

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA

, que sustituye al plano incluido en la ficha del Sector SS3, 10.3. Ordenación. Descripción de sus determinaciones, que describe la nueva ordenación incluyendo datos numéricos y plano 11. Ordenación Pormenorizada, que desarrolló la ordenación a nivel de Estudio de Detalle, con diversas determinaciones relativas a la estructura viaria, los espacios libres públicos, las edificaciones y la parcelación.

A nivel orientativo, la Modificación propone una ordenación orientativa del ámbito descrita en el apartado 11.3. de la Memoria y en los planos, 12. Ordenación orientativa, 12.1. Ordenación orientativa. Secciones I y 12.2. Ordenación orientativa. Secciones II.

Los ajustes introducidos con la nueva ordenación, que afecta básicamente a los edificios situados en el área del Sector SS3A1S, situado al sudoeste de la carretera autonómica y al acceso al Parque Histórico desde el núcleo histórico a través de la transversal a la calle Juan Infante, así como el resto de los requerimientos exigidos por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico están recogidos en diversos apartados de la Memoria y en los planos correspondientes.

En Mijares a 22 de mayo de 2017,

Eduardo Fdez.-Abascal Teira

Floren Muruzábal Sitges

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA

ANEXO 1. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de 10/10/2011 referente al Recurso de Casación 3212/2008

Modificación Puntual número 9 del Plan General y Especial de Santillana del Mar en varias parcelas, situadas en el entorno del Palacio de Peredo-Barreda

Mod. Puntual nº 9 del PGOU y Especial de Santillana del Mar en varias parcelas, situadas en el entorno del Palacio de Peredo-Barreda 80

CVE-2017-8612

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 10/10/2011

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 3212/2008

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria Parcial

Votación: 27/09/2011

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

Ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Escrito por:

Nota:

PLAN GENERAL Y ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE SANTILLANA DEL MAR. VINCULACIÓN SINGULAR. JARDÍN HISTÓRICO DEL PALACIO PEREDO-BARREDA O DE LOS MANJAMEJIES. SE ESTIMA EL RECURSO AL APRECIAR QUE EXISTE VINCULACIÓN SINGULAR. NO SE ADMITEN LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LA PRUEBA PERICIAL. VOTO PARTICULAR: NO DEBERÍA HABER SIDO APRECIADA LA SITUACIÓN DE VINCULACIÓN SINGULAR.

0

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



contencioso-administrativo 149/2005). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida el GOBIERNO DE CANTABRIA, representado y dirigido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó sentencia con fecha 7 de mayo de 2008 (recurso contencioso-administrativo nº 149/2005) en la que se desestima el recurso interpuesto por Caja de Ahorros de Santander y Cantabria contra la desestimación por silencio administrativo -luego se amplió el recurso para dirigirlo también contra la desestimación expresa por resolución del Consejo de Gobierno de Cantabria de 9 de junio de 2005- del recurso de alzada dirigido contra el acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo de 26 de febrero de 2004 (Boletín Oficial de Cantabria de 7 de mayo de 2004) por el que se aprobó definitivamente el PGOU y el PEPRI del Conjunto Histórico de Santillana del Mar.

SEGUNDO.- En los fundamentos primero y segundo de la mencionada sentencia aparece delimitada la controversia en los siguientes términos:

<<PRIMERO.- (...) La demandante solicita que se dicte sentencia acordando:

- 1) Anular el acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria de fecha 26 de febrero de 2004, por el que se aprobó definitivamente el PGOU y el PEPRI del Conjunto Histórico Santillana del Mar en lo que se refiere a la parcela identificada como nº 6 en el documento nº 1 aportado con la demanda, correspondiente a la parcela 11 del polígono 25 del catastro de rústica, por no ser conforme a derecho.
- 2) Declarar el derecho de la actora a la equidistribución de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento y a su inclusión en una Unidad de Actuación del Suelo Urbano no consolidado o urbanizable, conforme a la naturaleza urbana o urbanizable de la finca, con un aprovechamiento igual a las fincas situadas en el entorno.
- 3) Subsidiariamente y para el supuesto de no estimarse por la Sala las anteriores pretensiones, se declare el derecho de la actora a ser indemnizada por la restricción de aprovechamientos de la parcela nº 6 ya referenciada, en relación con las parcelas de su entorno, condenando a la Administración al pago de la cantidad de 3.010.185 €.

2

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



La entidad financiera recurrente articula su recurso contencioso-administrativo sobre los motivos siguientes:

- 1) Falta de clasificación del suelo de la parcela denominada nº 6 en el documento nº 1 acompañado con la demanda.
- 2) La Resolución impugnada clasifica, erróneamente, como urbana la parcela nº 6.3) La Resolución impugnada fija, también erróneamente la ordenanza que ha de aplicarse a la finca nº 6 y
- 4) Subsidiariamente, existiría una vinculación singular, por restricción de aprovechamientos urbanísticos, que han de ser indemnizadas>>.

SEGUNDO.- El Gobierno de Cantabria se opone al recurso y solicita que se dicte sentencia desestimándolo, ya que la resolución impugnada es conforme a Derecho. La Administración demandada articula su oposición al presente recurso contencioso administrativo sobre los motivos siguientes:

- 1) La parcela litigiosa, parcela nº 11 del polígono 25 del catastro de rústica, está suficientemente identificada y clasificada, aunque no obre en el expediente un plano específico de clasificación del suelo.
- 2) La Resolución impugnada es conforme a Derecho (arts. 95.1 y 96 de la Ley autonómica 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo de Cantabria) al declarar que la parcela es un suelo ya transformado que ha materializado toda la edificabilidad que le asigna el plan y
- 3) No existe vinculación singular alguna, ya que no se ha producido restricción de aprovechamiento y, en todo caso, su eventual resolución habría de hacerse en función de las ponencias de valores catastrales>>.

Siendo ese el planteamiento de los litigantes, el siguiente fundamento tercero de la sentencia delimita del modo siguiente las cuestiones a resolver:

<< (...) TERCERO.- De los términos en los que, tras la fase alegatoria, ha quedado planteado el debate se infiere que la cuestión litigiosa se reduce a determinar:

- 1) Como cuestión principal si la finca nº 6 (parcela nº 11 del polígono 25 de rústica), ha sido, o no clasificada en el PGOU.
- 2) En su caso, si la clasificación asignada a la finca en la Resolución del Consejo de Gobierno, suelo urbano consolidado, es conforme a Derecho o no, y
- 3) Subsidiariamente, si la clasificación de la finca nº 6 constituye una vinculación singular indemnizable y, en caso afirmativo, cual sea el importe de la indemnización correspondiente.

El Tribunal deberá, por tanto, iniciar el examen del recurso por el vicio formal invocado por la recurrente como base de su pretensión principal>>.

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



y 125 de la LOTRUSCA y 56.5 de la Ley de Patrimonio de Cantabria, pues se clasifica la parcela 6ª como suelo urbano consolidado sin aprovechamiento, aplicando indebidamente el Art. 3.6.2 de la Ordenanza.

La Sala estima que este motivo de impugnación tampoco puede ser acogido, ya que:

1) La calificación de la parcela nº 6 como suelo urbano consolidado, es consecuencia de su catalogación como Parque de un edificio histórico, la Casa-Palacio Barreda-Peredo.

2) Dicha clasificación es, además, acorde con el reconocimiento efectuado, con valor de acto propio, por la hoy recurrente en la escritura de constitución de derecho de opción de compra, de fecha 15/5/96, de que: "la referida Casa-Palacio Barreda-Peredo, integrada por los inmuebles descritos y por los muebles, obras de arte, libros, documentos y otros objetos diversos, constituye en opinión de las partes contratantes un todo unitario e inescindible, que goza de sustantividad propia constituye un indudable signo de identidad histórica de Cantabria".

3) No es cuestionable la discrecionalidad del planificador al catalogar y proteger un parque histórico ligado indisolublemente a un monumento catalogado, entendiéndose que el suelo ya ha sido transformado y, por tanto, ha agotado sus aprovechamientos (art. 3.2.1 de las Ordenanzas) y

4) No se ha producido, por tanto, vulneración alguna del principio de equidistribución de beneficios y cargas, ni de la normativa sectorial (art. 56.5 de la Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria), porque abstracción hecha de que la Casa Palacio Barreda-Peredo ya estaba catalogada, la parcela no tenía aprovechamiento urbanístico alguno antes de su catalogación>>.

Por último, el fundamento noveno aborda la pretensión –formulada en la demanda con carácter subsidiario- de que se reconociera a la demandante el derecho a una indemnización porque la protección asignada al Parque Histórico constituía una vinculación singular. La pretensión es desestimada por las siguientes razones:

<< (...) NOVENO.- La recurrente alega, de forma subsidiaria, la infracción del Art. 43 de la Ley 6/98 al producir una vinculación singular en la parcela nº 6 que comporta una privación del aprovechamiento urbanístico que no es objeto de distribución equitativa y para el que no se reconoce derecho e indemnización.

La Sala estima que este motivo de impugnación tampoco puede ser acogido, pues:

1) El Art. 43 de la Ley 6/1998 establece 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

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización".

2) Las vinculaciones singulares derivan de la necesidad de satisfacer determinados intereses públicos que, a la vez, no sólo perjudican a propietarios concretos frente a la generalidad, sino que determinan la aparición de desequilibrios que no pueden corregirse mediante los mecanismos habituales de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico (ya sea sistemática o integrada, ya sea asistemática o aislada). (STS Sala 3ª de 29 abril 1991.)

3) El elemento esencial de este tipo de supuestos indemnizatorios es la desigualdad de trato, no compensada y basada en el interés público, tal y como indica la STS de 6/7/95: "un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración referida a la lesión del derecho legal a la justa distribución de los beneficios y las cargas, puesto que si una determinación del Plan implica una limitación singular o una vinculación de tal carácter para un propietario que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los demás propietarios de la zona o polígono, se está privando a aquel propietario de una parte del contenido normal del derecho de propiedad que incluye ese derecho de reparto, cuya privación resulta por consiguiente indemnizable".

4) La sentencia del T.S. de 18/3/99, invocada por la recurrente, incide en el concepto de desigualdad al ligar la vinculación singular indemnizable a una limitación, creada por el planeamiento, que actúa como excepción restrictiva de los aprovechamientos que, en función de la normativa general aplicable al área, le correspondería a la finca en cuestión.

5) En el presente caso el PGOU se limita a reconocer la realidad de la parcela (transformada desde tiempos históricos en el Parque de un edificio también histórico) al clasificarla como suelo urbano consolidado y

6) La propia recurrente reconoce, en la escritura de la que trae causa u título, que el Parque forma "un todo unitario e irrevocable" -sic- con el conjunto arquitectónico en el que se integra. La sustantividad propia del conjunto, indudable signo de identidad de Cantabria, implica la imposibilidad de compararlo y/o integrarlo con terrenos, inicialmente rústicos, colindantes y, también explica su adquisición por la recurrente, 5 años antes de la aprobación inicial del PGOU, como conjunto monumental arquitectónico, incluyendo mobiliario, cuadros de pintores renombrados y libros por un importe de 470.000.000 Ptas. (2.824.756,89 €).

Procede, por todo lo expuesto, desestimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo examinado>>.

TERCERO.- La representación procesal de Caja de Ahorros de Santander y Cantabria preparó recurso de casación contra dicha eentencia y

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



luego formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 28 de julio de 2008 en el que, después de exponer los antecedentes del caso, aduce dos motivos de casación, ambos al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. El enunciado de tales motivos es, en síntesis, el siguiente:

1. Infracción de los artículos 1, 2, 7 y 12 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en relación con la doctrina constitucional establecida en las sentencias 61/1997 y 164/2001 del Tribunal Constitucional. En desarrollo de ese motivo se alega que el plano de estructura orgánica del territorio del instrumento impugnado, en el que deberían identificarse las diferentes clases de suelo y sus distintas subdivisiones, es confuso en algunas zonas, dando lugar a clasificaciones dudosas, como ocurriría con los terrenos a que se contrae el proceso.

2. Infracción del artículo 43 también de la propia Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, al haberse producido una vinculación singular de la parcela nº 6 (parcela 11 del polígono 25 del catastro de rústica), que comporta una privación del aprovechamiento urbanístico que no es objeto de distribución equitativa [la finca así identificada asépticamente por la recurrente es el Parque-Jardín Histórico del Palacio de los Peredo-Barreda o de los Benemejís].

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida y, en su lugar, "se pronuncie de conformidad con los motivos del recurso y los pedimentos contenidos en el original escrito de demanda".

CUARTO.- Mediante providencia de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2008 se acordó admitir a trámite el recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a esta Sección Quinta, de conformidad con lo dispuesto en las normas sobre reparto de asuntos.

QUINTO.- La representación del Gobierno de Cantabria presentó escrito con fecha 30 de marzo de 2009 en el que formaliza su oposición a los motivos de casación aducidos por la recurrente y termina solicitando que en su día se dicte sentencia por la que se inadmita el primer motivo de casación, al

7

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



basarse en normas estatales a las que no se aludió en el escrito de preparación, y se desestime el segundo o, subsidiariamente, se desestimen ambos, confirmando la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 27 de septiembre de 2011, fecha en que se inició la deliberación que luego continuó en días sucesivos hasta el 18 de octubre, en que finalizó.

SÉPTIMO.- Al discrepar del parecer de la mayoría el ponente inicialmente designado, Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas, que formula voto particular, asume la ponencia el Presidente de la Sección. Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **MARIANO DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El presente recurso de casación nº 3212/08 lo interpone la representación de la Caja de Ahorros de Santander y Cantabria contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 7 de mayo de 2008 (recurso 149/2005) en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mencionada Caja de Ahorros contra la desestimación –primero presunta, por silencio, y luego expresa, por resolución del Consejo de Gobierno de Cantabria de 8 de junio de 2005- del recurso de alzada dirigido contra el acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo de 26 de febrero de 2004 (publicado en el Boletín Oficial de Cantabria de 7 de mayo de 2004), por el que se aprobó definitivamente el Plan General y el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Santillana del Mar.

Han quedado reseñadas en el antecedente segundo las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo, en el que se pretendía, como vimos, que la porción de terreno que conforma el Parque del Palacio de los Peredo-Barreda o de Palacio de los Benemejis –que insistentemente se identifica por la

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



recurrente como parcela 6- tuviera una "clasificación" igual a la asignada a las fincas colindantes de la misma propiedad, incluidas en la unidad de actuación en suelo urbanizable denominada SS3A1 o, en otro caso, se reconociese la existencia de una vinculación singular que, al restringir el aprovechamiento, debería ser compensada mediante indemnización cuantificada en 3.010.185 euros.

También hemos dejado reseñados en el antecedente tercero los motivos de casación aducidos por la representación de la Caja de Ahorros de Santander y Cantabria. Pero antes de proceder a su examen habremos de pronunciarnos sobre la causa de inadmisión del motivo primero planteada por la Administración autonómica recurrida.

SEGUNDO.- El Letrado del Gobierno de Cantabria objeta que la denuncia que se hace en el motivo de casación primero sobre la infracción de los artículos 1, 2, 7 y 12 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, no había sido formulada en el escrito de preparación del recurso.

Más concretamente, el Letrado de la parte recurrida señala que en el escrito de preparación la recurrente invocaba los artículos 37 y 39.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/1978, en cuanto a la necesidad de que el Plan General de Ordenación Urbana contenga un plano de clasificación de suelo, así como el artículo 78.a/ del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 aprobado por Real Decreto 1346/1976, y el artículo 21 del Reglamento de Planeamiento en relación con los criterios de clasificación de suelo: en cambio, en el escrito de interposición ningún reproche se vincula a tales preceptos, que ni siquiera son mencionados, y lo que se aduce es la infracción de los artículos 1, 2, 7 y 12 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en relación con la doctrina constitucional establecida en las sentencias 61/1997 y 164/2001 del Tribunal Constitucional, alterando, en consecuencia, los argumentos jurídicos sobre los que se sostiene la impugnación de la sentencia. Añade la Administración Autonómica recurrida que en la formalización del recurso de casación no se invocan ya como infringidos los artículos del Reglamento de Planeamiento Urbanístico reguladores de la documentación que ha de contener un Plan General de Ordenación Urbana, sino las normas de la legislación estatal básica sobre régimen del suelo (Ley

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



6/1998, de 13 de abril) que parten de una clasificación tripartita del suelo y de las que resulta que todas las parcelas del municipio deben responder a esa clasificación, que ha de quedar establecida de forma clara, explícita e indubitada, no sujeta, por tanto, a interpretación.

Así las cosas, la objeción que formula el letrado del Gobierno de Cantabria debe ser acogida, si bien, dado el momento procesal en que nos encontramos el pronunciamiento no habrá de ser de inadmisión sino de desestimación del motivo.

Cuando el artículo 89.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción establece que el escrito de preparación debe contener una sucinta exposición de los requisitos de forma exigidos, se está refiriendo a los requisitos expresados en los artículos anteriores, y entre ellos figura de forma primordial la regla procesal del artículo 88.1, que exige que el recurso se funde, exclusivamente, en alguno o algunos de los cuatro motivos que en él se enuncian; de manera que es carga del recurrente en casación indicar ya en la fase de preparación el concreto o concretos motivos en que se fundará el recurso y no en cualesquiera otras razones no contempladas en la Ley Jurisdiccional, con indicación de los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación, aunque fuere de forma sucinta. Además, en el caso de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y basadas en el motivo casacional del artículo 88.1.d/, en el escrito de preparación, además de anunciarse el motivo y las infracciones que se reprochan a la sentencia, ha de justificarse, de forma si se quiere sucinta pero en todo caso suficiente, la relevancia de la infracción del derecho estatal o de la Unión Europea en que ese motivo pretende basarse en el fallo de la sentencia (artículo 89.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

Pues bien, en el que caso que examinamos se desarrolla en el escrito de interposición del recurso un motivo distinto del anunciado previamente en el escrito de preparación, o, dicho de otro modo, las infracciones normativas aducidas al formalizar la interposición no guardan relación con las anticipadas en el escrito de preparación. Más aún, los preceptos que en el escrito de interposición se citan como infringidos no había sido invocados en la demanda y tampoco aparecen mencionados en la sentencia recurrida.

10

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



Por todo ello, el motivo debe ser desestimado.

En cualquier caso, de haberse entrado en el fondo, el motivo no podría ser acogido. En efecto, en orden a la clasificación y calificación de los terrenos se ha creado un debate artificioso e innecesario porque la controversia no se ha centrado en las características físicas de los terrenos y los servicios con que cuentan sino en si el parque-jardín del Palacio está incluido o no en los planos correspondientes. Pues bien, dicho parque-jardín aparece incluido tanto en plano correspondiente al catálogo de vegetación del Conjunto Histórico (plano CH.1 del Plan) como en el de Parques y Huertas dentro del suelo urbano consolidado, estando calificado como dotación privada. Sucede que al mezclarse en la reproducción de los planos los colores asignados a esas diferentes categorías, el derivado es un color poco definible que no se corresponde con los reflejados en las leyendas o cartelas de los planos, pero sin que quepa duda de la clasificación, categorización, calificación y catalogación de la finca controvertida: se trata de suelo urbano consolidado, con la calificación de dotación privada de espacios libres (DV) e incluida en el catálogo de protección con el carácter de "parques y huertas palaciegas en suelo urbano".

TERCERO.- Mayor complejidad encierra el segundo motivo de casación en el que se sostiene que el régimen urbanístico correspondiente a la parcela nº 6 (parte de la parcela 11 del polígono 25 del catastro de rústica), comporta una privación del aprovechamiento urbanístico que al no ser objeto de distribución equitativa ha de ser compensada por la indemnización correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 6/1998, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones.

La sentencia de instancia rechaza que nos encontremos en presencia de una vinculación singular susceptible de indemnización al amparo de dicho precepto; y ello porque el Plan se limita a reconocer la realidad de la parcela, transformada desde tiempos históricos en el Parque de un edificio también histórico. llamando la atención sobre el dato de que la propia recurrente reconoce, en la escritura de la que trae causa su título, que el Parque forma "un todo unitario e irrevocable" -sic- con el conjunto arquitectónico en el que se integra, además de que -según razona la sentencia de instancia en el punto 6/ de su fundamento noveno- <<...La sustantividad propia del conjunto,

11

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



Indudable signo de identidad de Cantabria, implica la imposibilidad de compararlo y/o integrarlo con terrenos, inicialmente rústicos, colindantes y, también explica su adquisición por la recurrente, 5 años antes de la aprobación inicial del PGOU, como conjunto monumental arquitectónico, incluyendo mobiliario, cuadros de pintores renombrados y libros por un importe de 470.000.000 ptas. (2.824.756,89 €)>>.

El motivo de casación ha de ser estimado; y ello por las razones que pasamos a exponer.

Es norma general que preside el derecho urbanístico la que establece que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones por los Planes de Urbanismo 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. Así se expresaba en el art. 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en el artículo 239 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y se establece también en el artículo 2 de la Ley 6/98, de 13 de abril –norma aplicable al caso por razones temporales-, y, actualmente, en el artículo 3.1 del vigente Texto Refundido del Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008. Como señala este último precepto, la determinación de las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste “... no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes”.

Sin embargo, esta regla tiene, entre sus excepciones, la prevista para las vinculaciones singulares. Así, del artículo 87.3 del Texto Refundido de 1976, reproducido luego en el artículo 239 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/92, resultaba que las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que llevaran 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, sobre régimen del suelo y valoraciones -que, como ya hemos indicado, es la 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

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización>>.

Pues bien, en el presente caso la uniformidad de la clasificación urbanística de los suelos litigiosos y contiguos en la anterior ordenación contrasta con la diversidad operada en el planeamiento objeto de impugnación, al clasificar los primeros como suelo urbano consolidado con calificación pormenorizada de Edificación del Centro Histórico, con una asignación insignificante de edificabilidad que se corresponde con la ya consumida por los edificios existentes, mientras que las parcelas colindantes pasan a ser consideradas suelo urbanizable, e incluidas en unidades de actuación, sin previsión de operaciones de equidistribución y por tanto con incumplimiento del principio básico en el ordenamiento urbanístico de distribución equitativa de beneficios y cargas del planeamiento.

En efecto, según la jurisprudencia de esta Sala –pueden verse sentencias de 15 de noviembre de 1995, 16 de febrero de 1998 y 21 de junio de 2001-, para la procedencia de la indemnización por la causa que examinamos –distinta a la concerniente a la conservación de edificios- es necesaria la concurrencia de tres requisitos: a) una restricción en el aprovechamiento urbanístico; b) una limitación singular; y c) la imposibilidad de distribución equitativa. Pues bien, entendemos que tales requisitos están presentes en el caso examinado.

En primer término, al Parque Jardín de los Peredo Barreda, calificado por el Plan equipamiento privado de espacios libres e incluido el catálogo de vegetación del Conjunto Histórico, con una superficie aproximada de 32.985 m², le ha sido asignada una edificabilidad de 0,02 m²/m², prácticamente insignificante y, desde luego, en lo que aquí interesa, muy inferior comparativamente incluso al aprovechamiento asignado al suelo urbanizable delimitado existente en el entorno próximo, que tiene la de 0,2 m²/m². No consta que la finca tuviera reconocido con anterioridad ningún aprovechamiento, y, por tanto, no se trata de una restricción de aprovechamientos respecto al anteriormente establecido –como se exige para el supuesto contemplado en el artículo 41 de la Ley 6/1998-, pues en el caso de las vinculaciones singulares el término de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina; y lo relevante es si las determinaciones que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los

13

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



terrenos de su misma clasificación o calificación –puede verse en este sentido la sentencia de esta Sala de 5 de enero del 2007 (casación 4846/2003)-.

En segundo lugar, la vinculación singular se ha producido al no contemplar el Plan usos edificatorios (salvo ese 0,02, que se corresponde con la edificabilidad ya materializada), quedando limitado el uso de la finca al equipamiento privado de espacios libres lo que, a su vez, puede suponer un beneficio para un amplio conjunto de ciudadanos, sin perjuicio de la titularidad privada de la finca, que fue adquirida por la Caja de Ahorros recurrente para destinarla a su obra social.

Por último, también concurre el tercero de los requisitos expuestos, ya que, en la situación actual, al haberse incluido la finca en la categoría del suelo urbano consolidado, la equidistribución no deviene posible, por lo que la desigualdad producida por la revisión del planeamiento, en relación con el entorno, y su imposibilidad de compensación por la vía expresada, exige la búsqueda de otro mecanismo reparador de la situación producida.

Todo ello, determina la estimación de este motivo y, por consiguiente que la sentencia haya de ser casada.

CUARTO.- Una vez establecido que la sentencia recurrida debe ser casada, procede que entremos a resolver en los términos en que viene planteado el debate (artículo 95.2.d/ de la Ley de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

En su escrito de demanda la recurrente postula una sentencia que contenga los siguientes pronunciamientos: a/ la anulación del acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria de fecha 26 de febrero de 2004, por el que se aprobó definitivamente el PGOU y el PEPRI del Conjunto Histórico Santillana del Mar en lo que se refiere a la parcela identificada como nº 6, correspondiente a la parcela 11 del polígono 25 del catastro de rústica (se trata del parque jardín histórico); b/ Declarar el derecho de la actora a la equidistribución de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento y a su inclusión en una Unidad de Actuación del Suelo Urbano no consolidado o urbanizable, conforme a la naturaleza urbana o urbanizable de la finca, con un aprovechamiento igual a las fincas situadas en el entorno; c/ Subsidiariamente y para el supuesto de no

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



estimarse por la Sala las anteriores pretensiones, se declare el derecho de la actora a ser indemnizada por la restricción de aprovechamientos de la parcela nº 6 ya referenciada, en relación con las parcelas de su entorno, condenando a la Administración al pago de la cantidad de 3.010.185 €.

Atendiendo a lo expuesto en esta sentencia, solo cabe acoger la pretensión relativa a la existencia de una vinculación singular, y correspondería establecer la indemnización compensatoria de la limitación apreciada.

Pues bien, con el escrito de demanda se acompañaron dos informes suscritos conjuntamente por los arquitectos superiores D^a Florentina Muruzábal Sitges y D. Eduardo Fernández-Abascal Teira, que cifraban la restricción del aprovechamiento en la cantidad de 3.010.185 €. Ni en la demanda ni en las conclusiones se contiene el más mínimo análisis o detalle de esos informes, a los que la parte actora simplemente se remite para justificar el importe reclamado en concepto indemnizatorio, siendo de notar además que la prueba pericial practicada en el proceso no versó sobre la eventual valoración de la reducción de los aprovechamientos.

El Letrado de los servicios jurídicos del Gobierno de Cantabria, en sus escritos de alegaciones del proceso de instancia, rechazaba las valoraciones realizadas por encargo de la Caja de Ahorros demandante por entender que no se ajustan a derecho, señalando que en el acto de ratificación celebrado el día 6 de septiembre de 2006 los autores de los dictámenes admitieron que para llevar a cabo la valoración no utilizaron los valores de la ponencia catastral actualizada, tal y como por otro lado exige para el suelo urbano consolidado el artículo 28.3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En ese sentido, el Letrado de la Administración autonómica razonaba que no cabe acudir al método residual desarrollado por los arquitectos, sobre la base de la pérdida de vigencia de los valores catastrales, toda vez que el acuerdo municipal de aprobación de las ponencias catastrales (que se aportó con el escrito de contestación a la demanda) es de 13 de agosto de 2004, esto es, casi seis meses después de aprobarse definitivamente el Plan General de Santillana del Mar.

Así las cosas, no podemos acoger las valoraciones contenidas en el informe aportado por la actora; pero tampoco cabe aceptar la tesis del

15

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



Gobierno de Cantabria de aplicar los valores contenidos en la ponencia por encontrarse actualizados.

Empezando por esto último, a pesar de que la Administración autonómica demandada afirma que las ponencias de valores se encuentran actualizadas, extremo que estaría acreditado por el acuerdo del Ayuntamiento cuya certificación acompañó con su contestación, sucede que ese acuerdo municipal no se corresponde en modo alguno con las ponencias de valores catastrales a las que remite el artículo 28 de la Ley 6/98, esto es, las ponencias de valores catastrales cuya aprobación corresponde exclusivamente al Estado a través de la Dirección General del Catastro (Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario) y en ningún caso a los Ayuntamientos, que, eso sí, deben emitir informe en el proceso de su elaboración. En el certificado municipal de valores aprobados por el Ayuntamiento "aplicables en la gestión del Plan General de Ordenación Urbana", que es lo que aportó el Letrado del Gobierno de Cantabria con su contestación, se contiene la explicación de que "se adecuan los valores catastrales del suelo de la Ponencia de 2001 a la realidad actual del mercado, dado que los mismos han quedado desfasados", lo que conduce a la conclusión, precisamente por el reconocimiento de la pérdida de vigencia, de que la valoración ha de realizarse por el método de repercusión en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral, a la que remite para los casos de pérdida de vigencia el artículo 28 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Sentado lo anterior, examinaremos a continuación el informe de valoración aportado con la demanda. Dicho informe parte de la hipótesis de edificabilidad de 7.141 m²t, como si los terrenos tuvieran la misma edificabilidad que el entorno más próximo, estableciéndose la correspondencia con un ámbito de suelo urbanizable delimitado, al que el Plan asigna la edificabilidad de 0,2 m²/m². Este punto de comparación o de referencia no fue objeto de discusión y, por consiguiente, debe entenderse asumido y pacífico entre las partes. En cambio, el resto de las apreciaciones y datos contenidos en el informe no pueden ser aceptados y, lógicamente, tampoco el resultado valorativo.

16

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



Por lo pronto, para obtener el valor de repercusión se ha desarrollado una fórmula de valoración residual que no se corresponde con la contenida en la norma 16 del Real Decreto 1020/93, que ni siquiera es citada en el informe $[Vv = 1.4 (Vr + Vc) \times FL]$, aplicando otra distinta $[Vr = Vv - (Vc + Bp)]$ en la que se individualiza el beneficio del promotor, al que asigna el valor del 20% respecto del producto inmobiliario (de acuerdo, se dice, con diversos autores especializados), mientras que en la fórmula legal el beneficio viene integrado en el multiplicando 1,4, que representa el factor constante correspondiente al coeficiente de gastos y beneficios normales de la promoción inmobiliaria.

La expresión matemática empleada tampoco es la que para el cálculo del valor de repercusión por el método estático se contiene en el artículo 42 de la Orden ECO/805/2003, de 27 marzo 2003, $(F = VM \times (1 - b) - Ci)$.

Con todo, y aunque el artículo 28.4 de la Ley 6/1998 reenvía expresamente a la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral que, como decimos, no ha sido exactamente la empleada, lo que desvirtúa por completo los resultados obtenidos en el informe e impide aceptar la valoración que allí se realiza es que el factor del valor en venta del producto inmobiliario (Vv), del que arranca el desarrollo por el método residual, y que los arquitectos establecen en 1.800 €/m², carece de cualquier clase de justificación, al no expresarse las concretas fuente de datos de las operaciones inmobiliarias de las que procede -no es suficiente la mera alusión a promociones similares-, ni existe justificación alguna de las ventas concretas u operaciones testigos tenidas en cuenta, cuando, podemos decirlo sin temor a equivocarnos, que el dato de las transacciones efectivamente realizadas es el más importante para dotar de consistencia a las valoraciones por el método residual. Y tampoco explica el informe la procedencia o razón de ser de algunos otros valores que utiliza en sus cálculos, como son el coste de ejecución material y el de urbanización.

QUINTO. Como consecuencia de lo anterior, la indemnización por la limitación de aprovechamientos deberá dejarse para ejecución de sentencia, sobre la base de una edificabilidad de 0,2 m² de uso y tipología similar a la del sector SS 3 A1 próximo al Parque Jardín, a través del método residual estático según la fórmula contenida en la norma 16 del Real Decreto 1020/2003.

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



Una vez obtenido el valor de repercusión de la finca, que representa el de un bien equivalente sin la carga que supone la vinculación (en realidad, el valor así obtenido es el mismo que el que correspondería al valor del suelo en una expropiación), la cantidad así obtenida se minorará en el valor que corresponde al propio bien cultural o histórico, puesto que –no se olvide– va a permanecer en la titularidad privada y con el límite, en todo caso, del valor fijado en la demanda.

Resta por señalar que la obligación de indemnizar ha de recaer solidariamente en el Ayuntamiento de Santillana del Mar y la Administración autonómica de Cantabria.

SEXTO.- Al ser acogido el segundo motivo de casación aducido por la Caja de Ahorros de Santander Y Cantabria, no procede imponer las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes personadas, debiendo correr cada parte con las suyas en lo que se refiere a las del proceso de instancia al no haberse apreciado temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes (artículo 139, apartados 1 y 2, de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los Artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

FALLAMOS

1. Ha lugar al recurso de casación interpuesto por CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 7 de mayo de 2008 (recurso contencioso administrativo 149/2005), que ahora queda anulada y sin efecto.

2. Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA contra la resolución del Consejo de Gobierno de Cantabria de 9 de junio de 2.005, que resuelve el Recurso de Alzada deducido frente al acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo de fecha 26 de febrero de 2004 (Boletín Oficial de Cantabria de 7 de mayo de 2004), por el que se aprobó definitivamente el Plan General y el Plan Especial de Protección del Conjunto

18

VIERNES, 6 DE OCTUBRE DE 2017 - BOC EXTRAORDINARIO NÚM. 39

MEMORIA



Histórico de Santillana del Mar, en el sentido de declarar el derecho de la actora a ser indemnizada por la reducción de la edificabilidad que comporta las condiciones de protección del Parque-Jardín de los Benamejís (parcela nº 11 del Polígono 25 del Catastro de Rústica), calificado como dotación privada de espacios libres (DV), en la cantidad que se determine en ejecución de sentencia conforme a las bases establecidas en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia. Dicha indemnización deberá ser satisfecha solidariamente por las Administraciones demandadas. Se desestima el recurso en todo lo demás.

3. No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

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.