

Pérez-Llorca

Newsletter **Urbanismo**

DICIEMBRE 2025



Índice

NOVEDADES NORMATIVAS

Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía /3

Aprobación definitiva de la Ordenanza de precios asequibles para los alojamientos dotacionales y residencias de estudiantes del Ayuntamiento de Barcelona /4

Cataluña: impulso normativo para reforzar la resiliencia del suministro eléctrico y adaptar el marco urbanístico a la transición energética /5

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Comentario a la Sentencia 309/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, sobre la posibilidad de acceso por parte de los inspectores a inmuebles en los que se estén ejecutando obras /7

Comentario a la Sentencia 564/2025, de 29 de abril: directrices básicas del Plan Director de la Red de Parques Nacionales /7

Los ayuntamientos solo pueden impugnar el planeamiento de otro municipio si se afecta al ejercicio de sus competencias o a sus intereses generales /8

Comentario a la Sentencia 814/2025 del Tribunal Supremo, 24 de junio: sobre la posibilidad de alegar la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerda la ejecución forzosa de la orden de demolición dictada en ejercicio de la misma acción /10

Comentario a la Sentencia 670/2025, de 2 de junio: imposibilidad de convalidación de los planes urbanísticos si se declara la nulidad de pleno derecho por vicios esenciales en su elaboración /11

NOVEDADES NORMATIVAS

Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Beatriz Álvarez | Abogada

La Junta de Andalucía ha sometido a información pública la versión preliminar de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (“POTA”), junto con su Estudio Ambiental Estratégico y el proyecto de Decreto que lo aprobará. La medida se formaliza mediante la Resolución de 17 de octubre de 2025, publicada en el BOJA núm. 207, de 28 de octubre de 2025, que abre un plazo de 45 días para la presentación de alegaciones.

El POTA de 2006 continúa siendo el instrumento marco de referencia para la ordenación territorial, si bien el nuevo contexto normativo exige su actualización. La Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (“LISTA”), y su Reglamento General aprobado por Decreto 550/2022, establecen un marco jurídico unificado para la ordenación territorial y urbanística, reforzando el carácter estratégico del POTA y ampliando su contenido.

La revisión se centra en un horizonte a 2050 y adopta un enfoque más integrado entre territorio, urbanismo, infraestructuras y medio ambiente. La versión preliminar incorpora un diagnóstico extenso del proceso de urbanización y de los factores que influyen en la estructura territorial andaluza, evaluando cuestiones demográficas, económicas, ambientales y de cohesión social. Este planteamiento se alinea con el objetivo de configurar un modelo territorial de largo alcance que oriente las políticas públicas y asegure la coherencia entre los distintos sistemas territoriales definidos por el Plan.

1) Alineación con la LISTA y cambio de alcance del POTA

La LISTA redefine el POTA como instrumento prevalente sobre los planes subregionales y vincula sus determinaciones a la planificación urbanística municipal. Los artículos 39 a 42 de la ley fijan como objetivo del plan asegurar la cohesión territorial, la competitividad económica y la resiliencia ambiental, integrando el sistema de ciudades y ordenando los usos del suelo desde criterios de sostenibilidad.

La versión preliminar concreta esta función estructurante y prevé la derogación o reinterpretación obligatoria de numerosas disposiciones de los Planes de Ordenación del Territorio (“POT”) subregionales cuando sean incompatibles con el nuevo marco. Con ello se busca homogeneizar criterios y reforzar la coherencia del sistema territorial.

2) Principales implicaciones urbanísticas

La revisión introduce varias novedades relevantes desde la óptica jurídico-urbanística:

- **Ocupación racional del suelo:** el documento adopta los principios del artículo 61 LISTA, priorizando la regeneración urbana, el control del crecimiento y el uso eficiente del suelo. Esta orientación condiciona la formulación futura de los planes generales y delimita ámbitos con capacidad limitada de expansión.
- **Directrices supralocales vinculantes:** el POTA refuerza su carácter de norma prevalente y establece criterios para dotaciones supralocales, redes de espacios libres, movilidad urbana sostenible y política de vivienda, incluyendo la posibilidad de modular reservas de vivienda protegida en determinados municipios según criterios de cohesión social.
- **Agrupaciones de edificaciones irregulares:** las memorias advierten que la regulación subregional sobre asentamientos irregulares resulta heterogénea y, en ocasiones, incompatible con la LISTA. La revisión propone desplazar dichas determinaciones y remitir al régimen previsto en la normativa autonómica, priorizando su adecuación territorial y ambiental a través de planes especiales.

- **Infraestructuras básicas:** el documento revisa la regulación de las infraestructuras regionales —energía, agua, telecomunicaciones— y propone eliminar determinaciones subregionales que han quedado obsoletas o que invaden competencias sectoriales. Las infraestructuras deberán alinearse con el nuevo modelo territorial y con la planificación energética y climática vigente.
- **Modelo territorial y sistema de ciudades:** la revisión actualiza el esquema regional del sistema de ciudades, la estructura de ejes territoriales y la movilidad intermodal, ajustando las directrices de los POT subregionales a un modelo más cohesionado y adaptado a los flujos actuales.
- **Áreas de oportunidad:** el documento plantea criterios más estrictos para mantener o incorporar estas áreas al planeamiento municipal, exigiendo comprobar la vigencia de los presupuestos territoriales que motivaron su delimitación y la compatibilidad con los nuevos principios de sostenibilidad urbana.

3) Efectos sobre la planificación subregional y municipal

La revisión del POTA tendrá efectos directos sobre los instrumentos territoriales vigentes. Se prevé:

- la derogación tácita de disposiciones incompatibles de POT subregionales;
- la necesidad de reinterpretar los planes subregionales conforme al nuevo modelo territorial;
- la obligación de los municipios de adaptar sus instrumentos urbanísticos cuando sus determinaciones contravengan las directrices territoriales.

El nuevo POTA se convierte así en una referencia vinculante para la ordenación urbanística general, los proyectos estratégicos y la planificación sectorial.

4) Estado de tramitación

Tras superar el informe favorable de la Comisión de Redacción, la versión preliminar se somete a información pública. Finalizado el trámite, la Consejería elaborará el texto final para su aprobación por el Consejo de Gobierno y posterior remisión al Parlamento de Andalucía, que podrá introducir modificaciones.

Aprobación definitiva de la Ordenanza de precios asequibles para los alojamientos dotacionales y residencias de estudiantes del Ayuntamiento de Barcelona

Rafael Pastor | Abogado

El 31 de octubre de 2025 se aprobó por el Pleno del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona el acuerdo —publicado en el BOPB de 12 de noviembre de 2025, con entrada en vigor al día siguiente de su publicación— por el que se aprueba definitivamente la Ordenanza municipal reguladora de los equipamientos de alojamiento dotacional, en desarrollo de la Modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional en el municipio de Barcelona (la “**MPGM**”), y los requisitos funcionales de las residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en suelo de zona (i.e., suelo no calificado de equipamiento) reguladas por el Plan Especial Urbanístico (el “**PEUAT**”) para la regulación de los establecimientos de alojamiento turístico, albergues de juventud, viviendas de uso turístico, hogares compartidos y residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en la ciudad de Barcelona (la “**Ordenanza**”).

A efectos informativos, téngase en cuenta que la Ordenanza prevé que los alojamientos dotacionales y las residencias de estudiantes cuya operativa sea

anterior a la entrada en vigor de la MPGM (i.e., noviembre de 2022), se registrarán por el planeamiento en virtud de los cuales se implantaron¹.

Se resumen a continuación las principales novedades introducidas:

1. Limitación de construcción de los alojamientos dotacionales y las residencias de estudiantes de grandes dimensiones

La capacidad máxima será de 350 plazas, además de cumplir con las condiciones de implantación previstas en la MPGM y el PEUAT.

2. Determinación de precios asequibles para los alojamientos dotacionales y residencias de estudiantes en suelos de equipamiento

- Alojamientos completos, con espacios comunitarios y residenciales colectivos distintos de los destinados al estudio: los precios máximos serán los mismos que los de las viviendas de protección oficial en régimen general de alquiler, regulados en el Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler.
- Alojamientos dotacionales residenciales colectivos destinados a estudio (residencias de estudiantes):
 - a. residencias de menos de 200 plazas: 705 € / mes, en habitación individual y 633 € / mes, en habitación doble; y
 - b. residencias entre 200 y 350 plazas: 645 € / mes, en habitación individual y 574 € / mes en habitación doble.

3. Posibilidad de adjudicación de plazas libres en un máximo del 50 %

Se establece que, previa aprobación del Ayuntamiento mediante convenio, un máximo del 50 % de las plazas puedan ser libres y, por tanto, no sujetas a la limitación de precios asequibles.

Cataluña: impulso normativo para reforzar la resiliencia del suministro eléctrico y adaptar el marco urbanístico a la transición energética

Isabel Serra Domènech | Abogada

El 28 de octubre de 2025 se aprobó el Decreto-ley 22/2025, de medidas urgentes para aumentar la resiliencia del suministro eléctrico en Cataluña (el “DL 22/2025”), que introduce modificaciones relevantes en materia energética y urbanística a raíz del apagón eléctrico masivo del 28 de abril de 2025 que afectó a toda Cataluña y la península ibérica. La norma persigue reforzar la seguridad, sostenibilidad y autonomía energética del sistema catalán mediante la integración de las instalaciones de almacenamiento y generación renovable en el planeamiento urbanístico y la simplificación de su tramitación administrativa.

1. Reconocimiento urbanístico de las instalaciones de almacenamiento

Por primera vez, el DL 22/2025 incorpora las instalaciones de almacenamiento de energía eléctrica mediante baterías al régimen jurídico del suelo, asignándoles la condición de infraestructura de utilidad pública o interés social cuando se ubiquen en suelo no urbanizable.

De este modo, se habilita su autorización como servicios técnicos conforme al artículo 47 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, evitando

¹ Según la Disposición Transitoria Única de la Ordenanza:

Los equipamientos de alojamiento dotacional y residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en suelo de zona existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la MPGM, continúan rigiéndose por el planeamiento en virtud de los cuales se implantaron. No obstante, en el caso de que se pretenda la sustitución del edificio, el incremento del techo o volumen edificado o la ejecución de obras de gran rehabilitación en inmuebles destinados al alojamiento dotacional existentes en suelos calificados como sistema de equipamiento comunitario, se aplicarán en su totalidad las disposiciones de la MPGM y de la presente Ordenanza. En los supuestos anteriores, en lo que respecta a las residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en suelo de zona, se aplicarán en su totalidad las disposiciones de la presente Ordenanza.

incertidumbres jurídicas sobre su localización y compatibilidad. En suelo urbano e industrial, dichas instalaciones se asimilan al uso industrial o logístico, lo que permite su implantación directa mediante procedimientos simplificados y refuerza la seguridad jurídica para promotores y ayuntamientos.

2. Aceleración de la tramitación y eliminación de cargas

El Decreto-ley introduce medidas de aceleración procedimental, reduciendo algunos trámites y plazos del artículo 15 del Decreto-ley 16/2019 en la implantación de proyectos renovables y de almacenamiento. Entre otras medidas:

- Se amplían los usos admitidos sin modificación de planeamiento,
- Se crea un procedimiento unificado para los proyectos de actuación específica,
- Y se sustituye la licencia urbanística por declaración responsable en determinados supuestos de autoconsumo o actuaciones de bajo impacto.

Estas modificaciones buscan agilizar la implantación de infraestructuras energéticas sin menoscabar las garantías ambientales o de participación municipal.

3. Prohibición de moratorias y refuerzo del planeamiento energético

El DL 22/2025 establece que no se puede adoptar la suspensión de tramitación de licencias para la implantación de instalaciones de producción de energías renovables o de almacenamiento con carácter general para todo el municipio. Los ayuntamientos podrán definir zonas no aptas para dichas instalaciones, pero deberán justificarlo conforme a criterios de ordenación territorial y equilibrio energético. Con ello se persigue garantizar la coherencia entre la planificación urbanística y los objetivos de transición energética fijados por la Generalitat.

4. Integración de proyectos estratégicos y líneas eléctricas

La norma introduce además mecanismos de tramitación acelerada para proyectos estratégicos, como centrales hidroeléctricas reversibles o líneas de transporte eléctrico de competencia autonómica, eliminando la licencia de obras en determinados supuestos y obligando a las empresas promotoras a informar y compensar económicamente a los municipios afectados. Estas medidas se orientan a reforzar la red eléctrica catalana, garantizar la conexión de nuevos polos industriales y favorecer la implantación ordenada de energías renovables en el territorio. Asimismo, se amplía el plazo máximo de las concesiones para centrales hidroeléctricas reversibles hasta 50 o 75 años cuando sea imprescindible para la amortización de las obras.

5. Adaptación de la Ley de Urbanismo a la transición energética

El conjunto de las modificaciones introducidas en el Texto refundido de la Ley de urbanismo (“DL 1/2010”) responde a un objetivo común: dotar al marco urbanístico catalán de herramientas para integrar plenamente las instalaciones energéticas (renovables, autoconsumo y almacenamiento) en la planificación del suelo. Se consolida así un modelo de ordenación territorial alineado con el principio europeo de “interés público superior” de las energías renovables, favoreciendo un desarrollo más descentralizado, resiliente y sostenible.

Adicionalmente, el DL 1/2010 regula por primera vez la implantación de energía fotovoltaica en terrenos de regadío, estableciendo como regla general su incompatibilidad, con excepciones específicas para autoconsumo, proyectos de menor potencia o terrenos no explotados agrariamente durante períodos relevantes, buscando un equilibrio entre el desarrollo renovable y la protección de las infraestructuras de riego.

En suma, el Decreto-ley consolida la integración del vector energético en la planificación territorial, situando las infraestructuras de almacenamiento y generación como elementos estructurantes del modelo urbanístico catalán. Su aplicación práctica exigirá coordinar los instrumentos urbanísticos y energéticos para asegurar que la transición renovable se materialice de forma ordenada, proporcional y territorialmente equilibrada.

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Comentario a la Sentencia 309/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, sobre la posibilidad de acceso por parte de los inspectores a inmuebles en los que se estén ejecutando obras

Clara Carazo | Abogada

La Sentencia número 309/2025 de la sala Primera del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (la “**Sentencia 309/25**” y el “**TSJ**” respectivamente) aborda un aspecto de gran relevancia práctica en el ámbito del derecho urbanístico sancionador.

En particular, la Sentencia 309/25 define los límites del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las inspecciones de obras, así como otras cuestiones relativas a la calificación jurídica de las reformas integrales ejecutadas sin título habilitante o en contra de su contenido.

La Sentencia 309/25 revoca la sentencia número 27/2024 de 13 de febrero, dictada en el procedimiento ordinario número 329/20 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Murcia, que estimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por un particular contra la resolución del Ayuntamiento en relación con la imposición de una sanción a dicho particular.

La Sentencia 309/25 analiza, en primer lugar, la eventual vulneración del derecho aplicable a la labor inspectora y las actas de inspección según la normativa regional murciana. En particular, en relación con los artículos 296 y siguientes de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia que, en relación con la función inspectora disponen que: “tendrán libre acceso a los edificios o locales donde se realicen las obras o usos que pretendan inspeccionar, de acuerdo con las disposiciones legales que sean de aplicación.”

Tras el análisis de los hechos, la Sentencia 309/25 concluye que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, el elemento esencial para entender un domicilio constitucionalmente protegido es que se trate de un recinto que “de forma habitual y efectiva sirva de residencia”.

En el caso enjuiciado, se trataba de una obra en construcción, que no estaba siendo habitada ni era habitable por el estado y avance de las obras y por lo tanto no se apreciaba vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Asimismo, la Sentencia 309/25 determina que la ausencia de consentimiento de acceso a la obra por parte del propietario no infringe el artículo 18 de la Constitución siendo suficiente el consentimiento dado por el encargado de la obra.

Adicionalmente, la Sentencia 309/25 distingue entre varias categorías de actuaciones constructivas y las correspondientes consecuencias jurídicas de las mismas.

Así, realiza una enumeración detallada de los elementos que caracterizan una reforma integral –entre otros, demolición de estructuras existentes, reconfiguración de espacios, renovación de sistemas eléctricos y de fontanería– y concluye que una reforma integral que afecta a la totalidad de un inmueble de tres plantas no puede calificarse como obra de “escasa relevancia”.

Comentario a la Sentencia 564/2025, de 29 de abril: directrices básicas del Plan Director de la Red de Parques Nacionales

Natalia Ruigómez | Abogada

La Sentencia del Tribunal Supremo número 564/2025, de 29 de abril, resuelve el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la

sentencia del Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad Autónoma que anuló el Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (el “**PORN**”) de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

El Tribunal Supremo confirma la nulidad del PORN 2018, al considerar que no se ajusta a las directrices básicas del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre.

La cuestión principal que aborda la sentencia es el alcance y valor normativo de dichas directrices, y en qué medida vinculan a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de planificación ambiental.

El Tribunal interpreta que el artículo 17.2 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, atribuye a estas directrices carácter normativo básico, lo que implica que constituyen criterios de obligado cumplimiento para todos los instrumentos de planificación ambiental, incluidos los autonómicos. No se trata, por tanto, según confirma la citada Sentencia, de simples orientaciones técnicas o recomendaciones, sino de parámetros estructurales que garantizan la coherencia del sistema nacional de conservación.

Entre las directrices que el Tribunal considera básicas destacan aquellas que:

- i) Establecen criterios mínimos comunes para la planificación, gestión y seguimiento de los espacios protegidos, a fin de mantener la comparabilidad entre ellos.
- ii) Incorporan obligaciones de evaluación, conservación y seguimiento, promoviendo la integración de los valores naturales en la ordenación territorial y en las políticas de desarrollo sostenible.
- iii) Fijan estándares homogéneos de gestión y conservación, garantizando la representatividad de los ecosistemas y la conectividad ecológica entre los distintos espacios protegidos.
- iv) Exigen la aplicación de criterios científicos y ecológicos objetivos en la delimitación, ordenación y gestión de los espacios naturales, evitando decisiones basadas en factores administrativos o territoriales.

A juicio del Tribunal Supremo, estas directrices conforman un marco básico de coordinación estatal, que asegura la aplicación uniforme de los principios de conservación de la biodiversidad y limita la discrecionalidad autonómica en aspectos esenciales de la planificación ambiental.

Finalmente, la sentencia cuenta con un voto particular que discrepa de esta interpretación, al entender que las directrices del Plan Director solo deberían aplicarse a los parques nacionales y no a los planes autonómicos, por tratarse de ámbitos competenciales distintos.

Los ayuntamientos solo pueden impugnar el planeamiento de otro municipio si se afecta al ejercicio de sus competencias o a sus intereses generales

Coloma Vives | Abogada

El Tribunal Supremo ha fijado doctrina a través de su Sentencia número 707/2025, de 4 de junio [Rec. 5738/2023] (la “**Sentencia**”) al confirmar que los ayuntamientos no están legitimados para el ejercicio de la acción pública urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico de otro municipio y, por tanto, acotando el examen a aquellas cuestiones que supongan una afectación material al ejercicio de las competencias propias del Ayuntamiento demandante.

En particular, el Ayuntamiento de Oleiros impugnó la aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Cambre en el ámbito de la carretera N-VI, que reclasificaba terrenos en la zona limítrofe entre ambos municipios. Así, Oleiros alegaba, en

síntesis, que (i) la zona afectada constituía un verdadero “pulmón verde” para ambos municipios, un espacio con vegetación y libre de edificaciones donde se ubican dos importantes conjuntos arquitectónicos (como son la casa Bailly y Villa Concepción); y (ii) se alteraría gravemente la percepción del paisaje y agravaría de forma notoria los problemas de tráfico en una zona especialmente congestionada, dado el aumento de afluencia de personas derivado del establecimiento de locales comerciales.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Oleiros al considerar que solo podía resultar de aplicación la legitimación de las entidades locales territoriales reconocida en el artículo 19.1 e) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (la “LJCA”), limitada a la impugnación de actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía.

Por su parte, en sede casacional, el Tribunal Supremo confirmó a través de la Sentencia esencialmente lo siguiente:

- **Un municipio no tiene legitimación al amparo de la acción pública urbanística** para impugnar el planeamiento de otro municipio, siendo que la LJCA reconoce legitimación para el ejercicio de la acción popular en los casos expresamente previstos por las Leyes, y no hay ninguna ley que atribuya expresamente a estas entidades territoriales locales acción pública en materia urbanística².
- **La acción pública** como título legitimador de la acción en materia urbanística **aparece regulada como derecho de los ciudadanos**, no de las personas jurídico-públicas.
- Además de la legitimación de las entidades territoriales ex. artículo 19.1.e) de la LJCA, **una entidad local puede también impugnar un acto o disposición de otra –sea limítrofe o no– en el caso de ostentar algún derecho o interés legítimo** ex. artículo 19.1 a) LJCA, concurriendo éste siempre que el demandante pueda obtener un beneficio o ventaja con la estimación de sus pretensiones, o evitar un perjuicio o desventaja, más allá de la mera defensa de la legalidad. Por tanto, lo determinante no es la colindancia territorial, sino la existencia de una afectación real a los intereses del municipio impugnante.
- **Los ayuntamientos** pueden impugnar aquellos aspectos del planeamiento vecino que afecten a sus intereses (impacto paisajístico, ambiental, de tráfico, etc.), pero **no pueden actuar como fiscalizadores genéricos de la legalidad formal de las actuaciones del municipio vecino** en cuestiones puramente procedimentales que no tengan conexión con sus propios intereses. Es decir, no es suficiente con la mera invocación de infracciones formales o procedimentales.

Considerando lo anterior, y siendo que el Ayuntamiento de Oleiros impugnó el planeamiento de Cambre alegando una afección directa e invocando un interés general del municipio como es el conservar lo que denominaba “pulmón verde” entre ambos municipios, el Tribunal Supremo concluyó que esta posible afección a intereses generales confería al recurrente legitimación activa.

En definitiva, la Sentencia cierra la puerta a la utilización de la acción pública urbanística por parte de las entidades locales y, a su vez, reconoce una legitimación amplia basada en la afectación a los intereses generales del municipio, que va más allá de la estricta afectación competencial.

Ahora, y con la retroacción de las acciones a la Sala de instancia, tendremos que quedara a la espera de lo que vaya a resolver el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en cuanto al fondo del asunto.

² Con esta Sentencia se rectifica parcialmente la doctrina establecida en sentencias anteriores del Tribunal Supremo, como la Sentencia de 27 de mayo de 1998, que había precisado que:

El Ayuntamiento de Garrucha está legitimado para ejercitar la acción pública que existe en materia de urbanismo (art. 235 TR LS de 9 de abril de 1976), no importando, por lo tanto, que el suelo discutido no se encuentre en su término municipal y pertenezca al vecino de Mojácar, de quien es el planeamiento discutido.

Comentario a la Sentencia 814/2025 del Tribunal Supremo, 24 de junio: sobre la posibilidad de alegar la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerda la ejecución forzosa de la orden de demolición dictada en ejercicio de la misma acción

Julián Arango Castaño | Abogado

El pasado 24 de junio de 2025 el Tribunal Supremo dictó la sentencia número 814/2025³ (la “**Sentencia**”), resolviendo el recurso de casación, interpuesto frente a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (el “**TSJ**”) número 706/2022⁴ (la “**Sentencia Recurrida**”).

La Sentencia Recurrida desestimaba el recurso de apelación interpuesto frente a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 15 de Madrid, de fecha 19 de enero de 2022 (la “**Sentencia del JCA**”), que desestimaba, a su vez, el recurso contencioso-administrativo (el “**Recurso Contencioso-Administrativo**”) interpuesto por los propietarios de una serie de naves industriales construidas en suelo no urbanizable (los “**Recurrentes**”) contra al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alcalá de Henares ordenando la ejecución forzosa subsidiaria (la “**Orden de Ejecución Forzosa**”) de la orden de demolición de dichas naves (la “**Orden de Demolición**”).

En el Recurso Contencioso-Administrativo, los Recurrentes pretendían:

- i) **La declaración de nulidad de la Orden de Demolición.** Esta pretensión se fundamentaba en que, en el momento en que fue dictada la Orden de Demolición, la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística se hallaba prescrita.
- ii) **La anulación de la Orden de Ejecución Forzosa.** Ningún fundamento se argüía a este respecto, siendo la anulación de la Orden de Ejecución Forzosa consecuencia, en opinión de los Recurrentes, de la nulidad de la Orden de Demolición.

La Sentencia del JCA resolvió desestimar el Recurso Contencioso-Administrativo argumentando:

- i) Que la Orden de Demolición era firme y había sido consentida por los Recurrentes, en tanto que no había sido recurrida en tiempo y forma. En consecuencia, no procedía el enjuiciamiento de su legalidad en sede del proceso de impugnación de la orden de la Orden de Ejecución Forzosa.
- ii) Que la Orden de Ejecución Forzosa, a la vista de las alegaciones de los Recurrentes, era plenamente ajustada a Derecho y, por lo tanto, no cabía su anulación.

El TSJ desestimó el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia del JCA, que confirmó que en el proceso de impugnación de la Orden de Ejecución Forzosa “únicamente cabe alegar motivos de impugnación relativos a la legalidad del procedimiento de ejecución subsidiaria”.

En el recurso de casación, en lo que ahora nos interesa, los Recurrentes reiteraron los argumentos del Recurso Contencioso-Administrativo. A saber:

- a. Que la acción de restablecimiento de la legalidad había prescrito en el momento en el que la Orden de Demolición fue dictada.
- b. Que, por tanto, el contenido de la resolución debía ser precisamente la declaración de dicha prescripción (y no una orden de demolición) en virtud de lo dispuesto por el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

³ Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 24 de junio de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3177)

⁴ Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de diciembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:15025)

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la “LPAC”).

- c. Que el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la LPAC equivalía a prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido y, por tanto, constituía un vicio de nulidad.
- d. Que dicho vicio de nulidad los habilitaba para impugnar la Orden de Demolición con ocasión de la impugnación de la Orden de Ejecución Forzosa, pues dicho vicio afectaba también a los actos de ejecución del acto viciado originariamente.

El TS desestimó el recurso de casación sin entrar a valorar si los vicios alegados por los Recurrentes al respecto de la Orden de Demolición constituyen, efectivamente, vicios de nulidad, subrayando que la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de pleno derecho no comporta que para la declaración de nulidad de un acto presuntamente afectado por un vicio de este tipo se pueda seguir cualesquiera cauces procesales. Es decir, si un interesado entiende que un acto administrativo es nulo, habrá de ponerlo de manifiesto por medio de los cauces procedimentales oportunos (i.e., mediante los recursos administrativos y contenciosos-administrativos procedentes y, en el caso particular de que el acto sea firme, mediante el recurso de revisión de actos firmes nulos de pleno derecho).

Comentario a la Sentencia 670/2025, de 2 de junio: imposibilidad de convalidación de los planes urbanísticos si se declara la nulidad de pleno derecho por vicios esenciales en su elaboración

Sofía Carreras | Abogada

El Tribunal Supremo (el “**Tribunal**” o “**TS**”), en su Sentencia número 670/2025, de 2 de junio, confirma la nulidad de pleno derecho del Plan General de Ordenación Supletorio (el “**PGOS**”) de Yaiza por incumplimiento de informes sectoriales preceptivos y vinculantes de los servicios de carreteras del Gobierno de Canarias y del Cabildo Insular. La resolución fija criterios claros sobre los límites de la nulidad parcial y sobre la imposibilidad de otorgar carácter meramente “indicativo” a determinaciones sometidas a informes vinculantes.

El caso tiene su origen en la aprobación definitiva del PGOS por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias el 29 de julio de 2014. Dicha aprobación se produjo tras la emisión de dos informes sectoriales condicionados, al amparo del artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias: uno de la Viceconsejería de Infraestructuras y Planificación del Gobierno de Canarias (17 de junio de 2014) y otro del servicio de carreteras del Cabildo Insular de Lanzarote (20 de junio de 2014). Ambos imponían condiciones específicas sobre la línea límite de edificación y el trazado de nuevas glorietas en las carreteras LZ-2 y LZ-701 de acceso a Playa Blanca.

La controversia se centraba en si el PGOS había incorporado correctamente esas condiciones mediante el artículo 5.3.5.2 de las Normas Urbanísticas Generales, que calificaba como “indicativas” las nuevas conexiones, intersecciones y líneas límite de edificación, remitiéndose a la legislación sectorial. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias consideró insuficiente esta fórmula y declaró la nulidad íntegra del Plan, decisión recurrida en casación por el Ayuntamiento de Yaiza y varias mercantiles.

En relación con la nulidad parcial, el TS recuerda su doctrina consolidada (entre otras, la sentencia número 569/2020) que indica que los vicios esenciales en el procedimiento de elaboración del planeamiento comportan, como regla general, la nulidad de pleno derecho del plan en su conjunto, sin posibilidad de subsanación. Solo cabe nulidad parcial cuando el vicio pueda individualizarse respecto de ámbitos territoriales o determinaciones concretas sin afectar a la coherencia del resto. En este caso, las afecciones a las carreteras insulares se consideran estructurales para la vertebración del municipio, por lo que no resulta posible fragmentar sus efectos ni preservar parcialmente el PGOS.

En cuanto al carácter “indicativo” de las determinaciones afectadas por informes sectoriales vinculantes, la Sentencia rechaza expresamente esta técnica. El Tribunal afirma que no basta con una remisión genérica a la legislación sectorial ni con calificar como orientativas las determinaciones condicionadas por dichos informes, porque ello introduce un margen de discrecionalidad contrario a su carácter vinculante y a los efectos que la legislación sectorial anuda a su incumplimiento.

El Tribunal constata, además, que las condiciones impuestas no se cumplieron materialmente. En relación con el informe de la Viceconsejería, que exigía ajustar la línea límite de edificación y el retranqueo a lo dispuesto en un plano incorporado a la Orden número 148, de 16 de abril de 2014, el PGOS ni siquiera recoge de forma expresa el retranqueo. Respecto del informe del Cabildo, que condicionaba la aprobación a la modificación del trazado de las nuevas glorietas propuestas por motivos de seguridad vial, el Plan mantiene dichas glorietas como simples elementos “indicativos”.

Sobre esta base, la Sentencia se apoya en la jurisprudencia previa relativa a la omisión o desatención de informes sectoriales preceptivos y vinculantes, que conduce a la nulidad de pleno derecho del plan (artículo 47.2 de la Ley 39/2015), al tratarse de la omisión de un trámite esencial en su elaboración. El Tribunal cita, entre otras, las sentencias de 16 de abril de 2012, 11 de abril de 2011, 26 de octubre de 2020 y 28 de octubre de 2009, esta última también en relación con el artículo 16.2 de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias.

El Tribunal Supremo desestima los recursos de casación y confirma la nulidad íntegra del PGOS, descartando tanto la pretendida nulidad parcial como la suficiencia de la remisión genérica a la legislación sectorial. La resolución refuerza la exigencia de respetar estrictamente los condicionados contenidos en informes sectoriales vinculantes y subraya que las infraestructuras viarias supramunicipales constituyen elementos estructurales del modelo territorial, cuya afectación compromete la validez global del planeamiento municipal.

Coordinadores de la Newsletter

YA DISPONIBLE | Nueva App Pérez-Llorca

Copyright © 2025 Pérez-Llorca.
Todos los derechos reservados.
Esta comunicación es una
selección de doctrina y normativa
que se ha considerado relevante
sobre los temas de referencia
durante el período especificado.
La información de esta página no
constituye asesoramiento jurídico
en ningún campo de nuestra
actuación profesional.



Pérez-Llorca

Barcelona

—

Bogotá

—

Brussels

—

Lisbon

—

London

—

Madrid

—

Medellín

—

Mexico City

—

Monterrey

—

New York

—

Singapore

—

perezllorca.com

