



JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE URBANISMO

Héctor García Morago

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del
TSJ de Cataluña

Se trata de hacer un vuelo rasante sobre la posición que a día de hoy mantiene el Tribunal Supremo (TS) sobre determinadas cuestiones que vienen suscitándose en las diferentes vertientes del derecho urbanístico.

Se ha puesto a la disposición de los asistentes los “Cuadernos de Casación” sobre la materia, que viene elaborando el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo y que, lamentablemente tienen datada su última actualización en junio de 2024.

Siendo así las cosas, la explicación (a ritmo de telégrafo) de la doctrina del TS no irá acompañada de los datos de las Sentencias de referencia, salvo que se trate de fallos publicados con posterioridad a junio de 2024.

1.-LA POTESTAD DE DICTAR REGLAMENTOS: EL TÍTULO VI DE LA LEY BÁSICA 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE

No es aplicable al procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos y de ordenación territorial, que se rigen por lo dispuesto en la normativa autonómica.





2.-APROBACIÓN PARCIAL DE PLANES URBANÍSTICOS

Cabe si el resto de las determinaciones del plan pueden gozar de plena virtualidad sin las declaradas nulas. Desde luego no es posible si la nulidad afecta a aspectos troncales del instrumento de que se trate (léase: omisión de informes llamados a condicionar el plan en su conjunto; omisión del estudio económico-financiero o de sostenibilidad financiera cuando el plan prevé actuaciones que conllevan gasto; infracciones que contradicen el modelo territorial fundamental; etc).

3.-EL ESTUDIO DE IMPACTO DE GÉNERO

Aunque tal estudio pueda no ser preceptivo en determinadas ocasiones, todos los planes deben garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

4.-EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

Suelo no urbanizable de protección especial.

5.-EL EFECTO CASCADA DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL PLAN CABECERA

Se proyecta en origen sobre todos los instrumentos derivados, de planificación y gestión; y no cabe descartar que esa proyección alcance a las licencias concedidas conforme al plan invalidado si no se han ejecutado y devienen incompatibles con el planeamiento redivivo por mor de lo establecido en el art. 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, según el cual *“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.”*





6.-SENTENCIA FIRME SOBREVENIDA QUE DECLARA NULO UN PLAN: EFECTOS SOBRE UNA APELACIÓN EN CURSO EN LA QUE EL PLAN INVALIDADO ES DETERMINANTE

Es procedente que el Tribunal de apelación plante la tesis y acabe anulando el acto de aplicación del Plan invalidado por otro órgano jurisdiccional.

7.-IMPUGNACIÓN DE ACTO DENEGATORIO CON INVOCACIÓN DE UN PLAN DEL QUE SE PRETENDE OBTENER COBERTURA

Si el Tribunal considera que el Plan invocado es contrario derecho y resulta competente para entender de la impugnación directa del Plan, puede plantear la tesis para acabar desestimando el recurso y declarando nulo ese Plan en el mismo pronunciamiento.

De tratarse de un Juzgado, puede inaplicar el Plan al amparo del art. 6 LOPJ, sin perjuicio de platear de oficio la cuestión de ilegalidad.

8.-EL SUELO URBANO CONSOLIDADO PUEDE DEVENIR SUELO URBANO NO CONSOLIDADO

Eso ocurrirá cuando el plan prevea en un determinado ámbito perteneciente al suelo urbano consolidado, una operación de transformación urbanística de renovación, de regeneración, de renovación o rehabilitación.

En cualquier caso, el Tribunal Supremo viene exigiendo que la desconsolidación del suelo urbano venga acompañada de una motivación reforzada.

9.-PREVISIONES URBANÍSTICAS Y AMBIENTALES SOBRE LOS CLUBS DE CANNABIS

Pueden suponer una intromisión en la competencia exclusiva del Estado en materia de derecho penal al poder interferir en la delimitación de tipos penales.



10.-PREVISIONES SOBRE LOCALES DE JUEGO

El planeamiento urbanístico municipal no puede establecer distancias mínimas entre locales de juego carentes de motivación suficiente y adecuada o desproporcionadas. Puede, eso sí, establecer previsiones sobre tales locales; pero esas previsiones, si afectan a la libertad de empresa y a la libre prestación de servicios, deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general, amén de ser proporcionales, sin que puedan imponer una restricción absoluta a la apertura de locales (STS 3^a5^a nº 1361, de 18 de julio de 2024, RC 5662/2023. STS 3^a5^a nº 1351, de 18 de julio de 2024, RC 3878/2023. STS 3^a5^a nº 1396, de 23 de julio de 2024, RC 2653/2023).

11.-PREVISIONES SOBRE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

Idem. Locales de juego (STS 3^a5^a Nº 1579, de 9 de octubre de 2024, RC 7563/2022).

12.-GASOLINERAS EN CENTROS COMERCIALES

En aquellos supuestos en los que el planeamiento autoriza la instalación de centros comerciales, la autorización de las estaciones de servicio es preceptiva, aunque el planeamiento urbanístico no lo prevea o no lo permita (Art. 3 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en el Mercado de Bienes y Servicios).

Lo previsto para los centros comerciales también rige para agrupaciones de centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de ITV y zonas o polígonos industriales (Ley 11/2013, de 26 de julio)[STS 3^a5^a nº 1854, de 20 de noviembre de 2024, RC 7903/2022].





13.-CEMENTERIOS: DISTANCIAS MÍNIMAS

La distancia mínima de 500 metros de zonas pobladas no es de aplicación a los casos de construcción de hornos crematorios (art. 50 Decreto 2263/1974, de 20 de julio).

14.-EL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES

Necesidad de justificar cumplidamente las restricciones impuestas a la circulación de vehículos (STS 3^a5^a n° 330, de 28 de febrero de 2024, RC 5281/2022).

15.-VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA

Es preceptivo reservar suelo al respecto en todas las actuaciones de urbanización con uso determinante residencial.

16.-VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

El planeamiento municipal puede regular el régimen urbanístico de este tipo de viviendas en salvaguardia de bienes constitucionalmente protegidos y por razones imperiosas de interés general, fundadas, por ejemplo, en el del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, en propiedad o mediante un alquiler razonable.

17.-LEGITIMACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PARA INSTAR LA REVISIÓN DE OFICIO DE UNA LICENCIA URBANÍSTICA

Lo está porque el art. 208.1 del texto refundido de la *Llei d'Urbanisme de Catalunya* (TRLUC) se confiere esa potestad.



18.-PREScripción DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Cinco años (art. 1964 Cc) a contar, en su caso, desde el inicio de la recaudación ejecutiva mediante Providencia de Apremio.

19.-LA DECLARACIÓN DE INNECESARIEDAD DE LA REPARCELACIÓN

Su publicación oficial sustituye a la notificación individualizada.

20.-REPARCELACIÓN Y PREMIO DE AFECCIÓN

El premio de afección del 5% previsto en la LEF, también es aplicable en la valoración de bienes y derechos aportados en sede reparcelatoria.

Ello sucederá con motivo de las indemnizaciones reconocidas a los propietarios afectados por la desaparición de edificaciones e instalaciones existentes en las parcelas aportadas.

21.-PLAZOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA CONTRA UNA LICENCIA QUE SE CONSIDERA ILEGAL

Si se ha tenido conocimiento de su concesión, desde ese momento regirán los plazos de impugnación ordinarios. En caso contrario, el plazo será el que establezca la legislación autonómica para el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística, a contar desde la finalización de las obras.

22.-LA COMPETENCIA PROFESIONAL DEL REDACTOR DEL PROYECTO DE OBRAS

No es materia urbanística y, por lo tanto, no es susceptible de justificar la acción pública.



23.-LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA AL ALCANCE DE LOS GRUPOS MUNICIPALES

Si los miembros del grupo han votado en contra de la decisión a impugnar y están legitimados individualmente, también lo estará el grupo como tal.

El requisito de haber votado en contra, desde luego no regirá cuando se trate de impugnar decisiones individuales de los miembros del equipo de gobierno.

24.-LAS ESTACIONES BASE DE TELEFONÍA MÓVIL

Hay que estar a las determinaciones del art. 35 de la Ley General de Telecomunicaciones, imponiéndose, en último término, la voluntad de la Administración del Estado.

Las Sentencias se refieren al art. 35 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2014. Actualmente hay que estar (con el mismo resultado) a lo previsto en los art. 49 a 51 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2022.

25.-MOBILE-HOMES

Están sujetas a previa licencia municipal, al igual que las casas prefabricadas (STS 3^a5^a nº 1917, de 5 de diciembre de 2024, RC 7459/2022)

26.-INEXISTENCIA DE PLAZO PARA COMPROBAR LA REGULARIDAD DE UNA ACTIVIDAD SOMETIDA A COMUNICACIÓN O A DECLARACIÓN RESPONSABLE

No existe plazo. La comprobación se puede realizar en cualquier momento durante todo el tiempo de ejercicio de la actividad.

Habría sido interesante que el Tribunal Supremo hubiese distinguido entre requisitos de la actividad de carácter estático y de carácter dinámico.

Es evidente que mientras la actividad se lleva a cabo, debe resultar posible comprobar en cualquier momento si en su día a día esa actividad se ajusta a los cánones de rigor (léase: seguridad, salubridad, etc).





Pero no está tan claro que determinados requisitos de arranque de la actividad puedan dar lugar a medidas impeditivas o de clausura en cualquier momento, sin necesidad de acudir a la revisión de oficio del título habilitante, que no es otro que la comunicación o la declaración responsable.

Supongamos que la actividad se ha instalado en una finca donde urbanísticamente esa actividad está prohibida y, a su vez, ese emplazamiento se ha hecho constar en la comunicación o en la declaración responsable presentada ante el Ayuntamiento. ¿Podremos admitir que el titular de la actividad goce de menos derechos que, por ejemplo, el titular de una licencia anulable y, por ello mismo, susceptible de un procedimiento de lesividad con todas las garantías?

27.-EL DESALOJO DE INMUEBLES HABITADOS POR MENORES

El desalojo efectivo, por razones urbanísticas, de inmuebles habitados por menores en situación de desamparo, debe acompañarse de medidas susceptibles de proteger los intereses de esos menores.

28.-OBRAS SIN LICENCIA QUE CON EL PASO DEL TIEMPO DEVIVEN EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN TRAS PRESCRIBIR LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

La realización de nuevas obras más allá de las de conservación, ornato, seguridad o salubridad no reanuda o restablece la acción administrativa para actuar contra la obra original y las ulteriores.

Los particulares afectados no pierden la caducidad ganada con motivo de la obra original, razón por la cual solo podrán ser compelidos a restablecer el estado de cosas que se daba cuando la obra original devino en régimen de fuera de ordenación.





29.-EL (MALDITO) ART. 108.3 LJCA

Se trata de un precepto legal según el cual “*El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe*”.

Se trata de una medida cautelar que pretende garantizar la indemnidad de los terceros de buena fe que pudieran verse afectados.

Para la fijación de esa garantía no se requiere procedimiento contradictorio.

El titular de la licencia o el promotor de las obras sin licencia no son “terceros de buena fe”.

La garantía no tiene que venir precedida de un pronunciamiento que precise cuáles son las “indemnizaciones debidas”. Tampoco de actuaciones dirigidas a identificar a los terceros de buena fe que pudieran existir.

El importe o valor de la garantía deberá ser fijado por el órgano judicial ejecutante aplicando criterios razonables en función de las características del caso; es decir: en función de los datos y elementos de juicio de que se disponga.

El precepto legal analizado no será de aplicación en aquellos supuestos en los que la Administración concernida incoe un expediente de responsabilidad patrimonial. Cabe suponer que tampoco será aplicable si desde el primer momento puede excluirse con una relativa seguridad la existencia de terceros de buena fe.

En defecto del promotor de las obras, la garantía la tendrá que aportar la Administración actuante; incluso en aquellos supuestos en que se trate de la demolición de obras técnicamente clandestinas.





Los problemas que puedan plantearse deberán resolverse mediante un incidente de ejecución.

En cualquier caso, el art. 108.3 LJCA no obliga a tramitar un incidente de responsabilidad patrimonial.

30.-EL ART. 105.2 LJCA

El incidente de inejecución por imposibilidad legal o material podrán promoverlo los particulares afectados si la Administración concernida no lo hace a petición de aquéllos.

No es motivo de inejecución la legalización de las obras a demoler en ejecución de Sentencia el hecho de que haya sobrevenido una modificación del planeamiento que lo haría posible si no se aporta una motivación reforzada que justifique la presencia, en esa modificación, de razones de interés público ajenas a la situación de las obras.

El elevadísimo coste económico que supondría para la Administración responsable de haber bendecido el desaguisado (léase: urbanización declarada ilegal por Sentencia firme), no es motivo de inejecución, por imposibilidad material, de la Sentencia que impone la demolición de lo construido.

(caso Marina Isla de Valdecañas)

En otros casos en los que no se ha apreciado mala fe o temeridad en la gestión urbanística de la Administración, el hecho de que la urbanización de un ámbito (un ámbito sin afectación de espacios protegidos) haya concluido, se ha admitido la no ejecución *in natura* y su reemplazo por una ejecución por sustitución.

31.-VINCULACIONES SINGULARES

Existe vinculación singular indemnizable cuando, por ejemplo, el propietario de una casa catalogada no puede materializar la misma edificabilidad que los propietarios del entorno y esa menor edificabilidad no es susceptible de equidistribución.



Si esa menor edificabilidad trae causa de un plan aprobado por dos instancias territoriales distintas, la indemnización deberán abonarla ambas instancias en régimen de solidaridad.

32.-VALORACIÓN DEL SUELO A EFECTOS EXPROPIATORIOS

Es una cuestión de hecho, que no depende de la clasificación urbanística del suelo. Hay que estar a las nociones de suelo urbanizado y suelo rural contempladas en el TRLSRU (STS 3^a5^a N° 269, de 12 de marzo de 2025, casación n° 3854/2015).

Dicho, lo que antecede, sin perjuicio de la indemnización de las expectativas perdidas por la modificación sobrevenida del planeamiento por causas ajenas a la voluntad de los propietarios.

Añadir que el suelo urbano no consolidado (que ya forma parte de la trama urbana y cuenta con unos servicios básicos) merece ser valorado como suelo urbanizado, sin perjuicio de ver minorada su tasación con los gastos de urbanización pendiente.

No obstante lo dicho, conviene retener lo que establece la Disposición Transitoria 3^a del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana:

“Disposición transitoria tercera. Valoraciones.”

1. *Las reglas de valoración contenidas en esta ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.*

2. *Se exceptúan de la aplicación de las reglas de valoración previstas en esta ley, exclusivamente los terrenos en los que, a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, concurran de forma cumulativa las tres circunstancias siguientes:*

a) *Que formasen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento hubiera establecido las condiciones para su desarrollo.*



b) Que existiese una previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento, o en la legislación de ordenación territorial y urbanística.

c) Que en el momento a que deba entenderse referida la valoración, no hubieran vencido los plazos para dicha ejecución o, si hubiesen vencido, fuese por causa imputable a la Administración o a terceros.

Dichos terrenos se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo.

33.-CONVENIOS URBANÍSTICOS

Contratos de derecho administrativo (STS 3^a5^a nº 1193, de 4 de julio de 2024, RC 7417/2022).

De planeamiento, con cesión anticipada de suelo: Imposibilidad de cumplimiento: Devolución de los terrenos o de su valor expropiatorio si la devolución ya no es posible.

Incumplimiento de la Administración: No exigir responsabilidad patrimonial. Procede instar resolución por incumplimiento.

Régimen de intereses según se extinga el convenio por causas de nulidad o anulabilidad o por resolución (STS 3^a5^a nº 1193, de 4 de julio de 2024, RC 7417/2022).



34.-EL CARÁCTER PERICIAL DE LOS INFORMÉS EMITIDOS POR LOS TÉCNICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Pueden ser aportados a modo de pericial (con sus correspondientes servidumbres) [STS 3^a5^a nº 1902, de 28 de noviembre de 2024, casación nº 119/2023].

* * * *