



ANDERSEN®

**10
25**

**Actualidad
Inmobiliaria**
Newsletter



Index

→ Andersen in Spain

ARTÍCULOS

Nueva doctrina sobre el derecho de adquisición
preferente en venta conjunta de viviendas

03

🔗 [Luis Cortezo](#)

Reciente doctrina judicial sobre la legitimación y la
vigencia de los convenios urbanísticos

05

🔗 [Javier Toribio · Miguel Ángel Apresa](#)

Industrialización de la vivienda: una palanca estratégica
para el sector de la construcción en España

08

🔗 [Alicia Sáez · Paloma Angulo](#)

A Reabilitação Energética dos Edifícios em Portugal

11

🔗 [Pedro Drago](#)

Nueva ordenanza de licencias urbanísticas de Málaga

19

🔗 [José Miguel Jaime](#)

Limitación en el registro de las autorizaciones a
inmuebles de viviendas turísticas en el T.M. de Málaga

24

🔗 [Marian Lamas](#)



Suscríbete

Si desea recibir las actualizaciones sobre Derecho Inmobiliario que elabora el equipo de Andersen puede suscribirse a través de [este formulario](#).

Nueva doctrina sobre el derecho de adquisición preferente en venta conjunta de viviendas



Luis Cortezo

Socio Derecho Procesal y Arbitraje

✉ luis.cortezo@es.Andersen.com

El pasado 21 de abril de 2025 el Pleno del Tribunal Supremo dictó la sentencia nº 592/2025 en la que interpretó como aplicar la restricción de los derechos de adquisición preferente regulada en el artículo 25.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos ("LAU").

Esta resolución marca un punto de inflexión en la interpretación del derecho de tanteo y retracto arrendaticio, estableciendo criterios claros que afectan tanto a arrendadores como a arrendatarios en operaciones de compraventa inmobiliaria de gran envergadura.



Es conocido que la LAU reconoce el derecho de adquisición preferente (tanteo y retracto) al arrendatario de finca urbana, tanto de vivienda (art. 25 LAU), como de uso distinto (art. 31 LAU). Este retracto supone un límite legal al dominio, concretamente a la libre transmisibilidad del bien, otorgando un derecho al inquilino en el momento de la transmisión de igualar la oferta de compra (tanteo) o deshacer la operación si la notificación de la venta fue defectuosa (retracto).

En la redacción aplicable cronológicamente al caso, el art. 25.7 LAU establecía una limitación clara de estos derechos: "No habrá lugar a los derechos de

tanteo o retracto cuando la vivienda arrendada se venda conjuntamente con las restantes viviendas o locales propiedad del arrendador que formen parte de un mismo inmueble ni tampoco cuando se vendan de forma conjunta por distintos propietarios a un mismo comprador la totalidad de los pisos y locales del inmueble. Si en el inmueble sólo existiera una vivienda, el arrendatario tendrá los derechos de tanteo y retracto previstos en este artículo".

En un supuesto muy parecido al resuelto ahora, el Tribunal Supremo, en su Sentencia nº 1597/2024, de 28 de noviembre de 2024, había reconocido a los arrendatarios el derecho de adquisición preferente

enfaticando, como fundamento de la decisión, que en la venta operada por su arrendador no se había transmitido la totalidad del inmueble, de modo que no era de aplicación la excepción al retracto arrendaticio del inciso final del art. 25.7 LAU.

Pues bien, en el caso ahora analizado por el Tribunal Supremo, los demandantes tenían suscritos contratos de arrendamiento de vivienda con la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid S.A., viviendas que fueron vendidas junto a otro gran número de ellas a una determinada empresa.

Los arrendatarios, entendiendo que no aplicaba la restricción del artículo 25.7 LAU, formularon demanda contra el comprador ejercitando acción de retracto respecto de cada uno de los pisos de los que eran inquilinos.

En primera instancia la acción fue desestimada por considerar aplicable la restricción, si bien la Audiencia Provincial revocó la resolución y consideró que la compraventa examinada no respondía al supuesto previsto en el art. 25.7 LAU porque constituía una venta agrupada de una serie de promociones de viviendas de protección pública para arrendamiento, que no estaban referidas al mismo edificio o inmueble, sino a una transmisión global de viviendas situadas en diversos edificios.

Del examen de la escritura de compraventa la Audiencia consideró que (i) el vendedor no había transmitido todas las fincas que integraban la promoción inmobiliaria, (ii) que no todas las fincas enajenadas pertenecían a una misma promoción inmobiliaria, sino a varias, y (iii) que la venta de las fincas no se había producido globalmente, pues existía una plena individualización del precio de



compraventa de cada una de las unidades, de lo que había que colegirse que el negocio jurídico era una venta agregada de viviendas individualmente consideradas, con lo que consideró que no aplicaba la excepción del artículo 25.7 de la LAU y los inquilinos tenían derecho a ejercitar el retracto.

LA NUEVA DOCTRINA ESTABLECIDA POR EL TRIBUNAL SUPREMO

En esta nueva sentencia de pleno, el Tribunal Supremo establece como criterio clave para aplicar la excepción **que se produzca la venta de todas las propiedades del arrendador en el edificio**, con independencia de que pudieran existir otras unidades en el mismo.

En este caso, la compraventa, aunque no incluyera todos los elementos (viviendas y locales) del edificio donde se encontraban los pisos arrendados a los demandantes, sí comprendía todas las unidades de las que la vendedora era titular en cada edificio al tiempo de la transmisión.

Que esa venta se hiciera junto con otras pertenecientes a otros edificios no empece la aplicabilidad del art. 25.7 LAU.

Por tanto, la relevancia de la sentencia nº 592/2025 radica en que para aplicar la restricción del art. 25.7. LAU no es preciso que la operación de compraventa verse sobre la totalidad de las unidades que integran el complejo inmobiliario, sino que la compraventa abarque a todas las unidades que el vendedor tenía en propiedad en aquel inmueble, sin que se exija que estas sean la totalidad de las del edificio.

Esta doctrina proporciona seguridad jurídica tanto a grandes tenedores de vivienda como a inversores institucionales que operan en el mercado de compraventa de carteras inmobiliarias, al tiempo que delimita con precisión los supuestos en los que los arrendatarios conservan sus derechos de adquisición preferente, evitando interpretaciones divergentes que habían generado incertidumbre en la práctica.

Reciente doctrina judicial sobre la legitimación y la vigencia de los convenios urbanísticos



Javier Toribio

Socio Responsable Derecho Público y Regulatorio

✉ javier.toribio@es.Andersen.com



Miguel Ángel Apresa

Director Derecho Público y Regulatorio

✉ mangel.apresa@es.Andersen.com

Los convenios urbanísticos constituyen, desde hace décadas, el cauce jurídico clave de concertación de los desarrollos urbanísticos en el marco de la necesaria colaboración entre la iniciativa privada y la función pública urbanística de la Administración competente. A través de ellos, los propietarios y

promotores asumen compromisos vinculados a la ordenación y ejecución urbanística, a cambio de determinadas expectativas de desarrollo, mientras que las Administraciones Públicas logran canalizar parte de la iniciativa privada hacia la consecución de objetivos de interés general.

5

La reciente Jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, plasmada en las Sentencias de 3 de junio de 2025 (rec. 2868/2023); de 5 de junio de 2025 (Rec. 8533/2023) y de 9 de junio de 2025 (rec. 7399/2023), resuelve aspectos de gran trascendencia sobre dos cuestiones esenciales: la legitimación para instar la resolución de un convenio urbanístico por quien ya no es propietario, así como la vigencia y extinción de los citados convenios cuando carecen de plazo expresamente consignado.

Ambas cuestiones tienen un impacto directo en la seguridad jurídica del urbanismo que deriva de la colaboración público-privada, obligando a revisar la situación actual de una gran cantidad de convenios urbanísticos.

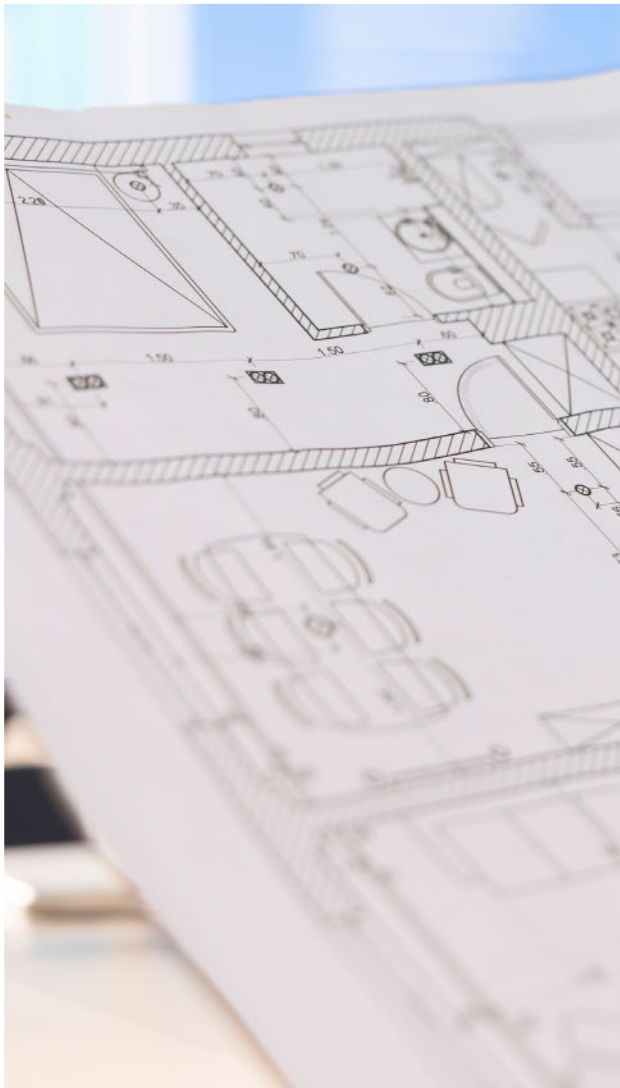


La legitimación del transmitente del suelo (STS 3.06.2025, rec. 2868/2023)



La Sentencia de 3 de junio de 2025 (rec. 2868/2023, ID CENDOJ 28079130052025100087) aborda y resuelve la controversia sobre el mantenimiento de la legitimación activa para instar la resolución de un convenio urbanístico tras la transmisión de la propiedad de los terrenos que fueron objeto de un convenio urbanístico.

El Tribunal Supremo dispone que un particular que ha sido parte en un convenio urbanístico, en tanto que propietario del suelo en el momento de su suscripción, no mantiene la legitimación para instar su resolución una vez que deja de ser propietario del suelo objeto de dicho convenio. Además, el Tribunal Supremo también determina que el principio de subrogación legal en los derechos y obligaciones del nuevo titular respecto del anterior implica la pérdida de cualquier derecho dimanante de dicho convenio, en particular, el derecho a instar su resolución.



Es importante destacar que el Alto Tribunal no atribuye de forma automática, ope legis, la legitimación, así como el resto de los derechos y deberes derivados del convenio, al nuevo propietario que adquiere los terrenos en cuestión, aclarando que dicha cuestión deberá analizarse a la luz de lo que dispone el artículo 27.1 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"), dejando dicha cuestión abierta.

En consecuencia, el hecho de que el anterior propietario deje de ostentar cualquier derecho respecto del convenio **no implica necesariamente**, en todos los casos, que el nuevo propietario los adquiera automáticamente. Deberá analizarse en función de la información que se hayan transmitido en cada caso y si tales derechos se encuentran inscritos en el Registro de la Propiedad (art. 27.1 TRLSRU).

El TS también señala que esta doctrina podría no resultar extrapolable a supuestos distintos en los que un sujeto privado no firma el convenio en su condición de propietario (por ejemplo, un promotor), o cuando en el título de transmisión, lógicamente, se estipule expresamente un régimen diferente. Se trata de una cuestión que deberá resolverse casuísticamente en función de la configuración del convenio y de la transmisión en sí misma.

Esta línea doctrinal tiene, entre otras, dos grandes implicaciones: (i) en este momento, obliga a revisar la situación en la que quedan cada uno de los convenios urbanísticos en los que los propietarios han transmitido la propiedad del suelo, con la idea de despejar a quien corresponden los derechos y obligaciones; (ii) a futuro, obliga a articular los mecanismos jurídicos adecuados para implementarlos en operaciones y transmisiones, disponiendo a quién corresponden cada uno de los derechos y obligaciones estipuladas.



La duración máxima de los convenios sin plazo [SSTS de 5.06.2025 (rec. 8533/2023) y de 9.06.2025 (rec. 7399/2023)]

Las otras dos Sentencias, 5 de junio de 2025 (Rec. 8533/2023, ID CENDOJ 28079130052025100095) y 9 de junio de 2025 (rec. 7399/2023, ID CENDOJ 28079130052025100110), resuelven una cuestión controvertida y delicada sobre los convenios urbanísticos: su vigencia cuando no existe estipulación expresa al respecto.

En este sentido, el Tribunal Supremo dispone, con carácter general, que a los convenios urbanísticos les resulta de aplicación el marco básico y general establecido en los artículos 47 a 53, así como en la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (“LRJSP”).

De forma específica, prescribe que “el plazo de duración de los convenios urbanísticos que no contengan disposición al respecto es el determinado en la normativa urbanística de la Comunidad autónoma o, en su caso, de la entidad local, y en defecto de previsión por éstas, el de cuatro años establecido en el artículo 49.h) de la LRJSP”.

Asimismo, el Tribunal precisa que a los convenios urbanísticos vigentes a la fecha de la entrada en vigor de la LRJSP (2.10.2016) que carecieran de cláusula de vigencia, les resulta de aplicación automática la regla establecida en la Disposición Adicional Octava, de modo que su vigencia expiró el 2 de octubre de 2020. El Alto Tribunal añade que las Comunidades Autónomas pueden establecer, normativamente, plazos de vigencia superiores si consideran insuficiente los plazos de la LRJSP.

Esta tesis permite dar seguridad jurídica a los firmantes de convenios urbanísticos, evitando que estos se prolonguen injustificadamente de forma indefinida por las Administraciones Públicas, sine die, como venía ocurriendo hasta la fecha, exonerando a promotores y propietarios de tener que esperar décadas para poder materializar sus aprovechamientos urbanísticos pese a haber cumplido sus compromisos económicos y no haber obtenido la correlativa satisfacción contractual.

Esta doctrina casacional está impactando significativamente en una gran cantidad de convenios urbanísticos, especialmente en los convenios suscritos antes de 2016, puesto que habitualmente carecen de plazo de vigencia. En todos esos casos cabría considerar que han quedado extinguidos, siendo necesario que los firmantes determinen la situación jurídica y los efectos de dicha extensión sobre derechos y obligaciones.



Impacto práctico de esta doctrina del Tribunal Supremo

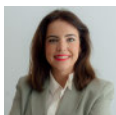
Las tres resoluciones refuerzan la idea de que los convenios urbanísticos no pueden configurarse como instrumentos perpetuos ni generar derechos desvinculados de la titularidad del suelo.

El Tribunal Supremo ha zanjado dos debates longevos: **la legitimación se extingue, mutatis mutandis, con la transmisión del suelo y a los convenios sin plazo de vigencia les resulta de aplicación el plazo establecido la LRJSP**. La posición adoptada por el TS no solo clarifican el marco jurídico, sino que obligan a todos los operadores del sector a actuar de inmediato.

Para empresas promotoras, inversores y promotores, y también para Administraciones Públicas, la revisión de sus convenios urbanísticos es hoy una tarea urgente: emerge la responsabilidad de gestionar las consecuencias de la finalización de la vigencia de los convenios y de la transmisión de los suelos objeto de los mismos.

El nuevo marco jurisprudencial marca un punto de inflexión en la práctica urbanística. Resulta imprescindible contar con el asesoramiento jurídico especializado que garantice seguridad en la negociación de convenios, la revisión de los actualmente vigentes y la gestión de sus consecuencias. Desde este ANDERSEN, quienes suscriben acompañan a los operadores del sector en la revisión, renegociación y defensa de sus convenios urbanísticos, transformando la incertidumbre en una oportunidad de valor.

Industrialización de la vivienda: una palanca estratégica para el sector de la construcción en España



Alicia Sáez

Socia Derecho Público y Regulatorio

✉ alicia.saez@es.Andersen.com



Paloma Angulo

Socia Derecho Público y Regulatorio

✉ paloma.angulo@es.Andersen.com

8

Hablar hoy de vivienda en España es hablar de uno de los mayores retos sociales y económicos de nuestro país: el acceso. Los precios no paran de subir, especialmente en las grandes ciudades, y la oferta de obra nueva no logra dar respuesta al crecimiento de los hogares. Según datos del PERTE de la Industrialización de la Vivienda (2024), entre 2013 y 2023 se ha acumulado en España un déficit de más de 600.000 viviendas respecto a la creación de nuevos hogares, mientras que países como Alemania o Francia han mantenido saldos positivos.

A esta tensión se suma un problema de productividad: la construcción española se sitúa en torno a los 29 euros de valor añadido bruto por hora trabajada, frente a una media europea de 36 euros y más de 40 euros en Alemania y Francia. Un sector atomizado, con empresas de pequeño tamaño, baja inversión en innovación y una mano de obra cada vez más envejecida, explica buena parte de esta brecha.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR INDUSTRIALIZACIÓN?

La industrialización de la vivienda consiste en aplicar al sector de la edificación principios propios de la industria manufacturera: fabricación en serie, mecanización, digitalización y ensamblaje en fábrica de módulos, paneles o componentes completos que luego se instalan en obra. No se trata de volver al prefabricado rudimentario de los años sesenta, sino de dar un salto hacia procesos avanzados, abiertos

y compatibles, donde la tecnología (como el modelo digital BIM) permite coordinar diseño, producción y montaje con precisión milimétrica.

Este modelo ya está extendido en Europa: en Suecia más del 50% de la vivienda es industrializada (y el 90% de las unifamiliares incluyen componentes fabricados en taller); en Alemania y Países Bajos la cuota ronda el 20%; y en el Reino Unido está cerca del 10%. En España, en cambio, apenas llega al 1%.





¿QUÉ APORTA LA INDUSTRIALIZACIÓN?

Las ventajas son claras y múltiples:

- **Rapidez:** al producir en fábrica mientras se prepara el terreno, los plazos de obra pueden reducirse entre un 20% y un 60% respecto a la construcción tradicional.
- **Calidad:** el control en entornos industriales permite verificar materiales, eficiencia energética o confort térmico, reduciendo errores y mejorando la durabilidad.
- **Sostenibilidad:** se estima una reducción del 10–15% en residuos, un uso más eficiente de materiales y un menor impacto ambiental durante el ciclo de vida del edificio.
- **Seguridad y empleo:** trasladar parte del trabajo a fábricas implica entornos más seguros, favorece la incorporación de mujeres (hoy solo el 11,4% del sector) y atrae perfiles jóvenes y cualificados.
- **Competitividad:** aunque la inversión inicial es elevada, las economías de escala permiten a medio plazo abaratar costes y hacer al sector más competitivo.

EL PERTE DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA VIVIENDA Y SU IMPACTO

Consciente de estas limitaciones y oportunidades, el Gobierno ha lanzado el PERTE de la Industrialización de la Vivienda. Se trata de un proyecto estratégico que persigue, por un lado, aumentar la capacidad productiva mediante financiación público-privada y, por otro, incentivar la sostenibilidad a través

de la digitalización y el uso de tecnologías como BIM. Un tercer pilar se centra en la formación y recualificación de la mano de obra, con el respaldo de universidades, centros de FP y la Fundación Laboral de la Construcción.

La dimensión normativa no es menor: se anuncia la revisión de marcos regulatorios, incluida la contratación pública, para facilitar la incorporación de procesos innovadores en proyectos promovidos o financiados con fondos públicos.

Como oportunidad para las empresas, el PERTE ofrece a las empresas del sector construcción un marco inédito de apoyo público-privado. Por un lado, se habilitan instrumentos financieros para la oferta, como coinversiones de AXIS (Grupo ICO) en plantas de producción y préstamos en condiciones ventajosas (líneas ICO Verde y Empresas) para modernizar instalaciones. Por otro, se refuerza la demanda estable: la Administración actuará como cliente tractor incorporando sistemas industrializados en vivienda social y proyectos públicos.

Además, se crean mecanismos de liquidez y garantía, como créditos documentarios y confirming del ICO, que aportan seguridad a industriales y promotores. La línea ICO Vivienda, con 4.000 millones de euros, permitirá financiar promociones de alquiler asequible con construcción industrializada, junto a otros programas aplicables a hoteles, hospitales o residencias.

El PERTE impulsa también modelos cooperativos y clústeres sectoriales, y contará con un escaparate emblemático en la futura Ciudad de la Industrialización de Valencia, que combinará formación, innovación y visibilidad.

IMPACTO ESPERADO

El PERTE movilizará 1.300 millones de euros de inversión pública a diez años, con el objetivo de alcanzar una producción de 15.000 viviendas industrializadas anuales en el horizonte de una década y superar las 20.000 a partir de entonces. El multiplicador estimado es relevante: por cada euro público se atraerían 1,4 de inversión privada, con un impacto global equivalente al 0,09% del PIB.

Más allá de la macroeconomía, lo esencial es que el modelo puede mejorar en torno a un 29% la productividad del subsector residencial y ofrecer una respuesta más ágil a las necesidades de vivienda. Si los números se cumplen, el retorno fiscal neto rondaría los 750 millones de euros, lo que refuerza la necesidad de empuje público.

UNA OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA PARA ESPAÑA

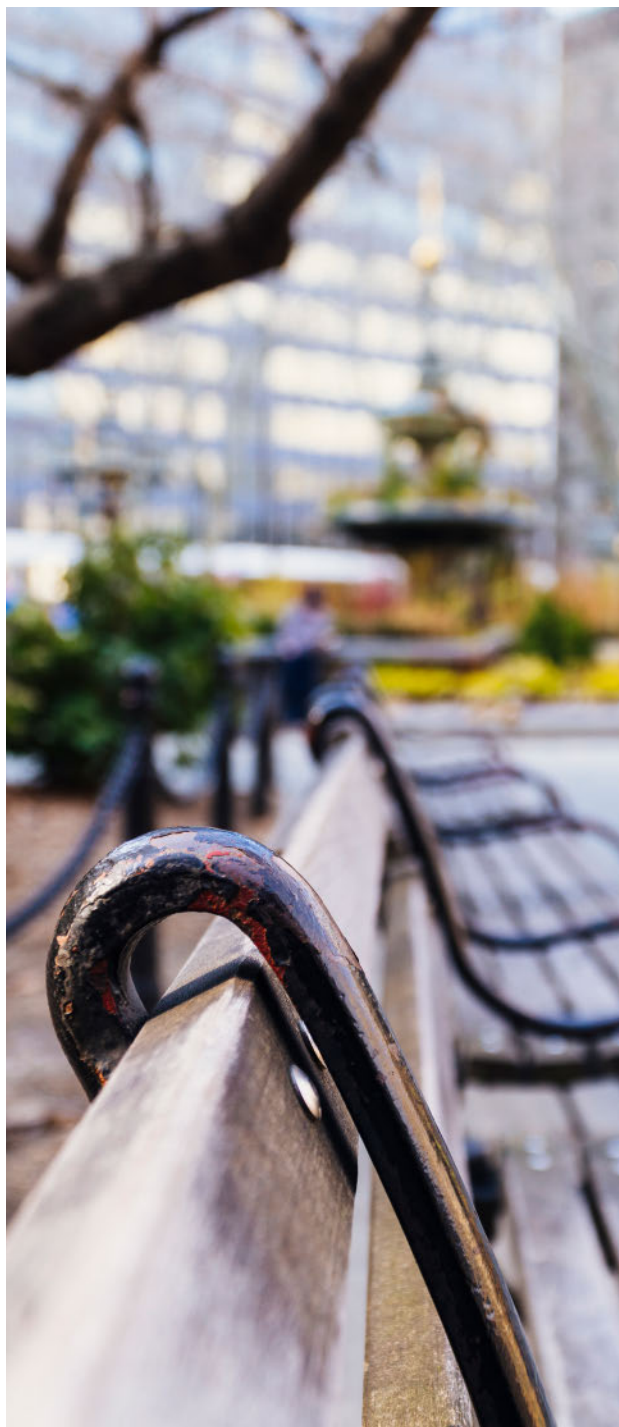
El PERTE de la Industrialización de la Vivienda nace con la vocación de movilizar financiación público-privada, apoyar a las empresas que den el salto y generar una demanda estable que permita consolidar este modelo. Su éxito significaría no solo modernizar un sector clave, sino también avanzar hacia los objetivos europeos de descarbonización y dar respuesta a una de las mayores demandas ciudadanas: más vivienda asequible.

La industrialización de la vivienda no es una moda tecnológica, sino una necesidad estructural para un sector que arrastra inercias del pasado. El PERTE ofrece una ventana de oportunidad que no conviene desaprovechar: financiación en condiciones favorables, respaldo institucional y un marco que premia la innovación.

Para las promotoras y constructoras, la industrialización puede convertirse en una ventaja competitiva clara en las licitaciones públicas, donde cada vez se valoran más criterios como la sostenibilidad, la reducción de plazos y la huella de carbono.

La responsabilidad ahora recae en las empresas: anticiparse, invertir y colaborar. El mercado premiará a quienes sepan adaptarse a esta transición, y el Estado ofrece, por primera vez en décadas, un acompañamiento decidido para hacerlo posible.

España tiene ante sí la oportunidad de cerrar la brecha con Europa, modernizar su tejido productivo y convertir la vivienda industrializada en una palanca estratégica. No es solo una cuestión de técnica constructiva: es la posibilidad de garantizar hogares de calidad, más sostenibles y en menos tiempo, y de transformar un sector que representa un motor esencial para nuestra economía.



A Reabilitação Energética dos Edifícios em Portugal



Pedro Drago

Socio Derecho Público y Regulatorio

✉ pedro.drago@pt.Andersen.com

INTRODUCCIÓN

La emergencia climática y la transición energética están en el centro de las políticas públicas contemporáneas. El Pacto Verde Europeo (Green Deal) representa un verdadero contrato social y político entre la Unión Europea y sus ciudadanos, con el objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. Portugal está comprometido con este objetivo, no solo por compromisos políticos, sino sobre todo por obligaciones jurídicas derivadas de su pertenencia a la Unión Europea.

INTRODUÇÃO

A emergência climática e a transição energética estão no centro das políticas públicas contemporâneas. O Pacto Ecológico Europeu (Green Deal) representa um verdadeiro contrato social e político entre a União Europeia e os seus cidadãos, visando alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Portugal encontra-se vinculado a este objetivo, não apenas por compromissos políticos, mas sobretudo por obrigações jurídicas decorrentes da sua pertença à União Europeia.



Aproximadamente el 40% de la energía consumida en la Unión Europea se utiliza en edificios, y alrededor del 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de esta fuente. Esto significa que cualquier estrategia seria para combatir el cambio climático debe pasar por una transformación profunda en la forma en que concebimos, construimos, utilizamos y rehabilitamos los edificios.

La rehabilitación energética no es solo una cuestión técnica o ambiental, sino también jurídica, económica y social.

Cerca de 40% da energia consumida na União Europeia é utilizada em edifícios e aproximadamente 36% das emissões de gases com efeito de estufa provêm desta fonte. Isto significa, que qualquer estratégia séria de combate às alterações climáticas tem de passar por uma transformação profunda no modo como concebemos, construímos, utilizamos e reabilitamos os edifícios.

A reabilitação energética não é apenas uma questão técnica ou ambiental. É também uma questão jurídica, económica e social.

Esta materia está presente en la elaboración de nuevas normativas a nivel urbanístico, ambiental, de arrendamiento e incluso en normas dirigidas al derecho del consumidor. Además, los programas de financiación pública, especialmente los fondos europeos, son esenciales para viabilizar esta transformación, haciendo accesible lo que, de otro modo, sería financieramente inasumible para muchos propietarios.

Este texto tiene como objetivo presentar un análisis de la rehabilitación energética en Portugal, articulando el marco europeo con el nacional, identificando los instrumentos financieros disponibles y evaluando los principales desafíos jurídicos. Se pretende, así, contribuir a la reflexión y al debate público sobre una de las áreas más relevantes de la política de sostenibilidad contemporánea.

1. EL GREEN DEAL Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE RENOVACIÓN ENERGÉTICA

El Pacto Verde Europeo (Green Deal), presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2019, es la respuesta de la Unión a la doble crisis climática y ambiental. Se trata de una estrategia integral que incluye metas concretas para 2030 y 2050, abarcando sectores como la energía, los transportes, la agricultura y la industria. La neutralidad de carbono para 2050 es la meta final, pero el camino pasa por etapas intermedias, incluyendo una reducción de al menos el 55% de las emisiones para 2030 (paquete legislativo “Fit for 55”).

La “Renovation Wave”, lanzada en 2020, se enmarca en este contexto como la estrategia sectorial para los edificios. Su objetivo declarado es duplicar la tasa de renovación para 2030, pasando de una tasa media del 1% a aproximadamente el 2%-3% anual. Para ello, se necesitan medidas jurídicas y financieras sólidas, que aseguren no solo la viabilidad técnica de las intervenciones, sino también su aceptación social y económica.

Esta matéria está presente na construção dos novos normativos a nível urbanístico, a nível ambiental, a nível do arrendamento e até em sede de normas direccionadas para direito do consumo. Além disso, os programas de financiamento público, nomeadamente os fundos europeus, assumem-se como peças essenciais para viabilizar esta transformação, tornando acessível aquilo que, de outro modo, seria financeiramente inoportável para muitos proprietários.

Este texto tem como objetivo apresentar uma análise da reabilitação energética em Portugal, articulando o enquadramento europeu com o nacional, identificando os instrumentos financeiros disponíveis e avaliando os principais desafios jurídicos. Pretende-se, assim, contribuir para a reflexão e para o debate público sobre uma das áreas mais relevantes da política de sustentabilidade contemporânea.

1. EL GREEN DEAL Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE RENOVACIÓN ENERGÉTICA

O Pacto Ecológico Europeu (Green Deal), apresentado pela Comissão Europeia em dezembro de 2019, é a resposta da União à dupla crise climática e ambiental. Trata-se de uma estratégia abrangente que inclui metas concretas para 2030 e 2050, abrangendo setores como a energia, os transportes, a agricultura e a indústria. A neutralidade carbónica até 2050 é a meta final, mas o caminho passa por etapas intermédias, nomeadamente uma redução de pelo menos 55% das emissões até 2030 (pacote legislativo “Fit for 55”).

A “Renovation Wave”, lançada em 2020, insere-se neste quadro como a estratégia setorial para os edifícios. O objetivo declarado é duplicar a taxa de renovação até 2030, o que significa passar de uma taxa média de 1% para cerca de 2% a 3% ao ano. Para isso, são necessárias medidas jurídicas e financeiras robustas, que assegurem não apenas a viabilidade técnica das intervenções, mas também a sua aceitabilidade social e económica.

La revisión de la Directiva 2010/31/UE relativa al rendimiento energético de los edificios (EPBD) impuso nuevos requisitos. En particular, la versión de 2018 (Directiva 2018/844/UE) introdujo el concepto de “edificios de energía casi nula” (NZEB) y reforzó las obligaciones de renovación profunda. Más recientemente, en 2021, la Comisión presentó una propuesta de nueva revisión, que prevé que todos los nuevos edificios sean de emisiones cero a partir de 2030, y que los edificios existentes se renueven progresivamente para cumplir estándares mínimos de eficiencia.

Estas obligaciones tienen un impacto directo en el ordenamiento jurídico portugués. No se trata solo de metas políticas, sino de normas vinculantes que requieren transposición y ejecución efectiva. La presión europea constituye, por tanto, un motor esencial de la transformación que se pretende lograr en el sector del edificio.

2. MARCO JURÍDICO PORTUGUÉS

Portugal ha transpuesto la Directiva EPBD a través de un conjunto de normas, entre las que destaca el Decreto-Ley n.º 101-D/2020, que establece los requisitos aplicables al rendimiento energético de los edificios. Este decreto derogó y consolidó regímenes anteriores, creando un marco normativo más coherente y alineado con las exigencias europeas.

El decreto regula la certificación energética, define requisitos mínimos para diferentes tipologías de edificios e impone la integración de soluciones renovables.

A revisão da Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios (EPBD) veio impor novos requisitos. Em particular, a versão de 2018 (Diretiva 2018/844/UE) introduziu o conceito de “edifícios de quase zero energia” (NZEB) e reforçou as obrigações de renovação profunda. Mais recentemente, em 2021, a Comissão apresentou uma proposta de nova revisão, que prevê que todos os novos edifícios sejam de emissões zero a partir de 2030, e que os edifícios existentes sejam progressivamente renovados para cumprir padrões mínimos de eficiência.

Estas obrigações têm impacto direto no ordenamento jurídico português. Não se trata apenas de metas políticas, mas de normas vinculativas que exigem transposição e execução eficaz. A pressão europeia constitui, assim, um motor essencial da transformação que se pretende alcançar no setor do edificado.

2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Portugal transpôs a Diretiva EPBD através de um conjunto de diplomas, entre os quais se destaca o Decreto-Lei n.º 101-D/2020, que estabelece os requisitos aplicáveis ao desempenho energético dos edifícios. Este diploma revogou e consolidou regimes anteriores, criando um quadro normativo mais coerente e alinhado com as exigências europeias.

O diploma regula a certificação energética, define requisitos mínimos para diferentes tipologias de edifícios e impõe a integração de soluções renováveis.



El Régimen Jurídico de Urbanización y Edificación (RJUE), aprobado por el Decreto-Ley n.º 555/99, sigue siendo fundamental, ya que regula los procedimientos de licencia y comunicación previa aplicables a obras de construcción y rehabilitación. Las obras de mejora energética, dependiendo de su naturaleza, pueden estar sujetas a control previo, lo que plantea cuestiones sobre proporcionalidad y adecuación de estos procedimientos.

El Régimen de Rehabilitación Urbana (Decreto-Ley n.º 307/2009) introdujo mecanismos específicos para promover la renovación del parque edificado, como la creación de Áreas de Rehabilitación Urbana (ARU) y Sociedades de Rehabilitación Urbana (SRU). La rehabilitación energética se enmarca en este régimen, beneficiando de incentivos fiscales y simplificación procedimental cuando se realiza en ARU.

Otro decreto relevante es el Reglamento General de Edificaciones Urbanas (RGEU), aún vigente aunque desactualizado en muchos aspectos. Este reglamento sigue estableciendo normas de salubridad, seguridad y confort, que se articulan con los requisitos de eficiencia energética.

Finalmente, es importante mencionar el Código de Contratos Públicos (CCP), aplicable cuando las intervenciones de rehabilitación energética son promovidas por entidades públicas. La contratación pública tiene aquí un doble papel: por un lado, garantiza la transparencia y la competencia; por otro, debe usarse como instrumento de política pública para promover soluciones sostenibles e innovadoras.

3. INSTRUMENTOS FINANCIEROS E INCENTIVOS

La transformación energética del parque edificado requiere inversiones significativas. La mayoría de los propietarios, especialmente en el segmento residencial, no dispone de los recursos financieros necesarios para realizar obras profundas de renovación. Por ello, los instrumentos financieros son cruciales.

O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, continua a ser fundamental, na medida em que regula os procedimentos de licenciamento e comunicação prévia aplicáveis às obras de construção e reabilitação. As obras de melhoria energética, dependendo da sua natureza, podem estar sujeitas a controlo prévio, o que levanta questões sobre a proporcionalidade e a adequação destes procedimentos.

O Regime da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009) introduziu mecanismos específicos para promover a renovação do parque edificado, nomeadamente a criação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU). A reabilitação energética enquadra-se neste regime, beneficiando de incentivos fiscais e de simplificação procedimental quando realizada em ARU.

Outro diploma relevante é o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), ainda em vigor, embora desatualizado em muitos aspetos. Este regulamento continua a estabelecer normas de salubridade, segurança e conforto, que se articulam com os requisitos de eficiência energética.

Finalmente, importa referir o Código dos Contratos Públicos (CCP), aplicável quando as intervenções de reabilitação energética são promovidas por entidades públicas. A contratação pública desempenha aqui um papel duplo: por um lado, garante a transparência e a concorrência; por outro, deve ser usada como instrumento de política pública para promover soluções sustentáveis e inovadoras.

3. INSTRUMENTOS FINANCIEROS E INCENTIVOS

A transformação energética do parque edificado exige investimentos significativos. A maioria dos proprietários, sobretudo no segmento residencial, não dispõe dos recursos financeiros necessários para realizar obras profundas de renovação. Por isso, os instrumentos financeiros são cruciais.

El Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) portugués dedica una parte significativa a la eficiencia energética de los edificios. El programa “Edificios más Sostenibles” apoya directamente a los ciudadanos, compartiendo los gastos con aislamiento térmico, sustitución de ventanas, instalación de paneles fotovoltaicos y bombas de calor. El programa de “Eficiencia Energética en Edificios de la Administración Pública” tiene como objetivo la renovación de escuelas, hospitales y otros servicios públicos.

Portugal 2030, sucesor de Portugal 2020, también incluirá fondos para la rehabilitación energética, a través de programas regionales y temáticos financiados por el FEDER y el Fondo de Cohesión. Además, existen instrumentos financieros como el IFRRU 2020 y el Fondo de Eficiencia Energética, que ofrecen líneas de crédito bonificado y subvenciones a fondo perdido.

Desde el punto de vista fiscal, los inmuebles rehabilitados en ARU con eficiencia energética certificada se benefician de exención de IMI por un período de hasta 10 años, exención de IMT en la primera transmisión y tasas de IVA reducidas en obras de rehabilitación. Estos incentivos constituyen instrumentos jurídicos que materializan la política pública de promoción de la sostenibilidad en el sector de la construcción.

4. PROBLEMAS JURÍDICOS Y PRÁCTICOS

La implementación de la rehabilitación energética enfrenta varios obstáculos. En primer lugar, los procedimientos administrativos siguen siendo complejos. A pesar de las medidas de simplificación, muchas intervenciones pequeñas requieren licencia, generando costos y retrasos que desincentivan a los propietarios.

En segundo lugar, la financiación es insuficiente. Aunque existen programas de apoyo, su dotación no cubre la totalidad de las necesidades. Además, la exigencia de cofinanciación por parte de los propietarios excluye a los más vulnerables, perpetuando situaciones de pobreza energética.

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português dedica uma parte significativa à eficiência energética dos edifícios. O programa “Edifícios mais Sustentáveis” apoia diretamente os cidadãos, participando despesas com isolamento térmico, substituição de janelas, instalação de painéis fotovoltaicos e bombas de calor. Já o programa de “Eficiência Energética em Edifícios da Administração Pública” visa a renovação de escolas, hospitais e outros serviços públicos.

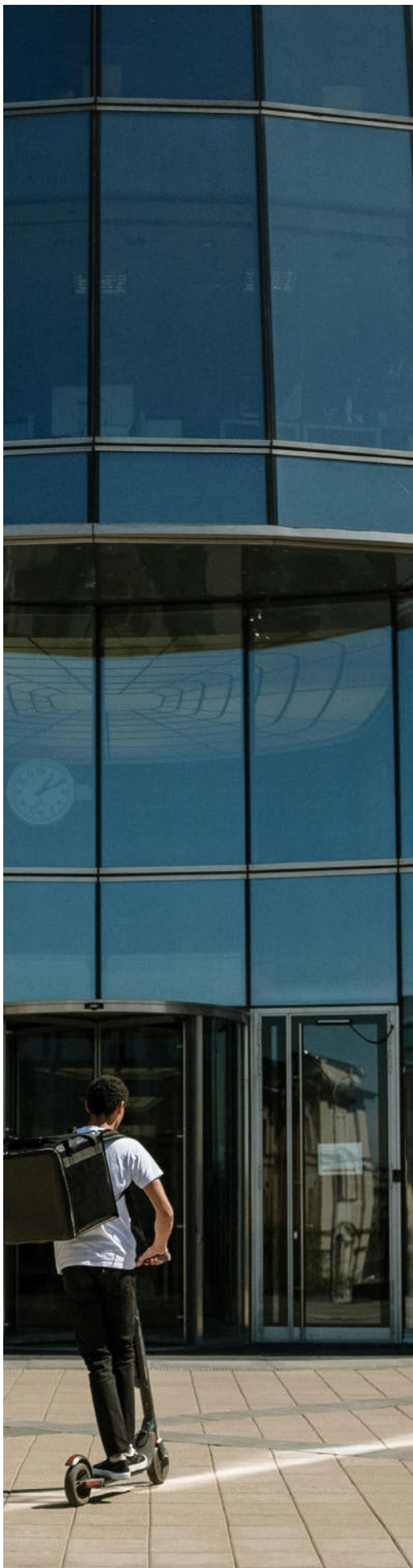
O Portugal 2030, sucessor do Portugal 2020, integrará igualmente fundos para a reabilitação energética, através dos programas regionais e temáticos financiados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão. Além disso, existem instrumentos financeiros como o IFRRU 2020 e o Fundo de Eficiência Energética, que disponibilizam linhas de crédito bonificado e subsídios a fundo perdido.

Do ponto de vista fiscal, os imóveis reabilitados em ARU com eficiência energética certificada beneficiam de isenção de IMI por um período até 10 anos, de isenção de IMT na primeira transmissão e de taxas de IVA reduzidas em obras de reabilitação. Estes incentivos constituem instrumentos jurídicos que materializam a política pública de promoção da sustentabilidade no setor da construção.

4. PROBLEMAS JURÍDICOS E PRÁTICOS

A implementação da reabilitação energética enfrenta vários obstáculos. Em primeiro lugar, os procedimentos administrativos continuam complexos. Apesar das medidas de simplificação, muitas pequenas intervenções exigem licenciamento, gerando custos e atrasos que desincentivam os proprietários.

Em segundo lugar, o financiamento é insuficiente. Embora existam programas de apoio, a sua dotação não cobre a totalidade das necessidades. Além disso, a exigência de comparticipação financeira por parte dos proprietários exclui os mais vulneráveis, perpetuando situações de pobreza energética.



En edificios en propiedad horizontal, la realización de obras de rehabilitación energética depende de la deliberación de la asamblea de copropietarios. Muchas veces, los copropietarios no alcanzan la mayoría necesaria, bloqueando proyectos que serían beneficiosos para todos. Este es un problema jurídico serio que requiere reflexión legislativa.

Otro desafío es la compatibilidad entre eficiencia energética y protección del patrimonio cultural. En centros históricos, las exigencias de preservación arquitectónica pueden dificultar la instalación de soluciones modernas. Es necesario encontrar un equilibrio entre la salvaguarda de la identidad cultural y la necesidad de reducir el consumo energético.

Finalmente, es importante señalar la falta de fiscalización eficaz. Muchas obras realizadas no cumplen íntegramente los requisitos legales, pero escapan al control de las autoridades. Esto compromete los objetivos de política pública y genera desigualdad entre quienes cumplen y quienes no cumplen la ley.

Nos edifícios em propriedade horizontal, a realização de obras de reabilitação energética depende de deliberação da assembleia de condóminos. Muitas vezes, os condóminos não atingem a maioria necessária, bloqueando projetos que seriam benéficos para todos. Este é um problema jurídico sério, que exige reflexão legislativa.

Outro desafio consiste na compatibilização entre eficiência energética e proteção do patrimônio cultural. Em centros históricos, as exigências de preservação arquitetónica podem dificultar a instalação de soluções modernas. É necessário encontrar um equilíbrio entre a salvaguarda da identidade cultural e a necessidade de reduzir o consumo energético.

Finalmente, importa referir a falta de fiscalização eficaz. Muitas obras realizadas não cumprem integralmente os requisitos legais, mas escapam ao controlo das autoridades. Isto compromete os objetivos de política pública e gera desigualdade entre os que cumprem e os que não cumprem a lei.



Es importante señalar la falta de fiscalización eficaz."



Importa referir a falta de fiscalização eficaz."

5. PERSPECTIVAS CRÍTICAS Y COMPARADAS

La experiencia española ofrece elementos de comparación interesantes.

En España, las Comunidades Autónomas tienen competencias propias en materia de urbanismo y energía, lo que permite la creación de programas específicos adaptados a las realidades locales. Esto proporciona mayor flexibilidad, pero también genera disparidades regionales.

En Portugal, con un modelo más centralizado, se asegura mayor uniformidad normativa, pero revela menor capacidad de experimentación.

Una vía intermedia podría pasar por reforzar el papel de los municipios en la creación de incentivos locales, como exenciones fiscales municipales o programas de apoyo adaptados a las necesidades específicas de cada territorio.

Desde un punto de vista crítico, es necesario resaltar la necesidad de mayor coherencia legislativa. La superposición de regímenes (RJUE, rehabilitación urbana, certificación energética, protección del patrimonio) genera inseguridad jurídica.

Una simplificación normativa, eventualmente mediante la creación de un Código de Construcción y Rehabilitación Sostenible, podría constituir una solución.

Por último, la dimensión social no puede ser ignorada. La rehabilitación energética no debe beneficiar solo a quienes tienen recursos, sino también a los más vulnerables. Para ello, los apoyos públicos deben diseñarse para atender las necesidades de las familias en situación de pobreza energética, asegurando que la transición sea justa e inclusiva.

5. PERSPETIVAS CRÍTICAS E COMPARADAS

A experiência espanhola oferece elementos de comparação interessantes.

Em Espanha, as Comunidades Autónomas têm competências próprias em matéria de urbanismo e energia, o que permite a criação de programas específicos adaptados às realidades locais. Isto confere maior flexibilidade, mas também gera disparidades regionais.

Em Portugal, com um modelo mais centralizado, assegura maior uniformidade normativa, mas revela menor capacidade de experimentação.

Uma eventual via intermédia poderia passar por reforçar o papel dos municípios na criação de incentivos locais, como isenções fiscais municipais ou programas de apoio adaptados às necessidades específicas de cada território.

Do ponto de vista crítico, importa salientar a necessidade de maior coerência legislativa. A sobreposição de regimes (RJUE, reabilitação urbana, certificação energética, proteção do património) cria insegurança jurídica.

Uma simplificação normativa, eventualmente através da criação de um Código da Construção e Reabilitação Sustentável, poderia constituir uma solução.

Por último, a dimensão social não pode ser ignorada. A reabilitação energética não deve beneficiar apenas os que têm recursos, mas também os mais vulneráveis. Para isso, os apoios públicos devem ser desenhados de forma a atender às necessidades das famílias em situação de pobreza energética, assegurando que a transição é justa e inclusiva.



CONCLUSIÓN

La rehabilitación energética en Portugal es un imperativo ambiental, jurídico y social.

El marco europeo, a través del Green Deal y la Directiva EPBD, establece metas claras que vinculan al Estado portugués. El marco nacional, a su vez, ofrece instrumentos jurídicos y financieros para promover la transformación necesaria.

No obstante, los desafíos son significativos. Es necesario simplificar procedimientos, reforzar la financiación, superar los bloqueos en los condominios y compatibilizar las exigencias de eficiencia energética con la protección del patrimonio. Alcanzar las metas de neutralidad de carbono para 2050 requerirá una movilización colectiva, que involucre no solo al Estado, sino también a municipios, empresas, propietarios y ciudadanos.

La transición energética es, en última instancia, una oportunidad para repensar el modelo de desarrollo urbano e inmobiliario en Portugal. Más que una obligación, se trata de una oportunidad para construir ciudades más sostenibles, edificios más confortables y una sociedad más justa. El desafío es

CONCLUSÃO

A reabilitação energética em Portugal é um imperativo ambiental, jurídico e social.

O enquadramento europeu, através do Green Deal e da Diretiva EPBD, estabelece metas claras que vinculam o Estado português. O enquadramento nacional, por sua vez, oferece instrumentos jurídicos e financeiros para promover a transformação necessária.

Contudo, os desafios são significativos. É necessário simplificar procedimentos, reforçar o financiamento, ultrapassar os bloqueios em condomínios e compatibilizar as exigências de eficiência energética com a proteção do património. Atingir as metas de neutralidade carbónica até 2050 exigirá uma mobilização coletiva, envolvendo não apenas o Estado, mas também municípios, empresas, proprietários e cidadãos.

A transição energética é, em última análise, uma oportunidade para repensar o modelo de desenvolvimento urbano e imobiliário em Portugal. Mais do que uma obrigação, trata-se de uma chance de construir cidades mais sustentáveis, edifícios mais confortáveis e uma sociedade mais justa. O desafio é enorme, mas os instrumentos jurídicos e financeiros estão disponíveis. Cabe agora assegurar a sua utilização eficaz, transparente e equitativa.



Nueva ordenanza de licencias urbanísticas de Málaga



José Miguel Jaime

Asociado Senior Derecho Público y Regulatorio

✉ jmiguel.jaime@es.Andersen.com

El pasado 25 de septiembre, el Pleno del Ayuntamiento de Málaga dio luz verde a la nueva Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, Declaraciones Responsables y demás medios de intervención en el uso del suelo y la edificación (OMLU, en adelante). Entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, publicación que se prevé inminente.

La nueva OMLU viene a sustituir a la OMLU de 2019, relativamente reciente, pero que pronto quedó obsoleta, ya que se redactó estando vigente la anterior Ley del Suelo de Andalucía (LOUA) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), normas que no recogían la figura de la declaración responsable y que sometían todas las actuaciones a licencias urbanísticas.

Tras la entrada en vigor de la nueva Ley del Suelo (LISTA) y su Reglamento de Desarrollo (RGLISTA), así como tras la publicación del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero de simplificación y racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, se ha optado por elaborar una nueva OMLU.

Huelga decir que, en el momento actual, siendo Málaga uno de los principales focos de la actividad económica con numerosos proyectos urbanísticos en ciernes, resulta a todas luces imprescindible,

contar con una OMLU ágil y dinámica que permita obtener los títulos habilitantes para las actuaciones urbanísticas en unos plazos razonables, impidiendo que la demora en la tramitación de una licencia frustre proyectos de gran envergadura o que, el temor a dicha demora, haga plantearse al inversor si Málaga es la plaza adecuada para su inversión.

A lo largo de los párrafos siguientes se enumeran los principales objetivos, así como las principales novedades de la nueva norma:

✎ La nueva OMLU pretende ser coherente con el nuevo ordenamiento jurídico, de tal forma que, superando la obsolescencia de la ordenanza anterior, vuelva a ser el marco de referencia, en el ámbito municipal, de las licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones, articulando para ello los mecanismos adecuados y suficientes y conjugando, de forma clara y eficaz, el principio de simplificación administrativa.

✎ Actualiza y define de forma clara y precisa qué actuaciones urbanísticas están sujetas a licencia, cuáles a declaración responsable o mera comunicación, así como qué actos no están sujetos a ninguno de los controles municipales. A continuación, se inserta cuadro, donde se distinguen qué actuaciones están sujetas a licencia y cuáles a declaración responsable:

Epígrafe	Tipos de actuaciones	Urbano No ATU	Urbano ATU	Rústico	Protegidos ¹	Entornos	Arqueología	SAFO
1	Obra nueva, ampliación de edificaciones, incluye demoliciones en el PEPRI Centro que se tramitarán conjuntamente con la obra nueva.	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia
2	Demoliciones totales o parciales de edificaciones.	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	Licencia	Licencia	Licencia	Declaración responsable
3	Obras reforma y/o rehabilitación cuando: • Altere los parámetros de ocupación y/o altura. • Conlleve incrementos en la edificabilidad y/o nº de viviendas.	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia
4	Obras reforma y/o rehabilitación, no incluidas en el artículo 19 de la presente Ordenanza cuando: • No altere los parámetros de ocupación ni altura. • No conlleve incrementos en la edificabilidad ni nº de viviendas.	Declaración responsable	Licencia	Licencia	Licencia Declaración responsable	Declaración responsable	Licencia Declaración responsable	Licencia
5	Obras de escasa entidad y sencillez técnica en edificaciones que no requieran proyecto.	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	Licencia Declaración responsable	Declaración responsable	Licencia Declaración responsable	DROBAS
6	Obras en edificaciones, para la mejora de la eficiencia energética, integración de energías renovables y/o reducción de su impacto ambiental, siempre que: • No supongan obras de nueva planta. • No supongan aumento de la superficie construida.	Declaración responsable	Licencia	Declaración responsable	Licencia DROBAS	Declaración responsable	Licencia Declaración responsable	Licencia
7	Cambios de Uso a vivienda o que aumenten el número de viviendas existentes en la edificación, con o sin obras.	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia
8	Cambios de Uso que no aumenten el número de viviendas existentes en la edificación, con o sin obras.	Declaración responsable	Licencia	Licencia	Licencia Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	Licencia
9	Obras recogidas en el artículo 19 de la presente Ordenanza.	No sujeta	No sujeta	No sujeta	Licencia Declaración responsable	Declaración responsable	Licencia Declaración responsable	No sujeta
10	Licencias de parcelación, segregación o división y movimientos de tierras y explanaciones.	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia	Licencia
11	Ocupación y/o Utilización con obras previas con título habilitante.	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	No procede
12	Ocupación y/o Utilización sin obras previas y sin título habilitante de ocupación/utilización.	Declaración responsable	Licencia	Licencia	Declaración responsable	Declaración responsable	Declaración responsable	No procede

¹ De conformidad con el artículo 16 apartado 11 y 12 de la presente Ordenanza.

Quedan sujeta a comunicación previa, entre otras, actuaciones como el cambio de titularidad y la transmisión de licencias urbanísticas y declaraciones responsables, prórrogas de plazo para inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable, desistimiento a la tramitación de la licencia, renuncia a la licencia o declaración responsable, paralización voluntaria de las actuaciones o el cambio de la dirección facultativa.

Finalmente, serán actos no sujetos a licencia urbanística, declaración responsable o comunicación, entre otras actuaciones: los acondicionamientos de espacios libres (ajardinamiento, pavimentación, solares de patios, aceras perimetrales a la edificación —siempre que no afecten jardines protegidos—), y las obras de mantenimiento y conservación de pistas deportivas o piscinas. Tampoco estarán sujetos a ningún trámite previo la limpieza, pintura y acabados de fachada (salvo en los edificios con protección), o la instalación de acristalamientos verticales sin perfilería (siempre que no impliquen aumento de ocupación o volumen)

Tampoco estarán sujetas a licencia, declaración responsable o comunicación, las obras interiores en edificios de uso residencial, cuando se realicen en el interior de la vivienda o de las zonas comunes del edificio, que tenga la consideración de edificación existente y no cuente con algún tipo de protección.



En ningún caso podrán afectar la estructura, disposición interior (ejecutar, cambiar la ubicación o eliminar tabiquería) ni modificar el aspecto exterior del inmueble.

Al hilo de lo anterior, se incorporan mejoras en el régimen jurídico de las declaraciones responsables a efectos de agilizar y reforzar los mecanismos de control de la Administración y ofrecer mayor seguridad jurídica en la protección de los intereses jurídicos afectados por las actuaciones urbanísticas de los particulares.

Se elimina la anterior distinción de tres tipos de licencias. Con la nueva OMLU existirá un solo tipo de licencia, además de las declaraciones responsables, las comunicaciones y los certificados de situación asimilada en su régimen a la licencia urbanística (SALU), clarificando la documentación, informes y autorizaciones sectoriales y de otras áreas municipales necesarias en cada caso y el momento en el que deber ser presentadas.

Se facilita la regularización de edificaciones antiguas que quedan asimiladas en su régimen a licencia urbanística (SALU) siempre que estén terminadas y con sus actuales características y destino con anterioridad a agosto de 1986 (si se sitúan en suelo urbano) o del año 1975 si son en suelo rústico, sin que ello suponga la legalización de obras posteriores realizadas sin título habilitante. El procedimiento y los supuestos que pueden acogerse a este reconocimiento de SALU, son desarrollados en la nueva ordenanza y los propietarios que soliciten su certificado podrán:

- a) Inscribir en el registro de la propiedad un inmueble con el régimen de una edificación legal que podrá extenderse a la parcela en la que se asienta siempre que pueda acreditar que, desde la fecha de terminación de la edificación, la parcela tiene una determinada superficie claramente delimitada.

b) Reconocer que el edificio, en dicha fecha, ya contaba con una determinada distribución, al objeto de autorizar su división horizontal.

c) Realizar la contratación definitiva de los suministros.

d) Reconocer que una parcela no edificada y en suelo urbano, ya se encontraba segregada de su finca matriz en una determinada fecha.

 Otra de las modificaciones sustanciales es que se facilita el procedimiento desde la concesión hasta la expedición; de esta forma se sustituye el documento expeditivo de la licencia por una comunicación, de modo que en los casos de licencias cuya eficacia quedó condicionada a determinados aspectos y si el cumplimiento de ellos depende exclusivamente del interesado, podrá iniciar la obra o actuación urbanística sin esperar a la emisión de un nuevo documento administrativo que confirme la eficacia del acto (expedición). Para ello, el interesado debe presentar una comunicación acompañada de la documentación que acredita, bajo su responsabilidad, que se han cumplido todas las condiciones de la licencia, sin perjuicio de la comprobación posterior que realice la Gerencia de Urbanismo.

 Regula cómo deben tramitarse las modificaciones que sea necesario realizar durante la ejecución de una obra con título habilitante, para dejar claro cuándo exige tramitar una licencia urbanística o si puede estar simplemente sujeta a la presentación de una declaración responsable.

 Sin duda, una de las novedades más destacadas de la nueva OMLU, y más aún teniendo en cuenta su acertada implantación en otros municipios como Madrid, donde ha quedado acreditada su eficacia y eficiencia, es la colaboración público-privada, a través de los Colegios Profesionales y las Entidades Urbanísticas Certificadoras.

A través de dicha colaboración se pretenden agilizar los trámites administrativos, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio público para impulsar la actividad económica de la ciudad. Obtenido el certificado emitido por la entidad colaboradora, los interesados o sus representantes legales podrán tramitar las solicitudes y/o declaraciones responsables, según el caso.

En ningún caso, será obligatoria. Solo se realizará cuando el interesado solicite voluntariamente la gestión cualificada de una entidad colaboradora que podrá realizar tres tipos de certificados que acompañarán a la solicitud de licencia o a la presentación de una declaración responsable o comunicación: Certificado de Verificación Documental (CVD), Certificado de Cumplimiento Urbanístico (CCU) y Certificado de Adecuación al Título Habilitante (CAT).

De estos informes, tanto el CCU como el CAT, tendrán efecto equiparable al informe técnico realizado hasta ahora por los técnicos de la administración, aunque en caso de disconformidad prevalecerá siempre el informe municipal sobre ambos certificados.

Para que la colaboración público-privada sea un recurso efectivo la OMLU recoge una serie de medidas:

- Regula los supuestos en los que las entidades colaboradoras podrán actuar, así como las tareas que podrán desempeñar.
- Establece sistemas de control y seguimiento de estos entes colaboradores a fin de garantizar la eficiencia, la calidad del sistema y su adecuado funcionamiento, fiscalizando la corrección o incorrección de sus actuaciones, desde el punto de vista técnico, adoptando en consecuencia las medidas correctoras y sancionadoras oportunas en caso de que sean necesarias.



Por último, se potencia el uso del avance tecnológico para facilitar la expedición de licencias por un lado, a través de modelos digitales basados en metodología BIM (modelos 3D con datos asociados), y por otro, abre la posibilidad de poder hacer uso de la Inteligencia Artificial en la concesión de licencias urbanísticas y para la comprobación de las declaraciones responsables, lo cual permitiría utilizar sistemas inteligentes capaces de analizar grandes volúmenes de datos, interpretar normativas y realizar evaluaciones con rapidez y precisión.

En definitiva, los objetivos de la nueva OMLU son de calado, dentro del marco normativo actual, y orientados a simplificar y agilizar los trámites y expedientes administrativos que se siguen en la Gerencia de Urbanismo, y que, sin duda, constituyen un pilar fundamental en el crecimiento económico de la ciudad, como se ha indicado anteriormente. Habrá que ver su implementación práctica, teniendo en cuenta que toda esa agilidad y simplificación no solo depende de la Gerencia de Urbanismo, sino que muchos expedientes (sin duda, los más relevantes y que pueden afectar al Centro Histórico), se ven afectados por informes sectoriales (arqueología, patrimonio, etc.) que, en conjunto, dilatan la obtención de los permisos necesarios para la materialización de proyectos que contribuyen al crecimiento económico de la ciudad.



Los objetivos de la nueva OMLU buscan simplificar y agilizar los trámites administrativos, constituyendo un pilar fundamental en el crecimiento económico de la ciudad."



Limitación en el registro de las autorizaciones a inmuebles de viviendas turísticas en el T.M. de Málaga



Marian Lamas

Asociada Senior Derecho Público y Regulatorio

✉ marian.lamas@es.Andersen.com

El fenómeno de las viviendas de uso turístico (VUT) en los últimos años viene provocando un intenso debate en las principales ciudades españolas, y Málaga no ha sido una excepción.

Especialmente en esta ciudad, circunstancias como la presión sobre el mercado de la vivienda, la saturación en determinados barrios y la necesidad de equilibrar los intereses turísticos con los residenciales han llevado a una sucesión de reformas normativas, tanto autonómicas como municipales con el único objetivo de tratar de equilibrar la convivencia de dos usos principales para esta ciudad.

En este artículo se analiza el marco jurídico vigente en Málaga, antes y después de **la entrada en vigor del Decreto-Ley 1/2025 de medidas urgentes en materia de vivienda, y el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Málaga de agosto de 2025, que suspende durante tres años las nuevas autorizaciones de VUT** en todo el término municipal.

El marco normativo autonómico en Andalucía, podemos referenciarlo comenzando por la Ley 13/2011, de Turismo de Andalucía, lo que supuso el punto de partida para la regulación del alojamiento en viviendas con fines turísticos. Posteriormente, el **Decreto 28/2016, de 2 de febrero, definió la figura de la VUT** y estableció los requisitos básicos para su explotación.

El cambio sustancial llegó con el **Decreto 31/2024, de 29 de enero, que introdujo dos novedades clave**

a) La posibilidad de que los Ayuntamientos limiten la implantación de VUT en barrios residenciales saturados.

b) La aplicación retroactiva de tales limitaciones desde su entrada en vigor.

En definitiva, mediante el **Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, se faculta expresamente a los municipios para suspender temporalmente la tramitación de licencias y declaraciones responsables relativas a VUT** por un plazo máximo de tres años.

En Málaga, la normativa urbanística encuadra a las VUT dentro del uso de Servicios Terciarios – hospedaje, regulado en los artículos 6.4.1 y 6.4.2 del PGOU de 2011.

La Gerencia Municipal de Urbanismo, mediante **la Instrucción 1/2024**, aprobada con fecha 10 de junio de 2024, anticipó los primeros criterios restrictivos, exigiendo a las viviendas turísticas independencia de accesos y de instalaciones generales respecto del resto del edificio.

Posteriormente, el **Expediente PL 15/2024 de modificación del PGOU incorporó la Disposición Adicional 3ª**, estableciendo una zonificación por barrios con límites máximos de implantación (8% en zonas saturadas, 4,53% en zonas intermedias, y libre en zonas con menor presión turística).

De este modo se determinó que para que un inmueble sea destinado o puesto en explotación para **la vivienda de uso turístico, le sería de aplicación el régimen jurídico urbanístico de hospedaje** vinculado por tanto al **Uso de Servicios Terciarios**, de acuerdo con el PGOU de Málaga y Normativa Urbanística vigente donde se regulaba correctamente el hospedaje como uso turístico (art. 6.4.1 y 6.4.2 de las normas), y todo ello, marcado por zonas definidas por barrios que se declaran saturados en función de los siguientes porcentajes, con un **máximo de un 8%** sobre el número de vivienda residencial, determinando:

Zona	N.º de barrios	Índice de saturación	Régimen aplicable
Zona 1 – Decrecimiento	43	> 8 %	Prohibición total de nuevas autorizaciones de VUT.
Zona 2 – Crecimiento acotado	32	≥ 4,53 % y < 8 %	Se permiten nuevas inscripciones únicamente hasta alcanzar el 8 %.
Zona 3 – Crecimiento	296	< 4,53 %	Se permiten nuevas autorizaciones conforme a la normativa general.

Pero todo lo anterior, decae en su efectividad cuando el Pleno del **Ayuntamiento de Málaga, en su sesión de 14 de agosto de 2025, acordó suspender durante tres años (22/08/2025 a 22/08/2028) la concesión de licencias y declaraciones responsables de viviendas de uso turístico en todo el municipio**, e iniciar la tramitación de una Modificación de Elementos del PGOU, con el objetivo de elaborar una ordenanza específica que regule la compatibilidad entre uso residencial y uso turístico.

A este respecto es importante indicar que **aunque se hable de moratoria, estamos ante una “suspensión”, es decir que se paraliza temporalmente la eficacia y efectos jurídicos de la modificación del PGOU incorporó la Disposición Adicional 3ª**, estableciendo una zonificación por barrios con límites máximos de implantación de las VUT según las zonas con mayor o menor presión turística; y en ningún caso se trata de un retraso en la eficacia de dicha disposición adicional.

En definitiva, y **actualmente es de aplicación una suspensión general de carácter temporal de nuevas VUT en Málaga (2025-2028)**.

Con esta decisión, las denominadas “zonas saturadas” pierden aplicabilidad práctica, dado que no se autorizan nuevas VUT en ninguna parte de la ciudad mientras dure la suspensión. En cuanto a los Apartamentos turísticos, el régimen es diferenciado.

Conviene diferenciar la VUT (vivienda individual en régimen residencial destinada a alquiler turístico) de los apartamentos turísticos (edificios completos destinados íntegramente a uso turístico).

En este último caso, la normativa urbanística vigente en Málaga permite su tramitación como uso terciario-hoteler, al amparo del artículo 6.4.2 del PGOU, en tanto que se considera un uso compatible con el residencial, siempre que se cumplan las condiciones técnicas exigibles.

De este modo, mientras las VUT se encuentran paralizadas, los proyectos de apartamentos turísticos o hoteleros pueden seguir desarrollándose.



El actual régimen jurídico de las VUT en Málaga se caracteriza por:

-  **Suspensión total de nuevas autorizaciones** de viviendas de uso turístico durante tres años (2025-2028).
-  **Inaplicabilidad temporal de la zonificación de barrios saturados** aprobada en 2024-2025, que no tiene efectos prácticos hasta la futura ordenanza.
-  **Diferenciación clara entre la VUT y los apartamentos turísticos**, que mantienen su tramitación como uso terciario-hoteler.
-  **Previsible endurecimiento futuro**, ya que la ordenanza municipal en preparación retomará previsiblemente los criterios de saturación y limitación por zonas.

Málaga se sitúa así en un punto de inflexión: ha optado por la suspensión como instrumento inmediato de control al desarrollo de la actividad turística sobre viviendas, a la espera de articular un modelo definitivo que combine la protección del uso residencial con la necesaria actividad turística de la ciudad, el objetivo de disfrutar de un turismo de calidad tanto para los residentes como los visitantes.





Andersen Global is a Swiss verein comprised of legally separate, independent member firms located throughout the world providing services under their own names. Andersen Global does not provide any services and has no responsibility for any actions of the Member Firms or collaborating firms. No warranty or representation, express or implied, is made by Andersen Global, its Member Firms or collaborating firms, nor do they accept any liability with respect to the information set forth herein. Distribution hereof does not constitute legal, tax, accounting, investment or other professional advice.

© 2025 Andersen Global. All rights reserved



ANDERSEN®



Suscríbete

Si desea recibir las actualizaciones sobre Derecho Inmobiliario que elabora el equipo de Andersen puede suscribirse a través de **este formulario**.