



BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ063669

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1654/2018, de 22 de noviembre de 2018

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 3719/2017

SUMARIO:

Urbanismo. Limitaciones de la propiedad indemnizables. Requisitos.

La función social inherente al derecho de propiedad urbanística, de conformidad con el artículo 33.2 de la Constitución, ha configurado una delimitación de su contenido que determina que las alteraciones que como consecuencia del proceso urbanístico se produzcan en el status de los inmuebles afectados por el mismo no darán derecho a sus titulares, como regla general, a percibir indemnización alguna. La regla que se formula tiene excepciones, entre ellas la prevista para las vinculaciones singulares y así, las ordenaciones 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 confería derecho a indemnización. En parecidos términos se expresa el artículo 43 de la Ley 6/98, de 13 de abril -norma aplicable al caso-, en el que se dispone que «las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización». Y aunque no resulte de aplicación por razones de temporalidad, el supuesto indemnizatorio se contempla ahora, esencialmente con la misma regulación, en el artículo 35 b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 [antes 30 b) de la Ley 8/2007]. Así las cosas, dos son los requisitos exigidos para la procedencia de indemnización por vinculación singular: a) Que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico, y b) que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento. Más en concreto, en los supuestos en los que el Plan General de Ordenación Urbana de un municipio cataloga un edificio por su valor histórico o cultural y consolida su edificabilidad, dándose la circunstancia de que la edificabilidad que se consolida en la parcela es inferior a la que tienen o pueden alcanzar las parcelas y/o edificios del entorno, como ocurre en el presente caso, se concluye que nos encontramos en uno de los supuestos excepcionales establecidos en la ley, en un supuesto en el que hay una restricción de la edificabilidad y que esa restricción genera un derecho de indemnización en favor del propietario del inmueble. Partiendo del dato de que los Planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (Municipio y Comunidad Autónoma), en lo que se conoce como un procedimiento bifásico, la Administración responsable de la indemnización, es entonces solidaria de ambas, sin perjuicio de que la Administración condenada a pagar pueda repetir contra las demás que hayan intervenido en la causación del daño.

PRECEPTOS:

Ley 6/1998 (Sobre Régimen del Suelo y Valoraciones), art. 43.

Ley 8/2007 (Suelo), art. 30 b).

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 140.2.

Ley 40/2015 (LRJSP), art. 33.

RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo de 1976), art. 87.3.

RDLeg. 2/2008 (TRLRHS), art. 35 b).

RDLeg. 1/1992 (Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), art. 239.

RDLeg. 7/2015 (Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), art. 48.

RDLeg. 2/2008 (Texto Refundido de la Ley de Suelo) art. 35 b).

Constitución Española, art. 33.2.

PONENTE:

Don César Tolosa Tribiño.



Magistrados:

Don JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ
 Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
 Don JUAN CARLOS TRILLO ALONSO
 Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
 Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.654/2018

Fecha de sentencia: 22/11/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3719/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/11/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3719/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1654/2018

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente
 D. Octavio Juan Herrero Pina
 D. Juan Carlos Trillo Alonso



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 22 de noviembre de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso-administrativo número 3719/2017, formulado por la Procuradora Doña Aurora Gómez-Villaboa Mandri, en representación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, bajo la dirección de la letrada de sus Servicios jurídicos Doña Ana Cristina Sánchez-Barriga Leitón, contra la sentencia de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso seguido con el número 474/2015, sostenido contra la resolución de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de 15 de mayo de 2015, aprobando el Plan General Municipal de Plasencia, como elementos 107 y 108, en la Avenida de Juan Carlos I, Nº 19, 21 y 23; habiendo sido partes recurridas D. Lázaro y D. Leoncio, a través de la Procuradora Doña Ana Arauz de Robles Villalón bajo la dirección letrada de D. Santiago Cid Fernández, y el Ayuntamiento de Plasencia, representado por el Procurador D. Jorge Campillo Álvarez y defendido por el Sr. Letrado de su Gabinete jurídico, D. Juan Francisco Iniesta Ojea.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero:

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con sede en Cáceres, en el recurso nº 474/2015 dictó, el día veintiocho de abril de dos mil dieciocho, Sentencia cuyo Fallo era del siguiente tenor literal:

<<Que estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador Sra. Redondo Mena en nombre de Don Lázaro frente al Catálogo de Protección que forma parte del Plan General Municipal actual de Plasencia de 2015 como elementos 107 y 108, en la Avenida de Juan Carlos I, Nº 19, 21 y 23 y ello en el sentido de la petición subsidiaria, determinándose que de manera solidaria, ambas Administraciones deberán indemnizar al Recurrente en la cantidad que resulte en ejecución de Sentencia de conformidad a lo establecido en el fundamento quinto de esta Sentencia. Ello sin imposición en costas [...]>>

Segundo:

Notificada a las partes interesadas, la Junta de Extremadura presentó recurso, alegando que

<<[...] - La Sentencia infringe el art. 35 b) del RD Legislativo 2/2008, de 20 de Junio por el que se aprueba el TR Ley Suelo, que aunque no se cita expresamente en la sentencia de instancia, ha tenido que tomarse en consideración, referido a las vinculaciones y limitaciones singulares que dan lugar al derecho de indemnización.

- La sentencia infringe el artículo 140.2 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al no tenerse en cuenta su contenido, como es, la determinación del grado de responsabilidad de la Administración Autonómica en el pleito.

[...] El recurso de casación que preparamos entendemos reviste interés casacional del art. 88.2.a) donde establece que el Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo cuando la Sentencia fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con los de otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.>>

La Sala de instancia resolvió con el dictado del Auto de cuatro de julio de dos mil diecisiete, teniendo por preparado este recurso (así como el formulado por el Ayuntamiento de Plasencia) con emplazamiento de las partes para ante este Tribunal de Casación.



Recibidas las actuaciones, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, acordó:

<<1º) Admitir el recurso de casación nº 3719/2017 preparado por la representación procesal de la Junta de Extremadura contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en fecha 28 de abril de 2017, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 474/2015.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, y las normas jurídicas que serán objeto de interpretación en sentencia son las respectivamente indicadas en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución.

Esto es, la cuestión que precisa ser esclarecida consiste en precisar: "por un lado, el concreto término de comparación a tomar como referencia para determinar la existencia de una restricción del aprovechamiento urbanístico susceptible de ser considerada una vinculación singular establecida por el planeamiento y determinante consiguientemente de la indemnización correspondiente; y por otro lado, perfilar los criterios que deben emplearse y servir para identificar a la Administración responsable del daño infligido, cuando sean varias las que intervienen en la producción del hecho lesivo, relegando en consecuencia la aplicación de la regla de la solidaridad a los supuestos en que no concurren tales criterios".

Y, por otra parte, las normas que deberán ser objeto de interpretación son: "por una parte, el artículo 35 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; y, por otra parte, el artículo 140.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actual artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público)".

3º) Para la sustanciación del recurso, comuníquese esta resolución a la Sala de instancia y remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 90.6 y 92.1 de nuestra Ley jurisdiccional.

4º) Inadmitir el recurso de casación nº 3719/2017 preparado por el Excmo. Ayuntamiento de Plasencia contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en fecha 28 de abril de 2017, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 474/201; con imposición de las costas procesales a la parte recurrente las costas procesales causadas en este recurso en los términos establecidos en el último razonamiento jurídico de esta resolución.

5º) Publíquese este auto en página web del tribunal Supremo. [...]>>

Tercero:

La Comunidad Autónoma de Extremadura interpone recurso al entender que:

<<- La sentencia de instancia, recurrida en casación, infringe lo dispuesto en art. 35 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR 2008), tal y como expusimos en el punto II y III de nuestro anuncio de recurso de casación, referido a las vinculaciones y limitaciones singulares que dan lugar al derecho de indemnización.

- La sentencia de instancia, recurrida en casación, infringe lo dispuesto en 140.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, como expresa la sentencia debatida del TSJ de Extremadura en su fundamento de derecho quinto, en supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, de interés público tutelado e intensidad de la intervención, resultando solidaria la responsabilidad cuando no sea posible dicha determinación. [...]

- La sentencia de instancia llega a un fallo totalmente contradictorio con lo adoptado por otros Tribunales, por lo que como bien dice el Auto de Admisión de 17 de Noviembre de 2017, es preciso que el mismo se pronuncie sobre la cuestión planteada en el presente recurso por existir interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia [...]

Es preciso poner de manifiesto que el fallo de la sentencia, y la fundamentación jurídica en que se basa, sientan una doctrina sobre la interpretación de las normas jurídicas cuya infracción se ha denunciado, que resulta gravemente dañosa para los intereses generales (artículo 88.2.b)).



Con la interpretación dada al no tenerse en cuenta como en el mismo ámbito hay otros inmuebles que también tienen restringido su aprovechamiento a causa de su catalogación, y solo se tiene en cuenta la edificabilidad que le otorga el plan a ese bien catalogado. Existe una grave desigualdad para el resto de edificaciones existentes en el ámbito afectado. [...]>>

Cuarto:

Concedido traslado, tanto la representación procesal de D. Lázaro y D. Leoncio como la del Ayuntamiento de Plasencia formularon su oposición a lo interesado de contrario. Tramitado el recurso, se dictó providencia señalando para su deliberación, votación y fallo el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero:

El presente recurso se interpone contra la sentencia de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso seguido con el número 474/2015, sostenido contra la resolución de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de 15 de mayo de 2015, aprobando el Plan General Municipal de Plasencia, como elementos 107 y 108, en la Avenida de Juan Carlos I, Nº 19, 21 y 23.

Segundo:

La Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, acordó:

<<1º) Admitir el recurso de casación nº 3719/2017 preparado por la representación procesal de la Junta de Extremadura contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en fecha 28 de abril de 2017, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 474/2015.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, y las normas jurídicas que serán objeto de interpretación en sentencia son las respectivamente indicadas en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución.

Esto es, la cuestión que precisa ser esclarecida consiste en precisar: "por un lado, el concreto término de comparación a tomar como referencia para determinar la existencia de una restricción del aprovechamiento urbanístico susceptible de ser considerada una vinculación singular establecida por el planeamiento y determinante consiguientemente de la indemnización correspondiente; y por otro lado, perfilar los criterios que deben emplearse y servir para identificar a la Administración responsable del daño infligido, cuando sean varias las que intervienen en la producción del hecho lesivo, relegando en consecuencia la aplicación de la regla de la solidaridad a los supuestos en que no concurren tales criterios".

Y, por otra parte, las normas que deberá ser objeto de interpretación son: "por una parte, el artículo 35 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; y, por otra parte, el artículo 140.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actual artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público)>>".

Tercero:

Sostiene la sentencia de instancia que:

<<QUINTO : En relación a la limitación o exclusión de edificabilidad así como la imposibilidad de patrimonialización por el hecho de la inclusión en el Catálogo, con las restricciones que del mismo se derivan, sobre todo en orden a la conservación, debe reiterarse lo que ya se expone por las demandadas en sus contestaciones. Sabido es que el derecho a la urbanización y edificación dentro del ámbito urbanístico, no es un Derecho absoluto.



Se halla limitado por el interés general y vinculado estatutariamente a diversos destinos en los términos dispuestos por la Legislación sobre ordenación territorial y urbanística. (Art 7 del RDL de 2008 y concordantes del de 2015). Sin necesidad de exponer de manera exhaustiva la cuestión, baste decir que la inclusión en dicho Catálogo, atribuye unas obligaciones de conservación de acuerdo al art 163 de la LESOTEX: "Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin, en todo caso, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. El deber de los propietarios de edificios alcanza hasta el importe de los trabajos y obras que no rebase el límite del contenido normal de aquél, representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio. Cuando la Administración ordene o imponga al propietario la ejecución de obras de conservación o rehabilitación que excedan del referido límite, éste podrá requerir de aquélla que sufrague el exceso...." En este caso, es evidente que no sucede lo que la parte alega. En primer lugar porque si no actuó de acuerdo a lo que le permitían los Planes anteriores construyendo, elevando, etc., se debió a su propia voluntad y a la del resto de propietarios. Sin embargo, vigente el actual, debe someterse al mismo. Cuestión diferente es la posible indemnización al amparo del anterior art 35 b) del la ley del Suelo de 2008 , actual 48 del RDLeg 7/2015. La jurisprudencia ha venido exigiendo, para la procedencia de la indemnización, diversos requisitos que pueden ser sintetizados en los siguientes términos: "para que exista derecho a la indemnización solicitada... es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) una restricción en el aprovechamiento urbanístico; b) una limitación singular; y c) imposibilidad de distribución equitativa..." (SSTS de 15 de noviembre de 1995 , 16 de febrero de 1998 y 21 de junio de 2001). Como afirma la STS sección 5 del 24 de septiembre de 2008 Recurso: 5949/2004 , la restricción del aprovechamiento urbanístico que da lugar a la indemnización "no deriva del ejercicio anticipado del ejercicio del ius variandi, debiendo de insistirse en que es la vinculación singular de referencia -que no en la compensación por cambio de planeamiento- la determinante de la indemnización, lo cual implica que no es necesaria la patrimonialización del aprovechamiento como causas de la indemnización". O lo que es lo mismo, la restricción del aprovechamiento no se establece en términos de comparación con el aprovechamiento de idéntica finca en planeamientos anteriores, sino que se produce en relación con el aprovechamiento que se reconoce a los restantes suelos de la zona o ámbito homogéneo de que forma parte.

En esta línea la sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, vino a reconocer la existencia de una vinculación singular que daba lugar a derecho de indemnización por su inclusión en el catálogo con restricción de aprovechamiento en relación con los de su entorno.

La Sentencia del TS 23-02-2012 analiza la evolución y filosofía del precepto. Por su parte, la STS de 6 de julio de 1995 , señala el carácter intempestivo de la petición de indemnización por vinculaciones singulares cuando se solicita antes de la aprobación del Catálogo u otro instrumento de Protección, pues una vez aprobado éste es cuando se sabe el nivel de afección y, por tanto de vinculación, y es posible entonces arbitrar las posibles medidas compensatorias. En concreto en esa sentencia, recogiendo lo declarado en la anterior de 3 de octubre de 1988, dijimos que "... cuando tenga operatividad el Plan Especial y Catálogo, podrá conocerse la afección que sufre la finca (...), pero no ahora, pues ya queda dicha la indefinición, que sobre parámetros esenciales existe al respecto (posible exclusión de elementos, señalamiento efectivo de la superficie protegida, eventual inclusión de parte de la zona de verde privado como anexo del edificio, ventajas fiscales, etc. ...) (....) debiendo notarse que no es que el Plan Especial pueda alterar determinaciones esenciales de las Normas Subsidiarias -en nuestro caso el P.G.O.U.- , sino que a los concretos efectos reparatorios que se pretenden, mientras dicho Plan y Catálogo no logren la aprobación definitiva, no será posible conocer ni evaluar el montante económico que deba alcanzar la exigible indemnización".... Asimismo, el derecho a la distribución equitativa de cargas y beneficios -como realización del principio de justicia en materia de urbanismo- implica que la efectividad de unos y otros deba producirse de forma simultánea, pues sólo de esa forma cumple su finalidad. Tal principio es incuestionable en la ejecución del planeamiento por polígonos o unidades de actuación, en que los efectos de la aprobación de los instrumentos de equidistribución -compensación, reparcelación o análogos- llevan implícita tal simultaneidad, pero tal principio debe operar con igual rigor en el supuesto de suelos urbanos consolidados; supuesto en el que la ejecución se produce de forma asistemática, y en que es exigible que la ordenación prevista en el planeamiento sea completa, lo que pasa por definir las cargas y definir y concretar también las posibilidades edificatorias y de uso de las parcelas.

Pues bien, todas estas consideraciones son de aplicación al supuesto, sin que sirva como justificación el hecho relativo a que existen otros inmuebles catalogados, alrededor de 135 como tales en el PEPCH o que los solares se hayan edificados. Lo cierto es que de conformidad con la prueba no suficientemente desvirtuada, la



edificabilidad que correspondería a los inmuebles con el Plan actual es de 2115 m2 sin catalogar y catalogados de 1304 m2. Por tanto existe una limitación por la vinculación al Catálogo. Ahora bien, en relación a la petición indemnizatoria, y una vez determinada la restricción en la edificabilidad de acuerdo a la pericial en unos 811 m2, es procedente acordar la misma. Ahora bien, dadas las imprecisiones en los sistemas de valoración por el perito y el resto de partes, la Sala entiende que procede diferir a ejecución de Sentencia tal solución, otorgando un plazo de cinco meses una vez adquiera firmeza para que las parte se pongan de acuerdo en dicha indemnización, que evidentemente no puede superar lo solicitado por la Recurrente. En el supuesto que ello no ocurra y con cargo a la parte actora, se produciría el nombramiento por insaculación de un perito judicial con la categoría de arquitecto para que en base a la limitación de edificabilidad producida y de acuerdo a criterios legales de valoración, determinase la correspondiente indemnización.

Nos queda, sin embargo, por determinar la Administración urbanística que debe afrontar y pagar la indemnización al propietario perjudicado, para lo que debemos aplicar lo establecido analógicamente en el artículo 140.2 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, según el cual en supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, de interés público tutelado e intensidad de la intervención, resultando solidaria la responsabilidad cuando no sea posible dicha determinación.

En este caso, tanto la Administración autonómica como el Ayuntamiento han participado en la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones son causa de las aludidas vinculaciones singulares y de las consiguientes limitaciones del aprovechamiento urbanístico, de modo que ambas podrían ser condenadas a pagar la indemnización al propietario, gravado con ellas, en forma solidaria>>.

Cuarto:

Constituyen los supuestos de limitaciones o vinculaciones singulares una excepción a la tesis acerca de la función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (artículo 33.2 de la Constitución), que como regla general lleva a la consideración relativa a que la delimitación de su contenido a través de la ordenación territorial o urbanística no genera derecho a percibir indemnización alguna.

De este modo, una determinación contenida en el planeamiento que limita o vincula únicamente de modo singular y que, por tanto, no puede ser objeto de equitativa distribución entre los demás propietarios de la zona o polígono, y prive al propietario de una parte del contenido normal de su derecho de propiedad, resulta necesariamente indemnizable, en la medida que dicho propietario no tiene el deber jurídico de soportar exclusivamente la citada carga.

El otro supuesto que se contempla es el que incide en el reconocimiento del derecho de indemnización de los propietarios a los que se les impongan vinculaciones o limitaciones singulares que conlleven una restricción de la edificabilidad o del uso al que tengan derecho, generándose con ello un perjuicio que, por otra parte, no puede quedar compensado en forma alguna.

Quinto:

Como señalamos en nuestra sentencia de 14 de junio de 2012, <<para abordar la cuestión suscitada empezaremos recordando -como ya hicimos en reciente sentencia de esta Sala de 16 de mayo de 2010 (casación 1178/2010)- que la función social inherente al derecho de propiedad urbanística, de conformidad con el artículo 33.2 de la Constitución, ha configurado una delimitación de su contenido que determina que las alteraciones que como consecuencia del proceso urbanístico se produzcan en el status de los inmuebles afectados por el mismo no darán derecho a sus titulares, como regla general, a percibir indemnización alguna. Esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria se asienta la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público. Tal idea se expresa con claridad en el artículo 2.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, donde se establece que "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos por las leyes".

Como ese mismo precepto deja indicado, la regla que allí se formula tiene excepciones, entre ellas la prevista para las vinculaciones singulares. Así, del artículo 87.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, luego reproducido en el artículo 239 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, resulta que las ordenaciones 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



confería derecho a indemnización. En parecidos términos se expresa el artículo 43 de la Ley 6/98 , de 13 de abril - norma aplicable al caso-, en el que se dispone que "las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización". Y aunque no resulte de aplicación por razones de temporalidad, el supuesto indemnizatorio se contempla ahora, esencialmente con la misma regulación, en el artículo 35.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (antes 30.b de la Ley 8/2007), según el cual "Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:... b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa".

Así las cosas, dos son los requisitos exigidos para la procedencia de indemnización por vinculación singular:

a) Que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico, y b) que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento>>.

Sexto:

Más en concreto, en los supuestos en los que el Plan General de Ordenación Urbana de un municipio cataloga un edificio por su valor histórico o cultural y consolida su edificabilidad, dándose la circunstancia de que la edificabilidad que se consolida en la parcela es inferior a la que tienen o pueden alcanzar las parcelas y/o edificios del entorno, como ocurre en el presente caso y siempre que no se discuta que la edificación ha sido catalogada correctamente; esto es, no se pone en cuestión que la edificación merece ser protegida por su valor histórico y/o cultural, hemos concluido que nos encontramos en uno de los supuestos excepcionales establecidos en la ley, en un supuesto en el que hay una restricción de la edificabilidad y que esa restricción genera un derecho de indemnización en favor del propietario del inmueble.

En estos casos, este Tribunal ha entendido que hay vinculación singular indemnizable, porque el propietario de la edificación catalogada no puede materializar la edificabilidad que pueden materializar los propietarios de las edificaciones del entorno, y esa menor edificabilidad no es susceptible de distribución equitativa.

Consecuentemente, concurren los tres requisitos que han de existir para que proceda indemnización por esa causa: a) una restricción en el aprovechamiento urbanístico; b) una limitación singular; c) la imposibilidad de distribución equitativa.

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

Séptimo:

Pero lo que tampoco resulta posible es tratar, como parece derivarse de los argumentos de la Junta, de que la comparación no se realice con los edificios colindantes o sitios en la zona, sino con todos los bienes inmuebles incluidos en el Catálogo de Protección de la ciudad de Plasencia, que está formado por más de 153 inmuebles, dispersos por todo el término municipal.

Y ello porque la sentencia niega tal comparación, y es clara y acertada al razonar que la restricción del aprovechamiento no se establece en términos de comparación con el señalado para idéntica finca en planeamientos anteriores, sino que se produce en relación con el que se reconoce a los restantes suelos de la zona o ámbito homogéneo de que forma parte, sin que el término de comparación pueda ser, tampoco, la edificabilidad otorgada al resto de los edificios catalogados.

En nuestra sentencia de 10 de octubre de 2011 nos pronunciamos sobre dicha cuestión al señalar que <<[...] en el caso de las vinculaciones singulares el término de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina>> y que <<[...] lo relevante es si las determinaciones que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación>>.



Octavo:

El siguiente problema que se nos plantea consiste de determinar, si existiendo dicha responsabilidad, cuál sería la Administración responsable, partiendo del dato de que los Planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (Municipio y Comunidad Autónoma), en lo que se conoce como un procedimiento bifásico.

Un criterio simplista sería el de atribuir la responsabilidad a la Administración que hace la aprobación definitiva. Sin embargo, parece más correcto acudir, en estos casos, a la tesis de que existe un supuesto de concurrencia entre ambas Administraciones y que la responsabilidad es entonces solidaria, sin perjuicio de que la Administración condenada a pagar pueda repetir contra las demás que hayan intervenido en la causación del daño. Esta postura tiene a su favor el tenor literal de la Ley dado que los procedimientos bifásicos encajan en la fórmula empleada en la Ley cuando se refiere a la "gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas", máxime cuando no han quedado acreditadas circunstancias que permitan excluir la regla de la solidaridad.

En este sentido nos hemos pronunciado en nuestra sentencia de veintitrés de diciembre de dos mil ocho, al afirmar que <<Nos queda, sin embargo, por determinar la Administración urbanística que debe afrontar y pagar la indemnización al propietario perjudicado, para lo que debemos aplicar lo establecido en el artículo 140.2 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, según el cual en supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, de interés público tutelado e intensidad de la intervención, resultando solidaria la responsabilidad cuando no sea posible dicha determinación.

En este caso, tanto la Administración autonómica como el Ayuntamiento han participado en la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones son causa de las aludidas vinculaciones singulares y de las consiguientes limitaciones del aprovechamiento urbanístico, de modo que ambas podrían ser condenadas a pagar la indemnización al propietario, gravado con ellas, en forma solidaria, pero entendemos que resulta diferenciable o distinguible la vinculación consistente en la catalogación del inmueble, que ya venía dispuesta en el planeamiento anterior y tiene un carácter reglado, de la que deriva del destino de la parcela a gasolinera, de modo que en aquella catalogación la participación, de acuerdo a las competencias ejercitadas y al interés público tutelado, debe considerarse conjunta y, por tanto, solidaria la responsabilidad del Ayuntamiento y de la Administración de la Comunidad Autónoma, mientras que en la otra limitación, causada por la asignación de la parcela al uso de estación de servicio de combustible, al no estar ante una decisión reglada ni concernido un interés supramunicipal, la intervención del Ayuntamiento ha sido la determinante, según acertadamente lo adujo la Administración de la Comunidad Autónoma en su contestación a la demanda, de manera que es aquél quien deberá pagar la indemnización al propietario por tal concepto>>.

Noveno:

Con base en los anteriores razonamientos a los interrogantes que presentaban interés casacional objetivo, debemos responder:

a) Que hay vinculación singular indemnizable cuando el propietario de la edificación catalogada no puede materializar la edificabilidad que pueden materializar los propietarios de las edificaciones del entorno y esa menor edificabilidad no es susceptible de distribución equitativa.

b) Que partiendo del dato de que los Planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (Municipio y Comunidad Autónoma), la regla general es la de establecer la responsabilidad concurrente de ambas, mediante el criterio de la solidaridad.

Décimo:

La conclusión anterior que se acaba de establecer conduce a la desestimación de las pretensiones que la parte deduce y precisa en el escrito de interposición del recurso, con apoyo en la interpretación defendida por la misma y a la consiguiente desestimación del recurso.



No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4 de la LRJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico noveno:

Desestimar el recurso de casación nº 3719/2017, interpuesto contra la sentencia de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso seguido con el número 474/2015, sostenido contra la resolución de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de 15 de mayo de 2015, aprobando el Plan General Municipal de Plasencia, como elementos 107 y 108, en la Avenida de Juan Carlos I, Nº 19, 21 y 23, que queda firme; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez. Octavio Juan Herrero Pina, Juan Carlos Trillo Alonso, Wenceslao Francisco Olea Godoy, Cesar Tolosa Tribiño.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, D. Cesar Tolosa Tribiño, estando la Sala reunida en audiencia pública; Doy fe.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.