



Roj: **STS 1029/2012 - ECLI:ES:TS:2012:1029**

Id Cendoj: **28079130052012100114**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **23/02/2012**

Nº de Recurso: **26/2008**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 12672/2007,**  
**STS 1029/2012**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Febrero de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **26/2008** interpuesto por **D<sup>a</sup>. Lorenza** representada por el Procurador D. Federico José Olivares Santiago, siendo partes recurrida la **GENERALIDAD DE CATALUÑA** y el **AYUNTAMIENTO DE Cerdanyola del Vallés**, representados por las Letradas de sus servicios jurídicos, promovido contra la sentencia dictada el 19 de octubre de 2007 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en Recurso Contencioso-Administrativo 54/2004, sobre aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico del Cerdanyola del Vallés.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 54/2004, promovido por **D<sup>a</sup>. Lorenza** y en el que ha sido parte demandada la **GENERALIDAD DE CATALUÑA** y el **AYUNTAMIENTO DE Cerdanyola del Vallés** contra el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico del Cerdanyola del Vallés.

**SEGUNDO** .- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 19 de octubre de 2007 del tenor literal siguiente:

*"FALLO.-En atención a lo expuesto la Sala ha decidido DESESTIMAR la demanda interpuesta por D<sup>a</sup> Lorenza contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Barcelona de fecha 17 de septiembre de 2.003 por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico del municipio de Cerdanyola del Vallés. Sin especial pronunciamiento en costas"* .

**TERCERO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de D<sup>a</sup>. Lorenza se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 27 de noviembre de 2007, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO** .- Emplazadas las partes el representante procesal de D<sup>a</sup>. Lorenza compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 18 de enero de 2008 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos que consideró oportunos, solicitó a la Sala se anule y case la sentencia recurrida, resolviendo de conformidad con el suplico de su demanda.

**QUINTO** .- El recurso de casación fue admitido a trámite por providencia de fecha 8 de septiembre de 2008, acordándose también la remisión de las actuaciones a esta Sección Quinta y, por nueva providencia de 17 de



octubre de 2008 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hicieron la GENERALIDAD DE CATALUÑA y el AYUNTAMIENTO de CERDANYOLA DEL VALLÉS en escritos presentados en fechas 26 de noviembre y 9 de diciembre de 2008, respectivamente, en los que, tras exponer los razonamientos que creyeron oportunos solicitan la desestimación del recurso con imposición de las costas a la parte recurrente.

**SEXTO** .- Por providencia de fecha 15 de febrero de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 22 de febrero de 2012, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**SÉPTIMO** .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó en fecha de 19 de octubre de 2007, en su Recurso Contencioso-administrativo 54/2004, por medio de la cual se desestimó el formulado por D<sup>a</sup>. **Lorenza** contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona, adoptado en su sesión de fecha 17 de septiembre 2.003, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico del municipio de Cerdanyola del Vallès.

**SEGUNDO** .- El Tribunal *a quo*, comienza señalando las pretensiones de la actora:

1) La principal consistente en la exclusión del ámbito Plan de la finca de su propiedad, ubicada en la PLAZA000, nº NUM000, que se incluía en el citado Plan Especial con la ficha de Catalogación nº 52, y con el nivel de protección 3, para lo cual alegó la inexistencia de valores arquitectónicos merecedores de su protección, incurriendo, por tal inclusión, el Plan en arbitrariedad y falta de justificación; y,

2) Subsidiariamente, se declare su derecho a ser indemnizada conforme al artículo 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), por la pérdida de aprovechamiento urbanístico que el Plan Especial provocaba en la finca.

Tras ello, la Sala de instancia desestimó el recurso, con base, en síntesis, por las siguientes razones:

a) La pretensión principal expresada, por los motivos contenidos en el Fundamento de Derecho Segundo, en que la Sala dijo:

*"Procede la desestimación de la pretensión principal ya que, como figura en el apartado 3.2 de la Memoria del Plan Especial que nos ocupa, en el art. 20 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Cerdanyola se prevé que los Ayuntamientos promuevan la inclusión en catálogos o la aprobación de Planes Especiales para la protección de edificios, construcciones o conjuntos de interés artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional que justifiquen su inclusión, y también para la protección de paisajes, jardines, lugares, rincones y otros elementos con los mismos valores indicados, siendo esta la justificación del Plan Especial que nos ocupa. Ello está en consonancia con el contenido que los arts. 30 y 31 del D. Leg. 1/90 de urbanismo de Cataluña (aplicable temporalmente al presente caso) dan a este tipo de Planes Especiales, no limitados exclusivamente a la protección de los valores arquitectónicos. De hecho en el apartado 3.3 de la Memoria se entiende como "Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico" el conjunto de elementos que testimonian la historia y la cultura de la localidad, y se erige como una de las finalidades del Plan Especial la de significar aquellas piezas que constituyen el Patrimonio como referente del origen y el carácter específico de los diferentes barrios y sectores urbanos y rurales; así mismo en el apartado 3.1 de la misma Memoria se habla de preservar, al nivel necesario en cada caso, la imagen del pueblo como creación colectiva y testimonio cultural y la calidad de vida urbana y rural entendida en sentido amplio y se añade textualmente: "la necesidad de la protección se justifica plenamente por el hecho de que la imagen de la ciudad así como la historia que refleja, es patrimonio colectivo de todos los ciudadanos. Es preciso distinguir entre la propiedad privada de la edificación y la colectiva de la imagen urbana que cada edificio determina, considerado aisladamente y sobre todo como parte de un conjunto. Esta imagen constituye el paisaje urbano o rural cotidiano de todos los ciudadanos -patrimonio de todos- que la Administración Pública debe proteger con los instrumentos de gestión precisos".*

*Y son estos valores históricos, sociales, culturales y de paisaje urbano los que el Ayuntamiento ha querido conservar con la protección del edificio de autos y demás fincas catalogadas de la PLAZA000, en cuanto los considera testimonios del modo de vida de una época en que la ciudad abandonaba su carácter rural e iniciaba su transformación a un mundo más urbano.*



*En suma, ninguna arbitrariedad o irracionalidad se aprecia en la decisión municipal posteriormente aprobada por la Comunidad Autónoma".*

b) Por lo que a la pretensión subsidiaria de indemnización, por la existencia de vinculación singular, la sentencia de instancia igualmente la rechaza por las razones que recogen en su Fundamento de Derecho Tercero, en que dijo:

*"Finalmente, en cuanto a la petición de que se le indemnice por la limitación singular que conlleva la restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo, que a su parecer implica la catalogación con el nivel 3 de protección, pretensión deducida al amparo del art. 129.3 del Decreto Legislativo 1/90 de Urbanismo de Cataluña y art. 43 de la Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, sólo podría valorarse en sede de impugnación de planeamiento, como nos encontramos, en caso de que el Plan Especial en cuestión prohibiera claramente el agotamiento de la edificabilidad de la finca y no contemplara ningún sistema de compensación o de distribución equitativa; pero los arts. 19 y 23 de sus Normas Urbanísticas contemplan los aumentos de volumen en este tipo de protección nivel 3 y, sobre todo, la propia ficha nº 52 correspondiente a la finca de autos, bajo el título "SITUACIÓN URBANÍSTICA" indica que "se podrá recuperar la edificabilidad asignada a la parcela mediante la redacción de un Plan Especial y/o Modificación P.G.M., en el ámbito delimitado, que tenga en cuenta la armonización con el elemento que se protege para proponer la implantación de la nueva edificación y, a la vez, que elimine la afectación para ampliación del vial de la c/. de las Escuelas, en la porción ocupada por el edificio protegido".*

*En suma, se contempla expresamente en el Plan Especial que la parcela pueda asumir toda su edificabilidad, quedando compensadas las restricciones impuestas, por lo que no existe ningún derecho a una indemnización económica. Aquí procede puntualizar que, por más que el perito judicial así lo entienda, la protección de la ficha 52 no abarca al jardín sito en la parte trasera del edificio catalogado ya que la protección sólo es arquitectónica (por tanto del edificio) y no de su entorno (jardín) y éste no se recoge en la ficha como protegido por lo que tendrá la consideración de entorno intrínseco conforme al art. 23 de las Normas Urbanísticas que ya hemos citado, en el que se admite construir en los términos, para este caso en concreto, que permitan el Plan Especial o la Modificación del Plan General que se prevén y a los que ya nos hemos referido".*

**TERCERO** .- Contra esa sentencia D<sup>a</sup>. **Lorenza** ha interpuesto recurso de casación en el que esgrime tres motivos de impugnación articulados, el primero, al amparo del apartado c), y, los otros dos restantes, al amparo del apartado d), ambos del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), siendo su enunciado el siguiente:

*Motivo primero*, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por incurrir la sentencia en incongruencia, con infracción de los artículos 24.1 y 120 de la Constitución, y, 67 y siguientes de la LRJCA.

En el desarrollo del motivo aduce que todo el debate y prueba practicada en la instancia tuvo por objeto negar la existencia en la finca de su propiedad de los valores arquitectónicos por los que se incluyó en el Plan Especial, siendo ese el objeto de la prueba pericial, que concluyó ---según expresa--- negando la existencia de tales valores; pues bien, no obstante lo cual, la sentencia se aparta de tal pretensión considerando ajustada a derecho la catalogación no por la existencia de valores arquitectónicos, sino por otros valores que justifican la protección, como son "valores históricos, sociales, culturales y de paisaje urbano los que el Ayuntamiento ha querido conservar con la protección del edificio de autos y demás fincas catalogadas de la PLAZA000", en cuanto los considera testimonios del modo de vida de una época en que la ciudad abandonaba su carácter rural e iniciaba su transformación a un mundo más urbano", incurriendo, además, en contradicción interna al señalar en el Fundamento de Derecho Tercero que la protección es por motivos arquitectónicos.

*Motivo segundo*, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En el desarrollo distingue entre dos submotivos:

A) La infracción de los artículos 9.3, 14 y 103 de la Constitución y 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), al ser arbitraria la protección dispensada a la finca, ya que se acreditó la inexistencia de elementos arquitectónicos que merecieran su protección.

B) La infracción del artículo 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones porque no contempla indemnización compensatoria de las cargas y restricciones singulares que tal protección provoca, la cual también quedó probada en el informe pericial, toda vez que la protección impide agotar el aprovechamiento que el Plan General concede a las fincas situadas en esa zona y que el Plan Especial que se prevé en la ficha de Catalogación nº 52 para recuperar la edificabilidad asignada a la finca no puede



tener el alcance indemnizatorio previsto en el artículo 43 ya que tal Plan Especial es potestativo y no se contemplan las circunstancias del mismo que son esenciales a estos efectos, aspectos tales como el plazo, la legitimación, el pago de importe de honorarios, etc., necesarios para su formulación, tramitación y aprobación; indefinición contraria a derecho porque mientras las limitaciones provocadas por la protección son directas y efectivas desde la entrada en vigor del Plan Especial impugnado, las compensaciones carecen de ese carácter correlativo y simultáneo y son inciertas.

*Motivo tercero*, por infracción de la jurisprudencia contenida en las sentencias que cita, que reconocen el derecho a la indemnización por vinculaciones singulares que provocan restricción del aprovechamiento.

**CUARTO.** - El *motivo primero* no puede ser acogido.

La parte recurrente sostiene que la sentencia incurre en incongruencia porque se desvió del debate procesal y de la prueba practicada, que se centró, como se ha expresado, en determinar si en la finca litigiosa concurrían valores arquitectónicos que justificaran la inclusión en el Plan Especial, valores que fueron negados en la prueba pericial y, a pesar de lo cual, la sentencia se aparta de tal pretensión considerando ajustada a derecho la catalogación no por la existencia de valores arquitectónicos, sino por otros valores que justifican la protección, como son "valores históricos, sociales, culturales y de paisaje urbano los que el Ayuntamiento ha querido conservar con la protección del edificio de autos y demás fincas catalogadas de la PLAZA000", en cuanto los considera testimonios del modo de vida de una época en que la ciudad abandonaba su carácter rural e iniciaba su transformación a un mundo más urbano", incurriendo, además, en contradicción interna al señalar en el Fundamento de Derecho Tercero que la protección es por motivos arquitectónicos.

En relación con tal planteamiento conviene recordar que, efectivamente, la congruencia es una exigencia procesal de la sentencia, en virtud de la cual se precisa la concurrencia de una elemental simetría entre las pretensiones y motivos esgrimidos por las partes en el proceso y el contenido de la sentencia. De manera que las pretensiones se fundamenten a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y que estas cuestiones o motivos de invalidez alegados precisen, a su vez, de una inevitable argumentación jurídica. Por tanto, debe distinguirse, a tenor de la diferente intensidad de esta exigencia, entre pretensiones y cuestiones, también argumentos, para que la Sala se pronuncie no solo sobre las primeras, las pretensiones, sino que también requiere que lo haga sobre la base de los motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional. Salvedad hecha de los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones, sino el discurrir lógico del razonamiento esgrimido por las partes que el Tribunal no ha de seguir forzosamente de modo mimético.

Pues bien, en el presente caso la sentencia aborda y resuelve las dos pretensiones, principal y subsidiaria planteadas por la demandante, por lo que no se ha quebrado el equilibrio que ha de mediar entre los motivos en que la recurrente basa su impugnación, según expone en su escrito de demanda, y lo razonado en la Sentencia, cuya operación de comparación resulta esencial para enjuiciar el vicio de incongruencia omisiva.

También explica de forma lógica el razonamiento para su desestimación, existiendo coherencia entre tales razones y el fallo, lo que excluye la incongruencia interna y, en fin, no se aparta del debate procesal suscitado por las partes, por más que la parte recurrente haga hincapié en que el debate procesal y la prueba versaron sobre la existencia o no de valores arquitectónicos en la finca, pues esa es una forma desviada, parcial y subjetiva de entender el debate procesal y el objeto del recurso en su pretensión principal, que consistía simplemente en determinar si, a la vista del contenido y finalidad de esta clase de Plan, estaba justificada la inclusión de la finca y la protección en él prevista.

En este sentido, hemos visto que la sentencia examina la justificación y contenido del Plan Especial desde una doble perspectiva: 1) desde el planeamiento municipal y 2) desde su incardinación en el ordenamiento urbanístico autonómico.

Atendiendo al planeamiento municipal, señala que el planeamiento general de Cerdanyola —artículos 20 de las Normas Urbanísticas del Plan General Municipal— ya prevé la redacción de Planes Especiales para la protección de edificios, construcciones o conjuntos de interés artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional que justifiquen su inclusión, y también para la protección de paisajes, jardines, lugares, rincones y otros elementos con los mismos valores indicados; finalidad a la que obedece el Plan Especial impugnado, que no reduce su contenido a la protección de valores arquitectónicos, sino que tiene un contenido más amplio de protección del "Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico", según la definición de éste contenida en el apartado 3.3 de la Memoria como conjunto de elementos que testimonian la historia y la cultura de la localidad, pues en el mismo "se erige como una de las finalidades del Plan Especial la de significar aquellas piezas que constituyen el Patrimonio como referente del origen y el carácter específico de los diferentes barrios y sectores urbanos y rurales", a lo que añade la sentencia, abundando en el contenido más amplio del Plan impugnado, y no limitado sólo a la protección de elementos concretos arquitectónicos, que "en el apartado



3.1 de la misma Memoria se habla de preservar, al nivel necesario en cada caso, la imagen del pueblo como creación colectiva y testimonio cultural y la calidad de vida urbana y rural entendida en sentido amplio y se añade textualmente: "la necesidad de la protección se justifica plenamente por el hecho de que la imagen de la ciudad así como la historia que refleja, es patrimonio colectivo de todos los ciudadanos. Es preciso distinguir entre la propiedad privada de la edificación y la colectiva de la imagen urbana que cada edificio determina, considerado aisladamente y sobre todo como parte de un conjunto. Esta imagen constituye el paisaje urbano o rural cotidiano de todos los ciudadanos -patrimonio de todos- que la Administración Pública debe proteger con los instrumentos de gestión precisos", concluyendo que "son estos valores históricos, sociales, culturales y de paisaje urbano los que el Ayuntamiento ha querido conservar con la protección del edificio de autos y demás fincas catalogadas de la PLAZA000, en cuanto los considera testimonios del modo de vida de una época en que la ciudad abandonaba su carácter rural e iniciaba su transformación a un mundo más urbano".

Desde el punto de vista de su encaje en la normativa urbanística autonómica, la sentencia de instancia señala que el Plan Especial se ajusta al contenido que los arts. 30 y 31 del Decreto Legislativo 1/90, de Urbanismo de Cataluña, prevén para este tipo de Planes Especiales, que no limitan su contenido sólo a la protección de los valores arquitectónicos.

En definitiva, la sentencia examina la finalidad del Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico impugnado, cuya sola denominación ya sugiera el contenido amplio del mismo, que no se limita a la protección de valores arquitectónicos sino de otro tipo de valores, no distorsionando el debate habido en la instancia al reconocer la existencia de valores históricos, sociales, culturales y de paisaje urbano, pues tales valores son los que se indican en la Memoria del Plan impugnado y por ello, en coherencia con ese debate resuelve sobre la existencia de los mismos.

La insistencia que hace la parte recurrente en que el informe pericial acreditó la inexistencia en la edificación de elementos arquitectónicos merecedores de una especial protección, no deja de ser una discrepancia sobre la valoración de la prueba, y sobre este particular debe tenerse en cuenta que la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia no es susceptible de revisión en el recurso de casación, salvo que se incurra en infracción de las normas o de la jurisprudencia sobre la valoración tasada de determinados medio de prueba o que la valoración resulte contraria a la lógica —lo que la convertiría en arbitraria—, excepciones que aquí no se invocan pues la parte recurrente no articula motivo casacional específico sobre la valoración de la prueba.

Por ello, las conclusiones a las que llegó la Sala de instancia al apreciar que en la finca sí concurren los valores que justifican la protección, no resultan enervadas por la prueba pericial, cuya valoración es de libre apreciación por el Tribunal *a quo* (ex artículo 348 LEC), que no queda vinculado por las opiniones del perito.

**QUINTO.** - Tampoco acogeremos el submotivo A) que se articula en el *motivo segundo*, en el que se reprocha a la sentencia la infracción de los artículos 9.3, 14 y 103 de la Constitución y 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), al ser arbitraria la protección dispensada a la finca, ya que se acreditó la inexistencia de elementos arquitectónicos que merecieran su protección.

Como hemos expuesto, la finalidad del Plan Especial impugnado no se centraba, exclusivamente, en la protección de elementos arquitectónicos, individualmente considerados, sino que era más amplio al pretender la Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico en sus valores históricos, sociales, culturales y de paisaje urbano, y la sentencia recurrida entiende que en la finca litigiosa coexisten tales valores en cuanto edificación representativa de un época que justifican su protección.

La existencia de tales valores dejan sin apoyo la falta de motivación (ex artículo 54 de la LRJPA) que se achaca al Plan Especial y, con ello, descartan la irracionalidad o arbitrariedad al incluirla en el Plan Especial.

**SEXTO.** - Distinta suerte debe seguir el *submotivo B)*, del *mismo motivo segundo*, en el que alega, en esencia, que la protección de los terrenos implica una restricción del aprovechamiento no susceptible de reparto entre los interesados que por ello debe ser indemnizada de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, porque no contempla indemnización compensatoria de la imposibilidad de materializar el aprovechamiento que asigna a la finca el Plan General, ya que el Plan Especial que se prevé en la ficha de Catalogación nº 52 para recuperar la edificabilidad asignada a la finca no puede tener el alcance indemnizatorio previsto en el artículo 43, pues

1) Tal Plan Especial tiene carácter potestativo, y,

2) No se contienen las circunstancias del mismo que son esenciales a estos efectos, como plazo, legitimación, pago de importe de honorarios, para su formulación, tramitación y aprobación, resultando tal indefinición contraria a derecho porque mientras las limitaciones provocadas por la protección son directas y efectivas



desde la entrada en vigor del Plan Especial impugnado, las compensaciones carecen de ese carácter correlativo y simultáneo y son inciertas.

En tal sentido hemos de recordar que el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados —como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución—, ha sido configurado como principio general rector del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejercita la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de ejecución.

Así lo revelan diversos preceptos que en las sucesivas regulaciones urbanísticas se han venido produciendo en nuestro país:

A) En el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLS76), podemos comprobar la presencia de este principio, entre otros, en los siguientes preceptos:

1. El artículo 3.2.b), que señala como una de las funciones de las Administraciones Urbanísticas referido a la regulación del régimen del suelo, "*impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos*";

2. El artículo 87, que en su epígrafe 1, tras declarar el principio general de que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones no confiere derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística, declara a continuación que "*Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley*", a lo que añade en su epígrafe 3, como cierre de este principio, la indemnización por vinculaciones singulares;

3. Por su parte, el artículo 117.2.b), establece como criterio de delimitación de Polígonos que se haga y resulte posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización; y,

4. En fin, el artículo 124.2, declarativo de que las cargas urbanísticas y los aprovechamientos deberán ser distribuidos justamente entre los propietarios.

B) Tal principio se mantuvo en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLS92) y fue reforzado en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), que en su artículo 5 dispuso que "*Las Leyes garantizarán, en todo caso, el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones*"; y, en el artículo 43, recogió el derecho a la indemnización por vinculaciones singulares no susceptibles de equidistribución.

C) El mismo se mantiene en la legislación básica estatal vigente, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), según el cual,

1. En el artículo 8.1.c) reconoce a los propietarios del suelo el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación; y,

2. En su artículo 35.b) regula, como supuesto indemnizatorio, "*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*", de cuya regulación merece ser destacado que se amplía el supuesto de hecho generador de la vinculación singular, que ya no se centra exclusivamente en las restricciones del aprovechamiento, como se hiciera en el artículo 87.3 del TRLS76 y el 43 de la LRSV, sino que incluye, además, las restricciones de uso, supuesto de hecho que constituye la cuestión nuclear del presente recurso.

D) Finalmente, para ultimar esta breve reseña sobre la importancia de este principio en el ámbito del urbanismo, debemos referirnos a lo declarado en la sentencia STC 164/2001, de 11 de julio, en cuyo Fundamento Jurídico 10, al examinar la constitucionalidad del artículo 5 de la LRSV antes transcrito, no solo mantuvo su constitucionalidad, sino que ensalza tal principio, al señalar que "*El mandato de equidistribución en cada actuación urbanística es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios. Las desigualdades en beneficios y cargas urbanísticas derivadas del planeamiento son tanto más patentes cuanto mayor es la proximidad y similitud física entre las distintas fincas. Por ello, el art. 5 LRSV identifica cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en el que, en todo caso, debe producirse el reparto de cargas y beneficios. Se trata, por tanto, de una norma mínima de equidistribución reconducible a la competencia de igualdad del Estado ex art. 149.1.1 CE*".



**SEPTIMO** .- Por otra parte, la función social inserta en el derecho de propiedad urbanística (de conformidad con el artículo 33.2 de la Constitución Española ) 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, como regla general, a sus titulares, a percibir indemnización alguna; esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria descansa la enunciación de la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a Derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público. Con claridad se expresa en el artículo 2.2 de la LRSV 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"*. Hoy, en términos similares, el artículo 3.1 del vigente Texto Refundido del Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08) en el que se establece que la determinación de *"las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este ... no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes"*.

Como hemos dicho, el cierre del sistema de equidistribución diseñado en el TRLS76 y mantenido en el vigente TRLS08 es el reconocimiento del derecho a ser indemnizado por las ordenaciones que impusieran vinculaciones singulares:

a) El artículo 87.3 del TRLS76 reconocía tal derecho al indicar *" 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 conferirán derecho a Indemnización"*.

b) El artículo 239 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLS92) establecía el derecho a la indemnización por vinculaciones singulares en dos supuestos: 1) por conservación de edificios y 2) por imponer una restricción del aprovechamiento. Ambos supuestos, como sabemos, traían causa de lo establecido en el apartado 2 del artículo 87 del TRLS76.

c) Por su parte, ambas pasaron al supuesto contemplado en el artículo 43 de la LRSV : este precepto sintetiza, en un solo apartado los dos apartados que se contenían en el antiguo 239 del TRLS92. En realidad, pues, contempla dos supuestos diferentes de *"vinculaciones o limitaciones singulares"* impuestas por la ordenación urbanística que confieren derecho a indemnización; esto es, (1) las impuestas *"en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos"* ---que no es el caso de autos---, y (2) las *"vinculaciones o limitaciones singulares ... que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa por los interesados"*.

d) En la actualidad ---igualmente sintetizados los dos supuestos originarios en un solo apartado--- se trata del supuesto indemnizatorio previsto en el artículo 35.b) del TRLS08 (antes 30.b de la Ley 8/2007, de 28 de mayo ), que dispone que *"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"*.

**OCTAVO** .- Con tales premisas, hemos visto que la sentencia recurrida resuelve esta pretensión, desestimándola, con base en el razonamiento de que existiría tal derecho en el supuesto de que el Plan prohibiera claramente el agotamiento de la edificabilidad de la finca y no contemplara ningún sistema de compensación o de distribución equitativa, lo que niega porque, según dice, los artículos 19 y 23 de sus Normas Urbanísticas contemplan los aumentos de volumen en fincas protegidas con el nivel 3, como es el previsto para la finca litigiosa y, además, porque la propia ficha nº 52, correspondiente a la finca de autos, indica que *" se podrá recuperar la edificabilidad asignada a la parcela mediante la redacción de un Plan Especial y/o Modificación P.G.M., en el ámbito delimitado, que tenga en cuenta la armonización con el elemento que se protege para proponer la implantación de la nueva edificación y, a la vez, que elimine la afectación para ampliación del vial de la c/. de las Escuelas, en la porción ocupada por el edificio protegido "*, concluyendo que al contemplar expresamente el Plan Especial que la parcela pueda asumir toda su edificabilidad ---que podrá materializarse mediante la ocupación del jardín al no ser este elemento protegido--- quedan compensadas las restricciones impuestas, no existiendo ningún derecho a una indemnización económica.

Partiendo de tal hecho la cuestión se centra en determinar la suficiencia del mecanismo compensatorio previsto en el propio Plan impugnado, que la recurrente califica de insuficiente al ser tal previsión compensatoria ---según se expresa--- ambigua, que anuda a su falta de certeza su carácter potestativo; al margen de incierta, pues pasa por la aprobación de un ulterior instrumento de planeamiento; e indeterminada en su *quamtum* y, especialmente, en el tiempo.



Son hechos incuestionados y así se deducen del expediente, de las actuaciones y de lo declarado en la sentencia, los siguientes:

1) Que la finca litigiosa está clasificada como suelo urbano en el Plan General Municipal vigente en Cerdanyola del Vallés; que en atención a sus características debe merecer la consideración de urbano consolidado y que el citado Plan asigna a la misma la Ordenanza nº 13 b, correspondiente a la Zona de Densificación Urbana, Subzona Semiintensiva, con arreglo a la cual y según se indica en el informe parcial la parcela sería edificable en cinco plantas (baja + cuatro) en su frente a la PLAZA000 y cuatro plantas (baja + tres) en su frente a la C/ DIRECCION000 .

2) Que la ficha de características nº 52 del Plan Especial impugnado establece para la parcela litigiosa el nivel de protección 3, definido como *"conservación con reformas y ampliaciones condicionadas"* y como criterios de intervención el mantenimiento de la volumetría y tipología de la edificación existente y que las intervenciones armonizarán con el carácter original, admitiéndose aquellas que no desmerezcan del conjunto y que las edificaciones nuevas, en su caso, no se interpondrán en las vistas de las fachadas, añadiendo finalmente que *" se podrá recuperar la edificabilidad asignada a la parcela mediante la redacción de un Plan Especial y/ o Modificación P.G.M., en el ámbito delimitado, que tenga en cuenta la armonización con el elemento que se protege para proponer la implantación de la nueva edificación y, a la vez, que elimine la afectación para ampliación del vial de la c/. de las Escuelas, en la porción ocupada por el edificio protegido"*.

Vemos por tanto, que el propio Plan Especial es consciente de la restricción que en el aprovechamiento de la finca provoca la protección de la edificación existente y, por ello, también prevé un mecanismo compensatorio, si bien —el mismo— no se establece en el propio Plan Especial sino que se difiere a un posterior y nuevo Plan Especial o una Modificación del Plan General Municipal, que tendrá por finalidad armonizar la protección de la edificación ya construida, con la materialización, en su caso, y en los espacios libres de parcela actualmente destinados a jardín, de la edificabilidad prevista en el planeamiento general.

Sin embargo, tal mecanismo compensatorio no llena los requisitos de certeza y suficiencia que la compensación debe tener, no siendo por ello ajustado a derecho, debiendo ser casada la sentencia en este punto.

En tal sentido debe advertirse que tal compensación bien la pudo hacerla el propio Plan impugnado que aparecía como el instrumento más idóneo para esa función armonizadora o integradora de la protección *versus* nueva edificación, y, al mismo tiempo, en un momento más adecuado por la simultaneidad de la carga derivada de la protección y el beneficio ínsito en la materialización del aprovechamiento previsto en el planeamiento general o el establecimiento de otro mecanismo compensatorio. Añádase a ello que no se han ofrecido razones por las que difiere a un momento posterior la solución de tal problema, que no es otro que la posibilidad, siguiendo los criterios del propio Plan Especial impugnado y los valores que protege, de materializar —en todo o en parte—, y en el resto de finca, la edificabilidad asignada, o, de establecer mecanismos compensatorios, en caso contrario.

Tal conclusión resulta reforzada por la propia conclusión final de la sentencia en la que declara, disintiendo de la opinión del perito, de que es posible la edificación en los espacios libres de parcela, que hacía más necesaria la concreción de tal extremo para fijar las condiciones en que podía materializar el aprovechamiento.

Esta Sala ha señalado, es el caso de la STS de 6 de julio de 1995 , Recurso de Apelación nº 6538 / 1991, 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 afectación 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 afectación 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"*, razonamiento que implica que las medidas compensatorias tienen que estar prevista en el Plan Especial de Protección o Catálogo y no diferirlo a un momento posterior, salvo la existencia de sólidas razones que impidan, en ese momento, concretar la compensación.

La restricción del aprovechamiento que se produce por la aprobación del Plan Especial y que tiene un efecto inmediato y directo desde la entrada en vigor del mismo debe determinar, por aplicación del principio de simultaneidad cargas-beneficios que las medidas compensatorias —entre las que está la ordenación del





resto de parcela para ver la posibilidad de materializar allí el resto del aprovechamiento o, en caso de no poderse agotar, el establecimiento de medidas compensatorias de cualquier tipo, como la indemnización o transferencias de aprovechamiento—, deban implementarse en ese mismo instrumento o, al menos, contener una regulación que otorgue un mínimo de certeza en cuanto al régimen urbanístico aplicable a la parcela.

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.

El principio de seguridad jurídica así lo demanda. Piénsese que con la regulación contenida en el Plan impugnado quedan de todo punto indefinidas las posibilidades edificatorias en el resto de la parcela, que la sentencia declara ser posible, pero desconocidas en cuanto a retranqueos, ocupación y número de plantas, aspectos que son esenciales para determinar el contenido del derecho de la propiedad en suelo urbano consolidado, sin que se hayan ofrecido en la instancia ni ante esta Sala razones convincentes de por qué el Plan Especial impugnado no aborda directamente esta cuestión.

Finalmente, por su relación con el caso ahora debatido debe traerse a colación que con la misma fecha de 17 de septiembre 2.003 la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona además de aprobar el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico del municipio de Cerdanyola del Vallès ahora impugnado, también aprobó el Plan Especial de Mejora Urbana de la PLAZA000 de Cerdanyola del Vallès — recordemos que la finca litigiosa es la nº NUM000 de esa Plaza, a la que da frente—, contra la que la ahora recurrente también interpuso recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recurso número 55/2004, recayendo sentencia en fecha 19 de octubre de 2007 desestimatoria del recurso, confirmada por la reciente STS de esta Sala de 28 de noviembre de 2011, por la que desestimamos el recurso de casación 2/2008. Pues bien, en ese otro Plan Especial de Mejora Urbana (PEMU), que finalmente excluyó de su ámbito la finca litigiosa, la parte recurrente pretendió en la instancia su inclusión con la finalidad de que el PEMU fuera el Plan Especial de compensación al que se refiere la ficha nº 52 del Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico, y tal pretensión que fue rechazada por la Sala de instancia porque *"... el objeto y finalidad del PEMU es la de solucionar la estética de las fachadas que dan a la Plaza de Sant Ramón, no pudiendo en consecuencia entrar en cuestiones como la reducción del vial de la C/ DIRECCION000 a fin de que la finca de Autos no esté afectada por la anchura del mismo, o como de recuperar la edificabilidad de la parcela mediante una nueva edificación en la parte de la finca no catalogada. Y con ello no se deja al albur de que el Ayuntamiento quiera o no iniciar el instrumento de planeamiento compensador, pues tiene a su alcance, además del derecho a exigir el cumplimiento de la prescripción de la ficha nº 52, la posibilidad de ejercitar la iniciativa privada de formulación de planes conforme al artículo 96 de la Llei 2/2002 ... "*, lo que pone de manifiesto, por una parte, la voluntad de la recurrente de que se complete y apruebe el planeamiento compensatorio, y, por otra, una cierta reticencia municipal a abordarlo, como lo prueba el hecho de que, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de ambos Planes Especiales, 17 de septiembre 2.003 y de que la impugnación del PEMU realmente tenía por finalidad tal compensación, tampoco en su escrito de oposición al presente recurso el Ayuntamiento de Cerdanyola haya alegado la iniciación del procedimiento de aprobación de alguno de los Planes compensatorios previstos en la ficha 52.

**NOVENO** .- Por las razones expuestas procede declarar haber lugar al recurso de casación, anulando y dejando sin efecto la sentencia, debiendo resolver lo que corresponda en los términos en que aparece planteado el debate ( artículo 95.2.d) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción ).

En este sentido, las razones para estimar el recurso de casación sirven también para estimar el recurso contencioso administrativo en cuanto a la pretensión subsidiaria, reconociendo el derecho de la recurrente a la indemnización por vinculación singular, si bien habremos de dejar su fijación para el periodo de ejecución de sentencia, pues el dictamen pericial obrante en autos no da suficientes garantía de acierto ya que parte del presupuesto de que no se puede materializar en el resto de finca aprovechamiento alguno al margen del ya consumido por las edificaciones existentes, lo que no se corresponde con la ficha de características del Plan Especial, que sabemos contempla tal posibilidad y con lo declarado por la sentencia, que admite la posibilidad edificatoria, todo lo cual hace aconsejable no fijar ahora la cantidad exacta en que puede cifrarse la indemnización por disminución del aprovechamiento urbanístico, sino que haya de ser en periodo de ejecución



de sentencia cuando, en el correspondiente incidente, se señale la cuantía exacta de la indemnización en el supuesto de no poder materializar en la finca el aprovechamiento que corresponde a la recurrente.

**DECIMO.** - Conforme al artículo 139.2 LRJCA, no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º. Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de casación **26/2008** interpuesto por **Dª Lorenza** contra la sentencia dictada el 19 de octubre de 2007 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en Recurso Contencioso-Administrativo 54/2004 .

2º.- Que debemos anular y anulamos y casamos la citada sentencia.

3º.- Que estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador D. Juan Emilio Cubero Royo, en nombre y representación de **Dª Lorenza** contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona, adoptado en su sesión de fecha 17 de septiembre 2.003 por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico del municipio de Cerdanyola del Vallès; Plan Especial que declaramos contrario a Derecho y que anulamos únicamente en cuanto no prevén mecanismo efectivo de distribución de cargas o, subsidiariamente, la correspondiente indemnización por la restricción del aprovechamiento urbanístico que las determinaciones de dicho Plan Especial representan para la finca número NUM000 de la PLAZA000 , propiedad de la recurrente y a la que se refiere la ficha nº 52 del Plan Especial.

4º. Reconocemos el derecho de los actores a que el Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès les indemnice por la restricción del aprovechamiento urbanístico que las determinaciones de dicho Plan Especial suponen para la citada respecto del aprovechamiento que les correspondería si no estuvieran afectados por ese Plan Especial, indemnización que habrá de ser fijada en periodo de ejecución de sentencia.

5º. Desestimamos en lo demás el recurso contencioso administrativo.

6º. No hacemos condena en las costas de la instancia, y declaramos, respecto de las del recurso de casación, que cada parte ha de satisfacer las que le correspondan.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.