



02

# Public Law & Regulation Edge

Newsletter de Derecho Público y Sectores Regulados



THE POWER OF BEING UNDERSTOOD  
ASSURANCE | TAX | CONSULTING | LEGAL

## Índice

### Actualidad jurisprudencial

Contratación Pública .....	04
Derecho Medioambiental .....	10
Energía .....	16
Propiedades especiales: derecho de aguas .....	17
Urbanismo y ordenación del territorio .....	18
Procedimiento contencioso-administrativo .....	22

### Actualidad legislativa

Real decreto ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el plan integral de respuesta a la crisis en oriente medio .....	24
Real decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se aprueba el plan estatal de vivienda 2026-2030 .....	27



## Área de Derecho Público y Sectores Regulados



**Fernando Cacho**

[fcacho@rsm.es](mailto:fcacho@rsm.es)  
Socio de Público y Sectores  
Regulados



**Carlos Tassara**

[ctassara@rsm.es](mailto:ctassara@rsm.es)  
Socio de Público y Sectores  
Regulados

## Editorial

Lanzamos la segunda edición de nuestra [Newsletter de Derecho Público y Sectores Regulados](#) con una sencilla idea: acercar, de forma clara y práctica, las principales novedades normativas y jurisprudenciales que están configurando el marco actual del Derecho Público.

En esta edición abordamos las resoluciones más recientes en contratación pública, Derecho medioambiental, energía, Derecho de aguas, urbanismo y ordenación del territorio, así como las novedades más destacadas en el ámbito del procedimiento contencioso-administrativo, sectores todos ellos en constante transformación.

Asimismo, abordamos dos relevantes novedades normativas: el Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, y el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, que aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030.

En RSM estamos a tu disposición siempre informando y acompañándote en cada paso.

**¡Hasta la próxima!**

# ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

Febrero- marzo- abril 2026

## 1. Contratación Pública

1.1

**El Tribunal Supremo fija doctrina: las concesiones de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2026, recurso núm. 362/2024

La Administración Valenciana publicó el anuncio de licitación del Contrato de Concesión de Transporte Público Regular de Viajeros mediante autobús CV-202 Les Marines-Alacant. El contrato no estaba sujeto a regulación armonizada.

La Asociación Gestión Transporte de Viajeros (“**AGTV**”) presentó recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la licitación.

**El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (“TACRC”) inadmitió el recurso especial por falta de competencia.** El TACRC declaró que los contratos de concesión de servicios en el ámbito del transporte regular de viajeros estaban excluidos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (“**LCSP**”) y no podían recurrirse mediante recurso especial en materia de contratación.

La AGTV recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (“**TSJCV**”) la resolución del TACRC. El TSJCV desestimó el recurso interpuesto, confirmando la inadmisión del recurso especial. La AGTV recurrió en casación la Sentencia del TSJCV.

El Tribunal Supremo declaró que la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en determinar: “si los actos y decisiones recaídos en licitaciones relativas a contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y, en caso negativo, cuál ha de ser la vía impugnatoria que se ha de seguir a fin de asegurar que dichos actos y decisiones puedan revisarse en las condiciones requeridas en el artículo 5.7 del Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera”.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y precisa que la adjudicación de un contrato de servicio público relativo al transporte de viajeros en autobús tendrá un doble régimen jurídico según que el contrato adopte o no la forma de concesión. En este sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**STJUE**”) de 13 de febrero de 2025 (asunto C-684/23):

- i. Si el contrato **no adopta la forma de contrato de concesión de servicios** se regirá por las normas generales de adjudicación de los contratos públicos establecidas por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (“**Directiva 2014/24**”) y por la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (“**Directiva 2014/25**”);
- ii. Si el contrato **adopta la forma de concesión de servicios** estará expresamente excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (“**Directiva 2014/23**”).

El Tribunal Supremo concluye que las concesiones de servicio público de transporte regular de viajeros por carretera quedan incluidas en el ámbito material del recurso especial en materia de contratación, siempre que se adjudiquen por las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores, que su valor estimado supere los tres millones de euros, y que su objeto sea alguna de las actuaciones previstas en el art. 44.2 LCSP, entre las que se incluyen los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

El Tribunal fundamenta su decisión en la **resolución del TACRC 1364/2022, de 27 de octubre**, por la que ese órgano unificó su propio criterio reconociendo que el artículo 44 de la LCSP sólo condiciona la posibilidad de interponer el recurso especial a que se esté ante un contrato de concesión de servicios y a que se supere el valor estimado. Además, en ningún otro precepto de la LCSP se excluye a las concesiones de servicios de transporte de viajeros. Los artículos 4 a 11 LCSP –que regulan los contratos y negocios excluidos– tampoco hacen ninguna mención directa o indirecta a este tipo de concesiones.

## 1.2

**El Tribunal Supremo fija doctrina: en una UTE, todos los integrantes deben tener la habilitación profesional completa exigida en pliegos.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2026, recurso núm. 9060/2023

En el año 2019, ADIF licitó el contrato de “Verificación CE de interoperabilidad, en fase de diseño general, de los subsistemas infraestructura, energía y control-mando y señalización en tierra, de las actuaciones en las líneas de red convencional”.

El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (“**PPT**”) estableció como objeto del contrato la prestación de servicios por un Organismo Notificado que, a su vez, pudiera actuar como Organismo Designado (NoBo/DeBo), dependiendo de las necesidades, para llevar a cabo la comprobación y certificación de los subsistemas estructurales. El PCAP fijó como habilitación empresarial exigible para realizar la prestación la “Acreditación como Organismo Notificado (NoBo) y Organismo Designado (DeBo)”.



## ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

La Asociación de Acción Ferroviaria (“**CETREN**”) presentó su oferta a la licitación junto con otras empresas. La mercantil que resultó adjudicataria quedó excluida por no presentar su acreditación como DeBo.

Finalmente, el contrato fue adjudicado a UTE, a pesar de que solo una de las empresas integrantes contaba con la habilitación profesional exigida.

CETREN interpuso recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de adjudicación, que fue desestimado por el TACRC. CETREN recurrió en vía contencioso-administrativa la Resolución del TACRC. El recurso fue desestimado por la Audiencia Nacional.

CETREN defendía que, por su configuración como requisito básico de legalidad, la extensión de la habilitación profesional del artículo 65.2 LCSP entre licitadores integrados en una UTE era exigible a todos los miembros de la UTE.

En síntesis, la cuestión nuclear consistía en aclarar si la habilitación empresarial o profesional prevista en el artículo 65.2 LCSP constituía un requisito de capacidad distinto de la solvencia técnica o económica, susceptible de acumulación entre los miembros de una UTE ex artículo 69.6 LCSP, y si, en consecuencia, su exigencia alcanzaba individualmente a cada una de las empresas integrantes de una UTE, con independencia de que alguna de ellas ejecute actuaciones calificadas como accesorias o complementarias.

El TS concluye que la habilitación empresarial o profesional es un requisito de legalidad de naturaleza estrictamente jurídica, que no puede confundirse con las exigencias de solvencia técnica o económica, que tienen una finalidad y un régimen jurídico propios. Mientras que la solvencia se orienta a valorar la aptitud material del operador económico para ejecutar el contrato, la habilitación profesional o empresarial se configura como un presupuesto adicional de capacidad exigido por la normativa específica, indispensable para el ejercicio legítimo de determinadas actividades reguladas, cuya exigencia pretende evitar que el sector público contrate con operadores que carezcan de las autorizaciones específicas necesarias para actuar en el ámbito de actividad que constituye el objeto del contrato.

La habilitación empresarial que establece el artículo 65.2 LCSP es una aptitud para contratar que debe concurrir antes de la expiración del plazo para la presentación de ofertas en el procedimiento de licitación del contrato y que debe subsistir en el momento de la perfección de éste.

La Sala concluye que, aunque el artículo 69 LCSP regule las condiciones que deben cumplir las uniones de empresarios para contratar con el sector público, no recoge expresamente que cada integrante de la UTE deba contar con la habilitación profesional o empresarial exigida en los pliegos, dado que dicha habilitación se refiere al cumplimiento de un conjunto de requisitos legales que permiten el ejercicio de la actividad que constituye el objeto del contrato, cuando para la realización de la prestación contractual sea necesaria una determinada habilitación en los términos previstos en el pliego, todos los miembros de la UTE han de disponer de ella.

La Sala fija como doctrina casacional que las habilitaciones empresariales o profesionales para ser admitido a la licitación de un contrato del sector público a que se refiere el artículo 65.2 LCSP constituyen

requisitos adicionales de capacidad para determinados contratos; y, **si los pliegos de un contrato exigen una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con ésta de forma completa**, aun cuando se trate de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que ocasionalmente puedan ser consideradas accesorias o complementarias dentro de la misma prestación objeto del contrato.

## 1.3

**El Tribunal Supremo fija avala los “umbrales de saciedad” siempre que estén justificados, vinculados al objeto del contrato y respeten la igualdad y la libre competencia.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2026, recurso núm. 1584/2023

El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Riba-Roja de Túria por el que se aprobó el expediente de licitación para la adjudicación del “Contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable, servicio de gestión de alcantarillado, control de vertidos y depuración del municipio de Riba-Roja de Turia” fue recurrido por una de las licitadoras.

El objeto de la controversia se centró, en primera instancia, en la nulidad de la cláusula 12.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (“PCAP”). La recurrente consideraba que la cláusula 12.1 del PCAP incluía criterios económicos con “umbrales de saciedad” al permitir a los licitadores conocer cómo obtener la máxima puntuación. La recurrente sostenía que, en la práctica, se desplazaba el peso real de la adjudicación a los criterios evaluables mediante juicio de valor, sin aplicar el régimen del art. 146.2.a) LCSP (comité de expertos).

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valencia dio la razón a la recurrente y declaró nula la cláusula 12.1 PCAP por infracción de los arts. 146.1 y 145 LCSP. El Ayuntamiento y la mercantil Hidraqua recurrieron en apelación ante el TSJ de la Comunidad Valenciana. El TSJCV revocó la sentencia de primera instancia y declaró no ajustada a derecho únicamente la cláusula 12.1.3 del PCAP, confirmando la validez de las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2. La sentencia fue recurrida en casación.

La Sección de Admisión del Tribunal Supremo identificó como cuestión de interés casacional “si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con el principio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y el principio de libre competencia entre las empresas”.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación, concluyendo que la sentencia impugnada ha interpretado adecuadamente los artículos 145 y 146 de la LCSP, en relación con el artículo 1 de la misma norma. La doctrina jurisprudencial fijada queda expresada en los siguientes términos:

“En contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe, en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.”

El Tribunal confirma que los umbrales de sociedad no están prohibidos, ni son contrarios a la normativa vigente en materia de contratos del sector público. La previsibilidad no implica la nulidad per se del contrato. La previsibilidad en el comportamiento de los potenciales licitadores no implica en sí misma una irregularidad determinante de la nulidad de las cláusulas que fijan los criterios de adjudicación de carácter económico con mecanismos de valoración mediante fórmulas matemáticas. Únicamente podrá determinar la nulidad si vulnera alguno de los principios esenciales de la contratación pública.

1.4

## El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana confirma que la revisión excepcional de precios no comprende ni los gastos generales ni el beneficio industrial.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 24 de marzo de 2026, recurso núm. 578/2025

En el año 2021, el contrato para la construcción del nuevo consultorio "Auxiliar Virgen de la Cabeza" de Elda fue adjudicado a la UTE demandante. El contrato concluyó en noviembre de 2022. El contrato no contemplaba cláusula de revisión de precios, por cuanto su duración pactada era de 16 meses.

En el año 2022, la actora solicitó la revisión excepcional de precios al amparo del Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo ("**RDL 3/2022**"). En mayo de 2025, el órgano de contratación aprobó la revisión excepcional de precios por importe inferior al solicitado por la UTE. Dicha resolución fue impugnada en vía contencioso-administrativa.

La actora impugnó la resolución administrativa alegando, en síntesis, un error en el cálculo de la revisión de precios. La revisión contemplaba los costes directos e indirectos, sin incluir los gastos generales ni el beneficio industrial. Además, la UTE consideraba que existía error en el período al que se aplicaba la revisión excepcional y que la Resolución de revisión adolecía de arbitrariedad.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ("**TSJCV**") ha estimado parcialmente el recurso contencioso interpuesto por la UTE, manteniendo la resolución administrativa impugnada parcialmente y reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a la cantidad de 159.277,07€, más los intereses legales de dicha cantidad desde el día de la notificación de sentencia hasta su total pago, más la cantidad que resulte de la nueva liquidación a practicar en los términos expuestos en la resolución.

**La sentencia confirma que los gastos generales o de estructura y el beneficio industrial quedan excluidos de la revisión excepcional**, en coherencia con la Ley 2/2015 de Desindexación y el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ("**LCSP**").

La sentencia clarifica el régimen de cálculo del período de revisión bajo el RDL 3/2022. El tribunal aplica una interpretación estrictamente literal del art. 8 del RDL 3/2022. La norma fija dos fechas de inicio (i) el 1 de enero de 2021 o (ii) la de la primera certificación si fuera posterior, con independencia de las vicisitudes concretas de la ejecución del contrato.

## ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

La sentencia pone el acento en que en la revisión excepcional de precios el órgano de contratación debe limitarse a comprobar si concurren los requisitos legales y, si es el caso, abonar el importe correspondiente, sin que opere la discrecionalidad técnica.

La sentencia indica que el pago de la cuantía resultante de la revisión excepcional queda condicionado, cuando el contratista hubiera interpuesto cualesquiera reclamaciones o recursos, a que acredite fehacientemente que ha desistido de aquéllos. Una declaración responsable genérica no sería válida.

Finalmente, el TSJCV fija como dies a quo para el devengo de intereses legales la fecha de notificación de la sentencia cuando se produce una estimación parcial que conlleva una nueva liquidación.

1.5

**El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana obliga a la Generalitat a indemnizar a una contratista por la prórroga forzosa del contrato vencido durante casi cuatro años sin actualizar su precio.**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27 de marzo de 2026, recurso núm. 246/2025

En 2016, la Generalitat Valenciana y la recurrente celebraron un contrato para la gestión integral de una residencia y centro de día en Ademuz, con duración hasta 31 de julio de 2019, prorrogable un año. El contrato, sin embargo, se prorrogó hasta 31 de julio de 2020.

La Administración ordenó a la empresa continuar prestando el servicio por razones de interés público al llegar a la fecha de extinción del contrato y no existir un nuevo adjudicatario.

La empresa siguió explotando el servicio en situación de "prórroga forzosa" desde el 1 de agosto de 2020 hasta el mes de junio de 2024, sin actualización de precios.

En 2025, la recurrente solicitó el cese de la prórroga forzosa, y una compensación económica por importe superior a los 500.000 euros por el desequilibrio económico sufrido. El informe pericial aportado por la recurrente ponía de manifiesto que, como consecuencia de las relevantes tensiones inflacionistas (incrementos del IPC general del 20,4%, de alimentación del 32,4% y de energía del 20,4%), la empresa había incurrido en desequilibrios significativos en su estructura de costes de explotación e ingresos.

La Administración no respondió a la solicitud de la contratista y ésta interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta.

El TSJCV ha estimado íntegramente el recurso contencioso y ha anulado la desestimación presunta de la solicitud de la recurrente al considerar que es contraria a derecho.

**La Sala reconoce a la recurrente el derecho a una indemnización por importe de 517.916 euros (más el interés legal) correspondiente al empobrecimiento causado por la continuidad de la prestación del servicio entre el 1 de agosto de 2020 y el 30 de junio de 2024.** La Sala reconoce a la recurrente una compensación económica por todos los gastos y costes en los que incurrió por el mantenimiento y prestación del servicio durante el período de prórroga forzosa (costes directos, indirectos, gastos generales), más el beneficio industrial. El beneficio industrial se fija en el 6%.

La Sala declara que la relación jurídica entre el ente público y el contratista, una vez finalizado el tiempo máximo de duración del contrato y ordenada la continuidad en la prestación del servicio, no se rige por las previsiones fijadas en el pacto original ya extinguido.

La Sala declara que, una vez extinguido el contrato, ya no rige el principio de riesgo y ventura del contratista.

Finalmente, la Sentencia obliga a la Generalitat a adjudicar un nuevo contrato relativo a la residencia y centro de día de Ademuz en el plazo máximo de seis meses a contar desde el día siguiente al de notificación de la sentencia.

## 2. Derecho Medioambiental

### 2.1

**El Tribunal Supremo concluye que el cumplimiento de la normativa técnica sectorial impide la imposición de sanciones. La Administración no puede utilizar sus propias omisiones regulatorias para fundamentar sanciones.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2026, recurso número 2422/2023

En 2019, un Agente Medioambiental localizó el cadáver de un águila perdicera (especie catalogada en peligro de extinción en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Castilla-La Mancha), cuya muerte se produjo por electrocución según el informe forense. El cadáver se encontró en una torre metálica perteneciente a I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U. (“**IBERDROLA**”).

El Director Provincial de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Toledo requirió a IBERDROLA para que modificara el tendido eléctrico conforme a las prescripciones del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión (“**RD 1432/2008**”), y del Decreto 5/1999 de la Comunidad Autónoma, apercibiéndole de que la falta de adaptación podría conllevar la incoación de procedimientos sancionadores.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras el oportuno expediente sancionador, declaró la comisión de una infracción muy grave en materia de conservación imponiendo a IBERDROLA una sanción de 200.001 €, una indemnización de 135.240 €, y la medida complementaria de adaptación del tendido eléctrico.

IBERDROLA recurrió la sanción en vía contencioso-administrativa. El recurso fue estimado por el TSJ de Castilla-La Mancha que anuló el acuerdo sancionador.

La Asociación para la Defensa de la Naturaleza al Sur de Valencia (“**ADENSVA**”) preparó recurso de casación frente a la sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha que fue admitido a trámite por el Tribunal Supremo. ADENSVA sostenía, en esencia, que a las empresas eléctricas les era exigible la máxima diligencia en materia de protección medioambiental por ser su actividad profesional una actividad de riesgo.

IBERDROLA, por su parte, cuestionó que la conducta pudiera serle imputada, dado que no tenía obligación de adaptar el tramo de línea donde ocurrieron los hechos al RD 1432/2008, al no estar incluido en el listado publicado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se determinaron las líneas que no se ajustaban a las prescripciones de dicho Real Decreto.

La Sección Primera del Tribunal Supremo identificó como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente: "Determinar cómo se cohesionan las previsiones contenidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, en cuanto establecen las prescripciones técnicas a que han de ajustarse las líneas eléctricas aéreas situadas en las zonas de protección definidas en su artículo 4, con las obligaciones de protección ambiental de la avifauna contenidas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en relación con la eventual aplicación a los titulares de dichas líneas eléctricas del régimen sancionador establecido en esta norma legal y ello aún en el caso de haberse observado tales previsiones de naturaleza reglamentaria".

En esencia, la cuestión planteaba si el cumplimiento del reglamento sectorial específico (RD 1432/2008) exoneraba o no de responsabilidad sancionadora al titular de líneas eléctricas, o si, por el contrario, las obligaciones generales de la Ley de Responsabilidad Medioambiental podían fundamentar una sanción con independencia de dicho cumplimiento reglamentario.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación y confirma la sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, concluyendo que **no es conforme a derecho fundar la responsabilidad de la empresa eléctrica en la muerte de las aves basándolo en genéricas obligaciones medioambientales**, como son las establecidas en la Ley de Responsabilidad Medioambiental, cuando existe una normativa específica aprobada por la Administración que concreta tales obligaciones para las empresas del sector eléctrico titulares de líneas aéreas de alta tensión. La Sala reitera que la Administración fue la responsable de publicar y notificar las líneas que debían ser adaptadas, sin que quepa reprochar actuación culpable a IBERDROLA.

## 2.2

### El Tribunal Supremo aclara cuándo una interrupción física puede privar de protección a un espacio natural.

Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2026, recurso núm. 8675/2023

La recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 112/2021, de 6 de agosto, del Consell de la Generalitat Valenciana ("**Decreto 112/2021**"), por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Turia ("**PORN del Turia**").

En 2016, se había iniciado el procedimiento de revisión y modificación del PORN con el objetivo de ampliar el ámbito territorial del Plan a los municipios de Chulilla, Gestalgar y Bugarra.

Sin embargo, la entidad Acció Ecologista Agró planteó a la Generalitat Valenciana la posible inclusión del paraje de Les Moles de Paterna en el área de influencia del PORN argumentando su especial interés ecológico y paisajístico, así como su potencial para reducir la presión sobre el Parque Natural.

El TSJ de la Comunidad Valenciana concluyó que la única partida con valor ecológico notable era "Les Moles", mientras que el resto (Cova de la Mel, Rabosar, el Ciscar y Pixadors) carecían de ese valor; y que la inclusión del conjunto del ámbito no generaba continuidad de la infraestructura verde, pues se veía totalmente interrumpida por áreas urbanas e infraestructuras existentes. El TSJ estimó parcialmente la demanda y anuló la ampliación del Decreto 112/2021 referida a la zonificación del área de Les Moles como área de interfase del PORN del Turia. La sentencia fue recurrida en casación por Acció Ecologista Agró.

El Tribunal Supremo declaró que la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en "Determinar la incidencia de la existencia de discontinuidades físicas en los distintos elementos que pudieran conformar un sistema natural a los efectos de su consideración como espacio natural protegido", identificando como normas a interpretar los artículos 18 y 28 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

El Tribunal Supremo fija como premisa de partida que **la discontinuidad física no necesariamente supone una discontinuidad ecológica**, lo que puede deducirse no solo de la lógica jurídica, sino también del tenor de los artículos 18 y 28 de la Ley 42/2007; de ello se deriva que pueden existir interrupciones físicas en un territorio o sistema natural que, sin embargo, no impidan que éste tenga la consideración de espacio natural protegido.

Sin embargo, el Tribunal precisa que **cuando la discontinuidad física entre los elementos del sistema natural sea tan importante que afecte de manera relevante a la continuidad ecológica del propio sistema, habrá que concluir que tal discontinuidad tendrá incidencia en la consideración de ese sistema como espacio natural protegido.**

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por Acció Ecologista Agró, confirmando la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana al entender que el TSJ de la Comunidad Valenciana había apreciado razonadamente que solo una de las cinco partidas del paraje Les Moles tenía valor ecológico; que su incorporación al PORN no facilitaba la continuidad de la infraestructura verde; que no mejoraba la conectividad de la zona ya incluida en el PORN con la parte baja del Turia; y que no tenía una posición clave de transición.

### 2.3.

**El Tribunal Supremo fija doctrina: cabe la regularización ex post de un proyecto que omitió indebidamente la evaluación ambiental, pero solo mediante una intervención administrativa integral compatible con el Derecho de la Unión y teniendo en cuenta el impacto ambiental ocasionado desde su realización.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2026, recurso núm. 6667/2024

La controversia gira en torno a la planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado (GNL) de Mugardos (A Coruña), explotada por REGANOSA. La sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de julio de 2019, anuló el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se había excluido a la planta del trámite de evaluación de impacto ambiental. El Tribunal Supremo declaró que el proyecto sí debía someterse a evaluación ambiental.

## ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

En ejecución de esa sentencia, REGANOSA presentó una nueva solicitud de autorización administrativa previa y el proyecto de ejecución de la planta. La Dirección General de Política Energética y Minas otorgó la autorización administrativa y aprobó el proyecto de ejecución de la planta, dejando sin efecto la autorización anterior.

Varias asociaciones recurrieron en vía administrativa la nueva autorización. Estas entidades sostenían, en esencia, que la nueva autorización seguía siendo ilegal (i) porque la evaluación ambiental realizada a posteriori no cumplía las exigencias de la normativa ambiental española y europea por razones de seguridad, viabilidad y protección ambiental, y porque (ii) infringía la cuestión de las distancias a núcleos de población. La Secretaría de Estado de Energía desestimó el recurso de alzada. La desestimación del recurso de alzada fue recurrida en vía contencioso-administrativa.

Las asociaciones recurrentes defendían que esa regularización no era admisible porque, a su juicio, la declaración de impacto ambiental no valoraba correctamente todos los impactos ya causados. También insistían en que debía aplicarse el antiguo régimen del RAMINP.

El TSJ de Madrid desestimó el recurso, al considerar que tanto la autorización administrativa como la evaluación ambiental eran conformes a Derecho y que el RAMINP no resultaba aplicable en Galicia, así como que la DIA había sido exhaustiva. Las asociaciones prepararon recurso de casación frente a la sentencia del TSJ de Madrid.

El Alto Tribunal concluye, tomando en consideración la jurisprudencia del TJUE que, cuando una sentencia firme imponga una evaluación ambiental a posteriori de un proyecto ya ejecutado total o parcialmente, esa evaluación debe ajustarse a la doctrina del TJUE y a la DA 16.<sup>a</sup> de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cumpliendo dos requisitos:

- i. no ofrecer una vía para eludir el Derecho de la Unión;
- ii. abarcar tanto el impacto futuro como el impacto ya causado desde la ejecución del proyecto.

El Tribunal Supremo fija doctrina jurisprudencial en los términos anteriores y desestima el recurso de casación confirmando la sentencia del TSJ de Madrid.

### 2.4.

**El Tribunal Supremo consolida su doctrina: los daños en concepto de gastos generales han de ser identificados y acreditados mediante cualquier medio de prueba, pudiendo el tribunal aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material cuando la prueba no sea determinante, atendiendo siempre a las circunstancias concurrentes.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2026, recurso núm. 7059/2023

La UTE adjudicataria reclamó una indemnización por daños y perjuicios derivados de la mayor duración de las obras de construcción de la plataforma de la nueva red ferroviaria del País Vasco, en el tramo Bergara-Antzuola. La UTE solicitó una indemnización de casi 10 millones de euros.

La Administración del País Vasco estimó parcialmente la reclamación –por importe superior al millón y medio de euros– reconociendo un periodo de retraso imputable a la administración de 19 meses.

## ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

La UTE recurrió en vía contencioso-administrativa la resolución de la Administración afirmando que el plazo de retraso era de 27 meses y reclamó una indemnización por gastos generales por importe superior a los 6 millones de euros.

La sentencia del TSJ del País Vasco declaró que el periodo indemnizable era de 25 meses y reconoció una indemnización por gastos generales superior al millón y medio de euros, centrando la discusión en el método de cálculo: si únicamente podían tomarse en consideración los gastos cuya realidad e importe se hubieran acreditado fehacientemente, o si cabía acudir a un criterio porcentual. La Administración del País Vasco recurrió en casación la sentencia del TSJ.

El Tribunal Supremo identificó como cuestión de interés casacional si para indemnizar los gastos generales es necesario que se acredite su importe de forma fehaciente, o cabe su compensación aunque no se hayan acreditado en los términos literales del artículo 203 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 (actual artículo 208 de la LCSP), y en este segundo caso, si el criterio para cuantificarlos es aplicar un porcentaje entre el 1,5% y el 3,5% del Consejo de Obras Públicas.

El Tribunal Supremo estima en parte el recurso de casación y fija la siguiente doctrina jurisprudencial: el apartado 2 del artículo 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha de interpretarse en el sentido de que los daños y perjuicios causados en concepto de "gastos generales" por la suspensión de la ejecución del contrato por causas imputables a la Administración que deben ser abonados por ésta, han de ser identificados y acreditados en cuanto a su producción y a su alcance por el contratista mediante cualquier medio de prueba que, en primer lugar, permita llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto y, en segundo lugar, precise su alcance, pudiendo, en este último supuesto, el Tribunal juzgador y para su concreción, si esta prueba no es determinante, aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material de la obra, en atención al tiempo de suspensión, atendiendo siempre a las circunstancias que concurran en cada caso.

Esta sentencia se apoya en la reciente sentencia del Tribunal Supremo 1542/2025, de 27 de noviembre (recurso de casación 5384/2022), que había abordado directamente el mismo problema y resuelto la misma cuestión de interés casacional, reproduciendo sus razonamientos sustantivos. Ello subraya la consolidación de una línea jurisprudencial uniforme en la materia.

2.5.

**El Tribunal Superior de Justicia de Aragón imposibilita la modificación unilateral de la cláusula de revisión de precios de las entidades locales ante el alza del coste energético.**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de marzo de 2026, recurso núm. 75/2024

El Ayuntamiento de Alcañiz y la contratista suscribieron un contrato mixto de suministro de energía, gestión energética y mantenimiento de los edificios del Ayuntamiento de Alcañiz. En cuanto a la revisión de precios, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares remitía al Pliego de Prescripciones Técnicas donde se establecía una fórmula de revisión de precios de la gestión energética del contrato (P1) basada en la evolución del precio de la electricidad.



## ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

En 2014, el Ayuntamiento aprobó la primera revisión de precios, con la motivación de que una modificación normativa había determinado la inaplicabilidad de la fórmula original, de forma que era necesaria la búsqueda de una nueva fórmula a aplicar a la prestación P1. La nueva fórmula aprobada incorporaba un factor  $K_n$  que correspondía al incremento en el año de revisión del precio de la electricidad.

En 2023, el Ayuntamiento de Alcañiz acordó eliminar el factor  $K_n$ . El Ayuntamiento aprobó la octava y novena revisión de precios de la P1 del contrato conforme a la fórmula modificada.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Teruel dictó sentencia estimando la demanda de la contratista y anulando las resoluciones municipales. El Ayuntamiento recurrió en apelación.

El debate gira en torno a si una Administración Pública puede modificar unilateralmente la fórmula de revisión de precios de un contrato administrativo cuando su aplicación genera, a su juicio, un desequilibrio patrimonial derivado de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles (como el alza extraordinaria del precio de la energía provocada por la guerra de Ucrania), invocando la teoría del riesgo imprevisible o la cláusula *rebus sic stantibus*.

La Sala desestima íntegramente el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Alcañiz, confirmando la sentencia de instancia que anuló las resoluciones municipales de modificación de la fórmula de revisión de precios.

La Sala declara que no es posible la modificación de una fórmula de revisión de precios por el motivo de considerar que su aplicación conlleva un desequilibrio económico. La revisión de precios formalizada en los pliegos de condiciones contractuales es el mecanismo ordinario que establece la normativa de contratos públicos para evitar que, en el periodo de ejecución del contrato, se produzcan desequilibrios patrimoniales que frustren el interés público o incluso la viabilidad de la contratación.

Este pronunciamiento cierra la puerta a que las Administraciones locales utilicen su prerrogativa de modificación como corrector económico de los desequilibrios derivados de fluctuaciones del mercado.

En definitiva, el criterio del TSJ de Aragón, aplicando jurisprudencia del Tribunal Supremo, es claro: ni la Administración ni el contratista pueden modificar la fórmula de revisión de precios pactada por el mero hecho de que su aplicación genere resultados económicos que, en un período concreto, resulten favorables para una de las partes. La función de la cláusula de revisión es precisamente absorber esas fluctuaciones, y solo cede ante la imposibilidad funcional derivada de un cambio normativo que la haga inaplicable.

## 3. Energía

### 3.1.

**El Tribunal Supremo concluye que la generación de electricidad es un servicio de interés económico general y no un servicio público, por lo que el silencio ante el recurso de alzada equivale a la concesión de la autorización de cierre solicitada: efecto del doble silencio positivo.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2026, recurso número 5634/2023

En 2020, la recurrente solicitó ante el MITECO el cierre temporal de la planta de ciclo combinado alegando la inviabilidad económica de la central. La solicitud no recibió respuesta. En 2021, la mercantil presentó recurso de alzada que tampoco obtuvo respuesta.

El TSJ de Madrid rechazó que operara el silencio positivo al entender que la cuestión afectaba al servicio público eléctrico. La mercantil recurrió en casación la Sentencia del TSJ de Madrid.

La Sala ha estimado parcialmente el recurso de casación consolidando la jurisprudencia fijada en sentencias anteriores y declarando que **los efectos del doble silencio administrativo en lo relativo a la solicitud de cierre de las plantas de ciclo combinado, son los determinados por el artículo 24.1 LPAC, esto es, se entenderá estimado el recurso de alzada si no se notifica resolución expresa en plazo**, sin que sea de aplicación la excepción prevista en el propio precepto referida a los supuestos en que se transfieran al solicitante o a terceros facultades de servicio público.

El Tribunal Supremo razona que las actividades destinadas al suministro eléctrico **no son un servicio público sino un servicio de interés económico general (SIEG)**.

El Tribunal Supremo anula la Sentencia del TSJ de Madrid y declara autorizado el cierre temporal de la planta de ciclo combinado. Sin embargo, la Sala no estima la pretensión indemnizatoria de la recurrente al no haberse acreditado los daños producidos.

En resumen, la sentencia clarifica que la excepción del artículo 24.1 LPAC relativa a las materias de "servicio público" debe interpretarse de manera estricta y no extensiva, sin que quepa extenderla a los servicios económicos de interés general.

## 4. Propiedades especiales: derecho de aguas

### 4.1.

**El Tribunal Supremo reconoce la legitimación de una comunidad de regantes para impugnar un procedimiento licitatorio promovido por un ente local para adquirir derechos de aprovechamiento de aguas de sus comuneros, siempre que afecte a sus intereses legítimos.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2026, recurso núm. 3121/2024

El Ayuntamiento de Tejeda aprobó el expediente de contratación para proceder a la adquisición onerosa de los derechos de aprovechamiento de aguas que se ostentasen en heredamientos, comunidades de agua de Canarias o comunidades de regantes constituidas al amparo de la Ley de 27 de diciembre de 1956, o de las comunidades de usuarios previstas en la legislación estatal o autonómica de aguas, con destino al sector primario municipal.

La Comunidad de Regantes interpuso recurso de reposición que fue inadmitido por falta de legitimación. Posteriormente, la Comunidad interpuso recurso contencioso-administrativo que también fue inadmitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria. En ambos casos, la inadmisión se fundó en la falta de legitimación activa de la Comunidad de Regantes, al entenderse que no era titular de los derechos de aprovechamiento de aguas objeto de la licitación, sino los comuneros individualmente considerados. La sentencia fue recurrida en apelación.

El TSJ de Canarias (sede Las Palmas) estimó en parte el recurso de apelación únicamente en cuanto a la condena en costas, confirmando en lo demás la sentencia de instancia y, por tanto, la inadmisión por falta de legitimación activa.

El TSJ fundamentó la confirmación de la falta de legitimación en que, según el artículo 2 de los Estatutos de la Comunidad, ésta no era titular de derecho alguno de aprovechamiento de aguas, sino los comuneros que la integraban, y que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares circunscribía la adquisición onerosa a los derechos ostentados por comuneros, accionistas o partícipes a título individual, excluyendo a la Comunidad de Regantes como posible licitadora.

El Tribunal Supremo declaró que la cuestión que presentaba interés casacional para la formación de la jurisprudencia consistía en determinar si una comunidad de regantes tenía legitimación para accionar, en vía administrativa y jurisdiccional, frente a la resolución adoptada por una Administración por la que se aprobaba un procedimiento de contratación para proceder a la adquisición onerosa de los derechos de aprovechamiento de aguas de las comunidades de regantes o de usuarios.

El Tribunal Supremo establece que una comunidad de regantes ostenta legitimación para accionar, en vía administrativa y jurisdiccional, frente a la resolución adoptada por una entidad local por la que se aprueba un procedimiento de contratación para proceder a la adquisición onerosa de los derechos de aprovechamiento de aguas de las comunidades de regantes o de usuarios, siempre y cuando dicha resolución, por su contenido y efectos, pueda afectar al interés legítimo de dicha comunidad, bien sea a sus intereses en el ejercicio de sus funciones públicas, bien sea a sus intereses privados de carácter corporativo.

## 5. Urbanismo y ordenación del territorio

### 5.1.

**El Tribunal Supremo clarifica la necesidad del cumplimiento de las exigencias hídricas en el planeamiento urbanístico.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2026, recurso núm. 9014/2023

La Xunta de Galicia instó la anulación del Instrumento de Ordenación Provisional (IOP) aprobado por el Pleno del Concello de Verín. Dicha anulación fue rechazada.

El IOP recuperaba, parcialmente, el contenido del Plan General de Ordenación Municipal (PXOM) del Ayuntamiento de Verín que fue declarado nulo por el Tribunal Supremo en 2017 por infracción del artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (“**TRLA**”), relativo a la acreditación de recursos hídricos suficientes.

La Confederación Hidrográfica del Duero (CHD) emitió hasta tres informes durante la tramitación del IOP. Los dos primeros, desfavorables. El tercero, favorable condicionado.

La Xunta de Galicia recurrió en vía contencioso-administrativa el acuerdo del Pleno del Concello de Verín de 9 de septiembre de 2021. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia estimó el recurso de la Xunta y anuló el Instrumento de Ordenación Provisional. El TSJ de Galicia estimó el recurso al entender que el Ayuntamiento debió cumplir con las observaciones de la CHD.

El Concello de Verín interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo solicitando: (i) la casación y anulación de la sentencia del TSJ de Galicia; (ii) la desestimación del recurso de la Xunta; y (iii) la declaración de validez del IOP, o subsidiariamente, su validez, salvo en lo relativo al AR-29.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por el Concello de Verín y confirma la sentencia del TSJ de Galicia que anuló el IOP de Verín.

El Tribunal Supremo consolida su doctrina de que la acreditación de la “suficiencia de recursos hídricos” para satisfacer “nuevas demandas” exige acreditar no solo la existencia de recursos hídricos bastantes, sino también su **disponibilidad material y jurídica**. La Sentencia, con fundamento, en otra anterior de 12 de febrero de 2017, razona la diferencia entre la “suficiencia” de recursos hídricos y su “disponibilidad”:

*“[...]”La doctrina y la jurisprudencia respecto del art. 25.4 de la Ley de Aguas al estudiar el mismo exige la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico señalando necesaria la suficiencia y disponibilidad de los mismos. Una cuestión que viene planteándose de forma reiterada en la práctica es la relativa a la distinción entre suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos. Se trata de conceptos que se ubican en dos planos distintos: la suficiencia hace referencia a la existencia de recursos hídricos bastantes, en tanto que la disponibilidad se concreta en la posibilidad de aplicar los recursos hídricos existentes a la actuación urbanística en cuestión, lo cual requiere del correspondiente título administrativo concesional.*

Por tanto, **la disponibilidad es un concepto que se ubica en un plano de valoración cronológicamente posterior al de la suficiencia, de tal manera que la existencia de recursos hídricos es condición necesaria para que pueda disponerse sobre dichos recursos, pero no es condición suficiente, en tanto que la**

**disponibilidad requiere de un título concesional para la utilización del recurso.** El art. 25.4 de la Ley de Aguas establece que “el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer demandas”, lo cual plantea si sólo ha de estarse a la suficiencia de recursos hídricos o, por el contrario, también se engloba en el concepto la disponibilidad sobre los mismos. [...]. En una primera aproximación, la acotación temporal de los conceptos suficiencia y disponibilidad se refieren al momento de aprobación del acto o plan, de tal manera que tales conceptos no pueden integrarse por recursos hídricos no existentes en dicho momento, aunque estén proyectados o previstos para un futuro más o menos próximo. [...] En este punto, y aunque tanto la Ley de Aguas como la Ley del Suelo de 2008 se refieren al concepto de “suficiencia”, parece que el mismo se utiliza en forma amplia, de forma equivalente al de disponibilidad, puesto que se exige que los recursos sean suficientes “para satisfacer demandas”, lo que implica que ha de existir el recurso y ha de tenerse disponibilidad sobre el mismo. [...]. Como SSTs más recientes sobre estas cuestiones, debemos dejar constancia de las de 11 de octubre y 8 de noviembre de 2016 (RRCC 2737/2015 y 2628/2015) [...] De lo anterior se infiere, con relación al supuesto de autos analizado, la ausencia de disponibilidad de agua por medio de las correspondientes concesiones que, como bien se expresa en la sentencia impugnada, se encuentran en tramitación. Esto es, en el supuesto de autos fue emitido el preceptivo y vinculante informe por la Confederación Hidrográfica competente, pero de su contenido ---en ello no acierta la Sala de instancia--- no se deduce la existencia y disponibilidad de recursos hídricos en la forma en la que la jurisprudencia los ha venido exigiendo de conformidad con la interpretación que se realiza del artículo 25.4 del TRLA. **Es posible la existencia de agua para el municipio, e, incluso, su disponibilidad material, pero, desde la perspectiva urbanística que nos ocupa ---y en un obligado marco de legalidad--- no se ha acreditado, ni en el informe, ni con cualquier otro medio de prueba, la disponibilidad jurídica de la misma, ya que en el momento de la aprobación del planeamiento no existía plena suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos para el abastecimiento de agua al municipio de Monterrei**”. Como quiera que nos encontramos en la misma situación de ausencia de disponibilidad jurídica de los recursos hídricos, hemos reiterar la misma doctrina y acogiendo el motivo, por los mismos fundamentos hemos de estimar el Recurso Contencioso administrativo anulando la Orden y el Plan impugnados. [...].”

La doctrina fijada por el Tribunal Supremo es la siguiente: “Para determinar si un instrumento de ordenación urbanística provisional que rescata las previsiones contenidas en un instrumento de planificación general anterior comporta nuevas demandas de recursos hídricos, a los efectos de lo establecido en el artículo 25.4 del TRLA, debe tenerse en cuenta la suficiencia de los mismos (para cuya apreciación debe ponderarse el criterio de la población —aumento o disminución— pero también, entre otros y en íntima relación, el criterio de las necesidades poblacionales y, por supuesto, el de la naturaleza, uso y destino del suelo sobre el que recae la planificación), así como la disponibilidad material y jurídica de tales recursos hídricos”.

En resumen, la sentencia deja claro que el criterio demográfico no es determinante por sí solo para excluir la exigencia de acreditar la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos. Otros factores como la naturaleza, uso y destino del suelo, y la disponibilidad material y jurídica del agua, deberán tomarse también en consideración.

## 5.2.

**El Tribunal Supremo establece que el expediente de liquidación definitiva de reparcelación forzosa no caduca conforme a las reglas generales de la LPAC ya que el régimen aplicable es el del Reglamento de Gestión Urbanística y que la superación del plazo de cinco años del artículo 128 del Reglamento no genera invalidez automática sino una mera irregularidad no invalidante.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2026, recurso núm. 9014/2023

En 2007, el Programa de Actuación Integrada (PAI) y el Plan Especial del Sector Santa Ana de Gandía fueron aprobados definitivamente. El Instituto Valenciano de Vivienda S.A. (actual EVHA), como agente urbanizador, redactó el Proyecto de Reparcelación Forzosa que fue aprobado en 2008.

Se convocó concurso para ejecutar las obras de urbanización y aunque el contrato fijaba un plazo de 12 meses, las obras no concluyeron hasta el año 2012.

La Cuenta de Liquidación Definitiva se aprobó definitivamente en 2015, pero se notificó a los interesados más de cinco años después.

Varios recurrentes interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa de la unidad de ejecución del Sector Santa Anna del PGOU de Gandía.

El TSJCV estimó el recurso al apreciar la caducidad del expediente porque el procedimiento se resolvió cuando ya habían transcurrido más de tres meses desde su incoación, y además la resolución se había notificado a los interesados más de cinco años después. El TSJCV consideró que, al tratarse de un procedimiento incoado de oficio, el plazo para resolver era de tres meses, de conformidad con el actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("LPAC") al no existir un precepto específico que regulase el procedimiento para aprobar los proyectos de reparcelación.

La Sala reconoció el derecho de los recurrentes a obtener la devolución de las cuotas de urbanización ingresadas más los intereses legales desde las fechas de sus respectivos pagos.

La Sentencia del TSJCV fue recurrida en casación por La Generalitat Valenciana. El Tribunal Supremo fijó como cuestión de interés casacional determinar si al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa se aplica la caducidad de la LPAC (en concreto, los arts. 21.3 y 25.1.b) o, por el contrario, el régimen de los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978 ("Reglamento de Gestión Urbanística"), así como las consecuencias jurídicas del transcurso del plazo correspondiente.

El Tribunal Supremo ha estimado el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana. **La Sala rechaza la aplicación de la caducidad de la LPAC a los expedientes de liquidación definitiva de reparcelación forzosa** y reitera que, aunque la reparcelación puede iniciarse de oficio, no puede calificarse como una potestad administrativa de intervención que produzca por sí misma "efectos desfavorables o de gravamen", porque las cantidades que deben abonar los afectados se corresponden con los beneficios obtenidos y con un reparto proporcional de cargas derivadas de la mejora individual y comunitaria.

En concreto, el Alto Tribunal pone el acento en que la carga de contribuir a los gastos de urbanización queda compensada por los beneficios derivados de la propia reparcelación, lo que impide calificarla, desde la racionalidad del sistema de equidistribución de beneficios y cargas, como un procedimiento gravoso en el sentido exigido por la normativa de caducidad.

En definitiva, la Sala declara que no resulta aplicable al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa la regulación de la caducidad prevista en el art. 25.1.b), en relación con el artículo 21.3 de la LPAC. La Sala falla que deben aplicarse los artículos 128 y 129 del Reglamento de Gestión Urbanística, y que el incumplimiento del plazo de cinco años del art. 128 RGU constituye una irregularidad no invalidante.

### 5.3.

**El Tribunal Supremo confirma que en las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento resulta preceptivo incluir la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del TRLS.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2026, recurso núm. 9014/2023

El recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Altea por el que se aprobó definitivamente el Plan de Reforma Interior (PRI) en el ámbito del Sector Áramo.

El recurrente sostenía la infracción, entre otros preceptos, del artículo 40 de la LOTUP, que exige para los Planes de Reforma Interior un "Estudio de viabilidad económica y memoria de sostenibilidad económica", señalando que la memoria económica no contemplaba el coste de la adecuación a realizar para que la parcela pudiera ser habilitada como zona verde.

El TSJCV desestimó el recurso al considerar que el demandante erraba al considerar que la parcela debía sufrir una transformación para tener la consideración de zona verde. La sentencia fue recurrida en casación.

El Tribunal Supremo declaró que la cuestión planteada presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consistente en determinar si en las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en dicho instrumento la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ("TRLRUR")

La sentencia desestima el recurso de casación interpuesto y profundiza en la distinción entre los dos documentos previstos en el artículo 22 del TRLRUR, a saber, la memoria de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica. El Tribunal Supremo declara que ambos documentos tienen diferente alcance.

La Sala reitera que tanto la memoria de sostenibilidad económica como la memoria de viabilidad económica, constituyen requisitos necesarios para la aprobación de tales instrumentos de ordenación y que su omisión comporta su nulidad de pleno derecho.

El Tribunal Supremo falla que:

- 1) En las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en dicho instrumento la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del TRLS.
- 2) Dicha memoria deberá incluir los datos y elementos que sean necesarios en relación con las determinaciones de la norma urbanística de que se trate para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma.
- 3) En los supuestos en que la actuación urbanística no exija transformación y, por tanto, no tenga impacto económico, deberán hacerse constar en la memoria las razones o los datos que avalan dicha conclusión.
- 4) En todo caso, en la exigencia de los requisitos formales y en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial del requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

## 6. Procedimiento contencioso-administrativo

### 6.1.

**El Tribunal Supremo fija jurisprudencia sobre la posibilidad de impugnar judicialmente las respuestas vinculantes a las consultas previas de viabilidad emitidas por la Dirección General de Carreteras.**

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2026, recurso núm. 9014/2023

El artículo 70 del ya derogado Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras ("Reglamento General de Carreteras") regula el procedimiento de solicitud y otorgamiento de autorizaciones de instalación en el dominio público o acceso a las carreteras, estableciendo los requisitos y documentación que deben acompañar a la solicitud.

El artículo 70.9 del Reglamento General de Carreteras dispone que, con carácter previo a la solicitud de autorización, los interesados podrán consultar a la Dirección General de Carreteras la viabilidad de la construcción proyectada, así como obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones que se propongan realizar. La respuesta a la consulta por parte de la Dirección General de Carreteras tendrá carácter vinculante.

La recurrente planteó una consulta a la Dirección General de Carreteras con el fin de conocer si el proyecto promovido para la implantación de una unidad de suministro de combustible era viable. La Unidad de Carreteras emitió un informe desfavorable en los términos previstos en el artículo 70.9 del ya derogado Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras,

La empresa presentó alegaciones. La recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Dirección General de Carreteras por la que se desestimaron sus alegaciones respecto a la consulta de viabilidad.

## ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid inadmitió el recurso contencioso-administrativo ex artículo 69.c) LJCA al estar dirigido el recurso contra acto no susceptible de impugnación.

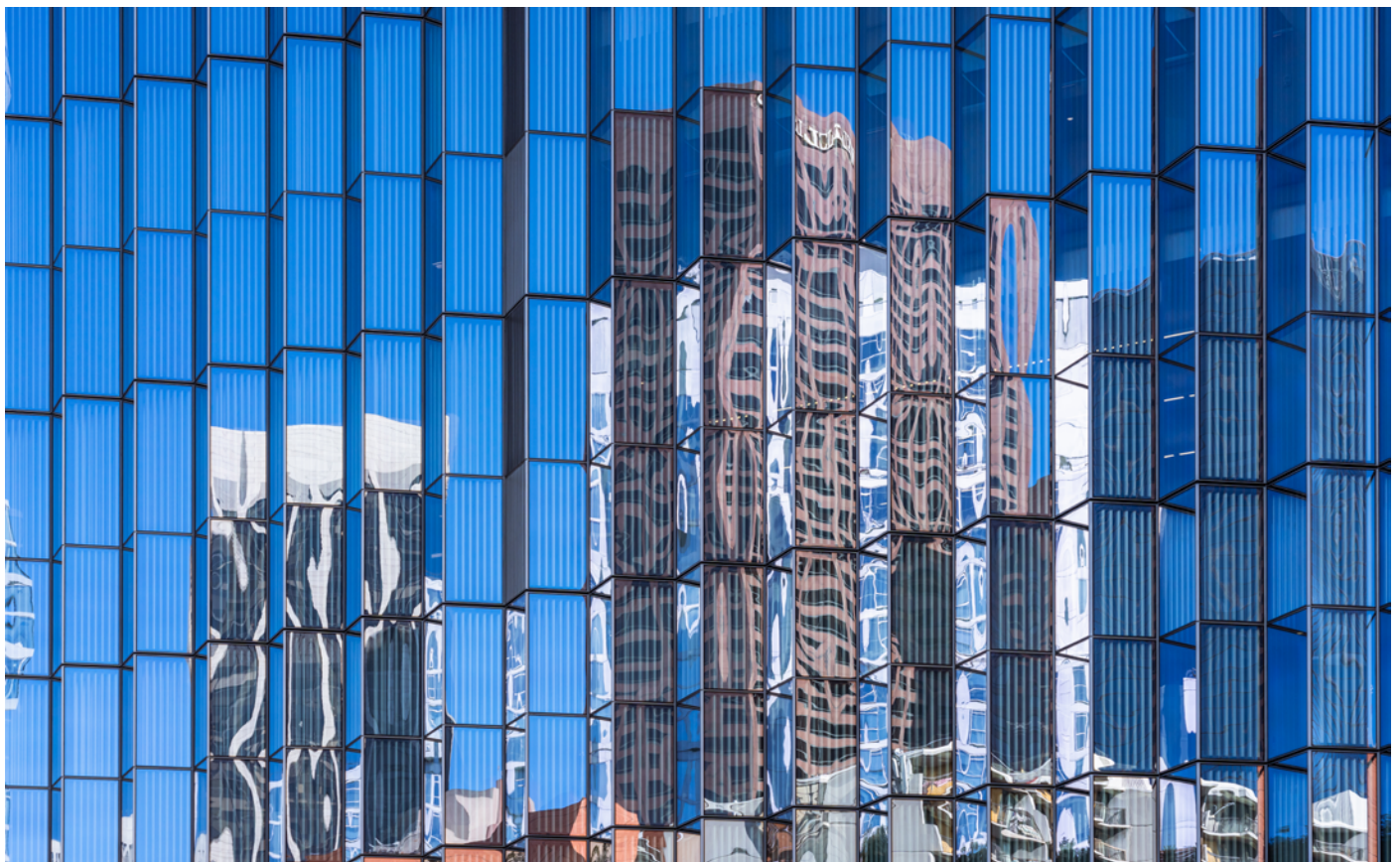
La sentencia concluía que una consulta no es un acto impugnabile y que el informe emitido a petición del propio administrado no le dotaba de la naturaleza de acto decisorio o determinante en modo alguno. La sentencia fue recurrida en casación.

El Alto Tribunal declaró que la cuestión planteada presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consistía en interpretar el artículo 25 de la LJCA, en relación con el artículo 70.9 del Reglamento General de Carreteras, a efectos de determinar la naturaleza de la respuesta de la Dirección General de Carreteras a las consultas sobre viabilidad, y ello a los efectos de impugnabilidad y acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación, anulando la sentencia impugnada, y devolviendo las actuaciones a la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que dicte una nueva sentencia.

El carácter vinculante de la respuesta determina que la respuesta a la consulta condicione directamente la posterior decisión administrativa y que, por ello, no pueda considerarse ni un mero acto de trámite irrelevante ni una actuación administrativa carente de trascendencia para la esfera jurídica del administrado.

En resumen, el Tribunal Supremo fija jurisprudencia sobre la impugnabilidad de un acto cuya naturaleza era profundamente controvertida ya que la cuestión de si la respuesta a una consulta previa de viabilidad es o no un acto impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa había generado pronunciamientos contradictorios entre distintos órganos judiciales.



## REAL DECRETO LEY 7/2026, DE 20 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN INTEGRAL DE RESPUESTA A LA CRISIS EN ORIENTE MEDIO

El RDL 7/2026 se dicta como respuesta urgente a un escenario de escalada bélica en Oriente Medio (con impacto en rutas energéticas críticas como el Estrecho de Ormuz) que provoca volatilidad y aumentos relevantes en los precios internacionales del petróleo y del gas, con traslación a la economía real (inflación, costes energéticos de hogares y empresas, disrupciones logísticas, etc.). El Congreso de los Diputados lo convalidó el pasado 26 de marzo.

### 1. Medidas en materia de energía

- **Zonas de aceleración Renovable (ZAR):** El RDL articula un régimen básico estatal que define los criterios y requisitos mínimos, incluyendo restricciones ambientales y exigencias de participación pública, para la definición de las ZAR que sirva de base para su implementación posterior por las comunidades autónomas, previo informe del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.
- El RDL incluye disposiciones para el **refuerzo de la participación pública en la tramitación de proyectos de generación renovable y almacenamiento**. En concreto, se amplía el plazo de los trámites de información pública de los habituales 30 días hábiles a 45. Asimismo, se exige que, con anterioridad a los procesos de audiencia e información pública, el promotor deba acreditar que ha informado sobre el proyecto a los propietarios de los terrenos afectados, así como las entidades locales correspondientes.
- El RDL también introduce la figura de los denominados **proyectos de excelencia social y territorial**, entendidos como aquellos que acreditan un elevado nivel de implicación social, impacto socioeconómico positivo y excelencia ambiental en su diseño.
- En el caso de **proyectos energéticos** se introducen particularidades en la legislación de evaluación ambiental de los proyectos de energía eléctrica con el objetivo de mejorar la seguridad jurídica y agilizar los procedimientos.
  - i. Entre otras medidas, **se introduce un trámite de audiencia previo a la formulación de la declaración de impacto ambiental**.
  - ii. El RDL regula mecanismos para dar continuidad a los expedientes por ausencia de informes de administraciones consultadas. Si del análisis del expediente resulta que no constan los informes previstos en el apartado 37.2 de la Ley 21/2013, o que la información pública o las consultas a las

Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas no se han realizado conforme a lo establecido en dicha ley, o que el estudio de impacto ambiental elaborado por el promotor resulta incompleto, el órgano ambiental requerirá al órgano sustantivo para que subsane el expediente en el plazo de tres meses, quedando suspendido el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental.

Si transcurridos tres meses, el órgano sustantivo no hubiera remitido la información solicitada, o si una vez presentado el expediente siguiera estando incompleto, el órgano ambiental proseguirá con el análisis técnico del expediente.

- iii. En el análisis técnico del expediente de evaluación ambiental, una vez transcurridos los plazos establecidos legalmente, sin que el órgano ambiental haya recibido el informe, este volverá a solicitar el informe al mismo órgano, otorgándole un plazo adicional de diez días para la emisión del informe. Una vez transcurrido este plazo adicional sin la emisión de los informes, el órgano ambiental proseguirá con el trámite hasta la formulación de la declaración de impacto ambiental.
- **El artículo 25 del RDL** prevé la extensión excepcional del quinto hito administrativo establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, para aquellas instalaciones que hubieran obtenido permisos de acceso y conexión.
- Las **disposiciones transitorias** también son relevantes en esta materia:
  - a. La disposición transitoria primera determina los valores correspondientes a la prestación por reserva de capacidad de acceso a las redes de transporte y distribución.
  - b. La disposición transitoria segunda establece el plazo de caducidad de los permisos de acceso y conexión para actuaciones de desarrollo o planificación urbanística, en tanto no se desarrolle reglamentariamente el régimen de aplicación a las actuaciones de desarrollo y planificación urbanística aplicable.
  - c. La disposición transitoria tercera regula la renuncia de los permisos de acceso y conexión de demanda y asignación de capacidades de acceso liberadas, para aquellos consumidores que, siendo titulares de permisos de acceso y conexión de demanda, decidan no asumir el coste asociado a la prestación por reserva de capacidad de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.
  - d. La disposición transitoria cuarta prevé la aplicación de los nuevos hitos para los permisos de acceso y conexión de demanda para instalaciones de demanda que ya dispongan de permisos con anterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto-ley y aún no hayan formalizado un contrato de acceso por una potencia contratada.
  - e. La disposición transitoria quinta contempla el régimen transitorio aplicable a las instalaciones de demanda y almacenamiento con garantías económicas depositadas.
  - f. La disposición transitoria sexta dispone el plazo de adaptación de los permisos de acceso de la demanda a las instalaciones de almacenamiento desde el momento en que surtan efectos

las diferentes modalidades de permisos de acceso flexible de distribución que establezca la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y determina las consecuencias de la falta de adaptación.

## 2. Medidas en materia de contratación pública

La Disposición Final Décima del RDL 7/2026 introduce una nueva disposición adicional quincuagésima séptima en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público de manera que, los contratos de concesión, cuando tengan por objeto la realización de actuaciones de construcción o rehabilitación sobre suelo o inmuebles de titularidad pública y vayan a estar destinados a vivienda social o a precios asequibles, estarán sujetos a la regulación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios establecida, con las siguientes salvedades:

- i. **El plazo máximo de la concesión** podrá incrementarse **hasta los ochenta años**, quedando determinado de acuerdo con el período estimado de recuperación de la inversión.
- ii. **No será necesaria** la previa redacción de **anteproyecto y proyecto por la Administración** concedente.
- iii. El órgano de contratación, con carácter previo a la licitación del contrato, aprobará un estudio de viabilidad económico-financiera, **sin que resulte necesario someterlo a información pública** ni sean preceptivos el previo informe de la Oficina Nacional de Evaluación, ni el del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.
- iv. El **estudio de seguridad y salud**, o en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, así como el estudio de riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de las obras **serán realizados por el adjudicatario** de la licitación.
- v. **No será obligatoria la aplicación de la tasa de descuento** prevista en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, pudiendo adoptarse para el cálculo del período de recuperación de la inversión una **tasa de descuento comprendida entre el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses**, y el resultado de incrementar dicho rendimiento por un diferencial de 400 puntos básicos. Se tomará como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.
- vi. Se excluye a **los pliegos de cláusulas administrativas particulares** de la obligación de hacer referencia al umbral mínimo de beneficios y a la distribución de riesgos relevantes entre la Administración y el concesionario.
- vii. No será necesaria la tramitación conjunta con el estudio de viabilidad del expediente de conveniencia y oportunidad que la normativa de contratos exige a las entidades locales.
- viii. Para la cesión del contrato no será necesario que su explotación haya tenido lugar durante al menos una quinta parte del plazo de duración del contrato, pero en ningún caso podrá autorizarse la cesión antes de la finalización de las obras de edificación objeto de la concesión.

## REAL DECRETO 326/2026, DE 22 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2026-2030

El Real Decreto regula los instrumentos de financiación y ayudas que han de implementar las comunidades autónomas para favorecer el acceso a la vivienda, como desarrollo de los artículos 23 y 24 de la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El Plan se aplica a las comunidades autónomas y a Ceuta y Melilla que se adhieran mediante el correspondiente convenio o resolución, con excepción del País Vasco y Navarra.

El Plan se orienta a: (i) incrementar la oferta de vivienda social, protegida y asequible; (ii) fomentar la rehabilitación y la regeneración y renovación urbana y rural; y (iii) facilitar el acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes, reduciendo el esfuerzo financiero y la edad de emancipación.

El Plan se guía por cinco principios: (1) más vivienda pública, protegida y asequible; (2) mejor vivienda (eficiencia energética y accesibilidad); (3) adelantar la emancipación; (4) reducir la tasa

El Plan incorpora de forma transversal la igualdad de trato y no discriminación, la protección permanente de lo financiado con fondos estatales, el impulso a la industrialización avanzada, la atención al reto demográfico y la prevención de la segregación residencial por origen racial o étnico.

El Plan se estructura en torno a tres grandes líneas de financiación, desarrolladas en los capítulos II, III y IV.

- i.** La Línea 1 relativa al Fomento del incremento de la oferta de vivienda social y asequible (Cap. II). Esta línea comprende ocho tipologías de actuaciones: adquisición para parque público, promoción directa sobre suelo público, colaboración público-privada, gestión y explotación pública por cesión, promoción en suelo privado con protección permanente, vivienda cooperativa y alojamientos, movilización de viviendas vacías para alquiler asequible o social, y desarrollo y urbanización de suelo.
- ii.** La Línea 2 en relación con la Rehabilitación edificatoria, accesibilidad y renovación urbana y rural (Cap. III). Esta línea comprende cinco tipologías: regeneración y renovación urbana y rural, rehabilitación integral de edificios, rehabilitación en viviendas, rehabilitación de viviendas vacías para alquiler social o asequible, y ayuda adicional por protección patrimonial.
- iii.** La Línea 3 relativa a la Reducción de la tasa de esfuerzo y emancipación juvenil (Cap. IV). Esta línea incluye ayudas directas a la demanda: alquiler general, ayudas a colectivos especialmente vulnerables, ayuda al alquiler para emancipación joven, ayuda a la compra o autopromoción joven en municipios pequeños, y ayuda al alquiler con opción o derecho a compra de vivienda protegida permanente. Las ayudas de esta línea pueden concederse con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2026.

Finalmente, el Plan prevé intensificar el porcentaje o cuantía de la ayuda cuando la promoción o actuación se realice en zonas de mercado residencial tensionado, lo que actúa como un factor de incremento sistemático en las distintas secciones del Plan.

**Barcelona**

Entença 325–335, 08029 Barcelona

**Madrid**

José Ortega y Gasset 22–24, 28006 Madrid

**Tarragona**

Rambla Nova 123, 43001 Tarragona

**Valencia**

Avda. Cardenal Benlloch 67, 46021 Valencia

**Palma**

Avda. Comte de Sallent 23, 07003 Palma de Mallorca

**Gran Canaria**

Agustín Millares Carló 10, 35003 Las Palmas de Gran Canaria

**Sevilla**

Avenida de la Palmera, 19D, 41013 Sevilla

**Oporto**

Rua Alfredo Allen n.º 455 4200–135 Porto, Portugal

[contactorsmspan@rsm.es](mailto:contactorsmspan@rsm.es)

[www.rsm.es](http://www.rsm.es)

RSM Spain Professional Corporation, S.L.P. y las compañías relacionadas son miembros de la red RSM y operan bajo la marca RSM.

RSM es una marca utilizada únicamente por los miembros de la red RSM. Cada miembro de la red RSM es una firma independiente de auditoría y/o consultoría que actúa en su propio nombre. La red RSM, como tal, no tiene personalidad jurídica propia en ninguna jurisdicción. La red RSM está administrada por RSM International Limited, compañía registrada en Inglaterra y Gales (Company number 4040598), cuyo domicilio social se encuentra en 50 Cannon Street, London, EC4N 6JJ. La marca y el nombre comercial RSM, así como otros derechos de propiedad intelectual utilizados por los miembros de la red, pertenecen a RSM International, una asociación regida por el artículo 60 y siguientes del Código Civil de Suiza, cuya sede se encuentra en Zug.

© RSM International Association, 2026

