
Urbanismo y ordenación del territorio*

Sofía SIMOU

Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0001-6726-8392

Palabras clave: ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

Keywords: regional and city planning law; land use; special and development permits; development regulation law; development control law.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES: 2.1. Unión Europea. 2.2. Nivel estatal. 2.3. Nivel autonómico.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Pronunciamientos del TC y aportaciones teóricas: 3.1.1. El derecho a la vivienda. 3.1.2. El «derecho a la ciudad o entorno» como razón imperiosa en relación con las VUT. 3.1.3. La inejecutabilidad de la amnistía en suelos Red Natura 2000. 3.2. Planeamiento urbanístico: 3.2.1. Perspectiva de género en el planeamiento urbanístico. 3.2.2. Falta de legitimación de ayuntamientos entre municipios colindantes. 3.2.3. Nulidad de planes por vicios en evaluaciones ambientales e informes sectoriales. 3.2.4. Implantación de estaciones de servicio en centros comerciales: actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal. 3.2.5. La incidencia de la clasificación del suelo en la calificación catastral: la justicia tributaria. 3.3. Gestión urbanística: 3.3.1. Expropiación forzosa, derecho de reversión y determinación del justiprecio. 3.3.2. Suspensión de expropiaciones por incidencia de las resoluciones de Patrimonio Histórico. 3.4. Disciplina urbanística. 3.5. Temporalidad y fin de los convenios urbanísticos indefinidos.

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «La responsabilidad Estratégica del Estado Verde», Proyecto coordinado por la UAM, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, PID2023-149184OB-C41, dirigido por Sofia Simou (Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo-UAM) y Silvia Díez Sastre (Profesora Titular de Derecho Administrativo-UAM).

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente informe es la exposición sistemática de las novedades jurisprudenciales, doctrinales y normativas más relevantes que se han producido en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio durante el año 2025. El año 2025 ha supuesto un punto de inflexión en el ordenamiento urbanístico y habitacional español. La tradicional potestad de planeamiento de las entidades locales y las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en dichas materias se han visto sometidas a una triple tensión: en primer lugar, la consolidación constitucional de los límites al derecho de propiedad privada en beneficio del derecho social a la vivienda; en segundo lugar, la irrupción de una regulación climática y de resiliencia ante catástrofes naturales que redefine el concepto tradicional de «suelo apto para urbanizar»; y, por último, una decidida y unánime corriente hacia la simplificación administrativa a través del uso generalizado de declaraciones responsables, entidades colaboradoras y la introducción incipiente de sistemas de inteligencia artificial en la gestión procesal. Del análisis cruzado de la normativa del año 2025 (epígrafe 2 del presente informe) se extraen cuatro vectores normativos claros: *a)* la sustitución de licencias por mecanismos de colaboración privada y declaraciones responsables con generalización de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas —en adelante, ECU— (Canarias) y reformas de simplificación estructural (Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia); *b)* la intervención en el suelo para la regulación de vivienda asequible y del uso turístico mediante el traspaso de competencias y zonificación estricta de las Viviendas de Uso Turístico —en adelante, VUT— (Canarias, Cantabria, País Vasco) o reservas coactivas de suelo residencial (Andalucía, Cataluña, Baleares); *c)* el urbanismo de excepción frente a crisis climáticas o catástrofes naturales mediante la adaptación de normas exprés como la figura del Plan Especial de Reconstrucción en la Comunidad Valenciana tras la DANA de 2024, y *d)* la inseguridad jurídica por la constatación de apariciones de conflictos de competencias evidenciado por la impugnación total ante el Tribunal Constitucional de la Ley de Proyectos Residenciales Estratégicos de las Islas Baleares.

Para la sistematización del material jurídico referente al año 2025, el presente informe se estructura en tres partes. La primera, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las novedades doctrinales de carácter más transversal y general que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe 1). En la segunda parte se analizan los cambios normativos más trascendentes para el urbanismo y la ordenación del territorio con referencias paralelas a las aportaciones doctrinales correspondientes a las normas analizadas (epígrafe 2). Y la tercera parte se centra en la exposición de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística y de ordenación territorial con remisiones constantes a las contribuciones doctrinales más significativas en estos ámbitos (epígrafe 3).

Empezando la exposición de las novedades doctrinales de carácter general en 2025, un debate emergente en la doctrina es la viabilidad y los límites del uso de algoritmos y

sistemas automatizados en la tramitación de instrumentos de planeamiento y el otorgamiento de licencias. A. CANO MURCIA y C. D. ÁLVAREZ PEREIRA en el libro *Urbanismo e inteligencia artificial, ¿es posible?*, Once Libros, Madrid, 2025, abordan esta materia desde una perspectiva estrictamente procesal. Los autores señalan que si bien la IA ofrece una oportunidad histórica para materializar el principio de economía del procedimiento administrativo y reducción de plazos, su implantación se topa con un límite infranqueable: el ejercicio de la discrecionalidad técnica de los arquitectos y juristas municipales en la valoración de conceptos jurídicos indeterminados (tales como el «adecuado decoro estético» o la «integración paisajística»). Una versión más sintética del planteamiento de los autores puede encontrarse en el artículo de A. CANO MURCIA, «Urbanismo e inteligencia artificial», *Revista de Derecho Urbanístico y de Medioambiente* (en adelante, RDU), núm. 377, 2025, pp. 107-140, y en el artículo de C. D. ÁLVAREZ PEREIRA, «El derecho urbanístico y la inteligencia artificial: ¿nuevas oportunidades para la ciudad?», en la misma revista, núm. 378, 2025, pp. 99-121. Adicionalmente, J. PONCE SOLÉ vincula este desarrollo con las exigencias del nuevo Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea de 2024. El Reglamento consagra el derecho de los ciudadanos a una buena administración digital y exige un control judicial riguroso y transparente sobre cualquier decisión administrativa que haya sido adoptada mediante el uso exclusivo de algoritmos predictivos. Este comentario puede encontrarse en la reseña de su propio libro publicado en 2024 por Marcial Pons, «El Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea de 2024: el derecho a una buena administración digital y su control judicial en España», *RDU*, núm. 375, 2025, pp. 175-177.

En la vertiente social y remedial del urbanismo, la doctrina apuesta este año por un claro enfoque hacia la corrección de las disfunciones y la corrupción del modelo anterior para vincular el urbanismo a la salud y a la efectividad real del derecho a la vivienda. En este sentido, destacan, por una parte, el artículo de G. F. FERRARI, «Algo en qué pensar: El urbanismo y la ciudad», *RDU*, núm. 377, 2025, pp. 19-31, en el que el autor introduce una reflexión conceptual y teórica sobre la evolución del urbanismo contemporáneo y el desarrollo de la ciudad, sirviendo como marco introductorio a las problemáticas actuales de la ordenación urbana. Por otra parte, debe mencionarse el artículo de G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, «La mala salud del urbanismo español y su contagio al derecho a la vivienda: «remedios» para su recuperación», *RDU*, núm. 380, 2025, pp. 137-161 y, para más profundización en el tema, el libro del mismo autor, *Recuperación del urbanismo español: Problemas del urbanismo español contemporáneo y posibles soluciones*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2025. El autor realiza una valoración explícitamente negativa del urbanismo español actual en términos sociales, políticos y mediáticos. Esta «mala reputación» se fundamenta en las consecuencias especulativas y en prácticas reprochables de la corrupción. El autor analiza cómo esta situación de «mala salud» afecta de forma directa y contagia negativamente la efectividad del derecho a la vivienda, proponiendo soluciones jurídicas y operativas para la recuperación del sector.

Asimismo, interesante resulta la obra de I. NARVÁEZ BAENA, *La constitución de la ciudad como bien común: Principios jurídicos para una teoría de lo urbano*, Atelier, Bar-

celona, 2025, en la que tomando como punto de partida el concepto del «derecho a la ciudad» de Henri Lefebvre, el autor describe las patologías que padece el espacio urbano actual, especialmente aquellas derivadas de los procesos de acumulación de capital ficticio en el territorio. La obra propone construir unos principios jurídicos básicos que fundamenten una teoría de lo urbano basada en la consideración de la ciudad como un bien común.

Otro tema que en los últimos diez años no deja de ser de actualidad por su interrelación estrecha con el urbanismo es la transición energética y la sostenibilidad ambiental en el uso del suelo. En esta línea, destaca el artículo de L. IRASTORZA RUIGÓMEZ y S. VILLACAÑAS BEADES, «La necesidad de incorporar la transición energética como condicionante del urbanismo y de la ordenación del territorio», *RDU*, núm. 382, 2025, pp. 81-130. Esta aportación defiende de forma taxativa que la transición energética ya no puede ser un elemento accesorio, sino que debe actuar como un vector condicionante y vinculante en el diseño de los planes urbanísticos y en los instrumentos de ordenación del territorio. Centrado en el marco jurídico de las comunidades energéticas en España, el trabajo de P. NAVARRO RODRÍGUEZ, «El futuro marco jurídico de las comunidades energéticas impulsadas por las diputaciones provinciales en España en la lucha contra la descarbonización», en el mismo número de la *RDU*, pp. 131-185, analiza el papel tractor de las Administraciones locales (específicamente las diputaciones provinciales) como agentes clave en la implantación de estas figuras para la lucha contra la descarbonización desde una perspectiva territorial. Por su parte, el libro colectivo dirigido por R. O. BUSTILLO BOLADO, M.^a A. ARIAS MARTÍNEZ y P. GAMALLO CARBALLUDE, *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*, Aranzadi, Pamplona, 2025, ofrece un análisis transversal de cómo las políticas públicas de urbanismo y medio ambiente repercuten directamente en la salud y el bienestar ciudadano. La obra se articula coherentemente en tres bloques para examinar dicha influencia en entornos urbanos, rurales y naturales, consolidando el vínculo jurídico entre planeamiento y salud pública.

En el contexto actual de prevenir los daños ambientales en el urbanismo interesante resulta este año el libro de V. J. GARCÍA NEBOT, *Manual de urbanismo de reconstrucción y urbanismo preventivo*, Aranzadi, Pamplona, 2025. El autor utiliza el concepto del «urbanismo de reconstrucción y prevención» sosteniendo que la planificación urbanística tradicional ha fracasado al tratar el territorio como un soporte estático e inmune a las dinámicas de la naturaleza. A partir de un estudio histórico de las catástrofes hidrológicas y climáticas sufridas en el territorio peninsular (como la erupción volcánica en La Palma o las históricas inundaciones de la cuenca mediterránea), se formaliza la necesidad de incorporar de forma obligatoria e integrada la transición energética, la neutralidad climática de la edificación y la cartografía hidrológica de riesgos como condicionantes sustantivos y restrictivos insoslayables del planeamiento general. El urbanismo preventivo ya no es una opción de sostenibilidad voluntaria, sino una exigencia de orden público destinada a salvar vidas humanas y evitar la quiebra de la responsabilidad patrimonial

de las Administraciones públicas por el otorgamiento de licencias en zonas de flujo preferente inundable.

Finalmente, desde la perspectiva comparada, hay tres aportaciones este año que resultan sumamente interesantes. En primer lugar, se trata del libro de A. LLADÓ MARTÍNEZ, *Derecho urbanístico comparado: Metodología y sistemática*, Atelier, Barcelona, 2025, que ofrece una obra metodológica clave para la investigación jurídica explorando la aplicación del método comparativo a la disciplina urbanística, un enfoque esencial en el contexto de la globalización. El texto dota al jurista de herramientas tradicionales, modernas y posmodernas para el análisis y la evolución de los sistemas urbanísticos. En segundo lugar, debe hacerse mención al libro de L. SCATOLINI, *¿El derecho a urbanizar?: las ciudades en tensión por el uso del suelo*, Café de las Ciudades, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2025, reseñado en la *RDU*. En el libro el autor plantea una discusión doctrinal de fondo sobre la propia naturaleza y límites del «derecho a urbanizar», analizando las tensiones jurídicas y sociales que se generan en las ciudades contemporáneas en torno a los usos y la disputa por el suelo. En tercer lugar, en el libro dirigido por M. LORA-TAMAYO VALLVÉ y S. VIÑUALES FERREIRO, *La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística: perspectivas iberoamericanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, reseñado también en la *RDU*, los autores analizan los mecanismos jurídicos de participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y diseño de la ordenación territorial y el urbanismo, aportando una visión comparada a través de diferentes perspectivas dentro del ámbito iberoamericano.

2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

2.1. Unión Europea

La ordenación territorial y urbanística son materias sobre las que, tradicionalmente, los Estados miembros de la Unión Europea reservan plenamente sus competencias normativas y ejecutivas. Este año, sin embargo, se ha aprobado a nivel de Unión Europea, la *Directiva (UE) 2025/2360, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre, relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo* (Directiva de vigilancia del suelo). Esta disposición europea, en el ejercicio de competencias principalmente ambientales, establece el marco normativo supranacional para garantizar la protección, gestión sostenible y restauración de los suelos en los Estados miembros. Introduce la obligación de monitorizar la salud del suelo y vincula conceptualmente su conservación con las políticas de resiliencia climática y ordenación del territorio a través de indicadores armonizados de la salud del suelo y criterios vinculantes para la remediación de emplazamientos contaminados o degradados. La norma marca un hito histórico europeo al incorporar el suelo al marco de protección jurídica ambiental europea al mismo nivel que el agua o el aire, puesto que obliga a los Estados miembros a establecer marcos de vigilancia integrales. En este sentido, puede condicionar las futuras clasificaciones de suelo y desarrollos urbanís-

ticos al cumplimiento de objetivos de resiliencia, exigiendo evaluar y mitigar de forma estricta la degradación u ocupación neta del suelo (*Net Land Take*).

2.2. Nivel estatal

A nivel estatal, la novedad más trascendente este año es de carácter sectorial pero con incidencia clara sobre las materias de urbanismo y de ordenación territorial. Se trata del *Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras*. El nuevo reglamento redefine por completo las zonas de servidumbre, afección e interconexión entre la red de carreteras del Estado y las tramas urbanas municipales. Los arts. 35 y 118 (estudios de delimitación de tramos urbanos) regulan el procedimiento para delimitar formalmente los tramos urbanos y fijar las líneas de edificación, coordinando las competencias estatales con los planes generales de ordenación municipal. Por su parte, el art. 98 (limitación de accesos) endurece los requisitos técnicos y las autorizaciones necesarias para abrir nuevos accesos desde desarrollos urbanísticos hacia carreteras del Estado, condicionando la viabilidad de sectores sectorizados. Asimismo, el art. 116 (tramos urbanos) clarifica los regímenes aplicables a los terrenos e infraestructuras integrados en zonas urbanas donde la titularidad y las facultades de ordenación se cruzan entre Administraciones.

2.3. Nivel autonómico

Empezando el recorrido por las novedades normativas urbanísticas y territoriales más destacadas de 2025 a nivel autonómico, la Comunidad Autónoma de Andalucía acomete este año una profunda reforma estructural cruzando las políticas sectoriales de vivienda asequible con la flexibilización de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA). En primer lugar, la nueva *Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía*, en sus arts. 19 y 20 redefine y hace obligatorios los Planes Municipales y Supramunicipales de Vivienda y Suelo. El art. 23 reconfigura las reservas mínimas obligatorias para vivienda protegida en los nuevos desarrollos urbanísticos. Supone, asimismo, la cuarta modificación del Reglamento General de la LISTA (*Decreto 550/2022*). En segundo lugar, el *Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda* en su art. 2 articula medidas inmediatas sobre el suelo para facilitar la promoción directa de vivienda protegida, mientras que en el art. 5 se crea una Bolsa Pública de Suelo disponible para vivienda asequible. Un comentario doctrinal sobre esta norma se ha publicado por J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El fomento de la construcción de vivienda protegida y la integración de las VUT en la ordenación urbanística como vías para paliar el déficit de oferta de vivienda. Análisis del Decreto-ley andaluz 1/2025, de 24 de febrero», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025. En tercer lugar, destaca este

año la *Ley 7/2025, de 22 de diciembre, del Patrimonio de Andalucía*. Esta ley regula la interacción entre el patrimonio inmobiliario de la Junta y el urbanismo local. Por una parte, en los arts. 191 y 193 se establece la obligación de emitir informes sectoriales previos cuando los instrumentos de ordenación municipal afecten a bienes inmuebles de la comunidad autónoma. Por otra parte, en cuanto a los convenios patrimoniales y urbanísticos, en el art. 188 se dota de un marco contractual público de alta seguridad jurídica a las permutas de suelos o transferencias de aprovechamiento urbanístico entre la Junta y los promotores privados, agilizando la puesta en valor de suelos públicos residenciales inactivos. Sobre este tema enfocado en el ámbito local, trascendiendo del territorio solamente andaluz para ser un estudio sistemático que abarque todo el territorio español, resulta interesante la monografía de B. CALVO I CATALÀ, *Régimen jurídico de los catálogos urbanísticos: instrumentos municipales de protección del patrimonio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025. El libro representa un amplio estudio del régimen de los catálogos de protección del patrimonio cultural y natural contenidos en planes urbanísticos, así como del régimen de protección del patrimonio cultural inmueble y sus figuras análogas.

Después de un año poco intenso normativamente, la Comunidad Autónoma de Canarias en 2025 ha aprobado varias normas para la contención de viviendas turísticas y la agilización radical en la concesión de licencias edilicias. En primer lugar, la *Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas* vincula plenamente las VUT a la potestad de planeamiento urbanístico municipal (art. 4). En este sentido, dispone determinaciones de ordenación de directa aplicación y subsidiarias (art. 5) y fija duros requisitos técnicos de habitabilidad e infraestructuras mínimas (DA 7.^a). La ley supone una modificación directa de la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. En segundo lugar, destaca el *Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, de agilización de licencias y construcción*, que también modifica la LISTA (DF 1.^a), para implantar de forma generalizada las ECU (art. 4), permitiendo la emisión de informes técnicos privados homologados para licencias y control de legalidad (art. 10). Sobre esta norma, puede consultarse el artículo de F. J. VILLAR ROJAS, «Las claves del Decreto-ley 3/2025 de Canarias, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025. Interesante resulta también, como pionera en este ámbito, la aprobación este año de la *Ley 7/2025, de 16 de diciembre, de protección del arbolado urbano*. La ley incorpora de forma transversal la obligación de proteger la masa forestal urbana en la ejecución de cualquier instrumento de ordenación, definiendo el régimen del arbolado de especial protección (art. 7). En este sentido, establece un fuerte régimen de tutela para el arbolado de especial protección, condicionando de forma vinculante los proyectos de obras. Finalmente, debe hacerse referencia al *Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias*, para desbloquear proyectos de vivienda protegida, flexibilizando determinados usos y regímenes de protección del suelo.

Sobre las cooperativas de vivienda, se ha publicado este año el libro de M. J. MORILLAS JARILLO, *Las cooperativas de viviendas en España: un complejo régimen jurídico para un problema social compartido*, Dykinson. Madrid, 2025. Asimismo, debe destacarse el artículo de F. J. VILLAR ROJAS, «La recuperación de la normalidad territorial y urbanística tras una catástrofe natural: a propósito de la erupción del volcán en La Palma», *RDU*, núm. 379, 2025, pp. 39-87.

Dentro de la tendencia actual de simplificación administrativa y regulación de las VUT, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado este año dos normas. Por una parte, se trata de la *Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria*. La ley es una norma transversal de desregulación procedimental cuyo impacto directo sobre la normativa de suelo se materializa en el art. 79, el cual ejecuta la modificación de la *Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria*, sustituyendo las licencias urbanísticas tradicionales por declaraciones responsables en gran cantidad de supuestos constructivos y acortando los plazos de emisión de informes sectoriales. Sobre esta ley, puede consultarse el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El alcance de la simplificación administrativa de la legislación urbanística cántabra. Examen de la Ley 2/2025, de 2 de abril», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025. Por otra parte, se ha adoptado en esta Comunidad el *Decreto 50/2025, de 24 de julio, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, que establece las condiciones de explotación de las VUT en la región y determina los títulos habilitantes necesarios para compatibilizar la actividad terciaria-turística con el uso urbanístico residencial del suelo.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se han adoptado este año dos leyes con incidencia directa sobre el urbanismo. La *Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa*, está enfocada en la reducción de la burocracia mediante trámites digitales y la reducción de plazos. Su afectación al régimen del suelo se concentra en la DF 9.^a, que realiza la modificación del *Decreto Legislativo 1/2023 de 28 de febrero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* (LOTAU). En la misma línea, la *Ley 2/2025, de 11 de abril, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha*, modifica de forma masiva la LOTAU en el art. 9 y la DA 9.^a Se alteran las reglas relativas al planeamiento secundario a través de la DA 4.^a (modificación del *Decreto 242/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico*) y la DA 5.^a (modificación del *Decreto 248/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento*). Las reformas flexibilizan el régimen jurídico y de usos en el suelo rústico y agilizan las modificaciones de los planes de ordenación municipal.

La Comunidad Autónoma de Cataluña enfoca su legislación de 2025 en la protección del entorno rural y la contención de precios en vivienda protegida. Destacan así, por una parte, la *Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo* y el *Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas ur-*

gentes en materia de vivienda y urbanismo. La Ley 11/2025 modifica sustancialmente el régimen de suelo residencial y comercial catalán. El art. 3 modifica el *Decreto legislativo 1/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo*, y el art. 10 el *Decreto-ley 1/2009, de ordenación de los equipamientos comerciales*. El art. 2 modifica la *Ley 13/1996, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler*, junto con dos determinaciones críticas: la DA 3.^a para establecer la exención a la aplicación de las reservas de suelo que establece el art. 57.3 de la *Ley de urbanismo* y la DA 2.^a que establece el sistema de determinación de precios de venta máximos y de rentas máximas. El *Decreto-ley 2/2025* opera de forma directa en el régimen de licencias y usos. Finalmente, destaca en esta comunidad autónoma la aprobación de una ley innovadora sobre municipios rurales. Se trata de la *Ley 8/2025, de 30 de julio, del Estatuto de los municipios rurales*. La ley diseña un régimen adaptado para los entornos de baja densidad demográfica. A través de la DA 1.^a, que establece mandatos de contenido normativo), y la DA 6.^a, que establece mandatos de carácter organizativo, introduce flexibilidades urbanísticas clave reguladas en su art. 35 en cuanto a la vivienda asequible y protegida para el equilibrio territorial y en su art. 36 para la optimización, reutilización y rehabilitación de viviendas y edificios.

En Navarra destacan, en línea parecida, la *Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2026* en la que se acometen reformas estructurales y de inversión. El art. 81 instrumenta la ampliación de capital de la sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S. L. U., con destino específico al sector industrial y de la vivienda. La DF 15 modifica el *Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo* (LFOTU). Por su parte, la *Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el Derecho a la Vivienda Asequible en Navarra*, introduce una reforma de calado para blindar la accesibilidad habitacional mediante la reforma directa de las leyes de suelo (art. 2 de modificación de la LFOTU) y vivienda navarras (art. 1 de modificación de la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra*). A estos efectos, la ley regula tanto los nuevos estándares de infravivienda, como de forma coactiva las parcelas edificables destinadas a regímenes asequibles protegidos.

En la Generalitat Valenciana, la actividad normativa de 2025 viene marcada indefectiblemente por la respuesta legislativa de emergencia poscatástrofe climática. Así, se ha aprobado este año la *Ley 2/2025, de 15 de abril, de medidas urbanísticas urgentes para la reconstrucción tras la DANA* y la *Ley 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana*. La *Ley 2/2025* crea la figura del Plan Especial Urbanístico de Reconstrucción (art. 2), permitiendo la agilización de procedimientos de ordenación sin necesidad de esperar a la revisión global del plan general ni del PATRICOVA. El art. 3 facilita modificaciones de planeamiento exprés en suelos en situación básica de urbanizado y el art. 4 regula los Proyectos de Reconstrucción Local. Por su parte, la *Ley 3/2025* regula las competencias exclusivas de la Generalitat sobre el litoral, creando el Patrimonio Público Autonómico del Suelo Litoral (art. 50) y estableciendo criterios estrictos de catalogación y reordenación de tramos de playas

y áreas de transición (arts. 20, 21 y 38). Sobre esta cuestión puede consultarse el artículo de J. E. SERRANO LÓPEZ, «La “zona de influencia”, la “pantalla arquitectónica” y el paisaje urbano en el litoral: el desenfoque de la reciente jurisprudencia y toma en consideración de la legislación sobrevenida en el ámbito de la Comunidad Valenciana», *RDU*, núm. 381, pp. 79-139. Una aportación interesante de carácter más general en materia de catástrofes naturales y protección territorial se ha publicado este año por S. VILLACAÑAS BEADES, «El papel de la ordenación del territorio en la prevención de catástrofes por inundaciones», *RDU*, núm. 380, 2025, pp. 163-183. Asimismo, en materia de expropiación para esta comunidad autónoma, puede consultarse este año el artículo de J. ORTIZ BALLESTER y F. J. DE LA TORRE VERA, «Expropiaciones rogadas: una garantía en constante retroceso a la luz de la jurisprudencia valenciana», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha aprobado este año una ley omnibus, la *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, que altera el marco del suelo residencial, agrario e industrial gallego. El art. 61 modifica la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, el art. 41 la *Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia*, y el art. 85 modifica la *Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia*. Además, crea en su art. 54 la figura de los Proyectos de interés autonómico para la creación de suelo residencial promovidos por entidades locales.

La Comunidad Autónoma de Islas Baleares ha adoptado este año la *Ley 4/2025, de 18 de junio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears*. La ley regula un procedimiento de urgencia para clasificar suelo urbanizable y calificar suelo urbano con destino a vivienda asequible a través de Proyectos Residenciales Estratégicos (arts. 4, 7, 10, 13 y 14). La norma se encuentra en situación de conflictividad constitucional interpuesto el mismo año el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 7410/2025. El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) admitió a trámite el recurso contra el núcleo duro de la ley (prácticamente todos sus artículos operativos sobre la delimitación de suelo y las disposiciones finales), quedando en entredicho el modelo de urgencia balear a finales de año.

Sin duda, una de las reformas más ambiciosas en materia de ordenación del territorio y uso del suelo se ha acometido este año por la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se trata de la *Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja* que introduce el factor identitario y visual en la clasificación y uso de los terrenos. Regulada desde su art. 3 y con regímenes transitorios acotados en las DDTT 1.^a y 2.^a, establece en su art. 23 la obligatoriedad del Estudio de Integración Paisajística para la práctica totalidad de actividades, usos y proyectos urbanísticos sobre el territorio, fijando excepciones en su DA 2.^a (Regímenes jurídicos especiales). R. O. BUSTILLO BOLADO ha publicado este año un artículo sobre dicha norma, «Técnica legislativa y tendencias en la normativa autonómica sobre paisaje. A propósito de la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025. Por su parte, simi-

lar a la iniciativa catalana en el ámbito, tanto la *Ley 5/2025, de 21 de julio, de medidas fiscales de apoyo al medio rural*, que se articula a través de un artículo único que ejecuta la modificación de la *Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos*, como la *Ley 9/2025, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2026*, implementan medidas de apoyo fiscal para incentivar la movilización de suelo en el medio rural.

En la línea urbanística propia de la Comunidad de Madrid, este año se ha adoptado el *Decreto 92/2025, de 10 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid*. La norma crea un órgano específico de tramitación preferente y prioritaria para proyectos urbanísticos de gran envergadura que cuenten con la «Declaración de Especial Relevancia» (art. 12), articulando mecanismos de cooperación interadministrativa forzosa con los municipios madrileños para evitar la parálisis por licencias (DA 1.^a). Sobre una cuestión específica relacionada con la normativa de la Comunidad de Madrid, puede consultarse el artículo de R. I. LUQUE ÁLVAREZ, «El régimen de las unidades mínimas de cultivo en el suelo urbanizable no sectorizado, suelo no urbanizable común y suelo no urbanizable protegido en la legislación de la Comunidad de Madrid», *RDU*, núm. 380, 2025, pp. 19-87.

Por su parte, País Vasco ha procedido este año a la aprobación de tres normas relevantes para el urbanismo y la vivienda en la línea de lo acometido por las otras comunidades autónomas. En primer lugar, se ha aprobado la *Ley 6/2025, de 11 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo*. La *Ley* modifica la *Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco* y la *Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo*. Permite la reducción del estándar estricto de VPO bajo el cumplimiento conjunto en determinadas áreas (DA 1.^a). En segundo lugar, el *Decreto 45/2025, de 18 de febrero, de regulación de los estándares urbanísticos*, fija de manera analítica el marco de las cesiones obligatorias dotacionales. La norma reconfigura íntegramente los estándares de dotaciones locales en suelo urbano integrado, de dotación y suelo urbanizable sectorizado (arts. 6, 9 y 13). Finalmente, el *Decreto 52/2025, de 25 de febrero, de modificación del Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico* somete a las VUT existentes al control sectorial urbano. Su núcleo operativo de control temporal radica en su disposición transitoria, la cual define el estricto régimen de adecuación técnica y urbanística exigido a las explotaciones vacacionales activas.

En la Comunidad Autónoma de Asturias, la novedad de este año es la aprobación del *Decreto 89/2025, de 30 de junio, de primera modificación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 63/2022, de 21 de octubre*. El decreto adapta las determinaciones reglamentarias de las autorizaciones en suelo rústico y agiliza la gestión de los núcleos rurales asturianos.

Finalmente, en la Región de Murcia destaca el *Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa*, que acomete una profunda reforma procedimental para

liberalizar y simplificar el control de actividades y obras urbanísticas ampliando la exención de licencias a favor de declaraciones responsables ambientales coordinadas. Su afectación directa sobre el urbanismo se concreta en el art. 61 (que modifica la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia*) y en la DF 8.^a (que modifica el *Decreto 57/2004 por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral*).

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

3.1. Pronunciamientos del TC y aportaciones teóricas

3.1.1. *El derecho a la vivienda*

Este año el TC se ha pronunciado en varias ocasiones sobre temas que afectan a las materias del presente informe.

En un pronunciamiento pionero para el sector de la vivienda que sucede al del 2024, en la *STC 26/2025, de 29 de enero*, el TC avala los límites legales a los precios de los alquileres de la *Ley 1/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Las cuestiones planteadas en el recurso son diversas, muchas de ellas relativas a una supuesta violación por parte del Estado de competencias de las comunidades autónomas al legislar sobre materias urbanísticas. Sin embargo, dos cuestiones son de indudable importancia en las que el TC determina que los límites legales a los precios del alquiler son constitucionalmente posibles y válidos. Así, por una parte, el TC avala la posibilidad de limitar por ley la renta a cobrar por el arrendador de una vivienda en las zonas previamente calificadas como «tensionadas», y, por otra, la necesidad de que los grandes tenedores acrediten, con carácter previo a la interposición de una reclamación judicial orientada a recuperar la posesión del inmueble y al inicio de la vía de apremio en la subasta de este tipo de bienes, que sus ocupantes no se encuentran en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el TC considera que el tope de precios no vulnera el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), sino que constituye una regulación de su función social plenamente amparada y exigida por la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada consagrado en el art. 47 CE.

La jurisprudencia del TC en los últimos años sobre el derecho a la vivienda ha suscitado un debate especialmente intenso en la doctrina administrativista que ha desembocado en numerosas aportaciones sobre la materia en revistas especializadas. A modo ejemplificativo, se exponen las siguientes: J. PONCE SOLÉ, «La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la Ley estatal por el derecho a la vivienda: los límites legales a los precios de alquiler son constitucionalmente posibles como defensa del derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución», *RDU*, núm. 376,

2025, pp. 19-38; L. M. LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Derecho de propiedad versus derecho a la vivienda», *RDU*, núm. 378, 2025, pp. 59-98; S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Más derecho a la vivienda, menos derecho de propiedad (sobre las leyes estatal y catalana de vivienda y su escrutinio constitucional)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025.

Sin embargo, la cuestión de la vivienda, tan central en el debate socio-político como en el jurídico, ha sido también este año abordada en varias monografías y libros colectivos con una frecuencia nunca vista con anterioridad. Temas como la inasequibilidad, urbanización, envejecimiento del parque, falta de vivienda social, viviendas vacías/ocupadas, infravivienda, turistificación, falta de datos, sostenibilidad y cambio climático han sido tratados en las siguientes obras: M. CUENA CASAS y J. C. TEJEDOR BIELSA (dirs.), *Tratado de derecho de la vivienda*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2025; A. CAAMAÑO, *El derecho a la vivienda: Hacia un enfoque inclusivo y sostenible en la crisis habitacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2025; J. M. LÓPEZ RODRIGO, *Hacer política con (la, nuestra, tu) vivienda*, Akal, Madrid, 2025; J. M. TRAYTER JIMÉNEZ y A. LLADÓ MARTÍNEZ (coords.), *Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo*, Atelier, Barcelona, 2025; M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ (dir.) y A. VALLEJO PEÑA (coord.), *La vivienda en la España del siglo XXI: Desafíos y oportunidades*, Tecnos, Madrid, 2025; F. RAMÓN FERNÁNDEZ, *La vivienda sostenible: Acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025; M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ (dir.), *Vivienda y cambio climático: Desafíos regulatorios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025 y de la misma directora, *Estrategias para la calificación de viviendas resilientes a la luz de los ODS*, Colex, A Coruña, 2025.

3.1.2. *El «derecho a la ciudad o entorno» como razón imperiosa en relación con las VUT*

Otro pronunciamiento del TC especialmente relevante este año se encuentra en la *STC 64/2025, de 13 de marzo* que desestima el recurso de inconstitucionalidad contra el *Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico*. El TC en esta sentencia avala la constitucionalidad de someter la apertura de VUT a la obtención de una licencia previa y la obligatoriedad de que este uso esté expresamente contemplado en el planeamiento urbanístico municipal. Legítima los toques temporales y cuantitativos por razones imperiosas de interés general (acceso a la vivienda). La sentencia ha sido analizada tanto por J. PONCE SOLÉ, «Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad, o «entorno urbano», como razón imperiosa de interés general para delimitar el derecho de propiedad sin expropiarlo: la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo, sobre uso turístico de viviendas», *RDU*, núm. 378, 2025, pp. 19-58, como, en cuanto a su incidencia sobre el principio de autonomía local, por T. FONT I LLOVET, «Un nuevo perfil constitucional de la autonomía local. La Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 64/2025, de 13 de marzo», en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/un-nuevo-perfil-constitucional-de-la-autonomia-local-la-sentencia-del-tribunalconstitucional-64-2025-de-13-de-marzo/>.

El TC en esta sentencia introduce un concepto dogmático fundamental: el «derecho a la ciudad» o al «entorno urbano», dictaminando que la protección de la habitabilidad residencial de los barrios y el acceso a la vivienda constituyen una razón imperiosa de interés general capaz de delimitar legítimamente el derecho de propiedad sin que ello suponga un supuesto de expropiación encubierta. En consecuencia, avala plenamente la constitucionalidad de someter la apertura de VUT a la obtención de una licencia urbanística municipal previa y a su previsión expresa en el planeamiento local.

3.1.3. *La inejecutabilidad de la amnistía en suelos Red Natura 2000*

En la *STC 162/2025, de 7 de octubre*, el TC ha desestimado el recurso de amparo promovido por las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas respecto de la STS estimatoria del recurso de casación formulado respecto de la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-Extremadura que había declarado la imposibilidad material parcial de ejecución de la sentencia declarativa de la nulidad del decreto que aprobó el proyecto de interés regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S. A., en Cáceres. El TC declara que no existe una «imposibilidad material» para ejecutar el derribo integral del *resort*. La resolución fundamenta la medida en la protección imperativa del medio ambiente, validando la inejecutabilidad de amnistías u ordenaciones urbanísticas autonómicas que pretendan consolidar construcciones ilegales sobre suelos catalogados como protegidos dentro de la Red Natura 2000. Sobre el mismo caso y con la misma argumentación, el TC ha desestimado también el recurso de amparo interpuesto por la Junta de Extremadura (en la *STC 149/2025, de 23 de septiembre*) y el recurso de amparo promovido por los ayuntamientos afectados (en la *STC 173/2025, de 18 de noviembre*) y confirmó la decisión del TS de ordenar la demolición de las instalaciones.

Aunque analizando un Auto distinto al caso de Valdecañas, sobre este tema puede consultarse el artículo de J. ORTIZ RAMÍREZ, «¿Puede una «amnistía urbanística» ser causa de imposibilidad legal de ejecución de una sentencia firme de demolición?: Auto 94/2024, de 17 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santander», *RDU*, núm. 375, 2025, pp. 19-37.

3.2. Planeamiento urbanístico

Como cada año, este año también, ha habido una actividad teórica y jurisprudencial intensa en materia de planeamiento urbanístico. Antes de entrar a analizar las sentencias

más novedosas en materia de planeamiento, debería empezarse por mencionar algunas contribuciones teóricas en la materia de gran relevancia. En este sentido, destacan el artículo de carácter general sobre el carácter normativo de los planes urbanísticos del especialista en la materia J. A. CHINCHILLA PEINADO, «A contracorriente: una defensa del carácter normativo de los planes urbanísticos», *RDU*, núm. 375, 2025, pp. 39-80, así como, en el mismo número de la revista, la contribución de M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «¿Hacia dónde nos dirigimos en materia de nulidad de planes urbanísticos?: últimos pronunciamientos jurisprudenciales y algunas medidas legislativas», pp. 81-140, que ofrece un estudio sistemático de las novedades jurídicas en el ámbito.

3.2.1. *Perspectiva de género en el planeamiento urbanístico*

La *STS 853/2025, de 26 de junio* (RC 1387/2022) supone un hito jurisprudencial de calado al perfilar la proyección de la perspectiva de género en el plano del urbanismo y de la ordenación del territorio. En primer término, la resolución clarifica un aspecto procedimental crucial: determina que la exigencia de un informe formal de impacto de género solo opera como trámite preceptivo si la legislación autonómica sectorial específica así lo contempla, descartando la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Sin embargo, el verdadero núcleo analítico del fallo radica en su vertiente sustantiva, al declarar que la perspectiva de género debe impregnar en todo caso la memoria justificativa y el diseño material del planeamiento urbanístico, con independencia de las exigencias procedimentales específicas de cada comunidad autónoma. No obstante, para evitar un uso abusivo o meramente retórico de esta herramienta en la impugnación de planes, el Alto Tribunal introduce un estricto principio de corresponsabilidad procesal. La sentencia fija como doctrina que el demandante que alegue la vulneración sustantiva del principio de igualdad no puede ampararse en impugnaciones genéricas; recae sobre él la carga de identificar con precisión qué determinaciones del plan y en qué medida concreta se produce dicha insuficiencia justificativa o discriminación material. El TS logra así un equilibrio técnico: eleva la perspectiva de género a parámetro de validez de fondo del urbanismo actual, al tiempo que blindo la estabilidad de los planes frente a tachas formales imprecisas o generalistas. En definitiva, la STS fija jurisprudencia determinante señalando que los informes de impacto de género en el urbanismo no son trámites burocráticos vacíos, sino sustantivos. El plan debe diseñar de forma transversal espacios urbanos que garanticen la conciliación, la seguridad pública y la accesibilidad, declarando la nulidad radical de aquellos planes que presenten deficiencias graves u omitan este análisis.

3.2.2. *Falta de legitimación de ayuntamientos entre municipios colindantes*

Un tema especialmente relevante en su vertiente procesal para los municipios se plantea en la *STS 707/2025, de 4 de junio* (RC 5738/2023). Se trata de los límites de

la legitimación activa de las entidades locales frente al planeamiento de municipios vecinos. El Alto Tribunal fija una doble doctrina de gran impacto práctico. Por un lado, clarifica de forma tajante que los ayuntamientos carecen de legitimación para ejercitar la acción pública urbanística, un mecanismo reservado por ley a los ciudadanos y personas jurídicas privadas, pero del que las Administraciones no pueden prevalerse. Por otro lado, la sentencia abre una vía de protección intermunicipal al determinar que un municipio sí está plenamente legitimado para impugnar el planeamiento urbanístico de un ayuntamiento colindante o limítrofe, siempre que acredite que dicha ordenación afecta directamente al ejercicio de sus propias competencias o a sus intereses generales [amparándose en el art. 19.1.e) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL]. Con este pronunciamiento, derivado de un litigio entre los municipios gallegos de Oleiros y Cambre, el TS fija un equilibrio institucional riguroso: impide el control abstracto o la fiscalización de conveniencia entre Administraciones, pero dota a los consistorios de un blindaje efectivo para reaccionar judicialmente si un plan vecino lesiona el modelo territorial o los intereses de su propia comunidad local. En definitiva, para que sea admisible la impugnación, no basta la proximidad geográfica; se debe demostrar fehacientemente una afectación directa, real y perjudicial sobre sus propias competencias o intereses municipales (redes de suministro, viales compartidos o afecciones transfronterizas). Sobre este caso, puede consultarse la entrada en el blog de la Fundación Democracia y Gobierno Local de N. BETETOS AGRELO, «El reconocimiento de legitimación activa a los municipios para impugnar el planeamiento urbanístico de otros colindantes: condiciones y alcance. Sentencia del Tribunal Supremo 707/2025», disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-reconocimiento-de-legitimacion-activa-a-los-municipios-para-impugnar-el-planeamiento-urbanistico-de-otros-colindantes-condiciones-y-alcance-sentencia-del-tribunal-supremo-707-2025/>.

3.2.3. *Nulidad de planes por vicios en evaluaciones ambientales e informes sectoriales*

En el ámbito de la nulidad de planes por vicios en los controles ambientales previos, la STS 644/2025, de 28 de mayo (RC 588/2023) supone un pronunciamiento de gran trascendencia para el desarrollo urbanístico actual. El caso se originó a raíz de los recursos presentados por el Ayuntamiento de Alcobendas, juntas de compensación y la Universidad Politécnica de Madrid contra la anulación previa en el TSJ de un importante sector urbanístico (el Sector S-1) debido a que una modificación sustancial (creación de una montaña artificial alternativa al soterramiento eléctrico) no se sometió a la correspondiente evaluación ambiental estratégica específica. El núcleo jurídico del recurso se centraba en determinar dos cuestiones críticas. Por una parte se trata de la modulación de la nulidad y, en concreto, enjuiciar si los defectos sustanciales observados en un instrumento de planeamiento (en este caso, un Plan Parcial) conllevan obligatoriamente la nulidad radical de todo el plan o, si es jurídicamente viable, aplicar una nulidad parcial, salvando aquellas determinaciones técnicas que no estuvieran contaminadas por

el vicio original. Por otra parte, en la sentencia se aborda la viabilidad ambiental de las modificaciones técnicas ya que el conflicto de fondo implicaba cambios de calado en las infraestructuras del sector, concretamente la sustitución del soterramiento de una línea de alta tensión (previsto inicialmente) por razones de inviabilidad técnica. El TS ratifica que este tipo de modificaciones sustanciales no pueden tramitarse al margen de los procedimientos de evaluación ambiental. El Alto Tribunal termina desestimando los recursos de casación y confirmando la nulidad del plan, alineándose con las exigencias de sostenibilidad y rigor ambiental que el ordenamiento jurídico exige a los desarrollos a gran escala.

Esta sentencia consolida, así, un criterio restrictivo sobre la nulidad parcial en el urbanismo. El Supremo reitera que los planes urbanísticos son un todo orgánico e interconectado; por tanto, para limitar la nulidad a una parte concreta, las determinaciones anuladas deben ser perfectamente separables e independientes del resto. Si el vicio afecta a la estructura de servicios esenciales o a la ordenación general (como las infraestructuras eléctricas o ambientales), la nulidad total es inevitable.

Este pronunciamiento tiene tres implicaciones críticas para la práctica urbanística: En primer lugar, el TS deja claro que las justificaciones de «inviabilidad técnica» alegadas por los promotores o los ayuntamientos para alterar lo planificado no sirven de atajo para eludir una nueva y rigurosa evaluación ambiental. En segundo lugar, esta situación puede generar inseguridad para las Juntas de Compensación puesto que la sentencia supone un duro revés para los macproyectos urbanísticos en desarrollo. Cuando una pieza clave del engranaje de los servicios generales se declara nula por defectos ambientales o de diseño, todo el ámbito (propietarios, inversores y constructoras) se ve arrastrado, encareciendo y dilatando los tiempos del suelo edificable. Finalmente, es una llamada a la exigencia de rigor al urbanismo municipal que obliga a los equipos redactores de los planes a extremar la diligencia técnica y la motivación desde la fase de aprobación inicial.

En cuanto a la nulidad del planeamiento por falta de informes sectoriales, la *STS 670/2025, de 2 de junio* (RC 1476/2023) declara la nulidad del Plan General de Ordenación Sustitutorio de Yaiza por contravenir informes sectoriales de carreteras preceptivos y vinculantes. El TS reitera que cabe la posibilidad de limitar la declaración de nulidad exclusivamente a las determinaciones afectadas (nulidad parcial), siempre que no trastoque el resto del plan. Sin embargo, al analizar aquí un supuesto en el que un instrumento de planeamiento urbanístico presentaba defectos sustanciales de carácter procedimental en su fase de elaboración, el Tribunal ratifica que los planes urbanísticos, al tener naturaleza jurídica de disposiciones generales (reglamentos), quedan sometidos a un régimen de invalidez estricto. La Administración defendía la viabilidad de subsanar o convalidar *a posteriori* el plan recurriendo a técnicas de conservación de actos o nulidad parcial, con el objetivo de salvar la eficacia de la norma. La Sala fija como doctrina inequívoca que la sanción para un vicio esencial en el procedimiento de aprobación de un reglamento es la nulidad de pleno derecho, una tacha radical que

impide por completo cualquier tipo de convalidación, sanación o modulación temporal posterior. El fallo aclara que ni siquiera las leyes autonómicas de suelo pueden diseñar atajos procedimentales para «resucitar» o convalidar planes declarados nulos por vicios esenciales. Si el *iter* procedimental se rompió en un trámite nuclear (como memorias económicas, participación o informes preceptivos), la única solución legal es redactar el plan desde cero. Sobre la relación entre informes sectoriales estatales y planeamiento, puede consultarse el artículo de P. C. MEDINA-MONTOYA ELENA, «Los informes estatales en materia de costas en relación con el planeamiento urbanístico», *RDU*, núm. 377, 2025, pp. 141-182.

3.2.4. *Implantación de estaciones de servicio en centros comerciales: actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal*

Un pronunciamiento especialmente relevante para la interrelación de los usos del suelo este año es el contenido en la *STS 758/2025, de 13 de junio* (RC 1815/2023). El TS estima el recurso de casación interpuesto y fija doctrina declarando que la autorización en el planeamiento para edificar un gran establecimiento comercial lleva de manera implícita la posibilidad de instalar una estación de servicio (actividad accesoria), aunque no esté contemplada expresamente en el plan urbanístico. El TS dirime, así, un conflicto clásico de licencias comerciales y fija una doctrina casacional sumamente aperturista. El Alto Tribunal determina que la gasolinera opera en estos casos como una actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal. Por tanto, los ayuntamientos incurren en una restricción injustificada si deniegan la licencia basándose únicamente en que el plan general no contempla expresamente ese uso o en la mera falta de suelo catalogado con la calificación específica de «estación de servicio». Esta sentencia marca una tendencia hacia el fin de la rigidez de las calificaciones estancas, rompiendo con la interpretación hiperformalista de los planes generales que exigía que cada metro cuadrado tuviera asignado un subuso milimétrico. Sin embargo, también supone una pérdida de control municipal sobre la implantación, puesto que los ayuntamientos ya no pueden utilizar el «silencio» de sus planes generales (no prever parcelas para gasolineras) como una vía indirecta para vetarlas. Si el promotor tiene suelo y licencia para un gran hipermercado, el consistorio está obligado a conceder la licencia de la estación de servicio asociada, siempre que cumpla las normativas técnicas y de seguridad sectoriales. Finalmente, este fallo también avala la prevalencia de la libertad de mercado, ya que el TS vuelve a utilizar los principios de la *Ley de Garantía de la Unidad de Mercado* y la *Directiva de Servicios* para recortar las potestades restrictivas de las corporaciones locales. El planeamiento no puede convertirse en una barrera artificial que fragmente o impida actividades que, por su propia naturaleza, son complementarias a la principal ya autorizada.

3.2.5. *La incidencia de la clasificación del suelo en la calificación catastral: la justicia tributaria*

Este año se han dictado dos sentencias interesantes en cuanto a la interconexión entre la calificación catastral y la clasificación del suelo a efectos de determinación del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI). En primer lugar, se trata de la *STS 889/2025, de 30 junio* (RC 4637/2023). El TS, estimando el recurso de casación planteado, establece que la calificación catastral de un inmueble debe responder de forma primordial a su realidad física y material. Un terreno no puede ser calificado catastralmente como urbano por el mero hecho de que el planeamiento urbanístico local lo clasifique formalmente como tal.

En este sentido, si existen indicios razonables —basados en documentos o valoraciones de la propia entidad local— que demuestren una desconexión patente entre la realidad física del suelo (por ejemplo, fincas manifiestamente rústicas o sin servicios) y la etiqueta que le da el plan, el Catastro no puede ignorar la realidad. Esta sentencia impide que los ayuntamientos cobren el IBI como urbano a terrenos que solo son urbanos sobre el papel, pero que carecen de los servicios básicos y de la transformación material correspondiente.

En la misma línea, la *STS 278/2025, de 17 de marzo* (RC 3561/2023) aborda las consecuencias catastrales de la anulación judicial de un plan (en este caso, un plan parcial de mejora). Al tener la nulidad del planeamiento efectos del tipo *ex tunc* (desde el origen) y *erga omnes* (frente a todos), los terrenos afectados sufren una reviviscencia, es decir, recuperan automáticamente su clasificación anterior de suelo no urbanizable a efectos catastrales. En esta clave, el TS aclara que, aunque la nulidad del plan suponga que recobre vigencia un planeamiento anterior, esto no basta para mantener el carácter urbano del suelo a efectos de catastro si los terrenos carecen de un proyecto de reparcelación aprobado y su situación física no ha cambiado. En este sentido, fija una doctrina casacional clave: sin proyecto de reparcelación que materialice el desarrollo, la nulidad del plan arrastra la valoración catastral a la baja (como suelo no urbanizable/rústico), obligando a reajustar el valor catastral y, por ende, la base imponible del IBI.

Este binomio de sentencias dictadas en 2025 supone un freno radical al automatismo catastral. El TS sostiene que el catastro y el IBI no pueden vivir de espaldas a la realidad jurídica y física del suelo: ni se puede cobrar como urbano un suelo que formalmente lo es pero materialmente no, ni se puede mantener la valoración urbana de un sector cuyo plan de desarrollo ha sido anulado por los tribunales. Ambos fallos imponen el principio de justicia tributaria ligada a la realidad física y la legalidad urbanística efectiva.

En otro plano distinto al de fiscalidad, pero abordando los efectos derivados de la desclasificación del suelo, interesante resulta la lectura del artículo de J. HERVÁS MAS, «La responsabilidad patrimonial derivada de la desclasificación del suelo: nada pierde quien nada tuvo», *RDU*, núm. 381, 2025, pp. 19-77.

3.3. Gestión urbanística

3.3.1. Expropiación forzosa, derecho de reversión y determinación del justiprecio

En materia de ejecución urbanística, resulta interesante este año la *STS 1394/2025, de 31 de octubre* (RC 5576/2023). La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa resultan de aplicación a las expropiaciones urbanísticas, o si, por el contrario, el marco normativo que regula el ejercicio del derecho de reversión derivado de una expropiación urbanística es el régimen sectorial específico establecido en la legislación del suelo. El TS establece en su pronunciamiento doctrina sobre la reversión de fincas por inactividad de la Administración. Aclara que ante una alteración justificada del uso urbanístico del suelo expropiado, que continúe manteniendo el carácter de utilidad pública o interés social, no procede de forma automática la reversión del suelo al antiguo dueño, limitando así la excesiva litigiosidad. Así pues, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, hay que concluir que los presupuestos habilitantes del ejercicio del derecho de reversión contemplados en la legislación general sobre expropiación forzosa son de aplicación a las expropiaciones urbanísticas con carácter supletorio, cuando exista una laguna legal en la normativa sectorial urbanística, y siempre que la aplicación de la norma general supletoria no resulte incompatible con la naturaleza, los fines y la regulación específicos establecidos en la normativa sectorial.

Por su parte, en cuanto a la valoración de terrenos en suelo rural destinados a base militar, el TS ha abordado la cuestión en su *STS 122/2025, de 6 de febrero* (RC 49/2024). La cuestión principal era la determinación del justiprecio conforme a la renta real del arrendamiento. Así, el Tribunal considera que cuando se trate de expropiación de terrenos en situación de suelo rural, destinados a la existencia de una base militar compatible con las normas urbanísticas, respecto de los cuales sean arrendadores los expropiados y arrendataria la Administración expropiante, dichos terrenos deben ser valorados de acuerdo con la renta real percibida por el arrendamiento cuando precisamente la causa *expropriandi* —o fin que justifica la expropiación— sea garantizar el mantenimiento de la base militar en dichos terrenos. Por ello, se estima el recurso de casación, se revoca la sentencia de instancia y se reconoce el derecho de los recurrentes a ser indemnizados por la expropiación conforme a los criterios establecidos.

3.3.2. Suspensión de expropiaciones por incidencia de las resoluciones de Patrimonio Histórico

En la relación entre la protección emitida por la Administración de Patrimonio Histórico y el estado de las expropiaciones, el TS establece doctrina en la

STS 385/2025, de 2 abril (RC 647/2023) estimando el recurso de casación interpuesto. En el caso se trata de dilucidar la incidencia de una orden ministerial que declara que las previsiones contenidas en un Plan Especial de Protección y Reforma Interior de un conjunto histórico suponen su expoliación. En este sentido, el pronunciamiento se centra en declarar o no la obligación de suspender la ejecución de sus previsiones hasta que no se adapten a las necesidades de protección del bien y la paralización de todas las actuaciones de ejecución contrarias a esta declaración. En este marco, el TS considera que todos los procedimientos expropiatorios ya iniciados, incluidos aquellos bienes ocupados que se encontraran pendiente de determinar el justiprecio, cualquiera que sea el estado de tramitación en que se encuentren, deben paralizarse. Y ello con independencia de la posibilidad de reparación por los cauces ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico de los derechos que pudieran haberse visto afectados o perjuicios que se hubieran ocasionado por la suspensión de la ejecución del plan.

Finalmente, en materia de ejecución urbanística hay dos contribuciones teóricas especialmente interesantes este año. Por una parte, se trata del artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «Viabilidad económica de las actuaciones de transformación urbanística: el principio de rentabilidad del planeamiento y los artículos 9, 33 y 47 de la Constitución», *RDU*, núm. 379, 2025, pp. 89-123; y el artículo de J. A. LUEÑA HERNÁNDEZ, «Propuestas para un modelo de atribución competitiva del aprovechamiento urbanístico desvinculado funcionalmente de la propiedad del suelo», *RDU*, núm. 380, pp. 89-135.

3.4. Disciplina urbanística

En materia de disciplina urbanística, de las aportaciones doctrinales de este año 2025 se han seleccionado, por el rigor en el análisis efectuado en ellas, tres. En primer lugar, en el artículo de J. ORTIZ RAMÍREZ, «¿Requiere de licencia urbanística por uso de suelo, la instalación de una “mobile-home” o casa móvil?: Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1917/2024, de 5 de diciembre de 2024 (rec. 7549/2022)», *RDU*, núm. 379, 2025, pp. 19-37, se analizan los efectos de la sentencia que se comentó el año pasado en el informe publicado en este Anuario sobre las obligaciones de disciplina urbanística derivadas de la instalación de una casa móvil. En segundo lugar, resulta interesante, por la sistematización jurisprudencial que efectúa la autora en su contribución, el artículo de B. SÁNCHEZ VALLEJO, «Demolición de inmuebles: análisis de la jurisprudencia sobre el artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 55, 2025. Y, en tercer lugar, la monografía de M. LÓPEZ VIDAL, *Situación de fuera de ordenación. Régimen jurídico*, *RDU*, Madrid, 2025, ofrece herramientas científicas y argumentales para determinar si las cargas que impone la Administración a las edificaciones fuera de ordenación están justificadas por el interés público o si, por el contrario, constituyen un menoscabo desproporcionado del

derecho de propiedad privada. Se trata de una obra de referencia exhaustiva y actualizada para resolver los intrincados problemas prácticos que genera la disciplina urbanística contemporánea.

En el plano jurisprudencial en materia de disciplina urbanística, sin duda, el pronunciamiento más destacado del TS se contiene en su *STS 648/2025, de 28 de mayo* (RC 971/2023). El TS desestima el recurso de casación interpuesto, y estableciendo doctrina, determina que el art. 60 LRBRL no faculta a una Administración autonómica para ejercer la potestad sancionadora en materia urbanística sustituyendo a la entidad local competente, si la norma autonómica que preveía dicha subrogación fue declarada inconstitucional.

Por otra parte, en la línea de la sentencia del año pasado en materia de casas móviles, este año puede mencionarse la *TSJ-Galicia 516/2025, de 10 diciembre* (RC 4162/2025 y ECLI:ES:TSJGAL:2025:8419). El TSJ-Galicia estima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pontevedra, que se revoca, denegando a la actora la licencia de obra que solicita para campamento de turismo. La denegación de licencia de obra para campamento de turismo se justifica por ubicarse en suelo rústico de especial protección (área de mejora ambiental y paisajística). Para el Tribunal se incumple la normativa urbanística de protección y no se justifica la idoneidad del emplazamiento elegido ni la imposibilidad de emplazar esa actividad en suelo urbano o urbanizable por el beneficio que pretenden obtener los titulares del suelo con ese tipo de explotación o el atractivo que puede tener un determinado entorno por sus valores paisajísticos y naturales.

3.5. Temporalidad y fin de los convenios urbanísticos indefinidos

En materia de convenios urbanísticos, la novedad de este año se encuentra en la *STS 708/2025, de 9 de junio* (RC 7399/2023) en la que se fija una doctrina casacional disruptiva y muy esperada sobre el régimen de vigencia de los convenios urbanísticos. El Alto Tribunal resuelve el vacío legal histórico que se daba cuando las partes firmaban un acuerdo de ordenación sin estipular expresamente un plazo de duración. En su fallo, el TS determina que las previsiones de la *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* actúan como legislación básica aplicable a los convenios urbanísticos, despojándolos de cualquier halo de «pacto privado» inmune al Derecho administrativo. Bajo esta premisa, la sentencia establece un orden de prelación estricto para medir la vida de estos acuerdos: en primer lugar, se aplicará el plazo máximo que fije la normativa urbanística de la comunidad autónoma o de la propia entidad local; y, en su defecto, entrará en juego de forma supletoria el límite temporal que marque la legislación estatal. Con este pronunciamiento, el TS prohíbe *de facto* los convenios urbanísticos indefinidos o con vocación de eternidad. El impacto práctico es enorme, ya que dota a los ayuntamientos de una herramienta directa para revisar, denunciar o declarar la caducidad de convenios antiguos

que bloqueaban el planeamiento, protegiendo la potestad pública de ordenación frente a compromisos del pasado que lastraban el interés general. En sentido similar se aborda la cuestión en la *STS 720/2025, de 9 de junio* (RC 7399/2023). Sobre esta materia puede consultarse a nivel teórico el artículo de J. I. PASCUAL MARTÍN, «Los convenios de planeamiento y gestión urbanística y su naturaleza contractual. A propósito de la STS de 29 de enero de 2020 (recurso: 694/2018)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 54, 2025.

