d'actuació és compatible amb la normativa urbanística, cosa que evita que l'existència prèvia d'edificacions paralitzi l'efectivitat de noves ordenacions urbanístiques.

c) El tercer requisit és que *aquesta reducció de l'aprofitament urbanístic no ha d'ésser susceptible de compensació amb càrrec a l'equidistribució*: així, ha d'ésser impossible aplicar els mecanismes previstos per l'ordenament urbanístic per a l'equidistribució. Sobre aquest últim requisit, cal esmentar la STS de l'11 de desembre de 1997,⁵⁹ referent a l'obligació de conservar l'edifici i el jardí de l'Hospital de les Monges de Huércal-Overa (Almeria), així com de restringir l'ús de l'immoble qualificant-lo urbanísticament com a equipament. En aquest cas, d'acord amb el FJ 7è, l'existència d'una tècnica equidistributiva (transferències d'apro-

58. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3055/2002 (Roj: STS 7074/2004, ECLI: ES:TS:2004:7074).

59. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1997/9461; ponent: P. J. Yagüe Gil).

fitaments urbanístics en sòl urbà) en les normes subsidiàries allibera l'Ajuntament d'haver d'indemnitzar.

Per a Macera Tiragallo i Fernández García, la impossibilitat d'equidistribució de la reducció de l'aprofitament pot manifestar-se de formes molt diverses, ja que, per posar només alguns exemples, podria derivar de la inexistència d'un polígon o una unitat d'execució, de la impossibilitat de delimitar unitats d'actuació o de la de situar el seu aprofitament en zones aptes per a edificar, d'acord amb la reparcel·lació (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005: 95-101). Així, esmentarem la STS de l'11 de desembre de 1997,⁶⁰ sobre la catalogació d'un bé immoble que s'ha de conservar, la casona Villa Juanita d'Arriondas (Astúries), ja que existeix una vinculació singular per la impossibilitat de demolir-la, així com l'obligació de mantenir l'edifici i el seu entorn, de manera que només és possible fer-hi obres de manteniment i reformes. En quedar clar des del nivell de planejament general que no resulta viable cap tècnica equidistributiva en sòl urbà, l'Ajuntament ha d'indemnitzar econòmicament el propietari (vegeu el FJ 4t de la Sentència).

Carballo Marcote diu:

Se supedita aquí el nacimiento del derecho a ser indemnizado al cumplimiento de la exigencia de no compensación de las obras de conservación por los beneficios susceptibles de aplicación. Mientras no se compruebe que no se produce la compensación entre la cuantía de las obras ejecutadas en aras de la conservación del inmueble y los beneficios conferidos, no existe en rigor ninguna lesión resarcible. De esta suerte, la falta de compensación entre las obras y los beneficios aplicables, debidamente acreditada, representa un presupuesto del desencadenamiento del deber de indemnizar al propietario sobre el que pesen cargas especiales. (Carballo Marcote, 2019: 85)

Sobre el dret a indemnització per vinculació singular derivada de la catalogació que implica un menor dret d'edificabilitat, cal esmentar la STS del 18 de març de 1999⁶¹ (FJ 8è i 9è), on es vincula el dret d'indemnització per vinculació singular a la impossibilitat de fer una distribució equitativa de la càrrega entre els interessats.

La mateixa sentència, en el FJ 9è, ens recorda que en aquests casos el Tribunal no pot resoldre donar el dret d'edificabilitat que pretenen els demandants, sinó que tan sols és possible el dret a ser indemnitzat pel perjudici edificatori de la vinculació singular que deriva de la catalogació.

Per altra banda, la STS del 22 de novembre de 2018,⁶² precisament sobre un cas de catalogació d'un immoble, a part d'apostar inequívocament pel criteri espacial, i no el temporal, en la comparativa que comentàvem anteriorment per a determinar si hi ha vinculació singular, parla també de la impossibilitat d'equidistribució de la menor edificabilitat per a poder donar dret a indemnització.

60. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1997/9463; ponent: P. Esteban Álamo).

61. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 1076/1993 (ponent: Pedro José Yagüe Gil).

62. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3719/2017.

La impossibilitat de compensació s'ha d'interpretar restrictivament, d'acord amb la STS del 26 de febrer de 1992.⁶³

I, d'acord amb les STS del 27 de febrer de 1987⁶⁴ (FJ 5è) i el 20 de març de 1989⁶⁵ (FJ 2n), la vinculació ha d'implicar una desigualtat de tracte per al propietari de l'immoble afectat, que només pot ser compensada mitjançant una indemnització adequada, prenent com a base el principi de reparació íntegra de la reducció de l'aprofitament (STS del 6 de juliol de 1991,⁶⁶ FJ 2n).

D'altra banda, la STSJC del 27 de juny de 2016⁶⁷ nega el dret a indemnització per vinculació singular arran de la catalogació d'una xemeneia industrial mitjançant una modificació del pla especial del catàleg del patrimoni d'Olesa de Montserrat, ja que es considera que la pèrdua d'edificabilitat pel fet d'haver de deixar visibles uns metres al voltant de la xemeneia pot ser compensada mitjançant l'edificabilitat en planta baixa i pis en altres zones de la unitat d'actuació (vegeu el subapartat sisè del FJ 3r de la Sentència).

Aquest problema de la vinculació singular per a limitar els drets edificatoris es pot evitar a través del mateix planejament amb compensacions volumètriques i d'alçada edificatòria que permetran conservar la part protegida sense posar en perill aquests drets edificatoris (i, per tant, les administracions responsables evitaran haver d'indemnitzar el propietari). Així es desprèn de la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu número 9 de Barcelona de l'1 de febrer de 2017⁶⁸ (subapartat quart del FJ 3r) en referir-se al Pla Especial de Millora Urbana de Barcelona, que preveu aquest tipus de compensacions de volums que, alhora, ja preveu la normativa del Pla General Metropolità.

La STS del 18 de desembre de 1996⁶⁹ no autoritza a crear mecanismes compensatoris fiscals genèrics ni ajudes inconcretas, ja que si no hi ha mecanisme d'equidistribució, la indemnització ha de ser concreta (vegeu el FJ 8è de la Sentència).

I alguna doctrina, com Sánchez Goyanes, proposa mecanismes alternatius per a evitar indemnitzacions, com ara regular ordenances complementàries, determinar àmbits d'execució conjunta o determinar regulacions generalitzadament homogeneïtzades (Sánchez Goyanes, 2012: 41-42).

Finalment, García Rubio aposta per mesures de compensació basades en subvencions o bonificacions fiscals i, en segon lloc, la possibilitat d'establir un mecanisme pròpiament d'equidistribució a través del projecte de compensació dins del sistema de compensació (García Rubio, 2004: 2090-2091). Finalment, hi hauria la possibilitat de compensar amb aprofitaments urbanístics en altres terrenys.

63. Sala Contenciosa Administrativa (ponent: Pedro José Yagüe Gil; Ar. 1992/3016; ponent: P. Esteban Álamo).

64. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1987/3378; ponent F. J. Delgado Barrio).

65. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1989/2240/ ponent: F. J. Delgado Barrio).

66. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1995/5527; ponent: F. J. Hernando Santiago).

67. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a, Sentència 436/2016, recurs 177/2012 (ponent: Manuel Taboas Bentanachs).

68. Sentència 31/2017, recurs 104/2011 (ponent: Rocío Colorado Soriano).

69. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a (Roj: STS 7324/1996; ECLI: ES:TS:1996:7324, ponent: Pedro José Yagüe Gil).

d) El quart criteri és l'existència d'un dany real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzable econòmicament.

Aquest últim requisit l'afegeix als tres anteriors Carballo Marcote i tots junts conformen els requisits bàsics i elementals de tota responsabilitat patrimonial de l'Administració pública, que, segons l'autora, també s'han de donar en aquest supòsit legal de la vinculació singular indemnitzable (Carballo Marcote, 2019: 76).

Segons Carballo, un cop acreditat el supòsit habilitant de la indemnització, el recurrent ha de provar el dany, que ha de ser real, efectiu i avaluable econòmicament, així com indemnitzable (Carballo Marcote, 2019: 85). El requisit de l'efectivitat del dany està connectat amb el de la seva avaluació econòmica. Aquí no es tracta d'un dany basat en allò desemborsat prèviament pel perjudicat, sinó que es refereix a la manera en què la utilitat econòmica del dret ha quedat reduïda en termes comparatius, llevat de supòsits d'indemnització per excés sobre el deure ordinari de conservació, on sí que s'exigeix el desemborsament previ de la quantitat pel perjudicat per a saber la quantitat per la qual s'ha d'indemnitzar.

Així, la STS del 7 de juliol de 2015⁷⁰ reconeix en els seus FJ 3r i 4t un dret a indemnització per reducció de l'aprofitament imposat pel nou pla general, si bé en aquest cas el Tribunal no està d'acord amb la indemnització fixada per l'informe pericial aportat pel recurrent.

Interessa també la STS del 28 d'octubre de 2016,⁷¹ en la qual es tracta el càlcul d'indemnització per pèrdua de l'aprofitament causada per unes troballes arqueològiques i s'estableix que cal indemnitzar pel dret urbanístic patrimonialitzat, compensant per la pèrdua d'aprofitament i per les despeses efectuades inútils (aquí es demostren únicament les de redacció del projecte d'obra, les de les llicències i les despeses de publicitat), mentre que es desestima la pretensió del promotor d'indemnitzar calculant el dany pel mètode residual estàtic segons els paràmetres urbanístics de la llicència, ja que en el moment en què es van imposar les limitacions encara no s'havien executat les edificacions, les quals ara es troben en el patrimoni del promotor com a solar i, per tant, disposa encara d'un cert aprofitament. També rebutja que s'hagi d'indemnitzar pel lucre cessant, ja que es tracta d'una mera expectativa, mentre que estableix que la xifra de la indemnització s'haurà de calcular en la fase d'execució de sentència (i haurà de ser la diferència entre el valor d'adquisició dels solars i el valor que haguessin tingut amb les limitacions a l'edificació que s'han imposat, més els interessos legals des de la data de presentació de la reclamació de responsabilitat patrimonial).

Així, s'afegeixen requisits com el fet que es patrimonialitzi el dany i que aquest sigui un dany antijurídic que l'administrat no té l'obligació legal de suportar, tal com indica el FJ 9è de la STS del 10 de maig de 2012.⁷²

70. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 3659/2013. Vegeu sentències similars del Tribunal Suprem, com la del 14 de juny de 2012 (recurs de cassació 543/2010), la del 21 de desembre de 2011 o la del 28 d'octubre de 2016, sobre casos de càlcul d'indemnització per pèrdues d'aprofitaments.

71. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 2592/2015.

72. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, recurs 5342/2009. En un sentit similar, Dictamen del Consell Consultiu de Canàries 201/2013.

4. ADMINISTRACIÓ QUE HA D'INDEMNITZAR PER LA VINCULACIÓ SINGULAR

La STS del 23 de desembre de 2008⁷³ analitza la vinculació singular per la catalogació d'un immoble (on no es posa en dubte el caràcter reglat de la catalogació, sinó la indemnització per la vinculació singular) i analitza el paper concurrent i solidari a l'hora d'afrontar la indemnització de l'Administració municipal i l'autonòmica (FJ 6è).⁷⁴

En un sentit similar, la STS (Sala Contenciosa Administrativa) del 26 de març de 2003 va determinar, respecte a la responsabilitat concurrent entre municipi i Administració autonòmica en l'aprovació del planejament que conté el catàleg, que «[l]a responsabilitat ha de ser solidària d'acord amb les competències exercides i l'interès tutelat».

La STS del 18 de març de 1999⁷⁵ (FJ 10è) indica que hi ha d'haver una responsabilitat solidària entre l'Administració que va aprovar definitivament el pla urbanístic (l'autonòmica) i la que és titular del pla (la municipal):

Respecto de la Administración que ha de satisfacer la indemnización, y en aplicación de la doctrina expresada en nuestras sentencias de 15 de Noviembre de 1993 y 2 de Febrero de 1999 —cuyos razonamientos damos aquí expresamente por reproducidos— declararemos la responsabilidad solidaria de la Junta de Andalucía (autora de la aprobación definitiva del Plan) y del Ayuntamiento de Sevilla (de quien es el instrumento urbanístico), sin perjuicio de las relaciones entre ambas Administraciones.

Una cosa similar indica la STS del 15 de juny de 2017⁷⁶ en el seu FJ 5è. Podríem afegir altres sentències rellevants del TS en el mateix sentit i més recents, com la del 22 de novembre de 2018⁷⁷ ja esmentada, especialment el seu FJ 8è.

5. DEBAT SOBRE SI CAL PROCEDIR A CATALOGAR SI EXISTEIX UNA VINCULACIÓ SINGULAR INDEMNITZABLE

Per a entendre si s'ha de procedir o no a catalogar un bé immoble quan detectem un supòsit de vinculació singular indemnitzable, en primer lloc hem d'entendre si per a catalogar un bé pel seu valor cultural o arquitectònic cal fer-ho ja sigui via legislació sectorial del patrimoni cultural, ja sigui via legislació urbanística. Aquest tema ja el vaig estudiar amb un cert deteniment en la meua tesi doctoral (Calvo Català, 2023: 576-578; Calvo Català, 2025: 323-325), on vaig arribar a la conclusió que, efectivament, és possible, i fins i tot necessari, catalo-

73. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, recurs 5777/2004 (procediment: recurs de cassació; sentit de la decisió: desestimació; ponent: Jesús Ernesto Peces Morate).

74. Aquest argument és reproduït literalment en el FJ 8è de la STS del 22 de novembre de 2018 (Roj: STS 4017/2018; ECLI: ES:TS:2018:4017; ponent: Tolosa Tribiño).

75. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 1076/1993 (ponent: Pedro José Yagüe Gil).

76. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 2214/2016 (Roj: STS 2407/2017, ECLI: ES:TS:2017:2407).

77. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 1654/2018 (Roj: STS 4017/2018, ECLI: ES:TS:2018:4017).

gar malgrat la vinculació singular, ja que, com jurisprudencialment s'ha exposat, la facultat de catalogar immobles deriva, com a regla general i de forma resumida, d'una potestat reglada derivada de conceptes jurídics indeterminats. Alguna altra jurisprudència esmenta que és una potestat discrecional tècnica, i ressalta especialment la discrecionalitat en la catalogació merament urbanística. Però, en tot cas, deriva del fet que els informes tècnics avalin la protecció d'un immoble a causa del seu interès cultural, històric, artístic, arquitectònic, etc., perquè l'Administració tingui l'obligació de protegir-lo, i això malgrat les conseqüències d'indemnització que s'hagin de disputar pel que fa a possibles vinculacions singulars per restriccions en l'aprofitament urbanístic. En tot cas, tant si la catalogació o protecció d'un immoble deriva d'una potestat reglada com d'una de discrecional, si està motivada no és il·legal i, encara que es generi dret a indemnització, es podrà procedir a la catalogació.

Aquesta disjuntiva l'ha tractat ja Martí Selva, qui dona com a possible solució que els tribunals adoptin criteris més suaus i raonables davant la problemàtica (Martí Selva, 2020).

Respecte a aquesta qüestió, és interessant esmentar la STS del 4 de setembre de 2006⁷⁸ pel que fa a la poca rellevància de les vinculacions urbanístiques singulars a l'hora de procedir a la catalogació urbanística d'un immoble, ja que la vinculació no és un impediment per a catalogar (vegeu-ne el FJ 6è). Així doncs, d'acord amb aquesta sentència, el deure d'indemnitzar per la vinculació singular no és excusa per a no catalogar quan es donen les circumstàncies d'un bé catalogable pel seu interès cultural (Ruiz de la Peña Ruiz, 2013: 324).

6. MOMENT DEL NAIXEMENT DEL DRET A SER INDEMNITZAT PER UNA VINCULACIÓ SINGULAR

Com exposen Macera Tiragallo i Fernández García, d'acord amb la jurisprudència tradicional, el moment en què s'havia d'acreditar la impossibilitat d'establir mecanismes de distribució de beneficis i càrregues, que és el moment en què es pot exigir una indemnització administrativa, exigia esperar a la fase de gestió o execució del planejament (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005: 99-101), ja que l'objectiu d'aquesta fase és precisament garantir un repartiment equitatiu de beneficis i càrregues derivats del planejament i és, per tant, quan es determinen possibles indemnitzacions als propietaris (Blasco Esteve, 1980: 950; així com la STS del 20 de març de 1989,⁷⁹ FJ 4t). Per tant, les peticions fetes abans d'aquesta fase d'execució eren considerades extemporànies perquè eren prematures.

Sánchez Goyanes adverteix sobre la necessitat que existeixi un planejament de desenvolupament en la catalogació que desenvolupi la precatalogació del pla general, per a concretar el grau real d'afecció que sigui indemnitzable (García Rubio, 2008: 155). Així doncs, a vegades s'admet el desenvolupament del planejament urbanístic per a poder exigir indemnització. Així, cal esmentar, per la seva relació amb la catalogació d'immobles, la STS del 6 de

78. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, recurs 2569/2003 (procediment: recurs de cassació; ponent: Jesús Ernesto Peces Morate).

79. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1989/2240; ponent F. J. Delgado Barrio).

juliol de 1995,⁸⁰ que tracta de la precatalogació de la casa del torero Manolete prevista en el PGOU de Còrdova, que remetia a una posterior aprovació de les normes complementàries per a la protecció dels edificis que formaria el catàleg i el pla especial de protecció (vegeu el FJ 3r de la Sentència).

A continuació, el FJ 5è de la Sentència remet a la doctrina jurisprudencial d'altres sentències on es justifiqui la necessitat que es tingui per aprovat el pla especial del catàleg del patrimoni per tal de poder determinar la quantia indemnitzable:

Queda, por último, consignar que la doctrina que establecemos no entra en contradicción con la sustentada por este Tribunal Supremo en las sentencias de 20 de marzo de 1989; 29 de noviembre de 1989; 29 de abril de 1991 y 26 de febrero de 1992 por cuanto en todas ellas, aún cuestionándose la aplicación de las prevenciones contenidas en el art. 87.3 de la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1976) y tratándose de vinculaciones o limitaciones singulares impuestas a edificios —casos perfectamente homologables al presente—, en todas ellas existían Planes Especiales específicos de protección, o similares, que contemplaban los inmuebles afectados y no como en el presente caso acontece [...].

En el mateix sentit que el FJ 3r de la STS del 6 de juliol de 1995 cal esmentar la STS del 6 de juny de 1995,⁸¹ que va determinar que no es pot demanar la indemnització fins que no s'aprova (definitivament) el pla urbanístic i, també, que no tota restricció sobre l'edificabilitat és una vinculació singular indemnitzable (Couce Calvo i Menéndez Solar, 2013: 323).

També en el sentit d'exigir un pla especial per a poder exigir la indemnització tenim la STSJC del 29 de juny de 2004,⁸² on, davant la pretensió del propietari que se l'indemnitzi per restringir l'edificabilitat de la finca a causa de la catalogació que exigeix mantenir la volumetria i el jardí de la finca, la Sentència determina en el seu FJ 5è que perquè sigui indemnitzable és necessari que es concreti l'edificabilitat definitiva en el pla especial del catàleg, i només ho serà si es prohibeix clarament obtenir l'edificabilitat a la qual es tenia dret originàriament i no es considera cap sistema de compensació o distribució equitativa.

En un sentit similar a l'anterior STSJC del 29 de juny de 2004 es manifesta la del 22 de febrer de 2006,⁸³ que insisteix, perquè es doni el dret a indemnització, en la necessitat que existeixi un pla especial que concreti la protecció, tot i que el pla general urbanístic ja hagués determinat la protecció de l'immoble. Però, a més, la Sentència és interessant perquè insisteix en el fet que no patrimonialitzar en el passat l'aprofitament urbanístic no significa la seva renúncia a la indemnització. Finalment, també determina que el pla especial podria haver evitat la indemnització si hagués establert sistemes compensatoris clars (i no els indeterminats que estableix) o una equidistribució justa.

80. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Roj: STS 3984/1995; ECLI:ES:TS:1995:3984; Ar. 1995/5527; ponent: F. J. Hernando Santiago).

81. Sala Contenciosa Administrativa (Roj: 1995/5527).

82. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a, Sentència 508/2004, recurs 615/2000 (ponent: Pilar Martín Coscolla).

83. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, Sentència 225/2006, recurs 549/2002 (ponent: María Abelleira Rodríguez).

En alguns casos, però, s'ha admès jurisprudencialment indemnitzar només prenent com a base el pla general urbanístic, sense esperar a una fase de gestió, si el mateix pla general rebutja expressament la viabilitat de tècniques equidistributives. Per exemple, podem esmentar la STS del 26 de febrer de 1992,⁸⁴ sobre la catalogació d'un palauet de Madrid al passeig de la Castellana amb el carrer Jorge Manrique (davant els Nous Ministeris) (Macera Tiragallo i Fernández García, 2005: 101).⁸⁵ En aquest sentit s'expressa també Sánchez Goyanes (García Rubio, 2008: 160).

Cal remarcar fins i tot que, en cas que el planejament reiteri el que ja establia l'antic planejament respecte a un supòsit de vinculació singular, naixeria de nou l'opció de l'interessat d'impugnar el planejament per a exigir indemnització encara que no hagués recorregut el planejament antic que originàriament va establir la restricció. Així ho va entendre la STS del 15 de juny de 2017⁸⁶ (vegeu-ne el FJ 5è).

Cal afegir, a més, que la mateixa sentència⁸⁷ (FJ 8è) veu factible que la impugnació sigui contra l'aprovació definitiva del planejament urbanístic que estableixi la vinculació singular, sense necessitat de fer en via administrativa una reclamació prèvia de la responsabilitat patrimonial, ja que aquesta petició indemnitzatòria en certa manera està subordinada a la impugnació principal de la figura del planejament.

Per altra banda, la STS del 3 de juny de 2002⁸⁸ coincideix amb la STSJ de la Comunitat Valenciana del 23 de febrer de 1998, en el cas de la catalogació de l'edifici racionalista de 1935 del barri dels Velluters (València), ja que ambdós tribunals estan d'acord que existeix vinculació singular indemnitzable i, en conseqüència, es determina la indemnització en 4.700.688 euros més l'interès legal del diner des del 30 de novembre de 2006, moment en el qual el TSJ de la Comunitat Valenciana resol l'incident d'execució de la Sentència.⁸⁹

Finalment, cal dir que la jurisprudència ha admès que l'acció indemnitzatòria per vinculacions singulars s'ha d'exercitar com una pretensió subsidiària a la impugnació de l'acte o disposició que ha donat lloc a la vinculació (com les STS del 2 de juny de 2014, recurs 5697/2011, o la del 3 de gener de 2013, recurs 5723/2011). En aquest cas, el termini i el procediment dependran de la disposició o acte que ha establert la limitació, segons la STS del 14 de setembre de 2017⁹⁰ (Carballo Marcote, 2019: 91).

84. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1992/3016; ponent: P. Esteban Álamo).

85. Sobre la possibilitat de demanar indemnització per vinculació singular ja des de l'aprovació del pla general, cal esmentar la STSJ d'Astúries del 29 de novembre de 1999 (ponent: Margareto García) o la STS del 20 de març de 1989 (Ar. 1989/2240; ponent: F. J. Prim Barri), que en el seu FJ 4t s'admet puix que l'Administració ja va fracassar en el seu intent de delimitar una unitat d'actuació sobre aquest tema i es considera que ja s'està en fase d'execució.

86. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 2214/2016 (Roj: STS 2407/2017, ECLI: ES:TS:2017:2407).

87. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 2214/2016 (Roj: STS 2407/2017, ECLI: ES:TS:2017:2407).

88. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 6281/1998 (Roj: STS 3969/2002, ECLI: ES:TS:2002:3969).

89. També es coincideix de criteri entre la STSJCv i el TS en el cas del PERI del convent de la Trinitat de València i en la STS del 14 de desembre de 2006, Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3751/2003 (Roj: STS 8058/2006, ECLI: ES:TS:2006:8058).

90. Sala Contenciosa Administrativa, recurs de cassació 2067/2016.

7. SOBRE LA DISCUSSIÓ REFERENT A QUI TÉ LA CÀRREGA DE PROVAR QUE EXISTEIX LA IMPOSSIBILITAT DE DISTRIBUCIÓ DE BENEFICIS I CÀRREGUES

En principi aquesta càrrega recau en qui reclama la indemnització, prenent com a base l'article 1.214 del Codi civil. En aquest sentit, cal esmentar la STS del 20 de març de 1989⁹¹ (FJ 5è). Si bé la mateixa sentència, basant-se en el principi de bona fe, ha arribat a afirmar que:

[...] cuando para una de las partes resulta más fácil que para la otra el acreditamiento de un hecho, ello ha de repercutir sobre aquella carga trasladando la necesidad de probar a quien tenía más facilidad para ello: la imposibilidad de la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento es un hecho negativo y el positivo contrario —la posibilidad de aquella distribución—.

I per aquest motiu el FJ 5è de la Sentència⁹² arriba a concloure que això «no tendria que resultar difícil para un Ayuntamiento que cuenta con la importante organización del apelante» per tal d'invertir la càrrega probatòria per a l'Ajuntament en lloc del particular.

8. VINCULACIONS SINGULARS EN BÉNS ARQUEOLÒGICS I MURALLES

Per als supòsits dels béns protegits per la legislació sectorial del patrimoni cultural i, més específicament, els dels béns arqueològics protegits per aquesta, el TS, en la Sentència del 25 de juny de 2003,⁹³ en el cas de l'amfiteatre d'Astigi (Écija), cassa la STSJ d'Andalusia del 21 de febrer de 2001 i reconeix que en el sector del patrimoni cultural no hi ha pròpiament vinculacions singulars urbanístiques, ja que aquí no s'aplica la legislació urbanística, tal com comenta López Ramón, a causa del propi caràcter del sector normatiu urbanístic referit al sòl, a causa de la imputació del dany a l'Administració urbanística en vinculacions singulars i a causa de la necessària concurrència de la impossibilitat d'equidistribució, que és una figura distintiva del dret urbanístic (López Ramón, 2020: 86-87). Ara bé, dit això, el TS reconeix que el dany sí que és indemnitzable ja que concorren els requisits de la responsabilitat patrimonial: una lesió quantificada pericialment, que el dany és a causa del funcionament dels serveis públics (concretament, de l'actuació de l'Administració del patrimoni cultural en aplicació de la legislació sectorial andalusina del patrimoni cultural), que causa una restricció en l'aprofitament, i que aquesta lesió recau sobre el particular, que no té l'obligació legal de suportar-la (tal com manifesta el FJ 4t de la Sentència).

Tot i això, el cas del turó del Carambolo també demostra que si la protecció arqueològica deriva de l'obligació de fer una prospecció arqueològica establerta en el POUM (o el PGOU de Camas, en aquell cas), sí que existeix vinculació singular urbanística indemnitzable, ja que aquí sí que és una figura urbanística. Però el TS reconeix en la seva sentència del 17

91. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a (Ar. 1989/2240; Roj: 1989/2010; ponent: F. J. Delgado Barrio).

92. Sala Contenciosa Administrativa (Ar. 1989/2240; ponent: F. J. Delgado Barrio).

93. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 6754/2000 (Roj: STS 4447/2003, ECLI: ES:TS:2003:4447).

de febrer de 2016⁹⁴ que s'arribaria a la mateixa solució si derivés exclusivament d'una obligació de la legislació del patrimoni cultural, com va succeir a Écija.

López Ramón posa de manifest que tant en el cas d'Écija com en el del Carambolo es dona la circumstància que l'Administració coneixia de sobres l'existència de les restes arqueològiques ja abans que fossin confirmades en prospeccions arqueològiques, per notícies o troballes anteriors, i, per tant, entén que això qualifica en part la responsabilitat patrimonial administrativa quan permet a través del planejament que es facin edificacions on teòricament hauria d'haver sabut que hi havia restes arqueològiques (López Ramón, 2020: 87). En el cas del Carambolo, a més, posa també en dubte, almenys en part, que la responsabilitat fos urbanística, a causa de les proteccions sectorials culturals d'un jaciment arqueològic tan important.

Respecte a la protecció de muralles, la STS del 27 de setembre de 2006⁹⁵ cassa la STSJ de la Comunitat Valenciana del 18 de febrer de 2003, que va tractar el cas de les muralles de Gandia. Es tracta d'un cas en què, per a recuperar les muralles medievals de Gandia, amagades sota edificacions posteriors o amb amenaça de desaparició, en el PGOU de Gandia del 1983 es va decidir la regeneració i recuperació de les muralles i, a aquests efectes, el 1984 es va aprovar un pla especial urbanístic. Posteriorment, les previsions anteriors es van refondre en el nou PGOU del 1994, que, a més, donava cabuda a la protecció i delimitació de nuclis històrics, on no es permetia la substitució indiscriminada d'immobles i la seva conservació exigia l'harmonització amb la seva tipologia històrica, segons la Llei del patrimoni cultural valenciana del 1994 (art. 17.3). Alguns propietaris d'immobles afectats pel PGOU del 1994 van impugnar el pla i la Sentència del TSJ de la Comunitat Valenciana va considerar que no existia vinculació singular perquè eren previsions repetidores de les anteriors del 1983 i el 1984, i que les administracions estaven obligades a protegir aquell patrimoni, destacava també el caràcter cautelar de les mesures i deixava per al futur, segons cada intervenció d'obres als edificis afectats, determinar el nivell concret de protecció.

El PGOU establia com a mesura compensatòria per als propietaris que no havien esgotat l'aprofitament urbanístic, vendre a l'Ajuntament aquesta edificabilitat no executable o fins i tot vendre-li tota la finca, cosa que deixaria sense perjudicar a cap dels propietaris afectats en comparació amb la resta. El problema és que després el TS veu que aquesta fórmula és voluntària i, per tant, considerable com a expropiació (útil per a determinar el preu en la venda), fet problemàtic per al TS en la resta de casos, quan ja s'ha esgotat l'edificabilitat, ja que és vist com una forma injustificada de limitació del dret a la propietat i que genera inseguretat jurídica (contrari als art. 9.3 i 33 de la CE). Aquesta conclusió del TS és criticada per López Ramón, qui considera que el Tribunal no justifica el motiu pel qual es vulneren la seguretat jurídica i el dret a la propietat quan es permet al propietari afectat vendre a l'Administració la finca afectada per la muralla (López Ramón, 2020: 90-91).

94. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 1321/2014 (Roj: STS 652/2016, ECLI: ES:TS:2016:652).

95. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 2413/2003 (Roj: STS 6477/2006, ECLI: ES:TS:2006:6477).

9. SOBRE L'INTERÈS SOCIAL DE LA PROTECCIÓ DEL PATRIMONI CULTURAL I LA NECESSITAT DE LIMITAR EL PRINCIPI UNIVERSAL D'EQUIDISTRIBUCIÓ EN EL SÒL URBÀ CONSOLIDAT

Tal com ja vaig posar de manifest en un altre treball, l'article 33 de la CE reconeix el dret —no fonamental— a la propietat privada, si bé la funció social del dret a la propietat en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis (Calvo Català, 2023).

L'article 46 de la CE exposa el principi de conservació del patrimoni cultural, del qual deriva un marc constitucional per a permetre una funció social a la propietat del sòl i poder establir un règim estatutari de propietat, tal com ha confirmat posteriorment el Tribunal Constitucional.

Per a Gifreu Font, el règim urbanístic català es dissenya sobre la base del reconeixement constitucional de la funció social que desenvolupa la propietat (art. 5.1 del TRLUC) i es disposa de tècniques i instruments urbanístics precisos per a aconseguir l'objectiu de determinar on es desenvolupen els assentaments humans, segons el FJ 2n de la STC 61/1991, del 20 de març (Gifreu Font, 2012: 38-52).

Per tot això, el dret a la propietat immobiliària no és un dret il·limitat, com sembla desprendre's del Codi civil, sinó que, tal com ha acceptat la STC 37/1987, és un dret limitat per la seva funció social, que genera obligacions per al propietari.

Segons la Llei del sòl, el règim del dret a la propietat del sòl és estatutari; és a dir, depèn de la vinculació que faci el planejament urbanístic i, per tant, el canvi d'aprofitament urbanístic pel planejament urbanístic no dona dret a indemnització.

La idea fonamental d'aquesta llei se circumscriu al «principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible» de l'article 3 del TRLS de 2015.

Per tant, el principi de desenvolupament sostenible és part de l'interès general i s'ha de tenir en compte en les polítiques públiques que afecten el sòl, que «han de propiciar l'ús racional dels recursos naturals harmonitzant els requeriments de l'economia, l'ocupació, la cohesió social, la igualtat de tracte i d'oportunitats, la salut i la seguretat de les persones i la protecció del medi ambient». Concretament, contribueixen a protegir la naturalesa, la flora, la fauna, el patrimoni cultural i el paisatge, així com el medi rural, i a preservar els valors del sòl innecessari per a la transformació urbanística, així com a minimitzar la contaminació (art. 3.2).

El règim urbanístic català es dissenya sobre la base del reconeixement constitucional de la funció social que desenvolupa la propietat (art. 5.1 TRLUC) i es disposa de tècniques i instruments urbanístics precisos per a aconseguir l'objectiu de determinar on es desenvolupen els assentaments humans (STC 61/1991, del 20 de març, FJ 5è).

Tal com indica Ollers Vives (2003: 44), la principal doctrina administrativa (García Fernández, 1987: 63; Alegre Ávila, 1994; Alonso Ibáñez, 1992: 204 i 240) ha remarcat que s'està davant d'unes limitacions especials de la propietat per raó de la funció social i pública, a causa de les finalitats que compleixen els béns culturals, en el sentit del mandat de l'article 46 de la CE. Aquesta doctrina estima raonables les limitacions legals que imposa la Llei del patrimoni històric espanyol perquè entén que respecten el contingut essencial de la propietat i existeixen contraprestacions que anivellen la contribució privada als interessos públics, per la qual cosa no es podria parlar d'expropiació per la mera catalogació. Aquesta afirmació que

la legislació del patrimoni cultural no conté regulacions en l'activitat administrativa d'intervenció que ultrapassin el contingut essencial del dret a la propietat, Ollers Vives la fa extensible també a la regulació de la Llei del patrimoni històric de les Illes Balears, i crec que, a causa de la similitud d'ambdues regulacions, aquesta afirmació també es pot fer de la Llei del patrimoni cultural.

Per a Acedo Penco i Peralta Carrasco, la funció social de la propietat es refereix al sentit social del domini, especialment dels béns immobles (Acedo Penco i Peralta Carrasco, 2016). Castán Tobeñas (1984: 135 i seg.) entén la propietat privada com «un dret subjectiu a què va lligada una funció social», ja que és «un dret subjectiu establert fonamentalment per protegir l'interès particular del propietari, però que satisfà alhora interessos públics i està subordinat a la realització del bé comú».

També s'ha vist la funció social de la propietat com un concepte jurídic indeterminat sense un valor jurídic concret que cal adequar segons les exigències socials del moment, fet que té tot el sentit en l'article 128.1 de la CE, que estableix que «tota la riquesa del país, en les diferents formes i sigui quina sigui la seva titularitat, està subordinada a l'interès general» (Lasarte Álvarez, 2010: 77).

I la STC 37/1987, del 26 de març, ens recorda que la funció social de la propietat no pot fer irrecognoscible el dret constitucional a la propietat.

Així, aquesta funció social que ha de complir la propietat del bé cultural, sense que pugui negar la titularitat privada, ha de tornar l'efecte cultural a la societat de la qual va sorgir, i això exigeix conservar i visibilitzar el bé cultural. Cal considerar que l'augment del nivell cultural de la nostra societat i el major accés i estima a la cultura han afavorit un canvi social que fa que s'accepti com a natural el fet que hi hagi limitacions en el dret a la propietat dels béns culturals. Els interessos de conservació del patrimoni artístic són els interessos purament estètics, però també els històrics (com un valor polític) i els culturals (com comprendre un estil artístic en concret), tots ells interessos col·lectius diferents dels del propietari, amb qui s'han de coordinar. Així, els béns artístics es distingeixen dels béns normals per ser fruit d'un esperit creador, pel seu caràcter irrepetible i per la seva capacitat d'ensenyar per si mateixos, i tot això permet concloure que en aquests béns hi ha una subordinació de l'interès privat al públic (Calvo Català, 2023).

El concepte de *bé cultural* pateix en l'àmbit doctrinal una revolució a Itàlia i a la resta d'Occident gràcies a la Comissió Franceschini, del 1964, ja que el bé cultural es considera ara un «testimoni material que té valor per a la civilització». Així, la cultura és l'element fonamental del concepte, i no pas el component «artístic» o «històric» (Calvo Català, 2023: 174). A més, tot bé amb valor cultural ho és inherentment, sense necessitat d'una declaració administrativa formal, fet que determina que la seva catalogació o declaració com a BIC, BCIN, BCIL, etc., sigui més aviat un acte declaratiu de la seva naturalesa cultural que no pas un acte constitutiu de res nou.

Amb Giannini es revalua el concepte de *patrimoni cultural* als anys setanta, ja que es proposa que tinguin un estatut jurídic autònom de la resta de béns, prenent com a base el seu valor cultural (i no econòmic). Així, allò característic del bé cultural és la seva immaterialitat i la seva dimensió pública (independentment de qui en sigui propietari), a partir del gaudi que comporta per a la societat. Per tant, els béns culturals, a més de tenir un contingut propi del

dret a la propietat comuna, tenen una funció social pel seu interès cultural intrínsec, fet que suposa una sèrie de drets i obligacions especials per als propietaris d'aquests béns, especialment lligats a la seva conservació, protecció i difusió. Aquest concepte és el que actualment regeix per al patrimoni històric tant en la LPHE com en la LPCC a Catalunya.

Així doncs, el patrimoni cultural neix com a objecte del geni humà i té un caràcter irrepetible, i gràcies al seu valor estètic, històric i cultural per a la comunitat, aquesta ha acceptat que el dret a la propietat del bé cultural té un caràcter dual, tret de la doctrina italiana: la propietat del bé cultural en la faceta privada del propietari, amb els seus dret de gaudi i dret dels poders públics a limitar el dret a la propietat a través d'una legislació especial sectorial en matèria de patrimoni cultural, pel fet que hi ha una subordinació de l'interès privat de la propietat a l'interès públic de la seva funció social, cosa que avala la CE en els articles 33.2 i 128.1 (Calvo Català, 2023: 217-218).

López Ramón entén que les vinculacions singulars estan inscrites en l'ordenament jurídic espanyol sense gaires modificacions des del 1975 i, per tant, caldria que s'interpretés aquest precepte (art. 48b del TRLS de 2015) tenint en compte la CE, sobretot l'article 33.2 CE, sobre la funció social de la propietat (i jo hi afegiria el principi rector de la protecció del patrimoni cultural de l'article 46 de la CE). Això implicaria que, mentre es respecti el contingut essencial del dret a la propietat determinat pel Tribunal Constitucional i el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), no hi hauria d'haver vinculació singular indemnitzable, això és, no es generaria dret a indemnització perquè no es vulneraria el nucli del dret a la propietat si les restriccions del planejament per catalogació permeten seguir gaudint del dret a explotar-lo econòmicament d'acord amb les seves característiques (López Ramón, 2020: 125-127). Si això fos així, alguns supòsits de vinculacions singulars, com el dels col·legis valencians, entre altres, no haurien generat vinculació singular, ja que el planejament permetia als propietaris dels col·legis seguir exercint la mateixa funció i no la restringiria. Per tant, conclou l'autor —i hi coincideixo—, només en el supòsit en què el planejament suposi una restricció real a l'aprofitament de l'immoble respecte al que ja hi havia, suposaria una vinculació singular indemnitzable (López Ramón, 2020: 127). Això, al meu entendre, implica tornar al criteri temporal i desterrar l'espacial en les vinculacions singulars.

L'autor també creu que, en calcular el dany que s'ha d'indemnitzar, s'ha de fer, en conseqüència, d'acord amb la valoració de l'aprofitament que es restringeix, i no a partir de la comparativa amb els aprofitaments de les parcel·les de l'entorn, qüestió que —afegeixo jo— sembla més una mera expectativa no indemnitzable que no pas un dany real i efectiu (López Ramón, 2020: 128).

Establert tot això anterior, coincideixo amb López Ramón en la seva teoria alternativa de les vinculacions singulars a l'hora de proposar un rebuig del principi universal d'equidistribució, i proposo posar l'èmfasi en el paper de l'ordenació urbanística com a manifestació de la funció social del dret a la propietat que mana la Constitució (López Ramón, 2020: 12-13). Coincideixo també amb l'autor en els problemes que genera la interpretació jurisprudencial actual, que menysté el patrimoni cultural i afavoreix l'especulació urbanística (López Ramón, 2020: 14). No es pot o no s'hauria d'aplicar *de facto* un principi de dret d'equidistribució universal, i menys com passa en molts edificis catalogats en sòl urbà consolidat, on les tècniques d'equidistribució reals són pràcticament inexistent i, per tant, el patrimoni

cultural i les administracions sempre tenen les de perdre, ja que només en casos molt concrets o quan la protecció del patrimoni es doni en sòl urbanitzable o sòl urbà no consolidat pot haver-hi efectivament possibilitats reals d'establir mecanismes d'equidistribució efectius.

Aquí, com assenyala López Ramón, es confronta el principi rector del dret d'equidistribució universal dels propietaris amb el principi estatutari del planejament pel qual s'haurien de poder establir drets i obligacions sobre la propietat del sòl sense —en principi— generar dret a indemnització, si bé aquí, en no existir mecanismes d'equidistribució, al final la jurisprudència ha acabat fent prevaler el que havia de ser un principi subsidiari, el d'equidistribució, i la seva conseqüència més costosa: les vinculacions singulars indemnitzables (López Ramón, 2020: 110).

De fet, a Catalunya l'article 5 del TRLUC, sobre l'exercici del dret a la propietat, reconeix la funció social com a limitació del dret a la propietat (tal com fa l'article 33 de la CE), com també limiten el dret a la propietat la legislació i el planejament urbanístic. I l'article 6 del TRLUC estableix com a principi general que les previsions urbanístiques no generen indemnitzacions als propietaris perquè són meres limitacions i deures estatutaris de la propietat del sòl, llevat dels casos en què així ho prevegin el TRLUC i el TRLS. Només l'article 7 del TRLUC parla del principi d'equidistribució de beneficis i càrregues urbanístiques, però dins el marc dels àmbits d'actuació urbanística, i no com a principi universal. Tampoc el TRLS en els seus articles 13.2c i 14c estableix un principi universal d'equidistribució (ho limita a «cada actuació urbanística» i això, com bé diu López Ramón i corrobora Atxukarro Arruebarena, només afecta processos d'urbanització i reurbanització, però no en sòl urbà consolidat), que, com s'ha dit, deriva més aviat d'una interpretació jurisprudencial (López Ramón, 2020: 112-115). López Ramón (2020: 115) afirma, en conseqüència, la referència de l'article 48b del TRLS al fet que «no sigui susceptible de distribució equitativa» només en els casos d'urbanització o reurbanització en sòl urbanitzable o sòl urbà no consolidat, no pas en sòl urbà consolidat, per ser impossible en aquests supòsits. Opino que potser una millor redacció de l'article 48b del TRLS exclouria definitivament interpretacions forçades dels tribunals de justícia i tornaria al criteri temporal —i exclouria l'espacial— en les vinculacions singulars.

10. CONCLUSIONS

Hem vist que el principal fonament legal de les vinculacions singulars urbanístiques per catalogació deriva de l'article 48b del TRLS, és a dir, una llei estatal amb caràcter bàsic. Per això l'article 115 del TRLUC fa una mera remissió a aquesta normativa. Tot i així, cal destacar que la configuració concreta del règim d'aquestes vinculacions singulars s'ha anat concretant a través d'una extensa doctrina jurisprudencial dels tribunals de justícia. Així, de tota la jurisprudència i la doctrina estudiada referent al dret a indemnització per la vinculació singular fruit de la catalogació, podem arribar a les conclusions següents:

1) La mera catalogació d'un immoble no determina *per se* el dret a indemnització per vinculació singular.

2) Segons l'article 48b del TRLS poden existir dos supòsits de vinculacions singulars indemnitzables: les vinculacions i limitacions que excedeixin els deures establerts legalment respecte de construccions i edificacions, i les vinculacions singulars que comportin una restricció d'edificabilitat o ús del sòl que no sigui susceptible de distribució equitativa.

3) Malgrat que ha existit una llarga discussió jurisprudencial sobre si cal atendre al criteri temporal o a l'espacial per a saber si existeix o no vinculació singular urbanística amb dret a indemnització, la STS del 22 de novembre de 2018,⁹⁶ sobre el cas dels edificis catalogats de l'avinguda Juan Carlos I de Plasència, consolida el criteri espacial o estàtic com a vàlid enfront del temporal o dinàmic amb caràcter general (pot ser que no sempre sigui així, caldria anar cas per cas, ja que en alguns supòsits concrets encara s'admet el criteri temporal). Això en principi no afavoreix la preservació del patrimoni (o, com a mínim, la fa més costosa per a les administracions), ja que crea la dificultat de la indemnització en molts més casos que si s'apliqués el criteri temporal: si amb el nou pla els edificis novament catalogats no es veuen perjudicats amb menor edificabilitat que la que tenien en el pla anterior, no hi ha dret a indemnització. El problema és que amb el criteri espacial, encara que els edificis no perdin edificabilitat respecte al pla anterior, si en edificis similars o de l'entorn no catalogats s'augmenta amb el nou pla l'edificabilitat, aquí es reconeix un perjudici, una vinculació singular indemnitzable. Per tant, com a regla general, en atendre al criteri espacial, llevat que tots o la majoria d'edificis similars de l'entorn preservin la mateixa edificabilitat que en el pla antic, amb el nou pla caldrà indemnitzar els propietaris dels edificis catalogats encara que no hagin vist minvada la seva edificabilitat, pel sol fet que els edificis de l'entorn han vist millorada la seva edificabilitat respecte al pla anterior.

4) Cal que la vinculació sigui singular per al propietari i que derivi en una menor edificabilitat del propietari, i que, a més, aquesta menor edificabilitat no sigui susceptible de distribució equitativa entre els altres propietaris mitjançant els diferents sistemes que l'equidistribució urbanística permet. Això implica que s'estan tractant casos iguals de manera distinta; per exemple, que sigui l'únic bé catalogat amb restriccions d'edificació, a diferència d'altres immobles iguals o de l'entorn. La STSJ del País Basc del 13 de març de 2020 ens recorda que no tota restricció de l'aprofitament implica una vinculació singular i, per tant, no tota restricció d'aprofitament implica el deure d'indemnitzar, perquè ha d'existir un tracte diferenciat i injustificat amb parcel·les anàlogues, o que estigui justificat per raons d'interès públic que excedeixin el deure del propietari a suportar la càrrega. La STS del 22 de novembre de 2018 posa l'èmfasi en el fet que la comparativa d'edificabilitats s'ha de fer entre edificacions confrontants o de la zona, i no entre edificacions catalogades al llarg del municipi.

5) Ha d'existir, a més, una limitació singular de l'immoble. Segons la STS del 26 de juny de 2017, entre altra jurisprudència, la limitació singular ha de donar-se no respecte del planejament anterior, sinó arran de la comparativa dins del mateix pla que es modifica. És a dir, encara que en un pla urbanístic es cataloguin béns sense generar dret a indemnització, si

96. Sala Contenciosa Administrativa, recurs 3719/2017.

a posteriori es modifica el planejament general i es genera major edificabilitat en immobles de l'entorn però no en els immobles catalogats —a causa de la seva catalogació—, això podria generar una vinculació singular indemnitzable, segons el cas.

6) Només es determina el dret a indemnització per vinculació singular derivada d'una catalogació, no el dret a edificar preestablert pel planejament urbanístic. D'això es deriva que la vinculació singular no és en si mateixa una il·legalitat ni comporta la nul·litat del pla o part del pla, sinó que simplement implica el dret del propietari a ser indemnitzat pel menyscapte.

7) La indemnització és, amb caràcter general, solidària entre l'Administració autonòmica que aprova definitivament el pla i el municipi que és titular del pla urbanístic. Alguna doctrina, com López Ramón, creu que no hauria de ser solidària, ja que no és una fórmula de gestió conjunta, el paper de l'Administració autonòmica es limita a un control de legalitat i la responsabilitat, segons la Llei 40/2015, hauria de tenir un caràcter subsidiari només quan no es pugui determinar la implicació de cada una de les administracions afectades, que és el que creu l'autor que caldria aplicar preferentment, anant cas per cas (López Ramón, 2020: 149-151).

8) Hi ha fórmules per a evitar aquesta vinculació singular i la indemnització corresponent, com ara les compensacions volumètriques, si les preveu el pla general urbanístic i es concreten en un pla especial.

9) Només es pot exigir indemnització a l'Administració quan ja s'ha concretat la catalogació i totes les seves limitacions en el pla especial del catàleg del patrimoni (o el pla general urbanístic, si fa aquest paper de catalogació al detall). També cal demanar indemnització des del moment d'aprovació del pla general, si aquest rebutja expressament la viabilitat de tècniques equidistributives.

Certa jurisprudència s'ha mostrat molt laxa en l'exigència d'un termini concret per a exigir la indemnització per vinculació singular, com en el cas del Teatro Fleta de Saragossa o el de la casa catalogada d'Arriendas, malgrat que eren confirmacions, en el nou pla general, de limitacions establertes en plans molt més antics que no van ser recorreguts.

10) El deure de provar la impossibilitat d'aplicar les tècniques equidistributives que dona lloc a la indemnització correspon al particular que pretén ser indemnitzat, si bé una certa jurisprudència matisa això per a certs supòsits en els quals resulti molt més senzill a l'Administració aportar la prova. Segons la STS del 18 de desembre de 1996, no s'autoritza la creació de mecanismes compensatoris fiscals genèrics ni d'ajudes inconcretas, perquè si no hi ha mecanisme d'equidistribució, la indemnització ha de ser concreta.

11) Segons la STS del 4 de setembre de 2006, les vinculacions urbanístiques singulars tenen poca rellevància a l'hora de procedir a la catalogació urbanística d'un immoble, perquè la vinculació no és un impediment per a catalogar.

12) La vinculació singular indemnitzable també es pot donar en un edifici catalogat per exigir-se un deure de conservació més enllà de l'ordinari en tot propietari, fonamentat en l'article 15.3 del TRLS, que limita les obres de conservació en la meitat del valor actual de construcció d'un immoble de nova planta equivalent a l'original. La STS de l'11 de febrer de 1985 ha afegit que el deure de conservació ha d'incloure únicament les obres estrictament imprescindibles i la STS del 6 de juliol de 1995 ha determinat que, en cas d'existir tal vinculació singular indemnitzable, la quantia d'indemnització s'ha d'ajustar al principi de rescabament íntegre i complet.

13) Cal no confondre la indemnització per vinculació singular fruit de les limitacions que imposa una catalogació, amb altres indemnitzacions previstes en la LPCC, com ara la de suspensió de llicències mentre es tramita un BCIN (art. 11.2 de la LPCC), la de modificació o anul·lació d'una llicència atorgada a causa de la declaració de BCIN (art. 31 de la LPCC) o la indemnització per ampliació del termini de suspensió d'obres més enllà dels vint dies pel Departament de Cultura, en cas de descoberta de restes arqueològiques en una obra privada (art. 52 de la LPCC).

14) Inicialment només s'indemnitzava per vinculació singular per limitació de l'aprofitament, segons el que es desprèn de l'article 87.3 de la Llei del sòl del 1976 i l'article 43 de la del 1998, però actualment també s'indemnitza per les restriccions d'ús, tal com diu l'article 48b del TRLS i ja va confirmar la STS del 28 d'octubre de 2014.⁹⁷

15) Segons la STS del 17 de maig de 2012,⁹⁸ en sòl no urbanitzable no és possible la indemnització per pèrdua d'aprofitament patrimonialitzat, llevat de restriccions d'usos pel nou planejament que afectin els usos típics admesos en aquella mena de sòl, com l'ús forestal, l'agrícola, etc.

16) Si el que es pretén protegir són restes arqueològiques, cal tenir en compte que si la protecció és purament de la legislació sectorial del patrimoni cultural, la figura de la vinculació singular urbanística no té sentit aquí, ja que és una figura de protecció urbanística, però la jurisprudència ha admès igualment un dret a indemnització prenent com a base la responsabilitat patrimonial general de l'Administració en causar un dany real i efectiu, econòmicament quantificable i que el propietari no té el deure legal de suportar.

17) En el terreny més valoratiu, s'ha constatat que existeix una funció limitadora del dret a la propietat, ja que les vinculacions singulars constitueixen una forma de restricció específica i intensiva del dret a la propietat, atès que determinen l'afectació concreta d'un bé immoble a una funció pública, sovint sense que es doni pas a una expropiació immediata ni a una ocupació efectiva.

97. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, recurs 363/2012.

98. Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, recurs 1178/2010.

18) També s'ha vist que les vinculacions singulars urbanístiques tenen una naturalesa jurídica ambivalent, híbrida entre les limitacions pròpies del planejament urbanístic i els supòsits de desposseïció material o jurídica del bé afectat. Aquesta ambivalència ha generat una doctrina jurisprudencial evolutiva que, en determinats casos, reconeix el dret a una indemnització quan es traspassen els límits admissibles de la funció social de la propietat i es compleixen els requisits que hem estudiat doctrinal i jurisprudencialment: que la vinculació urbanística tingui naturalesa singular, que existeixi una reducció de l'aprofitament urbanístic determinat en el planejament i que no es pugui equidistribuir aquesta càrrega entre la resta de propietaris. A més, alguna doctrina i jurisprudència hi ha afegit els requisits genèrics de tota indemnització per dany de l'Administració, això és, que el dany sigui real, efectiu i quantificable econòmicament.

19) Entenc que existeix una indemnització per afectació desproporcionada en vinculacions singulars, ja que quan la vinculació singular comporta una pèrdua substancial de les facultats dominicals, com ho són l'ús, el gaudi i la disposició, normalment basada en menor edificabilitat o restriccions en els usos, es configura una càrrega urbanística de tal intensitat que resulta exigible una compensació econòmica a l'Administració en aplicació dels principis de proporcionalitat i equilibri patrimonial, que, entenc, en les vinculacions singulars urbanístiques va més enllà d'aquesta proporcionalitat.

En certs casos, alguns ajuntaments han optat per catalogar immobles amb protecció merament documental per a evitar haver de pagar les indemnitzacions que suposaria una catalogació real i efectiva de l'immoble, però crec que aquesta no hauria de ser la solució, sinó que la protecció documental, al meu entendre, hauria de ser excepcional i residual per a béns de poc valor cultural, no basant-se en criteris econòmics indemnitzatoris.

20) Cal distingir entre limitació general i càrrega indemnitzable. He intentat proposar en aquest treball criteris interpretatius per a diferenciar les limitacions genèriques imposades pel planejament —les quals, en principi, no donen dret a indemnització— de les vinculacions singulars, en què l'afectació individualitzada i la durada indefinida de la mesura poden justificar l'exigència d'una reparació econòmica.

21) Coincideixo amb els postulats de López Ramón quan creu que hi ha una inadequada perspectiva judicial en abordar el tema de les vinculacions singulars: per una banda, per les incoherències en l'àmbit jurisprudencial, però sobretot per entendre que existeix un dret a la igualtat de tots els propietaris a rebre el mateix tracte urbanístic i a tenir el mateix dret a l'edificabilitat, fet que acaba propiciant que existeixin molts supòsits de vinculacions singulars. I és que, com diu l'autor, la ciutat és fruit de l'evolució al llarg del temps per molts motius diferents, inclosa la casualitat, amb moltes tipologies d'edificació variades, per la qual cosa no té sentit aquest tractament tan uniforme (López Ramón, 2020: 68-69).

En un primer període, entre 1985 i 1999, tal com estudia López Ramón, hi va haver una coherència confirmatòria entre els tribunals territorials i el Tribunal Suprem molt majoritàriament a favor de la no existència de les vinculacions singulars (vint-i-tres sentències estudiades no aprecien vinculació singular *versus* tretze que sí que l'aprecien) (López Ramón,

2020: 33-35). Moltes de les primeres sentències rebutgen la vinculació singular per no haver-se pogut demostrar el dany encara en ser possible establir en un futur mecanismes d'equidistribució (López Ramón, 2020: 38-39). Després, a causa en part de la cristal·lització del criteri espacial en les vinculacions singulars, aniran proliferant més les sentències a favor de reconèixer el dret a indemnització per vinculacions singulars.

22) He constatat que existeixen certes deficiències normatives i inseguretat jurídica, ja que la manca de regulació específica sobre els mecanismes per a determinar les vinculacions singulars, la forma de quantificar el dany, els terminis i la forma en què es poden demanar indemnitzacions, etc., ha fet que bastants d'aquests aspectes quedin a mercè de la jurisprudència, ja que la regulació de l'article 48b del TRLS, com es pot imaginar, és molt breu respecte a aquesta qüestió.

23) Finalment, i coherentment amb el punt anterior, crec que existeix una necessitat de reforma legislativa o normativa perquè, en darrer terme, considero interessant concloure que seria oportú impulsar una reforma normativa en matèria urbanística que abordés amb major claredat i garanties les conseqüències de les vinculacions singulars. A continuació faré una menció d'aquest aspecte.

Tot seguit faré, a manera de conclusió, una sèrie de propostes de millora jurídiques i legislatives que tenen com a objectiu reduir les indemnitzacions sense vulnerar el dret a la propietat, i, per altra banda, evitar que la declaració de BCIL o BCIN comporti automàticament un dret a ser indemnitzat. Finalment, també escriuré algunes conclusions per a ajudar a establir una relació més cooperativa i equilibrada entre Administració i propietaris.

— En primer lloc, crec que caldria clarificar la legislació de l'afectació normal del dret a la propietat; es tractaria d'un principi legal genèric nou, fruit de la reforma de la Llei 9/1993, del patrimoni cultural català, i, si escau, també de la Llei estatal 16/1985, per a detallar que les limitacions derivades de la catalogació són pròpies del contingut normal del dret a la propietat quan responen a l'interès general i no impliquen una privació de l'ús o del valor econòmic. Això permetria aplicar la doctrina del *ius aedificandi* com a dret limitat i evitaria considerar com a expropiació tota restricció urbanística o cultural.

— En segon lloc, proposo la creació d'una categoria jurídica nova, la de *limitació cultural*, figura que es podria introduir en la legislació sectorial del patrimoni cultural (LPCC i LPHE) i la urbanística (TRLUC), i que seria una figura intermèdia entre la simple limitació administrativa i l'expropiació, que reconeixeria drets compensatoris menors però no pas una indemnització completa, com passa en les vinculacions singulars urbanístiques i en les expropiacions. Aquesta figura es podria vincular a una afectació patrimonial parcial no indemnitzable, seguint l'exemple d'altres ordenaments europeus, com passa a Itàlia o França. Aquesta proposta respon a una necessitat real de seguretat jurídica i d'evitar la judicialització sistemàtica, en coherència amb la tendència europea i amb la doctrina del *ius aedificandi* com a dret limitat (art. 33 de la CE).

— En tercer lloc, es podrien establir sistemes de compensació alternatius a la indemnització econòmica. Per exemple, es podria millorar la regulació per a establir instruments compensatoris no monetaris, com ara la transferència de sostre edificable a altres indrets (drets urbanístics), beneficis fiscals per a propietaris d'immobles catalogats (i que la seva previsió fos descomptable de possibles indemnitzacions per vinculacions singulars, en ser un benefici derivat de la catalogació) o, finalment, subvencions per a la conservació o restauració condicionades al manteniment (que també haurien de compensar total o parcialment les indemnitzacions per vinculacions singulars).

— En quart lloc, proposo la integració de la catalogació en el planejament urbanístic amb efectes preventius, ja que seria bo que la declaració de BCIL o BCIN es tramités conjuntament amb el planejament urbanístic (tant per a aprovar com per a modificar el pla corresponent). Això evitaria declaracions *a posteriori* que generen legítimes expectatives frustrades i, per tant, dret a indemnització. A més, en el cas dels BCIL evitaria el buit normatiu que es dona entre la declaració de BCIL i la regulació concreta de protecció que es dona en el pla urbanístic que conté el catàleg.

— També crec adient establir la possibilitat de preveure convenis amb els propietaris com a via de clarificació i evitació de problemes, i reduir o negociar indemnitzacions més petites. Es tractaria de fomentar o possibilitar convenis urbanístics o culturals previs a la catalogació per a pactar condicions d'ús i de manteniment i possibles compensacions. Això reforçaria la participació i la corresponsabilitat dels propietaris en la protecció del patrimoni. Seria una mesura més instrumental que de fons, si bé ajudaria a canalitzar altres propostes de millora d'aquest apartat.

— Entenc que, com ha fet la jurisprudència del TS en certs àmbits aliens a les vinculacions singulars, caldria en el supòsit de les vinculacions singulars fer una interpretació pro patrimoni cultural i donar cabuda així al principi rector dels poders públics de protegir el patrimoni històric regulat en l'article 46 de la CE. Per tant, seria plausible fer interpretacions més favorables a la protecció del patrimoni cultural, com ara usar el criteri temporal abans que l'espacial, ja que, certament, reduir els supòsits indemnitzables ajudaria a protegir més i millor el patrimoni perquè evitaria pagar a les administracions costoses indemnitzacions. També aquest criteri pro article 46 de la CE hauria d'ajudar els legisladors estatal i autonòmic a introduir algunes de les mesures de millora legislativa que proposo en aquestes conclusions.

— Coincideixo amb López Ramón en la seva teoria alternativa de les vinculacions singulars a l'hora de proposar un rebuig del principi universal d'equidistribució i posar l'èmfasi en el paper de l'ordenació urbanística com a manifestació de la funció social del dret a la propietat que mana la Constitució (López Ramón, 2020: 12-13). Coincideixo amb l'autor en els problemes que genera la interpretació jurisprudencial actual, que menysté el patrimoni cultural i afavoreix l'especulació urbanística (López Ramón, 2020: 14). No es pot o no s'hauria d'aplicar *de facto* un principi de dret d'equidistribució universal, i menys com passa en molts edificis catalogats en sòl urbà consolidat, on les tècniques d'equidistribució reals són pràcticament inexistents. Per tant, el patrimoni cultural i les administracions sempre tenen les de perdre, ja que només en casos molt concrets o quan la protecció del patrimoni es doni en sòl urbanitzable o sòl urbà no consolidat pot haver-hi efectivament possibilitats reals d'establir

mecanismes d'equidistribució efectius. López entén que mentre no es vulneri el nucli essencial del dret a la propietat, la funció social de la propietat (art. 33.2 de la CE) i el principi rector de l'article 46 de la CE haurien de fer concloure que no existeix vinculació singular indemnitzable per catalogació, llevat dels casos en què hi hagi una restricció de l'aprofitament real basada en l'aprofitament del bé catalogat anteriorment, fet que permetria desterrar les comparacions espacials amb finques properes o similars prenent com a base el nou planejament.

— Finalment, proposo la creació d'un fons de compensació cultural. Aquí la proposta consisteix seria establir per llei un fons públic específic per a fer front a compensacions derivades de la protecció patrimonial, amb la participació de diversos nivells administratius (ajuntaments, Generalitat i Estat).

I, a tall de conclusió, a continuació faré una sèrie de propostes d'equidistribució de càrregues per a reduir indemnitzacions per catalogació, que permetin aplicar el principi d'equilibri patrimonial (art. 33.3 de la CE i dret urbanístic general) i evitin que l'Administració hagi de recórrer sistemàticament a la indemnització individualitzada com a única via de compensació:

a) En primer lloc, es podria crear un sistema de crèdits o aprofitaments urbanístics transferibles (en anglès, *transferable development rights* o TDR). Es tracta d'un concepte del dret anglosaxó nord-americà, però que podria traslladar-se bé al nostre ordenament jurídic intern. El funcionament seria permetre al propietari d'un bé catalogat transferir el dret d'edificació o altres aprofitaments urbanístics no utilitzables pel seu immoble (per les limitacions de la catalogació) a altres àrees del municipi o de l'àmbit territorial. Això compensaria la restricció d'usos o d'edificabilitat sense necessitat d'indemnització econòmica. Això sí, caldria, abans, habilitar-ho legalment a través d'una modificació de la legislació urbanística catalana.

Es tractaria d'establir una possibilitat legal i el foment de mesures de compensació amb major edificabilitat en un altre àmbit de la parcel·la o en altres àmbits de la seva propietat. Així, el mateix propietari, en vista que ha de conservar un immoble pel seu valor cultural o arquitectònic, ha de veure's compensat amb major edificabilitat en altres parts de la finca o en altres finques de la seva propietat amb la finalitat que les administracions no hagin de desemborsar importantíssimes quantitats de diners catalogant immobles. Malgrat que això podria suposar que certes parts de la finca tinguin zones amb un excés d'edificació, la conservació del patrimoni cultural i arquitectònic pot fer raonable aquest fet.

Una altra possibilitat seria facilitar una reculada de l'edificació que permeti construir per sobre de l'edifici catalogat tot mantenint i conservant la part de valor cultural o arquitectònic.

b) En segon lloc, proposo la integració del patrimoni cultural en àrees de reparcel·lació o sectors de transformació. Aquí es tractaria, en els casos en què fos possible, que en els sectors amb ordenació urbanística pendent s'incorporessin els immobles catalogats dins el sistema de compensació urbanística, en el qual es valorarien com a sòl cedit en espècie. Això permetria que el propietari participés en els beneficis urbanístics del sector, compensant la càrrega de conservació o limitació d'ús.

c) També es podrien crear mecanismes de solidaritat patrimonial entre propietaris. En alguns supòsits es podrien crear juntes de compensació o consorcis patrimonials en què els diferents propietaris podrien col·laborar en la conservació del patrimoni local, compartint costos i també aprofitaments. Es podria establir, fins i tot, que els propietaris de sòls no protegits assumissin part de la càrrega econòmica derivada de la preservació de béns protegits, especialment si se'n beneficien indirectament (augment de la valorització de l'entorn urbà).

d) En quart lloc, una de les propostes que cal tenir en compte seria establir una «bonificació» urbanística per ús compatible com a mesura compensatòria. Aquí es tractaria de permetre, via planejament, usos alternatius compatibles amb la protecció cultural, com ara activitats turístiques, culturals o comercials, que generin rendibilitat per al propietari, en lloc d'una indemnització. Això facilitaria que la càrrega fos més suportable perquè l'immoble generaria ingressos i, per tant, reduiria la possible indemnització per vinculació singular.

e) En cinquè lloc, proposo que s'estableixi un reconeixement de plusvàlues indirectes per a compensar les càrregues. Així doncs, es podria establir legalment que la revaloració simbòlica o real del bé catalogat, o dels béns immobles propers, compensa parcialment les limitacions imposades. Entenc, però, que aquesta mesura s'hauria d'acompanyar de criteris tècnics objectius de valoració, per a evitar arbitrarietats.

f) Finalment i en sisè lloc, proposo la creació d'un fons d'equilibri urbanístic municipal, que hauria d'estar dotat amb recursos obtinguts de la cessió de l'aprofitament mitjà d'altres sectors urbanitzables i que serveixi per a compensar immobles protegits sense requerir indemnitzacions individualitzades. Això repartiria el cost patrimonial entre el conjunt del desenvolupament urbanístic municipal. De fet, es podria discutir si aquesta mesura —o una de forma similar— ja existeix dins el patrimoni municipal del sòl i habitatge, quan l'article 224.2e del TRLUC preveu que els diners d'aquest patrimoni municipal es puguin destinar, entre altres supòsits, a les iniciatives públiques de conservació del patrimoni arquitectònic. Una redacció més explícita per a compensar les vinculacions singulars crec que afavoriria aquesta possibilitat que plantejo.

11. BIBLIOGRAFIA

- ACEDO PENCO, Ángel; PERALTA CARRASCO, Manuel (2016). *El régimen jurídico del patrimonio cultural: Aproximación doctrinal, legal y jurisprudencial a sus mecanismos privados y públicos de protección*. Madrid: Dykinson.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (1994). *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (1992). *El patrimonio histórico. Destinación pública y valor cultural*. Madrid: Civitas.
- BLASCO ESTEVE, Avelino (1980). «La responsabilidad de la Administración por daños causados por actos administrativos: doctrina jurisprudencial». *Revista de la Administración Pública*, núm. 91 (gener-abril).
- CALVO CATALÀ, Bernat (2021). *Análisis competencial de una materia sui generis: el patrimonio cultural*. Treball final d'una assignatura del Màster MIDAP URV-UZ. Universitat de Tarragona.

- (2021). *Los mecanismos de los entes locales en la protección del patrimonio cultural. Especial referencia en Cataluña*. Treball final del Màster MIDAP URV-UZ, Universitat de Tarragona.
- (2023). *Los catálogos urbanísticos como instrumentos municipales de protección del patrimonio. Especial referencia a Cataluña*. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili.
- (2025). *Régimen jurídico de los catálogos urbanísticos: Instrumentos municipales de protección del patrimonio*. València: Tirant lo Blanch.
- CARBALLO MARCOTE, Sabela *et al.* (2019). «Guía práctica sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en urbanismo». *Iuris Utilitas* [la Corunya], iurisutilitas.es.
- CASTÁN TOBEÑAS, José (1984). *Derecho civil español, común y foral*. Tom II, vol. 1.
- COUCE CALVO, Victoria; MENÉNDEZ SOLAR, Belén (2013). «La normativa de los catálogos urbanísticos. Problemática en su aplicación». A: *Los catálogos urbanísticos en el Principado de Asturias: Una perspectiva pluridisciplinar*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (1987). *La legislación sobre patrimonio histórico*. Madrid: Tecnos.
- GARCÍA RUBIO, Fernando (2004). «El papel de los ayuntamientos en la conservación del patrimonio cultural. Estado de la cuestión (1)». *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 12, secció «Colaboraciones».
- GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.) (2008). *Régimen jurídico de los centros históricos*. Madrid: Dykinson.
- GIFREU I FONT, Judith (2012). *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Madrid: Associació Catalana de Municipis i Marcial Pons.
- (2018). «Régimen jurídico de la protección y fomento del patrimonio cultural en Cataluña: estado de la cuestión». *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 22, p. 237-335.
- (2022). «L'activitat urbanística dels ens locals». A: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (dir.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Associació Catalana de Municipis i Tirant lo Blanch, p. 1443-1468.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús *et al.* (2008). *Comentarios a la Ley de suelo*. Vol. II. Cizur Menor: Thomson Civitas.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos (2010). *Principios de derecho civil*. Vol. IV, *Propiedad y derechos reales de goce*. Madrid: Marcial Pons.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2020). *Las vinculaciones singulares urbanísticas*. Barcelona: Atelier.
- MACERA TIRAGALLO, Bernard-Frank; FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda (2005). *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.
- MARTÍ SELVA, Enrique (2020). «Vinculación singular, un nuevo obstáculo en la ordenación urbanística». *Práctica Urbanística* [Madrid: Wolters Kluwer], núm. 165 (juliol-agost), secció «Estudios», p. 1-13.
- OLLERS VIVES, Pere (2003). «Els béns d'interès cultural immobles i el seu règim de protecció». A: *Comentaris a la Llei del patrimoni històric de les Illes Balears*. Palma: Institut d'Estudis Autònoms.
- PÉREZ LUÑO, A. (1984). *Derechos humanos. Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- PORRAS NADALES, Antonio Joaquín (1991). «Derechos e intereses. Problemas de tercera generación». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10.
- ROLLA, Giancarlo. «Bienes culturales y Constitución». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2.
- RUIZ DE LA PEÑA RUIZ, Diego (2013). «Diez años de catalogación urbanística en Asturias. Situación actual y perspectivas de futuro». A: *Los catálogos urbanísticos en el Principado de Asturias: Una perspectiva pluridisciplinar*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2008). «Las catalogaciones urbanísticas como ejercicio de la compe-

- tencia municipal de protección del patrimonio cultural». A: GARCÍA RUBIO, Fernando (coord.). *Régimen jurídico de los centros históricos*. Madrid: Dykinson.
- (2012). «El urbanismo, al servicio del patrimonio común (1)». *Práctica Urbanística*, núm. 119 (novembre-desembre), secció «Estudios».