

NEWSLETTER URBANISMO | SEPTIEMBRE | 2026

GTA VILLAMAGNA
ABOGADOS

NEWSLETTER URBANISMO
SEPTIEMBRE 2026

EDITORIAL

La presente edición reúne una selección de las sentencias y autos dictados durante el mes de septiembre por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en materia de Derecho Urbanístico. Las resoluciones analizadas abordan cuestiones de especial relevancia práctica, entre ellas la impugnación indirecta de instrumentos de ordenación por la falta de publicación del planeamiento del que traen causa; el alcance de la responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la anulación de licencias de legalización respecto de obras previamente ejecutadas sin licencia; y la sujeción a plazo de las consultas urbanísticas.

Así mismo, se reseñan diversos autos de admisión que anticipan futuros pronunciamientos de interés casacional sobre el mantenimiento indefinido de las limitaciones aplicables a las zonas de protección de carreteras proyectadas cuando ha perdido la vigencia la declaración de impacto ambiental vinculada al proyecto, y sobre la interrupción del plazo de prescripción para ejecutar una orden de demolición durante la suspensión cautelar derivada de un recurso de reposición no resuelto en plazo.

El objetivo es ofrecer una visión sintética de los criterios interpretativos más recientes del Tribunal Supremo, así como de las cuestiones sobre las que previsiblemente se pronunciará en los próximos meses, facilitando su comprensión y aplicación práctica por las Administraciones públicas y los distintos agentes del sector urbanístico.

SENTENCIAS

En esta sección se recogen algunas de las sentencias más recientes del Tribunal Supremo en materia de urbanismo, en las que se abordan problemas interpretativos de especial relevancia práctica.

I. Responsabilidad patrimonial por anulación de licencias de legalización de obras previamente ejecutadas sin licencia:

❖ **Sentencia del Tribunal Supremo número 1010/2026, de 14 de septiembre (Rec. 5217/2024)**

(i) Cuestión que presenta interés casacional objetivo

La cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar el régimen de responsabilidad patrimonial derivado de la anulación de licencias de legalización de edificaciones previamente ejecutadas sin licencia y, en particular, si el derecho a indemnización comprende el volumen de obra ejecutado con anterioridad y sin la cobertura de la licencia posteriormente anulada.

La controversia surge a raíz de la reforma y ampliación de una vivienda unifamiliar para la que el Ayuntamiento de Castrillón había concedido inicialmente licencia de obras y, posteriormente, una segunda licencia relativa a determinados modificados del proyecto. Sin embargo, la titular ejecutó otros dos modificados, sin haber solicitado previamente licencia. En este contexto, tras incoarse un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, el Ayuntamiento concedió una licencia de legalización de esas obras. Tanto las licencias iniciales como la posterior licencia de legalización fueron

anuladas judicialmente y las obras terminaron siendo demolidas.

En el procedimiento de responsabilidad patrimonial, las sentencias de instancia consideraron que no procedía diferenciar entre los daños derivados de las obras ejecutadas al amparo de una licencia previa y los correspondientes a las obras posteriormente legalizadas, al considerar que la licencia de legalización producía, a estos efectos, las mismas consecuencias que una licencia originaria.

La cuestión casacional se centra, por tanto, en determinar si la posterior legalización de unas obras inicialmente ejecutadas sin título habilitante permite imputar a la Administración, como consecuencia de la ulterior anulación de aquella licencia, los daños derivados de la construcción y demolición de esas obras.

(ii) Respuesta a la cuestión planteada

El Tribunal Supremo se pronuncia confirmando que no es indemnizable, en caso de anulación de licencias urbanísticas, aquella parte de la obra que hubiera sido ejecutada sin licencia, aunque posteriormente hubiera sido objeto de legalización.

La sentencia reconoce que la licencia de legalización y la licencia previa son títulos habilitantes de igual entidad desde la perspectiva urbanística, pues la legalización posterior supone un juicio favorable acerca de la viabilidad urbanística de la construcción. No obstante, esta equivalencia no se extiende automáticamente al régimen de responsabilidad patrimonial, que exige que el daño sea consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

El Tribunal sitúa la cuestión en el plano del nexo causal. En los supuestos en que una obra se ejecuta al amparo de una licencia posteriormente anulada, se responsabiliza a la Administración del daño provocado en los supuestos en los que la licencia ha generado verdaderamente a su titular la confianza legítima en la legalidad de la actuación y en su derecho a ejecutar y mantener lo construido. La licencia constituye, por tanto, un acto anterior a la ejecución de la obra y puede operar como causa del daño derivado de su posterior demolición.

La situación es distinta cuando el particular ejecuta las obras por propia iniciativa y sin disponer de la preceptiva licencia. En ese caso, la licencia de legalización es posterior a la construcción y, por ello, no puede haber inducido su ejecución ni constituir el factor causal determinante del daño. La posterior legalización de la obra no altera esta conclusión a efectos de responsabilidad patrimonial.

La sentencia añade que la misma conclusión resulta compatible con el requisito de antijuridicidad del daño. La consecuencia inherente a la ejecución de obras sin licencia es la reposición de la legalidad mediante el derribo de lo indebidamente construido, de modo que, salvo circunstancias excepcionales, la posterior posibilidad de legalización no exime al particular de soportar las consecuencias derivadas de haber ejecutado previamente las obras sin título habilitante.

(iii) Normas jurídicas objeto de interpretación

Artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ("**LRJSP**"), y artículo 48.d) del Texto Refundido de

la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre ("**TRLSRU**").

II. Plazo máximo para resolver las consultas urbanísticas sobre proyectos prestacionales:

❖ **Sentencia del Tribunal Supremo número 1009/2026, de 14 de septiembre (Rec. 9333/2024)**

(i) Cuestión que presenta interés casacional objetivo

Las cuestiones casacionales consisten en determinar si los procedimientos de consultas urbanísticas deben estar sujetos a un plazo máximo para resolver conforme al artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("**LPAC**") y si es conformen a Derecho el procedimiento establecido para las consultas urbanísticas sobre proyectos con soluciones prestacionales regulados por el artículo 16 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, la "**Ordenanza 6/2022**").

La controversia surge porque el artículo 16.3 de la Ordenanza 6/2022 establecía que, desde la solicitud de la consulta hasta la validación final de las soluciones alternativas propuestas, el proyecto debe contar con el consenso del órgano de control municipal y que dicho procedimiento no queda sometido a plazo ni a límite de requerimientos. Las consultas se refieren a soluciones prestacionales alternativas a las previstas en los documentos básicos del Código Técnico de la Edificación, siempre que ofrezcan prestaciones al menos equivalentes.

La sentencia analiza, por tanto, si la naturaleza técnica, informativa y no decisoria de estas consultas permite excluirlas de las reglas generales sobre duración de los procedimientos administrativos y, específicamente, de la obligación de resolver dentro de un plazo determinado.

(ii) Respuesta a la cuestión planteada

El Tribunal Supremo responde, en primer lugar, que los procedimientos de consultas urbanísticas deben estar sometidos a un plazo máximo para resolver, en aplicación del artículo 21 de la LPAC, que resulta común a todos los procedimientos administrativos. En segundo lugar, declara que no es conforme a Derecho el procedimiento regulado en el artículo 16 de la Ordenanza 6/2022 en cuanto exime a la Administración de todo plazo de resolución y de cualquier límite de requerimientos dirigidos al interesado.

La sentencia parte de que la consulta urbanística sobre proyectos con soluciones prestacionales constituye un instrumento de información urbanística. Aunque su respuesta carezca de contenido decisorio autónomo, no sea susceptible de impugnación independiente y no vincule de forma absoluta la posterior resolución sobre la licencia, estas características no justifican que el procedimiento quede exento de plazo.

El Tribunal destaca que el TRLSRU reconoce el derecho de los ciudadanos a recibir información urbanística completa, por escrito y en un plazo razonable. Además, la propia Ordenanza 6/2022 fija plazos concretos para los restantes instrumentos de información urbanística y únicamente exceptúa de esta exigencia a las consultas sobre soluciones prestacionales. La sentencia señala también que estas consultas presentan características semejantes a las consultas urbanísticas

especiales, para las que sí se establece un plazo.

La Sala considera que la dimensión temporal constituye un elemento esencial del procedimiento administrativo. La eliminación de todo límite temporal resulta incompatible con los principios de eficacia, celeridad, buena administración y seguridad jurídica, pues permite que la Administración prolongue indefinidamente la tramitación y genera incertidumbre sobre cuándo obtendrá el interesado la información solicitada.

Al tratarse de un procedimiento administrativo, resulta aplicable el artículo 21 de la LPAC, que somete a plazo todos los procedimientos. Como la Ordenanza 6/2022 no establece válidamente otro plazo, la sentencia considera aplicable el plazo subsidiario de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la LPAC.

La complejidad técnica de estas consultas y la posibilidad de que exista un diálogo entre los técnicos municipales y los autores del proyecto tampoco justifican la ausencia absoluta de plazo. La sentencia señala que, si resulta necesario ampliar la duración del procedimiento, existen otros mecanismos legales, como la fijación de un plazo superior dentro de los límites del artículo 21 o la suspensión del plazo conforme al artículo 22 de la LPAC.

Como consecuencia, el Tribunal Supremo anula únicamente la expresión del artículo 16.3 de la Ordenanza 6/2022 según la cual la consulta no estaba sometida "*a plazos ni límite de requerimientos*".

(iii) Normas jurídicas objeto de interpretación

Artículos 21.3 y 47 de la LPAC; artículo 11.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955; y artículo 3 de la LRJSP.

III. Impugnación indirecta de un instrumento de planeamiento por falta de publicación del planeamiento general del que trae causa:

❖ **Sentencia del Tribunal Supremo número 1001/2026, de 3 de septiembre (Rec. 6873/2024)**

(i) Cuestión que presenta interés casacional objetivo

La cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar si, con ocasión de un recurso en el que se impugna indirectamente un instrumento de planeamiento urbanístico, cabe fundamentar dicha impugnación en la falta de publicación preceptiva del instrumento de planeamiento general del que trae causa.

La controversia se plantea en relación con el Plan Parcial del Sector URP-RR-10 «Hospital» de Marbella, aprobado en 1994 (el "**Plan Parcial**"), cuando las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella de 1986 (el "**PGOU**"), todavía no habían sido publicadas. Estas normas no se publicaron hasta el año 2000. Posteriormente, en 2018 se aprobó un Estudio de Detalle que desarrollaba aquel Plan Parcial. El recurso contencioso-administrativo se dirigió directamente contra el Estudio de Detalle e indirectamente contra el Plan Parcial, sosteniéndose que este último era nulo por haber sido aprobado cuando el PGOU del que debía traer causa todavía era ineficaz por falta de publicación.

La cuestión casacional exige, por tanto, diferenciar entre la falta de publicación del planeamiento general, que constituye un requisito de eficacia de dicho instrumento, y el

vicio que esa ineficacia proyecta sobre el planeamiento de desarrollo aprobado mientras el instrumento superior carecía de eficacia. La sentencia precisa que el objeto de la impugnación indirecta no es el PGOU no publicado, sino el Plan Parcial que lo desarrolla y cuya nulidad se denuncia por falta de cobertura normativa.

(ii) Respuesta a la cuestión planteada

La respuesta del Tribunal Supremo es afirmativa. La sentencia establece que un recurso en el que se impugne de forma indirecta un instrumento de planeamiento urbanístico puede fundarse en la omisión de trámites y, en concreto, en la falta de publicación del instrumento de planeamiento general del que trae causa.

El Tribunal parte de que los planes urbanísticos tienen naturaleza reglamentaria y están sometidos al principio de publicidad de las normas. La publicación completa de su contenido normativo constituye un presupuesto de eficacia y no de validez, de modo que el planeamiento general no entra en vigor hasta que se produce dicha publicación.

Ahora bien, si durante ese periodo de ineficacia se aprueba un instrumento de planeamiento de desarrollo, este último incurre en nulidad de pleno derecho por carecer de la necesaria norma habilitante. La posterior publicación del instrumento general no convalida el planeamiento de desarrollo, pues el defecto existente en el momento de su aprobación no es una mera irregularidad temporal o procedimental, sino la ausencia de un presupuesto indispensable para su validez.

Por esta razón, la sentencia aclara que la impugnación indirecta no pretende hacer valer frente al PGOU el defecto formal consistente en su falta de publicación. Lo que se impugna indirectamente es el Plan Parcial por un vicio propio y sustantivo, consistente en haber sido aprobado sin la cobertura normativa necesaria. La Sala califica este defecto como determinante de nulidad de pleno derecho y no como una mera infracción formal o procedimental.

(iii) Normas jurídicas objeto de interpretación

Artículos 26 y 27 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; artículo 131 de la LPAC; artículos 44 y 56 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril; y artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

AUTOS

I. Sobre el mantenimiento de las limitaciones en las zonas de protección de carreteras proyectadas tras la perdida de vigencia de la declaración de impacto ambiental:

❖ **Auto del Tribunal Supremo de 9 de septiembre de 2026 (Rec. 3618/2026)**

(i) Cuestión que presenta interés casacional objetivo

La cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar si las prohibiciones y limitaciones aplicables a las zonas de protección de una carretera proyectada, pueden mantenerse de forma indefinida desde la aprobación definitiva de su estudio informativo, aun cuando no se haya iniciado la ejecución de la infraestructura y haya perdido vigencia la declaración de

impacto ambiental vinculada al proyecto.

La controversia surge a raíz de la denegación de una autorización para reformar y ampliar un camping situado en terrenos afectados por el proyecto de circunvalación exterior de Valencia, cuyo estudio informativo había sido aprobado definitivamente en 2015. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana consideró que la eventual pérdida de vigencia de la declaración de impacto ambiental no impedía mantener las limitaciones derivadas del artículo 28.3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras ("**Ley de Carreteras**"), mientras que la recurrente sostiene que dichas restricciones no pueden mantenerse indefinidamente cuando la infraestructura no ha comenzado a ejecutarse y ha desaparecido la cobertura ambiental del proyecto.

En términos del mismo Auto, la cuestión de interés casacional objetivo consiste en determinar lo siguiente: "*si el artículo 28.3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, permite mantener el régimen de prohibición y la necesidad de autorización de obras, instalaciones y servicios en las zonas de protección de una carretera de manera indefinida* […] *aun cuando la declaración de impacto ambiental vinculada al proyecto haya perdido su vigencia*".

(ii) Normas jurídicas objeto de interpretación

Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 28 de la Ley de Carreteras, y el artículo 43 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

II. Sobre la interrupción del plazo de prescripción para ejecutar una orden de demolición durante la suspensión cautelar derivada de un recurso de reposición:

❖ **Auto del Tribunal Supremo de 9 de septiembre de 2026 (Rec. 1292/2026)**

(i) Cuestión que presenta interés casacional objetivo

La cuestión que presenta interés casacional objetivo consiste en determinar si el plazo de prescripción para ejecutar una orden de demolición se interrumpe durante el tiempo en que permanece suspendida cautelarmente como consecuencia de la interposición de un recurso de reposición que la Administración no resuelve dentro del plazo legalmente establecido.

La controversia surge a raíz de una orden de demolición frente a la que se interpuso recurso de reposición, permaneciendo suspendida su ejecutividad mientras la Administración demoró durante varios años su resolución. El Tribunal Superior de Justicia de Galicia consideró que, mientras la orden no fuera ejecutiva, no podía comenzar a transcurrir el plazo de prescripción de la acción para su ejecución. Frente a ello, la recurrente sostiene que la suspensión cautelar no puede comportar la interrupción indefinida de la prescripción cuando la propia Administración incumple su obligación de resolver el recurso en plazo.

En términos del mismo Auto, la cuestión de interés casacional objetivo consiste en: "*determinar si se interrumpe el plazo de prescripción de la ejecución de una orden de demolición durante el tiempo que opera la suspensión cautelar a consecuencia de la interposición de un recurso de reposición contra la citada orden, no resuelto en el plazo de un mes previsto en el artículo 117.3 de la Ley 39/2015* (…)".

(ii) Normas jurídicas objeto de interpretación

Las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son el artículo 1964.2 del Código Civil, el artículo 9.3 de la Constitución Española y el artículo 117 de la LPAC.

CONTACTOS

Para más información, pueden ponerse en contacto con:



Ernesto García-Trevijano Garnica

(+34) 915 210 104 | (+34) 629 015 626

ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

LinkedIn



Marta Plaza González

(+34) 915 210 104 | (+34) 658 512 408

martaplaza@gtavillamagna.com

LinkedIn



Ana Rosa del Rey Revilla

(+34) 915 210 104 | (+34) 666 922 299

anarosadelrey@gtavillamagna.com

LinkedIn



Itziar Ederra Mampel

(+34) 915 210 104 | (+34) 635 432 403

itziarederra@gtavillamagna.com

LinkedIn



Pablo Espinar Muñoz

(+34) 915 210 104 | (+34) 648 768 100

pabloespinar@gtavillamagna.com

LinkedIn

GTA VILLAMAGNA
ABOGADOS

Síguenos en:

La presente Newsletter informativa se ha cerrado a fecha 30 de septiembre de 2026.

© GTA VILLAMAGNA Abogados, septiembre, 2026.

GTA VILLAMAGNA Abogados
Marqués de Villamagna, 3 - 6ª Planta 28001
Madrid (España).

Esta Newsletter contiene, exclusivamente, información de carácter general y no constituye, ni pretende constituir, asesoramiento jurídico alguno sobre las materias contenidas en ella. Cualquier decisión o actuación basada en su contenido deberá ser objeto del adecuado asesoramiento profesional.