

Sentencia de la sala tercera de 5 de febrero de 2026 (rec.3446/2023)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 110/2026

Fecha de sentencia: 05/02/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3646/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/12/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Procedencia: SECCION 3ª DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
CATALUÑA

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por: rbg

Nota:

R. CASACION núm.: 3646/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 110/2026

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 5 de febrero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 3646/2023 interpuesto por «Josel S.L.U.», representada por el procurador don Ignacio López Chocarro y dirigida por el letrado don Alfonso López López, contra la *sentencia número 3512/2022, de 19 de octubre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso ordinario 38/2029*, aclarada por *auto de fecha 19 de enero de 2023*.

Ha sido parte recurrida la Administración de la Generalitat de Catalunya, representada y defendida por la Abogada de la Generalitat de Catalunya, y el Ayuntamiento de Barcelona, representado por el procurador don Vicente Ruigómez Muriedas y dirigido por el letrado consistorial Joan Manel Fernández Barrios.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó la sentencia número 3512/2022, de 19 de octubre*, con este fallo:

«1. Estimar parcialmente el recurso promovido por la JOSEL SLU contra el acuerdo de 5 de diciembre de 2018, de la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona (DOGC 14/12/2018), por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano para obtención de vivienda de protección pública en el suelo urbano consolidado de Barcelona.

2. Declarar nula la *disposición final segunda de la disposición impugnada, que deberá entenderse sustituida, con aplicación directa en su lugar, mientras estuvo vigente, del artículo 17.3 de la ley 18/2007, de 28 de diciembre*, del derecho a la vivienda de Cataluña.

3. Instar a las demandas a la publicación -a su cargo, y en un plazo máximo de diez días- del presente veredicto en el DOGC, así que esta resolución haya ganado firmeza.

4. Sin especial condena en costas a ninguna de las partes».

La sentencia fue aclarada por *auto de fecha 19 de enero de 2023*, cuya parte dispositiva es la siguiente:

«1. Se aclara que, tal y como se desprende el último párrafo del Fundamento Jurídico Octavo de *nuestra Sentencia nº 3512, de 19 de octubre de 2022 (Recurso Ordinario Nº 38/2029)*, la nulidad del pleno derecho que se contiene en el fallo de dicha Sentencia afecta al Punto 1 de la Disposición Final Segunda de las normas urbanísticas a las que se refiere nuestro veredicto».

2. Se deniega el complemento de la sentencia solicitado».

SEGUNDO. - Contra esta sentencia, «Josel S.L.U.» interpuso recurso de casación que la Sala de instancia tuvo por preparado mediante *auto de fecha 17 de abril del 2023, remitiendo los autos originales y el expediente administrativo a esta Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*, con emplazamiento de las partes.

TERCERO. - Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la *Sección Primera de esta Sala se dictó auto el 8 de noviembre de 2023* que, entre otras disposiciones, acuerda:

«1º) Admitir el recurso de casación nº 3646/2023, preparado por la representación procesal de Josel S.L.U., contra la *sentencia de 19 de octubre de 2022 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*, aclarada por *auto de 19 de enero de 2023 de la misma Sala y Sección, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo nº 38/2019*.

2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento, pueden establecerse reservas de techo para vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado, en actuaciones que pudieran ser calificadas como edificatorias, en atención a lo dispuesto en el artículo 7.2 del TRLSRH, y si, en su caso, esa restricción de la edificabilidad o el uso ha de ser indemnizada, en tanto no sea susceptible de distribución equitativa.

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Cuarto, *apartado 2, de este auto [artículos 7.2, 18, 20.1.b) y 48 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre]*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana]».

CUARTO. - Por escrito de fecha 1 de marzo de 2024, el representante procesal de «Josel, S.L.U.», interpuso recurso de casación en el que, tras formular las alegaciones que consideró oportunas, suplicó a la Sala:

«[Que] teniendo por presentado este escrito, y admitiéndolo, se sirva tener por interpuesto el RECURSO DE CASACIÓN frente a la *sentencia nº 3512/2022, de 19 de octubre, dictada por la Sección 3ª del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el PO 38/2019*, y en su virtud, previos los trámites de ley, dicte en su día sentencia por la que, al amparo del *art. 93 LJCA*, estimando el recurso interpuesto:

1º) Fije como doctrina legal la siguiente interpretación del artículo 18.3 TRLSRU, en relación con el art. 7.2 TRLSRU: que en las actuaciones edificatorias del art. 7.2 TRLSRU, que se realicen en suelo urbano consolidado, no es posible imponer a

través de los correspondientes instrumentos de planeamiento reservas de suelo y/o de techo urbanístico para vivienda de protección pública, al exceder dicha imposición de las obligaciones que conforme al art 18.3 TRLSRU pueden exigirse a sus propietarios.

2º) Subsidiariamente, en caso de estimar que la imposición de esa reserva para VPP no supone una vulneración del citado art. 18.3 TRLSRU, fije como doctrina legal que dicha imposición, al suponer una restricción de la edificabilidad y/o del uso que no es susceptible de distribución equitativa al tratarse ya de un suelo urbano consolidado, no puede establecerse sin contemplar la correspondiente indemnización ex art. 48 b) TRLSRU.

3º) Anule la sentencia impugnada, dictando otra en su lugar por la que, estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por mi representada, declare la nulidad del acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona, de 5 de diciembre de 2018, por el que se aprueba definitivamente la MPPGM para la obtención de vivienda de protección pública en el suelo urbano consolidado, del municipio de Barcelona.»

QUINTO. - La Generalidad de Cataluña se opuso al recurso por escrito de fecha 17 de abril de 2025, en el que solicitó a la Sala:

«Que tenga por presentado este escrito y por hechas las alegaciones que en él se contienen, que declare que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la parte recurrente, con expresa imposición de costas.»

SEXTO. - En el mismo trámite, el Ayuntamiento de Barcelona se opuso al recurso por escrito de fecha 17 de abril de 2024 y solicito a la Sala:

«Que con arreglo al *artículo 92 LJCA* , se tenga por interpuesto este recurso de casación y, en sus méritos, se decida desestimar el mismo, confirmándose la Sentencia impugnada, y estableciendo como doctrina casacional la expuesta anteriormente».

SÉPTIMO. - Por providencia de fecha 13 de octubre de 2025 se acordó no haber lugar a la celebración de vista pública y se declaró el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO. - Mediante providencia de 14 de octubre de 2025 se dictó providencia donde se señaló para votación y fallo del presente recurso el siguiente día 2 de diciembre, en que tuvo lugar dicho día y en fechas sucesivas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Objeto del recurso.

1.- Como hemos expresado en el encabezamiento, la entidad «Josel, S.L.U» impugna en casación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que estimó en parte el recurso que aquella interpuso contra la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano para obtención de vivienda de protección pública en el suelo urbano consolidado de Barcelona, disposición aprobada por acuerdo de 5 de diciembre de 2018 de la Subcomisión de urbanismo.

La modificación tenía por finalidad «la obtención de vivienda de protección

pública para subvenir a las necesidades de la población detectadas en los planes locales de vivienda», y establecía el destino a viviendas de protección oficial, u otro régimen equivalente, del 30% del techo urbanístico de las viviendas plurifamiliares en las actuaciones de nueva edificación o de gran rehabilitación. Asimismo reconocía a la Administración el derecho de adquisición preferente de las viviendas con protección oficial resultantes de esta medida.

La modificación contenía una disposición final segunda reguladora del aplazamiento de la aplicación de la expresada determinación urbanística.

En adelante, nos referiremos a las viviendas de protección pública con la abreviatura de VPP.

2.- La sentencia rechazó los motivos de impugnación de la recurrente a salvo del fundado en la vulneración del entonces vigente *número 3 del artículo 17 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre*, del derecho a la vivienda, el cual establece una *vacatio legis* de dos años de la eficacia de las determinaciones que incorporen el destino a VPP de la edificación de uso residencial. En consecuencia, anuló la disposición final segunda de la Modificación Puntual.

Sin embargo, desestimó las alegaciones de la demandante relativas, primero, a la inviabilidad de establecer reservas de suelo dedicadas a VPP en el suelo urbano consolidado; segundo, a la insuficiencia de evaluación económica y financiera de la modificación y a la imprevisión de indemnizaciones; tercero, al incorrecto procedimiento de participación ciudadana, y, cuarto, a la falta de motivación.

3.- La parte actora preparó el recurso de casación contra la sentencia, que fue admitido por esta Sala.

En el auto de admisión se definió la cuestión de interés casacional que constituye el objeto de esta sentencia. Este consiste, como hemos anticipado, en dilucidar, primero, si los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado, dado lo dispuesto en el *artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre*, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). Y, segundo, en caso de respuesta afirmativa, resolver si la restricción de la edificabilidad o el uso que implica dicha determinación ha de ser indemnizada cuando no sea susceptible de equidistribución.

SEGUNDO.- Alegaciones de las partes de este recurso

1.- «Josel, S.L.U» considera que la respuesta a estas cuestiones debe ser la siguiente:

1.1.- Sobre la primera, debe declarar la Sala que en las actuaciones meramente edificatorias del artículo 7.2 TRLSRU en suelo urbano consolidado, los instrumentos urbanísticos no pueden imponer reservas de techo para VPP, pues esta obligación excede de las establecidas en el artículo 18.3 del mismo texto normativo para las actuaciones edificatorias de los propietarios de dicha clase de suelo.

La recurrente fundamenta su criterio en que el TRLSRU, en su artículo 7, distingue claramente entre las actuaciones de transformación urbanística o de urbanización (apartado 1) y las actuaciones edificatorias (apartado 2), las últimas de

las cuales comprenden las de nueva edificación y sustitución de la edificación existente y las de rehabilitación. Según se trate de unas u otras actuaciones, el artículo 18 prevé distintos deberes legales para los propietarios. Para las edificatorias del artículo 7.2 contempla solo los deberes previstos en los apartados e) y f) del número 1, consistentes en garantizar los derechos de realojo y retorno de los ocupantes del inmueble e indemnizar a los titulares de derechos sobre construcciones que deban ser demolidas. Por el contrario, el TRLSRU únicamente prevé la reserva de suelo para VPP en las actuaciones de transformación urbanística, conforme a su artículo 20.

En su apoyo reproduce la *STS 1561/2017, de 17 de octubre (rec. 3447/2015)*, y cita las *SSTC 365/2006, de 21 de diciembre*, y *54/2002, de 27 de febrero*. Añade que la doctrina de estas sentencias no puede entenderse desvirtuada por la más reciente *STC 16/2021, de 28 de enero*, la cual se refiere a las actuaciones de transformación urbanística.

Aunque -continúa- es cierto que para el artículo 18 TRLSRU ya no es la categorización del suelo la que determina los deberes urbanísticos, sino las concretas actuaciones que sobre él se realizan, la sentencia de instancia se basa en una jurisprudencia que tiene otro objeto, que es modular la doctrina acerca de la degradación del suelo urbano consolidado en no consolidado cuando se pretenden acometer actuaciones de transformación urbanística.

1.2.- Para la recurrente, la respuesta a la segunda cuestión debe ser favorable a la indemnización.

Fundamenta su parecer en el artículo 48 TRLSRU, el cual establece que dan lugar en todo caso a indemnización las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos o supongan una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa. Puesto que la Modificación Puntual recae en el suelo urbano consolidado, la restricción del uso que implica el destino a VPP no es susceptible de equidistribución. Se apoya en la *STC 16/2021* en cuanto declaró que la imposición de reserva para VPP en suelo urbano consolidado no puede hacerse sin la correspondiente indemnización, pues en caso contrario se vulnerarían los *artículos 33.3 CE* y 48 TRLSRU.

2.- La Abogada de la Generalidad de Cataluña opone al recurso que en él se plantea una cuestión no suscitada previamente, que es la relativa a la inaplicación de la reserva del 30% para VPP en las actuaciones edificatorias del artículo 7.2 TRLSRU. Esta cuestión no se suscitó en primera instancia, sino originalmente en el escrito de preparación del recurso de casación.

2.1.- Acerca de la primera cuestión de interés casacional, la Generalidad argumenta que la recurrente parte de la premisa errónea de considerar que la imposición de la obligación de destinar un 30% del techo edificable a VPP supone una carga urbanística y como tal no es susceptible de distribución equitativa, cuando ni el artículo 18 TRLSRU ni la legislación autonómica considera una carga la reserva para VPP.

Los instrumentos de planeamiento pueden establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado en actuaciones edificatorias. Esta posibilidad fue validada por la *STC 16/2021* y encuentra apoyo en el artículo 20.1.b), segundo párrafo, TRLSRU, que no impide que el legislador autonómico pueda establecer reservas de VPP en actuaciones edificatorias.

2.2.- En cuanto al segundo problema que ha de resolver la Sala, alega que en el presente caso no nos encontramos ante un supuesto de vinculación singular del artículo 49.b) TRLSRU, pues la previsión de reservas para VPP no entrañan una restricción de la edificabilidad o del uso residencial de la parcela y afecta a todas las fincas de las zonas delimitadas, de manera que todos los propietarios de suelo con unas determinadas condiciones previas tienen las mismas condiciones edificatorias dentro del uso residencial.

3.- El Ayuntamiento de Barcelona expone en su escrito de oposición el objeto y el alcance de la Modificación Puntual y su fundamentación jurídica, y realiza un resumen de la sentencia de instancia y la *STC 16/2021*.

También expone unas consideraciones previas sobre el efecto indeseable de segregar la población que provocaría acoger la tesis de la recurrente, así como la indebida calificación como carga urbanística del destino de suelo a VPP.

3.1.- Respecto a la primera de las cuestiones casacionales, alega que la recurrente interpreta de forma errónea la *STC 16/2021*, la cual reconoce expresamente que la reserva de suelo para VPP sí que puede establecerse en relación a las actuaciones edificatorias.

La Modificación Puntual no regula el derecho de propiedad ni impone una carga a los propietarios, sino que establece el uso urbanístico del suelo residencial.

3.2.- En relación con la segunda cuestión, argumenta que no existe ninguna limitación o vinculación singular indemnizable, pues no nos hallamos ante una carga urbanística sino ante una concreción del uso que resulta admisible, una previsión genérica que afecta a todos los propietarios. Para que hubiera una limitación singular sería preciso aportar un término de comparación que en este caso es inexistente.

Tampoco concurren los requisitos para la indemnización porque, entre otras razones, no existen perjuicios singulares sino determinaciones sobre los usos residenciales y en cualquier caso, no habría perjuicio en supuestos en que no se hubiera patrimonializado el aprovechamiento.

TERCERO.- La inexistencia de cuestión nueva en casación.

El criterio en que la Generalidad de Cataluña basa la existencia de una cuestión nueva en casación es excesivamente riguroso y no responde al mantenido por esta Sala en numerosas resoluciones (por ejemplo, en SSTs 865/2023, de 26 de junio, rec. 8307/2021; 795/2024, de 9 de mayo, rec. 2276/2022, y 434/2025, de 10 de abril, rec. 6101/2022).

La primera cuestión de fondo en que se basó la demanda residió en la ilegalidad de imponer reservas para VPP en el suelo urbano consolidado. Para ello se apoyó en los artículos 7.2 y 18 TRLSRU, en cuanto establecen los deberes a que se someten las actuaciones edificatorias, y en el artículo 20, que a su juicio solo permite esa reserva en el suelo urbanizable y en el urbanizado no consolidado. La sentencia de instancia resolvió esta cuestión en el fundamento de Derecho tercero, en cuyo inicio resumió brevemente las razones alegadas por la demandante.

En el escrito de preparación, la parte actora se basó nuevamente en los

mencionados preceptos legales, razonando la inviabilidad de destinar suelo a VPP en las actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado, todo ello según recoge el auto de admisión de este recurso de casación (FJ 2).

Por ello, el auto definió como cuestión de interés casacional «si a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento pueden establecerse reservas de techo para vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado, en actuaciones que pudieran ser calificadas como edificatorias, en atención a lo dispuesto en el artículo 7.2 del TRLSRH».

Y, por último, en el escrito de interposición se desarrolló argumentalmente la defensa de la respuesta negativa que para la recurrente merecía esa cuestión, que giró en que la reserva de parte del techo edificatorio a VPP excedía los deberes de los propietarios en las actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado.

Con estos antecedentes puede apreciarse que el planteamiento que ha seguido la aquí recurrente desde la demanda ha sido coherente en su fundamentación en Derecho, aunque en casación haya suprimido alguno de sus argumentos y perfilado o enfatizado otros en función de los razonamientos del Tribunal Superior.

Debe rechazarse, así pues, la objeción procesal formulada por la Generalidad de Cataluña.

CUARTO.- La reserva para VPP en suelo urbano consolidado.

Tras el resumen -forzosamente incompleto- de los argumentos de las partes, debemos examinar el primer problema de fondo que se plantea, el cual, como veremos, requiere acudir a la citada *STC 16/2021*. Para este fin debemos tener en cuenta las siguientes circunstancias y disposiciones legales:

1.- El artículo 20 del TRLSRU establece, como uno de los criterios básicos de utilización del suelo, la reserva de una parte a vivienda sujeta a uno de los regímenes de protección pública. La reserva ha de cumplir dos condiciones: que su localización garantice el principio de cohesión social y que alcance determinadas proporciones, que son el 40% de la edificabilidad residencial en el suelo de nueva urbanización y el 20% en el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Sobre esta disposición, dijimos en nuestra *STS 206/2021, de 16 de febrero (rec. 8388/2019)*: «No ofrece, pues, en principio, grandes problemas determinar, conforme a los mencionados artículos, cuando deba imponerse la obligación de reserva de suelo para viviendas de promoción pública; lo será cuando se trate de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea residencial, bien se trate de primera urbanización, actuado sobre suelo rural; bien se trate de reformar o renovar la urbanización ya existente en suelo urbanizado, que son las dos modalidades de actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1º.a)» (FJ 2).

No falta razón al recurrente cuando dice que el artículo 20 TRLSRU solo contempla la reserva de suelo para VPP en las actuaciones de nueva urbanización y de transformación del suelo urbano del apartado 1 del artículo 7, pero no para las actuaciones edificatorias en suelo urbano del apartado 2 del mismo artículo.

2.- La Generalidad de Cataluña, a través del Decreto-ley 17/2019, de 23 de

diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, practicó una modificación de la Ley catalana de urbanismo (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) en materia de reserva de suelo para VPP.

A consecuencia de la modificación, el apartado 6 del artículo 57 de la mencionada Ley de urbanismo pasó a disponer que el plan de ordenación urbanística municipal «tiene que determinar la localización de estas reservas mediante la calificación de suelo de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado, o no consolidado no incluido en sectores de planeamiento derivado». Y el apartado 7 del mismo artículo previó que la calificación del suelo que establezca el plan de ordenación puede prever la destinación total o parcial de la edificación a VPP: «Esta destinación afecta tanto a los edificios plurifamiliares de nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior, como a los edificios plurifamiliares existentes en que se pretenda llevar a cabo obras generales de acondicionamiento, conservación, mejora o ampliación, cuando estas actuaciones edificatorias tengan como objetivo alojar mayoritariamente nuevos residentes en las viviendas resultantes».

Por consiguiente, la Administración autonómica amplió la reserva de VPP a las actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado del artículo 7.2 TRLSRU.

3.- El Decreto-ley fue recurrido ante el *Tribunal Constitucional*, que resolvió el recurso en la sentencia 16/2021 .

Los recurrentes alegaban el exceso del Decreto-ley por razón de la materia y por invadir competencias del Estado. Además, consideraban que la obligación de destinar a VPP edificaciones en suelo urbano consolidado supone una nueva carga urbanística no contemplada en el TRLSRU, que en su artículo 20.1 b) solo prevé reservas para esta clase de viviendas en actuaciones de nueva urbanización y reforma o renovación de la urbanización, pero no en suelo urbano consolidado. Entendían que la medida implicaba introducir una obligación urbanística no prevista en el cuadro de derechos y obligaciones de los propietarios, pues los artículos 17 y 18.3 TRLSRU no establecen, entre los deberes de los propietarios de suelo urbanizado, el de destinar la edificación a vivienda protegida.

El Tribunal resolvió estas alegaciones en el octavo fundamento de Derecho de la sentencia, del cual, por la importancia que tiene para decidir este recurso, debemos reproducir estos fragmentos:

«La fijación de los usos del suelo, y de las edificaciones, son materias típicamente urbanísticas: "Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio", ambas de competencia autonómica de acuerdo con el *art. 148.1.3 CE* (*STC 61/1997*, FJ 16, con cita de la *STC 77/1984, de 3 de julio*, FJ 2). El propio *art. 20.1*, en su párrafo c), ordena a los entes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística "atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo" a determinados principios que enumera (accesibilidad universal, movilidad, eficiencia energética, etcétera). Y como recuerdan los letrados del Parlamento de Cataluña, el *art. 15.1 a) de la misma Ley* establece la obligación de los propietarios de destinar "los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones [...] cualquiera que sea la situación en que se encuentren" a "usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística".

» El Estado, dentro del ámbito de sus competencias, puede delimitar externamente esos usos para la garantía y protección de bienes constitucionales que tiene encomendados con diverso alcance (protección del medio ambiente, garantía de la igualdad básica en el ejercicio de la propiedad urbana o en el acceso a la vivienda, o fomento del desarrollo de sectores productivos o de la economía general). Por ejemplo puede prohibir edificar en suelo no apto para ello (*STC 61/1997* , FJ 16) o limitar el tipo de usos y construcciones en los mismos (art. 13 TRLSRU y *STC 86/2019, de 20 de junio* , FJ 8). Puede incluso imponer obligaciones positivas, como las de destinar suelo «suficiente» a la transformación urbanística y a usos residenciales y productivos, o porcentajes concretos, y mínimos, a vivienda protegida (art. 20.1 TRLSRU y *STC 75/2018* , ya citada, FJ 6 A)] [...]

» En los preceptos invocados por los recurrentes no hay norma alguna que prohíba destinar edificaciones al concreto uso que es vivienda protegida. Antes al contrario, el propio art. 20.1 b) ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos reservar suelo para ello y efectuar una «distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social», criterio favorable a su posible localización en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de «actuaciones edificatorias» del art. 7.2 TRLSRU (según este precepto son actuaciones edificatorias las de «nueva edificación» y también las de «sustitución de la edificación existente» y «rehabilitación edificatoria»). Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los arts. 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (*art. 48 TRLSRU*), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (*art. 11.2*) bajo garantía de indemnización (*art. 33.3 CE*).

En definitiva, y a modo de recapitulación, ni de las normas dictadas por el Estado para promover la reforma interior de las ciudades frente al modelo tradicional de producción de nueva ciudad (*art. 149.1.13 CE*), ni del cuadro de derechos y obligaciones de los propietarios de cualquier clase de suelo, incluido el urbanizado sometido a actuaciones de «reforma o renovación de la urbanización» del *art. 7.1 a) 2 TRLSRU*, amparado en el *art. 149.1.1 CE* , se deriva el derecho de un propietario o empresario a vetar el concreto uso de vivienda protegida habilitado por el legislador catalán; sin perjuicio, claro está, de la eventual indemnización que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello».

El respaldo del Tribunal Constitucional a la reserva de suelo para VPP del Decreto-ley catalán no se proyecta únicamente sobre las actuaciones de transformación urbanística del número 1 del artículo 7 TRLSRU, sino que comprende las actuaciones edificatorias del número 2 de ese artículo. Por este motivo dice que el artículo art. 20.1 b) TRLSRU ofrece un criterio favorable a la posible localización de las VPP «en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de "actuaciones edificatorias" del art. 7.2 TRLSRU», así como que «del cuadro de derechos y obligaciones de los propietarios de cualquier clase de suelo [no] se deriva el derecho de un propietario o empresario a vetar el concreto uso de vivienda protegida habilitado por el legislador».

La interpretación de esta sentencia por la recurrente no es correcta, pues, como hemos dicho, el Tribunal Constitucional no se limita a validar la reserva para VPP en actuaciones de transformación, sino en éstas y en las edificatorias.

4.- No es inoportuno recordar ahora que el contenido del derecho de propiedad inmobiliaria es estatutario, lo que significa que en gran medida se encuentra definido en cada caso por la ordenación urbanística.

Este principio elemental del Derecho Urbanístico, acogido en una notoria doctrina del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo, es enunciado por el vigente TRLSRU en varios de sus preceptos, siguiendo de este modo el criterio que adoptaron sus precedentes. El artículo 4.1 dispone que «la ordenación territorial y la urbanística que determina las facultades y deberes del derecho de propiedad conforme a su destino». El artículo 11.1 que «El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística», y el artículo 12.1 define así el contenido del derecho de propiedad del suelo: «El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien». Y estos condicionantes no afectan únicamente al suelo, sino que se extienden a las instalaciones, construcciones y edificaciones en él erigidas, sobre las cuales el derecho de propiedad comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren aquéllas, el deber de «Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística» (artículo 15.1.a).

Por este motivo no pueden reducirse los deberes inherentes a la actividad edificatoria a los del artículo 18.3 TRLSRU, que son los de realojo e indemnización previstos en los apartados e) y f) del artículo 18.1 y el deber de completar la urbanización. Los deberes mencionados en dicho artículo no constituyen una lista cerrada y deben complementarse con el resto de obligaciones y cargas que derivan para los propietarios de los instrumentos urbanísticos que los afecten.

Decíamos en la citada *STS 206/2021* (FJ 4):

«[S]i bien la jurisprudencia, en la legislación anterior a la Ley de 2007, había venido sosteniendo que a los propietarios del suelo ya urbano, en terminología de la época, hoy urbanizado, no se le podían imponer nuevos deberes urbanísticos, ni aun en los supuestos de reforma o renovación de la urbanización existente; es lo cierto que ese criterio era contrario a la misma filosofía de la Ley de 2007 y nuestra jurisprudencia se ha adoptado a ella, en el sentido de que, habiendo prescindido la legislación básica de las categorías del suelo y atender a las actuaciones de transformación y urbanización, es admisible la imposición de nuevos deberes, como se deja constancia, con abundante argumentación y cita jurisprudencial, en *nuestra sentencia 1563/2018, de 30 de octubre, dictada en el recurso de casación 6090/2017* (ECLI:ES:TS:2018:3779).

[...] De ahí que haya de rechazarse toda la argumentación que se contiene en los escritos de interposición, de vincular la reserva de suelo al suelo no consolidado. Y en este sentido, no estaría de más recordar lo que, en esa línea jurisprudencial, declaramos en *nuestra sentencia 1345/2017, de 20 de julio, dictada en el recurso de casación 2168/2016* (ECLI:ES:TS:2017:2971): "Los antiguos -y autonómicos- conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor

intensidad -quizá sin romperla como ciudad compacta-, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate"».

La *STS 1345/2017* citada en esta transcripción fue también reproducida por el Tribunal Superior de Cataluña por medio de la *STS 1052/2020, de 21 de julio (rec. 2003/2018)*. Estas sentencias de *nuestra Sala, unidas a la STS 195/2020, de 14 de febrero (rec. 6020/2017)*, conforman la doctrina en que se basó la de instancia para concluir que «la existencia de suelo urbano consolidado no es, *per se*, impedimento para el establecimiento de la obligación de contribuir con el fin de la vivienda de protección oficial».

No hay duda de que la conclusión a que llega el Tribunal de instancia responde al criterio de la sentencia del Tribunal Constitucional y las de esta misma Sala del Tribunal Supremo.

5.- La jurisprudencia en que se apoya la recurrente no desvirtúa las anteriores consideraciones.

Las *SSTC 54/2002* y *365/2006* se refieren a la imposibilidad de imponer a los propietarios del suelo urbano consolidado deberes de cesión del aprovechamiento urbanístico, lo que no es el caso. Y la *STS 1561/2017*, junto a otras semejantes, aborda el problema de la degradación de suelo urbano consolidado a no consolidado obviando la realidad física del suelo a fin de imponer nuevas cargas urbanísticas.

Este último fenómeno tenía transcendencia cuando era determinante del contenido de los derechos y obligaciones de los propietarios. Pero contra esta concepción reaccionó el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, antecedente del actual, que en su exposición de motivos decía: «esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo [...] Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso».

6.- La apreciación de la sentencia impugnada en casación es compartida por esta Sala en congruencia con los argumentos que hemos expresado. Por consiguiente, la respuesta a la primera cuestión de interés casacional debe ser esta: a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento pueden establecerse reservas de techo para vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado, en actuaciones que pudieran ser calificadas como edificatorias del artículo 7.2 TRLSRU.

QUINTO.- El derecho a la indemnización del propietario de suelo urbano consolidado.

1.- La regla general de nuestros sucesivos textos legislativos ante las limitaciones de la propiedad derivadas de la ordenación urbanística es que éstas no son indemnizables «salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes» (artículo 4.1 TRLSRU).

La jurisprudencia encuentra justificación a este principio en la función social del derecho de propiedad que le asigna el *artículo 33.2 CE*, función que ha delimitado el contenido del derecho de forma tal «que las alteraciones que como consecuencia del

proceso urbanístico se produzcan en el status de los inmuebles afectados por el mismo no darán derecho a sus titulares, como regla general, a percibir indemnización alguna. Esto es, en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria descansa el postulado de la no indemnizabilidad, como regla general, de las actuaciones conformes a derecho que en materia urbanística lleve a cabo el poder público» (*STS 17 de mayo de 2012, rec. 1178/2010* , FJ 3; con un criterio en el que insisten las *SSTS de 14 de junio de 2012* , 543/2010 ; *20 de septiembre de 2013* , rec. 4925/2010; *sentencias núm. 2380/2016, de 7 de noviembre de 2016* , rec. 3341/2015; *1112/2017, de 22 de junio* , rec. 2263/2016, *1654/2018, de 22 de noviembre* , rec. 3719/2017, y otras más).

2.1.- La recurrente fundamenta la pretensión indemnizatoria en una de las excepciones expresamente previstas en la ley al postulado de no indemnizabilidad, en particular la contenida en el artículo 48.b) TRLSRU. Este dispone:

«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».

2.2.- La jurisprudencia se ha pronunciado sobre esta excepción considerándola «un supuesto específico de responsabilidad patrimonial derivada del *artículo 106.2 de la Constitución* , "que surge y se deriva", conforme se expresa en *sentencias de esta Sala de 24 de septiembre de 2008 -recurso 5994/2004* - y *3 de abril de 2009-recurso 11221/2004* , "... de la lesión del derecho esencial en el ámbito urbanístico de la equidistribución de beneficios y cargas", puntualizándose en las *sentencias de referencia, con cita de las de 25 de mayo y 23 de junio de 1985* , *18 de febrero y 11 de marzo de 1998 y 11 de febrero de 2000* , que "En tales supuestos, si el establecimiento de una nueva determinación en el Plan supone una limitación o vinculación singular para la propiedad que no puede ser objeto de distribución equitativa entre los demás propietarios de la zona o polígono, evidente resulta que tal determinación está privando a aquel propietario de una parte del contenido normal del derecho de propiedad, y tal privación, en consecuencia, resulta indemnizable, por cuanto implica la ruptura del principio constitucional de igualdad de las cargas públicas, ya que el propietario no tiene el deber de soportar dichas cargas sin la correspondiente contraprestación"» (*STS 1384/2017, de 14 de septiembre, rec. 2067/2016* , FJ 15).

Esta misma *STS 1384/2017* recuerda los requisitos que, según precedentes resoluciones, son exigibles para que concurra la excepción: «a) una restricción en el aprovechamiento urbanístico; b) una limitación singular; y c) la imposibilidad de una distribución equitativa». Y el método para apreciar la concurrencia de la singularidad de la limitación consiste en la comparación de las determinaciones que afectan al inmueble de que se trata y las previstas para los que se encuentran en la misma situación urbanística. Dice sobre ello: «En la *sentencia referenciada de 10 de octubre de 2011* , tras hacer mención a la exigencia de esos tres requisitos se expresa que "... en el caso de las vinculaciones singulares el término de comparación se encuentra en el propio planeamiento que se examina" y que "... lo relevante es si las determinaciones que se aplican a uno o varios terrenos son distintas a las de su entorno o a los terrenos de su misma clasificación o calificación"» (FJ 15). Y «para determinar si se está en presencia de un supuesto de vinculación singular el término

de comparación, por regla general, ha de encontrarse en el propio planeamiento que se examina y no en el precedente» (*STS de 14 de junio de 2012, rec. 543/2010* , FJ 5).

2.3.- La aplicación del artículo 48.b) TRLSRU a este caso choca con un importante obstáculo, y es que la norma urbanística que se impugna no instaura una vinculación o limitación singular.

Por una parte, la determinación que obliga a destinar a VPP una parte del techo edificable de los edificios nuevos o rehabilitados constituye sin duda una limitación de uso tanto por el precio tasado de dichas viviendas como las condiciones a que están sometidas sus características, como las relativas a superficie. La limitación no es susceptible de distribución equitativa porque recae sobre las actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado, donde no es posible compensar la pérdida económica que conlleva la destinación de la construcción a VPP y no a viviendas de precio libre. Pero las vinculaciones singulares, que se producen en el suelo urbano consolidado normalmente con ocasión de actuaciones asistemáticas y aisladas, no son equivalentes a las obligaciones impuestas con carácter general por la ordenación urbanística a una clase de suelo.

La reserva para VPP que ha establecido el Ayuntamiento de Barcelona no tiene por objeto uno o varios inmuebles determinados individualmente, sino que es aplicable a la totalidad de los que en el futuro se sometan a actuaciones edificatorias.

3.- La indemnización de las limitaciones urbanísticas a la propiedad no está restringida a los casos definidos en la normativa que regula esta materia, pues nada impide, si se dan los requisitos para ello, obtener una reparación a través del instituto de la responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, solo es apreciable un daño indemnizable cuando el derecho limitado por la ordenación no sea una mera expectativa, sino que haya accedido materialmente al patrimonio del propietario. Por esta causa el artículo 11.2 TRLSRU dispone que «la previsión de la edificabilidad [...] no integra el contenido del derecho de propiedad del suelo» y «la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva».

La doctrina de esta Sala es unívoca a la hora de requerir la patrimonialización de los derechos para que proceda su reparación económica. La *STS de 17 de mayo de 2012 (rec. 1178/2010)* , lo expresa de forma inequívoca: «No ha lugar a la indemnización porque sólo es posible hablar de una privación indemnizable cuando la restricción afecte a derechos o contenidos ya patrimonializados» (FJ 3), criterio que también ha sido mantenido en las *SSTS 29 de octubre de 2014 (rec. 4509/2012)* , *núm. 1764/2017, de 20 de noviembre (rec. 2272/2015)*, *2000/2017, de 18 de diciembre (rec. 3029/2016)*, *920/2018, de 4 de junio (rec. 2493/2016)*.

Precisamente, la *STC 16/2021* , en el fragmento que hemos reproducido, contempla los diferentes medios de compensación económica del propietario de suelo consolidado que se ve afectado por el destino parcial a VPP de las actuaciones edificatorias: primero, la equitativa distribución de los beneficios y cargas; segundo, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados; y «en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (*art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE)*».

4.- La respuesta a la segunda cuestión casacional no puede ser la de reconocer con carácter general el derecho a ser indemnizado por la restricción del uso que genera la norma urbanística de Barcelona.

Solo contando con las circunstancias concretas que inciden en cada caso es posible comprobar si se ha producido un daño patrimonial y cuál fue su entidad. No sería aceptable emitir una declaración sobre el vacío, puramente teórica, que en definitiva habría de recaer sobre la totalidad de los inmuebles urbanos de Barcelona que podrían resultar afectados por la Modificación Puntual.

SEXTO.- Costas procesales.

Según lo previsto en el *artículo 93.4 LJCA* , no procede imponer las costas a ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Establecer el criterio interpretativo de esta sentencia en los términos del apartado 6 del fundamento de Derecho cuarto y del apartado 4 del fundamento de Derecho quinto.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por «Josel, S.L.U.» contra la *sentencia número 3512/2022, de 19 de octubre, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso ordinario 38/2029* .

TERCERO.- No imponer las costas procesales causadas en este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.