

BOLETÍN DE NOVEDADES

NORMATIVA, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ADMINISTRATIVA
DERECHO ADMINISTRATIVO Y SECTORES REGULADOS



Departamento de Derecho Público
Marzo 2026

SUMARIO

SECCIÓN I - Normativa	1
1 Estatal	1
1.1 Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio	1
1 Autonómica	8
1.2 Ley 2/2026, de 12 de marzo, para la Gestión Ambiental de Andalucía.....	8
SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa	9
1 Procedimiento administrativo y procesal	9
1.1 Determinación del procedimiento sancionador aplicable en expedientes de la CNMC por infracciones distintas de conductas prohibidas y exigencia de incluir la sanción en la propuesta de resolución conforme al artículo 89.3 LPAC, así como las consecuencias de su omisión en términos de indefensión material	9
1.2 La competencia sancionadora en materia de cláusulas abusivas se determina por el lugar de celebración del contrato con el consumidor y no por el domicilio social de la empresa que redacta las condiciones generales	10
1.3 Aplicación del principio de proporcionalidad a la prohibición de contratar en materia de competencia e improcedencia de utilizar los criterios propios de las sanciones para fijar su alcance y duración.....	10
1.4 Cambio de doctrina: el recurso de apelación contra el auto desestimatorio de la pieza de medidas cautelares no pierde su objeto por haberse dictado sentencia desestimatoria en la pieza principal del recurso contencioso-administrativo, en tanto no haya adquirido firmeza dicha sentencia.....	11
2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales	12
2.1 Debe realizarse una nueva valoración de las ofertas económicas cuando se hayan excluido ofertas anormalmente bajas cuyo cómputo sí influye en la aplicación de los criterios de valoración sujetos a fórmulas.....	12
2.2 Contratos de concesión de obra sujetos al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000): cuando se produce la resolución anticipada del contrato por renuncia unilateral del concesionario el órgano de contratación debe abonarle el importe de las inversiones realizadas en ejecución de la obra que sea necesaria para la explotación de la concesión y que no hayan podido amortizarse	13
3 Empleo público	14
3.1 Motivación de puntuaciones: cuando en las bases del proceso selectivo se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la puntuación de cada miembro del tribunal de selección, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo	14
4 Responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa	14

4.1 Responsabilidad patrimonial por declaración de un inmueble como bien de interés patrimonial, limitando derechos de edificación.....	14
4.2 Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos aprobados por silencio administrativo	15
5 Urbanismo y medio ambiente	16
5.1 La existencia de discontinuidades físicas impide que un sistema natural sea considerado y protegido como espacio natural protegido.....	16
5.2 Evaluación de impacto ambiental de un proyecto ya construido en ejecución de sentencia	16
6 Energía	17
6.1 La declaración de impacto ambiental constituye un acto de trámite no susceptible de recurso carente de especialidad alguna en el marco del Real Decreto-ley 23/2020.....	17
6.2 Interés casacional: criterios para apreciar de la fragmentación de proyectos de plantas fotovoltaicas.....	18
6.3 Interés casacional: consideración de la aptitud para producir frutos civiles mediante el establecimiento de un contrato de cesión de uso del suelo para la instalación de una explotación de energía eólica en el cálculo de la capitalización de la renta potencial del suelo rural.....	18
6.4 Interés casacional: determinación del plazo para recurrir autorizaciones de proyectos de generación cuando existe notificación personal y publicación en boletín oficial por exigencia del procedimiento	19
6.5 Interés casacional: viabilidad de la impugnación de las DIA con ocasión de de un recurso frente a la autorización administrativa de construcción cuando ya ha adquirido firmeza la autorización administrativa previa (en cuyo seno se dictó la DIA).....	19

SECCIÓN I - Normativa

1 Estatal

1.1 Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio

BOE núm. 71, de 21 de marzo de 2026

La norma (en adelante, **RDL 7/2026**) establece con carácter inmediato diversas medidas legislativas urgentes para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas del impacto energético provocado por la guerra de Irán. Se aprueban medidas tanto de carácter coyuntural como estructural. Entre las medidas estructurales enfocadas en el largo plazo destaca la profunda reforma del sector eléctrico acometida por la norma, acompañada de diversas modificaciones sectoriales. Las modificaciones de mayor relevancia son las siguientes:

1. Régimen de acceso a las redes eléctricas para instalaciones de demanda

Con el fin de desincentivar la especulación y el acaparamiento de capacidad, la norma reforma el régimen establecido para los permisos de acceso y conexión de instalaciones de demanda:

a) Prestación por reserva de capacidad

Los titulares de permisos de acceso y conexión de demanda para puntos de conexión de tensión igual o superior a 1 kV deben abonar una prestación al gestor de la red correspondiente en concepto de reserva de capacidad de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. La prestación es exigible desde la obtención de los permisos y hasta el inicio de la actividad. Su cuantía se vincula a los términos de potencia de los peajes fijados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) y podrá modularse por nivel de tensión y con la demora en la puesta en servicio. La prestación tiene la consideración de pago anticipado de peajes, de forma que, cuando la instalación inicie su actividad, las cantidades abonadas se minorarán de los peajes de transporte y distribución. Los ingresos recaudados se integran en el sistema de liquidaciones del sector eléctrico, contribuyendo a sufragar los costes de redes junto con el resto de consumidores. Se prevé la caducidad automática de los permisos en caso de impago de la prestación.

b) Adaptación al nuevo régimen de prestación por reserva de capacidad

Los titulares de permisos que decidan no asumir la nueva prestación podrán renunciar a sus permisos en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor del RDL 7/2026 (22.03.2026). También se abre la posibilidad de realicen una única actualización del permiso por una reducción de la capacidad superior al 50 % de la capacidad de acceso originalmente concedida, sin que dicha reducción suponga que la instalación deje de ser considerada la misma a los efectos de la caducidad del acceso.

Asimismo, los titulares de permisos de acceso y conexión de demanda ya otorgados y que cuenten con garantías económicas depositadas a la entrada en vigor del RDL 7/2026 (22.03.2026) podrán solicitar su devolución a partir del momento en que el pago acumulado

de la prestación por reserva de capacidad sea superior a los 40 €/kW. Para determinar dicho valor, se dividirá el pago total acumulado de la prestación por reserva de capacidad, en euros, entre la capacidad total reflejada en el permiso de acceso y conexión. La Administración competente tendrá seis meses para proceder a la realizar dicha devolución. En el caso de las instalaciones de almacenamiento, la solicitud de devolución podrá realizarse a partir del plazo de dos meses desde la entrada en vigor del en vigor del RDL 7/2026 (22.03.2026).

c) Obligación de incorporar el código CNAE a los permisos de demanda

Quienes soliciten permisos de acceso y conexión de demanda para puntos de conexión de tensión igual o superior a 1 kV deben incluir el código CNAE de la actividad prevista asociada a la instalación para la que se solicita la capacidad de acceso. Dicho código deberá reflejarse en el permiso que se conceda y vinculará a la instalación que efectivamente se conecte, obligando a mantener la misma actividad durante un periodo de tres años, produciéndose la caducidad automática del permiso de acceso y conexión en caso contrario.

Los titulares de los permisos ya otorgados dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del RDL 7/2026 (22.03.2026) para actualizar el código CNAE en sus permisos. La no actualización de los permisos supondrá su caducidad automática. Alternativamente, los titulares de estos permisos podrán renunciar a ellos en el plazo de cuatro meses a contar desde la entrada en vigor del RDL 7/2026. Esta renuncia no supondrá la ejecución de las garantías constituidas.

d) Nuevo régimen de vigencia para los permisos de demanda

Se introduce un sistema de hitos para estos permisos, que hasta ahora tenían una vigencia simple de hasta cinco años desde su concesión. Tras la reforma, será necesario acreditar los siguientes hitos para conservar los permisos:

- (i) Pago del 10% del importe de la posición de la red de transporte en un plazo máximo de 12 meses tras la obtención del permiso;
- (ii) Firma del contrato de Encargo de Proyecto en un plazo máximo de 3 años.
- (iii) Firma del contrato técnico de acceso (CTA) en un plazo máximo de 4 años.

Estos hitos actúan como «*pruebas de vida*» de los proyectos y permiten liberar capacidad de forma progresiva sin necesidad de esperar al vencimiento del plazo de caducidad general.

Este sistema de hitos también será aplicable a los permisos de demanda otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del RDL 7/2026 y que aún no hayan formalizado el contrato de acceso por una potencia contratada (disposición transitoria cuarta del RDL 7/2026).

e) Excepciones al nuevo régimen

Las obligaciones relativas a la prestación por reserva de capacidad y a la inclusión del código CNAE no serán aplicables en el caso de permisos de acceso y conexión asociados al desarrollo de planes urbanísticos, polígonos industriales, o solicitudes de acceso y conexión análogas en las que la infraestructura se ceda al gestor de red por conectarse varios consumidores finales de energía eléctrica a una misma infraestructura.

Para estos proyectos la norma dispone que por real decreto del Consejo de Ministros podrá establecerse un marco regulatorio que determine el procedimiento de concesión y caducidad de los permisos de acceso y conexión de esta clase de proyectos. En tanto no se adopte esa regulación, los permisos de demanda de estos proyectos caducarán a los cinco años de su otorgamiento si en dicha fecha no se ha obtenido la autorización de

explotación de las correspondientes infraestructuras eléctricas o producido su cesión a la distribuidora correspondiente. En el caso de los permisos de acceso y conexión adquiridos con anterioridad al RDL 7/2026, ese plazo se computará desde la fecha de su entrada en vigor (22.03.2026).

f) Acceso a redes para proyectos de alta prioridad

A efectos de la obtención de permisos de acceso y conexión de demanda, se califican como proyectos de alta prioridad las siguientes instalaciones de consumo, conectados a una tensión igual o superior a 1 kV:

(i) Promociones inmobiliarias para uso residencial o servicios esenciales (hospitales, policía, ejército, instalaciones de tratamiento de aguas, transporte público o su electrificación, alimentación eléctrica a buques en puertos, instalaciones relacionadas con la seguridad nacional).

(ii) Nuevos consumos industriales declarados como proyectos estratégicos de inversión conforme al art. 29 del RDL 7/2026.

(iii) Actualizaciones del consumo de instalaciones de demanda que cuenten con un contrato de acceso de terceros a la red vigente y estén haciendo uso efectivo de la red (podrá actualizarse la capacidad de acceso hasta 3 veces el valor de la potencia media contratada en los últimos 2 años en el periodo horario P6, siempre que no se modifique el CNAE asociado a la actividad).

Por orden ministerial podrá ampliarse la categoría de proyectos de alta prioridad.

Estos proyectos gozarán de preferencia en el acceso a las redes, de modo que la admisión a trámite de sus solicitudes de acceso y conexión comportará la suspensión de cualquier solicitud de acceso y conexión que se estuviese tramitando en el mismo nudo de la red o en nudos con los que compartiese zona de capacidad. Asimismo, las solicitudes de acceso de estos proyectos no computarán a efectos de la activación de los concursos de demanda.

g) Almacenamiento

Se modifica el art. 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (**LSE**) para establecer que los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de almacenamiento serán permisos de acceso flexibles desde la perspectiva de demanda. En el momento en que sean aplicables las diferentes modalidades de permiso de acceso flexible que apruebe la CNMC, las instalaciones de demanda dispondrán de un plazo de 3 meses para adaptar sus permisos.

2. Flexibilización de los plazos de cumplimiento de los hitos del RDL 23/2020

El Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio (**RDL 23/2020**), sometió los permisos de acceso de las instalaciones de generación a plazos de caducidad estrictos, mediante el cumplimiento de determinados hitos vinculados a las fases de desarrollo de los proyectos. El quinto y último hito es la obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva. La falta de acreditación de ese hito supone la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión. El RDL 7/2026 dispone varias medidas para flexibilizar el cumplimiento de los plazos de dicho hito:

a) Extensión del plazo del quinto hito

El art. 28 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre (**RDL 8/2023**) reguló la extensión de los plazos para cumplir el hito de explotación, pero solo para proyectos con permisos obtenidos con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y con anterioridad al 29 de diciembre de 2023 (los incluidos en el artículo 1.1.b) del RDL 23/2020), dejando fuera a los proyectos con permisos obtenidos entre el 28 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017 (los incluidos en el artículo 1.1.a) del RDL 23/2020). De este modo, aunque en

ambos casos el hito de explotación terminaba el 25 de junio de 2025, solo el primer grupo de proyectos (los del artículo 1.1.b) del RDL 23/2020) pudo beneficiarse de la prórroga de plazos del RDL 8/2023.

El RDL 7/2026 establece la posibilidad de que tanto los proyectos del art. 1.1.a) como los del 1.1.b) del del RDL 23/2020 puedan solicitar la extensión de la fecha de cumplimiento del quinto hito hasta el 31 de diciembre de 2030. Para ello, el promotor deberá solicitar la extensión ante el órgano encargado de emitir la autorización administrativa de construcción en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del RDL 7/2026 (22.03.2026) o desde la obtención de la autorización administrativa de construcción (**AAC**) si esta fuera posterior. La solicitud deberá resolverse en el plazo de cuatro meses.

Esta solicitud también podrá suponer un adelanto o atraso de las fechas previamente extendidas conforme al RDL 8/2023 o al RDL 7/2025.

b) Suspensión de los plazos de los hitos del RDL 23/2020 cuando se adopte una medida cautelar –judicial o administrativa– que impida su cumplimiento

El RDL 7/2026 establece la paralización de los plazos para acreditar los hitos del RDL 23/2020 en aquellos casos en que se adopte una medida cautelar judicial o administrativa que suponga la suspensión de la eficacia de las autorizaciones administrativas. La suspensión computará desde la adopción de la medida y hasta su levantamiento. El promotor puede acreditar la suspensión de la eficacia enviando al gestor de la red y al órgano administrativo sustantivo la resolución cautelar o certificación de que ha transcurrido un mes desde que se haya solicitado la suspensión en vía de recurso administrativo. Una vez levantada la suspensión cautelar, el promotor tiene tres meses para notificarlo al gestor y al órgano sustantivo. Si no cumple este plazo, se produce la caducidad automática de los permisos. Esta medida de suspensión es compatible con la de extensión del quinto hito hasta el 31 de diciembre de 2030.

c) Flexibilización en el cumplimiento del quinto hito cuando las subestaciones de proyectos de transporte o distribución no hayan obtenido autorización de explotación definitiva

En estos supuestos, los titulares de los proyectos de generación podrán cumplir con el quinto hito acreditando que han obtenido la autorización de explotación provisional para pruebas que contempla tanto el parque generador como las infraestructuras de evacuación hasta al menos los 100 últimos metros hasta la subestación de transporte o distribución en la que se encuentra su punto de conexión.

3. Responsabilidad mancomunada de los titulares de instalaciones de producción y almacenamiento que compartan infraestructuras de evacuación

El RDL 7/2026 establece un sistema de responsabilidad mancomunada en casos de infraestructuras compartidas de evacuación (**ICE**). Así, se reforma el artículo 21.5 de la LSE para disponer que los titulares de instalaciones de producción y almacenamiento que utilicen ICE para verter en un mismo punto de red de transporte o distribución *«responderán ante el sistema eléctrico ante cualquier suceso, petición, acto u omisión de sus deberes que se produzca o esté motivado en dichas infraestructuras comunes de evacuación»*.

A tal efecto, todos los titulares de las instalaciones deberán comunicar el acuerdo de reparto de responsabilidades antes de obtener autorización administrativa previa (**AAP**) y actualizar la comunicación cuando un nuevo sujeto utilice la ICE. Ningún titular se puede eximir de responsabilidad, ni esta se puede transmitir a terceros. Si ya se hubiera obtenido AAP, el acuerdo debe comunicarse a todas las Administraciones responsables de la emisión de las autorizaciones de las instalaciones que utilizan la ICE en el plazo de un año. A falta de cumplimiento del plazo, se asume un reparto proporcional a la capacidad de acceso establecida en los permisos de cada proyecto.

4. Despliegue «socialmente ordenado» de proyectos de energías renovables

Se aprueba el siguiente conjunto de medidas destinadas al despliegue de las energías renovables de forma ordenada y compatible con la protección del medio ambiente:

a) Zonas de Aceleración Renovable (ZAR)

En cumplimiento de la Directiva (UE) 2023/2413 se articula el régimen básico estatal que define los criterios y requisitos mínimos para crear las ZAR, que se configuran como áreas del territorio especialmente adecuadas para el despliegue de instalaciones de generación de energías renovables, incluyendo las instalaciones de almacenamiento híbridadas. Este régimen afecta tanto a las instalaciones de competencia estatal como autonómicas.

Quedan excluidas de las ZAR las zonas Red Natura 2000, ZEPA y ZEC, los Parques Nacionales, los espacios naturales protegidos declarados por las Comunidades Autónomas, las áreas críticas para especies amenazadas, las principales rutas de migración de aves y las zonas de mayor sensibilidad ambiental determinadas en la zonificación ambiental aprobada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO).

Se prioriza la declaración de las ZAR en suelos industriales, urbanizados o artificiales, áreas degradadas, vertederos, canteras, minas clausuradas y corredores e infraestructuras energéticas o de transporte ya existentes.

Las ZAR deberán ser designadas por las Comunidades Autónomas previo informe del MITECO, conforme al procedimiento del reglamento que se apruebe al efecto en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del RDL 7/2026. En todo caso, la designación de las ZAR deberá ir precedida de un proceso de participación pública y de evaluación de impacto ambiental estratégica.

Efectos de la designación de las ZAR: los proyectos que se desarrollen en una ZAR no se someterán a evaluación de impacto ambiental ordinaria ni simplificada, siempre y cuando se hayan adoptado las correspondientes medidas preventivas y mitigadoras. No obstante, se deberá llevar a cabo un proceso de control previo para determinar si un concreto proyecto presenta una probabilidad elevada de provocar efectos adversos significativos que no se hubiesen detectado durante la evaluación ambiental estratégica de las ZAR.

b) Especialidades en la evaluación de impacto ambiental de proyectos de generación, almacenamiento e instalaciones de transporte y distribución

Para esta tipología de proyectos se establece un trámite de audiencia al promotor, por un plazo de 10 días, de forma previa a la emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA), a efectos de que pueda presentar alegaciones.

Asimismo, se someten a evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada las modificaciones de estos proyectos que no deriven de la DIA y que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.

c) Cohesión social y territorial de los proyectos de generación y almacenamiento

Para estos proyectos, cuando deban ser autorizados por la Administración General del Estado, se establece la realización de un único trámite de información pública conjunta con un plazo de 45 días, a efectos tanto del procedimiento de autorización como de evaluación ambiental. Para ello, se impone a los promotores la obligación de aportar con la solicitud de AAP una declaración responsable que acredite que se ha informado sobre el proyecto a los propietarios de los terrenos afectados, así como a las entidades locales en cuyo territorio se implante el proyecto.

Asimismo, para las instalaciones de producción que tengan su punto de conexión con las redes de transporte o distribución a una tensión igual o superior a 132 kV, se impone la

obligación de trasladar, directa o indirectamente, una parte de los beneficios de los proyectos a los ciudadanos y comunidades locales en las proximidades de dichos proyectos. Los mecanismos, procesos o proyectos para el traslado de dichos beneficios deberán contar con procesos locales de participación ciudadana y estar abiertos a la participación de las entidades locales afectadas.

En cuanto a la declaración de utilidad pública (**DUP**) de los proyectos de generación y de almacenamiento de tecnología hidráulica de bombeo, se impone a los promotores la obligación de entablar negociaciones con los propietarios afectados por el proyecto con el fin de alcanzar acuerdos que eviten la expropiación forzosa de terrenos. Además, para la obtención de la DUP de estos proyectos los promotores deberán presentar una declaración responsable que certifique haber alcanzado acuerdos de adquisición por un mínimo del 50 % de la superficie afectada por la instalación de generación y del 25 % en el caso de las instalaciones de almacenamiento. Estos porcentajes pueden ser modificados reglamentariamente.

Por último, se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local para atribuir a las entidades locales una nueva competencia local en materia de promoción y participación en comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables.

d) Proyectos energéticos preferentes

Se declara de urgencia por razones de interés público, con reducción de sus plazos a la mitad, la tramitación de los procedimientos de autorización, evaluación de impacto y de recursos administrativos de los proyectos energéticos que sean calificados como preferentes. Podrán obtener dicha calificación los siguientes proyectos:

(i) Proyectos acreditados con el estándar de excelencia social y territorial. Dicho estándar consiste en un reconocimiento por parte de la Administración de que el promotor de la instalación ha asumido y ejecutado: procesos de participación ciudadano más allá de los obligatorios legalmente; compromisos de creación de empleo local asociado directa o indirectamente al proyecto; programas de impulso de comunidades energéticas o autoconsumo compartido; y diseños y modos de operación del proyecto «*bajo criterios de excelencia ambiental*». La obtención de este reconocimiento es voluntaria, pero su obtención servirá principalmente como mérito en los procedimientos de acceso y conexión a la red (concursos).

(ii) Proyectos ubicados íntegramente en las zonas de sensibilidad ambiental baja determinadas en la zonificación ambiental aprobada MITECO.

(iii) Proyectos que se hayan declarado como preferentes en los planes de desarrollo de la red de transporte o en sus modificaciones.

(iv) Proyectos estratégicos de inversión. Se trata de iniciativas de naturaleza empresarial o de colaboración público-privada de proyectos de inversión o reinversión en España para la mejora de las capacidades tecnológicas, científicas o productivas y en las que concurren razones de interés público, social y/o económico para el conjunto del país. La calificación de estos proyectos debe realizarla el Comité de Inversiones Estratégicas, órgano colegiado interministerial creado por el RDL 7/2026. Los criterios para obtener esta calificación deben aprobarse en un reglamento pendiente de aprobación. Estos proyectos podrán tener preferencia en el acceso y conexión como demanda a las redes, así como un trato preferente en sus procedimientos de autorización o de acceso a ayudas públicas.

(v) Proyectos que hayan sido declarados como «instalaciones energéticas estratégicas» por Acuerdo de Consejo de Ministros (la norma no define estas instalaciones).

(vi) Repotenciaciones que se ajusten a lo establecido en el art. 22 del RDL 7/2026.

e) Repotenciación de instalaciones de generación y almacenamiento

Se regula un procedimiento de autorización específico para la repotenciación de estas instalaciones cuando se limiten a un incremento no superior al 25 % de la potencia instalada originalmente. Para estos supuestos se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) La evaluación ambiental se limitará al posible impacto derivado de la modificación o ampliación del proyecto original.
- (ii) A excepción del trámite de información pública, los restantes plazos del procedimiento de autorización se reducen a la mitad.
- (iii) Se admitirá la reutilización de estudios, mediciones y cartografía ya obrantes en expedientes previos, siempre que conserven vigencia técnica y jurídica, complementándolos cuando sea necesario.

Estas reglas también se aplicarán a las repotenciaciones de hibridaciones de instalaciones de producción y almacenamiento electroquímico, así como a las de las redes de transporte y distribución siempre que el incremento de capacidad sea por una cuantía no superior al 25 por ciento o que la modificación no suponga un incremento de alturas ni del trazado afectado.

4. Desarrollo de la red de transporte

Será obligatoria la revisión de la planificación de la red de transporte al menos cada dos años con la finalidad de modificar aspectos puntuales del plan de desarrollo de la red de transporte cuando concurren determinados motivos tasados legalmente (surgimiento de nuevos suministros, imprevistos que afecten a la garantía y seguridad del suministro, razones de eficiencia económica del sistema, etc).

Se establece que serán aplicables al desarrollo de las instalaciones de transporte los mecanismos de cooperación y coordinación entre Administraciones establecidos en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas

5. Centros de procesamiento de datos

La norma establece que el Consejo de Ministros deberá aprobar un reglamento para desarrollar y aplicar los requisitos de sostenibilidad energética, medioambiental, de resiliencia y soberanía digital que resultarán de aplicación a los centros de procesamiento de datos que se conecten a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. Estos requisitos podrán incluir, entre otros, criterios de adicionalidad y correlación horaria en relación con el consumo de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables, de eficiencia energética, sostenibilidad en el uso del agua, beneficios económicos y sociales, así como aquellas que permitan demostrar su contribución a la resiliencia y soberanía digital de la economía española o europea. El incumplimiento de estos requisitos podrá dar lugar a la pérdida de los permisos de acceso y conexión.

6. Otras reformas sectoriales

Se modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para establecer un régimen jurídico específico para los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública.

1 Autonómica

1.2 Ley 2/2026, de 12 de marzo, para la Gestión Ambiental de Andalucía

BOJA Núm. 55, de 20 de marzo de 2026

Las principales novedades de la norma son:

1. Se suprime la Calificación Ambiental y se substituye por la Licencia Ambiental, (ambas son de competencia municipal). Además, se reducen las actividades sometidas a esta puesto que 49 actividades que antes requerían Calificación Ambiental ahora requieren Autorización Ambiental Unificada Simplificada, y otras 31 actividades pasan a requerir únicamente una Declaración Responsable.
2. El tiempo de resolución para la Autorización Ambiental Integrada y la Autorización Ambiental Unificada se reduce a 6 meses, mientras que la Licencia Ambiental municipal debe resolverse en 3 meses. Además, se introduce la posibilidad de tramitación urgente, que reduce los plazos a la mitad.
3. Se permite obtener un informe previo que acredite que la documentación cumple los requisitos, evitando subsanaciones posteriores y acelerando el proceso.
4. La DIA se formulará y publicará en el BOJA de manera previa e independiente al trámite de audiencia de la Autorización Ambiental Integrada y la Autorización Ambiental Unificada.
5. Se permite tramitar a la vez la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental.
6. Las autorizaciones relativas a aguas y vertidos al dominio público hidráulico dejan de estar integradas en la Autorización Ambiental Unificada, tramitándose como procedimientos separados.
7. Se da un mayor andamiaje jurídico a la regulación sobre contaminación acústica y lumínica en relación con la existente en la norma anterior.
8. Se impone la obligación de reparar daños ambientales a todas las actividades profesionales cuando exista dolo, culpa o negligencia, no solo a las consideradas de riesgo en la normativa estatal.
9. Se refuerza el régimen de garantías exigibles para iniciar actividades económicas con potencial impacto ambiental.
10. Los sancionados podrán solicitar sustituir el pago de multas por actuaciones de restauración, conservación o educación ambiental, siempre que la cuantía sea proporcional y el órgano ambiental lo autorice.
11. Se atribuyen facultades expresas de inspección a los ayuntamientos dentro de sus términos municipales.



SECCIÓN II - Jurisprudencia y doctrina administrativa

1 Procedimiento administrativo y procesal

1.1 Determinación del procedimiento sancionador aplicable en expedientes de la CNMC por infracciones distintas de conductas prohibidas y exigencia de incluir la sanción en la propuesta de resolución conforme al artículo 89.3 LPAC, así como las consecuencias de su omisión en términos de indefensión material

Sentencia del Tribunal Supremo de 16.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1186)

El recurso de casación trae causa de un procedimiento sancionador tramitado por la CNMC contra un grupo de comunicación por incumplimiento de condiciones impuestas en un acuerdo del Consejo de Ministros en materia de control de concentraciones, sancionado como infracción muy grave del artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia. Entre las cuestiones planteadas, se discutía si la propuesta de resolución debía incluir el importe concreto de la sanción y si su omisión generaba indefensión.

La cuestión de interés casacional se centró en determinar el régimen procedimental aplicable a estos expedientes. En concreto, si debía aplicarse el procedimiento específico de la Ley de Defensa de la Competencia o el procedimiento sancionador común. Y, en consecuencia, si resultaba exigible el contenido previsto en el artículo 89.3 de la Ley 39/2015.

La Sala analiza, entre otros, los artículos 70.1 y 62 de la Ley 15/2007, el artículo 89.3 de la Ley 39/2015, así como el artículo 34 del Reglamento de Defensa de la Competencia.

El Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«En los procedimientos sancionadores seguidos ante la Comisión Nacional de la Competencia que no se refieran a infracciones del artículo 62 relativas a alguna de las conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, no resulta de aplicación el procedimiento sancionador en materia de conductas prohibidas que se regula en los artículos 49 y siguientes de la citada Ley Defensa de la Competencia y en los preceptos concordantes de su Reglamento (artículos 25 y siguientes del Reglamento de Defensa de la Competencia aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) sino el procedimiento sancionador común establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre el procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En consecuencia, es de aplicación en tales casos el artículo 89.3 de la Ley 39/2015, en el que se establece que la propuesta de resolución debe determinar, entre otros extremos, la sanción que se proponga».

Aplicando esta doctrina, la Sala declara que la propuesta de resolución debió incluir la sanción concreta, al resultar aplicable el procedimiento sancionador común. No obstante, al analizar las consecuencias de dicha omisión, concluye que no toda infracción procedimental tiene efectos invalidantes, siendo necesario acreditar una indefensión material real y efectiva.

En este sentido, el Tribunal Supremo afirma:

«Todo ello lleva a concluir que el hecho de que la propuesta de resolución que la CNMC notificó a Atresmedia no concretase el importe de la sanción que se proponía, constituye una inobservancia de lo dispuesto en el artículo 89.3 de la Ley 39/2015 -norma por la que se rige el procedimiento sancionador que estamos examinando- que, sin embargo, en este caso carece de relevancia invalidante por tratarse de una vulneración procedimental que no ha causado indefensión material».

En consecuencia, aunque se reconoce la infracción del artículo 89.3 LPAC, el Tribunal Supremo descarta la nulidad de la sanción por este motivo, al no haberse acreditado indefensión material, manteniendo el resto de pronunciamientos de instancia.

1.2 La competencia sancionadora en materia de cláusulas abusivas se determina por el lugar de celebración del contrato con el consumidor y no por el domicilio social de la empresa que redacta las condiciones generales

Sentencia del Tribunal Supremo de 05.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1045)

El recurso de casación tiene por objeto un procedimiento sancionador incoado por la Junta de Andalucía contra una operadora de telecomunicaciones por la introducción de cláusulas abusivas en contratos con consumidores, siendo anulada la sanción en instancia por falta de competencia territorial de la Administración autonómica.

La cuestión controvertida radica en determinar la Administración competente para sancionar dicha infracción cuando las condiciones generales son elaboradas en una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que se celebran los contratos. La Sala analiza, entre otros, el artículo 52 bis del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, así como los artículos 1254 y 1258 del Código Civil y la Ley 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación.

El Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina casacional:

«Conforme a lo expuesto, y en respuesta a la cuestión de interés casacional que se nos plantea en el auto de admisión, debemos declarar, con arreglo a las circunstancias de este caso en el que se ha seguido un expediente sancionador ante la Administración donde residen los consumidores afectados sin constancia de otro expediente seguido ante Administración distinta, la competencia para conocer de la infracción consistente en introducir cláusulas abusivas en los contratos, corresponde a la Administración autonómica con competencia sancionadora en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en cuyo territorio se celebró el concreto contrato en el que se incluyeron la o las cláusulas abusivas».

La Sala concluye que la infracción se consuma con la incorporación de las cláusulas al contrato y su perfeccionamiento con el consentimiento del consumidor, por lo que el lugar de comisión se sitúa en el de celebración del contrato. En consecuencia, estima el recurso de casación, reconoce la competencia de la Administración autonómica y ordena la retroacción de actuaciones para que se resuelvan las restantes cuestiones planteadas.

1.3 Aplicación del principio de proporcionalidad a la prohibición de contratar en materia de competencia e improcedencia de utilizar los criterios propios de las sanciones para fijar su alcance y duración

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:783)

El recurso de casación trae causa de un procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia en el que se impuso a una empresa una multa y la prohibición de contratar en relación con determinadas licitaciones públicas, siendo esta última reducida en instancia por aplicación de criterios propios de la graduación de sanciones.

La cuestión controvertida se centra en determinar si los criterios del artículo 64 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, y del artículo 29 de la Ley 40/2015 pueden aplicarse para modular el alcance y duración de la prohibición de contratar prevista en los artículos 71 y siguientes de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. El Tribunal Supremo analiza la distinta naturaleza de la sanción y de la prohibición de contratar, así como el principio de proporcionalidad del artículo 4 de la Ley 40/2015.

Y fija la siguiente doctrina casacional:

«Las autoridades de defensa de la competencia, a nivel estatal o autonómico, y las autoridades gubernativas competentes para imponer la medida restrictiva consistente en la prohibición de contratar, cuya regulación se contiene en los artículos 71, 72 y 73 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, deben aplicar el principio de proporcionalidad a los efectos de determinar el alcance y la duración de la prohibición de contratar, tomando en consideración las circunstancias concurrentes, y, particularmente, la mala fe del operador económico, la estructura competitiva del mercado afectado por la prohibición de contratar, la viabilidad de las eventuales licitaciones, atendiendo a los efectos reales de la restricción temporal a la libertad de acceso al procedimiento de adjudicación, y a la pluralidad de agentes activos en el sector de la contratación pública afectado por la prohibición de contratar, y, también, la gravedad y la duración de la infracción cometida y la participación en la misma».

La Sala concluye que la prohibición de contratar no tiene naturaleza sancionadora, por lo que no cabe aplicar de forma automática los criterios de graduación de las sanciones, debiendo valorarse específicamente las circunstancias del caso conforme al principio de proporcionalidad. En consecuencia, estima el recurso de casación, anula la reducción de la duración de la prohibición de contratar acordada en instancia y mantiene su extensión inicial.

1.4 Cambio de doctrina: el recurso de apelación contra el auto desestimatorio de la pieza de medidas cautelares no pierde su objeto por haberse dictado sentencia desestimatoria en la pieza principal del recurso contencioso-administrativo, en tanto no haya adquirido firmeza dicha sentencia

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1261)

La sentencia se dicta en el marco de un recurso contra una sanción de expulsión por instancia irregular de la normativa de extranjería. El particular sancionado interpuso recurso contencioso-administrativo contra la sanción e interesó la medida cautelar de suspensión del acto administrativo impugnado. Dicha medida cautelar fue desestimada en primera instancia mediante auto. Formulado recurso de apelación contra esta desestimación, fue estimado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia, que revoca el auto de instancia y acuerda la suspensión de la ejecución de la expulsión, entre tanto la sentencia definitiva dictada en los autos principales en la instancia no alcanzase firmeza, pues en la fecha en que dictó la sentencia de apelación sobre la medida cautelar ya había sido dictada sentencia desestimatoria en la pieza principal de la primera instancia, que no obstante había sido recurrida en apelación.

La Administración recurre la sentencia que acordó la medida cautelar con amparo la jurisprudencia del Tribunal Supremo que declaraba que los recursos de apelación contra autos de medidas cautelares perdían su objeto si ya se había dictado sentencia en la pieza principal de la primera instancia. El Tribunal Supremo modifica su criterio en esta sentencia de casación y declara que en estos casos el recurso de apelación no pierde su objeto si la sentencia de la pieza principal en la instancia no es firme:

«Como decimos, por razones de tutela judicial efectiva procede matizar nuestra doctrina, y, centrando la cuestión de interés casacional en el recurso de apelación, -pues ha de atenderse al supuesto concreto planteado para fijar un criterio interpretativo, como tiene declarado esta Sala-, hemos de dar respuesta a la cuestión de interés casacional en los siguientes términos:

«El recurso de apelación contra un auto desestimatorio de una petición de medidas cautelares no pierde su objeto por haberse dictado sentencia desestimatoria en el recurso contencioso-administrativo, debiendo resolverse dicho recurso de apelación por la correspondiente Sala de lo Contencioso-Administrativo en tanto no haya adquirido firmeza la sentencia del Juzgado».

2 Contratos públicos, dominio público y bienes patrimoniales

2.1 Debe realizarse una nueva valoración de las ofertas económicas cuando se hayan excluido ofertas anormalmente bajas cuyo cómputo sí influye en la aplicación de los criterios de valoración sujetos a fórmulas

Sentencia del Tribunal Supremo de 23.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:881)

Esta sentencia resuelve la cuestión de interés casacional relativa a la procedencia de realizar nuevas clasificaciones de las ofertas después de haber excluido una oferta anormalmente baja. El litigio se encuadra en la adjudicación de un contrato en el que se establecían criterios de valoración sujetos a juicios de valor y a fórmulas. En cuanto a estos últimos, se establecía que las ofertas económicas se valorarían hasta un máximo de 55 puntos conforme a una regla de proporcionalidad simple: la oferta económica más baja recibía la máxima puntuación (55 puntos) y las restantes ofertas se puntuaban de forma proporcional.

En la licitación objeto del litigio se presentaron tres ofertas y una de ellas fue excluida por presentar valores anormales. Tras esa exclusión, la mesa de contratación procedió a una nueva valoración de las ofertas económicas, que dio lugar a que el tercer clasificado cuando existían tres ofertas resultase adjudicatario del contrato. El segundo clasificado impugnó esta decisión, que fue confirmada en la instancia.

El Tribunal Supremo interpreta los arts. 149.6 y 150.1 de la LCSP y concluye que la nueva valoración de las ofertas era necesaria para aplicar correctamente los criterios de valoración sujetos a fórmulas establecidos en los pliegos, pues la puntuación que debía repartirse dependía necesariamente del importe de las ofertas admitidas a la licitación. De acuerdo con la sentencia, *«la clasificación, en cuanto supone establecer la prelación de las ofertas a los efectos de la adjudicación del contrato, ha de tener lugar con respecto a las que no resulten excluidas por incluir valores anormales, especialmente cuando las que sí lo hacen inciden en la puntuación de las proposiciones económicas admisibles, ya que lo contrario desvirtúa los principios y los objetivos de la normativa contractual».*

Por todo ello, se fija la siguiente doctrina casacional:

«En los casos en los que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca como criterios para la adjudicación de un contrato, además de la valoración de la oferta económica, otros de índole diferente, y que la valoración de la oferta económica pueda estar condicionada por la presentación de una oferta anormalmente baja, luego excluida de la licitación, los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, han de interpretarse en el sentido de que cabe una inicial valoración de las ofertas económicas a los efectos de verificar si hay alguna anormalmente baja y si, a sus resultados, ha de excluirse alguna de las presentadas, se realice una nueva valoración de dichas ofertas económicas al clasificar las proposiciones conforme a todos los criterios de adjudicación cuantificables mediante la

mera aplicación de fórmulas señalados en el pliego a los efectos de adjudicar el contrato o de que la mesa de contratación efectúe la correspondiente propuesta de adjudicación».

2.2 Contratos de concesión de obra sujetos al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000): cuando se produce la resolución anticipada del contrato por renuncia unilateral del concesionario el órgano de contratación debe abonarle el importe de las inversiones realizadas en ejecución de la obra que sea necesaria para la explotación de la concesión y que no hayan podido amortizarse

Sentencia del Tribunal Supremo de 09.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1217)

El contexto litigioso de esta sentencia se encuadra en la relación jurídica entre un ayuntamiento y una empresa en la que se estipula la concesión de una parcela de dominio público para su utilización privativa a cambio de un canon; y la obligación de la adjudicataria de construir y poner en funcionamiento un centro de atención, educación y ocio infantil, explotándolo de forma privada por un plazo de 50 años, revertiendo estas instalaciones al finalizar el plazo de duración del contrato.

En el marco de esta relación contractual, la empresa concesionaria renunció de forma anticipada y voluntaria a la concesión cuando llevaba tan solo 11 años explotando dichas instalaciones. No obstante, reclamó que le fuera abonado el importe de las inversiones realizadas para construir las instalaciones que quedaban en poder de la entidad local, pues consideraba que esta podría explotarlo bien directamente o adjudicándoselas a un tercero, para prestar un servicio de interés general para los ciudadanos del municipio. En primera instancia se reconoció el derecho a la renuncia unilateral, pero sin abono de cantidades. Sin embargo, en apelación sí se reconoció el derecho de la concesionaria a ser resarcida.

La entidad local recurre en casación por considerar que la concesionaria no tiene derecho alguno a recuperar las inversiones realizadas, dado que el contrato se sujetaba al principio de riesgo y ventura y su resolución se produce por causa imputable en exclusiva al contratista.

El Tribunal Supremo no comparte esta tesis. Partiendo de que el contrato debe calificarse como concesión de obra pública sujeto al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000), la sentencia aprecia que la razón de la reparación al contratista tiene amparo en «*el equilibrio patrimonial de las partes contratantes, en relación con las prestaciones asumidas, deferido al momento en que finaliza el contrato*». Por ello, considera que «*cuando el contrato se extingue por cumplimiento del plazo estipulado, la Administración no tiene obligación de abonar al concesionario el importe de las inversiones realizadas, dado que en el equilibrio contractual pactado las instalaciones se amortizan con el beneficio obtenido en la explotación de la obra, rigiendo aquí el principio de riesgo y ventura que determina que el concesionario asuma como riesgo contractual los menores ingresos que la explotación le haya reportado respecto de los previstos al suscribir el contrato*». Pero, «*por el contrario, cuando se produce la resolución anticipada del contrato [...] el órgano de contratación está obligado a abonar al concesionario el importe de las inversiones realizadas en ejecución de la obra que sea necesaria para la explotación de la concesión y que no hayan podido amortizarse. No se trata de asegurar el riesgo de la inversión suprimiendo el principio de riesgo y ventura y la aleatoriedad del contrato. Se trata, por el contrario, de evitar que el concesionario deba de asumir por sí mismo los importantes costes que conlleva la construcción de las instalaciones u obras necesarias el desarrollo de una actividad de interés general que no se ha podido amortizar con su explotación*».

Así pues, se fija la siguiente doctrina casacional:

«En el contrato de concesión de obra, contemplado en el art. 220 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cuando se produce la resolución anticipada del

contrato -incluyendo el abandono o renuncia unilateral- el órgano de contratación está obligado a abonar al concesionario el importe de las inversiones realizadas en ejecución de la obra que sea necesaria para la explotación de la concesión y que no hayan podido amortizarse, con el fin de impedir un enriquecimiento injusto de la Administración».

3 Empleo público

3.1 Motivación de puntuaciones: cuando en las bases del proceso selectivo se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la puntuación de cada miembro del tribunal de selección, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo

Sentencia del Tribunal Supremo de 19.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:731)

La sentencia versa sobre un litigio donde un aspirante de un proceso selectivo cuestionaba la calificación de su ejercicio (supuesto práctico). De acuerdo con las bases del proceso selectivo, cada miembro del tribunal de selección podía otorgar de 0 a 10 puntos y la puntuación final era la media aritmética de dichas puntuaciones. El aspirante consideraba que la puntuación otorgada a su ejercicio carecía de motivación, pues no se le había facilitado la puntuación de cada uno de los miembros del tribunal.

La impugnación del aspirante fue desestimada tanto en primera instancia como en apelación. No obstante, el Tribunal Supremo le da razón al apreciar que, conforme a su jurisprudencia, *«a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la puntuación de cada miembro del tribunal de selección, es necesario conservar los documentos que reflejan esa puntuación individual, o, al menos, es necesario incorporar esa información al acta final del proceso selectivo».*

Por ello, corrige a los órganos de instancia: *«es así evidente, por mucho que digan lo contrario la sentencia de apelación y la de instancia, que la base estaba exigiendo la constatación individual de las puntuaciones de cada miembro del Tribunal pues esa era la única manera de garantizar la puntuación final por media aritmética y con la exclusión de las puntuaciones derivadas de ella. La garantía de la objetividad radica precisamente en esa doble previsión».*

En consecuencia, se fija y se reitera la siguiente doctrina casacional:

«a los efectos del contenido de la motivación para el control de la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, cuando en las bases se contemple que en la calificación de un ejercicio se desglose la puntuación de cada miembro del tribunal de selección, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo».

4 Responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa

4.1 Responsabilidad patrimonial por declaración de un inmueble como bien de interés patrimonial, limitando derechos de edificación.

Sentencia del Tribunal Supremo de 11.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1202)

En esta sentencia, una empresa accionó contra la Comunidad de Madrid debido a que inició una demolición de un edificio en el 2017 para construir un nuevo proyecto, pero en el 2018 la Comunidad declaró el inmueble como bien de interés patrimonial. Esto determinó que la empresa solicitase una indemnización alegando que la protección del edificio le privaba de su derecho a edificar según el plan urbanístico vigente y le obligaba a reconstruir lo ya demolido. La cuestión de interés casacional consistía en determinar si se puede exigir responsabilidad patrimonial a la Administración cuando declara la protección de un inmueble por su valor

histórico, por los daños derivados de la restricción del derecho a edificar o de la necesidad de modificar el planeamiento urbanístico.

El Tribunal Supremo responde a la cuestión casacional en los siguientes términos: *«Puede exigirse responsabilidad, en los términos de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la Administración que declara la protección de un inmueble con base en la legislación de patrimonio histórico, por los posibles daños y perjuicios que puedan ocasionar las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes a que dé lugar dicha declaración, así como, en su caso, por las restricciones al derecho a edificar reconocido previamente a favor de los propietarios, o por cualquier otro perjuicio que, de forma inmediata -y, sin necesidad de modificación del planeamiento urbanístico-, derive de la declaración de protección del inmueble»*

No obstante, a pesar de esto desestima el recurso de la empresa indicando que la protección del patrimonio histórico es una de las formas de función social del suelo y que en este caso la empresa solo tenía una facultad de demolición basada en una declaración responsable, pero no tenía una licencia de edificación concedida. Por tanto, no había un aprovechamiento urbanístico real que hubiera entrado en su patrimonio y que pudiera ser expropiado o dañado. Por ello, recuerda que el derecho a construir no es un derecho automático del suelo, sino que se convierte en un derecho consolidado e indemnizable solo cuando el propietario ha obtenido las licencias correspondientes y cumplido todos sus deberes urbanísticos.

4.2 Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos aprobados por silencio administrativo

Sentencia del Tribunal Supremo de 18.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:635)

En esta resolución se analiza la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando se anulan actos que fueron aprobados por silencio administrativo positivo. Concretamente, un estudio de detalle en Málaga aprobado por silencio administrativo que, con posterioridad, fue anulado judicialmente por considerarlo contrario a la armonía paisajística y a la regulación sobre jardín histórico catalogado de la zona. Por tanto, la cuestión de interés casacional analizada por el Tribunal Supremo consistía *«en determinar si resulta aplicable la doctrina que excluye la responsabilidad patrimonial en los casos de anulaciones de actos discrecionales siempre que sean razonables y estén razonados (doctrina del margen de discrecionalidad) a los actos administrativos producidos por silencio administrativo positivo y, en su caso, los requisitos para su aplicación»*.

Al respecto, el Alto Tribunal concluye que, con carácter general no cabe excluir la responsabilidad patrimonial de la Administración en estos casos, puesto que, si la Administración incumple su deber de resolver y motivar, nunca podrá afirmarse que el acto fue razonado, impidiendo conocer la lógica de la decisión. Sin embargo, también considera que la aplicación rigurosa de esta regla podría conducir a resultados injustos. Por tal motivo, entiende que, si de la valoración conjunta de las circunstancias del caso se puede inferir con claridad que la decisión adoptada por la Administración mediante silencio positivo, aun no ajustándose a la legalidad y siendo por ello merecedora de anulación, no excede radicalmente de los márgenes de una interpretación y aplicación prudente y razonable de la normativa correspondiente no cabría la responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, cuando entra a resolver el caso entiende que hay una concurrencia de culpas, puesto que la empresa recurrente impulsó activamente un proyecto con contenido ilegal, colaborando en una tramitación que desbordaba los márgenes de la legalidad aplicable. Por tanto, desestima las pretensiones de esta recurrente por considerar que existía dolo por su parte.

5 Urbanismo y medio ambiente

5.1 La existencia de discontinuidades físicas impide que un sistema natural sea considerado y protegido como espacio natural protegido

Sentencias del Tribunal Supremo de 19.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:615) y 23.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:863 y ECLI:ES:TS:2026:954)

En estas tres sentencias la cuestión casacional y su respuesta es la misma, si bien se analiza el primero de ellos. En él el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana había anulado la inclusión de unos terrenos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (**PORN**), argumentando que estaban aislados por infraestructuras y zonas urbanas, careciendo de conexión física con el resto del Parque Natural. Por tanto, la cuestión casacional analiza si la existencia de tales discontinuidades físicas impide que un sistema natural sea considerado y protegido como espacio natural protegido

Al respecto, la Sala en primer lugar, indica que una discontinuidad física no supone necesariamente una discontinuidad ecológica. Es decir, un espacio puede estar separado por una carretera y seguir siendo una unidad funcional desde el punto de vista ambiental. Además, dicha discontinuidad solo afectaría a la protección legal cuando fuese tan importante que afectase de manera relevante a la continuidad ecológica del propio sistema. Partiendo de esto, el Alto Tribunal valida el criterio del TSJ de Valencia debido a que en este caso concreto los terrenos se encontraban totalmente alejados del cauce del río. Sin embargo, responde a la cuestión casacional indicando que:

«la existencia de elementos que comportan una discontinuidad física, con relación a los elementos que conforman un sistema natural, trasciende a la protección como espacio natural, cuando se altere la existencia de los distintos elementos que se consideran dignos de protección [sic] que altere la interacción que dichos sistemas naturales comportan, de tal forma que la discontinuidad física entre los elementos del sistema natural sea tan importante que afecte de manera relevante a la continuidad ecológica del propio sistema, cuando deberá concluirse que tal discontinuidad tendrá incidencia en la consideración de ese sistema natural como espacio natural protegido [sic]».

5.2 Evaluación de impacto ambiental de un proyecto ya construido en ejecución de sentencia

Sentencia del Tribunal Supremo de 27.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:962)

En esta sentencia, una asociación vecinal y dos grupos ecologistas (Greenpeace y Adegá) interponen recurso de casación contra la planta de regasificación de Reganosa en Mugaros (A Coruña). El origen del conflicto proviene de que esta planta estuvo funcionando durante años sin una evaluación de impacto ambiental, al haber sido excluida indebidamente por la Administración. Tras una sentencia previa del Tribunal Supremo que obligó a realizar dicha evaluación, se llevó a cabo una regularización a posteriori mediante una Declaración de Impacto Ambiental y nuevas autorizaciones en 2021, las cuales fueron impugnadas dando origen al litigio. La cuestión casacional a resolver consiste en determinar cómo deben evaluarse los efectos ambientales de un proyecto que ya está construido y funcionando.

Al respecto, el Tribunal Supremo concluye que una evaluación en estas circunstancias es compatible con el derecho de la Unión Europea, puesto que existe ya doctrina del TJUE que concluye que la regularización a posteriori es válida siempre que no permita eludir las normas europeas y que la evaluación no se limite a los efectos futuros, sino que realice un análisis retrospectivo de los impactos causados desde el inicio de la construcción.

Asimismo, desde el punto de vista de la normativa española, se concluye que la Disposición Adicional 16ª de la Ley de Evaluación Ambiental cumple plenamente con estos requisitos, al

obligar a compensar o revertir los impactos ya producidos y evaluar la alternativa de reponer el entorno a su estado original. Además, aunque se alegaba que la planta debía cumplir con la distancia mínima de 2.000 metros a núcleos de población prevista en el RAMINP, el Tribunal Supremo recuerda que esta norma en Galicia se encuentra ya derogada y que la normativa de aplicación sería el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Esta no establece una distancia mínima estricta, sino que habla de «*distancias adecuadas*» basadas en métodos técnicos de evaluación de riesgos para prevenir accidentes graves. En el caso, concluye que consta acreditado que la planta cumple con los planes de emergencia y las normas de seguridad, por lo que desestima el recurso.

6 Energía

6.1 La declaración de impacto ambiental constituye un acto de trámite no susceptible de recurso carente de especialidad alguna en el marco del Real Decreto-ley 23/2020

Sentencia del Tribunal Supremo de 16.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:631)

La cuestión de interés casacional se centró en determinar si son susceptibles de impugnación autónoma las declaraciones de impacto ambiental (**DIA**) desfavorables emitidas en proyectos de instalaciones de generación eléctrica comprendidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y otros ámbitos para la reactivación económica.

El Tribunal Supremo parte del criterio consolidado de que las DIA son actos de trámite y como tales no pueden ser objeto de impugnación. Precisa, además, que no existe especialidad alguna en relación con el Real Decreto-ley 23/2020, sosteniendo que la caducidad del hito no es causa efecto de la emisión de una evaluación ambiental desfavorable, sino que el elemento relevante es el transcurso del plazo impuesto por la norma, hasta el punto de que una evaluación favorable tendría los mismos efectos en caso de ser emitida fuera de plazo.

Considera el Tribunal Supremo que la DIA no cuenta con ninguna especialidad en relación con el Real Decreto-ley 23/2020 y, como acto de trámite, al que no se le otorga carácter cualificado, no es susceptible de impugnación autónoma: *«la evaluación ambiental en estos proyectos no tiene especialidad alguna y que, en la regulación de las autorizaciones de estos proyectos, la evaluación no es sino un trámite necesario más, que se somete al mismo régimen que los otros trámites de igual condición, es decir, que, de no obtenerse en el plazo establecido, ocasionan la caducidad, insistimos, no de la evaluación ambiental ni de esas autorizaciones ulteriores, sino de los permisos de acceso y conexión. No hay motivos para conferirle a la evaluación ambiental en estos procedimientos especialidad alguna que debiera merecer una respuesta diferente de la establecida en el art. 41 de la LEA, cuyo acomodo a las exigencias del derecho fundamental a la tutela no ha sido cuestionado ni es cuestionable»*.

En consecuencia, fija la siguiente doctrina casacional:

«debemos declarar que la DIA que ha de emitirse en la aprobación de los proyectos de instalaciones de generación eléctrica, comprendidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley 23/2020, no tienen la naturaleza de actos de trámite cualificados y, por tanto, no es susceptible de impugnación autónoma, sino que deberán ser objeto de impugnación, en su caso, con ocasión de la resolución definitiva sobre la aprobación de tales proyectos, incluida la declaración de caducidad de las autorizaciones de acceso y conexión a que se refiere el art. 1.2 del mencionado Real Decreto-Ley».

6.2 Interés casacional: criterios para apreciar de la fragmentación de proyectos de plantas fotovoltaicas

Auto del Tribunal Supremo de 11.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1715A)

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en sentencia de 15 de julio de 2025, anuló la autorización de un proyecto de planta solar fotovoltaica otorgada por la Junta de Andalucía por considerar que debió haber sido concedido por la Administración General del Estado. La suma de los proyectos considerados en los que el Tribunal de instancia consideró que se había producido una fragmentación artificial de los proyectos sumarían un total de 114 MW (a partir de 50 MW es competencia estatal).

El Tribunal Supremo ha admitido el recurso de casación contra la sentencia de TSJ y aprecia la concurrencia de interés casacional objetivo. Particular referencia lleva a cabo el Tribunal al considerar que la jurisprudencia existente se ha ocupado de la energía eólica, no de la solar, las cuales presentan características tecnológicas propias y diferenciadas. Asimismo, incide el Tribunal en que hasta la fecha el análisis se ha circunscrito a la perspectiva medioambiental, sin haberse llevado a cabo un estudio relativo a la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, desde el punto de vista urbanístico, o ateniéndose al Derecho de la Competencia.

Así, la Sección de Admisión acuerda:

«Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar qué requisitos deben reunir las instalaciones de producción de energía eléctrica fotovoltaica promovidas por la misma empresa, colindantes entre sí y que comparten instalaciones, para que se consideren un único proyecto a efectos de determinar la potencia eléctrica que se desea instalar y la Administración competente para otorgar la autorización administrativa previa».

6.3 Interés casacional: consideración de la aptitud para producir frutos civiles mediante el establecimiento de un contrato de cesión de uso del suelo para la instalación de una explotación de energía eólica en el cálculo de la capitalización de la renta potencial del suelo rural

Auto del Tribunal Supremo de 18.02.2026 (ECLI:ES:TS:2026:1771A)

En el marco de un procedimiento expropiatorio, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia se pronunció con fundamentación jurídica novedosa a efectos de las expropiaciones asociadas a un parque eólico: la consideración de la renta potencial del terreno teniendo en cuenta su aptitud para producir frutos civiles mediante el establecimiento de un contrato de cesión de uso del suelo, teniendo en cuenta que los terrenos sitos en Área de Desarrollo Eólico (ADE) - figura del derecho autonómico gallego- constituyen bienes escasos dentro de los suelos rústicos.

Frente a este pronunciamiento interponen recurso de casación tanto la promotora del proyecto como la Administración autonómica. Verifica el Tribunal Supremo la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso en tanto en cuanto resulta novedosa la interpretación efectuada por la sentencia de instancia, teniendo en cuenta la importancia y el desarrollo de las explotaciones de energía renovable a instalar en suelo rural.

Así, la Sección de Admisión acuerda:

«Declarar que la cuestión que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si en la valoración del suelo rural se puede incluir a la hora de calcular la capitalización de la renta potencial del terreno su aptitud para

producir frutos civiles mediante el establecimiento de un contrato de cesión de uso del suelo para la instalación de una explotación de energía eólica».

6.4 Interés casacional: determinación del plazo para recurrir autorizaciones de proyectos de generación cuando existe notificación personal y publicación en boletín oficial por exigencia del procedimiento

Auto del Tribunal Supremo de 25.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:3095A)

Por sentencia de 16 de octubre de 2025 el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha declaró la extemporaneidad del recurso de alzada presentado en vía administrativa frente a una autorización de un parque eólico. En síntesis, a la recurrente se le había notificado personalmente el acto objeto de recurso por haberse personado en el procedimiento. Asimismo, y en una fecha posterior, se había procedido a su publicación en boletín oficial por exigencia del procedimiento legal. El Tribunal de instancia considera que debe tomarse como fecha la de la notificación que se hubiera producido en primer lugar de conformidad con el artículo 41.7 de la LPAC.

Habiéndose admitido el recurso de casación, se centra el debate procesal en determinar cuál es el *dies a quo* a efectos de cómputos de plazo. En consecuencia, la Sección de Admisión acuerda:

«Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar cómo computar el inicio del plazo de interposición de un recurso administrativo, cuando la resolución recurrida ha sido notificada al recurrente, en su calidad de interesado en el procedimiento, por haberse personado en el trámite de información pública, y también ha sido objeto de publicación oficial posterior».

6.5 Interés casacional: viabilidad de la impugnación de las DIA con ocasión de un recurso frente a la autorización administrativa de construcción cuando ya ha adquirido firmeza la autorización administrativa previa (en cuyo seno se dictó la DIA)

Auto del Tribunal Supremo de 26.03.2026 (ECLI:ES:TS:2026:3097A)

Por sentencia de 31 de marzo de 2025 el Tribunal Superior de Justicia de Galicia declaró la disconformidad a derecho de la DIA de una infraestructura de transporte de energía eléctrica teniendo en cuenta principalmente el impacto negativo al paisaje y la no valoración de elementos patrimoniales existentes.

Recurrida la sentencia en casación, se aprecia interés casacional en tanto en cuanto la autorización administrativa previa (año 2017), que contenía la DIA, había sido consentida y adquirida firmeza sin haberse presentado alegaciones o recurso administrativo alguno. Es entonces, en el marco de la publicación de la autorización administrativa de construcción y la declaración de utilidad pública (2022), cuando se impugna aquella. Ante este escenario, la Sección de Admisión acuerda:

«Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar si con ocasión de la impugnación de una autorización administrativa de construcción para instalaciones eléctricas, ex artículo 53.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, pueden hacerse valer cuestiones ambientales o de patrimonio cultural consideradas en la declaración de impacto ambiental favorable emitida en el procedimiento de aprobación de la autorización administrativa previa que devino firme».

EJASO



Alfredo Cerezales Fernández
Socio
acerezales@ejaso.com



Mario Sáez Bascuñana
Socio
msaez@ejaso.com



Luis Zafra Romero
Asociado Principal
luis.zafra@ejaso.com



David Rodríguez Fidalgo
Abogado
drodriguez@ejaso.com



José Antonio Blanco Moa
Abogado
jablanco@ejaso.com



Suscríbete a
nuestra *newsletter*
y síguenos en:



EJASO

El contenido de esta publicación es meramente informativo y no constituye asesoramiento jurídico ni una opinión profesional.

© ESTUDIO JURIDICO EJASO. Todos los derechos reservados. Queda prohibida cualquier forma de explotación, reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso y por escrito de ESTUDIO JURIDICO EJASO S.L.