

LA INICIATIVA EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LAS INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS: COMENTARIO A LA STS 613/2026, DE 18 DE MAYO

ANTONIO BELDA GONZÁLEZ

Abogado en CMS Albiñana & Suárez de Lezo.

Profesor asociado de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas (ICADE).

SUMARIO:

1. Introducción. 2. Objeto de la controversia. 3. Marco normativo: legislación estatal y autonómica. 4. La doctrina del Tribunal Supremo en torno a las actuaciones de transformación urbanística o edificatorias. 5. La cuestión subsidiaria: el superficiario como «propietario». 6. Reflexión sobre la iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística y sus implicaciones para la Comunidad de Madrid y el Anteproyecto de la Ley LIDER. 7. Conclusiones.

RESUMEN: el presente artículo analiza la Sentencia del Tribunal Supremo 613/2026, de 18 de mayo, que resuelve una cuestión de notable interés casacional en el ámbito del Derecho urbanístico, como es determinar si la ordenación propuesta por un Plan Especial para la implantación de una instalación de energía fotovoltaica constituye una actuación de transformación urbanística en los términos del artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (“**TRLSRU**”) y, consecuentemente, si puede ser instada por particulares no propietarios del suelo. La sentencia fija doctrina casacional en el sentido de que dicha ordenación no es una actuación de transformación urbanística ni edificatoria, por lo que no le resultan aplicables las restricciones subjetivas del artículo 8.1 TRLSRU. El comentario examina críticamente los fundamentos de la resolución, su encaje en la legislación autonómica madrileña y las cuestiones abiertas relativas a la posición jurídica del superficiario.

PALABRAS CLAVE: Planeamiento urbanístico; Plan Especial; transformación urbanística; derecho de superficie; instalación fotovoltaica; Madrid.

ABSTRACT: *this paper analyses Supreme Court Judgment 613/2026 of 18 May, which addresses a question of significant cassational interest in the field of urban planning law: whether the planning proposal set out in a Special Plan for the installation of a photovoltaic energy facility constitutes an act of urban transformation within the meaning of Article 7 of the Consolidated Text of the Land and Urban Rehabilitation Act (TRLSRU) and, consequently, whether it may be initiated by private parties who are not landowners. The judgment establishes cassational doctrine to the effect that such planning does not constitute an act of urban transformation or building, and therefore the subjective restrictions of Article 8.1 TRLSRU do not apply. The commentary critically examines the grounds of the ruling, its fit within Madrid’s regional legislation and the open questions regarding the legal position of the surface right holder.*

KEYWORDS: Urban planning; Special Plan; urban transformation; surface right; photovoltaic installation; Madrid.

1. Introducción

La proliferación de proyectos de energías renovables en España, particularmente de instalaciones fotovoltaicas de considerable tamaño, ha puesto de manifiesto la necesidad de clarificar la interacción entre la normativa energética sectorial y el ordenamiento urbanístico. La Sentencia del Tribunal Supremo 613/2026, de 18 de mayo, ofrece una respuesta de singular relevancia a una cuestión que, más allá de su dimensión teórica, reviste enorme trascendencia práctica ¿qué naturaleza jurídico-urbanística tiene la ordenación de una infraestructura fotovoltaica mediante un Plan Especial y quién está legitimado para promoverla? La cuestión central consiste en determinar qué naturaleza urbanística tiene la ordenación de una infraestructura fotovoltaica y quién puede promoverla.

La cuestión central consiste en determinar qué naturaleza urbanística tiene la ordenación de una infraestructura fotovoltaica y quién puede promoverla.

La cuestión de interés casacional objetivo fijada por la Sección de Admisión del Tribunal Supremo se formuló en los siguientes términos:

«Determinar si la ordenación propuesta por un plan urbanístico para la implantación de una instalación de energía fotovoltaica es una ordenación de una actuación de transformación urbanística y si puede ser instada y tramitada a instancia de particulares no propietarios o debe serlo a instancia de las Administraciones o de los propietarios, en función de lo que determine la legislación urbanística autonómica».

Pues bien, la Sentencia del Tribunal Supremo 613/2026, de 18 de mayo se inserta en un contexto de creciente tensión entre el impulso a la transición energética (consagrado normativamente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y en las potestades que para ello reconoce la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico) y la protección del derecho de propiedad del suelo y de las facultades urbanísticas que la legislación reconoce a los propietarios. En el centro del debate se sitúa el principio de separación de legislaciones¹, que obliga a distinguir el ámbito material de las autorizaciones energéticas del propio de la planificación urbanística, sin que ello impida que ambas confluyan sobre una misma realidad física.

El presente comentario de la referida sentencia del Tribunal Supremo se estructura en torno a los siguientes puntos: tras identificar el objeto de la controversia (apartado 2), se analiza el marco normativo estatal y autonómico (apartado 3); a continuación, se aborda la cuestión nuclear resuelta por el Tribunal Supremo (apartado 4) y la cuestión subsidiaria relativa al superficiario (apartado 5). Seguidamente, se valoran las implicaciones para la Comunidad de Madrid y la incidencia del Anteproyecto de la Ley LIDER² y se desarrolla una reflexión acerca de la hipótesis de la iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística (apartado 6) y se formulan las conclusiones (apartado 7).

¹ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2015 (rec. n° 4144/2012), citada por la propia Sentencia del Tribunal Supremo 613/2026, de 18 de mayo: «cabe distinguir con nitidez, con base en el principio de separación de legislaciones, el ámbito material que corresponde a la autorización administrativa requerida para la construcción de instalaciones e infraestructuras eléctricas [...] de las autorizaciones exigidas por la regulación sectorial de ordenación del territorio o planificación urbanística».

² Registrado en la Asamblea el 23 de julio de 2026 y disponible [aquí](#).

2. Objeto de la controversia

El litigio trae causa de la aprobación definitiva, por un municipio de la Comunidad de Madrid, de un Plan Especial para la implantación de una central solar fotovoltaica de 49,98 MWp de potencia, así como de su línea subterránea de conexión con la subestación eléctrica existente en el término municipal. El Plan Especial fue promovido por una mercantil que, además, era titular de una serie de derechos de superficie sobre los terrenos afectados, pero no propietaria del suelo.

Los terrenos (aproximadamente, 40 parcelas rústicas privadas de uso «agropecuario regadío», más 10 parcelas de dominio público) se encuentran clasificados por el Plan General de Meco como suelo urbanizable no sectorizado (“SUNS”). La instalación proyectada comprendía la implantación de cerca de 130.000 paneles solares de generación de energía en una superficie de aproximadamente un millón de metros cuadrados, junto con las infraestructuras auxiliares necesarias para su funcionamiento como son el centro de control, la subestación eléctrica y nueve centros de transformación.

Varios propietarios de los terrenos afectados impugnaron el Plan Especial ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso mediante sentencia de 29 de enero de 2024³. Los propietarios interpusieron recurso de casación ante el Tribunal Supremo, articulándolo en torno a una única pretensión articulada sobre dos premisas: (i) que la ordenación contenida en el Plan Especial constituye una actuación de transformación urbanística de las previstas en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (“TRLSRU”); y (ii) que, en consecuencia, el Plan Especial no puede ser válidamente redactado y tramitado a instancia de una mercantil que no es propietaria del suelo, por vulnerar el artículo 8.1 del TRLSRU.

La mercantil promotora del Plan Especial y el Ayuntamiento se opusieron al recurso de casación con argumentos parcialmente coincidentes, sosteniendo fundamentalmente que nos hallamos ante un Plan Especial de Infraestructuras que ordena una infraestructura eléctrica de interés general, sin que dicha ordenación pueda calificarse como actuación de transformación urbanística ni edificatoria.

3. Marco normativo: legislación estatal y autonómica

El TRLSRU constituye la legislación básica estatal en materia de propiedad del suelo y, en consecuencia, de los derechos y deberes de sus propietarios en función de las distintas situaciones en las que aquel se encuentre (rural y urbanizado). En este sentido, su Título I, donde se encuadran los preceptos examinados por el Tribunal Supremo, establece las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos en relación con la actividad urbanística.

En este sentido, el artículo 7 del TRLSRU define, con carácter básico, las «actuaciones de transformación urbanística» y las «actuaciones edificatorias». Las primeras comprenden tres modalidades: (a) las actuaciones de urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas; (b) las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización; y (c) las

³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, nº 63/2024 de 29 de enero de 2024, rec. nº 17/2023 -ECLI: ES:TSJM:2024:977, JUR\2024\75217.

actuaciones de dotación, que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado.

El elemento común y definidor de las actuaciones de transformación urbanística es la creación de ciudad o la generación de suelo urbanizado. En palabras de la jurisprudencia, «la reforma o renovación (actuación de urbanización) es ‘hacer ciudad’ —cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es ‘mejorar ciudad’, con un componente más bien cuantitativo».

El elemento común y definidor de las actuaciones de transformación urbanística es la creación de ciudad o la generación de suelo urbanizado.

Por su parte, el artículo 7.2 del TRLSRU establece que, cuando no concurren las condiciones del apartado anterior, se entiende por «actuaciones edificatorias», a los solos efectos del TRLSRU, las de nueva edificación, sustitución de la edificación existente y rehabilitación edificatoria, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización.

A continuación, el artículo 8.1 del TRLSRU regula la iniciativa pública y privada de las actuaciones de transformación urbanística y edificatorias. Conforme a este precepto, la iniciativa para proponer la ordenación de dichas actuaciones «podrá partir» de: (i) las Administraciones Públicas; (ii) las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas; y (iii) en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios.

La norma opera, por tanto, como un mínimo básico que circunscribe la legitimación subjetiva para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística a tres categorías de sujetos. Sin embargo, su ámbito material está inequívocamente limitado, ya que solo se refiere a la ordenación de las actuaciones del artículo 7 del TRLSRU. De este modo, si la ordenación propuesta no encaja en ninguna de las categorías del artículo 7, el artículo 8.1 no resulta de aplicación y la iniciativa no queda sujeta a sus restricciones subjetivas.

Complementariamente, el artículo 13.2.b) del TRLSRU reconoce a los propietarios del suelo en situación rural, para el que los instrumentos de ordenación prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, «el derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución». Este precepto se dirige específicamente a la configuración de la esfera jurídica de los propietarios del suelo para la transformación del suelo rural en urbanizado, reforzando la posición del propietario en ese concreto proceso.

Por su parte, en el ámbito autonómico, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (“**LSCM**”), desarrolla en el ámbito autonómico el régimen del planeamiento urbanístico, incluyendo la regulación de los Planes Especiales.

En este sentido, el artículo 50.1.a) de la LSCM establece que los Planes Especiales pueden tener por objeto «definir cualquier elemento integrante de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como las infraestructuras y sus construcciones estrictamente necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada». Dos aspectos de este precepto merecen destacarse a los efectos de la cuestión sujeta a enjuiciamiento. En primer lugar, la norma no exige una titularidad dominical específica para promover este tipo de Planes. En segundo lugar, ampara expresamente que a través de un Plan Especial (de Infraestructuras) se lleve a cabo la regulación de la implantación de infraestructuras de titularidad tanto pública como privada.

En línea con ello, el artículo 36.2.a) 3ª de la LSCM contempla, como categoría específica dentro del régimen de infraestructuras, las de titularidad privada. Una instalación fotovoltaica, en la medida en que constituye una infraestructura de interés general conforme a la normativa del sector eléctrico, se encuadra, sin mucha dificultad, en esta previsión normativa.

Así las cosas, el artículo 22.1.a) de la LSCM reconoce a los propietarios de suelo urbanizable no sectorizado el derecho a promover la sectorización de sus terrenos. Sin embargo, como precisa el Tribunal Supremo, este derecho opera específicamente en el marco de la transformación urbanística del suelo, esto es, cuando se pretende su paso a urbanizado, no cuando se ordena un uso singular infraestructural sin alterar la clasificación del suelo.

La relevancia de este extremo es capital, pues la LSCM diferencia claramente entre la sectorización del SUNS (que sí es transformación urbanística y sí requiere legitimación dominical) y la aprobación de un Plan Especial de Infraestructuras al amparo del artículo 50.1.a), que no altera la clasificación del suelo ni genera los efectos propios de la transformación urbanística.

4. La doctrina del Tribunal Supremo en torno a la existencia de actuaciones de transformación urbanística o edificatorias en el desarrollo de instalaciones de producción de energía eléctrica

El Tribunal Supremo resuelve la cuestión de interés casacional con una argumentación sistemática, que parte de la interpretación de los artículos 7 y 8.1 del TRLSRU a la luz de las circunstancias concurrentes antes expuestas. Así, la Sala, concluye, de manera rotunda, que la ordenación propuesta por el Plan Especial no es una actuación de transformación urbanística del artículo 7 del TRLSRU, por las siguientes razones:

En primer lugar, no supone el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado. El suelo sigue clasificado como suelo urbanizable no sectorizado y la instalación no comporta sectorización, urbanización, asignación de aprovechamientos urbanísticos, cesiones obligatorias ni reparto de beneficios y cargas.

En segundo lugar, no crea ciudad ni suelo urbanizado. En este punto la Sala insiste en que el elemento esencial de las actuaciones de transformación urbanística es la creación de ciudad o de suelo urbanizado, y no la mera implantación y ordenación de un uso singular.

En tercer lugar, ordena un uso singular infraestructural permitido por el Plan General y por la LSCM (art. 50.1.a). Se trata de la autorización de un uso compatible singular de infraestructuras (energético/industrial) en favor de otro uso distinto del agrícola de regadío de los suelos, pero sin que por ello se altere el estatuto urbanístico del suelo.

En cuarto lugar, la instalación tiene vida útil limitada y es técnicamente reversible. El Plan Especial prevé el desmantelamiento y restitución del estado original de los terrenos una vez concluida la vida útil de la instalación.

Finalmente, el cambio de uso agrícola a energético no es por sí solo transformación urbanística. La Sala señala a este respecto que la mera circunstancia de que se pase de un uso agrícola a un uso industrial y lucrativo no evidencia, por sí misma, la existencia de una actuación de transformación urbanística, pues no conlleva la ejecución de obras de urbanización, no crea tejido industrial, es técnicamente reversible y el suelo sigue manteniendo su clasificación de urbanizable no sectorizado.

Por su parte, en relación con las actuaciones edificatorias del artículo 7.2 del TRLSRU, el Tribunal Supremo también las descarta y ello por cuanto las construcciones de apoyo a la infraestructura eléctrica, como el centro de control, la subestación, o los centros de transformación, son construcciones necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, en los términos del artículo 50.1.a) de la LSCM, que no generan derecho a aprovechamiento urbanístico.

A la vista de todo lo anterior, la consecuencia es clara. Así, al no tratarse de una actuación de transformación urbanística ni edificatoria, no resulta aplicable la restricción subjetiva del artículo 8.1 del TRLSRU y, por tanto, la ordenación puede ser instada y tramitada por los particulares no propietarios. La doctrina casacional se fija en los siguientes términos «La ordenación de una instalación fotovoltaica no es una actuación de transformación urbanística ni edificatoria y puede instarse por particulares no propietarios».

*La doctrina casacional fija que «La ordenación puede ser instada y tramitada a instancia de particulares no propietarios
«La ordenación de una instalación fotovoltaica no es una actuación de transformación urbanística ni edificatoria y puede instarse por particulares no propietarios».*

5. La cuestión subsidiaria: el superficiario como «propietario» a efectos del art. 8.1 TRLSRU

Pues bien, aunque el Tribunal Supremo no necesita resolver esta cuestión, al concluir que no estamos ante una actuación de transformación urbanística, la mercantil promotora sí alegó con carácter subsidiario, tanto en la instancia como en sede casacional que, aun en la hipótesis de que nos encontrásemos ante una actuación de transformación urbanística, como titular de algunos derechos de superficie sobre las parcelas incluidas en el ámbito del Plan Especial, sí tendría derecho a la iniciativa para la aprobación del correspondiente plan, y ello por cuanto le sería aplicable el artículo 53 del TRLSRU, que regula el derecho de superficie y atribuye al superficiario las facultades del propietario respecto de lo edificado o plantado en suelo ajeno.

La cuestión, pese a su carácter *obiter dictum* en la sentencia comentada, entendemos que merece una reflexión doctrinal por su potencial relevancia en futuros supuestos. Así, cabe plantearse ¿puede equipararse al superficiario con el propietario a efectos de la legitimación para la iniciativa de planeamiento del artículo 8 del TRLSRU?

¿Puede equipararse al superficiario con el propietario a efectos de la legitimación para la iniciativa de planeamiento del artículo 8.1 del TRLSRU?

En efecto, el artículo 53 del TRLSRU regula el derecho de superficie como un derecho real que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o instalaciones en suelo ajeno, manteniendo la propiedad temporal de lo construido o instalado. Durante la vigencia del derecho, el superficiario es propietario de lo edificado o plantado, con las facultades y obligaciones inherentes a dicha posición dominical, incluidas las de carácter urbanístico.

En este sentido, pueden invocarse diversos argumentos en favor de considerar al superficiario como «propietario» a efectos del artículo 8.1 del TRLSRU: (a) el artículo 53 del TRLSRU le atribuye expresamente las «facultades del propietario» respecto de lo construido; (b) el superficiario asume las cargas urbanísticas como si fuera propietario; (c) una interpretación teleológica del artículo 8.1 del TRLSRU sugiere que la norma busca vincular la iniciativa de planeamiento a quienes ostentan un interés legítimo y directo en la transformación del suelo, condición que cumple el superficiario; (d) el principio de estímulo de la actividad urbanística privada, que inspira la legislación de suelo, milita en el mismo sentido en favor de una interpretación amplia.

No obstante, lo cierto, es que frente a ello también cabe oponer las siguientes objeciones: (a) el artículo 8.1 del TRLSRU habla específicamente de «propietarios», sin incluir una remisión a otros titulares de derechos reales limitados, como podría ser el superficiario; (b) el derecho de superficie es temporal y sus facultades urbanísticas se circunscriben a lo edificado, no al suelo en sí que sería el que, propiamente, es objeto de transformación urbanística; (c) la transformación urbanística implica una modificación irreversible (o cuasi irreversible) del estatuto del suelo, que afecta primordialmente al propietario dominical; (d) la seguridad jurídica aconseja una interpretación estricta de los términos «propietarios» en un precepto de carácter básico.

Sin embargo, pese a su evidente importancia teórica y práctica, como adelantábamos, la cuestión no fue resuelta por el Tribunal Supremo. En todo caso, lo cierto es que, probablemente, la respuesta no admita una solución única y abstracta, sino que deberá modularse en función del tipo de actuación urbanística, la naturaleza del derecho de superficie constituido y, sobre todo, lo que disponga la legislación autonómica aplicable, que es la llamada a concretar las «condiciones» a que se refiere el artículo 8.1 *in fine* del TRLSRU. En el caso de la Comunidad de Madrid, la cuestión cobra un interés añadido por cuanto la LSCM no exige titularidad dominical para la promoción de Planes Especiales de Infraestructuras, lo que sugiere una voluntad legislativa autonómica de ampliar el círculo de sujetos legitimados más allá del mínimo básico estatal.

6. Reflexión sobre la iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística y sus implicaciones para la Comunidad de Madrid y el Anteproyecto de la Ley LIDER

Y es que, efectivamente, el objeto de enjuiciamiento por la sentencia del Tribunal Supremo que aquí se glosa despliega efectos de especial relevancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Como ya hemos señalado, el carácter básico de la normativa estatal (art. 8.1 del TRLSRU) opera como un mínimo que las Comunidades Autónomas pueden ampliar. La sentencia reconoce expresamente que las CCAA pueden desarrollar la legislación básica estatal ampliando los sujetos que ostentan la iniciativa en la tramitación de actuaciones de transformación urbanística. Sin embargo, al no tratarse en el caso concreto de una actuación de transformación urbanística, la Sala remite la interpretación de la normativa autonómica al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por ser este el órgano competente para la casación autonómica.

Como adelantáramos, el artículo 8.1 del TRLSRU reserva la iniciativa para proponer la ordenación de actuaciones de transformación urbanística a tres categorías de sujetos: (i) las Administraciones Públicas; (ii) las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas; y (iii) en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios. Esta previsión se enmarca en el Título I del TRLSRU, que establece las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos en relación con el suelo (art. 149.1.1ª de la CE), y tiene carácter de legislación básica estatal conforme a la Disposición Final Segunda del propio texto refundido.

La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera reiterada que la legislación básica del Estado en materia de suelo no tiene por objeto una regulación uniforme y acabada del urbanismo, pues este es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3ª de la CE), sino el establecimiento de un marco común que garantice las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales relacionados con la propiedad del suelo (SSTC 61/1997 y 164/2001). En este esquema, las bases estatales operan como un estándar mínimo o «suelo» que las Comunidades Autónomas pueden mejorar o ampliar en el ejercicio de sus competencias propias, pero no restringir ni contradecir.

Aplicada esta doctrina constitucional al artículo 8.1 del TRLSRU, ello debe conducir a la conclusión de que la norma básica garantiza que, como mínimo, las Administraciones Públicas, las entidades públicas dependientes y los propietarios tendrán reconocida la iniciativa para proponer la ordenación de actuaciones de transformación urbanística. El Estado asegura un núcleo mínimo de sujetos que ninguna Comunidad Autónoma puede suprimir ni restringir. Ahora bien, nada en el tenor literal del precepto (ni en su *ratio legis*) impide que el legislador autonómico, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de urbanismo, amplíe ese círculo reconociendo la iniciativa a otros sujetos distintos de los propietarios. Esta lectura se ve reforzada por la propia dicción del artículo 8.1, que emplea la expresión «podrá partir» (no utilizando otras expresiones como, por ejemplo, «solo podrá partir»), lo que denota una habilitación y no una prohibición de ampliación. Asimismo, la remisión a «las condiciones dispuestas por la ley aplicable» evidencia una deferencia expresa al legislador autonómico para concretar y, en su caso, expandir el régimen de la iniciativa privada.

Pues bien, como es sabido, el artículo 56.1 de la LSCM reconoce la iniciativa de planeamiento a «las Administraciones públicas y los particulares en general», con la única salvedad de los Planes Generales, cuya formulación se reserva a la Administración competente. La expresión «particulares en general» no distingue entre propietarios y no propietarios, lo que supone una legitimación subjetiva notablemente más amplia que la contemplada en el artículo 8.1 del TRLSRU para las actuaciones de transformación urbanística.

Por su parte, el Anteproyecto de la Ley LIDER, de 11 de diciembre de 2025, que aspira a sustituir íntegramente a la vigente LSCM, en su artículo 70.2.c) del Anteproyecto atribuye a los futuros Planes Ejecutivos⁴ la función de «definir, modificar, ampliar o proteger cualquier elemento integrante de los sistemas generales o locales de infraestructuras, equipamientos y servicios, y las construcciones estrictamente necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada, o que por su legislación específica se definan como sistemas generales o lo equipare a las redes públicas de esta ley». Se aprecia que esta formulación es sustancialmente idéntica a la del vigente artículo 50.1.a) de la LSCM, lo que evidencia una voluntad de continuidad normativa respecto de la ordenación de infraestructuras de interés general.

No obstante, el precepto de mayor relevancia para nuestro análisis es el artículo 76.1 del Anteproyecto, que establece con rotundidad que «el plan ejecutivo podrá ser formulado por las Administraciones públicas y por los particulares». El Anteproyecto, por tanto, en línea de continuidad con la LSCM, no distingue entre propietarios y no propietarios, sino que emplea la

⁴ La Ley LIDER simplifica de manera significativa el catálogo de instrumentos de planeamiento urbanístico, reduciéndolo a dos figuras: el Plan Estratégico Municipal y el Plan Ejecutivo (art. 68). Desaparece, por tanto, como instrumento autónomo, el Plan Especial regulado en la LSCM vigente. Sin embargo, sus funciones no se eliminan, sino que se absorben por el nuevo Plan Ejecutivo, que se configura como el «único instrumento operativo, facultado para introducir cualquier modificación en la ordenación urbanística vigente y para llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística en cualquier clase de suelo».

expresión genérica «particulares», lo que supone una legitimación subjetiva considerablemente más amplia que la prevista en el artículo 8.1 del TRLSRU.

En definitiva, tanto bajo la LSCM vigente como en la futura Ley LIDER se admite que un particular no propietario promueva bajo la iniciativa particular instrumentos de planeamiento, incluidos aquellos que ordenen actuaciones de transformación urbanística, sin restricción basada en la titularidad dominical del suelo. La futura Ley LIDER mantiene una legitimación amplia de los particulares para formular instrumentos destinados a ordenar infraestructuras de interés general.

La futura Ley LIDER mantiene una legitimación amplia de los particulares para formular instrumentos destinados a ordenar infraestructuras de interés general.

En este sentido, la STS 613/2026 deja expresamente irresuelto un interrogante de mayor calado: ¿qué ocurriría si el supuesto analizado sí hubiera implicado una actuación de transformación urbanística? ¿Podría la Comunidad de Madrid, o cualquier otra Comunidad Autónoma, reconocer válidamente la iniciativa de planeamiento a particulares no propietarios en ese ámbito?

La propia STS 613/2026 creemos que apunta en la dirección de una respuesta afirmativa cuando reconoce expresamente que las Comunidades Autónomas «pueden desarrollar la legislación básica estatal ampliando los sujetos que ostentan la iniciativa en la tramitación de actuaciones de transformación urbanística», si bien no llega a resolver la cuestión al no ser necesario para el fallo. Ahora bien, si el supuesto enjuiciado hubiera implicado una verdadera actuación de transformación urbanística (por ejemplo, una sectorización del SUNS promovida por un particular no propietario), se plantearía frontalmente la cuestión de si los artículos 56.1 de la LSCM y 76.1 del Anteproyecto de la Ley LIDER resultan compatibles con el artículo 8.1 del TRLSRU. La respuesta, a nuestro juicio, debe ser afirmativa, aunque con matices relevantes que se articulan en torno a tres argumentos y un límite material.

En primer lugar, como se ha argumentado, el artículo 8.1 del TRLSRU establece un mínimo básico, no un listado cerrado de sujetos legitimados. La Comunidad de Madrid puede legítimamente ampliar el elenco de sujetos que ostentan la iniciativa de planeamiento. Los artículos 56.1 de LSCM y 76.1 del Anteproyecto son, precisamente, una expresión de esta potestad autonómica.

En segundo lugar, la previsión autonómica no contradice ni vulnera la norma básica estatal, puesto que no suprime ni restringe la legitimación de ninguno de los tres sujetos contemplados en el artículo 8.1, sino que añade una cuarta categoría, como son los particulares no propietarios. La normativa básica queda íntegramente respetada en cuanto a su contenido mínimo (las Administraciones, las entidades públicas y los propietarios siguen plenamente legitimados).

En tercer lugar, la propia estructura del artículo 8.1 habilita esta ampliación. Al referirse a los propietarios «en las condiciones dispuestas por la ley aplicable», el precepto efectúa una remisión abierta a la legislación autonómica que no se agota en la mera regulación procedimental, sino que permite al legislador territorial configurar el régimen de la iniciativa privada con la amplitud que estime adecuada a sus propias opciones de política urbanística, siempre que respete el mínimo básico.

No obstante, esta ampliación de los sujetos legitimados no es ilimitada ni incondicionada. La norma básica protege también la posición del propietario del suelo, cuyo derecho de propiedad

(art. 33 de la CE) incluye las facultades urbanísticas que la ley le reconoce en función de la situación del suelo. La transformación urbanística, a diferencia de la mera implantación de infraestructuras, comporta una modificación sustancial e irreversible del estatuto jurídico del suelo que afecta directamente al contenido esencial del derecho de propiedad. La ampliación de los sujetos legitimados no puede vaciar la posición jurídica del propietario en la transformación de su suelo.

La ampliación de los sujetos legitimados no puede vaciar la posición jurídica del propietario en la transformación de su suelo.

Por ello, la viabilidad constitucional de esta ampliación exige el cumplimiento de determinadas condiciones:

(i) La ampliación debe respetar íntegramente el contenido mínimo de la norma básica, de suerte que los propietarios del suelo afectado no pueden ver suprimida su propia iniciativa en la transformación de su suelo. En este sentido, el legislador autonómico debe establecer garantías procedimentales que aseguren la participación de los propietarios afectados en el procedimiento de transformación urbanística iniciado por un tercero no propietario. Estas garantías podrían incluir trámites de audiencia reforzada, requisitos de conformidad mayoritaria de los propietarios del ámbito o mecanismos de compensación adecuados que preserven el contenido económico del derecho de propiedad.

(ii) La ampliación debe encontrar justificación en la función social de la propiedad (art. 33.2 de la CE) y en el interés general urbanístico que se pretenda satisfacer. De esta forma, no bastaría con el mero interés privado del promotor no propietario, sino que será necesario que la actuación de transformación se vincule a finalidades de interés público que legitimen la intervención de un tercero en la configuración urbanística de suelo ajeno, como sería el caso de las instalaciones de generación renovable conforme a la ley del sector eléctrico. En todo caso, como reconoce la propia sentencia, el derecho de los propietarios del suelo quedaría igualmente salvaguardado a través del instituto de la expropiación forzosa.

En este marco, los artículos 56.1 de la LSCM y 76.1 del Anteproyecto de la Ley LIDER serían, en principio, compatibles con el artículo 8.1 del TRLSRU incluso en un supuesto de transformación urbanística, en la medida en que operan como un desarrollo ampliatorio legítimo de la norma básica estatal. No obstante, la Ley LIDER, cuyo artículo 76.1 legitima genéricamente a «los particulares» sin distinción, deberá ser interpretada de forma sistemática con el resto de su articulado, particularmente con las disposiciones relativas al régimen de deberes y cargas de los propietarios, los mecanismos de equidistribución y el sistema de garantías procedimentales. Solo una interpretación integradora que asegure la protección del derecho de propiedad en todo el proceso de transformación podrá coherente la amplitud de la legitimación subjetiva con las exigencias derivadas del artículo 33 de la CE y de la propia normativa básica estatal.

Ciertamente, la amplísima formulación del artículo 76.1 («las Administraciones públicas y los particulares») hace innecesaria, en la práctica, una mención específica al superficiario, pues este quedaría comprendido en la categoría genérica de «particulares». No obstante, habría resultado deseable que el legislador autonómico aprovechara esta reforma integral del sistema urbanístico madrileño para clarificar expresamente la posición del superficiario y, en general, de los titulares de derechos reales limitados, en relación con las actuaciones de transformación urbanística *stricto sensu*, colmando así la laguna que la STS 613/2026 ha dejado irresuelta.

Más concretamente, podría introducirse en el articulado una previsión que, al regular las condiciones de ejercicio de la iniciativa particular para Planes Ejecutivos que ordenen actuaciones de transformación urbanística, reconozca expresamente al superficiario la condición de sujeto legitimado, estableciendo los requisitos que deba cumplir (v. gr., que el derecho de superficie tenga una duración mínima suficiente para absorber el proceso de transformación urbanística, o que conste la conformidad del propietario del suelo). De este modo, creemos, se ofrecería la seguridad jurídica que el mercado de las energías renovables demanda, al tiempo que se preservaría el equilibrio entre la iniciativa privada y los derechos de los propietarios del suelo.

Podría introducirse en el articulado [del Anteproyecto de la Ley LIDER] una previsión que reconozca expresamente al superficiario la condición de sujeto legitimado, estableciendo los requisitos que este deba cumplir.

7. Conclusiones

A la luz del análisis efectuado, pueden formularse las siguientes conclusiones:

Primera. La STS 613/2026 fija doctrina casacional en el sentido de que la ordenación propuesta por el Plan Especial examinado para implantar una instalación de energía fotovoltaica no constituye una actuación de transformación urbanística ni edificatoria en los términos del artículo 7 del TRLSRU. Por ello, no resulta aplicable la restricción subjetiva del artículo 8.1 y el instrumento puede ser instado y tramitado por particulares no propietarios.

Segunda. El criterio determinante para excluir la calificación como transformación urbanística es la ausencia de «creación de ciudad» o de generación de suelo urbanizado. En el supuesto enjuiciado, la instalación fotovoltaica, aunque comporta una intensa ocupación física del territorio y un cambio material de uso, no implica sectorización, asignación de aprovechamientos urbanísticos, cesiones obligatorias, equidistribución de beneficios y cargas ni alteración de la clasificación del suelo. A ello se añade el carácter temporal y técnicamente reversible de la instalación.

Tercera. La sentencia no resuelve si el superficiario puede ser considerado propietario a efectos del artículo 8.1 del TRLSRU, porque esa cuestión carecía de relevancia para el fallo una vez descartada la existencia de una actuación de transformación urbanística o edificatoria. El artículo muestra que la respuesta admite argumentos en ambos sentidos y que deberá atender al tipo de actuación, al contenido y duración del derecho de superficie y a la legislación autonómica aplicable. La cuestión reviste especial interés en el sector de las energías renovables, donde los promotores operan con frecuencia sobre suelo ajeno mediante derechos de superficie.

Cuarta. En la Comunidad de Madrid, la doctrina casacional, interpretada junto con los artículos 50.1.a) y 56.1 de la LSCM, ofrece fundamento para que promotores privados no propietarios formulen Planes Especiales de Infraestructuras destinados a implantar instalaciones fotovoltaicas, siempre que la actuación responda a las características examinadas y no constituya una transformación urbanística ni edificatoria. El Anteproyecto de la Ley LIDER mantiene esta orientación al permitir que los particulares formulen Planes Ejecutivos y atribuir a estos la

ordenación de infraestructuras y de las construcciones estrictamente necesarias para servicios de utilidad pública o interés general.

Quinta. La sentencia adopta un criterio funcional, centrado en la creación de ciudad o de suelo urbanizado, coherente con la jurisprudencia anterior de la Sala. Su aplicación puede plantear dificultades en supuestos límite, como los parques fotovoltaicos que requieran obras de urbanización de mayor intensidad o incorporen usos complementarios generadores de aprovechamiento urbanístico. Por ello, la calificación debe atender a los efectos jurídico-urbanísticos reales de la ordenación y no únicamente a la naturaleza de la instalación.

Sexta. La resolución favorece la implantación de infraestructuras renovables al evitar que se extienda a estas actuaciones una restricción subjetiva prevista para categorías urbanísticas distintas, sin desproteger por ello al propietario. Según el análisis desarrollado, la tutela de este se mantiene mediante las garantías propias del procedimiento y, cuando resulte necesario, del régimen expropiatorio. El Anteproyecto de la Ley LIDER prolonga esta orientación para los Planes Ejecutivos, aunque su compatibilidad con el artículo 8.1 del TRLSRU en verdaderas actuaciones de transformación urbanística exigiría una interpretación sistemática que preserve la posición jurídica de los propietarios afectados.

Séptima. El Anteproyecto de la Ley LIDER mantiene una formulación amplia de la iniciativa particular para los Planes Ejecutivos, en la que el superficiario quedaría comprendido como particular. Sin embargo, no regula de modo específico su posición, ni la de otros titulares de derechos reales limitados, cuando el instrumento ordene una actuación de transformación urbanística *stricto sensu*. En este sentido, habría sido deseable que la futura regulación precise esa legitimación y sus condiciones, entre ellas la duración suficiente del derecho o la eventual conformidad del propietario, para reforzar la seguridad jurídica sin menoscabar los derechos dominicales.