



01

Public Law & Regulation Edge

Newsletter de Derecho Público y Sectores Regulados

RSM



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

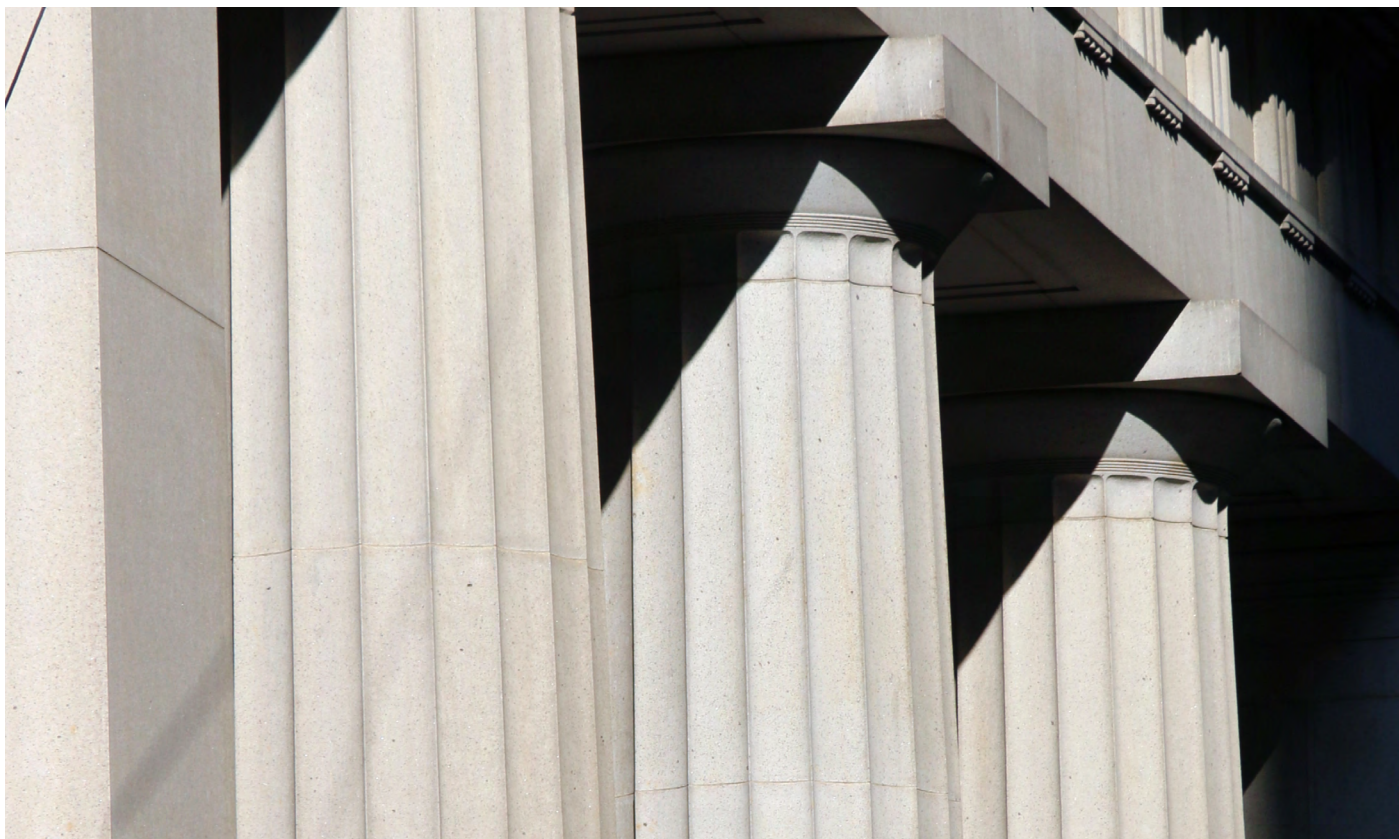
Índice

Actualidad jurisprudencial

Contratación Pública	04
Urbanismo y ordenación del territorio	11
Procedimiento contencioso – administrativo	13

Actualidad legislativa

Ley de movilidad sostenible	15
Ley de la vivienda de Andalucía	19
Decreto ley 14/2025, de 26 de diciembre del Consell, de medidas urgentes frente a la hiperregulación, la agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado	23
Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo de Cataluña	27



Área de Derecho Público y Sectores Regulados



Fernando Cacho

fcacho@rsm.es

Socio de Público y Sectores
Regulados



Carlos Tassara

ctassara@rsm.es

Socio de Público y Sectores
Regulados

Editorial

Estrenamos [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 primera edición abordamos temas que están marcando la agenda jurídica reciente: la evolución de la jurisprudencia en contratación pública, urbanismo y procedimiento contencioso-administrativo, así como las reformas legislativas en curso y recientes, desde la futura Ley de Movilidad Sostenible hasta las novedades autonómicas en vivienda y ordenación del territorio y los últimos decretos-leyes y leyes sectoriales, que inciden directamente en la planificación pública y la actividad regulada.

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

¡Hasta la próxima!



ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

Diciembre 2025 – Enero 2026

RSM

1. Contratación Pública

1.1.

El Tribunal Supremo aclara que la participación minoritaria de una administración pública no excluye el encargo directo, pero exige control conjunto efectivo.

Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2025, recurso núm. 6508/2022

El Ayuntamiento de Girona formalizó un encargo directo a la sociedad SUMAR, Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, S.L. ("**SUMAR**"), para la prestación del servicio de atención domiciliaria. El Ayuntamiento de Girona tenía una participación del 0,26% en SUMAR. La Diputación de GIRONA era su accionista mayoritario porque ostentaba el 80% de las participaciones sociales.

La mercantil Accent Social, S.L. ("**ACCENT**") impugnó el encargo por considerar que SUMAR no podía calificarse como medio propio del Ayuntamiento, al no cumplirse los requisitos de control análogo sobre el medio propio que prevé el artículo 32 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**").

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ("**TSJ de Cataluña**") estimó el recurso de ACCENT y anuló la resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público al considerar, en esencia, que no concurrían los requisitos del artículo 32 LCSP para el encargo a medio propio.

La importancia de esta Sentencia radica en que el Tribunal Supremo aborda la legalidad de los **encargos a medios propios** (contratación *in house*) cuando una administración pública tiene una participación mínima en la entidad destinataria.

La Sentencia reitera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ("**TJUE**") avala el control análogo conjunto por administraciones públicas que, aun participando de forma minoritaria en el capital y en los órganos de la entidad, de forma conjunta con el resto de las administraciones públicas, ejercen un control efectivo análogo al que ejercen sus propios servicios.

La Sentencia pone el acento en que el TSJ de Cataluña aplicó de forma errónea la jurisprudencia comunitaria obviando que ésta ha admitido la posibilidad de llevar a cabo encomiendas de gestión pese a la presencia de socios mayoritarios.

En definitiva, el Tribunal Supremo falla estimando el recurso de casación de SUMAR y el Ayuntamiento de Girona al considerar que fue válido el encargo del Ayuntamiento de Girona a SUMAR pese a su participación minoritaria (0,26%) al apreciarse un control análogo conjunto efectivo.

1.2.

El Tribunal Supremo obliga a la Administración a pagar intereses si retrasa la aprobación y el pago de certificaciones de obra.

Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2025, recurso núm. 7312/2022

PAVASAL Empresa Constructora, S.A.U. (“**PAVASAL**”) reclamó el pago de los intereses de demora derivados del pago extemporáneo de unas certificaciones de obra correspondientes a un contrato de obras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La Administración reconoció parcialmente el derecho al abono de los intereses de demora calculados únicamente desde el retraso en el pago de las certificaciones. El Tribunal Superior de Justicia de Murcia (“**TSJ de Murcia**”) acogió el criterio de la Administración y negó que procediera computar intereses por el retraso en la aprobación de las certificaciones.

PAVASAL recurrió en casación la sentencia del TSJ de Murcia al entender que los intereses moratorios debían computarse no solo por el retraso en el pago desde la aprobación, sino también por el retraso en la aprobación de la certificación cuando ésta se produce fuera de plazo.

El Tribunal Supremo casa la sentencia recurrida y falla que el TSJ de Murcia debió tomar en consideración el retraso en la aprobación y en el pago de las certificaciones, de modo que el inicio del cómputo del devengo de intereses se determina por los 60 días transcurridos desde la presentación de la certificación de obra (30 días para aprobar + 30 días para pagar).

En definitiva, el Tribunal Supremo confirma su doctrina de que, con la presentación de la certificación de obra ante la Administración contratante, se inicia el plazo de treinta días de comprobación y aprobación, y si una vez aprobada, transcurren treinta días sin efectuar el pago, la Administración incurre en mora y se inicia el devengo de intereses.

1.3.

El Tribunal Supremo confirma su doctrina de que cuando existen varias facturas pagadas fuera de plazo por la Administración la cantidad fija de 40 euros por costes de cobro se devenga por cada factura pagada fuera de plazo.

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2025, recurso núm. 7614/2022

JALSOSA, S.L. (“**JALSOSA**”) recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (“**TSJCV**”) la inactividad de la Administración Valenciana en el pago tardío de las facturas derivadas de los suministros realizados. La empresa reclamó (i) los intereses de demora, así como (ii) 40 euros por cada factura en concepto de costes de cobro.

El TSJCV reconoció los intereses, pero solo concedió 40 euros por los costes de cobro de la totalidad de las facturas reclamadas. JALSOSA recurrió en casación la sentencia del TSJCV.

La cuestión de interés casacional versó, exclusivamente, en determinar cómo debe aplicarse la indemnización fija de 40 euros por costes de cobro prevista en el artículo 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales

(“**Ley 3/2004**”) cuando existen varias facturas pagadas fuera de plazo por la Administración, esto es, si la cantidad fija de 40 euros por costes de cobro se devenga por cada factura pagada fuera de plazo, o es única para el conjunto de facturas reclamadas.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y consolida su doctrina de que el artículo 8.1 de la Ley 3/2004 debe interpretarse en el sentido de que los 40 euros en concepto de indemnización por costes de cobro deben abonarse por cada una de las facturas pagadas con retraso, siendo irrelevante su reclamación conjunta, y siendo improcedente valorar si la indemnización es razonable o proporcionada; salvo fraude de ley, ya que procede ex lege cuando el incumplimiento del plazo de pago sea imputable al deudor.

1.4.

El Tribunal Supremo confirma que en los contratos nulos no cabe aplicar la revisión de precios, ni reequilibrio, ni cláusulas económico-financieras. La única vía del contratista es la liquidación, donde podrá reclamar solo lo efectivamente ejecutado sin apoyarse en el clausulado.

Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2025, recurso núm. 7488/2022

El Ayuntamiento de Telde adjudicó, en el año 2009, a FCC MEDIO AMBIENTE, S.A. (“FCC”) el contrato de gestión de limpieza viaria, playas y recogida de residuos por un plazo de 15 años, con posibilidad de prórroga y con fórmulas de revisión de precios recogidas en los pliegos.

En 2014, el Juzgado de lo contencioso de Las Palmas de Gran Canaria declaró nula la adjudicación del contrato porque correspondía a una UTE distinta a la adjudicataria. Dicha nulidad comportó la nulidad *ex tunc* del contrato celebrado con FCC.

FCC siguió prestando el servicio –por razones de interés público– hasta la entrada del nuevo adjudicatario de conformidad con el artículo 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (“**LCSP 2007**”).

FCC presentó varias solicitudes (la última en 2019) reclamando al Ayuntamiento, por la vía del **enriquecimiento injusto**, el pago de 1.363.694,60 euros en concepto de revisiones de precios correspondientes a los años 2017 a 2019. El Ayuntamiento desestimó por silencio el recurso de reposición de FCC, pero abonó el precio de todos los servicios efectivamente prestados por la adjudicataria. El Juzgado de lo contencioso de Las Palmas de Gran Canaria dio la razón a FCC, pero el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (“**TSJ de Canarias**”) estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento del Telde.

FCC recurrió en casación la sentencia del TSJ de Canarias con fundamento en que, aunque el contrato era nulo, debía liquidarse, y ello exigía la restitución recíproca de las prestaciones, incluyendo el precio y sus revisiones. La cuestión casacional fijada por el Tribunal Supremo consistió en determinar: *“Si existe enriquecimiento injusto cuando la Administración se niega a abonar revisiones de precios derivadas de un contrato declarado inválido judicialmente, obligando además al contratista a seguir prestando el servicio hasta la entrada del nuevo adjudicatario”*.

El Tribunal Supremo reitera el criterio recogido en su sentencia n.º 1362/2025, de 28 de octubre (casación 6091/2022), por identidad sustancial del problema. El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación de FCC y confirma la sentencia del TSJ de Canarias que rechazó la revisión de precios en este contexto de nulidad contractual. El artículo 35 LCSP 2007 se interpreta en el sentido de que la nulidad del contrato determina su invalidez e ineficacia e impide reclamar a la Administración cuantías derivadas del cumplimiento de cláusulas de revisión de precios del contrato nulo.

En definitiva, será en la liquidación del contrato nulo donde las partes podrán resolver controversias sobre lo que deben restituirse para recuperar la situación patrimonial y económica previa a la ejecución parcial.

1.5.

El Tribunal Supremo confirma que, en un contrato administrativo de servicios, si no existe el acto formal de recepción que constate el cumplimiento y/o liquidación, el plazo de prescripción para reclamar el pago se inicia cuando existan actos concluyentes de la Administración contratante que evidencien la extinción de la relación contractual.

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025, recurso núm. 7650/2022

TECNCONSULTING URBANA, S.L. (“**TECNOCONSULTING**”) formalizó con el Ayuntamiento de Almería un contrato administrativo de servicios en el año 2006. TECNOCONSULTING recurrió judicialmente la resolución municipal del Ayuntamiento de Almería que declaró prescrita la reclamación del pago de una factura emitida en el año 2008 por importe de 264.433,22 euros. El Ayuntamiento nunca liquidó el contrato y devolvió la garantía en mayo de 2014.

El Juzgado desestimó el recurso al entender que había prescrito el derecho de la mercantil a reclamar el abono de la factura por el transcurso del plazo de 4 años del artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (“**LGP**”). El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (“**TSJ de Andalucía**”) confirmó la sentencia de primera instancia.

TECNOCONSULTING recurrió en casación la sentencia del TSJ de Andalucía. La cuestión de interés casacional se centró en determinar si, en un contrato de servicios, el inicio del cómputo de la prescripción para reclamar el pago puede situarse en “actos concluyentes” (p. ej., devolución de la garantía definitiva) que evidencien la conclusión o extinción de la relación contractual cuando no existe acto formal de liquidación.

El Tribunal Supremo ha estimado el recurso de casación con fundamento en que la interpretación del tribunal de instancia no consideró la jurisprudencia existente acerca de cuándo debe entenderse concluida la prestación en el marco de los contratos administrativos. En caso de cumplimiento del contrato, la extinción de la relación contractual se vincula a actuaciones formales de la Administración, esto es, recepción/conformidad y, en su caso, liquidación; y, si éstos faltan, a actos concluyentes que evidencien la finalización (típicamente, la devolución de garantías).

La Sala afirma que esta lógica no es exclusiva del contrato de obras. El Ayuntamiento no recibió formalmente ni liquidó el contrato y devolvió la garantía en mayo de 2014. Por ello, cuando la empresa reclamó del abono de la factura en enero de 2014, no había comenzado el plazo de prescripción.

ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

En definitiva, el Alto Tribunal falla que, en un contrato administrativo de servicios, si no existe el acto formal de recepción que constate el cumplimiento "a satisfacción" y/o liquidación, el plazo de prescripción para reclamar el pago se inicia cuando existan actos concluyentes de la Administración contratante (como la devolución de la garantía definitiva) que determinen o evidencien la conclusión o extinción de la relación contractual.

1.6.

El Tribunal Supremo confirma que el interés público del servicio no habilita por sí solo a la administración a imponer una prórroga cuando las partes han convenido la prórroga del contrato de mutuo acuerdo.

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2026, recurso núm. 8527/2022

AURORA PILAR Y ANA, S.L. ("**la contratista**") suscribió con el Ayuntamiento de Castro de Rei un contrato administrativo de gestión de servicio para la gestión de la escuela infantil municipal. La duración del contrato era de 2 años, con prórrogas anuales "*previo acuerdo expreso adoptado por las partes con anterioridad a su vencimiento*".

El contrato se prorrogó varias veces de común acuerdo. En el año 2017, la contratista comunicó al Ayuntamiento su intención de no continuar con la prestación del servicio. Al no obtener respuesta, reiteró por escrito su solicitud de terminación. La contratista siguió prestando el servicio hasta el año 2019, momento en el que se adjudicó el nuevo contrato.

La mercantil solicitó indemnización por enriquecimiento injusto por los sobrecostes derivados de la obligación de seguir prestando el servicio tras haber comunicado que no quería seguir prestando el servicio. La Administración desestimó la solicitud al entender, esencialmente, que la contratista había continuado voluntariamente en la prestación del servicio y, por tanto, no habría prórroga forzosa. El Juzgado de lo contencioso-administrativo estimó parcialmente la pretensión de la mercantil. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia estimó la apelación del Ayuntamiento y revocó la sentencia del Juzgado.

La sentencia fue recurrida en casación. La Sala fijó como cuestión de interés casacional determinar si, conforme al artículo 23.2 LCSP 2007, para que opere la excepción a la prórroga obligatoria (forzosa) basta con que el contrato o pliego exijan mutuo acuerdo para prorrogar.

La Sala fija como doctrina que, si el contrato de gestión de servicio público prevé el mutuo acuerdo para la prórroga, el artículo 23.2 LCSP 2007 no permite que la Administración imponga la prórroga forzosa. Lo anterior significa que, si el contrato o los pliegos exigen mutuo acuerdo para prorrogar, dicha previsión impide la prórroga forzosa.

Esta sentencia tiene importante relevancia práctica porque cuando la Administración mantiene al contratista prestando el servicio en una prórroga no permitida por el contrato, éste podrá solicitar una indemnización por la prórroga forzosa ilegal.

1.7.

El Tribunal Supremo unifica doctrina sobre la indemnización de gastos generales en supuestos de suspensión de contratos administrativos. La Sala permite la aplicación de un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material, atendiendo al tiempo de suspensión y a las circunstancias del caso concreto.

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2026, recurso núm. 2491/2023

La UTE ADUNA resultó adjudicataria, en el año 2012, de un contrato administrativo de obras para la ejecución de un túnel y un viaducto de la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco por un importe superior a 180 millones de euros y un plazo inicial de 46 meses.

Durante la ejecución del contrato se produjeron múltiples suspensiones de la obra imputables a la Administración, que provocaron una notable prolongación de la duración del contrato hasta su finalización en 2019. La contratista solicitó una indemnización por los daños y perjuicios sufridos, en particular, solicitó la indemnización por los gastos generales soportados durante los periodos de suspensión.

La Administración del País Vasco estimó parcialmente la reclamación, reconociendo una cantidad limitada por gastos generales, al considerar que solo eran indemnizables los gastos generales acreditados de forma fehaciente.

La UTE recurrió la decisión de la Administración ante el TSJ del País Vasco que estimó parcialmente su pretensión. Respecto de los gastos generales, el TSJ acudió a un criterio porcentual (2,5 %) del presupuesto de ejecución. La Administración recurrió en casación la sentencia del TSJ del País Vasco.

El Tribunal Supremo fijó como cuestión de interés casacional si para indemnizar los gastos generales derivados de la suspensión de un contrato de obras era imprescindible su acreditación fehaciente y singularizada, o si cabía su compensación mediante criterios estimativos o porcentuales, y en particular, si era válido acudir a la horquilla del 1,5 %—3,5 % del Consejo de Obras Públicas.

La Sala, con remisión a su sentencia número 1542/2025, de 27 de noviembre, desestima el recurso de casación de la Administración del País Vasco y confirma la sentencia recurrida en casación.

La Sala falla que el artículo 203.2 LCSP 2007 (actual artículo 208 LCSP) debe interpretarse en el sentido de que los daños por “gastos generales” causados por suspensión imputable a la Administración deben ser identificados y acreditados en su producción y en su alcance por el contratista mediante cualquier medio de prueba que permita (i) llegar a la convicción de que tales daños se han producido, y (ii) precisar su alcance; pudiendo, si esa prueba no es determinante, el tribunal aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material, en atención al tiempo de suspensión y a las circunstancias del caso concreto.

1.8.

El Tribunal Supremo avala que el plazo para pagar facturas en contratos públicos empiece tras la validación del servicio, y no con la mera presentación de la factura.

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2026, recurso núm. 2491/2023

CIS Compañía Integral de Seguridad, S.A. (“**CIS**”) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Generalitat de Cataluña por el impago de intereses de demora derivados del retraso en el abono de facturas de un contrato de servicios.

El TSJ de Cataluña estimó parcialmente el recurso, declarando que el dies a quo para el devengo de los intereses de demora era el transcurso del plazo de 30 días desde la presentación de la factura, y procedía el devengo de intereses sobre los intereses –anatocismo– desde la interpelación judicial. Frente a esta sentencia, la Generalitat interpuso recurso de casación, al considerar que el contrato preveía un procedimiento de validación de las facturas que justificaba un régimen distinto de cómputo del plazo de pago.

El Tribunal Supremo fijó como cuestión de interés casacional determinar, a la luz de la Sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022 (asunto C-585/20), qué requisitos son exigibles para considerar objetivamente justificada (por la naturaleza o características del contrato) la plena aplicación del art. 216.4 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (“**TRLCSP**”, actual artículo 198.4 LCSP), en relación con el artículo 4.2 de la Ley 3/2004.

El debate se centró en determinar si el plazo de pago del órgano de contratación debía ser siempre de 30 días desde la presentación de la factura, o si cabía un plazo diferido cuando el contrato establecía un procedimiento de verificación o conformidad de la prestación.

La Sala, con fundamento en la sentencia de 19 de septiembre de 2025, rec.4575/2022, que resolvió un caso semejante, estima el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Cataluña, casa y anula la sentencia del TSJ de Cataluña. La Sentencia reitera la siguiente doctrina:

- I. El artículo 216.4 TRLCSP permite pactar en el contrato un régimen de pago diferente al previsto legalmente, siempre que no sea abusivo para el contratista ni contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, transparencia y eficiencia.
- II. La libertad de pactos no permite privar a la Administración de su potestad de ajustes y comprobaciones necesarias sobre los servicios prestados antes de pagar (lo conecta con el principio de eficiencia en el uso de recursos públicos).
- III. En relación con esa potestad de comprobación, los pactos solo pueden suponer reducir el plazo máximo de 30 días previsto en el artículo 216.4.

2. Urbanismo y ordenación del territorio

1.9.

El Tribunal Supremo califica como un contrato administrativo especial el derecho de superficie constituido sobre suelo municipal destinado a vivienda social.

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2025, recurso núm. 7577/2022

En 2011, el Ayuntamiento de Parla constituyó un derecho de superficie sobre varias parcelas de titularidad municipal para la construcción y explotación de viviendas sociales y residencias transitorias para jóvenes y personas mayores, así como para determinados equipamientos municipales. El derecho de superficie se constituyó a favor de Los Lagos del Este, Sociedad Cooperativa Madrileña (**“La Cooperativa”**).

En 2017, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla acordó (I) resolver el contrato del derecho de superficie por incumplimientos (con extinción del derecho de superficie y reversión de las parcelas al Ayuntamiento), (II) incautar la garantía definitiva y (III) abrir un procedimiento de fijación y valoración de daños y perjuicios.

La Cooperativa recurrió en vía contenciosa la decisión municipal. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid desestimó el recurso, calificando el contrato como privado, y considerando ajustada a Derecho la resolución municipal. El TSJ de Madrid confirmó la sentencia, manteniendo que el contrato era un contrato privado patrimonial, cuya extinción no estaba sujeta a las garantías propias de la contratación administrativa.

La Cooperativa recurrió en casación la sentencia del TSJ de Madrid. El Tribunal Supremo fijó como cuestión de interés casacional determinar si el contrato de constitución de derecho de superficie sobre terrenos municipales destinados directamente al servicio público de dotación de vivienda social para colectivos vulnerables (jóvenes y tercera edad) debe calificarse como (I) un contrato administrativo especial (y por tanto, sujeto al régimen de la contratación pública en lo relativo a efectos/extinción y revisable por la jurisdicción contencioso-administrativa), o como (II) un contrato privado/patrimonial (excluido, en su caso, por la normativa de contratos; con controversias sobre efectos/extinción sometidas a la jurisdicción civil).

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y casa y anula la sentencia del TSJ de Madrid. La Sentencia estima el recurso por incorrecta calificación del contrato. La Sala declara la nulidad del contrato por prescindir del procedimiento esencial de resolución contractual ya que, ante la oposición del contratista, era preceptivo solicitar el informe del órgano consultivo. Este informe no fue solicitado.

La Sala resuelve la problemática diferenciando:

- Aquellos supuestos en los que la finalidad del derecho de superficie es predominantemente privada o mercantil en los que el negocio se calificaría como un contrato patrimonial.
- Aquellos supuestos en los que el derecho de superficie se usa como instrumento para fines públicos propios (ej. edificar vivienda protegida o satisfacer necesidad social directamente vinculada a competencias municipales) en los que el negocio se calificaría como un contrato administrativo especial sujeto a la normativa de contratos del sector público.

En definitiva, la sentencia fija como doctrina que:

- La aplicación de la exclusión del artículo 4.1.p) LCSP 2007 a un contrato de derecho de superficie sobre inmuebles patrimoniales municipales exige ponderar todos los elementos, especialmente la finalidad del contrato.
- Si la finalidad (o la más relevante) es satisfacer un interés público de competencia específica del Ayuntamiento, debe rechazarse la exclusión y entenderse que se está ante un contrato administrativo especial sujeto a la normativa de contratos del sector público.

1.10.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana avala la ausencia de caducidad en la retasación de cargas iniciada por el urbanizador si la ampliación del plazo está motivada.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 19 de diciembre de 2025, recurso núm. 634/2024

El Programa de Actuación Integrada (PAI) de la Unidad de Ejecución 2 "L'Alteró", en el municipio de Silla (Valencia), fue aprobado en el año 2004 bajo el régimen de gestión indirecta.

En 2021, la Agrupación de Interés Urbanístico (AIU) solicitó la retasación de cargas, acompañada de un proyecto modificado de urbanización, motivada fundamentalmente por cambios normativos sobrevenidos, especialmente en materia de infraestructuras eléctricas.

El Ayuntamiento de Silla sometió la retasación y el modificado a información pública y desestimó las alegaciones presentadas por la mercantil Tiempo Mediterráneo, S.L ("**TIEMPO MEDITERRÁNEO**"). El Ayuntamiento aprobó definitivamente el proyecto modificado y la retasación de cargas en abril de 2022.

TIEMPO MEDITERRÁNEO interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la aprobación del proyecto modificado y la retasación de cargas. El recurso fue estimado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 9 de Valencia. El Juzgado estimó el recurso al entender que el procedimiento había caducado de conformidad con el artículo 153 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje ("**TRLOTUP**").

El Juzgado concluyó que la ampliación del procedimiento –por plazo de 3 meses– no estaba justificada y era nula. El Ayuntamiento de Silla y la AIU UE-2 L'Alteró recurrieron en apelación la citada sentencia.

El TSJCV estima el recurso de apelación con fundamento en que el procedimiento de retasación se inició a instancia del agente urbanizador y no de oficio. La Sentencia razona que no era aplicable el instituto de la caducidad, sino el régimen general de plazos del procedimiento administrativo y que, aun en el caso de entender que el procedimiento se inició de oficio (quod non), el artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("**Ley 39/2015**") permite la ampliación de plazos cuando ésta se encuentre debidamente justificada, como era el caso.

La Sentencia recuerda que el PAI tiene naturaleza de contrato administrativo especial, que se rige prioritariamente por su normativa urbanística específica, y que solo supletoriamente se rige por la legislación estatal de contratos públicos, respetando siempre los principios de publicidad, concurrencia y transparencia. La Sentencia rechaza las alegaciones relativas a los supuestos defectos formales del proyecto.

En resumen, el TSJCV falla a favor de los apelantes al concluir que la ampliación del procedimiento estaba plenamente justificada y que no se produjo la caducidad del procedimiento.

3. Procedimiento contencioso-administrativo

1.11.

El Tribunal Supremo confirma su doctrina de que la reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria presentada ante un hospital concertado agota la vía administrativa.

Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2025, recurso núm. 6243/2023

La paciente –recurrente– fue sometida a una intervención quirúrgica en el hospital privado Hospitén Sur. Dicho centro actuaba por derivación del Servicio Canario de Salud, en el marco de un concierto sanitario. La recurrente presentó, contra el hospital concertado, una reclamación de responsabilidad patrimonial por lesiones derivadas de su intervención quirúrgica de cadera.

La Administración sanitaria autonómica no respondió a la reclamación y la paciente recurrió la desestimación presunta en vía contencioso-administrativa.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Santa Cruz de Tenerife desestimó el recurso contencioso, analizando la falta de agotamiento de la vía administrativa y concluyendo que, aunque la reclamación se dirigió al centro concertado, ésta surtió eficacia.

Sin embargo, el TSJ de Canarias revocó dicha sentencia e inadmitió el recurso contencioso-administrativo, al entender que no se había agotado la vía administrativa ya que la reclamación no se había formulado ante la Administración, sino ante el hospital privado.

La paciente recurrió en casación la sentencia del TSJ de Canarias. La Sala fijó como cuestión de interés casacional determinar si la reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado —o que actúa por derivación del servicio público sanitario— ha de tener los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública o, por el contrario, si es necesario agotar la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa.

ACTUALIDAD JURISPRUDENCIAL

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación con fundamento en su sentencia de 23 de abril de 2008, recurso núm. 2911/2003. El Tribunal Supremo recuerda que:

- En la prestación del servicio por centros concertados, no puede entenderse que la clínica esté “desvinculada” de la Administración, pues eso desvirtuaría el principio de responsabilidad de la Administración.
- En “*recto entendimiento*” de la normativa aplicable, no obsta a que el administrado presente la reclamación ante el hospital concertado.
- La diligencia exigible al administrado alcanza a presentar la reclamación en los términos del artículo 67 Ley 39/2015 y concordantes.
- Los eventuales incumplimientos (sustantivos o procedimentales) de la Administración o del centro concertado no pueden perjudicar al administrado que actuó diligentemente.
- Todo ello se conecta con principios de buena fe, interdicción de criterios obstativos, y se menciona el principio de buena administración del que deriva “*el derecho a la tutela administrativa efectiva*”.

En definitiva, el Tribunal Supremo fija la doctrina de que la reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado —o que actúa por derivación del servicio público sanitario— tiene los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública en lo relativo al agotamiento de la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa articulado como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.





ACTUALIDAD LEGISLATIVA

RSM

1. Ley de Movilidad Sostenible

I. La movilidad como un derecho de los ciudadanos

La Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible (“**LMS**”), publicada en el Boletín Oficial del Estado el pasado 4 de diciembre, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y supone un avance notable respecto de la legislación anterior, ya que reconoce, por primera vez, la **movilidad sostenible** como un **derecho colectivo**, imprescindible para ejercer otros derechos constitucionales (trabajo, educación, salud, igualdad territorial, medio ambiente).

El Preámbulo de la norma destaca que buena parte del contenido de la ley tiene carácter puramente principal o programático, dejando un amplio espacio para el posterior desarrollo normativo por parte de las Administraciones Autonómicas, a quienes compete formular sus propias políticas de movilidad sostenible.

La LMS se alinea en sus objetivos con la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, así como con El Pacto Verde Europeo («*European Green Deal*») y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC).

La LMS se estructura en torno a un título preliminar y ocho títulos restantes. El título preliminar establece el objeto y finalidad de la ley, define los conceptos que se utilizan en ella, reconoce la movilidad como un derecho colectivo y la necesidad de que las Administraciones faciliten el ejercicio de este derecho, y establece los principios rectores de las Administraciones públicas en esta labor.

II. Sistema General de Movilidad Sostenible

El título I de la LMS crea y regula, como instrumento de cooperación y colaboración, el Sistema General de Movilidad Sostenible. **El Sistema General de Movilidad Sostenible** se concibe como un instrumento para facilitar el ejercicio del derecho a la movilidad, como el elemento necesario para poder ejercer otros derechos constitucionales.

El Sistema General de Movilidad Sostenible cuenta con diversos instrumentos para su desarrollo. El primero de ellos es el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, concebido como instrumento de cooperación entre las Administraciones competentes en materia de transportes y movilidad.

El segundo órgano colegiado que forma parte del Sistema General de Movilidad Sostenible es el **Consejo Superior de Movilidad Sostenible**.

ACTUALIDAD LEGISLATIVA

El tercer instrumento del Sistema General de Movilidad Sostenible es un instrumento digital: **el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM)**. El EDIM se concibe como el instrumento con el que pueda estructurarse esta información. Se trata de una herramienta concebida como modular y escalable, que deberá recoger la información actualizada sobre la oferta y la demanda de transportes, entre otras cuestiones.

El título II recoge las medidas para fomentar una movilidad sostenible. Entre ellas, destaca la regulación del Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible ("**DOMOS**"), como marco de condiciones orientativas para la planificación y gestión sostenible del transporte y la movilidad sobre la base de la colaboración y cooperación de todas las Administraciones públicas. El Gobierno deberá aprobar el primer DOMOS antes del 5 de junio de 2027.

III. Nuevas obligaciones para las empresas de transporte y movilidad y gestoras de infraestructuras de transporte

Las empresas de transporte de personas y de mercancías deben asumir una serie de obligaciones, entre las que destacamos las siguientes:

- Reducir las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, alineándose con los objetivos climáticos nacionales y europeos. Las empresas deberán calcular y facilitar información sobre la **huella de carbono** en el **plazo de un año** desde la aprobación por el Gobierno de la metodología correspondiente (art. 36 LMS).
- Mejorar la eficiencia energética de flotas, procesos y operaciones.
- Facilitar información ambiental y energética de sus servicios cuando sea requerida por la Administración.
- Participar en los sistemas de seguimiento de consumos, emisiones y otros indicadores definidos en el DOMOS.
- Están obligadas a proporcionar datos de transporte y movilidad cuando operen servicios de interés general o financiados con fondos públicos.
- Los datos deben integrarse, cuando proceda, en el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM).

IV. Novedades en materia de contratación pública; nuevo mapa concesional

El artículo 41 de la ley prevé que para la prestación de los servicios de transporte público de personas por carretera y de los servicios de movilidad podrán utilizarse cualesquiera de los sistemas previstos en la normativa de contratos del sector público.

La Disposición Transitoria de la LMS prevé que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, esto es el 5 de diciembre de 2026, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, deberá estar aprobado el nuevo mapa concesional, que incluirá la relación de todos los servicios de transporte público regular de personas de uso general por carretera de ámbito estatal.

ACTUALIDAD LEGISLATIVA

En el plazo de dos años a contar desde la aprobación del nuevo mapa concesional, deberán estar licitados los contratos de concesión de servicios de todas las concesiones estatales incluidas en el nuevo mapa concesional, incluyendo en su caso los tráficos que no hayan sido aceptados por la comunidad autónoma.

En todo caso, **la administración está obligada a iniciar los procedimientos de licitación de los contratos de concesión de servicios del nuevo mapa concesional en el plazo máximo de 6 meses desde la fecha de su aprobación.** Este plazo podrá prorrogarse una sola vez por un período de 6 meses más, si concurren circunstancias excepcionales.

Los nuevos contratos de concesión de servicios podrán incluir tráficos que se encuentren afectados por contratos en vigor en el momento de la licitación, en cuyo caso el pliego de cláusulas administrativas particulares incluirá las prescripciones necesarias para la incorporación de tales tráficos al nuevo servicio adjudicado desde la fecha de finalización del contrato preexistente.

En las concesiones de servicios de transporte regular de personas de uso general otorgadas o prorrogadas tras de la entrada en vigor de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transporte Terrestre, en las que se ha superado el plazo de duración del contrato sin que la administración haya adjudicado un nuevo contrato de concesión de servicios, se aplicarán las siguientes reglas:

- a) El concesionario podrá continuar explotando el servicio por un período máximo de 18 meses a contar desde la aprobación del mapa concesional o desde la fecha de publicación del anuncio de licitación, si éste fuera anterior a la aprobación del mapa concesional.
- b) Transcurrido el plazo máximo de 18 meses, en caso de que no se hubiera adjudicado el nuevo contrato, se extinguirá la concesión prorrogada, sin perjuicio de la posibilidad de la administración de adjudicar provisionalmente el servicio, de conformidad con los sistemas de adjudicación directa previstos en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en la normativa europea, durante el período imprescindible para la licitación y adjudicación del nuevo contrato y, en ningún caso, por tiempo superior a nueve meses.
- c) Los expedientes correspondientes a los nuevos contratos de concesión de servicios podrán ser objeto de tramitación urgente, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

V. Novedades en el sector energético; cambio de posiciones existentes en las redes de transporte

La LMS introduce un artículo 4 bis en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que prevé que, a partir del 15 de noviembre de 2025, cada cuatro meses, el operador del sistema remitirá a la Secretaría de Estado de Energía un informe que contendrá un listado de los nudos de la red de transporte donde sea posible cambiar la finalidad de las posiciones ya existentes o previstas, o introducir posiciones en el plan de desarrollo de la red de transporte.

En este último caso, deberán concurrir simultáneamente en el nudo a incorporar nuevas posiciones las siguientes circunstancias:



ACTUALIDAD LEGISLATIVA

- Se hayan recibido solicitudes de demanda susceptibles de ser conectadas a la red de transporte y no haya sido posible atenderlas exclusivamente por la inexistencia de posiciones disponibles.
- Exista viabilidad física para poder introducir posiciones adicionales en el plan de desarrollo de la red de transporte vigente en el nudo donde se haya formulado la petición.
- No supongan incremento de costes de inversión para el sistema más allá de las posiciones que, por la configuración de la subestación, deban ser sufragados por el sistema.
- Exista capacidad de acceso no otorgada para alimentar la demanda solicitada.

Una vez recibido el informe, en el plazo de dos meses, la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía dictará resolución incorporando las posiciones que se consideren necesarias en el plan de desarrollo de la red de transporte, o cambiando la finalidad de las ya previstas o existentes, para la alimentación de aquellos proyectos que hayan demostrado madurez y firmeza, ya sea de forma directa o a través del distribuidor.

VI. Novedades en el sector aéreo; supresión de rutas domésticas

La Disposición Adicional 16ª de la MVS prevé que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible impulsará la reducción de los vuelos domésticos en aquellas rutas en las que exista una alternativa ferroviaria con una duración menor de dos horas y media, salvo en casos de conexión con aeropuertos que enlacen con rutas internacionales.

El Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible estudiará desde un punto de vista técnico, si la racionalización del uso de los vuelos cortos podría ser una medida que, de una forma efectiva, permita reducir las emisiones del modo aéreo, analizando, asimismo, otros posibles impactos de la medida. En el marco de este estudio, se hará una propuesta de regulación de los vuelos cortos, teniendo en cuenta los posibles efectos en varios ámbitos, como la conectividad regional, los impactos a nivel económico y social como es el caso del impacto en las subvenciones al transporte aéreo de residentes no peninsulares o la propia capacidad de sector para descarbonizarse.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, esto es, el 5 de junio de 2026, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible presentará el estudio anterior. Este estudio será sometido a un proceso de audiencia pública tras el cual, una vez analizadas las aportaciones realizadas, se utilizará como base para posibles modificaciones normativas en caso de ser necesarias.

2. Ley de vivienda de Andalucía

I. Introducción

La Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de vivienda de Andalucía (“**Ley de Vivienda de Andalucía**”), entró en vigor el pasado 24 de enero, sustituyendo un sistema normativo caracterizado por su dispersión y obsolescencia para dar respuesta a los problemas actuales que permitan garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada.

El Preámbulo de la norma pone el acento en que la ley pretende realizar una propuesta equilibrada y no simplista que facilite el acceso a la vivienda, removiendo los obstáculos que a día de hoy existen para ello, sobre todo la escasez de la oferta, ya sea (I) favoreciendo el acceso en propiedad para aquellos colectivos con dificultades de acceso, (II) fomentando el alquiler a precio asequible, (III) poniendo a disposición terrenos dotacionales para alojamientos u otras modalidades de vivienda de alquiler y (IV) potenciando el parque público con una gestión más realista en la que se contemplen fórmulas de colaboración público-privada.

II. Definición de nuevas modalidades de vivienda

El artículo 4 de la Ley de Vivienda de Andalucía regula, por primera, vez el uso residencial comunitario como una tipología dentro del uso residencial, que se destina a la residencia de personas que desean la convivencia en comunidad en un espacio común preparado para cubrir sus necesidades. Dentro de esta tipología se incluyen las siguientes modalidades:

- **Cohousing:** modalidad residencial compuesta por unidades habitacionales que constituyen una vivienda completa, que incluye dormitorio o dormitorios, baño, cocina y sala de estar, con la superficie mínima que se determine reglamentariamente, y contando con servicios y estancias comunes. Está caracterizada por la propiedad colectiva del inmueble y por la autogestión.
- **Coliving:** modalidad residencial compuesta por unidades habitacionales privativas que no constituyen viviendas completas, con la superficie mínima que se determine reglamentariamente, destinadas a la residencia temporal, así como por servicios y estancias comunes. Se caracteriza por su gestión por operador único de carácter profesional o empresarial.
- **Flexliving:** modalidad residencial compuesta por unidades habitacionales privativas que pueden o no constituir viviendas completas, con la superficie mínima que se determine reglamentariamente, destinadas a la residencia temporal, así como por servicios y estancias comunes. Se caracteriza por su gestión por operador único de carácter profesional o empresarial.

III. Fomento de la colaboración público-privada

Los **artículos 11 a 15** de la Ley contienen normas en materia de colaboración público-privada. Así, la Consejería competente en materia de vivienda podrá establecer cauces de cooperación y colaboración con los agentes privados relacionados con la materia de vivienda, impulsando medidas de fomento para las iniciativas privadas, que tengan por objeto la construcción de vivienda asequible para facilitar el acceso a la vivienda a toda la sociedad y, especialmente, a los colectivos que pudiera establecerse por una especial necesidad.

La Consejería competente en materia de vivienda constituirá una **bolsa de suelo para vivienda asequible** a los efectos de dar publicidad a los suelos disponibles para la construcción de viviendas a precio asequible e impulsar los distintos mecanismos de colaboración público-privada. Esta bolsa dará a conocer las características urbanísticas de todos los suelos integrados en la misma.

La bolsa de suelo para vivienda asequible estará constituida por:

- Parcelas públicas o privadas destinadas por el planeamiento urbanístico a vivienda protegida o asequible, de conformidad con lo establecido en el planeamiento general vigente. La inclusión de las parcelas de titularidad privada requerirá previa solicitud de las personas interesadas al ayuntamiento.
- Inmuebles de uso residencial incluidos en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas susceptibles de acoger vivienda protegida o asequible.
- Parcelas de equipamientos susceptibles de acoger viviendas o alojamientos dotacionales.

El artículo 13 de la Ley prevé que **colaboración público-privada** se lleve a cabo a través de los siguientes medios:

- **Concesiones** administrativas o **derechos de superficie** para la construcción de viviendas protegidas o asequibles, en función de su calificación urbanística, en suelos del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con el régimen jurídico y competencial establecido en su normativa patrimonial.
- **Subvenciones** o **ayudas públicas** para la promoción de vivienda asequible.
- **Programas de colaboración** o acuerdos con las entidades financiadoras, para garantizar la financiación de las promociones de colaboración público-privada.
- **Programas de permuta de suelo** a cambio de viviendas asequibles para incrementar el parque público de vivienda en el municipio correspondiente.
- **Programas de alquiler seguro** para los promotores de viviendas en alquiler, que compensen los posibles impagos de rentas, mediante la aplicación de las ayudas al alquiler de vivienda provenientes de planes de vivienda.
- **Programas** para incentivar la puesta en uso de viviendas desocupadas.

IV. Planes municipales y supramunicipales de vivienda y suelo. Áreas prioritarias de vivienda

La Administración de la Junta de Andalucía elaborará el correspondiente **Plan Andaluz de Vivienda y Suelo**, que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma.

Todos los Ayuntamientos de Andalucía, con independencia de su población, podrán elaborar y aprobar sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo cuando su problemática residencial así lo requiera. Estarán obligados a elaborarlos aquellos municipios con una población igual o mayor a 10.000 habitantes, así como los municipios costeros del litoral andaluz o que formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional.

La Consejería competente en materia de vivienda podrá redactar **planes de ámbito supramunicipal** en aquellos ámbitos territoriales donde concurren circunstancias que justifiquen el establecimiento de una estrategia común para garantizar el derecho de acceso a la vivienda, con el objetivo de establecer directrices y coordinar de manera conjunta las necesidades comunes en materia de vivienda, infraestructuras, suelo y dotaciones de los municipios afectados.

Las áreas prioritarias de vivienda permitirán priorizar territorialmente el acceso a determinados programas del Plan Andaluz de Vivienda, en función de la alta demanda o problemática de vivienda en el ámbito y los criterios que se aprueben por la Consejería. La aprobación de estas áreas prioritarias de vivienda supondrá la declaración de urgencia en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y los instrumentos de gestión que hayan de aprobarse en dichos ámbitos.

V. Régimen jurídico de las viviendas protegidas

El artículo 4.b) de la ley define a la vivienda protegida como “aquella cuyo régimen está constituido por el conjunto de limitaciones y requisitos que han de cumplirse mientras persista su protección, y que así se califiquen por el ayuntamiento de conformidad con lo establecido en la presente ley, las normas que la desarrollen y los programas concretos que se aprueben, conforme a:

- 1.º *Su destino a uso residencial habitual y permanente.*
- 2.º *Precio limitado para la venta y para el alquiler o cesión del uso.*
- 3.º *Sujetos destinatarios de las mismas.*
- 4.º *Cumplimiento de condiciones específicas de calidad y diseño, según normativa de aplicación, en su caso”.*

Por ello, la norma regula y actualiza el concepto de vivienda protegida, le da mayor flexibilidad y, además, se liberalizan los plazos, adaptándose en cada momento temporal a las necesidades reales. Otra novedad es que se aclara que este plazo no se verá condicionado por el destino urbanístico del suelo, salvo en el caso de viviendas o alojamientos construidos en suelos dotacionales, donde la calificación es permanente. Asimismo, se elimina el período previo de diez años de prohibición absoluta de disponer.

La Ley crea el **Sistema de Información de Vivienda Protegida de Andalucía**, cuya finalidad será la de recoger sistematizadamente la totalidad de las viviendas sujetas a algún régimen de protección, así como las convocatorias para la selección de adjudicatarios.

ACTUALIDAD LEGISLATIVA

La Ley introduce como novedad que la selección de los adjudicatarios de las viviendas protegidas de nueva construcción se podrá realizar mediante listado obtenido del **Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida** o por convocatoria específica municipal, de conformidad con los principios de publicidad, igualdad y concurrencia. Se mantiene el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida como instrumento para la inscripción de las personas solicitantes de viviendas protegidas, para la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas en determinados supuestos, y para la certificación de que cumplen los requisitos necesarios para acceder a las mismas, si bien se gestionará por cada municipio por ser asunto de su competencia.

La Ley también contiene el régimen jurídico detallado de la **transmisión, alquiler o cesión de uso de una vivienda protegida tras su primera adjudicación**.

VI. Parque Público de Vivienda de Andalucía

El parque público de vivienda de Andalucía estará constituido por el conjunto de las viviendas y alojamientos, así como los garajes y trasteros anejos, de titularidad autonómica o de municipios del territorio andaluz, o que, siendo titularidad de otras Administraciones, radican en Andalucía y están gestionados por las Administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y entes dependientes, incluidos garajes y trasteros anejos a las viviendas, cumplan o no con el concepto de vivienda protegida, destinado a dar solución habitacional adecuada para los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado, con especial atención a colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad, personas jóvenes y colectivos con necesidades especiales, como son las personas con discapacidad.

La entidad responsable de gestionar el parque público de titularidad autonómica será la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.



3. Decreto ley 14/2025, de 26 de diciembre del Consell, de medidas urgentes frente a la hiperregulación, la agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado

El Decreto-ley 14/2025, de 26 de diciembre, del Consell, de medidas urgentes frente a la hiperregulación, la agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado (“**DL 14/2025**”) fue publicado en el DOGV el 29 de diciembre de 2025 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Es una norma de carácter transversal y estructural cuya convalidación por Les Corts se produjo en la sesión de Diputación Permanente de 29 de enero de 2026.

Los Títulos del II al IX del DL 14/2025 modifican numerosas leyes, decretos y órdenes que, entre otras, afectan a medidas generales y organizativas en materia de simplificación procedimental, tecnológica, función pública, archivos, y la Inspección General de Servicios, y a materias de servicios sociales y vivienda, economía y hacienda, sanidad, educación, cultura y deporte, medio ambiente, urbanismo y agricultura, sector industrial, energético, comercio y turismo. Destacamos como principales modificaciones las siguientes:

I. Medidas en materia de garantía de la unidad de mercado

Los artículos 15 a 19 del DL 14/2025 refuerzan el régimen autonómico propio de garantía de la unidad de mercado en la Comunidad Valenciana. Este régimen se encuentra directamente alineado con el régimen previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El artículo 18 regula el principio de eficacia extraterritorial de manera que los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes de cualquier administración pública española relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en el territorio de la Comunidad Valenciana.

Los organismos de evaluación, acreditación y certificación legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en la Comunidad Valenciana. Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en la Comunidad Valenciana, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

El principio de eficacia extraterritorial no se aplicará en los siguientes casos:

- A autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.
- A los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público, cuando el número de operadores económicos sea limitado o cuando se fijen en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

- Cuando concurran razones de orden público, seguridad pública o protección civil, debidamente motivadas en una disposición legal o reglamentaria.

II. Medidas en la tramitación de proyectos de energías renovables

El DL 14/2025 introduce importantes novedades en la tramitación de proyectos de energías renovables. La norma modifica:

- El Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (el “**DL 14/2020**”) y
- El Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat (el “**Decreto 88/2005**”).

Entre las principales medidas introducidas por el DL 14/2025, se encuentran la incorporación de un régimen específico para las instalaciones de almacenamiento stand-alone e híbridadas, medidas de simplificación y reducción de plazos en el Decreto 88/2005, la supresión del requisito de disponibilidad del 25% de los terrenos, el ajuste de garantías de desmantelamiento y el fortalecimiento de los Proyectos de Interés Autonómico.

a. Régimen específico para las instalaciones de almacenamiento energético

Las **instalaciones de almacenamiento energético stand-alone** a través de baterías electroquímicas de **potencia instalada mayor o igual a 10 MW** o instalaciones de almacenamiento de cualquier tecnología de carácter híbrido con instalaciones de energía eléctrica seguirán los trámites establecidos en el DL 14/2020 para las centrales fotovoltaicas.

Las **instalaciones de almacenamiento energético stand-alone** a través de baterías electroquímicas de **potencia instalada inferior a 10 MW**, se someterán a los trámites establecidos en el Decreto 88/2005.

La instalación de almacenamiento que hibride con una instalación de generación de energía renovable que disponga de autorización administrativa previa y de autorización administrativa de construcción y/o de autorización de explotación y por tanto disponga de evaluación ambiental favorable, quedará exenta del trámite de una nueva evaluación ambiental, según la Ley 21/2013, si el almacenamiento está ubicado dentro de la poligonal definida en el proyecto de instalación de generación de energía renovable que se autorizó. En el caso de ubicarse fuera de la poligonal la modificación deberá someterse al correspondiente trámite de evaluación ambiental.

La instalación de almacenamiento que hibride con una instalación de generación de energía renovable tendrá la consideración de modificación de instalación de generación y para la aplicación del artículo 115.2 y 115.3 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (“**RD 1955/2000**”), se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La incorporación de elementos de almacenamiento no modifica la tecnología de la instalación, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1.a) del anexo II del RD 1955/2000.
- En el caso que el almacenamiento este ubicado dentro de la poligonal definida en el proyecto de instalación de generación de energía renovable que se autorizó, el promotor podrá acreditar el cumplimiento de las condiciones de seguridad de las instalaciones y el equipo asociado si se cumplen las distancias de seguridad de los reglamentos de seguridad industrial y se acredita que no se deriven afecciones adicionales a terceros ni a organismos.
- Las instalaciones de almacenamiento híbridadas no entran dentro del anexo I de la Ley 21/2013 por lo que no están sometidas a evaluación ambiental ordinaria.
- En cuanto a la definición de potencia instalada se estará a lo previsto en la normativa estatal.

b. Supresión del requisito de disponibilidad del 25% de los terrenos

El DL 14/2025 suprime el requisito de acreditación de la disponibilidad de los terrenos en los procedimientos de autorización de instalaciones de generación en suelo no urbanizable, al haberse eliminado la exigencia de Declaración de Interés Comunitario (DIC) en determinados supuestos, y no constituir un requisito exigido por la normativa estatal básica. Esta supresión, además de ajustarse al principio de necesidad regulatoria, evita duplicidades documentales innecesarias que recaen sobre los promotores y agiliza la tramitación administrativa.

c. Regulación de los Proyectos de Interés Autonómico (PIA)

El DL 14/2025 modifica el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (“**TRLOTUP**”) para introducir una regulación detallada de los Proyectos de Interés Autonómico (“**PIA**”). La regulación de los PIA se encuentra en los arts. 63 a 66 quáter del TRLOTUP.

- Los particulares, podrán plantear proyectos de inversión que el Consell podrá declarar como de Interés Autonómico para la Comunidad Valenciana a la vista de su acreditado potencial, manifestado en la valoración de los siguientes aspectos y objetivos:
 - El volumen de inversión.
 - La fijación, creación o incremento de empleo estable y de calidad.
 - El valor añadido que se genere para la competitividad territorial de la Comunidad Valenciana.
 - La reconversión de sectores económicos, o
 - El desarrollo, la innovación tecnológica y la atracción de talento hacia la Comunidad Valenciana.
- Los Proyectos de Interés Autonómico también podrán ser de iniciativa pública, o mixta, público-privada. La única Administración que puede participar en la promoción de un PIA será la Generalitat.

- El Proyecto de Interés Autonómico podrá implantarse en cualquier parte del territorio de la Comunidad Valenciana, con independencia de cuál sea la zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto del suelo por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación, salvo en ámbitos pertenecientes a la Red Natura 2000. Si el suelo tiene la clasificación de suelo no urbanizable protegido o está integrado en la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana, el Consell decidirá la implantación del proyecto, tras considerar las alegaciones presentadas por los ayuntamientos afectados, así como por el órgano sectorial autonómico competente.
- Los Proyectos de Interés Autonómico deberán reunir las siguientes características:
 - Congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana: contribuir a la consecución de sus objetivos y directrices, si bien el Consell podrá exceptuar motivadamente la aplicación de criterios específicos de la misma. A tal efecto, deberá tenerse en cuenta:
 - Interés estratégico autonómico: producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, en términos de inversión y de generación de empleo, que vendrá determinado por el correspondiente informe del órgano autonómico competente en materia de inversiones y proyectos estratégicos.
 - Efectividad: Deben ejecutarse de forma inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo.
 - Relevancia: acoger usos y actividades que contribuyan a la equidad, excelencia y cualificación del territorio con proyección o ámbito de influencia de escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional cuando se sitúen en el ámbito rural.
 - Dificultad de llevar a cabo su autorización y desarrollo mediante alguno de los instrumentos ordinarios de ordenación o gestión establecidos en este texto refundido.
- Los Proyectos de Interés Autonómico solo serán admisibles para usos de carácter terciario, industrial o logístico.
- Una vez declarada la inversión como Proyecto de Interés Autonómico, el promotor de la actuación solicitará las autorizaciones urbanísticas y ambientales necesarias para el desarrollo de la actuación:
 - Las licencias se otorgarán o denegarán de acuerdo con los parámetros urbanísticos establecidos en el acuerdo del Consell que declare la inversión como Proyecto de Interés Autonómico.
 - El promotor deberá aportar de manera obligatoria un certificado de conformidad de una entidad colaboradora de verificación y control de actuaciones urbanísticas de la Generalitat (ECUV).
 - El plazo de otorgamiento de estas licencias será de un mes, desde la presentación de la solicitud por parte del promotor.
 - El vencimiento del plazo para el otorgamiento de estas licencias sin que se hubiese notificado resolución expresa legitimará al promotor que hubiese presentado la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo.

4. Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo de Cataluña

El 1 de enero de 2026, entró en vigor la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo (la “**Ley 11/2025**”) que introduce novedades relevantes en los arrendamientos de temporada, así como en el alquiler de habitaciones. La Ley 11/2025 responde a la convalidación del Decreto ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo.

La norma se aprueba con el objetivo de equilibrar el mercado en zonas tensionadas y agilizar la creación de vivienda protegida mediante la incorporación de modificaciones de (i) la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (la “Ley 18/2007”); (ii) del Decreto ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria; (iii) del Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y de (iv) la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejora urbana, ambiental y social de los barrios y villas.

La Ley 11/2025 también afecta al aspecto urbanístico, mediante modificaciones del (v) texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y su Reglamento, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio.

Destacamos como principales novedades las siguientes:

1. Nueva regulación de los arrendamientos de temporada

La Ley 11/2025 introduce una caracterización expresa de los arrendamientos temporales y de habitaciones, dentro del Título IV de la Ley 18/2007.

La Ley 11/2025 define el arrendamiento de vivienda permanente como el destinado a la satisfacción de la necesidad de vivienda, con independencia de su duración. No tendrán esta consideración las viviendas destinadas a usos recreativos, turísticos o de temporada de vacaciones, ya sea temporada de verano o cualquier otra temporada. En todo caso, estos usos deben hacerse constar en el contrato.

A los arrendamientos suscritos con carácter temporal por razones profesionales, laborales, de estudios, de atención o asistencia médica, de situaciones provisionales a la espera de entrega de vivienda o de regreso a la residencia habitual, o por otros usos análogos que no sean diferentes de la satisfacción de la necesidad de vivienda, se les aplican las normas de los arrendamientos de vivienda relativas a la fianza, las garantías, la determinación y actualización de la renta, la elevación de la renta por mejoras y la asunción de gastos generales y servicios individuales. Deberá dejarse constancia de la finalidad del contrato y su acreditación documental.

También se aplican estas normas a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que se establezca la duración, pero no la finalidad de carácter temporal.

La documentación acreditativa debe depositarse junto con la fianza en el registro correspondiente. Se presume que el arrendamiento tiene una finalidad de vivienda permanente si en el registro correspondiente no consta acreditado un uso distinto al de vivienda. Se aplican las normas relativas al arrendamiento para

usos distintos al de vivienda a la vivienda que tiene una finalidad exclusivamente recreativa, de vacaciones o de ocio. Esta causa o finalidad debe hacerse constar en el contrato con aportación de la documentación específica conforme a la ley y debe acreditarse debidamente. También debe hacerse constar el lugar de residencia permanente de la parte arrendataria.

En el caso de prórroga de los arrendamientos temporales por causas acreditadas, si el arrendatario no ha acreditado expresamente la causa de la temporalidad y que tiene su residencia en otro lugar, se considera sometido a lo dispuesto por la legislación en materia de arrendamientos urbanos para vivienda permanente y se aplica su régimen jurídico, incluida la duración legal mínima, y el régimen de prórrogas a contar desde la fecha en qué se formalizó el contrato inicial.

Si el contrato de arrendamiento no se prorroga, pero se formaliza un nuevo contrato con la misma parte arrendataria y sobre la misma vivienda, el nuevo contrato queda sujeto a las normas del contrato de arrendamiento para vivienda permanente, salvo que la parte arrendadora acredite debidamente la prórroga de las circunstancias que causaban la necesidad temporal de vivienda.

2. Nueva regulación del arrendamiento de habitaciones

La Ley 11/2025 regula el arrendamiento de habitaciones. La norma define el alquiler de habitaciones como el contrato en virtud del cual el arrendador cede al arrendatario el uso exclusivo de una habitación y el derecho a utilizar otras estancias o espacios de uso común de la vivienda, a cambio de un precio y; establece que la suma de las rentas de las habitaciones de viviendas situadas en zonas de mercado residencial tensionado no podrá exceder de la renta máxima aplicable al arrendamiento unitario de la vivienda.

El arrendamiento de habitaciones debe respetar los estándares de superficie por persona y el umbral máximo de ocupación de la vivienda fijados por la normativa sectorial en materia de vivienda y especificados en la cédula de habitabilidad.

El arrendamiento de vivienda por habitaciones o cualquier otra clase de fragmentación física o contractual no desnaturaliza el carácter de arrendamiento de vivienda ni evita la aplicación de las reglas que le son propias. En esta clase de contratos, la suma de las rentas pactadas en varios contratos de arrendamiento de vigencia simultánea de una vivienda situada en una zona de mercado residencial tensionado no puede exceder de la renta máxima aplicable al arrendamiento unitario de la vivienda.

3. Derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración catalana

La Ley 11/2025 amplía los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración catalana. Por ello, están sujetos a los derechos de tanteo y retracto de la Administración de la Generalitat:

- La transmisión de cualquier vivienda situada en una zona declarada mercado residencial tensionado que sea propiedad de un gran tenedor persona jurídica que esté inscrito en el Registro de grandes tenedores de vivienda.

No están sujetas a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones de viviendas de nueva construcción que se realicen en el plazo de un año a contar desde el otorgamiento de la cédula de habitabilidad. Las empresas promotoras que tienen exclusivamente existencias de viviendas de nueva construcción únicamente para transmitirlos a terceros no están sujetas a la obligación de inscribir estas viviendas y de inscribirse ellas mismas en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante y en el Registro de grandes tenedores, respectivamente, mientras se cumplan los requisitos correspondientes, hasta que haya pasado un año desde que dichas viviendas hayan obtenido la cédula de habitabilidad.

No están sujetas a los derechos de tanteo y retracto las transmisiones de viviendas de nueva construcción o gran rehabilitación que se realicen en el plazo de un año a contar desde el otorgamiento de la cédula de habitabilidad, ni las transmisiones entre las sociedades de un mismo grupo empresarial que tengan el mismo objeto social o ejerzan una actividad inmobiliaria similar siempre que se trate de la primera transmisión de una obra nueva.

- La adjudicación de cualquier vivienda que provenga de una subasta administrativa o judicial.

4. Principales novedades en materia urbanística

a. Predominio del uso como residencia habitual

El planeamiento urbanístico debe garantizar que en los municipios con una demanda residencial fuerte y acreditada el uso predominante de las viviendas sea el de residencia habitual y permanente de personas.

El planeamiento urbanístico en las zonas de uso residencial debe admitir siempre el tipo de uso como residencia habitual y permanente de personas, pudiendo establecerse la compatibilidad o prohibición de los demás tipos residenciales de acuerdo con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y la garantía y promoción del derecho a la vivienda.

b. Alojamiento temporal de protección

La Ley 11/2025 redefine el sistema de equipamientos comunitarios e introduce el equipamiento de alojamiento dotacional, así como el equipamiento de alojamiento temporal de protección.

En las parcelas y los edificios calificados de equipamiento comunitario de titularidad pública que no tengan asignado un destino específico o que estén calificados con el uso genérico de interés público y social, se permite implantar, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico vigente, el uso alternativo de alojamiento temporal de protección. Las condiciones de edificación de la parcela son las mismas que las establecidas para el equipamiento calificado y se pueden adaptar o modificar con arreglo a los instrumentos urbanísticos que corresponda de acuerdo con la legislación urbanística.

El uso de alojamiento temporal de protección puede ser de iniciativa privada, mediante el plan especial que justifique el interés público o social y la idoneidad de la localización y que incorpore el concierto con la administración competente en materia de vivienda que regule las condiciones de acceso y temporalidad para los colectivos destinatarios.

El uso de alojamiento temporal de protección también puede incorporarse al vuelo de las edificaciones implantadas en suelos calificados de equipamiento comunitario, siempre que el uso asignado sea compatible y previa tramitación del instrumento que corresponda, en su caso, para adaptar sus parámetros de edificación.

c. Reserva obligatoria de vivienda protegida

Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones deben reservar para la construcción de viviendas de protección pública el suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social, que, como mínimo, debe cumplir los porcentajes del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, destinados a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso, siguientes:

- El suelo correspondiente al 50% del techo en actuaciones de transformación urbanística del suelo urbanizable.
- El suelo correspondiente al 40% del techo en las actuaciones que se realicen en el suelo urbano no consolidado.

A menos que el planeamiento territorial o director urbanístico determinen otra cosa, quedan exentos de esta obligación mínima los planes de ordenación urbanística municipal de los municipios que por su escasa complejidad urbanística solo distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable.

Al menos la mitad de las reservas de suelo deben destinarse a viviendas de protección pública en régimen de arrendamiento.

d. Reducción de cesiones para promotores sociales

Los porcentajes de cesión de suelo correspondientes al aprovechamiento urbanístico se reducen a la mitad en el caso de promotores sociales que lleven a cabo viviendas de protección pública. Esta reducción debe aplicarse con los siguientes requisitos:

- Que la totalidad del sector o polígono sea de titularidad de uno o varios promotores públicos o privados que tengan la condición de promotores sociales de acuerdo con la legislación sectorial vigente.
- Que sean sectores de uso residencial dominante.
- Que más de la mitad del techo edificable esté destinado a vivienda de protección pública.

e. Publicidad íntegra de instrumentos de planeamiento y gestión

La Ley 11/2025 regula la publicidad de los instrumentos de gestión urbanística con el fin de garantizar el mismo nivel de publicidad e información que las figuras de planeamiento urbanístico.

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

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

