

LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LOS LÍMITES AL PLANEAMIENTO EN MATERIA DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

ESQUEMA DE INTERVENCIÓN

CONTEXTO

- Importancia del sector turístico. 3% PIB mundial, 290 millones de trabajadores. España: 11,6 PIB, 9,3% empleo.
- Transformación sector de alojamientos turísticos: Facilidad movilidad urbana. Más demanda, más oferta, plataforma digitales y desarrollo de la economía colaborativa.
- DATOS INE 368.295 VUT en España. 1,8 millones de plazas. Plazas hoteleras 1,6 millones, en 15.000 hoteles.
- Consecuencias negativas: Incremento precios vivienda, convivencia vecinal, impacto medio ambiente, gentrificación centros de ciudades.

NORMATIVA EUROPEA RELEVANTE SOBRE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO.

- Directiva de Servicios 2006/123/CE: Haremos constante referencia a ella.

Esta Directiva, conocida como Directiva Bolkestein, establece principios fundamentales para la regulación de servicios en la Unión Europea.

Pretende promover la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, simplificando procedimientos y evitando restricciones innecesarias.

Medidas encaminadas a mejorar la regulación del sector servicios:

- 1.- Reducir trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios.
- 2.- Ordenar un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.
- 3.- Busca fomentar un alto nivel de calidad en los servicios y facilitar la protección del medio ambiente.

Definición de servicios

Por servicio se entiende cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado de la Comunidad Europea.

La actividad económica consistente en la explotación de viviendas de uso turístico es un servicio a los efectos de la Directiva.

Como principio se recoge que la actividad de servicios no está sujeta al régimen de autorización previa

Las restricciones a una determinada actividad deben estar justificadas con arreglo a los siguientes principios:

- Proporcionalidad: Las medidas adoptadas deben ser adecuadas para garantizar los objetivos perseguidos.
- No discriminación: Las regulaciones no deben imponer barreras injustificadas al libre ejercicio de actividades económicas.
- Necesidad: Las medidas deben estar justificadas por razones de interés general.

En las definiciones del art. 4 de la Directiva, se dice sobre la **razón imperiosa de interés general**:

8) «razón imperiosa de interés general», razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

En España esta Directiva se incorpora a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que regula el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en España.

- **Reglamento (UE) 2024/1028**: Sobre recogida e intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.
- El Reglamento se centra en uno de los principales retos, a saber, la falta de información fiable sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, como la identidad del anfitrión, el lugar donde se ofrecen

dichos servicios y su duración. La falta de dicha información dificulta que las autoridades evalúen el impacto real de estos servicios y elaboren y apliquen respuestas políticas adecuadas y proporcionadas.

- Desarrollado por el RD 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

Despliega efectos a partir del 1 de julio de 2025.

Este Real Decreto define claramente los actores involucrados en el proceso:

- El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana como autoridad central y gestora de la ventanilla única digital.
- El Colegio de Registradores como entidad responsable de la asignación de números de registro.
- Las comunidades autónomas como organismos reguladores.
- Los ayuntamientos encargados de la supervisión y aplicación de la normativa a nivel local.
- Las plataformas digitales como intermediarios clave para garantizar la transparencia y legalidad del mercado.

NORMATIVA NACIONAL SOBRE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO.

- Diversidad títulos competenciales que confluyen sobre esta materia. Estatal, autonómico y local.
- ESTADO:

Aunque el Estado dispone de títulos competenciales para regular este tipo de actividad económica (competencia en arrendamientos urbanos o la regulación relativa a la unidad de mercado), lo cierto es que se ha preferido que sean las CCAA las que lo regulen.

- Así, Ley de Arrendamientos Urbanos. se modificó por ley 4/2013. Excluye del arrendamiento de temporada este tipo de negocios jurídicos. Señala que se registrarán por una normativa específica.

- Y La ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, tampoco lo regula, aunque los arts. 17 y 18 permite CCAA establecer límites (zonas tensionadas o prohibición de destinar a VUT la vivienda protegida).

- Ley de Propiedad Horizontal. Reciente reforma Ley Orgánica de Eficiencia Procesal, 1/2025, D.A.4ª, modifica el art. 17.12, e introduce la exigencia de acuerdo previo por 3/5 de la comunidad de propietarios para poder desarrollar la actividad. Sin este visto bueno, la vivienda no puede dedicarse a alquiler vacacional en un edificio con otras viviendas residenciales.

- COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El título competencial es el turismo.

- Las CCAA, a través de sus normas sectoriales turísticas han regulado las VUT.

Numerosa normativa

- ¿Cómo lo hacen? En ocasiones, comunicación previa o declaración responsable. Otras, exigencia de elementos mínimos, o, muy minuciosas para salvaguardar los intereses de consumidores y usuarios.
- Debe respetar normativa europea: libertad de servicios y actividades, no discriminación, principio de necesidad (las limitaciones tienen que estar justificadas por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, seguridad y salud de las personas, principio de proporcionalidad.

- LOS MUNICIPIOS. IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.

- Urbanismo. Competencia municipal en el marco de legislación nacional y autonómica.

Principios que rigen la actividad del planeamiento urbanístico

En principio tienen libertad, con restricciones, para regular estas actividades. Pueden existir marcos normativos supralocales que se deben respetar.

- Los planes en cuanto disposiciones generales deben respetar:
- **Art. 129 ley 39/2015.** Principios en el ejercicio de la potestad reglamentaria (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia).

Art. 4.1 ley 40/2015. Limitar derechos individuales y colectivos exige: proporcionalidad y medida menos restrictiva, motivar necesidad desde interés público, justificar adecuación a los fines.

TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN EN EL PLANEAMIENTO.

- Clasificación y calificación del suelo.

A través de la calificación se atribuyen usos e intensidades a suelos previamente clasificados.

Técnicas urbanísticas limitativas de la vivienda turística:

- Zonificación: Delimitar áreas específicas donde se permite o prohíbe la actividad.
- Tipología edificatoria: Permitir o prohibir el uso turístico en edificios residenciales o comerciales.
- Implantación en edificios completos: Prohibir la actividad en edificios donde coexisten viviendas residenciales permanentes.
- Límites máximos de plazas o viviendas: Restringir el número total de viviendas turísticas en una zona específica.

¿Se puede ordenar una actividad económica a través de un plan urbanístico sin vulnerar la libertad de empresa?

Sí, según **STJUE de 30 de enero de 2018**. Analiza un plan urbanístico según el que determinadas zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad se destinan exclusivamente al comercio minorista de bienes voluminosos. Trata de evitar que desaparezca el comercio del centro. Preserva la habitabilidad del centro de la ciudad y evitar la existencia de locales deshabitados en zona urbana. Ese objetivo se considera una razón imperiosa de interés general.

Es interesante esta sentencia porque plantea la conformidad con la directiva de servicios planes urbanísticos que limitan la actividad económica.

SOMETIMIENTO DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LAS VUT A LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.

- No todo requisito impuesto en un plan queda sometido a la Directiva
- Sí quedan sometidos: Las disposiciones que establezcan límites cuantitativos o territoriales e incida sobre el acceso o ejercicio de la VUT. Consecuentemente, a los principios de no discriminación, de necesidad y de proporcionalidad.
- Principio de no discriminación. Considerando 65 de la Directiva. La libertad de establecimiento implica el principio de igualdad de trato, que prohíbe toda discriminación basada en la nacionalidad de un Estado. Prohíbe la discriminación indirecta, basada en otros criterios que conducen al mismo resultado.
Se recoge en el art. 15.3, letra a) de la Directiva de servicios.
- Principio de necesidad. Art. 15.3, letra b). Dicho principio implica que los requisitos que se establezcan deben estar justificados por una razón imperiosa de interés general. En el momento de establecer las medidas, las Administraciones Públicas deben motivar su necesidad para la protección del interés general.
Razón imperiosa de interés general es aquella definida e interpretada como tal en la jurisprudencia del TJUE.
La recoge la Directiva y la ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en España.
- Principio de proporcionalidad. Los límites que se establezcan deben ser adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no puedan ser sustituidas por otras medidas menos restrictiva que permitan obtener el mismo resultado.

Este principio es el que con más frecuencia se considera vulnerado por la ordenación urbanística.

Ejemplo: STS 1766/2018, de 12 de diciembre. Decreto del Gobierno de Canarias. Se excluye ofertar VUT en zonas turísticas. La razón era económica, no perjudicar a hoteles. Se considera contraria a los principios de libertad de empresa que proclama el art. 38 de la CE y a la libre prestación de servicios que consagra la Directiva.

STJUE 22 de septiembre 2020: (Caso Cali Apartments)

Se considera un hito en la regulación de las viviendas turísticas.
Arrendamiento VUT incluido en Directiva de Servicios.

Caso: Se sometía a autorización el desarrollo de la actividad para luchar contra la escasez de vivienda. TJUE considera que es una razón

imperiosa de interés general. Proporcional, no se puede alcanzar resultado con medidas menos restrictivas.

Se promueve la aplicación de los principios de proporcionalidad, necesidad y no discriminación en la regulación de este fenómeno.

La cuestión prejudicial la planteó la Cour de Cassation francesa.

Origen en la Cour d'appel de Paris. Pleito entre Cali Apartmens y el Ayuntamiento de París.

Normativa que exige autorización previa para el ejercicio de esta actividad. Explotación de VUT.

Sentencia muy extensa, 109 fundamentos jurídicos.

LA SENTENCIA PROPORCIONA CUATRO RESPUESTAS PREJUDICIALES.

A.- La Directiva se aplica a esta actividad. Se considera un servicio.

No está comprendida en la Directiva la actividad de planeamiento. Si están comprendidas las formalidades administrativas, los requisitos y, por tanto, las normativas de los Estados miembros que regulan específicamente el acceso a una actividad de servicios o a una categoría particular de servicios, y el ejercicio de tal actividad.

B.- Supeditar a autorización previa el ejercicio de esta actividad supone someterla al "régimen de autorización" previsto en Directiva.

C.- La normativa que prevé el régimen de autorización cuando existe tensión sobre los arrendamientos está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinada al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que no se puede alcanzar con una medida menos restrictiva.

El Tribunal recuerda su jurisprudencia en la que reconoce que las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y de lucha contra la presión inmobiliaria, en particular cuando un mercado concreto experimenta una escasez estructural de viviendas y una densidad de población especialmente alta, pueden constituir razones imperiosas de interés general

D.- La fijación de los criterios para someter al régimen de autorización no pueden ser arbitrarios, deben estar justificados por una razón imperiosa de interés general, ser proporcionados a ese objetivo de interés general, claros, inequívocos y objetivos, ser hechos públicos con antelación y, por último, ser transparentes y accesibles.

Esto significa que el juez nacional debe comprobar:

a) Si dicha facultad proporciona una respuesta efectiva a una escasez de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración, constatada en el territorio de los municipios afectados.

b) Si la misma facultad resulta no solo adecuada a la situación del mercado de alquiler, sino también compatible con el ejercicio de la actividad de arrendamiento de que se trata, debiendo tomarse en consideración (91) la mayor rentabilidad normalmente generada por esta actividad en relación con el arrendamiento de inmuebles destinados a viviendas residenciales.

c) E, igualmente, deben tenerse en cuenta (93) las modalidades prácticas que permiten cumplir con la obligación de compensación en la localidad afectada, asegurándose de que esta obligación pueda satisfacerse mediante una pluralidad de mecanismos de compensación (94): *“En particular, debe tener en cuenta el hecho de que esa obligación puede satisfacerse no solo mediante la transformación en vivienda de otros inmuebles en poder del interesado y que tuvieran otro uso, sino también mediante otros mecanismos de compensación, como, en particular, la compra por su parte de derechos a otros propietarios, contribuyendo al mantenimiento del parque de viviendas de larga duración. No obstante, tales mecanismos deben responder a condiciones de mercado razonables, transparentes y accesibles.”*

Los criterios para la concesión de las autorizaciones deben ser claros, inequívocos y objetivos, como exige la Directiva.

No infringe la Directiva el hecho de que la normativa nacional no fije esos criterios y sea la autoridad local la que los determine, siempre que esta lo haga de forma clara, inequívoca y objetiva.

En cuanto a los requisitos de publicidad previa, transparencia y accesibilidad previstos en la Directiva, el Tribunal señaló que basta con que los propietarios de este tipo de viviendas tengan conocimiento pleno de cuales son las condiciones para la concesión de estas autorizaciones y de las eventuales obligaciones de compensación.

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO RELACIONADAS CON LA VIVIENDA TURÍSTICA.

Sentencia núm. 1550/2020: MODIFICACIÓN PGOU BILBAO SOBRE REGULACIÓN DE USO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO.

Interpuso recurso la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Sala de Bilbao desestima el recurso.

Cuestión casacional: Alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos en orden a la regulación del uso de alojamientos de uso turístico, en relación con la libre empresa y la libre prestación de servicios. *artículos 38 de la Constitución; 5 y 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; y 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

Las restricciones eran:

Calificación de VUT como equipamiento. (como los hoteles, por ej.) No uso residencial.

Exigencia de contar con informe urbanístico para poder operar.

Limitación en cuanto al número de habitaciones en las viviendas particulares para alquiler turístico.

La Sala recuerda que se ha examinado la legalidad de reglamentos sobre esta misma materia desde la perspectiva de los principios de necesidad, proporcionalidad y respeto a las normas que conforman el derecho de la competencia.

También recuerda jurisprudencia que reconoce a los ayuntamientos la posibilidad de fijar límites, in genere, que luego habrá que analizar caso por caso.

También recuerda que el planeamiento ya no solo está pensado para regular los ensanches sino también para mejorar la ciudad existente (renovación, regeneración y rehabilitación de lo existente). Mantener la esencia (pensemos en los centros históricos y evitar que queden desiertos. Gentrificación. Parques temáticos). El urbanismo es cambiante y debe adaptarse a las nuevas realidades. Hay que acomodarlos a las exigencias de la libertad de mercado y liberalización de los servicios.

Es un problema jurídico de proporcionalidad.

Se recuerda la legitimidad democrática de los planes y la participación ciudadana. Las VUT no pueden incidir negativamente las líneas fundamentales del proceso urbanístico, incidiendo negativamente en su transformación.

En ese marco debe analizarse el problema.

Art. 5 de la ley 20/2013, de garantía de unidad de mercado. Recoge el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (cuando se establezcan límites para el acceso a actividades económicas)

Art. 3.11 de la ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

“Razón imperiosa de interés general” Utiliza la jurisprudencia de Luxemburgo: orden público, seguridad pública, protección civil, salud pública, equilibrio financiero de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la **conservación del patrimonio histórico** y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

La justificación de la modificación del plan impugnada era la protección de los derechos (el derecho a la vivienda) y la protección del medio ambiente y del entorno urbano.

En el fundamento octavo analiza la STJUE de 22 de septiembre de 2020.

Partiendo de ella, examina cuestión de la consideración de uso de equipamiento (y dentro de este uso de alojamiento turístico) en lugar de uso residencial. Se considera razonable ya que trata de conciliar una lícita actividad económica de alquiler vacacional con la residencia estable y habitual. Se considera razonable considerarla como actividad de equipamiento y no ser considerada urbanísticamente como estrictamente residencial. Se entiende que en este caso concurre una razón imperiosa de interés general.

Las limitaciones establecidas se consideran proporcionadas y no discriminatorias, según valoración probatoria realizada por la Sala de instancia.

La decisión de limitar está justificada en la memoria.

Cuestión de la exigencia de un “informe urbanístico de conformidad”
Conformidad con la regulación de los usos previstos en el PGOU.

¿Distorsiona la técnica de la declaración responsable? En la ley vasca relativa a estas viviendas se prevé la declaración responsable. Lo que se pretende con el informe es comprobar si la VUT es conforme con el uso turístico de la vivienda prevista en el planeamiento. Si cumple las condiciones de habitabilidad exigidas.

Se consideran compatibles ambas exigencias.

Las normas autonómicas exigen licencia cuando se inicia actividad VUT para acreditar habitabilidad y conformidad de usos de las VUT. Hay que tener en cuenta que hay un cambio de usos, residencial a equipamiento.

Hay una limitación a tres del número de habitaciones. A partir de ahí se considera establecimiento hotelero. Está justificada esa limitación.

STS 75/2021, DE 26 DE ENERO DE 2021. APROBACIÓN DE UN PLANEAMIENTO ESPECIAL DE USOS. REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LAS VIVIENDAS TURÍSTICAS DE BARCELONA.

El Ayuntamiento de Barcelona, en virtud del acuerdo adoptado el 1 de abril de 2016, aprobó el Plan especial urbanístico (PEU), para la regulación de las viviendas de uso turístico.

La cuestión casacional es idéntica a la de la STS 1550/2020, Bilbao.

Realiza consideraciones adicionales.

En la Memoria se justifica en alcanzar un equilibrio en el entorno urbano entre el ejercicio de la actividad económica y la garantía de una ciudad sostenible, sobre todo para sus residentes habituales. Problemas de convivencia. Reducción del impacto en el precio de la vivienda en compra y alquiler. Lucha contra el problema de gentrificación.

Se utiliza el parámetro de “*densidad máxima*” utilizando una proporción entre VUT y viviendas de uso residencial o entre población residente y flotante y teniendo en cuenta factores como la presión turística en la zona, características urbanísticas de tejido urbano, o la “*tipología arquitectónica de los edificios*”.

En concreto, las alegaciones de los recurrentes se refieren a la zona de la Ciutat Vella (ZE0), que es dónde se establece un grado mayor de restricción para la implantación de esta modalidad de alojamiento. En dicha zona, el Plan impugnado exige, por una parte, que las viviendas de uso turístico se ubiquen en edificio enteros, en el cual no concorra ningún inmueble destinado a vivienda principal o secundaria. Y, por otra, se establece un número máximo de viviendas de uso turístico, coincidiendo éste con la totalidad de viviendas de uso turístico habilitadas existentes en el momento de la aprobación definitiva del Plan. De forma que, en virtud de esta última, para que pueda instalarse una nueva vivienda de uso turístico, es necesario que se produzca previamente la baja de alguna de ellas.

Los recurrentes, consideran que las anteriores medidas son «*discriminatorias y desproporcionadas*»,

El Tribunal Supremo resuelve el recurso afirmando que, como puede observarse, «*la ratio decidendi de la sentencia (RJCA 2019, 866) de instancia se acomoda, en su esencia, a la doctrina establecida en la STJUE de 22 de septiembre de 2020*». Y hace una remisión casi en bloque a lo expuesto en su sentencia de 19 de noviembre de 2020.

Así, tras afirmar que, efectivamente, el Plan impugnado está sujeto a la Directiva de Servicios -en contra de lo que consideró la Sala de instancia, que considera que el urbanismo esta fuera de su ámbito objetivo- , reitera que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada, al ir:

Ambos conceptos, el «derecho a la vivienda» y el «entorno urbano», constituyen una razón imperiosa de interés general. Ello le lleva a considerar que la medida cuestionada por la parte recurrente, «*dirigida, en definitiva, a mantener el statu quo del número de VUT ya existentes en la zona de Ciutat Vella, debe calificarse de objetiva y plenamente razonable y, por ello, no discriminatoria*». Además, estima que el Ayuntamiento de Barcelona ha justificado de forma suficiente y motivada su actuación, ajustándose ésta a «*los mentados criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, transparencia, accesibilidad y antelación previstos en la Directiva de Servicios*.»

Se trata, por tanto, de un adecuado ejercicio por el planificador de la potestad de ordenación urbanística, enraizada en el principio de desarrollo sostenible y debidamente justificada en la protección del derecho a la vivienda y del entorno urbano.»

La Sala concluye afirmando que la decisión adoptada no supone «*una restricción desproporcionada*», en la medida en que «*esta mayor intensidad se encuentra debidamente justificada en la Memoria del plan*».

Y, además, añade el Tribunal, que, la decisión impugnada, ha sido adoptada por la Administración que mejor conoce la ciudad de Barcelona, «que la ha justificado en la Memoria que acompaña al Acuerdo adoptado [...] debiendo excluirse la vulneración, tanto de la Directiva 2006/123, como de la legislación interna que la traspone.»

STS 109/2023. Relativa a la normativa urbanística del Ayuntamiento de Palma de Mallorca. Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento.

En la STS (3ª) núm. 109/2023, de 31 de enero, se resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, acerca del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma, adoptado el 26 de junio de 2018, mediante el cual se aprobó la delimitación provisional de las **zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas (ETV) de uso residencial en el municipio de Palma.**

En dicho Acuerdo se impedía de forma absoluta la cesión de viviendas sometidas a régimen de propiedad horizontal con fines turísticos

La Sala de instancia. el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en su sentencia número 486/2021, de 10 de septiembre, declaró la nulidad de pleno derecho de la zonificación provisional adoptada por el Ayuntamiento, en cuanto se refería a la prohibición de comercializar estancias turísticas en viviendas sometidas a régimen de propiedad horizontal. Consideró la Sala que la actuación administrativa vulneraba los principios de proporcionalidad y necesidad «*ínsitos a las “imperiosas razones de interés general” que permiten modular la libre prestación de los servicios turísticos*», que predica la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009.

Ello llevó al Tribunal a recordar que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares contaba ya con otros mecanismos positivizados, y menos tajantes, para regular las viviendas de uso turístico sometidas a régimen de propiedad horizontal. En particular, se refirió al «*consentimiento de esta comercialización formalizado en los estatutos o por acuerdos adoptados en las comunidades de propietarios*».

VIVIENDAS PLURIFAMILIARES NO (en todo Palma), VIVIENDAS UNIFAMILIARES SI.

La Sala a quo entiende que se vulnera Directiva de servicios y la ley 17/2009.

La medida adoptada no es ni necesaria ni proporcional. La finalidad perseguida se puede obtener por otros medios.

También vulnera art. 129 ley 39/2015.

Contra la referida sentenciase plantea recurso de casación ante el Tribunal Supremo. La cuestión de interés casacional suscitada consiste en *«determinar si la disposición impugnada, en tanto puede suponer una limitación o restricción a la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial (ETH), resulta conforme o no a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos a las “razones imperiosas de interés general” definidas en la Directiva 2006/123/CE»*.

No obstante, el Tribunal considera que dicha cuestión «no puede ser estrictamente respondida por ahora». El motivo es que, a pesar de que los razonamientos de la sentencia recurrida son acertados, la Sala a quo debería haber planteado una cuestión de «prejudicialidad por disconformidad con las Directivas europeas o de inconstitucionalidad sobre la misma». Por ello, el Tribunal Supremo no puede confirmarla y debe estimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento, casa la sentencia de instancia y rechaza el recurso contencioso-administrativo de la Asociación HABTUR.

Pero, a pesar de lo anterior, lo que debe destacarse de la actual sentencia es que, el Tribunal Supremo, en varias ocasiones, acepta los razonamientos ofrecidos por la Sala a quo en cuanto a la falta de proporcionalidad de la medida adoptada. Ello contrasta con la opinión vertida por el Tribunal Supremo en el resto de las resoluciones vistas en las páginas anteriores, en los que sí que ha apreciado, no sólo necesidad, sino también proporcionalidad en las decisiones urbanística aprobadas.

No obstante, en este caso, afirma que *«No podemos dejar de reconocer, en principio, el correcto examen que hace la Sala “a quo”, desde la perspectiva de la vulneración de los principios de proporcionalidad y necesidad conforme a las razones imperiosas de interés general»*. Y, más tarde, manifiesta que *«formalmente los razonamientos de la sentencia recurrida pueden ser acertados.»*

Tras lo cual, el Tribunal Supremo, declara haber lugar y estimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Palma, y anula la sentencia del Tribunal de instancia.

El acuerdo tenía cobertura en la ley 8/2012 de turismo en Baleares. Permite tener en cuenta la tipología edificatoria para establecer las restricciones. Por ese motivo la Sala de instancia debió plantear cuestión prejudicial al tener la decisión del Ayuntamiento de Palma de Mallorca sustento en una ley autonómica.

LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA STC 64/2025

El Pleno del Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 13 de marzo de 2025, STC 64/2025, desestimó íntegramente el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Popular contra el Decreto-ley 3/2023, de la Generalitat de Cataluña, que regula y limita el uso turístico de viviendas en el territorio catalán.

Recurso de inconstitucionalidad contra Decreto Ley que modificada legislación de urbanismos en Cataluña.

TC AVALA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES LEGALES A LA VIVIENDA DE USO TURÍSTICO EN CATALUÑA.

Desestimación íntegra el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

El Decreto-ley 3/2023 modifica el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña para introducir tres restricciones sucesivas sobre la posibilidad de destinar las viviendas al uso turístico.

En primer lugar, se establece ex novo una regla de exclusión por defecto de la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda, si bien se permite que el planeamiento urbanístico admita dicha compatibilidad siempre que lo haga cumpliendo ciertas condiciones.

En segundo lugar, se dispone que, cuando el planeamiento haya admitido dicha compatibilidad de usos, la destinación de la vivienda al uso turístico exigirá la obtención de licencia urbanística previa.

Y, en tercer lugar, se prevé que tales licencias estarán limitadas en número –se podrán otorgar un máximo de diez licencias por cada cien habitantes– y en

duración –cinco años, prorrogables por períodos de igual duración siempre que el planeamiento urbanístico lo permita–

Este régimen es solo aplicable a aquellos municipios que presenten “problemas de acceso a la vivienda” o exista riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

El RDley en anexo relación de municipios.

Alegaciones en el recurso:

Infracción de garantías del derecho a la propiedad privada (art. 33), en especial expropiación forzosa (33.3)

Se rechaza. Concepción estatutaria del derecho de propiedad. En su regulación hay que tener en cuenta otros bienes jurídicos de rango constitucional.

Las limitaciones no suprimen el derecho de propiedad. Delimitan un aspecto de su contenido en relación con su función social. Ni desaparece ni lo hace irreconocible.

La explotación turística es un uso productivo diferente del uso residencial.

Incompatibilidad del régimen de licencia urbanística previa impuesto por el Decreto-ley 3/2023 con el art. 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Se hace eco de la STJUE Cali Apartments

Es una medida necesaria para evitar daños en el entorno urbano, para proteger el modelo de ciudad previsto por la legislación urbanística.

La licencia es una medida proporcionada a esa finalidad. No se conseguiría con declaración responsable o la comunicación previa.

El régimen de licencia vulnera la autonomía local (arts. 137 y 141 CE).

la sentencia constata que la regulación impugnada incide en sentido restrictivo sobre las competencias urbanísticas municipales, pero concluye que lo hace de manera respetuosa con la autonomía local por existir justificación en la protección de intereses supralocales y por garantizarse a los entes locales un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia afectada.

La decisión última corresponde a los ayuntamientos a través del régimen de otorgamiento de las licencias.