

Doctrina del Tribunal Supremo: reserva del 30% del techo para viviendas de protección pública en suelo urbano consolidado

Validez por planeamiento y rechazo de indemnización general



(Imagen: E&J)

La sentencia del Tribunal Supremo n.º 110/2026, de 5 de febrero, resuelve el recurso de casación interpuesto por una entidad mercantil contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña (Sección 3.ª), de 19 de octubre de 2022, dictada en un procedimiento dirigido contra el acuerdo de 5 de diciembre de 2018 de la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona que aprobó definitivamente la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano (MPPGM) para la obtención de vivienda de protección pública (en adelante, VPP) en suelo urbano consolidado de Barcelona.

Medida urbanística controvertida y pronunciamiento del TSJ

La Modificación Puntual tenía como finalidad declarada “la obtención de vivienda de protección pública” y establecía, en síntesis, que en actuaciones de nueva edificación o de gran rehabilitación de viviendas plurifamiliares debía destinarse a VPP el 30% del techo urbanístico. Además, reconocía a la Administración un derecho de adquisición preferente sobre las VPP resultantes. La norma incluía una disposición final segunda que regulaba un aplazamiento en la aplicación de esa determinación.

El TSJ estimó solo parcialmente el recurso: anuló la disposición final segunda por vulnerar la *vacatio legis* de dos años prevista (en el momento) en el artículo 17.3 de la Ley catalana 18/2007, sustituyéndola por la aplicación directa de ese precepto mientras estuvo vigente. Por auto aclaratorio, precisó que la nulidad afectaba al punto 1 de dicha disposición final segunda. En cambio, el TSJ desestimó el resto de motivos, incluidos los relativos a: (i) imposibilidad de imponer reservas VPP en suelo urbano consolidado, (ii) insuficiencia de evaluación económica/financiera e indemnizaciones, (iii) participación ciudadana y (iv) falta de motivación.

Admisión en casación: cuestiones de interés casacional

El Tribunal Supremo admite el recurso y fija varias cuestiones de interés casacional que en Administrativando Abogados consideramos de gran relevancia práctica actualmente en materia de urbanismo:

Suscríbete a nuestra NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE

- Si pueden establecerse, mediante planeamiento, reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado en actuaciones calificables como edificatorias (art. 7.2 TRLSRU).
- Si, en su caso, esa restricción de edificabilidad o uso debe ser indemnizada cuando no sea susceptible de distribución equitativa.

Se identifican como normas principales los arts. 7.2, 18, 20.1.b) y 48 del TRLSRU.



(Imagen: E&J)

Posturas de las partes en casación

La recurrente sostiene, en lo esencial, que en las actuaciones edificatorias del art. 7.2 TRLSRU (en suelo urbano consolidado) no cabe imponer reservas de techo para VPP porque exceden de los deberes del art. 18.3 TRLSRU; y subsidiariamente, si se admiten, deben llevar indemnización por tratarse de una restricción no equidistribuble, invocando el art. 48.b) TRLSRU y la STC 16/2021.

La Generalitat alega, con carácter previo, que se introduce una cuestión nueva en casación. En el fondo, defiende que la reserva VPP en suelo urbano consolidado en actuaciones edificatorias es posible, con apoyo en la STC 16/2021 y en que el art. 20.1.b) TRLSRU no impediría tales reservas por el legislador autonómico. En indemnización, niega que exista vinculación singular: la medida sería general y no una restricción singular.

El Ayuntamiento de Barcelona se opone en términos parecidos: la medida sería una determinación de uso/ordenación, no una “carga” singular, y no habría presupuesto indemnizatorio sin singularidad ni comparación.

Situación procesal: no hay cuestión nueva

El Supremo rechaza la objeción de la Generalitat. Entiende que desde la demanda ya se planteó la ilegalidad de imponer reservas VPP en suelo urbano consolidado, con apoyo en arts. 7.2, 18 y 20 TRLSRU; por tanto, el debate es coherente y el auto de admisión recogió expresamente esa cuestión.

El Supremo analiza el art. 20 TRLSRU, que impone reservas para VPP en actuaciones de urbanización (nueva urbanización y reforma/renovación de urbanización). Reconoce que, “en principio”, el art. 20 solo contempla reservas en actuaciones del art. 7.1 TRLSRU, no en las edificatorias del art. 7.2.

Sin embargo, considera decisiva la STC 16/2021, que valida la opción del legislador catalán de habilitar ese uso de VPP también en actuaciones edificatorias: el Constitucional afirma que no hay norma estatal que prohíba destinar edificaciones a vivienda protegida y que el art. 20.1.b) ofrece un criterio favorable a su localización “en suelo urbanizado” y en edificaciones nuevas o existentes objeto de actuaciones edificatorias. Además, recuerda que lo exigible es la distribución equitativa de beneficios y cargas o, si no fuera posible, la indemnización de perjuicios singulares (art. 48 TRLSRU) y, en todo caso, respeto a derechos patrimonializados (art. 11.2 TRLSRU, con garantía del art. 33.3 CE).

El Supremo refuerza su conclusión recordando el carácter estatutario del derecho de propiedad en urbanismo (arts. 4.1, 11.1, 12.1 y 15.1.a TRLSRU) y afirma que los deberes del art. 18.3 TRLSRU no constituyen una lista cerrada, debiendo completarse con obligaciones derivadas del planeamiento.

En coherencia con ello, fija la siguiente doctrina: sí pueden establecerse reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado en actuaciones edificatorias del art. 7.2 TRLSRU.

En cuanto al reconocimiento de un derecho general a indemnización por esa restricción, el Supremo parte de la regla general: las limitaciones urbanísticas no son indemnizables, salvo supuestos legalmente previstos. La recurrente invoca el art. 48.b) TRLSRU (vinculaciones/limitaciones singulares que excedan deberes o restrinjan edificabilidad/uso no equidistribuble).

El Supremo recuerda los siguientes requisitos jurisprudenciales: (a) restricción del aprovechamiento, (b) limitación singular, (c) imposibilidad de distribución equitativa, apreciándose la singularidad por comparación con el propio planeamiento.

Aplicándolo al caso en cuestión, admite que el destino parcial a VPP supone limitación de uso y que, en suelo urbano consolidado, no sería equidistribuble; pero entiende que el obstáculo decisivo es que no hay vinculación singular, porque la medida no se dirige a inmuebles individualizados, sino que se aplica con carácter general a todos los futuros supuestos sometidos a actuaciones edificatorias.

Añade que la indemnización también podría articularse, en su caso, por responsabilidad patrimonial, pero exige que el derecho afectado esté patrimonializado: el art. 11.2 TRLSRU niega que la mera previsión de edificabilidad integre el contenido del derecho, y la patrimonialización se produce con su realización efectiva.

Concluye, por tanto, que no procede reconocer con carácter general un derecho indemnizatorio: solo con circunstancias concretas podría verificarse daño y cuantía; y además, una declaración abstracta afectaría a la totalidad de inmuebles potencialmente concernidos.

De manera que, en base a todo lo expuesto, el Supremo desestima el recurso de casación.



(Imagen: E&J)

Valoración de Administrativando Abogados

Tal y como se desprende de la Sentencia analizada, ésta fija una doctrina claramente favorable a la viabilidad de imponer, por planeamiento, una reserva de techo para VPP incluso en suelo urbano consolidado y en actuaciones edificatorias, apoyándose de forma central en la STC 16/2021 y en el carácter estatutario de la propiedad urbanística.

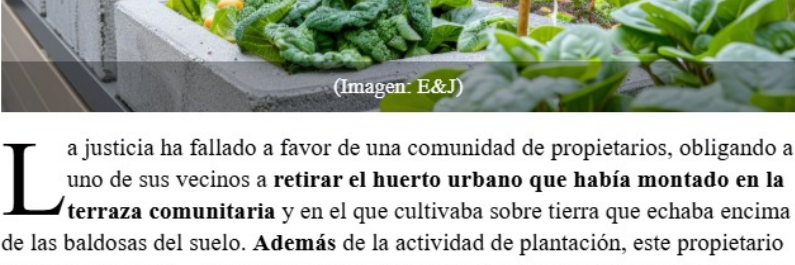
En cambio, entendemos desde Administrativando Abogados, que cierra la puerta a una indemnización automática o general, al exigir que concurra una limitación singular o, en su caso, un daño concreto sobre derechos patrimonializados, descartando pronunciamientos abstractos sobre compensación económica.



TEMAS RELACIONADOS: #INDEMNIZACIÓN #PLANEAMIENTO #SUELO URBANO #TRIBUNAL SUPREMO #URBANISMO #VIVIENDA #VPP

La Inteligencia Artificial que entiende el Derecho

Automatiza análisis jurídicos, ahorra tiempo y toma mejores decisiones



(Imagen: E&J)

La justicia ha fallado a favor de una comunidad de propietarios, obligando a uno de sus vecinos a retirar el huerto urbano que había montado en la terraza comunitaria y en el que cultivaba sobre tierra que echaba encima de las baldosas del suelo. Además de la actividad de plantación, este propietario utilizaba el patio —el cual es de uso privativo porque se accede al mismo desde su vivienda— para acumular chatarra y materiales de obra.

La Audiencia Provincial de León ha señalado al respecto que “el hecho de que el demandado tenga atribuido el uso exclusivo y excluyente de la terraza, no quiere decir que pueda desarrollar en ella, actividades molestas, peligrosas o insalubres, ni eludir por tanto lo dispuesto el artículo 7.2 de la y 9.1 b) de la Ley de Propiedad Horizontal”.

Según consta en la sentencia (disponible en el botón ‘descargar resolución’), el espacio comunitario objeto de este litigio es un patio/terrazza, si bien el uso del mismo es privativo del propietario demandado por cuanto se accede al mismo a través de su vivienda. En dicho patio discurren tres bajantes de los canalesones del edificio que desaguan en la terraza a través del sumidero existente en ella, así como las tuberías del gas.