

Foro de Actualidad

España

RESERVAS DE TECHO PARA VIVIENDA PROTEGIDA EN SUELO URBANO CONSOLIDADO: VALIDEZ E INDEMNIZACIÓN TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO N.º 110/2026, DE 5 DE FEBRERO

Carlos Cervera Yñesta y Ángela Ortiz Martínez

Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Barcelona)

Reservas de techo para vivienda protegida en suelo urbano consolidado: validez e indemnización tras la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 110/2026, de 5 de febrero

La Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona de 2018 introdujo la obligación de destinar el 30% del techo residencial plurifamiliar a vivienda de protección pública en determinadas actuaciones de nueva construcción o gran rehabilitación sobre suelo urbano consolidado. La medida plantea dos cuestiones jurídicas relevantes: si el planeamiento puede imponer reservas de vivienda protegida ya construida en la ciudad y si esa imposición genera derecho a indemnización. En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 110/2026 confirma que los instrumentos de planeamiento pueden establecer reservas de techo para vivienda protegida en suelo urbano consolidado incluso en actuaciones edificatorias previstas en el artículo 7.2 de la Ley

de Suelo estatal. Al mismo tiempo, niega que esa obligación genere automáticamente un derecho a indemnización, sin perjuicio de que pueda existir en supuestos concretos si se acredita una lesión efectiva de derechos patrimonializados.

PALABRAS CLAVE:

Urbanismo; Vivienda protegida; Suelo urbano consolidado; Reserva de techo; Medida del 30%; Planeamiento urbanístico; Indemnización.

Buildable residential area on consolidated urban land reserved for protected housing: validity and compensation following Spanish Supreme Court judgment 110/2026

The 2018 Amendment to the Barcelona Metropolitan General Urban Development Plan introduced a requirement that 30% of the buildable area designated for multi-family residential use in certain new-build and major refurbishment developments on consolidated urban land be designated to publicly protected housing. This measure raises two important legal issues: whether planning instruments may require that buildable floor area in developments in existing buildings be reserved for protected housing, and whether the imposition of such a requirement gives rise to a right to compensation. In this regard, Spanish Supreme Court judgment 110/2026 of 5 February confirms that planning instruments may require that a proportion of the buildable residential floor area on consolidated urban land be reserved for protected housing, including in building operations as defined in article 7.2 of the Spanish Land Law. However, the Court held that this obligation does not automatically give rise to a right to compensation, notwithstanding specific cases where an actual interference with vested property rights is established.

KEYWORDS:

urban planning; protected housing; consolidated urban land; designation of buildable floor area; 30% requirement; urban planning instruments; compensation.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15-06-2026

FECHA DE ACEPTACIÓN: 17-06-2026

Cervera Yñesta, Carlos; Ortiz Martínez, Ángela (2026). Reservas de techo para vivienda protegida en suelo urbano consolidado: validez e indemnización tras la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 110/2026, de 5 de febrero. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 70, pp. 113-140 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

Durante décadas, el suelo urbano consolidado ha ocupado una posición singular en nuestro derecho urbanístico. Una vez culminado el proceso de urbanización, el propietario quedaba, en principio, protegido frente a la reimposición de nuevas cargas propias de la transformación urbanística. La jurisprudencia lo expresó con una fórmula muy gráfica: no cabe convertir la ciudad ya hecha en una “urbanización inacabable”.

Esa lógica, sin embargo, se enfrenta hoy a una realidad distinta. En las grandes ciudades, y singularmente en Barcelona, el problema de la vivienda se sitúa precisamente en la ciudad consolidada, donde existe mayor presión residencial, menor disponibilidad de suelo y mayores dificultades para incorporar vivienda asequible sin una intervención pública directa e intensa.

La Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona (“PGM”) para la obtención de vivienda de protección pública en el suelo urbano consolidado de Barcelona, aprobada definitiva-

mente el 5 de diciembre de 2018 por la Subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona ("MPGM"), se inserta precisamente en ese punto de tensión. La MPGM impone que, en determinadas actuaciones de nueva construcción o gran rehabilitación de vivienda plurifamiliar, el 30% del techo residencial se destine a vivienda de protección pública ("VPP").

La pregunta es la siguiente: ¿puede el planeamiento imponer una reserva de VPP en actuaciones edificatorias sobre suelo urbano consolidado? Y, si puede hacerlo, ¿debe indemnizar al propietario o promotor por la limitación económica que esa reserva comporta?

Bajo la doctrina clásica, el suelo urbano consolidado quedaba fuertemente protegido frente a nuevas cargas urbanísticas. Tras la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo ("Ley 8/2007") y el vigente 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 ("TRLRU"), el eje del sistema se desplazó desde la categoría formal del suelo hacia el tipo de actuación urbanística o edificatoria desarrollada. A ello se añadió la Sentencia del Tribunal Constitucional ("TC") n.º 16/2021, de 28 de enero (RTC\2021\16) ("STC 16/2021"), que descartó que la legislación básica estatal prohibiera, por sí misma, destinar edificaciones situadas en suelo urbanizado a VPP.

La Sentencia del Tribunal Supremo ("TS") n.º 110/2026, de 5 de febrero (JUR\2026\22937) ("STS 110/2026"), aborda el debate suscitado por la MPGM. El TS confirma que los instrumentos de planeamiento pueden establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado. Al mismo tiempo, niega que esa imposición genere automáticamente un derecho a indemnización, aunque no excluye que pueda existir en supuestos concretos.

El presente artículo analiza esta evolución y sus consecuencias prácticas: el contenido esencial de la MPGM, la evolución jurisprudencial desde la doctrina clásica, la relevancia de la STC 16/2021 y, finalmente, la doctrina fijada por la STS 110/2026.

2. La MPGM y la imposición de VPP en suelo urbano consolidado

2.1. La Medida del 30%: finalidad y encaje en la ciudad consolidada

La MPGM introdujo una obligación de destinación parcial a vivienda con protección oficial en determinadas actuaciones edificatorias residenciales¹. En concreto, la MPGM estableció que, en determinadas zonas de vivienda plurifamiliar, cuando se llevaran a cabo actuaciones de nueva construcción o de gran rehabilitación en parcelas de más de 600 m² de techo urbanístico potencial de vivienda, el 30% de ese techo debía destinarse a VPP. Esta es la obligación que, de forma simplificada, ha pasado a conocerse como la "Medida del 30%"².

La singularidad de la medida reside en el suelo sobre el que se proyecta. La MPGM no se limita a prever reservas de VPP en nuevos sectores de crecimiento, sino que incide sobre parcelas insertas en el tejido urbano en las que se ejecuten actuaciones edificatorias de cierta intensidad.

Como es sabido, Barcelona es una ciudad con escaso margen para generar nuevo suelo residencial. La MPGM trató, por ello, de activar el potencial de la propia ciudad consolidada como fuente de producción de VPP.

La MPGM respondía también a la insuficiencia del parque de vivienda social existente. En el momento de su aprobación, según la propia memoria de la MPGM, Barcelona contaba únicamente con entre un 6% y un 7,5% de viviendas principales destinadas a políticas sociales, porcentaje alejado del objetivo legal de alcanzar el 15% en el año 2029. La medida se insertaba, en este sentido, en la estrategia del Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025, que ya preveía la posibilidad de utilizar la calificación urbanística para destinar total o parcialmente determinadas edificaciones a VPP en obras de nueva construcción o gran rehabilitación en suelo urbano consolidado³.

No obstante, el balance práctico de la medida ha sido discutido. Las cifras disponibles no son homogéneas, pues algunas fuentes computan viviendas terminadas, otras viviendas con licencia concedida y otras incluyen también viviendas en construcción o simplemente previstas. Incluso las estimaciones más favorables coinciden en que la producción efectiva de VPP ha quedado por debajo de las previsiones iniciales. La discrepancia se centra, más bien, en las causas: para algunos, la medida habría desincentivado la promoción residencial privada en suelo urbano consolidado; para otros, su limitado rendimiento se explicaría por factores de aplicación, como la moratoria inicial, el efecto anticipación de solicitudes de licencia, las posibles prácticas de fraccionamiento de obras, las dificultades de control administrativo y la expectativa de reforma de la propia medida⁴.

2.2. Presupuestos de aplicación y efectos urbanísticos de la obligación

Desde el punto de vista normativo, la MPGM utilizó una técnica esencialmente aditiva, al añadir una obligación de destinación parcial a VPP sobre determinadas actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado⁵.

El núcleo de la MPGM se contiene en el artículo 285 *ter* de las normas urbanísticas del PGM. Conforme a este precepto, en las zonas sujetas a destinación parcial, el 30% del techo urbanístico potencial de vivienda plurifamiliar debe destinarse a VPP cuando concurren los presupuestos ya señalados: (i) parcela de más de 600 m², uso de vivienda plurifamiliar y (ii) actuación de nueva construcción o gran rehabilitación. La obligación, por tanto, no se impone por la mera titularidad del suelo o del edificio, sino por la ejecución de actuaciones edificatorias de cierta entidad en la ciudad consolidada.

La propia MPGM define los conceptos de nueva construcción y gran rehabilitación. La primera comprende la edificación de nueva planta y determinadas ampliaciones que generen techo residencial plurifamiliar superior a 600 m². La segunda incluye actuaciones globales sobre todo el edificio que comporten incremento de techo, volumen o número de viviendas, modificación estructural, cambio de uso principal o redistribución general de espacios. También se considera gran rehabilitación la sustitución del edificio, aunque se mantenga la fachada u otro elemento estructural, así como la ejecución simultánea o sucesiva, en un plazo de cinco años, de obras cuyo

coste alcance al menos el 50% del valor de una construcción de nueva planta de características similares⁶.

La obligación no se configura, sin embargo, como una regla absoluta. La MPGM prevé determinadas excepciones, entre ellas las relativas a algunas parcelas resultantes de polígonos de actuación todavía no edificadas y a inmuebles con determinados grados de protección patrimonial. Además, cuando la actuación comporte el realojo o el retorno de residentes, debe respetarse el régimen jurídico de los inmuebles preexistentes⁷.

La concreción de la obligación se produce en el trámite de licencia. El proyecto debe identificar las unidades destinadas a VPP, y el otorgamiento de la licencia queda condicionado a la obtención de la calificación provisional correspondiente. Posteriormente, la primera ocupación se supedita a la calificación definitiva de las viviendas protegidas y a la constancia registral de dicha destinación durante la vigencia del planeamiento⁸.

Además, la MPGM sometió las viviendas resultantes a los derechos de adquisición preferente previstos en la legislación en materia de vivienda, de los que el Ayuntamiento de Barcelona podía ser beneficiario. De este modo, la medida no solo persigue imponer la producción de VPP en suelo urbano consolidado, sino también facilitar su eventual incorporación o control por parte de la Administración.

La obligación se extendió a las principales zonas residenciales plurifamiliares del PGM y, mediante disposiciones adicionales, a otras claves urbanísticas cuando tuvieran la condición de suelo urbano consolidado⁹.

En definitiva, la MPGM introdujo una carga urbanística novedosa precisamente porque la proyectó sobre suelo urbano consolidado. La obligación de destinar el 30% del techo residencial plurifamiliar de determinadas actuaciones de nueva construcción o gran rehabilitación a VPP no se incardina en el esquema de reservas propias de nuevos desarrollos, sino en una lógica distinta: hacer participar a la ciudad ya consolidada en la producción de vivienda asequible¹⁰.

3. La evolución jurisprudencial sobre las cargas urbanísticas en suelo urbano consolidado

Para comprender la relevancia jurídica de la MPGM y de la posterior STS 110/2026, es necesario partir de una idea previa: durante años, el suelo urbano consolidado ocupó una posición especialmente protegida frente a la imposición de nuevas cargas urbanísticas.

Esa protección no respondía únicamente a una opción jurisprudencial aislada, sino al propio marco normativo anterior a la Ley 8/2007. Bajo la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ("Ley 6/1998"), la distinción entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado tenía consecuencias estatutarias muy relevantes. De ella dependía, en buena medida, qué deberes podían imponerse a los propietarios y, en particular, si cabía exigir cesiones obligatorias y gratuitas en el marco de actuaciones de transformación urbana¹¹.

La evolución posterior puede explicarse, de forma simplificada, en dos grandes etapas. Una primera, que podríamos llamar “clásica”, centrada en proteger al propietario de suelo urbano consolidado frente a la reimposición de cargas. Y una segunda, iniciada con la Ley 8/2007 y desarrollada por la jurisprudencia posterior, en la que el foco se desplaza desde la categoría formal del suelo hacia el tipo e intensidad de la actuación urbanística que se realiza sobre él.

3.1. La doctrina “clásica”: la protección del suelo urbano consolidado frente a la “urbanización inacabable”

La doctrina “clásica” parte de una premisa sencilla: un suelo que había alcanzado la condición de suelo urbano consolidado no podía ser artificialmente degradado por el planeamiento para imponerle nuevas cargas propias del suelo urbano no consolidado.

La Ley 6/1998 dividía el suelo urbano en dos categorías: suelo urbano no consolidado y suelo urbano consolidado. Mientras que en el primero podían imponerse deberes propios de actuaciones de transformación —incluidas determinadas cesiones—, el segundo quedaba, en principio, al margen de esas cargas, porque se entendía que el proceso de urbanización ya había sido completado¹².

Esta distinción fue avalada y delimitada por el TC. En sus sentencias n.ºs 164/2001, de 11 de julio (RTC\2001\164), y 54/2002, de 27 de febrero (RTC\2002\54), el Pleno del TC admitió que las comunidades autónomas pudieran concretar los criterios de diferenciación entre ambos tipos de suelo urbano, pero dentro de los límites derivados de la legislación básica estatal y de la realidad física del suelo¹³.

El TS desarrolló esta doctrina en una línea jurisprudencial muy consolidada. Su expresión más conocida se encuentra en la Sentencia de 23 de septiembre de 2008 (RJ\2008\4550), dictada en el denominado *caso Guanarteme*. En aquel asunto, relativo al Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria, la Sala rechazó que unos terrenos indubitadamente consolidados pudieran perder esa condición por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento proyectara sobre ellos una determinada transformación urbanística.

La competencia autonómica para delimitar el suelo urbano consolidado y no consolidado debía ejercerse “en los límites de la realidad”¹⁴. El planeamiento no podía desconocer la situación física y jurídica del suelo para convertirlo en no consolidado cuando, en realidad, estaba urbanizado y había cumplido las cargas propias de su transformación.

Esta doctrina se reiteró en numerosas sentencias posteriores: entre otras, SSTs de 14 de julio de 2011 (RJ\2011\6503); 21 de julio de 2011 (RJ\2011\6744); y 10 de mayo de 2012 (RJ\2012\6628), en las que el TS rechazó que la mera delimitación de un ámbito de reforma interior o la decisión de someter determinados terrenos a una nueva ordenación bastara para privar al suelo de su condición de consolidado. Lo contrario habría permitido devaluar el estatuto jurídico del propietario mediante una simple decisión de planeamiento. De ahí surge la conocida crítica jurisprudencial a la “urbanización inacabable”, expresión que alude a la imposibilidad de someter al propietario a cargas urbanísticas *ad infinitum*.

La consecuencia práctica de esta doctrina era muy relevante. Cuando el planeamiento proyectaba nuevas dotaciones, viales o espacios públicos sobre suelo urbano consolidado, la Administración no podía obtenerlos mediante cesiones obligatorias y gratuitas propias del suelo urbano no consolidado. Debía acudir, en cambio, a mecanismos onerosos, típicamente la expropiación o la compra directa. La STS de 15 de junio de 2012 (RJ\2012\7431) lo expresó con especial claridad: *"Por lo demás, en contra del criterio de la Administración recurrente, el pronunciamiento de la sentencia de instancia no niega el ejercicio de la potestad de planeamiento, ni impide las operaciones de transformación en suelo urbano consolidado. Lo que significa la imposibilidad de alterar la categorización en el suelo urbano es que los terrenos precisos para implantar la conexión de comunicación viaria dividiendo la manzana no han de ser cedidos obligatoria y gratuitamente en el marco de las operaciones equidistributivas, sino que, en cuanto espacios con destinos públicos, han de ser obtenidos a través de los mecanismos onerosos previstos legalmente, comúnmente a través de la expropiación, y no a cargo de los propietarios de los terrenos delimitados, además de permitir a éstos la patrimonialización de la totalidad de los aprovechamientos correspondientes, sin detracción de las edificabilidades que pertenecen a la Administración en la categoría del suelo urbano no consolidado, pero no así en el caso de consolidado"* (énfasis añadido).

En definitiva, la doctrina clásica partía de una idea garantista: el suelo urbano consolidado no podía ser convertido por el planeamiento en una fuente indefinida de nuevas cargas urbanísticas, que explica la importancia del cambio de paradigma que se produce a partir de la Ley 8/2007.

Existe, además, una segunda vertiente de la doctrina clásica que conviene distinguir de la anterior. Al margen de la protección del suelo urbano consolidado frente a nuevas cargas propias de la transformación urbanística, el TS desarrolló una línea jurisprudencial que negaba, con carácter general, que el planeamiento urbanístico pudiera vincular suelo al régimen de vivienda de protección oficial sin una habilitación legal expresa.

El fundamento de esta doctrina era que el régimen de la vivienda protegida no constituía, en aquel momento, una determinación urbanística ordinaria del contenido del derecho de propiedad, sino una técnica de fomento que discurría por cauces normativos propios. La habilitación que la legislación urbanística estatal atribuía al planeamiento para delimitar el contenido urbanístico del derecho de propiedad no se consideraba suficiente para imponer un régimen especial de construcción, financiación, enajenación o arrendamiento de los inmuebles.

Así lo declaró, entre otras, la STS de 1 de junio de 1987 (ECLI:ES:TS:1987:10098)¹⁵, al afirmar que la habilitación otorgada al planeamiento por el artículo 76 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se circunscribía a los aspectos urbanísticos del derecho de propiedad y no se extendía al establecimiento de un régimen especial de construcción, enajenación o arrendamiento de los edificios. En palabras de aquella sentencia, el sentido del ordenamiento jurídico en materia de viviendas de protección oficial discurría *"por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo"*.

Esta doctrina fue reiterada constantemente por el TS, por ejemplo, por la STS de 17 de abril de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:14680)¹⁶ y por la STS de 29 de enero de 1992 (ECLI:ES:TS:1992:16854)¹⁷, que insistieron en que el planeamiento, en cuanto norma dictada por la Administración, no era

instrumento apto para imponer aquel destino sin la base legal necesaria, de acuerdo con el artículo 33.2 de la Constitución española. También la STS de 15 de febrero de 2005 (RJ\2005\2431)¹⁸ recogió esta línea jurisprudencial al rechazar que un plan general o un programa de actuación urbanística pudieran contener determinaciones que supusieran la afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial, por carecer tal pretensión de apoyo legal suficiente.

Esta segunda dimensión de la doctrina clásica resultaba, en cierto modo, más amplia que la relativa a la “urbanización inacabable”. Mientras esta última protegía específicamente al suelo urbano consolidado frente a la reimposición de cargas propias de la transformación urbanística, la doctrina del fomento negaba, con carácter más general, que el planeamiento pudiera utilizarse como instrumento para imponer el régimen de vivienda protegida sin cobertura legal expresa.

3.2. El cambio de paradigma: de la categoría del suelo al tipo de actuación urbanística

La Ley 8/2007 supuso una transformación profunda del estatuto jurídico de la propiedad urbanística¹⁹ y del modo en que el ordenamiento concibe la intervención pública sobre la ciudad existente. Su relevancia no se proyecta únicamente sobre la clásica distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, sino también sobre la tradicional separación entre las técnicas urbanísticas y determinadas medidas de política de vivienda que la jurisprudencia anterior había ubicado, preferentemente, en el ámbito del fomento.

Posteriormente refundida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y, más tarde, en el vigente TRLSRU, esta legislación desplazó progresivamente el centro de gravedad del sistema.

El criterio determinante dejó de ser, al menos en el plano de la legislación básica estatal, la categoría urbanística autonómica del suelo —suelo urbano consolidado o no consolidado—, para pasar a ser el tipo de actuación urbanística desarrollada. Lo relevante ya no era únicamente “*qué clase de suelo*” era, sino “*qué actuación*” se realizaba sobre él.

Esta nueva lógica parte de que también sobre suelo ya urbanizado pueden llevarse a cabo actuaciones de transformación urbanística. La ciudad existente puede ser objeto de operaciones de reforma, renovación, regeneración, rehabilitación o dotación, con diferente intensidad y con consecuencias jurídicas también distintas.

El TS asumió esta nueva concepción en varias sentencias relevantes²⁰:

- i. La primera gran referencia es la STS n.º 1345/2017, de 20 de julio (RJ\2017\3698), relativa a la operación PGOU Mahou-Vicente Calderón en Madrid²¹. En aquel caso, el TS calificó la actuación como una actuación de urbanización, y no como una mera actuación de dotación, porque implicaba una reforma o renovación integral de la urbanización existente y una reconversión sustancial de los usos del ámbito. El TS afirmó que los antiguos conceptos autonómicos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado ya no

eran elementos determinantes. El nivel de deberes no dependía únicamente del grado de pormenorización o consolidación formal del suelo, sino del grado e intensidad de la transformación proyectada. La sentencia distingue, en este sentido, entre actuaciones de urbanización y actuaciones de dotación. Las primeras tienen un componente cualitativo más intenso: implican “hacer ciudad” o transformar sustancialmente la existente mediante reforma o renovación de la urbanización. Las segundas tienen un componente más cuantitativo: permiten “mejorar ciudad” mediante el incremento de dotaciones, sin llegar a una reforma o renovación integral.

- ii. La STS n.º 1561/2017, de 17 de octubre (RJ\2017\4876), aplicó esa misma lógica al enjuiciar la categorización de un ámbito del Plan General de Ordenación Urbana de Málaga²². La Sala insistió en que el nuevo escenario normativo exigía determinar si la transformación planificada constituía una reforma o renovación de la urbanización existente —esto es, una actuación de urbanización— o si se trataba únicamente de un incremento proporcional de dotaciones —esto es, una actuación de dotación—. En esta sentencia, la realidad física deja de operar como una barrera absoluta frente a cualquier nuevo deber y lo determinante pasa a ser si la actuación proyectada tiene una intensidad suficiente para encuadrarse en alguna de las actuaciones previstas por la legislación estatal de suelo.
- iii. La STS n.º 1563/2018, de 30 de octubre (RJ\2018\4964), da un paso adicional²³. En ella, el TS admite que un nuevo planeamiento pueda reconducir a una situación equivalente al antiguo suelo urbano no consolidado terrenos que anteriormente tenían la consideración de suelo urbano consolidado, siempre que el plan contemple una verdadera actuación de transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación. Ahora bien, el Tribunal introduce una garantía importante: la necesidad de motivación reforzada. No basta una mera voluntad de oportunidad, estética o mejora genérica. Es necesario explicar por qué la actuación tiene entidad suficiente y por qué resulta justificado imponer a los propietarios las cargas correspondientes. Esta exigencia evita volver a la rigidez de la doctrina clásica e impide que el planeamiento utilice la idea de transformación urbana para imponer cargas arbitrarias o desproporcionadas a propietarios que ya contribuyeron en su día a la urbanización del suelo.
- iv. La STS n.º 206/2021, de 16 de febrero (RJ\2021\847), resulta especialmente relevante para la cuestión de la VPP. En ella, el TS precisa que la obligación de reserva de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se anuda, en la legislación básica estatal, a las actuaciones de urbanización de uso predominantemente residencial, y no a la concreta categoría autonómica del suelo ni al instrumento urbanístico utilizado²⁴. Si existe una actuación de urbanización de uso predominantemente residencial, la exigencia de reserva puede operar con independencia de que el suelo hubiera sido tradicionalmente considerado urbano consolidado o no consolidado por la legislación autonómica²⁵. En palabras del propio TS, tras la Ley 8/2007 y el TRLSRU, tales categorías no determinan por sí solas los deberes de los propietarios. La reserva de VPP no queda automáticamente excluida por el hecho de actuar sobre suelo ya urbanizado, siempre que la actuación encaje en las categorías previstas por la legislación estatal y cumpla los requisitos materiales correspondientes²⁶.

Esta evolución jurisprudencial no significa que puedan imponerse cargas sin límites sobre actuaciones en suelo urbano consolidado, pero elimina la idea de que la categoría de suelo urbano consolidado constituya, por sí sola, una barrera frente a la imposición de nuevos deberes.

En el nuevo marco jurisprudencial, la generación de VPP en ciudad consolidada ya no depende exclusivamente de mecanismos onerosos de adquisición pública, pues el planeamiento urbanístico puede imponer deberes al operador privado en actuaciones de transformación o edificación de suficiente entidad, siempre que exista cobertura legal, motivación adecuada, proporcionalidad y conexión material con la actuación. De este modo, la categoría formal del suelo deja de ser el criterio determinante y la reserva de VPP se vincula al tipo de actuación y no a la categoría autonómica de suelo urbano no consolidado, sin que ello suponga la desaparición de las garantías del propietario, sino su reformulación: la protección opera ahora como un control de la realidad e intensidad de la actuación y de la proporcionalidad de las cargas, y no como una prohibición absoluta de imponer nuevos deberes en suelo urbano consolidado.

Desde esta perspectiva, el debate sobre las reservas de VPP en suelo urbano consolidado deja de poder formularse en los términos clásicos de si el suelo era o no consolidado. La cuestión pasa a ser si la actuación urbanística o edificatoria sobre la que se proyecta la carga tiene entidad suficiente, si existe cobertura legal para imponerla y si la carga guarda una relación proporcionada con la finalidad pública perseguida.

3.3. La STC 16/2021: la cobertura competencial de las reservas de VPP en suelo urbanizado

La jurisprudencia del TS se vio acompañada por la STC 16/2021, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Decreto-ley catalán 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y su modificación por el Decreto-ley 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el Decreto-ley 17/2019²⁷.

Entre las cuestiones examinadas, el TC analizó la modificación del artículo 57.7 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña ("TRLUC"), que habilitaba al planeamiento urbanístico para prever la destinación total o parcial de la edificación a VPP²⁸: *"La calificación del suelo que establezca el plan de ordenación urbanística municipal o su planeamiento derivado para localizar las reservas a que hace referencia el apartado 6 puede prever la destinación total o parcial de la edificación en viviendas de protección pública. 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. En el caso de destinación parcial, si la calificación urbanística no concreta las unidades de vivienda sobre las cuales recae, el otorgamiento de la licencia de obras queda condicionado a la obtención de la calificación provisional de las viviendas con protección oficial y la primera ocupación de la edificación a la obtención de la calificación definitiva"*.

La previsión se refería tanto a edificios plurifamiliares de nueva construcción —aunque conservaran algún elemento arquitectónico de una edificación anterior— como a edificios plurifamiliares existentes en los que se pretendieran realizar determinadas obras generales de acondicionamiento, conservación, mejora o ampliación, cuando esas actuaciones edificatorias tuvieran como objetivo alojar mayoritariamente nuevos residentes.

Los recurrentes sostenían que esta habilitación vulneraba las competencias estatales de los artículos 149.1.1²⁹ y 149.1.13³⁰ de la Constitución española. En esencia, argumentaban que el artículo 20.1-*b*) del TRLSRU³¹ únicamente permitiría imponer reservas de VPP en dos supuestos: suelo rural incluido en actuaciones de nueva urbanización y suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. Fuera de esos casos, según su tesis, la legislación autonómica no podría imponer reservas de VPP, y menos aún sobre edificaciones en suelo urbano consolidado.

El TC rechazó este planteamiento. Su razonamiento parte de una distinción relevante: el artículo 20.1-*b*) del TRLSRU establece una obligación de reservar suelo para VPP, pero de esa previsión no se desprende una prohibición de destinar edificaciones a ese mismo fin. Al contrario, la propia reserva de suelo para VPP presupone que determinadas edificaciones puedan quedar vinculadas a ese destino: *"La controversia se centra en la existencia o no de contradicción entre aquellos y la norma autonómica impugnada. Contradicción que dependerá de que pueda encontrarse en la norma estatal una prohibición de destinar edificaciones levantadas en suelo urbano consolidado a vivienda protegida, pues solo así la posibilidad de imponer esta obligación deducida de la norma autonómica será inconstitucional"*.

Y descarta de forma expresa que esa prohibición pueda deducirse del art. 20.1-*b*) del TRLSRU: *"Del art. 20.1 b) TRLSRU no se puede deducir esta prohibición"*.

Esta afirmación es especialmente relevante, porque impide interpretar el artículo 20.1-*b*) del TRLSRU como una norma cerrada o excluyente. El precepto estatal establece reservas mínimas de suelo para VPP en determinados supuestos, pero no agota todas las técnicas de localización de VPP que puede articular la legislación urbanística autonómica. En este sentido, el TC distingue con claridad entre la reserva de suelo y el destino de las edificaciones: *"El art. 20.1 b) regula la obligación de destinar o reservar «suelo» para vivienda protegida. Pero de esta obligación de destinar parte del «suelo» disponible a vivienda protegida no puede deducirse una prohibición de destinar «edificaciones» al mismo fin"*.

Desde esta premisa, la STC 16/2021 recuerda que la fijación de los usos del suelo y de las edificaciones constituye una materia típicamente urbanística. Corresponde, por tanto, a las comunidades autónomas en el marco de sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de los límites que pueda establecer el Estado al amparo de sus competencias para garantizar la igualdad básica en el ejercicio del derecho de propiedad o para dirigir la actividad económica general.

Lo relevante es que el TC no aprecia en la legislación básica estatal una prohibición de imponer el destino de VPP a edificaciones situadas en suelo urbanizado. Los preceptos estatales invocados

por los recurrentes no reconocen al propietario o empresario un derecho a vetar el uso de VPP cuando este ha sido habilitado por el legislador autonómico competente.

La STC 16/2021 destaca, además, que el propio artículo 20.1-b) del TRLSRU ordena reservar una parte proporcionada de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública y exige una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social³²: *"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"*.

En este sentido, la sentencia conecta la reserva de VPP con las actuaciones edificatorias previstas en el artículo 7.2 del TRLSRU³³, entre las que se incluyen las actuaciones de nueva edificación, sustitución de la edificación existente y rehabilitación edificatoria. De este modo, el TC admite que la legislación autonómica pueda habilitar técnicas de destino de edificaciones a VPP más allá de los supuestos mínimos de reserva previstos expresamente en el artículo 20.1-b) del TRLSRU.

Ahora bien, el TC precisa que la imposición de esos usos debe respetar, en todo caso, la equidistribución de beneficios y cargas cuando resulte exigible, los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley y, en su caso, la indemnización de los perjuicios singulares que puedan derivarse de la actuación: *"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)"*.

Por tanto, la STC 16/2021 no cierra todos los problemas jurídicos asociados a la imposición de VPP en suelo urbanizado, pero descarta una objeción relevante: que la legislación básica estatal impida, por sí misma, que el legislador catalán habilite al planeamiento para destinar total o parcialmente edificaciones a VPP: *"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"*.

En definitiva, la sentencia confirma que el artículo 20.1-b) del TRLSRU no opera como un techo máximo que limite las reservas de VPP exclusivamente a los supuestos de nueva urbanización o reforma y renovación de la urbanización. Opera, más bien, como un mandato mínimo dirigido a las Administraciones competentes, dentro del cual la legislación urbanística autonómica puede articular mecanismos adicionales de localización de VPP, también en suelo urbanizado.

La STC 16/2021 refuerza el desplazamiento del debate. La cuestión ya no puede formularse en términos puramente competenciales, como si el Estado hubiera cerrado todos los supuestos en

los que puede imponerse VPP. El problema pasa a situarse en otro plano: si la técnica urbanística empleada por el planeamiento tiene cobertura legal, si respeta el estatuto de la propiedad y si, en su caso, determina o no consecuencias indemnizatorias.

En ese marco normativo y jurisprudencial, la STS 110/2026 resuelve de forma directa las dos cuestiones que la evolución descrita ha dejado abiertas.

4. La STS 110/2026: la validación de la reserva de VPP en suelo urbano consolidado y la eventual indemnización

La STS 110/2026 ha resuelto, recientemente, el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (“TSJ Cataluña”) n.º 3512/2022, de 19 de octubre (JUR\2022\360065), que había estimado parcialmente el recurso formulado frente a la MPGM. La sentencia de instancia había anulado la disposición final segunda de la MPGM —relativa al aplazamiento de su aplicación—, pero había rechazado los motivos principales de impugnación dirigidos contra la posibilidad misma de establecer reservas de VPP en suelo urbano consolidado³⁴.

El interés casacional quedó delimitado en torno a dos cuestiones estrechamente conectadas³⁵:

- i. En primer lugar, si los instrumentos de planeamiento pueden establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado, incluso cuando las actuaciones afectadas puedan calificarse como actuaciones edificatorias del artículo 7.2 TRLSRU.
- ii. En segundo lugar, si, admitida esa posibilidad, la restricción de la edificabilidad o del uso que deriva de esa determinación debe ser indemnizada cuando no sea susceptible de equidistribución.

La cuestión tenía, por tanto, un doble alcance. Por un lado, afectaba a la propia validez de la técnica urbanística empleada por la MPGM: la reserva de techo para VPP en actuaciones de nueva edificación o gran rehabilitación en suelo urbano consolidado. Por otro, planteaba si esa imposición, aun siendo válida, debía ir acompañada de una indemnización a favor de los propietarios o promotores afectados³⁶.

4.1. La reserva de techo para VPP en suelo urbano consolidado

La primera cuestión consistía en determinar si el planeamiento urbanístico podía establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado cuando las actuaciones afectadas pudieran calificarse como actuaciones edificatorias del artículo 7.2 del TRLSRU.

La recurrente distinguía entre las actuaciones de transformación urbanística previstas en el artículo 7.1 del TRLSRU³⁷ y las actuaciones edificatorias contempladas en el artículo 7.2 del TRLSRU. A su juicio, la reserva de VPP solo estaría prevista para actuaciones de nueva urbanización o de

reforma y renovación de la urbanización, pero no para actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado.

El TS rechaza esta interpretación a partir de varias ideas:

- i. En primer lugar, la Sala reconoce que el artículo 20 del TRLSRU contempla expresamente la reserva de suelo para VPP en las actuaciones de nueva urbanización y de reforma o renovación de la urbanización, pero no en las actuaciones edificatorias del artículo 7.2 TRLSRU: *"No falta razón al recurrente cuando dice que el art. 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 art. 7, pero no para las actuaciones edificatorias en suelo urbano del apartado 2 del mismo art."*.

El TS admite que el precepto estatal no prevé expresamente la reserva para las actuaciones edificatorias, pero entiende que de ello no puede deducirse una prohibición.

Para el TS, el artículo 20 del TRLSRU no agota todos los supuestos posibles de localización de VPP ni opera como una norma de cierre frente a las competencias autonómicas en materia urbanística.

- ii. En segundo lugar, el TS atribuye un papel decisivo a la STC 16/2021: La recurrente sostenía que dicha sentencia no alteraba su tesis porque, según su interpretación, el TC se habría referido únicamente a actuaciones de transformación urbanística.

Sin embargo, la Sala entiende que el respaldo del TC a la regulación catalana no se limita a las actuaciones de transformación urbanística del art. 7.1 del TRLSRU, sino que alcanza también a las actuaciones edificatorias del art. 7.2 del TRLSRU: *"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 art. 7 TRLSRU, sino que comprende las actuaciones edificatorias del número 2 de ese art. [...] 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"* (énfasis añadido).

La STC 16/2021 había descartado que del artículo 20.1-b) del TRLSRU pudiera deducirse una prohibición de destinar edificaciones a VPP. La STS 110/2026 toma esa premisa y la proyecta directamente sobre la MPGM, pero lo hace en un contexto normativo determinado: el de una legislación autonómica —la catalana— que habilita expresamente al planeamiento urbanístico para prever la destinación total o parcial de edificaciones a VPP. Por tanto, la sentencia no afirma simplemente que el silencio de la legislación básica estatal baste por sí solo para legitimar cualquier reserva en actuaciones edificatorias, sino que, no existiendo una prohibición estatal, la habilitación autonómica permite al planeamiento establecer reservas de techo para VPP también en suelo urbano consolidado.

- iii. En tercer lugar, el TS apoya su conclusión en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria: La propiedad urbanística no incorpora un haz de facultades abstracto e inmutable,

sino que su contenido queda determinado por la legislación y por la ordenación territorial y urbanística aplicable en cada momento³⁸. La STS 110/2026 recuerda, a estos efectos, que el TRLSRU recoge expresamente esta concepción estatutaria de la propiedad.

En este sentido, el artículo 15.1-*a*) del TRLSRU impone a los propietarios el deber de destinar los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Por ello, para el TS, la obligación de destinar parte del techo residencial a VPP puede entenderse como una determinación de destino urbanístico, integrada en el régimen estatutario de la propiedad.

- iv. En cuarto lugar, la Sala rechaza que los deberes de las actuaciones edificatorias queden agotados por el artículo 18.3 del TRLSRU³⁹. Este era uno de los principales argumentos de la recurrente: al tratarse de actuaciones edificatorias, solo podrían imponerse los deberes expresamente previstos en dicho precepto.

El TS descarta esta interpretación por excesivamente restrictiva. A su juicio, los deberes previstos en el artículo 18.3 TRLSRU no constituyen una lista cerrada que impida la aplicación de otras obligaciones derivadas del planeamiento urbanístico:

"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 art. 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" (énfasis añadido).

Este razonamiento permite diferenciar entre los deberes urbanísticos típicos de las actuaciones edificatorias y las determinaciones de uso o destino que puede imponer el planeamiento. La reserva de techo para VPP no se analiza como una cesión urbanística clásica, sino como una determinación del régimen aplicable a determinadas edificaciones residenciales.

- v. En quinto lugar, el TS conecta su razonamiento con la evolución jurisprudencial posterior a la Ley 8/2007: La Sala recuerda que la doctrina desarrollada bajo la legislación anterior se vio superada por la nueva lógica de la Ley 8/2007. Así lo resume la sentencia, con cita de la STS 206/2021, de 16 de febrero (RJ\2021\847): "[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 [...]"

Y, en la misma línea, recuerda la doctrina de la STS 1345/2017: "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 [...]"

Aunque esta cita se refiere específicamente a actuaciones de transformación urbanística, la STS 110/2026 la utiliza para confirmar un desplazamiento más amplio: la categoría formal de suelo urbano consolidado no puede operar, por sí sola, como un obstáculo absoluto frente a nuevas determinaciones urbanísticas derivadas del planeamiento.

- vi. En sexto lugar, la Sala rechaza que la jurisprudencia invocada por la recurrente conduzca a una conclusión distinta: En particular, las SSTC 54/2002, de 27 de febrero de 2002 (RTC\2002\54), y 365/2006, de 21 de diciembre (RTC\2006\365), se referían a la imposibilidad de imponer a los propietarios de suelo urbano consolidado deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, cuestión distinta de la aquí analizada. Por su parte, la STS 1561/2017, de 17 de octubre (RJ\2017\4876), abordaba el problema de la degradación artificial de suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, desconociendo la realidad física del suelo, para imponer nuevas cargas urbanísticas.

El TS considera que esos precedentes no resultan determinantes, porque la MPGM no opera mediante la degradación formal del suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, ni impone una cesión de aprovechamiento propia de una actuación de equidistribución. La técnica empleada es diferente: se establece una destinación parcial del techo residencial a VPP, como determinación urbanística aplicable a ciertas actuaciones edificatorias.

Sobre la base de todo lo anterior, el TS fija doctrina en términos claros: los instrumentos de planeamiento pueden establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado, incluso respecto de actuaciones calificables como edificatorias del artículo 7.2 del TRLSRU.

La respuesta casacional se expresa literalmente en los siguientes términos: *"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"*.

El suelo urbano consolidado deja de operar como una categoría inmune frente a determinaciones urbanísticas de VPP. Ello no significa que cualquier imposición sea válida ni que desaparezcan los controles de legalidad, motivación, proporcionalidad o cobertura normativa. Pero sí supone que la mera condición de suelo urbano consolidado y la calificación de la actuación como edificatoria no bastan para excluir la posibilidad de imponer reservas de techo para VPP.

4.2. La eventual indemnización derivada de la reserva de techo para VPP

La segunda cuestión casacional consistía en determinar si, admitida la posibilidad de establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado, esa restricción de la edificabilidad o del uso debía ser indemnizada cuando no fuera susceptible de equidistribución.

La recurrente apoyaba su tesis en el artículo 48-b) del TRLSRU⁴⁰. Sin embargo, el TS rechaza la existencia de un derecho general y automático a indemnización, a partir de las siguientes ideas:

- i. En primer lugar, la Sala parte de la regla general de no indemnización de las limitaciones derivadas de la ordenación urbanística. Esa regla se recoge en el artículo 4.1 del TRLSRU y se vincula al carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria y a la función social del derecho de propiedad: *"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»"*.

Y añade, con cita de su propia jurisprudencia: *"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"*.

Por tanto, la mera incidencia económica desfavorable de una nueva determinación urbanística no basta para generar responsabilidad patrimonial. Es necesario que concurra alguno de los supuestos expresamente previstos en la ley.

- ii. En segundo lugar, el TS analiza el artículo 48-b) del TRLSRU, que era el precepto central invocado por la recurrente. Este artículo prevé la indemnización de las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones o que conlleven una restricción de la edificabilidad o del uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

La Sala recuerda que esta previsión constituye un supuesto específico de responsabilidad patrimonial, vinculado a la ruptura del principio de igualdad en las cargas públicas. Conforme a su jurisprudencia, para que opere esta excepción deben concurrir tres requisitos: una restricción en el aprovechamiento urbanístico, una limitación singular y la imposibilidad de distribución equitativa⁴¹.

- iii. En tercer lugar, el TS admite expresamente que la obligación de destinar parte del techo edificable a VPP constituye una limitación de uso. La Sala no niega el impacto económico de la medida ni su incidencia sobre la actuación edificatoria: *"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"*.

Por tanto, el TS no basa la desestimación de la pretensión indemnizatoria en negar la existencia de una limitación. Reconoce que la obligación afecta al régimen económico y jurídico de parte de las viviendas resultantes.

- iv. En cuarto lugar, la Sala admite también que esa limitación no es susceptible de distribución equitativa en el sentido clásico. La reserva recae sobre actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado, donde no existe normalmente un ámbito de equidistribución que permita compensar la pérdida derivada de destinar parte del techo a VPP en lugar de a vivienda libre: *"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"*.

La Sala reconoce dos de los elementos en los que se apoyaba la recurrente: hay limitación de uso y no hay equidistribución posible en términos ordinarios. Sin embargo, ello no resulta suficiente para reconocer una indemnización general.

- v. En quinto lugar, el elemento decisivo para el TS es la ausencia de una vinculación o limitación singular. Para que proceda la indemnización del artículo 48-b) del TRLSRU no basta con que exista una restricción de uso no equidistribuable. Es necesario que esa restricción tenga carácter singular.

La Sala explica que las vinculaciones singulares, frecuentes en suelo urbano consolidado por razón de actuaciones aisladas o asistemáticas, no pueden identificarse con las obligaciones generales impuestas por la ordenación urbanística a una clase de suelo o a una categoría objetiva de actuaciones: *"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"*.

Y añade: *"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"*.

Esta es la clave de la decisión. La obligación del 30% no se dirige a una finca concreta ni a un propietario determinado. Se formula como una regla general de planeamiento aplicable a todos los inmuebles que, en el futuro, se sometan a las actuaciones edificatorias previstas y cumplan los presupuestos objetivos definidos por la norma. Por ello, no constituye una vinculación singular indemnizable.

- vi. En sexto lugar, el TS recuerda que la indemnización exige que el derecho afectado haya sido patrimonializado. La previsión de edificabilidad por el planeamiento no se incorpora automáticamente al patrimonio del propietario. Conforme al artículo 11.2 del TRLSRU⁴² y a la propia jurisprudencia en la materia⁴³, la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva, lo que refuerza el rechazo de una indemnización automática. La aprobación de una nueva determinación urbanística puede afectar a expectativas económicas, pero no necesariamente lesiona derechos ya incorporados al patrimonio del propietario.

La Sala rechaza emitir una declaración general de derecho a indemnización aplicable a todos los inmuebles afectados por la MPM, puesto que la existencia de un daño indemnizable exige verificar las circunstancias concretas de cada supuesto —situación urbanística del inmueble, existencia de licencias o derechos patrimonializados, estado de tramitación, impacto económico real y concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial—.

La doctrina de la sentencia no excluye toda indemnización en abstracto, sino únicamente la de carácter general y automático derivada de la mera aprobación de la reserva, debiendo examinarse en cada caso individual si se acredita una lesión efectiva de derechos patrimonializados y se cumplen los requisitos legales aplicables.

En definitiva, la STS 110/2026 rechaza dos tesis maximalistas. La primera, que el suelo urbano consolidado sea inmune a reservas de techo para VPP cuando se trate de actuaciones edificatorias. La segunda, que toda imposición de esa reserva deba ser indemnizada por el solo hecho de afectar a suelo urbano consolidado y no ser susceptible de equidistribución.

La STS 110/2026 mantiene abiertas las garantías de los propietarios, pero las sitúa en su plano propio: control de legalidad, cobertura normativa, proporcionalidad, respeto de derechos patrimonializados y eventual responsabilidad patrimonial en casos concretos. Lo que descarta es que esas garantías operen como una prohibición abstracta de imponer reservas de VPP en suelo urbano consolidado o como un derecho automático a indemnización.

5. Implicaciones prácticas

La STS 110/2026 tiene una relevancia que excede, en nuestra opinión, del caso concreto de la MPGM. La sentencia confirma que los instrumentos de planeamiento pueden imponer reservas de VPP en suelo urbano consolidado, incluso en actuaciones edificatorias. Ahora bien, que la medida sea jurídicamente posible no significa que sea inocua ni que pueda utilizarse de forma indiferenciada. Sus principales implicaciones prácticas pueden ordenarse en cinco ideas.

- i. *Refuerzo de las políticas urbanísticas de vivienda*: La decisión del TS confirma que los instrumentos de planeamiento pueden imponer reservas de VPP también en suelo urbano consolidado, incluso en actuaciones edificatorias, lo que refuerza el margen de actuación de las Administraciones urbanísticas para incorporar medidas de política de vivienda en sus planes. Ahora bien, la posibilidad de imponer esta reserva no debería convertirse en una habilitación general para trasladar al promotor privado, sin más, el coste de lo que debería incardinarse mediante políticas públicas estructurales de vivienda⁴⁴. La ciudad consolidada puede contribuir a la producción de vivienda asequible, pero esa contribución exige una justificación especialmente cuidadosa de su necesidad, proporcionalidad e impacto económico.
- ii. *Ampliación del alcance de los deberes urbanísticos*: La sentencia aclara que los deberes vinculados a la actividad edificatoria no se limitan necesariamente a los enumerados en el artículo 18.3 del TRLSRU, sino que pueden completarse con las determinaciones establecidas por los instrumentos de planeamiento. Ello consolida una concepción amplia del régimen estatutario de la propiedad urbanística: el propietario no solo queda sujeto a los deberes expresamente previstos en la legislación básica, sino también a las condiciones de uso, destino y ordenación que resulten del planeamiento aplicable. Esta conclusión es jurídicamente coherente con la evolución del TRLSRU, pero plantea un riesgo práctico evidente. Si los deberes derivados del planeamiento se amplían excesivamente, puede difuminarse la frontera entre la legítima delimitación estatutaria del derecho de propiedad y la imposición de cargas materialmente equivalentes a una transferencia patrimonial. La sentencia no elimina esta tensión; simplemente considera que, en abstracto, la reserva analizada no es inválida ni indemnizable con carácter general.

- iii. *Indemnización posible solo en supuestos concretos*: Aunque la sentencia niega la existencia de un derecho general y automático a indemnización, no excluye que pueda existir en determinados supuestos. Este punto es probablemente el más delicado. El TS reconoce que la obligación constituye una limitación de uso y que no es susceptible de distribución equitativa en sentido clásico. Sin embargo, niega la indemnización general por falta de singularidad. La consecuencia práctica es que una carga económicamente intensa puede quedar sin compensación si se formula como regla general de planeamiento. Ello obliga a extremar el control sobre la proporcionalidad de estas medidas, porque la generalidad formal de la norma no debería bastar para neutralizar cualquier debate sobre su impacto real.
- iv. *Posible efecto expansivo en otras ciudades*: El respaldo expreso del TS a la medida adoptada por el Ayuntamiento de Barcelona puede incentivar a otros municipios a adoptar mecanismos similares e incorporar reservas de VPP en actuaciones edificatorias sobre suelo urbano consolidado⁴⁵. Esa eventual expansión, sin embargo, debería evitar lecturas simplificadoras. La experiencia de Barcelona muestra que la validez jurídica de una medida no garantiza su eficacia práctica. Los resultados cuantitativos de la obligación del 30% han sido modestos y su aplicación se ha visto condicionada por moratorias, anticipación de licencias, dificultades de control, expectativas de reforma y dudas sobre su impacto en la promoción residencial. Una medida jurídicamente válida puede, aun así, ser urbanísticamente discutible o económicamente contraproducente.

El propio razonamiento del TS contiene, en sí mismo, los límites que deberían operar como frenos naturales a una extensión generalizada de este tipo de medidas. La STS 110/2026 no valida la reserva en abstracto ni de forma incondicionada: de hecho, condiciona su legitimidad a la concurrencia de una motivación reforzada, a una evaluación económica rigurosa y a un análisis cuidadoso de los efectos sobre la viabilidad de las actuaciones de promoción o rehabilitación. Estos no son requisitos meramente formales ni condiciones de cumplimiento procedimental rutinario. Son exigencias materiales cuya acreditación en sede planificadora no resulta sencilla y cuya ausencia expone la medida a su impugnación y eventual anulación. En ese sentido, la lectura más fiel de la STS 110/2026 no es la de una habilitación expansiva, sino la de una validación condicionada que eleva el listón de exigencia para quienes pretendan replicar el modelo en otras ciudades. Una Administración que adopte reservas de este tipo sin haber justificado con rigor su necesidad, proporcionalidad e impacto real sobre la promoción de vivienda se situará en una posición jurídicamente vulnerable, no amparada por la doctrina de la STS 110/2026.

- v. *La cuestión pendiente: la habilitación autonómica expresa en comunidades autónomas sin previsión específica*. Una cuestión que la STS 110/2026 no resuelve de forma expresa —y que resulta especialmente relevante para delimitar su alcance práctico— es si el planeamiento municipal puede imponer reservas de VPP en suelo urbano consolidado, respecto de actuaciones edificatorias aisladas, cuando no existe una habilitación legal autonómica específica.

El razonamiento del TS para validar la MPGM parte de un presupuesto normativo concreto: el legislador catalán ha habilitado expresamente al planeamiento urbanístico para prever

la destinación total o parcial de edificaciones a VPP, y esa habilitación fue declarada compatible con la legislación básica estatal por la STC 16/2021. En ese esquema, la habilitación autonómica no es un elemento accesorio, sino la pieza que conecta la ausencia de prohibición en la legislación básica estatal con la determinación concreta del planeamiento.

La cuestión es más dudosa en aquellas comunidades autónomas que no cuentan con una previsión legal equivalente. En esos casos, el hecho de que el artículo 20.1-b) del TRLSRU no prohíba destinar edificaciones a VPP no significa necesariamente que proporcione, por sí solo, una habilitación positiva suficiente para que el planeamiento municipal imponga reservas en actuaciones edificatorias sobre suelo urbano consolidado. La legislación básica estatal contiene un mandato de reserva para determinadas actuaciones de nueva urbanización y de reforma o renovación de la urbanización, pero no establece expresamente ese deber para las actuaciones edificatorias del artículo 7.2 del TRLSRU.

Por ello, en comunidades autónomas en las que no exista una habilitación legal específica, un planeamiento municipal que impusiera reservas de VPP en suelo urbano consolidado para actuaciones edificatorias aisladas podría ser impugnado con fundamento por falta de cobertura normativa suficiente. La vieja doctrina jurisprudencial que exigía habilitación legal expresa para vincular suelo al régimen de VPO puede entenderse superada en lo sustancial allí donde el legislador ha incorporado esa técnica al ordenamiento urbanístico. Pero no resulta evidente que pueda darse por completamente superada cuando el planeamiento actúa sin una base legal autonómica expresa.

La conclusión debe ser, por tanto, prudente. La STS 110/2026 confirma que las reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado son posibles, incluso en actuaciones edificatorias, pero no convierte al planeamiento municipal en una fuente autónoma e ilimitada de imposición de este tipo de deberes. Allí donde exista habilitación legal autonómica, la medida podrá encontrar cobertura, siempre que respete los restantes requisitos de legalidad, motivación, proporcionalidad y viabilidad económica. Allí donde esa habilitación no exista, la cuestión permanece abierta y la doctrina de la STS 110/2026 no debería proyectarse de forma automática.

Desde la perspectiva de los propietarios y promotores, la STS 110/2026 reduce el margen para oponerse en abstracto a estas reservas por el mero hecho de recaer sobre suelo urbano consolidado. Pero no elimina los espacios de discusión. Seguirán siendo relevantes la concurrencia de los presupuestos de aplicación, la correcta calificación de la actuación como nueva construcción o gran rehabilitación, la existencia de excepciones, la motivación de la medida, su proporcionalidad, el impacto sobre la viabilidad económica de la actuación y la eventual afectación de derechos ya patrimonializados.

A nuestro juicio, la principal aportación de la STS 110/2026 consiste en ordenar el debate, pero no en cerrarlo. La discusión ya no puede formularse en términos absolutos: ni el suelo urbano consolidado es inmune a cualquier reserva de VPP ni toda reserva de este tipo genera automáticamente indemnización. Pero tampoco debería extraerse de la STS 110/2026 que cualquier reserva general de VPP en suelo urbano consolidado queda automáticamente legitimada.

El verdadero punto de equilibrio está en la proporcionalidad. La obtención de VPP es un objetivo público de primera magnitud, especialmente en ciudades tensionadas. No obstante, ha de tenerse en cuenta que imponer al propietario o promotor privado una reserva para VPP en suelo urbano consolidado es una medida que incide directamente sobre la viabilidad económica de las actuaciones y sobre los incentivos para promover o rehabilitar vivienda. Por ello, su utilización debe apoyarse en una motivación reforzada, una evaluación económica rigurosa y mecanismos de aplicación que eviten efectos indeseados, como la paralización de operaciones, el fraccionamiento de obras o el desplazamiento de la inversión hacia otros ámbitos.

Conviene subrayar, como se ha apuntado, que el propio razonamiento del TS impone límites sustantivos a una aplicación generalizada e indiferenciada de este tipo de medidas. La exigencia de una motivación reforzada, la necesidad de una evaluación económica rigurosa y el análisis pormenorizado de los efectos sobre la viabilidad de las actuaciones de promoción o rehabilitación constituyen requisitos cuyo cumplimiento no es, en modo alguno, trivial. Cada uno de ellos demanda un esfuerzo justificativo específico por parte de la Administración actuante, que deberá acreditar no solo la finalidad pública perseguida, sino también la adecuación, necesidad y proporcionalidad de la concreta reserva impuesta en atención a las circunstancias del mercado local, la estructura del parque residencial y el impacto previsible sobre la actividad edificatoria. En ese sentido, más que abrir la puerta a una replicación automática del modelo barcelonés en otros municipios, la STS 110/2026 eleva considerablemente el listón de exigencia para quienes pretendan adoptar medidas similares, de suerte que solo aquellas iniciativas que superen un escrutinio riguroso de justificación y proporcionalidad podrán considerarse conformes con la doctrina fijada por el TS.

6. Conclusiones

La STS 110/2026 confirma que los instrumentos de planeamiento pueden establecer reservas de techo para VPP en suelo urbano consolidado, incluso en actuaciones edificatorias, lo que descarta que la mera condición de suelo urbano consolidado impida, por sí sola, la imposición de este tipo de determinaciones.

El suelo urbano consolidado deja de operar como una categoría inmune frente a reservas de VPP vinculadas a determinadas actuaciones edificatorias. El análisis ya no depende exclusivamente de la categoría formal del suelo, sino de la cobertura normativa de la medida, del tipo de actuación sobre la que se proyecta y del carácter estatutario de la propiedad urbanística.

En materia indemnizatoria, el TS reconoce que la reserva constituye una limitación de uso y que no es susceptible de equidistribución en sentido clásico. Sin embargo, niega que ello genere automáticamente un derecho a indemnización, al no tratarse de una vinculación singular, sino de una regla general de ordenación aplicable a todos los inmuebles que cumplan los presupuestos objetivamente definidos por el planeamiento. Ello no excluye que pueda existir indemnización en supuestos concretos, pero será necesario acreditar una lesión efectiva de derechos patrimonializados y la concurrencia de los requisitos propios de la responsabilidad patrimonial.

Desde una perspectiva práctica, la STS 110/2026 refuerza el margen de las Administraciones para utilizar el planeamiento como instrumento de política de vivienda en la ciudad consolidada y puede servir de precedente para que otros municipios adopten medidas similares. Ahora bien, no debe leerse como una habilitación ilimitada: la reserva sobre suelo urbano consolidado tiene un impacto directo sobre la viabilidad económica de las actuaciones y sobre los incentivos para promover o rehabilitar vivienda.

En definitiva, la obtención de VPP en suelo urbano consolidado es jurídicamente posible, pero no siempre será necesariamente conveniente, proporcionada o eficaz.

El propio razonamiento del TS que valida esa posibilidad contiene, al mismo tiempo, los límites que deben presidir su aplicación. La exigencia de motivación reforzada, la necesidad de una evaluación económica rigurosa y el análisis cuidadoso de los efectos sobre la viabilidad de las actuaciones de promoción o rehabilitación no son simples cautelas retóricas: son condiciones de legitimidad cuyo incumplimiento no queda cubierto por la doctrina de la sentencia. A ello debe añadirse una cautela adicional: la STS 110/2026 se pronuncia sobre una medida adoptada en un marco autonómico que contenía una habilitación legal expresa para destinar edificaciones a VPP. Por ello, su doctrina no debería trasladarse automáticamente a ordenamientos autonómicos que carezcan de una previsión semejante. La ciudad consolidada puede contribuir a la producción de VPP, pero esa contribución solo será jurídicamente sólida y económicamente sostenible cuando se apoye en una cobertura legal suficiente, una justificación reforzada, real y verificable, y una aplicación proporcionada a las circunstancias de cada mercado local.

Bibliografía

AGUIRRE I FONT, J. M. (2019). La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona, *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 1.

BLÁZQUEZ ALONSO, N. y HERNÁNDEZ TORNIL, J. (2018). La crisis habitacional en Barcelona: medidas urbanísticas para frenar la gentrificación, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 50, pp. 104-109.

BOSCH MEDA, J. y GIFREU FONT, J. (2020). Los instrumentos de política de suelo y vivienda en la legislación urbanística catalana, *Práctica Urbanística*, n.º 164.

DELGADO PIQUERAS, F., GÓMEZ MELERO, G. y VILLANUEVA CUEVAS, A. (2026). Urbanismo (Evolución jurisprudencial: junio de 2025 - febrero de 2026), *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 246.

DELSO, G. (2025). Radiografía de la reserva del 30% de vivienda de protección oficial, *Diari ARA*, 17 de febrero de 2025, disponible en https://es.ara.cat/economia/inmobiliario/radiografia-reserva-30-vivienda-proteccion-oficial_130_5286443.html.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2023). *Manual de Derecho Urbanístico*, 27.ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor.

GUERRERO MANSO, C. de (2008). Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo. Las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 140.

MÁRQUEZ DANIEL, C. (2026). Barcelona aspira a flexibilizar la reserva del 30% de vivienda asequible a través del Parlament, *La Vanguardia*, 16 de enero de 2026, disponible en <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20260116/11441381/ayuntamiento-adquirio-12-pisos-2025-promociones-reserva-social-30.html>.

PONCE SOLÉ, J. (2023a). Suelo urbano consolidado y reservas para vivienda asequible en Barcelona: su validación jurídica por las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2021, *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 2, pp. 1-21.

PONCE SOLÉ, J. (2023b). La Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y su impacto en la legislación autonómica de vivienda y urbanismo, con especial atención a la legislación catalana, *Práctica Urbanística*, septiembre 2023.

RIBALAYGUE, J. (2026). Barcelona afirma que solo ha obtenido 34 pisos sociales con la reserva del 30% desde 2018, *El Periódico*, 17 de marzo de 2026, disponible en <https://amp.elperiodico.com/es/barcelona/20260317/barcelona-vivienda-reserva-30-pisos-sociales-128081958>.

Notas

1 La MPGM fue analizada pormenorizadamente, por ejemplo, en Blázquez Alonso y Hernández Tornil (2018: 104-109).

2 La obligación se aplica sobre el “techo urbanístico potencial” de vivienda plurifamiliar, no sobre el número de viviendas resultantes ni necesariamente sobre el aprovechamiento finalmente materializado por el promotor.

3 El Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025 fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 27 de enero de 2017. Su actuación C.1.5 contemplaba expresamente la utilización de la calificación urbanística para obtener vivienda protegida en actuaciones de nueva construcción o gran rehabilitación en suelo urbano consolidado.

4 A título ilustrativo, mientras que el Informe de Associació de Promotors de Catalunya (APCE) / Foment del Treball Nacional, *La vivienda y su importancia económica y social, noviembre de 2022*, disponible en https://www.foment.com/wp-content/uploads/2022/11/Informe-APCE-Foment-La-vivienda-y-su-importancia-econo%CC%81mica-y-social-2022_18112022.pdf, cifra en 52 las viviendas con protección oficial generadas desde la aprobación de la medida, el Informe de IDRA (Instituto de Investigación Urbana de Barcelona), *El reto de la vivienda protegida, 2024*, en colaboración con la Universitat Pompeu Fabra (UPF) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), disponible en <https://idrabcn.com/es/publicacion/vivienda-prottegida/>, eleva la cifra a 144 viviendas para el periodo 2021-2023, incluyendo viviendas concedidas, terminadas y en construcción. Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona, en *Barcelona impulsa mesures estructurals per fer front a l'emergència habitacional i augmentar l'oferta d'habitatge*, nota de prensa de 21 de junio de 2024, disponible en <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/06/21/barcelona-impulsa-mesures-estructurals-per-fer-front-a-lemergencia-habitacional-i-augmentar-loferta-dhabitatge/>, apuntaba a 93 viviendas incorporadas según licencias otorgadas, de las cuales solo 8 se habrían ejecutado, frente a la previsión inicial de unas 334 viviendas anuales. Posteriormente, cifras municipales recogidas por el *Diario ARA* en febrero de 2025 situaban el balance en 156 viviendas construidas de las 1650 previstas (Delso, 2025), mientras que datos municipales publicados en enero de 2026 reducían la cifra de viviendas efectivamente adquiridas por el Ayuntamiento a 31 desde 2018 —solo 3 de nueva promoción— (Márquez Daniel, 2026). Finalmente, en marzo de 2026, la teniente de alcalde Laia Bonet situó la cifra en 34 viviendas obtenidas (Ribalaygue, 2026).

Según ha trascendido públicamente, el Ayuntamiento de Barcelona estaría estudiando una reforma de la denominada “Medida del 30%” con el objetivo de flexibilizar su cumplimiento, permitiendo, entre otras opciones, que la reserva de vivienda protegida pueda materializarse mediante su traslado a otros solares o edificios del mismo entorno y, eventualmente, con intervención de promotores sociales. La reforma, sin embargo, no ha alcanzado hasta la fecha el consenso político necesario en el pleno municipal, pese a distintas propuestas de modificación orientadas a desbloquear la aplicación práctica de la medida y corregir sus limitados resultados desde su aprobación.

5 La nueva Sección 1.ª bis de las normas urbanísticas del PGM incorporó los artículos 285 bis —vivienda asequible—, 285 ter —aplicación de la destinación parcial—, 285 quater —concreción de la obligación— y 285 quinquies —derecho de adquisición preferente—.

6 Esta última previsión revela, bajo nuestra consideración, una finalidad antifraccionamiento. En suelo urbano consolidado, donde muchas intervenciones pueden presentarse formalmente como obras parciales, la norma trata de evitar que una actuación materialmente global quede artificialmente dividida para eludir la obligación de destinar parte del techo a vivienda protegida.

7 La MPGM excluye, entre otros supuestos, determinadas parcelas resultantes de la ejecución de polígonos de actuación urbanística todavía no edificadas, salvo incumplimiento de plazos, así como parcelas con determinados grados de protección patrimonial.

8 La memoria del proyecto debe incluir un apartado específico con el cómputo de superficies, la identificación de entidades según usos y régimen de vivienda, y la localización de las unidades destinadas a protección oficial.

9 La obligación se incorporó a la zona de núcleo antiguo —clave 12—, zonas de densificación urbana —clave 13—, zonas de conservación de la estructura urbana y edificatoria —clave 15—, zona sujeta a ordenación volumétrica específica —clave 18— y subzonas plurifamiliares de ordenación en edificación aislada —clave 20a—. También se extendió, mediante disposición adicional, a determinadas claves 11, 14 y 16.

10 Aguirre I Font (2019).

11 El artículo 14 de la Ley 6/1998 distinguía entre los deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado y no consolidado. Esta distinción fue posteriormente recordada por las SSTs n.ºs 1561/2017, de 17 de octubre, y 1563/2018, de 30 de octubre, al explicar el origen del régimen anterior.

12 Fernández Rodríguez (2023: 110-114).

13 Esta doctrina fue posteriormente consolidada por la STC n.º 365/2006, de 21 de diciembre (RTC\2006\365), que declaró la nulidad de determinados preceptos autonómicos que imponían cesiones de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado. El TC razonó que la legislación básica estatal —entonces, el artículo 14.1 de la Ley 6/1998— había dispensado a los propietarios de suelo urbano consolidado de determinados deberes de cesión, y que dicha dispensación, dictada al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución española, vinculaba al legislador autonómico. La sentencia completa así la doctrina iniciada por las SSTC n.ºs 164/2001 y 54/2002: las comunidades autónomas podían concretar la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, pero no desconocer las consecuencias básicas que la legislación estatal anudaba a esa categorización, entre ellas la exención de determinadas cesiones obligatorias en suelo urbano consolidado.

14 “La legislación estatal no define los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, habiendo reconocido el Tribunal Constitucional la competencia de las Comunidades Autónomas a la hora de trazar los criterios de diferenciación entre una y otra categoría de suelo urbano —sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional STC 164/2001, de 11 de julio, y 54/2002, de 27 de febrero—, si bien esa misma doctrina constitucional se encarga de precisar que esa atribución habrá de ejercerse “en los límites de la realidad”, y, por tanto, sin que pueda ignorarse la realidad existente” (énfasis añadido).

15 “Esta base es la que la Ley del Suelo, por remisión —artículo 76 del texto refundido—, otorga al planeamiento, pero únicamente en cuanto a los aspectos o contenidos urbanísticos del derecho de propiedad. El artículo 3.1.e de dicho texto refundido, habilita al plan, efectivamente, para determinar “la clase y destino de los edificios” con criterios urbanísticos, pero no para establecer un régimen especial de construcción, enajenación o arrendamiento de aquéllos, materia ésta que en la legislación sectorial específica es objeto de un tratamiento consistente en medidas, precisamente, de “fomento”.

Y en esta línea, cuando la normativa urbanística se ha proyectado sobre las viviendas de protección oficial —Real Decreto-ley 3/1980, de 14 de marzo— ha seguido el mencionado camino, articulando distintas medidas con la finalidad de “fomentar” la construcción de dichas viviendas.

El sentido de nuestro ordenamiento jurídico en esta materia discurren pues, por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo" (énfasis añadido).

16 "Asimismo, esta Sala en Sentencias de 11 de enero de 1985 y 1 de junio de 1987 ha dicho que unas normas de rango reglamentario, y los planes urbanísticos lo son, pueden delimitar el contenido del derecho de propiedad y ello es viable en virtud de que el art. 33.2 de la Constitución prevé que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes que, art. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, se remiten al planeamiento. Pero esta habilitación está referida a los aspectos o contenidos urbanísticos del derecho de propiedad y no se extiende al establecimiento de un régimen especial de construcción, enajenación o arrendamiento de los edificios; materia esta que en la legislación sectorial específica es objeto de un tratamiento precisamente a través de medidas de fomento; el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en esta materia discurre por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística" (énfasis añadido).

17 "En cuanto a la segunda cuestión también ha sido objeto de estudio y decisión por esta Sala. Así las Sentencias de 11 de enero de 1985, 1 de junio de 1987, 17 de abril y 21 de mayo de 1991, vienen declarando que el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en materia de viviendas de protección oficial discurre por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo a un cierto destino, de suerte que el planeamiento, en cuanto norma dictada por la Administración, no es instrumento apto para imponer aquel destino, al faltarle la base legal necesaria con arreglo a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Constitución" (énfasis añadido).

18 "Tal acuerdo municipal, según hemos indicado, fue anulado por el Tribunal Supremo por considerar que no hay posibilidad normativa de que un Plan General o Programa de Actuación Urbanística contengan determinaciones o calificaciones que supongan una afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial, ya que tal pretensión carece de apoyo legal, puesto que si bien el artículo 33.2 de la Constitución establece que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, lo cierto es que el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo de Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto de 9 de abril de 1976, contiene una habilitación legal en favor de los planes que solo se refiere a los contenidos urbanísticos del derecho de propiedad y no se extiende a otras limitaciones distintas, como son las del régimen especial de viviendas de protección pública, que afectan a la construcción, financiación, enajenación y uso arrendatario del inmueble construido al amparo de dicho régimen, que tiende favorecer la promoción de aquel tipo de viviendas, y que en nuestro Ordenamiento discurre por el cauce de las actividades de fomento y no por el de la técnica urbanística" (énfasis añadido).

19 Guerrero Manso (2008).

20 En esta misma línea se sitúan también las SSTS n.ºs 195/2020, de 14 de febrero (RJ\2020\5721), y 1052/2020, de 21 de julio (RJ\2020\3079). La primera de ellas declara que, tras la Ley 8/2007, "las obligaciones de los propietarios no van a venir ya determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo", añadiendo que los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias. La misma sentencia advierte, no obstante, que cuando el planificador pretenda actuar sobre ámbitos que ya son ciudad mediante operaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbana, será exigible una motivación reforzada en la memoria del plan. Por su parte, la STS n.º 1052/2020 reitera que los antiguos conceptos autonómicos de suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado han dejado de ser los elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, consolidando la distinción entre actuaciones de urbanización —orientadas a "hacer ciudad"— y actuaciones de dotación —dirigidas a "mejorar ciudad"—.

21 "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. Esto es, el nivel de la actuación —y sus correspondientes consecuencias— no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" —cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia.

Por último, si bien se observa, el TRLSO8 no identifica o anuda la clase de actuación urbanística con la tradicional pormenorización del suelo como SUC o como SUNC, pues, contempla la posibilidad de tales transformaciones sobre suelo urbanizable (Actuaciones de nueva urbanización, 14.1.a.1), sobre suelo urbano consolidado (Actuaciones de reforma de urbanización, 14.1.a.2), y, posiblemente, sobre suelo urbano no consolidado (Actuaciones de dotación) aunque este supuesto es difícil de caracterizar" (énfasis añadido).

22 "Pues bien, también en el supuesto de autos hemos de proceder a la aplicación de esta doctrina, por cuanto acontece algo parecido, ya que la operación urbanística a desarrollar en el ámbito del Área de Reforma Interior "SUNC-R-P.2 Camino de San Rafael" es una reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (art. 14.1.a.2 TRLSO8), y sin que su objeto consista en un mero incremento las dotaciones públicas en dicho ámbito de suelo urbanizado con la finalidad de reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la reforma o renovación de la urbanización (art. 14.1.b TRLSO8)" (énfasis añadido).

23 "A partir de esta nueva normativa, es posible adaptar nuestro tradicional criterio, dado que en la nueva regulación, y tal y como establece el art. 18, los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y en el caso que nos ocupa a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado.

Es posible, en consecuencia, que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas; pero, en tales supuestos, sería exigible que el planificador motivara, con una motivación reforzada, la concurrencia de tal circunstancia en la propia Memoria del plan, antes de proceder a la descategorización del suelo, evitando así que la mera voluntad transformadora basada en criterios estéticos, modernizadores o de mera oportunidad, provocara efectos sobre los deberes de los propietarios que ya contribuyeron a la consolidación de los terrenos donde se ubican sus viviendas o locales. Esto es, el planificador debe justificar de forma reforzada la conveniencia de acometer tal tipo de operaciones en aras a la consecución de los intereses públicos, consecución que, por su propia naturaleza, determinaría igualmente la obtención

de un beneficio para los propietarios del suelo afectado por dichas operaciones, siempre que, hemos de insistir en ello, las mismas respondan a necesidades reales de transformación del suelo, en estos casos de regeneración o rehabilitación urbana" (énfasis añadido).

24 "Ahora bien, la duda surge porque esa exigencia no se impone, en los mencionados preceptos, a todo tipo de instrumentos del planeamiento, principal o de desarrollo, es más, se independiza de la tipología de tales instrumentos porque la norma estatal vincula ese deber urbanístico a la incidencia de la planificación sobre el suelo [...]. Y así, los mencionados preceptos vinculan el deber de la reserva a las 'actuaciones de urbanización [...] cuyo uso predominante sea el residencial'" (énfasis añadido).

25 "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 art. 7.1º.a)" (énfasis añadido).

26 "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 [...]: '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 [...] y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate'" (énfasis añadido).

27 La STC 16/2021 se inserta, en este punto, en la doctrina constitucional iniciada por la STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC\1997\61), relativa a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta sentencia constituye el pronunciamiento fundacional sobre el reparto competencial en materia urbanística, al admitir que el Estado, al amparo del artículo 149.1.1.º de la Constitución española, puede regular las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo y los deberes inherentes a su función social, con el fin de garantizar la igualdad básica de los propietarios, pero sin llegar a predeterminar un concreto modelo urbanístico, cuya configuración corresponde a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo.

28 La redacción del artículo 57.7 del TRLUC vigente no coincide exactamente con la enjuiciada por la STC 16/2021. Aunque mantiene la posibilidad de que el planeamiento prevea el destino total o parcial de la edificación a vivienda protegida, la versión vigente delimita con mayor precisión las actuaciones edificatorias afectadas, introduce una salvedad para los supuestos de realojo y añade una previsión específica para los casos en que la calificación urbanística admita diferentes usos. Estas modificaciones no alteran, en lo sustancial, la relevancia de la doctrina constitucional sentada por la STC 16/2021.

29 "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"

30 "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]. 13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

31 En el momento de enjuiciamiento, el artículo 20.1-b) del TRLSRU disponía literalmente lo siguiente: "b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social".

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, modificó posteriormente este precepto, elevando los porcentajes mínimos de reserva al 40% en actuaciones de nueva urbanización y al 20% en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

32 Ponce Solé (2023a: 1-21).

33 A efectos del TRLSRU, se consideran actuaciones edificatorias, cuando no concurren las condiciones propias de las actuaciones de transformación urbanística, las actuaciones de nueva edificación, sustitución de la edificación existente y rehabilitación edificatoria, incluidas, en su caso, las obras complementarias de urbanización.

34 La STSJ Cataluña n.º 3512/2022 se inserta en una serie de pronunciamientos del TSJC sobre la MPGM. Así, la STSJ de Cataluña n.º 105/2022, de 20 de enero (RJCA\2022\663), desestimó íntegramente el recurso de SAREB contra la MPGM y afirmó 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". En el mismo sentido, la STSJ de Cataluña n.º 130/2023, de 19 de enero (JUR\2023\173334), estimó parcialmente el recurso de varias asociaciones sectoriales únicamente respecto de la disposición final segunda de la MPGM —por vulneración del artículo 17.3 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda—, pero rechazó los motivos de impugnación dirigidos contra la validez sustantiva de la reserva de VPP en suelo urbano consolidado. La STS 110/2026 confirma, así, una línea jurisprudencial ya anticipada por el TSJC.

35 Vid. Auto del Tribunal Supremo, de 11 de enero de 2024 (JUR\2024\23989).

36 Delgado Piqueras, Gómez Melero y Villanueva Cuevas (2026).

37 A efectos del TRLSRU, las actuaciones de transformación urbanística comprenden, por un lado, las actuaciones de urbanización —ya sean de nueva urbanización, cuando transforman suelo rural en suelo urbanizado, o de reforma o renovación de la urbanización existente— y, por otro, las actuaciones de dotación, referidas a ámbitos de suelo ya urbanizado en los que se incrementan las dotaciones públicas para compensar una mayor edificabilidad, densidad o nuevos usos, sin necesidad de reformar o renovar la urbanización del ámbito.

38 Fernández Rodríguez (2023: 103-110).

39 El artículo 18.3 del TRLSRU precisa que, en las actuaciones meramente edificatorias, no resultan exigibles con carácter general los deberes propios de las actuaciones de transformación urbanística, sino únicamente aquellos compatibles con su naturaleza y alcance: en particular, el realojamiento de los ocupantes legales, la indemnización por construcciones, edificaciones u otros elementos que deban desaparecer y, en su caso, la obligación de completar la urbanización de los terrenos en los términos necesarios para que puedan ser edificados.

40 El artículo 48-b) del TRLSRU reconoce el derecho a indemnización cuando el planeamiento impone sobre una construcción o edificación una carga singular que excede de los deberes legales ordinarios del propietario. En particular, serán indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones que afecten de forma individualizada a un inmueble y que, por restringir su edificabilidad o su uso, no puedan compensarse mediante los mecanismos ordinarios de distribución equitativa de beneficios y cargas urbanísticas.

41 Esta doctrina tiene un claro antecedente en la STS de 3 de abril de 2009 (RJ\2009\4254), relativa a una vinculación singular derivada del Plan General de Valladolid. En ella, el TS sistematiza la regla general de no indemnizabilidad de las limitaciones urbanísticas conformes a derecho, fundada en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria, y recuerda que la indemnización por vinculación singular exige la concurrencia de tres requisitos: *"a) una restricción en el aprovechamiento urbanístico; b) una limitación singular; y c) imposibilidad de distribución equitativa"*. La sentencia precisa, además, que el fundamento de la indemnización no reside en la mera alteración del planeamiento, sino en la ruptura del principio de igualdad en las cargas públicas cuando una nueva determinación priva singularmente a un propietario de una parte del contenido normal de su derecho sin posibilidad de distribución equitativa.

42 El artículo 11.2 del TRLSRU recoge el principio de que la edificabilidad prevista por el planeamiento no forma parte automáticamente del contenido patrimonial del derecho de propiedad. Su incorporación efectiva al patrimonio del propietario solo se produce cuando dicha edificabilidad se materializa mediante la edificación y siempre que se hayan cumplido previamente los deberes y cargas urbanísticas legalmente exigibles.

43 En este sentido, *vid.* STS de 9 de julio de 2012 (RJ\2012\7765), que sistematiza la doctrina sobre la patrimonialización de los derechos urbanísticos. La sentencia recuerda que *"la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo"*, y que *"la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva"*, condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas propias del régimen correspondiente. Esta doctrina, ya recogida en el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, y actualmente en el artículo 11.2 TRLSRU, explica que la mera expectativa de materializar una determinada edificabilidad conforme al planeamiento anterior no genere, por sí sola, un derecho indemnizable.

44 Bosch Meda y Gifreu Font (2020).

45 Ponce Solé (2023b).