

Por:
Orlando Vignolo
Cueva*

LAS VINCULACIONES SINGULARES
URBANÍSTICAS. FERNANDO
LÓPEZ-RAMÓN**

El profesor zaragozano F. López-Ramón es uno de los juristas del urbanismo más importantes en nuestro idioma. Sus decenas de trabajos publicados sobre esta materia y muchos otros que se encuentran conectados a la primera (como los bienes públicos, la ordenación territorial, el derecho ambiental, los regímenes especiales de recursos naturales, entre otros), demuestran la afirmación que abre esta recensión. Estamos entonces ante un autor que tiene años de constante investigación y obras de referencia con un indudable valor científico.

El presente libro ha sido escrito para responder a un tema concreto: el tratamiento jurídico de las llamadas vinculaciones singulares urbanísticas, desde su concepto básico y legal (entendidas como “restricciones al aprovechamiento de un inmueble establecidas en el planeamiento” y la consecuente “determinación del derecho a una indemnización por parte de la administración”), la evolución de este instituto con ejemplos concretos durante las sucesivas décadas del siglo pasado, pasando por un completo análisis jurisprudencial de la materia (el derecho vivo de la figura), la crítica a las anteriores posturas jurisdiccionales (sin dejar de mirar varios de sus aciertos) y el establecimiento de una postura singular del autor.

Varias páginas iniciales de libro se ocupan en definir la naturaleza jurídica de esta técnica de protección incluida en la garantía patrimonial del administrado-proprietario, la cual se encuentra más cercana a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública planificadora y ordenadora de una ciudad, surgida principalmente para acometer las limitaciones propias del aprovechamiento urbanístico del suelo. Es claro que el problema de aplicabilidad del instituto aparece en la posibilidad de clasificar la correspondiente limitación versus los jurídicos deberes impuestos al propietario, como las exigibles y no compensables cargas de conservación de un inmueble perteneciente al patrimonio histórico-cultural.

* Docente Ordinario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Correo electrónico: orlando.vignolo@udep.edu.pe

** Barcelona, Atelier, 2020, 184 págs.

Recibido: 21 de diciembre del 2020

Aceptado: 23 de diciembre del 2020

Ahora bien, a pesar de las disputas doctrinales que ha habido en la doctrina española y portuguesa sobre el carácter de indemnización expropiatoria de la vinculación singular urbanística, finalmente primó la tesis de que estamos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial por ejercicio de potestades urbanísticas, basado en la superación del principio universal de equidistribución de beneficios y cargas de la propiedad. Es decir, si se sobrepasa esta delgada medida entre estos dos elementos consustanciales del derecho, simplemente se abriría la puerta a derechos indemnizatorios ante el surgimiento del “carácter no distribuable de la carga o vinculación impuesta” (debiendo valorarse factores de ponderación tales como el nivel de aprovechamiento edificable del predio, la conformación del propio espacio de la ciudad, el número de inmuebles afectados por estas limitaciones).

Esta indemnización aparece así con un claro carácter sustitutivo, puesto que solo puede ser utilizada ante la insuficiencia de la justa distribución de beneficios y cargas del derecho de propiedad. Igual, este monto de resarcimiento es siempre de difícil consecución, ante la siempre la abierta posibilidad de atacar judicialmente el plan que ordena la utilización y destino del inmueble (pudiendo siempre existir las alternativas de usos alternativos o nuevos contenidos en este instrumento de ordenación).

Otro punto que aparece resaltado en la obra es la defensa de la *diversidad urbana*, entendida como un tratamiento jurídicamente correcto de la igualdad entre propietarios cercanos, debiendo asumirse como la prohibición de la uniformización a secas o de hacer imperativas algunas características comunes de los respectivos bienes (una idea de edificación de bloques). En suma, el autor recoge la idea de emplear la variante del principio (desigualdad entre desiguales a partir de tener posibilidades diversas de aprovechamiento del suelo por cada propietario). Esta tesis del profesor López-Ramón se contrapone con la casi unánime postura jurisdiccional española de que todos los vecinos, titulares de suelo urbano, deben recibir el mismo aprovechamiento edificatorio, lo cual se traduce en una extralimitación o exacerbación del principio de igualdad urbanística y una especie de equidistribución universal.

Se concluye en el libro sobre esta materia que la “ciudad no es una merca superficie objeto de iguales volúmenes edificatorios, sino un entramado

complejo de edificaciones variables con funciones diversas” (ver p. 69 del libro recensionado). Agrega de manera más concluyente que la “igualdad entre propietarios debiera postularse por referencia al género de bienes jurídicamente dominante [...] nuestras ciudades no son terrenos de mero aprovechamiento urbanístico, son también manifestaciones, en muchos casos multiseculares, de convivencia, de cultura y de diversidad que han de ser potenciadas y protegidas conformando los correspondientes regímenes estatutarios de los diversos derechos de propiedad” (ver p. 73 de la obra comentada).

En las siguientes hojas de la obra se establece el comentario y presentación de una serie de casos judiciales referidas a las vinculaciones singulares urbanísticas. Desde la plaza de toros de Torrijos, los edificios catalogados de Sabadell, el supuesto de protección del patrimonio arquitectónico, equipamientos privados voluntariamente mantenidos (clubes deportivos), cesiones urbanísticas (sobre todo referidas a alturas de edificaciones), las transformaciones de usos comerciales de los antiguos cines, los jardines privados y su utilización como espacios de uso particular que no deberían ser afectados en la planificación municipal (zonas libre de edificación), la integración de nuevas edificaciones con restos arqueológicos y las correspondientes posibilidades expropiatorias, los centros escolares de órdenes religiosas (ejemplo último en el que el profesor aragonés hace una fuerte crítica a línea jurisprudencial mantenida).

Todos estos supuestos permiten al autor hacer una síntesis de los elementos mantenidos por la jurisprudencia consolidada de su país (principalmente mantenida por el Tribunal Supremo). Así, considera que este instituto se encuentra fundado en una tesis *igualitarista* del principio de equidistribución de beneficios y cargas contenida en el respectivo planeamiento. La concreción de este principio anterior daría cobertura jurídica a la aparición de las vinculaciones singulares urbanísticas.

Esta tendencia jurisprudencial es abiertamente criticada por el autor por estimar que no responde a una idea que supere lo solo espacial (como único criterio para identificar la vinculación singular), estableciéndose así una visión plana de las ciudades (sin variedad de edificabilidad y usos) y que no permite distinguir entre los diversos supuestos de propiedad urbana estatutaria (los cuales todos deben estar debidamente protegidos). Es más, en la obra se

considera que las previsiones y el mantenimiento planificador de usos debe tener un límite (la mentada viabilidad económica del destino del inmueble).

A partir de esta crítica muy bien sustentada, el libro entra en su parte esencial y culminante. La fundamentación de una teoría alternativa sobre el instituto que se justifica desde: (i) un alcance más modesto del principio de equidistribución de beneficios y cargas en los casos concretos; (ii) la conexión de las vinculaciones singulares con el contenido jurídicamente tutelado del derecho de propiedad, y, por último; (iii) el establecimiento detallado y escrupuloso de la función social de la propiedad urbana. Todo esto debería eliminar las tensiones espacio-tiempo del derecho y permitiría manejar una pluralidad de criterios para detectar y aplicar la institución.

Debe rescatarse del libro comentado ese intento por mostrar nuevos datos jurídicos ante las tesis dominantes jurisprudenciales (que siempre imponen aprovechamientos de edificación semejantes a predios colindantes), contenido que lo convierte en una obra de innovación urbanística y búsqueda de un equilibrio siempre sinuoso pero necesario (entre políticas urbanas que respeten los derechos de propiedad, la idea de una ciudad heterogénea y diversa con sellos propios, que debe hacer todo lo posible por conservar su pasado y cuya Administración pública local debe aplicar vinculaciones singulares justas que indemnicen a los damnificados por un planeamiento municipal que formula daños concretos).

Debo recordar, sin neutralidad alguna dada mi cercanía amical, intelectual y de formación doctoral con el profesor López-Ramón, que nunca ha dejado de crear nuevas teorías en la mayoría de los trabajos que publica. Su afán de no quedarse quieto ante lo existente y de siempre considerar que debe discutirse todo, da herramientas para la formación de otros e inspira a sus colegas (y exdiscípulos). De alguna manera, y creo que, sin pretenderlo, el autor cumple con la vieja máxima agustina de las confesiones (nunca llegaremos al objetivo porque este siempre está más allá; sin embargo, debemos luchar toda la vida por alcanzarlo).